

Bases para una reforma de la educación secundaria en el Perú



Documento de trabajo

Néstor López



Bases para una reforma de la educación secundaria en el Perú
Documento de trabajo

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

Presidenta (2022)

María Amelia Palacios Vallejo

Comité Directivo (2022)

Patricia McLauchlan Jiménez de Arregui

Manuel Bello Domínguez

Julia Enríquez Lizárraga

Sandro Marccone Flores

Elaboración

Néstor López

Fotografía portada

ANDINA/Vidal Tarqui

Consejo Nacional de Educación

Jr. Sánchez Cerro 2150, Jesús María – Lima, Perú

Teléfono: (511) 615-5966

<https://www.gob.pe/cne>

En concordancia con su función de promover la concertación de opiniones y propuestas entre diferentes sectores y actores del país, la serie Documento de trabajo tiene como propósito difundir y animar el intercambio de ideas sobre las propuestas y recomendaciones de sus Comisiones de Trabajo. Las opiniones y recomendaciones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Introducción	4
1. Horizontes de la educación secundaria en Perú	4
a) Los sentidos asignados a la educación secundaria	4
b) Marco de referencia de las políticas de educación secundaria	11
2. Avances y problemas críticos de la educación secundaria en Perú	15
a) La expansión de la educación secundaria	16
b) Problemas en las trayectorias escolares y el bienestar de las y los adolescentes	20
c) Problemas en el funcionamiento del sistema educativo	23
d) Problemas en el tránsito al mercado de trabajo, la educación superior y la vida ciudadana	30
e) Grandes desafíos de la educación: la desigualdad y la diversidad.....	34
3. Experiencias para avanzar hacia una nueva educación secundaria.....	38
a) Políticas para la reorganización de los arreglos institucionales y didácticos escolares ..	39
b) Políticas para la implementación efectiva del currículo	47
c) Políticas que promueven el desarrollo de capacidades institucionales y profesionales	51
d) Políticas orientadas hacia la atención a las condiciones sociales de los estudiantes	54
e) Políticas orientadas hacia el fortalecimiento comunitario	59
4. Notas para una agenda de reforma de la educación secundaria en Perú	61
a) Finalidades públicas de la educación secundaria.....	62
b) Una secundaria centrada en las y los adolescentes.....	64
c) Los docentes de educación secundaria.....	69
d) La escuela secundaria en el centro	72
e) El gobierno de la educación secundaria.....	73

Introducción

1. Horizontes de la educación secundaria en Perú

Convocar a un debate sobre la necesidad de encarar una reforma de la educación secundaria en Perú requiere, como punto de partida, recordar que la noción de reforma remite a la idea de cambiar algo que ya existe; no propone un momento fundacional de la política educativa que parta de una hoja en blanco, sino que invita a modificar aquello que ya está en marcha, lo vigente. Ahora bien, no todos los cambios que se realizan en las políticas orientadas a ofrecer servicios educativos pueden ser considerados reformas. La mayoría de las modificaciones que se hacen en el modo de encarar la actividad educativa tiene por objeto mejorar el modo de llegar al objetivo propuesto, de incrementar la efectividad o la eficiencia de las políticas. Se puede hablar de reforma cuando lo que se encara es un cambio estructural, que implica un redireccionamiento de la política, un cambio de su sentido, y una revisión de los principios o valores que le dan sustento y legitimidad.

Desde esta perspectiva, hay al menos dos cuestiones que son centrales para abordar una reforma educativa, que definen el marco de referencia desde el cual adquieren legitimidad las decisiones que se vayan tomando. En principio, es necesario redefinir el sentido de la educación, el fin último. Esto es, explicitar para qué es prioritario que el Estado invierta día a día un gran número de recursos en la actividad educativa. En el caso de la educación secundaria, es imprescindible llegar a un acuerdo respecto a por qué es necesario sostener la educación secundaria, y qué se espera de ella. Se trata de poner la mirada en los fines actualmente vigentes, y su adecuación a los debates y los valores que rigen hoy en la sociedad.

Ahora bien, no alcanza con tener claro el sentido de la educación secundaria; es necesario tener presente además que no se puede utilizar cualquier método o camino para llegar a cumplir con esa meta; es decir, hay que consensuar y explicitar una serie de principios o valores que definen cómo deben ser las políticas para el logro de ese objetivo, y que establece los límites de lo inadmisibles. No se puede educar de cualquier manera, las prácticas educativas se deben dar respetando reglas de juego sustentadas en valores tales como, por ejemplo, la dignidad o el respeto. Se desarrollan a continuación una serie de elementos para tener en cuenta en la construcción de cada uno de estos dos aspectos centrales de un marco de referencia para la educación secundaria de Perú.

a) Los sentidos asignados a la educación secundaria

Poner en discusión el sentido de la educación secundaria, ya se señaló, tiene por objeto adecuarla a las necesidades actuales y a los principios vigentes en la sociedad. En consecuencia, no se trata de proponer ideas nuevas, sino rescatar de los debates actuales aquellos aspectos que permiten definir ese fin último de la educación. Un consenso sobre el sentido de la educación no puede prescindir de los principios que hoy son la base de una democracia moderna en un Estado de Derecho.

Esta cuestión ya ha sido muy debatida en Perú a lo largo de su historia. En la primera mitad del siglo XX fueron básicamente tres los principales sentidos asignados a la educación secundaria: brindar a los estudiantes conocimientos que les permitirían ejercer las funciones generales de la vida social, insertarse en las industrias dependientes de la agricultura, comercio, minería y artes mecánicas y acceder a la instrucción superior universitaria.

De todos modos, esos principios no daban por agotado el debate. Estaban quienes, desde otra perspectiva, señalaban a la educación como un medio para formar la conciencia única del Estado-nación, y el rol del Estado era buscar que la educación contribuya a convertir al Perú en un país “moderno”, “europeo”, “próspero” y “culto”. También vivió Perú, en los momentos fundantes de la educación secundaria, un debate que -de modos diferentes- estuvo presente en la gran mayoría de los países de la región: posturas que sostenían, desde una perspectiva liberal – espiritualista e idealista-, una educación filosófica orientada por la sensibilidad estética, el arte y la belleza hacia la formación del hombre ideal, perfecto y feliz, frente a otras, más vinculada al progreso económico del país, basadas en el conocimiento científico, que oriente la formación de personas para el trabajo productivo.

La Ley de Instrucción Pública del año 1.902 señalaba que los fines de la segunda enseñanza son: reducir la tendencia de los jóvenes por las profesiones liberales o aristocráticas; formar a la clase media dedicada al comercio y la industria; favorecer la educación de la clase dirigente; motivar a más jóvenes por la vida universitaria; y educar en valores y unidad de pensamiento capaces de anteponer los intereses públicos a los particulares, entre otros.

Durante la segunda mitad del siglo XX la educación secundaria va ocupando un mayor espacio en la agenda de los sucesivos gobiernos. A partir de 1950 -al amparo del impulso del modelo de sustitución de importaciones, el crecimiento de amplios sectores populares y la internacionalización de las ideas desarrollistas- los sentidos de la educación secundaria se mantienen en continuar y ampliar la cultura general iniciada en la primaria, preparar a los estudiantes para la vida y brindarles formación técnica, normal o artística o para iniciarse en actividades económicas locales. En 1972 se implementa una ambiciosa reforma educativa que concibe a la educación como el medio para formar un hombre nuevo para una sociedad nueva, más igualitaria. Una educación concientizadora, liberadora y peruanizadora, cuyos fines eran educar para el trabajo y el desarrollo, transformar estructuralmente la sociedad y autoafirmar la independencia de la nación peruana. Esta reforma fue luego detenida, y en gran medida revertida, tras el derrocamiento del gobierno de Velazco Alvarado.

Durante las dos primeras décadas del siglo XXI se promovieron desde el Estado diversos procesos de consulta y concertación que tienen el objetivo de construir consensos sobre los sentidos de la educación y generar propuestas para enfrentar sus problemas más apremiantes. En algunas de estas consultas se abordaron, también, los sentidos de la educación secundaria; entre ellos se propone universalizar el acceso a todas las y los adolescentes del país; brindarles una formación científica, humanista y técnica, que afiance su identidad personal y social; formarlos para la vida, el trabajo y acceder a niveles superiores de estudio; formarlos para la convivencia democrática, el ejercicio de la ciudadanía y consolidar su sentido de pertenencia, justicia, solidaridad y de respeto y valoración de la diversidad; desarrollar sus competencias para un aprendizaje autónomo y participar activamente en la transformación de su entorno y la búsqueda del bien común.

El Currículo Nacional de Educación Básica, vigente desde el 1 de enero de 2017, es un texto sustentado y legitimado por una amplia consulta a nivel nacional que se realizó entre el 2012 y

el 2016 con actores de sectores públicos y de la sociedad civil, docentes, especialistas, expertos nacionales e internacionales para la estructura y contenido curricular. Allí se destaca lo siguiente:

En una sociedad diversa y aún desigual y, al mismo tiempo, con enormes potencialidades, aspiramos a una educación que contribuya con la formación de todas las personas sin exclusión, así como de ciudadanos conscientes de sus derechos y sus deberes, con una ética sólida, dispuestos a procurar su bienestar y el de los demás trabajando de forma colaborativa, cuidando el ambiente, investigando sobre el mundo que los rodea, siendo capaces de aprender permanentemente, y dotados con iniciativa y emprendimiento.

Este documento presenta un importante ejercicio en el cual expresa el modo en que estos enunciados que definen un horizonte para las políticas educativas se plasman en atributos y competencias que adquieren las y los estudiantes en su paso por las instituciones educativas. Ello se traduce en lo que se presenta como el perfil de egreso de la Educación Básica:

1. El estudiante se reconoce como persona valiosa y se identifica con su cultura en diferentes contextos.
2. El estudiante propicia la vida en democracia a partir del reconocimiento de sus derechos y deberes y de la comprensión de los procesos históricos y sociales de nuestro país y del mundo.
3. El estudiante practica una vida activa y saludable para su bienestar, cuida su cuerpo e interactúa respetuosamente en la práctica de distintas actividades físicas, cotidianas o deportivas.
4. El estudiante aprecia manifestaciones artístico-culturales para comprender el aporte del arte a la cultura y a la sociedad, y crea proyectos artísticos utilizando los diversos lenguajes del arte para comunicar sus ideas a otros.
5. El estudiante se comunica en su lengua materna, en castellano como segunda lengua y en inglés como lengua extranjera de manera asertiva y responsable para interactuar con otras personas en diversos contextos y con distintos propósitos.
6. El estudiante indaga y comprende el mundo natural y artificial utilizando conocimientos científicos en diálogo con saberes locales para mejorar la calidad de vida y cuidando la naturaleza.
7. El estudiante interpreta la realidad y toma decisiones a partir de conocimientos matemáticos que aporten a su contexto.
8. El estudiante gestiona proyectos de emprendimiento económico o social de manera ética, que le permiten articularse con el mundo del trabajo y con el desarrollo social, económico y ambiental del entorno.
9. El estudiante aprovecha responsablemente las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) para interactuar con la información, gestionar su comunicación y aprendizaje.
10. El estudiante desarrolla procesos autónomos de aprendizaje en forma permanente para la mejora continua de su proceso de aprendizaje y de sus resultados.
11. El estudiante comprende y aprecia la dimensión espiritual y religiosa en la vida de las personas y de las sociedades.

El texto señala además que este perfil de egreso es el resultado de la consistente y constante acción formativa del equipo de docentes y directivos de las instituciones y programas educativos

en coordinación con las familias. Esta acción se basa en enfoques transversales que responden a los principios educativos declarados en la Ley General de Educación y otros principios relacionados a las demandas del mundo contemporáneo. Estos enfoques transversales son:

1. Enfoque de derechos
2. Enfoque inclusivo o de atención a la diversidad
3. Enfoque intercultural
4. Enfoque igualdad de género
5. Enfoque ambiental
6. Enfoque orientación al bien común
7. Enfoque búsqueda de la excelencia

El Proyecto Educativo Nacional 2036, que toma vigencia en el año 2021, redefine la visión de la educación tomando en consideración los resultados de las consultas antes mencionadas; así, el texto señala:

Todas las personas en el Perú aprendemos, nos desarrollamos y prosperamos a lo largo de nuestras vidas, ejerciendo responsablemente nuestra libertad para construir proyectos personales y colectivos, conviviendo y dialogando intergeneracional e interculturalmente en una sociedad democrática, equitativa, igualitaria e inclusiva, que respeta y valora la diversidad en todas sus expresiones y asegura la sostenibilidad ambiental.

Desde esta visión, y ante la pregunta sobre a qué debe apuntar la educación en Perú, el Proyecto Educativo Nacional 2036 enuncia cuatro propósitos que han de organizar la acción en materia educativa en el país. Estos propósitos son:

1. Vida ciudadana: La educación peruana contribuye a que las personas convivamos de manera libre y justa en un Estado de derecho, con sólidas instituciones que garanticen el respeto a la dignidad humana, la igualdad ante la ley y la seguridad, cumpliendo nuestras obligaciones y ejerciendo nuestros derechos individuales y colectivos en una comunidad donde prime la confianza.
2. Inclusión y equidad: La educación peruana propicia que las personas convivamos reconociendo, valorando e incluyendo nuestra diversidad, eliminando toda forma de discriminación, garantizando la igualdad de oportunidades de aprendizaje y desarrollo, y priorizando la atención preferencial a las poblaciones que actualmente se encuentran en mayor desventaja.
3. Bienestar socioemocional: La educación nos habilita para conocernos y valorarnos entre nosotros mismos, autorregular nuestras emociones y comportamientos, establecer relaciones humanas sanas, identificar propósitos y sentido en lo que hacemos y lidiar con retos diversos, tanto para alcanzar nuestro desarrollo personal como para la convivencia. Asimismo, toma en cuenta que la cognición, el estado físico, la emoción y el desarrollo espiritual son aspectos indisolubles para desarrollar todo nuestro potencial individual y colectivo.
4. Productividad, prosperidad, investigación y sostenibilidad: La educación habilita a las personas a desempeñarnos productivamente y a desarrollar actividades alineadas con nuestras aspiraciones, que generan y aprovechan creativa, sostenible y responsablemente los recursos sociales, culturales, naturales y económicos. Con ello logramos el bienestar material tanto propio como colectivo. Asimismo, la educación favorece y se nutre de la

investigación, innovación y desarrollo para potenciar las oportunidades de desarrollo y prosperidad nacional.

Finalmente, también en el año 2021 el Marco Orientador para la atención de adolescentes en educación secundaria ha formulado una visión para la transformación de este nivel que recupera los principios antes mencionados, centrándose en la formación de ciudadanos y ciudadanas con sentido de pertenencia a una comunidad, compromiso con la construcción de una sociedad más justa y solidaria, con respeto y valoración de la diversidad. Define cuatro finalidades de la educación de adolescentes al 2031: el desarrollo personal y cuidado de sí mismo, la convivencia en la diversidad, cuidado del otro y el entorno, la participación para la transformación del entorno y la búsqueda del bien común, y aprender con autonomía.

El Proyecto Educativo Nacional regula y enmarca la totalidad de la educación, contemplando todos sus niveles; el Currículo Nacional de Educación Básica se centra en este nivel. De ellos se desprende que los sentidos orientadores de la educación son únicos, y van reconfigurándose o tomando un énfasis diferente en cada uno de los niveles educativos, acompañando así el desarrollo integral de las y los estudiantes. En el caso específico de la educación secundaria, es fundamental tener presente que es un nivel que está estructurado teniendo en consideración que su alumnado es mayoritariamente adolescente. Esto es, personas que están en un momento de grandes cambios en sus vidas, en el que se va adquiriendo gradualmente autonomía en sus decisiones, un momento clave en la construcción de las identidades y con gran proyección hacia su futuro. El Marco Orientador se elabora partiendo de reconocer esta especificidad.

La adolescencia es, además, un momento de gran potencial tanto desde el punto de vista individual como colectivo. El Comité de los Derechos del Niño -órgano de seguimiento de los compromisos asumidos por los Estados al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño – señala, en el párrafo 2 de la Observación General 20, que la adolescencia es una etapa de la vida que se caracteriza por “crecientes oportunidades, capacidades, aspiraciones, energía y creatividad, pero también por un alto grado de vulnerabilidad. Los adolescentes son agentes de cambio, y un activo y un recurso fundamentales con potencial para contribuir positivamente a sus familias, comunidades y países. En el mundo entero, los adolescentes colaboran de manera positiva en muchas esferas, como las campañas de salud y educación, el apoyo familiar, la enseñanza entre pares, las iniciativas de desarrollo comunitario, la elaboración de presupuestos participativos y la creación artística, y contribuyen en favor de la paz, los derechos humanos, la sostenibilidad del medio ambiente y la justicia climática. Muchos adolescentes están a la vanguardia en el entorno digital y los medios sociales, que desempeñan una función cada vez más central en su educación, su cultura y sus redes sociales y tienen potencial en materia de participación política y supervisión de la rendición de cuentas”.

Tomando en consideración el rumbo que fue tomando este debate en torno a los sentidos de la educación, el modo en que se plasmó en estos tres documentos mencionados – que en este momento son rectores de las políticas de educación secundaria – e incorporando aportes que emergen de la Constitución Nacional y la Ley General de Educación, y del debate actual sobre la educación secundaria en América Latina, se propone a continuación un conjunto de finalidades públicas que dan sentido a la educación secundaria en Perú, y que deberían motorizar un debate de transformación.

En primer lugar, es necesario retomar, entre esas finalidades públicas, las cuatro finalidades de la educación secundaria propuestas en el Marco orientador para la atención de adolescentes de educación secundaria. Se presentan aquí cuatro finalidades públicas, basadas en ellas.

- 1. Desarrollo personal y cuidado de uno mismo.** La experiencia escolar, inscripta en un itinerario educativo para el desarrollo personal y cuidado de uno mismo, debe representar la formación de adolescentes con mayor confianza y valoración de sí mismos con sus propias particularidades, con mayor ejercicio de autonomía y libertad, satisfechos con sus vidas y con una mejor percepción de la educación que reciben; con mayor capacidad de agencia y resiliencia para transformar sus vidas y su contexto social, aportando a la construcción de un país con mayor justicia, equidad y solidaridad. El Proyecto Educativo Nacional señala como uno de los propósitos de la educación peruana el bienestar socioemocional, entendido como “un estado de la persona que incluye el manejo adaptativo de las emociones, de su vida social, de su capacidad de sana convivencia y una mirada optimista a su desarrollo y el de la sociedad, espacios en los que encuentra un sentido y propósito; por ello, se conecta de modo profundo con el desarrollo de nuestra espiritualidad y ánimo de trascendencia. Así, el bienestar socioemocional se expresa en el equilibrio emocional (personal), la adaptación a la convivencia (social), la capacidad de lidiar con retos diversos (físicos, personales, académicos, etc.) y la contribución al bienestar colectivo (ciudadanía)”.
- 2. Convivencia en la diversidad, y cuidado del otro y del entorno.** La educación secundaria debe asegurar que todas y todos los adolescentes del país se relacionen con una alta valoración y aprecio de la diversidad, de manera justa, equitativa y solidaria. Además, que reconozcan que todas las personas tienen los mismos derechos y deberes, ejerzan una ética del cuidado y protección de lo humano y lo no humano, y asuman una postura crítica frente a asuntos públicos que los involucran como ciudadanos, trascendiendo la perspectiva individual en pro del bien común. De esta manera contribuirán a consolidar procesos democráticos, y a la promoción y defensa de los derechos humanos.
- 3. Aprender con autonomía.** La educación secundaria debe lograr que todas y todos los adolescentes aprendan de las situaciones, experiencias, problemas y de los distintos campos del conocimiento humano de manera autónoma, crítica y estratégica; y que reflexionen, en forma continua, sobre su propia forma de aprender haciendo uso de sus emergentes potencialidades. La educación de adolescentes tendrá como finalidad acompañar el despliegue de las potencialidades para aprender que en este periodo de vida emergen el desarrollo del pensamiento formal abstracto, la atención y la memoria, así como el desarrollo del pensamiento lógico, crítico y estratégico, la conciencia emocional para regular y motivar el proceso de aprendizaje y la superación de dificultades. Finalmente, a nivel social, la educación de adolescentes propiciará el aprendizaje con otros, en diálogo, con tolerancia, empatía, con la actitud de compartir dudas y socializar aprendizajes.
- 4. Participación para la transformación del entorno y la búsqueda del bien común.** La educación secundaria deberá asegurar que todas y todos los adolescentes, sin distinción de origen social y cultural, género, orientación sexual, edad, creencias religiosas o cualquier otro factor de distinción, aporten al diálogo, a la deliberación de asuntos públicos, a la construcción de una convivencia social armoniosa, a una acción ciudadana para la transformación de su entorno escolar, comunitario, local, regional, nacional y global, y a desarrollar actividades alineadas a sus aspiraciones, que generan y aprovechan creativa, sostenible y responsablemente los recursos sociales, culturales, naturales y económicos.

Estas cuatro finalidades, planteadas en el Marco Orientador, se enriquecen en diálogo otras que emergen del debate nacional e internacional, que en algún punto las retoman, pero que sin dudas las amplían y complementan. Estas finalidades públicas son:

5. **Formación para una vida productiva y creativa.** La escuela secundaria debe desarrollar en cada estudiante los conocimientos y habilidades que el mercado de trabajo les demanda para su contratación, así como oportunidades para identificar y experimentar sus talentos y habilidades laborales construidas en sus trabajos, familias o contextos comunitarios y experiencias para desarrollar perfiles ocupacionales asociados a las cadenas productivas disponibles en sus ámbitos de referencia. Ello contempla habilidades socioemocionales y cognitivas comunes a todas las áreas del trabajo, el desarrollo de perfiles ocupacionales o formación técnica y el desarrollo de experiencias de emprendimiento. Además, la escuela secundaria debe promover un espíritu creativo que trascienda a la producción económica, y que se oriente a la producción artística y cultural, fortaleciendo así los lazos de identidad individual y de la comunidad.
6. **Preparación para los estudios superiores.** La educación secundaria debe ofrecer a cada estudiante las capacidades básicas necesarias para que pueda optar por llevar adelante un proyecto de formación profesional. El nivel secundario de educación tiene un rol fundamental en la meta de garantizar igualdad de oportunidades para que cada persona pueda realizar la carrera superior que desea, si así lo deseara. Ello implica brindar oportunidades para desarrollar los conocimientos que las instituciones de educación superior les demandan, una potente orientación vocacional – que incluya información sobre las carreras, sus proyecciones laborales, costos e instituciones formadoras – y las condiciones académicas que requerirán para poder avanzar en sus estudios. Pero además es fundamental que contribuya eliminando toda valoración sexista o de clase que incentiva o desestimula a determinados grupos a continuar con sus estudios, o a formarse en una u otra especialidad. Esto es, si un principio de equidad en la educación superior es que cada estudiante tenga igual probabilidad de materializar el proyecto educativo que desea, es fundamental que la educación secundaria iguale las posibilidades de imaginar libremente su futuro profesional.
7. **Responsabilidad ambiental.** La educación secundaria debe promover valores, actitudes y comportamientos compatibles con el equilibrio ambiental y la protección de la diversidad biológica. Debe estimular una convivencia armónica con la naturaleza, la preservación de los recursos naturales y su utilización sostenible, promoviendo acciones de prevención del daño ambiental, así como la restauración de ecosistemas dañados. Ello contempla, entre otras acciones, promover el uso responsable de energías limpias y sustentables, el cuidado del aire y el agua en tanto soportes fundamentales de la vida en el planeta, el cuidado de la biodiversidad y la participación en favor del cuidado del planeta.
8. **Promoción del aprendizaje y el conocimiento como un valor en sí mismo.** La escuela secundaria debe promover una valoración del conocimiento como un medio para acceder a una vida digna en sociedad, pero fundamentalmente como un fin en sí mismo. Debe estimular la curiosidad y el disfrute por el saber. El propio proceso de enseñanza y aprendizaje debe ser propuesto no sólo como un recorrido orientado a un fin, sino como una experiencia valiosa en sí misma, un momento enriquecedor y de fortalecimiento de las personas.

9. **Promoción y creación de condiciones para una sociedad de la información y del conocimiento.** La educación secundaria debe favorecer una inserción más pertinente y estratégica de las y los adolescentes a la sociedad del conocimiento de la cual ya forman parte. Debe desarrollar competencias digitales, que hacen referencia al manejo y dominio de los instrumentos tecnológicos y al uso estratégico de ellos para el aprendizaje. También, competencias que permitan buscar información, evaluarla de manera crítica y transformarla en conocimientos nuevos. Asimismo, debe promover competencias relacionadas a la autonomía para guiar y dirigir su proceso de aprendizaje y el trabajo colaborativo en múltiples contextos de actividad, como las comunidades de interés y de aprendizaje, de manera simultánea, en donde puede informarse, compartir información y crear información de manera colaborativa.
10. **Una comprensión de la diversidad cultural de Perú, y de la coexistencia de múltiples cosmovisiones.** La escuela secundaria debe promover una concepción multicultural de la sociedad peruana, enfatizando en la coexistencia, la valoración positiva y el mutuo enriquecimiento de sus muy diversas historias y tradiciones. En principio, la escuela debe promover una aproximación de la realidad sustentada desde el pensamiento científico -en tanto saber socialmente considerado como valioso- con el fin de fortalecer a las nuevas generaciones en su capacidad de comprenderla y transformarla. Pero, al mismo tiempo, debe poner en conocimiento de sus estudiantes la coexistencia en la sociedad peruana de muy diversas culturas y cosmovisiones que conviven y dialogan con el conocimiento científico, y estimular el enriquecimiento de cada una de estas cosmovisiones en su interacción con las otras. La escuela secundaria debe ofrecer un panorama que dé cuenta de las tensiones que subyacen a esa coexistencia de culturas en el territorio, con una larga historia de conflictos, así como dotar a las nuevas generaciones de herramientas orientadas a la pacificación y la convivencia pacífica.

Todas y cada una de estas finalidades públicas configuran un horizonte de la educación secundaria, y la posicionan como una herramienta fundamental para la construcción de una sociedad justa, libre y democrática. Se constituyen en sí en un proyecto político, que establece no sólo la razón de ser y los objetivos de la educación secundaria, sino que promueve una serie de principios que delimitan el espacio de lo posible en términos de los caminos a recorrer para el logro de esos objetivos. Así, por ejemplo, una educación que tiene por objeto promover la convivencia en la diversidad no puede sostener sus dinámicas sustentadas en prácticas discriminatorias, ni se puede apoyar en una estructura escolar segmentada y segregada socialmente, o en prácticas homogeneizadoras; tampoco puede promover la participación y el espíritu crítico y al mismo tiempo negar la posibilidad de las y los estudiantes de expresar su posicionamiento respecto a temas que los involucran. Así, desde este mismo horizonte que se configura al explicitar los sentidos de la educación secundaria es posible delinear el marco de referencia desde el cual serán diseñadas las políticas para llevar adelante esa educación.

b) Marco de referencia de las políticas de educación secundaria

Las estrategias de política que deben adoptarse para el logro de los fines enumerados deben inscribirse en un marco de referencia que les dé legitimidad y que se desprende, precisamente, de estas mismas finalidades públicas. Las metas educativas no pueden ser alcanzadas de cualquier modo, sino que es necesario explicitar los principios que emergen de ese marco de

referencia para su cumplimiento. Poniendo el foco en la educación secundaria, es importante señalar que ésta debe cumplir, al menos, con los siguientes requisitos:

1. **Pública.** La educación secundaria debe ser una educación pública, y es imperativo asegurar que el carácter público de la educación sea garantizado en todo momento y espacio de prestación de servicios educativos. Esto es, todo servicio educativo, sea que se inscribe en el marco de un establecimiento estatal o no estatal, debe brindarse de modo acorde a la función de garantía del derecho a la educación asumida por el Estado peruano. Ello se traduce en que todo establecimiento debe garantizar en su dinámica la plena vigencia de todos sus derechos a cada miembro de la comunidad educativa, y en particular a sus docentes y estudiantes.
2. **Gratuita.** La educación secundaria no debe representar ningún costo para el estudiantado y sus familias. Ello implica, en principio, la imposibilidad de cobro de cualquier tipo de matrícula o cuota por parte de los establecimientos educativos estatales. Pero ello no alcanza para avanzar hacia la universalización del nivel secundario; la distribución inequitativa de la riqueza impide asegurar a todas y todos los adolescentes sus derechos básicos (alimentación, vestido, vivienda, salud, educación) y otras condiciones que hacen posible su desarrollo personal. En consecuencia, el Estado debe proveer a las y los estudiantes de materiales y recursos educativos, transporte, una infraestructura escolar adecuada, alimentación escolar, cuidado de la salud, dispositivos digitales con conectividad y otros servicios complementarios necesarios para poder sostener su escolaridad en el nivel secundario. Cabe destacar que la gratuidad es un principio que tiene larga vigencia en la educación peruana. En el caso de la educación secundaria, tiene más de 60 años, y fue fervientemente defendida por la sociedad en momentos en que quiso restringirse.
3. **Universal.** Todas las personas -adolescentes, jóvenes o adultas- tienen derecho a cursar y completar sus estudios en el nivel secundario de educación, sin distinción de ningún tipo. A los fines de garantizar este derecho, es obligación del Estado asegurar a cada habitante del territorio peruano la oportunidad de acceder a este nivel. Ello implica garantizar en cada punto del territorio la disponibilidad de algún tipo de oferta de educación secundaria, pública y gratuita, así como conectividad en todo el territorio para avanzar hacia modelos híbridos de educación. Además de asegurar la disponibilidad, el Estado debe garantizar a cada persona el acceso libre a esa oferta, sin ningún tipo de restricción y libre de toda forma de discriminación.
4. **Equitativa.** El Estado peruano debe garantizar, a través de la educación secundaria, igualdad en los logros educativos. Esto es, todas y todos los adolescentes deben poder iniciar y concluir el nivel de educación secundaria y apropiarse adecuadamente de las competencias previstas para el nivel, sea cual sea su origen social y cultural, desarrollando al mismo tiempo sus capacidades y talentos específicos. La igualdad en los logros educativos es un principio central en el diseño de las políticas educativas. El principio de equidad apela a la idea de que se debe tratar de forma diferenciada lo desigual en su origen para alcanzar esa igualdad que es el objetivo de la política. Este principio parte del reconocimiento de que tratar a todos por igual en una sociedad con grandes desigualdades es reproducir y profundizar esas desigualdades existentes; del mismo modo, tratar a todos por igual en sociedades con gran diversidad es generar mecanismos de discriminación que se terminan traduciendo en

nuevas desigualdades. En consecuencia, para garantizar la igualdad en los logros educativos el Estado debe dar a cada persona las oportunidades educativas en función de quién es; debe relacionarse con cada sujeto a partir del lugar que ocupa en la estructura social y del reconocimiento de su identidad, desarticulando todo rasgo discriminatorio de la acción pública y de la dinámica social en que se inscribe esa acción, con la finalidad de lograr la igualdad buscada.

5. **Inclusiva.** La educación secundaria debe sostener como uno de sus pilares fundamentales la plena vigencia del principio de no discriminación. Debe generar prácticas basadas en el reconocimiento de cada sujeto, en función de su cultura, su posicionamiento en la estructura de clases, sus atributos y habilidades particulares, sus creencias y su identidad. El progreso de las y los estudiantes no debe depender sólo de sus características personales, sino del tipo de oportunidades y apoyos que sus instituciones educativas les brinden. La inclusión educativa asume como norma que las y los adolescentes son diversos y que estos aprenden, por lo tanto, de diversas maneras y de modo singular. Esta diversidad lleva a la necesidad de comprender las particularidades y necesidades de cada estudiante y apoyarle en su proceso de aprendizaje, con adecuados instrumentos y procedimientos.
6. **Integradora.** La educación secundaria debe basarse en diseños institucionales y prácticas que promuevan la convivencia y el trabajo colectivo entre estudiantes diferentes. Para tal fin, es necesario promover acciones que desarticulen todos los mecanismos de segmentación existentes, y que obstaculizan la interacción y el trabajo colectivo entre personas con diferencias de género, etnia, religión, nivel socioeconómico o de cualquier otro tipo. Las experiencias educativas en contextos de diversidad son clave para promover la convivencia pacífica, el respeto hacia el otro, el reconocimiento y la cohesión social.
7. **Intercultural.** La educación secundaria en Perú debe tomar como marco de referencia que se imparte en un medio que se caracteriza por la coexistencia de muy diversas culturas y tradiciones. Coexisten en el territorio peruano, desde hace siglos, comunidades pertenecientes a culturas milenarias de este continente con otras provenientes de Europa, África y Asia. Se suma a ello los procesos migratorios más recientes que acercan al territorio grupos provenientes de muy diversos puntos de la región. En consecuencia, la educación secundaria debe tener un carácter intercultural, es decir, debe poner especial énfasis en dar cuenta de la coexistencia de diversas cosmovisiones y, en particular, diversos modos de pensar la niñez y la adolescencia. El carácter intercultural de la educación secundaria debe ser universal; la totalidad del estudiantado debe recibir una formación que le provea las claves de comprensión de las diferentes culturas y cosmovisiones que conviven en el país, promoviendo así el reconocimiento y la cohesión social. Además, todas y cada una de las culturas que habitan el territorio peruano deben verse dignamente reflejadas en las diferentes áreas curriculares del nivel secundario. Por último, la educación intercultural debe además brindar los recursos para consolidar una convivencia pacífica entre las diferentes culturas que habitan el territorio peruano.
8. **Centrada en los sujetos.** Históricamente la educación secundaria tuvo como sustento la premisa de que las y los estudiantes deben adecuarse a las características de la institución a la que asisten, y la capacidad de cada estudiante de hacer esa adaptación era determinante de sus logros educativos. Para quienes vienen de familias privilegiadas de clases medias urbanas, ese proceso fue siempre sencillo, pues la escuela fue pensada casi a su medida.

Para los sectores rurales, los pueblos indígenas, o los y las adolescentes de las familias más pobres la dificultad de concretar esa adaptación ha sido, en muchos casos, la causa de su desescolarización. Es fundamental poner fin a esta lógica discriminadora: la escuela secundaria debe adecuar sus prácticas a las particularidades de cada estudiante, estrategia necesaria para garantizar de forma universal un ejercicio pleno del derecho a la educación. La acción educativa debe ser concebida desde las personas, reconociendo la centralidad del aprendizaje en función de sus necesidades, características y aspiraciones, y que esta se suscita en diversos contextos y a lo largo de la vida, produciéndose diferentes trayectorias que deben ser reconocidas y fortalecidas poniendo el sistema educativo y su operación al servicio de esta finalidad. Ello lleva a la necesidad de desarrollar en cada plantel docente y directivo de las instituciones escolares la capacidad de identificar, estudiante por estudiante, la estrategia más adecuada para el logro de los objetivos institucionales. Una de las características más importantes y valiosas de las y los adolescentes es su diversidad. Pero sin las capacidades y la mediación necesaria la inadecuada atención a esta diversidad puede debilitar los procesos de convivencia social, debido a que la diferencia en las experiencias de vida, culturas, lenguas y perspectivas puede provocar comportamientos de discriminación, exclusión y violencia, como formas de poder y dominación.

9. **Acorde a la autonomía progresiva de las y los adolescentes.** Como parte de una educación centrada en los sujetos, la educación secundaria debe ser un espacio de referencia y acompañamiento de cada adolescente en el proceso de construcción de identidad, y en el logro progresivo de su autonomía. La adolescencia es uno de los momentos -en términos identitarios y relacionales- de mayores cambios en la vida de las personas. Representa, en la mayoría de los casos, el paso de relaciones con sus pares, con las instituciones y con la comunidad mediadas por las personas adultas de referencia -propio de la niñez- hacia vínculos no mediados, directos, redefiniendo así sus espacios de pertenencia. La escuela debe acompañar este proceso empatizando con la especificidad que representa la adolescencia año a año, desplazando la concepción adultocéntrica que prevalece en sus prácticas y dotando de recursos y de espacios seguros como condiciones que facilitan este proceso vital en cada estudiante.

10. **Participativa y democrática.** La educación secundaria debe tener como uno de los pilares de su funcionamiento la activa participación de sus estudiantes. La participación estudiantil es, por un lado, un ejercicio de aprendizaje de la formación ciudadana y la vida democrática; por el otro, un valor en sí mismo, la materialización de los derechos a ser oídos, a expresar la opinión y ser tenidos en cuenta, a recibir información y a asociarse, promulgados en la Convención de los Derechos del Niño. Las y los adolescentes se irán formando como ciudadanos a través de experiencias de participación transformadora, en las que pondrán en práctica competencias como el pensamiento crítico, creatividad e innovación, deliberación y concertación, toma de decisiones y comunicación. Para este fin, las instituciones educativas activarán procesos participativos que permitan al estudiantado incidir en la gestión institucional; deben promover y acompañar, además, su participación en la transformación de sus comunidades o localidades en relación con el cuidado del ambiente, la vida social y la conservación cultural. Asimismo, deben estimular su participación cultural, artística, científica-tecnológica, deportiva y recreativa. Debe estimular reflexiones y prácticas que los habilite para ser protagonistas del rumbo de su vida escolar, siendo agentes de cambio con una visión crítica de los problemas por los que atraviesa el país y un compromiso con la transformación social y la construcción de una

sociedad más justa e inclusiva. La educación secundaria debe garantizar a cada estudiante los recursos y los mecanismos que les permitan aportar al diálogo y deliberación de asuntos públicos, a la construcción de una convivencia social armoniosa, a una acción ciudadana para la transformación de su entorno, y a desarrollar actividades alineadas con sus aspiraciones, aprovechando creativa, sostenible y responsablemente los recursos sociales, culturales, naturales y económicos a los que tienen acceso.

- 11. Basada en el aprendizaje como hecho colectivo.** La escuela secundaria debe promover el aprendizaje como un hecho colectivo, un momento de producción de conocimiento compartido y solidario entre sus estudiantes, desplazando así prácticas individualistas y competitivas muy arraigadas en el funcionamiento de las instituciones escolares. El aprendizaje colectivo no emerge naturalmente de la mera coexistencia de estudiantes en el aula, sino que requiere de un contexto educativo construido para tal fin, dinámicas que exceden al aula y que involucran a toda la institución. En tal sentido, se debe impulsar la organización de las instituciones educativas de educación secundaria como comunidades de aprendizaje, lideradas institucional y pedagógicamente por sus directivos, con la participación de todos sus miembros.

Queda así delineado, en primer lugar, el horizonte de las políticas de educación secundaria; esto es, por qué es necesario sostener un esfuerzo público de tal magnitud orientado a brindar una educación secundaria de calidad de modo universal, qué es lo que se espera que esta educación brinde a cada estudiante, y a la sociedad en general. Una vez establecido ese horizonte se definieron aquí, en segundo lugar, una serie de principios que establecen cómo deben ser las políticas que se desarrollen para el llegar a él.

Una definición clara de la educación secundaria que se quiere garantizar a las nuevas generaciones es un pilar fundamental desde el cual abordar un cambio sustantivo, un proceso de reforma. Y como tal, es importante que refleje una toma de posición debatida y consensuada respecto a un futuro deseado. Esa imagen de futuro, legitimada en el debate público y participativo, se constituye en un proyecto político, un principio de organización que tiene como objetivo estructurar el devenir del accionar del Estado y de la sociedad. Esa imagen de futuro resignifica el presente: ya no es una mera determinación inevitable del pasado, un efecto de su inercia, sino un momento fundante del proceso de construcción de esa educación deseada.

2. Avances y problemas críticos de la educación secundaria en Perú

La política puede ser entendida, entonces, como la capacidad de transformar la realidad actual en ese horizonte concebido como proyecto político. En la sección anterior se presentaron los principios que definen ese horizonte, y las reglas de juego con las que deben regirse las acciones que se lleven a cabo para avanzar hacia él. Ahora bien, la política aparece como búsqueda de una solución a la tensión que hay entre ese futuro deseado y la realidad actual. El diseño de la política requiere, entonces, de un conocimiento acabado del panorama educativo en el presente, a los fines de identificar qué acciones deben ser sostenidas y reforzadas, cuáles redireccionadas, y cuáles acciones aún no entraron en la agenda pública y debieran ser incorporadas.

Se propone aquí un recorrido por un conjunto de apreciaciones puntuales que permite bosquejar, de un modo muy sintético, el panorama de la educación secundaria en Perú. Uno de

los modos más inmediatos de aproximarse a esta realidad es poner la mirada sobre los resultados de las políticas orientadas a garantizar este nivel educativo. Esto es, analizar en qué medida las niñas y los adolescentes acceden al nivel medio de educación, logran sostener su escolarización hasta graduarse, y en este recorrido se apropian de los saberes previstos a partir de las propuestas curriculares vigentes. ¿Cuál es el criterio para establecer si se va por el camino adecuado o, por el contrario, es necesario hacer ajustes y modificaciones sustantivas en la acción estatal dirigida a sostener este nivel? Los marcos normativos vigentes son los que operan como referencia para este ejercicio de valoración. Concretamente, el hecho de que la educación secundaria forme parte del ciclo obligatorio de educación permite sostener que la totalidad de las niñas y los adolescentes debieran ingresar al nivel, permanecer y graduarse, así como lograr aprendizajes sustantivos. La distancia a ese horizonte de universalidad pasa a ser, entonces, el principal criterio desde el cual establecer ese juicio de valor.

a) La expansión de la educación secundaria

El nivel secundario, tal como ya se señaló, tiene una larga historia en Perú, y década tras década se ha ido consolidando, creando una base desde la cual es posible obtener logros que merecen ser destacados, así como identificar los desafíos que se enfrentan en la actualidad. Durante el siglo XX, la educación secundaria se desarrolló como responsabilidad del Estado en forma progresiva hasta la sanción de la obligatoriedad en 1993. Entre sus características salientes se destaca la expansión creciente, sobre todo desde los años '50 en adelante, un peso casi determinante de la función propedéutica, preparatoria para la educación superior, y un carácter segmentado en función del origen social y, de manera más reciente, según la localización de la oferta. En el siglo XXI Perú, con sus particularidades, exhibe un patrón de expansión sostenida y segmentada comparable al de otros países de la región: promueve importantes logros de acceso y presenta una trayectoria destacable en reducción de brechas de acceso a lo largo del tiempo, pero genera desigualdades en la distribución y en el tipo de la oferta, en la calidad de los recursos y el equipamiento disponibles, en las oportunidades de aprendizaje que promueve y en las trayectorias de los estudiantes.

La dinámica de expansión, al tiempo que reconfigura los sistemas educativos y sus lógicas de gobierno, también enfrenta las transformaciones que trastocan la relación de los sistemas educativos con la sociedad. Estas transformaciones impactan en las funciones históricamente reservadas a la escuela secundaria, impacto que no solamente alcanza a la revisión de su histórica función selectiva, sino a la definición sobre qué espera la sociedad de los niños y las jóvenes, qué les ofrece esa misma sociedad durante su trayectoria formativa y luego del egreso y, finalmente, en qué medida la escuela los considera como sujetos cuyas expectativas, deseos, necesidades en el presente de su experiencia estudiantil son considerados por la escuela.

El sistema escolar peruano se ha expandido de manera notable durante las dos primeras décadas de este milenio. En cuanto a la educación secundaria, los indicadores muestran progresos en todas las dimensiones de la escolarización: acceso, progresión, aprendizajes y conclusión del nivel. En primer lugar, cabe señalar que el 97,7% de quienes terminan el nivel primario de educación ingresan al nivel secundario; esto es, la tasa de transición está cerca de ser universal. Si se comparan los niveles al 2019 con los de 2002, se constata lo siguiente:

- Hubo una mejora en cinco puntos porcentuales respecto de su valor en el 2002.
- el incremento en la tasa de transición de las adolescentes mujeres rurales es cinco veces mayor que la de sus pares urbanas, y la tasa de transición de los adolescentes rurales es

cuatro veces mayor. Esto es, hay una reducción importante de brechas en términos de territorialidad y de género.

- Al 2019 ya no se observan brechas entre adolescentes con lengua materna castellana y lengua indígena, siendo la mejora de la tasa de transición a secundaria de los adolescentes de pueblo originarios tres veces mayor que la de los adolescentes de habla castellana.
- Las brechas de transición entre adolescentes provenientes de hogares no pobres y los de pobreza extrema se redujeron significativamente: el nivel de mejora de los adolescentes pobres extremos es cuatro veces mayor que el de sus pares no pobres.

Estos incrementos diferenciales entre distintos grupos sociales llevaron a que las tasas de transición tendieron a homogeneizarse, llegando a valores que, en todos los casos, superan a 94%. Estos datos alcanzan para evidenciar una acción estatal que fue efectiva frente a la necesidad de retener dentro del sistema educativo a estudiantes provenientes de los sectores sociales más discriminados o con menos posibilidades de sostener su escolaridad, entre los que se destacan -a partir de la información disponible- quienes son de familias pertenecientes a comunidades indígenas, de los sectores más pobres o de las áreas rurales. Ese esfuerzo se tradujo en la casi universalización del ingreso a la educación secundaria.

Es importante subrayar que la expansión de la secundaria fue uno de los componentes más importantes de las reformas educativas del siglo pasado. Las medidas implementadas para ampliar el acceso a la educación secundaria incluyeron la dotación de infraestructura escolar, el aseguramiento de su gratuidad y obligatoriedad y la promoción de la inversión pública y privada en la educación. Incluso en algún momento se optó por el uso intensivo de los locales escolares existentes, reduciendo la jornada escolar para hacer factible el funcionamiento de turnos de mañana, de tarde, y también el vespertino o nocturno, en aulas compartidas por distintos grupos de estudiantes, hecho que luego repercutiese en la calidad de la educación ofrecida a los estudiantes.

Luego que los indicadores de acceso fueron mostrando mejoras importantes, la preocupación se orientó a la retención y culminación de la secundaria. Cabe señalar que el 79% de las y los adolescentes culminan el nivel secundario, una de las tasas más altas de graduación del conjunto de los países de América Latina. Hay un 21% que no logra completar este nivel, nuevamente concentrado entre los sectores donde las políticas educativas tienen menos efectividad: adolescentes de la población indígena, rural y de mayor pobreza, entre otros. Al menos tres elementos se pueden poner en consideración para explicar la expansión de la educación secundaria a lo largo de su historia:

- La demanda creciente de acceso de las y los adolescentes a este nivel por los sectores medios y los sectores populares que se fueron incrementando, sobre todo en las ciudades, como consecuencia de las mejoras de sus condiciones socioeconómicas y los procesos migratorios en el país. La población buscó no solamente mejoras económicas, sino también mejoras sociales, una mayor representación de sus intereses y una mayor participación en los servicios que el Estado debía brindar.
- La relación que establecieron los diversos gobiernos entre educación y crecimiento económico. A lo largo del siglo XX, formar a los sectores populares y la población campesina tenía sustento en la generación de los recursos humanos que el país necesitaba, primero, para aprovechar los recursos naturales y hacerlos productivos y, luego, para sostener el desarrollo de un incipiente proceso de industrialización y el florecimiento del capitalismo en el país. Más recientemente, y producto de los procesos de construcción de consensos y del

posicionamiento de la gramática de los derechos humanos, la generación de una mayor conciencia respecto a la exclusión de adolescentes de áreas rurales, pueblos originarios, pobres y afrodescendientes, y la urgencia de incluirlos en la agenda educativa.

- La educación superior se ha instalado fuertemente en la sociedad como un horizonte posible, y como la base del progreso social y personal. Desde allí, pasó a ser anhelado por las y los adolescentes y sus familias, e incluso por docentes del nivel medio que estimulan a sus estudiantes a continuar sus carreras universitarias, posicionándose consecuentemente como una fuerte motivación para culminar la educación secundaria.

Ahora bien, los desafíos que quedan por delante son muchos, y de suma complejidad. El problema más evidente es la dificultad de consolidar la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación. Pese a los avances señalados en términos de reducción de brechas, la educación secundaria continúa reproduciendo desigualdades entre las y los adolescentes. Por un lado, aquellas desigualdades que tienen como sustento el origen social y de las y los estudiantes, y el nivel socioeconómico de sus familias; por el otro, desigualdades que resultan de la persistencia de históricos mecanismos de discriminación, que evidencian la dificultad del sistema educativo de garantizar trayectorias escolares dignas y equitativas en contextos de gran diversidad cultural e identitaria.

Un segundo problema es de eficacia; los esfuerzos que realizan las y los adolescentes y sus familias para matricularse, asistir y permanecer en la educación secundaria, y los esfuerzos del estado a través de sus políticas, no son suficientes para lograr que todas y todos egresen oportunamente de este nivel con los aprendizajes esperados.

Esto es, si bien hubo significativos avances en los índices de transición, matrícula y asistencia neta a la educación secundaria y en la reducción del atraso, la repetición y la deserción escolar, la agenda que queda por delante enfrenta aún desafíos muy complejos:

- En principio, y como ya se señaló, el 21% de las y los adolescentes no logran completar el nivel secundario. Este porcentaje se eleva al 35% en las zonas rurales, y al 49% entre aquellos que viven en situación de pobreza extrema.
- La tasa de asistencia de las y los adolescentes al nivel de educación secundaria muestra un incremento significativo entre 2001 y 2019, al pasar de 69% a 87%. De todos modos, hay niveles elevados de desescolarización entre ciertos grupos poblacionales, en particular los de áreas rurales (17%), comunidades indígenas (17%) o de familias con muy bajos ingresos (28%).
- La tasa de repitencia en la educación secundaria se reduce a la mitad entre el 2000 y 2020, pero de manera insuficiente en los segmentos de adolescentes varones, las y los adolescentes rurales y los estudiantes de instituciones educativas de gestión estatal.
- El atraso escolar entre estudiantes de secundaria se ha reducido a la tercera parte del valor que tenía en el año 2000, pero sigue siendo significativo entre las y los adolescentes de área rural y con lengua materna indígena.
- Pocos adolescentes logran desarrollar aprendizajes complejos del currículo nacional, un grupo más numeroso sólo adquiere un nivel básico en matemáticas, comprensión de textos, ciencias sociales y ciencia y tecnología, y otro grupo ni siquiera logra ese nivel, siendo los más perjudicados las y los adolescentes del área rural y de escuelas de gestión pública, los repitentes y con lengua materna indígena.
- Menos del 20% de adolescentes del país alcanza un rendimiento satisfactorio en las competencias evaluadas en el Segundo año de Secundaria por la Evaluación Censal de

Estudiantes, estos resultados afectan más aguda e injustamente a las y las adolescentes del área rural y con lengua originaria.

- En promedio, menos de 18 de cada 100 estudiantes del segundo grado de educación secundaria logra el nivel satisfactorio de aprendizaje en matemáticas, comprensión lectora, ciencias sociales y ciencia y tecnología. Entre 2015 y 2019 se observa un estancamiento en el nivel satisfactorio de comprensión de textos, alrededor del 14.5% de estudiantes, mientras que, en matemática, un incremento de 8.2 puntos porcentuales en el mismo período.
- Aunque en ciencias sociales y ciencia y tecnología no es posible identificar tendencias, porque solo se dispone de resultados para dos años en ambos casos, sí se puede indicar que, en ciencias sociales, entre 2016 y 2018 hubo una reducción de 3.4 puntos porcentuales en el porcentaje de estudiantes con nivel satisfactorio, y, en ciencia y tecnología, entre 2018 y 2019, por el contrario, un incremento de 1.2 puntos porcentuales.
- Las y los adolescentes pobres, quienes tienen lengua materna indígena y las adolescentes del área rural muestran una tasa todavía alta de deserción acumulada en la educación secundaria.
- Finalmente, otro problema es el déficit de educación ciudadana y convivencia escolar que afecta negativamente el bienestar de las y los adolescentes en las instituciones de educación secundaria.

Cabe destacar dos apreciaciones, transversales a los puntos antes enumerados. En primer lugar, es clave señalar que los sectores que se ven beneficiados en los procesos de expansión educativa son los mismos que aún requieren de mayores esfuerzos en los procesos orientados a universalizar el acceso a la educación. Ello responde al carácter selectivo y discriminador que tuvo históricamente la escuela secundaria: se trata de un nivel que estuvo dirigido, en sus inicios, a los sectores urbanos más acomodados, clases medias y altas. Este rasgo distintivo del nivel llevó a que, a inicios de este siglo, casi la totalidad de las y los adolescentes provenientes de estos sectores ya estaban ejerciendo plenamente su derecho a la educación. Los procesos expansivos más recientes apuntaron a la inclusión de los históricos postergados: los sectores más pobres, los de las zonas rurales, indígenas y afrodescendientes, entre otros. Es por ello por lo que, en casi la totalidad de los casos, los indicadores de expansión educativa son al mismo tiempo de reducción de brechas de acceso. Ahora bien, los avances en términos de disfrute del derecho a la educación de estos sectores históricamente excluidos son aún muy insuficientes, y por ello siguen acumulando los indicadores más críticos.

En segundo lugar, es importante señalar que la gran protagonista y artífice de esos procesos de expansión e inclusión educativa es la escuela pública. Es en sus aulas donde día a día se enfrenta el cada vez más complejo desafío de garantizar experiencias educativas dignas a grupo sociales hasta ahora ajenos a la cultura escolar. Ello explica, en gran medida, por qué muchos de los indicadores más negativos tienden a tener mayor prevalencia en los establecimientos estatales. La diferencia entre la experiencia educativa de las escuelas estatales respecto a las no estatales radica en el perfil de sus estudiantes, su origen social, su situación familiar y su proximidad o alejamiento con el tipo de estudiantes con los que históricamente han interactuado.

Los pocos datos antes reseñados ya alertan sobre la necesidad de hacer cambios urgentes que permitan universalizar el ejercicio del derecho a la educación a las nuevas generaciones de adolescentes y jóvenes. De todos modos, para tener elementos que permitan precisar más el carácter y la magnitud de esos cambios es necesario incorporar en el análisis aspectos cualitativos que hacen a la experiencia de las y los estudiantes, las condiciones en que

transcurren sus días en las instituciones educativas, el clima escolar. Por último, es clave poner también la mirada en las escuelas, sus dinámicas, sus fortalezas y debilidades.

A los efectos de organizar una presentación de los principales desafíos que debe enfrentar la educación secundaria, y que representan el principal motivo de una reforma del nivel, se enuncia a continuación un conjunto de problemas o nudos críticos que lo caracterizan. Estos problemas se organizaron en torno a tres grupos principales: aquellos que remiten a las trayectorias educativas y la experiencia escolar, los problemas en el funcionamiento del sistema educativo y los relativos a la proyección de las y los egresados del nivel secundario en estudios superiores, en el mercado de trabajo y en la vida ciudadana.

b) Problemas en las trayectorias escolares y el bienestar de las y los adolescentes

Se pueden mencionar al menos dos problemas relacionados con la desigualdad de oportunidades y de resultados educativos entre adolescentes de diferentes sectores de la sociedad: la dificultad de las familias para lograr que sus hijas e hijos puedan acceder, permanecer y concluir la secundaria, al punto que no todos egresan oportunamente con los aprendizajes esperados, y los serios problemas de convivencia escolar.

✓ Adolescentes indígenas, rurales y con mayores niveles de pobreza siguen sin completar la educación secundaria

Como ya se señaló, a pesar del incremento en los índices de transición, matrícula y asistencia neta a la educación secundaria y la reducción del atraso, repetición y deserción escolar, el país no ha logrado universalizar la culminación de la educación secundaria, siendo las y los adolescentes de poblaciones indígenas, rurales y de mayor pobreza los que abandonan en mayor proporción la secundaria sin completarla.

Son estos grupos poblacionales los que ya desde los inicios de sus trayectorias escolares han quedado expuestos a ofertas educativas más débiles, quienes con más frecuencia asistieron a un PRONOEI o no accedieron a educación inicial; estudiaron en escuelas primarias de menor calidad, tuvieron un bajo rendimiento en ellas o presentan atraso escolar desde este nivel. El hecho de vivir en zonas de menor oferta de servicios públicos seguramente los expuso en mayor medida a tener que migrar para acceder a la educación secundaria, enfrentando situaciones de segregación o discriminación y violencia por su nivel socioeconómico u origen cultural; son quienes experimentan mayores dificultades para adaptarse a una nueva cultura escolar que les demanda, entre otras cosas, mostrar mayor autonomía, autorregulación y exigencia académica. Todas estas condiciones les demandan un elevado esfuerzo de adaptación que, de no lograrlo, incrementan su posibilidad de repetir, desvincularse del sistema educativo y no concluir la secundaria. Dese la primera infancia, los sectores sociales más desprotegidos quedan expuestos a dinámicas propias del sistema educativo que van dificultando su trayectoria, desencadenando así con gran frecuencia la interrupción de la trayectoria educativa.

Las dificultades del sistema educativo, y de la política social en general, de neutralizar las desigualdades iniciales entre estudiantes explica también esta temprana desescolarización en ciertos grupos específicos de la población. Tienen menor probabilidad de realizar la trayectoria escolar esperada las y los adolescentes que trabajan o se ven atrapados por las dinámicas familiares de cuidado, los que acceden a servicios que no responden a sus demandas y necesidades diversas y los que emplean varias horas para llegar a colegios alejados de sus hogares. En estos casos, la asistencia es menor y la repetencia, el atraso y la

no conclusión se incrementan. Se sienten igualmente expulsados de la escuela secundaria quienes han perdido la motivación por estudiar porque la educación secundaria ha dejado de ser vista como un medio para una inserción satisfactoria al mercado de trabajo, o porque brinda poca acogida a su cultura adolescente, ofrece contenidos poco relevantes para sus vidas, porque mantienen docentes con bajas expectativas respecto de su rendimiento y utilizan estrategias didácticas diferentes a las que utilizan sus estudiantes para aprender en contextos extraescolares.

Factores como éstos, reseñados aquí a modo ilustrativo, permiten dar visibilidad a los múltiples mecanismos de selección y discriminación a los que se ven expuestos quienes provienen de los contextos sociales históricamente relegados del Perú. Ya desde la educación inicial las familias indígenas, las que viven en las zonas rurales del país o las que, habitando en pequeñas o grandes ciudades, viven en condiciones de pobreza o exclusión, deben comenzar a sortear obstáculos para que sus hijas e hijos puedan tener acceso a servicios educativos de calidad, y la gran mayoría de las veces no lo logran. Llegan a la escuela secundaria con trayectorias que distan mucho de las que pudieron tener los sectores urbanos más acomodados estableciendo un punto de partida para este nivel en condiciones muy desiguales. Pero, además, la oferta educativa en el nivel secundario no hace más que profundizar esta desigualdad inicial, fortaleciendo así históricos mecanismos de segmentación social y de reproducción de las desigualdades.

✓ **Adolescentes de diferentes sectores sociales muestran menor probabilidad de experimentar niveles adecuados de bienestar escolar**

El hecho que cada adolescente pueda acceder al nivel medio de educación, cursar cada año, graduarse y en ese recorrido adquirir todos los conocimientos previstos en la propuesta institucional constituye un aspecto fundamental del ejercicio del derecho a la educación. Pero ello no es suficiente, pues además las instituciones educativas deben ser espacios donde tengan plena vigencia todos los derechos humanos. Entre ellos, se pondrá atención aquí a referencias que tengan que ver con concebir a las escuelas como espacios libres de toda forma de violencia, con plena vigencia del principio de no discriminación, y donde se pueda ejercer libremente el derecho a participar.

La convivencia en las instituciones, entre estudiantes y con docentes, pasa a ser un aspecto central desde el cual abordar el clima escolar. La calidad de la experiencia escolar y, en particular, el clima que se vive cotidianamente en las instituciones constituye un elemento clave a ser observado. Son muchos los factores para tener en cuenta cuando se analiza el clima institucional, pero los mayores desafíos tienen que ver con desarrollar estrategias que permitan avanzar en la mejora de la convivencia escolar, y en particular abordar las situaciones de violencia.

La violencia en las escuelas, apañada por la tolerancia social, es en sí inadmisible, es una violación inaceptable a los derechos de las y los estudiantes. Pero además tiene efectos negativos sobre sus aprendizajes, su trayectoria escolar, su bienestar socioemocional y su formación ciudadana. También incide en el desarrollo de comportamientos depresivos y autodestructivos, como el abuso de drogas o el suicidio, e influye en las expectativas de continuar estudiando después de la secundaria.

En 2019, el 68.5% de adolescentes, entre 12 y 17 años, manifestó haber sufrido alguna vez violencia física o psicológica en la escuela y el 44.7% reportó haber sido víctima de violencia

en los últimos doce meses. Un tercio del estudiantado manifiesta temor a ser víctimas de acoso escolar y una proporción similar considera que no existe un trato respetuoso entre compañeros y compañeras.

La violencia física presenta un número mayor de casos en las instituciones de educación básica, seguida de la violencia psicológica, la violencia sexual y, en menor porcentaje, la violencia verbal, el ciberacoso, el hurto o incidentes con armas. La mayoría de los casos reportados ocurre entre escolares, y en una proporción menor el agresor es personal de la institución educativa. En la mayoría de los casos de violencia entre escolares, la víctima es un niño o adolescente varón, mientras que en la violencia por parte del personal escolar las víctimas son niñas o mujeres adolescentes.

En gran medida, y tal como se desarrollará más en detalle en la próxima sección, la violencia entre estudiantes puede ser abordada como expresión de un clima institucional en el cual la escuela tiene una gran responsabilidad. Las escuelas no sólo no pueden reducir estos episodios cotidianos, sino que -a través de muy diversos mecanismos- la sostienen e incrementan. Entre ellos, cabe adelantar aquí algunos, como por ejemplo la débil participación de las y los adolescentes en el diseño e implementación de estrategias de prevención y a favor de una convivencia democrática, la protección a docentes agresores o acosadores por parte del sistema educativo, el poco avance en promover una formación docente que integre la convivencia escolar participativa, pacífica y democrática y la falta de estrategias dirigidas a promover habilidades socioemocionales y gestionar una disciplina libre de violencia.

Todos estos factores dejan a cada estudiante en una situación de desprotección, que se incrementa en aquellos cuyos perfiles se alejan del estudiante para el cual estas instituciones fueron ideadas. Es decir, nuevamente quienes provienen de comunidades indígenas, de zonas rurales o de los sectores más pobres son quienes quedan más expuestos a estos episodios conflictivos, y es en sus escuelas donde más se reportan situaciones de violencia institucional y entre pares.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Relaciones Sociales la mayoría de la población peruana, el 58.5%, tolera la violencia contra niñas, niños y adolescentes. El 34.5% considera que los niños a los que no se les golpea se vuelven malcriados y ociosos, mientras el 26.9% considera que es correcto aplicar castigos físicos siempre que no lesionen a los niños. A pesar de la regulación existente orientada a eliminar la violencia, específicamente de parte de los adultos miembros de la comunidad educativa hacia los estudiantes, es innegable que su aplicación aún constituye un desafío. En 2001, se decretó la prohibición de los castigos físicos, humillantes o cualquier forma de maltrato que afecte la integridad física o emocional de los estudiantes dentro de las escuelas y, en 2015, se aprobó la Ley N° 30403 que prohíbe los castigos físicos y humillantes contra los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, la ENARES 2019 muestra que aún existe una alta tolerancia social al maltrato de este grupo etario fuera del ambiente escolar. El 46.1% de la población considera que los únicos que tienen derecho a golpear a los niños son sus padres y 27.9% está de acuerdo con que los niños no deben ser separados de sus hogares así sean maltratados.

Otra de las diversas formas que adquieren las violencias cotidianas dentro de los ámbitos educativos es la persistencia de múltiples prácticas discriminatorias, en particular aquellas basadas en las identidades de género. Una débil e insuficiente transversalización del enfoque de género en el sistema educativo, y particularmente en el subsistema de

educación secundaria, hace posibles brechas de aprendizaje basadas en roles y estereotipos de género, rigidez en la inclusión educativa de las madres adolescentes y un debilitamiento de las trayectorias escolares de las adolescentes por una convivencia que no respeta y protege sus procesos biológicos. La tolerancia del sistema educativo a la violencia basada en roles y estereotipos de género también afecta, a través del bullying homofóbico, a los estudiantes LGTBIQ+ y a cualquier otro adolescente que no encaje en la norma heterosexual o los patrones de masculinidad dominante, incluso en presencia de sus docentes.

c) Problemas en el funcionamiento del sistema educativo

Los problemas de desescolarización antes señalados, así como el clima conflictivo que prevalece en las escuelas, expresan el resultado de la dinámica de las instituciones del nivel secundario en Perú. En muchos casos, ya se señaló, es la ausencia en el territorio de estas instituciones la que desalienta la escolarización de las y los adolescentes por lo difícil que les es afrontar los costos de trasladarse hasta un centro educativo. Pero aun donde hay una oferta disponible, estas instituciones operan habitualmente con dinámicas que las constituyen en instituciones muy poco inclusivas, y frente a las cuales estudiantes de los sectores históricamente más vulnerados encuentran serias dificultades de sostener su proyecto educativo. Se señalan a continuación aspectos fundamentales del funcionamiento del nivel secundario que requieren de una revisión profunda en aras de avanzar hacia la universalización de una escuela secundaria de calidad.

✓ La secundaria está diseñada sobre el supuesto de un sujeto adolescente promedio, soslayando la diversidad de demandas y potencialidades de las y los adolescentes

Una tradición de la actividad estatal que se caracteriza por el escaso reconocimiento de la diversidad de la sociedad peruana, y de las adolescencias en particular, se traduce en escuelas secundarias que operan sobre la base de representaciones sociales que generan un desencuentro entre la cultura escolar y las particularidades de cada sujeto. La escasa sensibilidad a la diversidad de adolescentes que muestra el sistema educativo y sus colegios se traduce en la persistencia de dinámicas burocratizadas, la poca disposición a dialogar amplia y profundamente con sus estudiantes y al escaso desarrollo de capacidades e instrumentos para captar las particularidades de las y los adolescentes, adaptar sus prácticas de enseñanza a ellas y garantizarles oportunidades para aprender.

La acción educativa se planifica y organiza sobre la base de representaciones sociales que directivos y docentes tienen sobre las y los adolescentes que distan mucho de la realidad: el adolescente esperado es habitualmente un tipo ideal, que se asemeja mucho al joven urbano, de clases medias privilegiadas, con buen comportamiento y disposición para el estudio. Frente a esta imagen, las y los adolescentes reales, quienes día a día ingresan a las aulas, aparecen como problemáticos, desobedientes e irrespetuosos, jóvenes que merecen ser encauzados, llevando a que la convivencia escolar se centre en el control de estos comportamientos y no en el proceso formativo esperado.

Adicionalmente, este escaso reconocimiento y valoración de la diversidad debilita la pertinencia y relevancia de las escuelas secundarias, lo que conlleva el riesgo de que los adolescentes se planteen la disyuntiva de continuar estudiando o renunciar para dedicarse exclusivamente a trabajar.

Cabe recordar que el sistema educativo, y el nivel secundario en particular, fue creado como un instrumento del Estado para la producción de un modelo de ciudadano muy específico; como ya se señaló, una educación que contribuya a convertir al Perú en un país moderno,

europeo, próspero y culto, y ello supone ciudadanos productivos y gobernables. La estrategia elegida fue siempre la negación de la identidad de sus estudiantes; podría sostenerse que la premisa ordenadora desde la cual la escuela se acerca a sus estudiantes para cumplir con este objetivo es “no nos importa quién eres, sino quién queremos que seas”. Además de ser impersonal, al no ajustarse a las características y necesidades reales de los adolescentes, la educación secundaria es descontextualizada, pues tampoco se ajusta y menos dialoga con la realidad y las dinámicas del territorio local social, geográfico, económico y cultural. El gran desafío hoy es revertir esa lógica aún subyacente a la dinámica institucional en el nivel secundario, pasando de instituciones que operan a partir de la negación de la identidad de sus estudiantes hacia otras que se estructuran en torno al reconocimiento de esas identidades.

Ahora bien, esta ausencia de conexión con la identidad de las y los adolescentes reales a quienes están dirigidas las prácticas educativas tiene otro efecto que merece ser subrayado: estas prácticas carecen de una reflexión sobre la especificidad de la adolescencia que permita ajustar las dinámicas institucionales al momento particular que viven sus estudiantes. Ser adolescente es, entre muchas cosas, estar atravesando una etapa de creciente autonomía respecto a sus núcleos primarios de pertenencia, estar en pleno proceso de reescritura de sus identidades, o viviendo un momento en que comienzan a surgir preguntas sobre los futuros posibles. Falta avanzar en la consolidación de una pedagogía de la adolescencia que permita diseñar prácticas que dialoguen con estos aspectos, que los capitalicen y potencien, y que generen una propuesta educativa empática con la etapa del ciclo de vida que transitan sus estudiantes.

✓ **La desigualdad en la cobertura y en la profundidad con que se implementa el currículo de educación secundaria se refleja en los niveles de logro de aprendizajes**

La implementación del currículo es desigual tanto en cobertura como en profundidad, lo que se refleja en logros de aprendizaje también dispares; ello se traduce en que hay estudiantes que terminan el nivel secundario habiendo aprendido mucho menos que otros. Contribuye a plasmar esta desigualdad la dificultad de las y los docentes para llevar a la práctica una nueva gramática curricular, la fuerza de un sistema educativo que induce una cierta priorización de competencias y la insuficiente atención a aprendizajes relevantes. Las brechas de aprendizaje que se verifican entre diferentes grupos de adolescentes pueden ser explicadas, en gran medida, por esta desigualdad en la implementación del currículo por parte de las instituciones educativas.

¿Cuáles son los factores que pueden estar detrás de esta desigual implementación curricular entre diferentes establecimientos educativos? En primer lugar, puede señalarse que entre las y los docentes hay un sector importante que no tiene una formación adecuada para abordar los desafíos que propone el currículo actual. El currículo se ha ampliado con la incorporación de nuevos enfoques, conceptos y componentes, como por ejemplo competencias, estándares de aprendizaje, mapas de progreso, experiencias de aprendizaje, evaluación formativa, entre otros, lo que complejiza el ejercicio de la docencia. Asimismo, la inclusión de conocimientos sobre el desarrollo y caracterización de las adolescencias peruanas y las nuevas alfabetizaciones que surgen de los procesos de transformación social, demandan mayor especialización y un tratamiento transversal y colaborativo en los colegios; se hace referencia aquí, por ejemplo, a la formación ciudadana democrática, la

autonomía y pensamiento crítico, el bienestar socioemocional, la educación sexual integral con perspectiva de género, la comprensión y uso de tecnologías de información y comunicación. A ello se suman las demandas de integrar la cultura del conocimiento y los procesos de transformación sociocultural que genera el acelerado cambio tecnológico, los cambios permanentes en los contenidos de las competencias, la necesidad de realizar una docencia colaborativa y colegiada, de sustituir métodos frontales por metodologías inductivas, interactivas y críticas, o de realizar adecuaciones curriculares para atender a una mayor diversidad de adolescentes y las condiciones de su escolarización. Como estos elementos no formaron parte de la formación inicial de un gran número de docentes, no los han logrado incorporar aún a su práctica profesional.

En segundo lugar, cabe mencionar los efectos de un sistema de medición de la calidad educativa basado en pruebas estandarizadas, que ha reducido los alcances de la implementación curricular por priorizar el desarrollo de ciertas competencias asociadas a determinadas áreas; asignar a éstas más tiempo en el cuadro de horas; canalizar estrategias pedagógicas como la asistencia técnica o el acompañamiento pedagógico; y orientar la ejecución de otros componentes del desarrollo curricular.

✓ **Las prácticas pedagógicas no se orientan a desarrollar capacidades analíticas y críticas en las y los adolescentes**

La mayoría de las prácticas pedagógicas de las y los docentes no se orientan a desarrollar capacidades analíticas y críticas en sus estudiantes; además, tanto sus creencias sobre las competencias y los enfoques transversales del currículo como sus bajas expectativas sobre las capacidades de sus estudiantes para resolver problemas o situaciones complejas los conducen a proponerles actividades de baja demanda cognitiva. En las escuelas secundarias conviven prácticas pedagógicas alineadas y no alineadas con el enfoque por competencias. Persisten las prácticas centradas en el protagonismo del docente y orientadas a la transmisión, acumulación y tratamiento rígido y formal de la información, mientras que las y los adolescentes son convocados a desempeñar un rol pasivo, escuchar, copiar, memorizar, repetir y acatar instrucciones.

Las creencias docentes median las oportunidades que ofrecen a sus estudiantes para desarrollar aprendizajes vinculados a la ciudadanía y la democracia e inducen prácticas excluyentes asociadas al género, sobre todo cuando configuran una menor expectativa sobre las potencialidades de las adolescentes mujeres para desarrollarse en el campo científico. De manera similar, sus bajas expectativas respecto a la capacidad de aprender de sus estudiantes llevan a proponerles actividades de bajo esfuerzo intelectual.

Entre los desafíos de la pedagogía también está la superación del individualismo y la competencia entre pares, y el predominio de una lógica de control mediante premios y castigos, que deben ser sustituidos por la construcción de sujetos colectivos o comunidades de aprendizaje cooperativo, en el marco de compromisos con el bien común, necesarios para la construcción de la ciudadanía plena, la convivencia democrática y la cohesión social.

Una débil formación docente en el desarrollo de competencias, en las disciplinas que las alimentan y el conocimiento didáctico de los contenidos, limita una mejora sustantiva de los aprendizajes de los estudiantes. Se requiere alinear los planes de formación docente con el currículo nacional de la educación básica, con los modelos de servicio vigentes y los diversos escenarios y contextos donde los docentes deben realizar su labor. Es prioritario, además, fortalecer la formación de los formadores de docentes, desarrollar capacidades para la evaluación formativa, para crear climas motivadores del aprendizaje y conducir con flexibilidad el proceso pedagógico. Adicionalmente, asegurar la calidad de las instituciones de educación superior dedicadas a la formación de docentes de educación secundaria.

✓ **Una cultura escolar autoritaria y situaciones frecuentes de discriminación afectan negativamente el aprendizaje y el vínculo de las y los adolescentes con la secundaria**

Un panorama recurrente en las escuelas secundarias es que las y los docentes detentan el saber y lo transmiten a sus estudiantes sin explicar sus fines o razones, emplean reglas no concertadas, aplican sanciones que no guardan relación con la falta cometida, se preocupan por mantener el orden y la disciplina apelando a la obediencia de sus estudiantes, utilizan el maltrato físico o psicológico como mecanismos para manejar la clase y perpetuar relaciones ilegítimas de poder. Esta forma de cultura escolar atenta contra la calidad del vínculo pedagógico, e impide al estudiantado desplegar sus potencialidades y adquirir las competencias que les permiten conocerse y valorarse, desarrollar su autonomía e incorporarse paulatinamente en una sociedad democrática. Asimismo, debilita la convivencia y participación, la deliberación de asuntos de su interés, la toma de decisiones consensuadas y compartidas y la capacidad de colaborar con su propia formación. El monopolio del poder por parte de las personas adultas genera en el estudiantado apatía y poca motivación por aprender, debilitando aún más su sentido de pertenencia a su colegio y aportando a la inasistencia y eventualmente al posterior abandono escolar.

Existe, además, una relación positiva entre rendimiento escolar y sentido de pertenencia y una relación negativa entre rendimiento escolar y la experiencia de violencia física y verbal al interior de la escuela. Esta última situación afecta a una proporción importante de estudiantes y debilita su adaptación satisfactoria a las instituciones educativas y su deseo de pertenecer a ellas.

El buen clima institucional favorece el desarrollo de actividades de alta demanda cognitiva. Asociado a ello, una adecuada gestión de la disciplina repercute en el clima del aula y en la mayor posibilidad de que el tiempo escolar esté dedicado al aprendizaje. Por ello, un inadecuado manejo de la disciplina y un clima desorganizado en el aula son factores que debilitan el proceso de aprendizaje de las y los estudiantes, más aún en actividades que demandan un elevado nivel de participación.

Otro aspecto de la cultura escolar que merece ser observado es su inercia. Muchas escuelas secundarias carecen de la autonomía institucional suficiente para aprender de su propia experiencia y emprender procesos de mejora, tanto a nivel de gestión escolar como de aprendizajes. Muestran débiles capacidades para emprender reformas y mejoras en la educación que brindan a sus estudiantes. Inciden en esta situación el manejo centralizado

de recursos por parte de las UGEL, la imposibilidad de decidir sobre su propio personal, el debilitamiento progresivo de las atribuciones del director o el escaso tiempo que los docentes pasan en la escuela. A ellos se suman otros factores que impiden el desarrollo de una mayor autonomía escolar como el escaso autorreconocimiento de los actores educativos respecto de sus propias capacidades y su potencial de contribución al cumplimiento de los fines de sus colegios, la insuficiente implementación de mecanismos de rendición de cuentas sobre la gestión institucional, el limitado desarrollo de espacios de reflexión y generación de conocimiento que promuevan el involucramiento de la comunidad educativa en planes y estrategias de mejora y las débiles capacidades de los directivos para realizar cambios en la estructura organizativa de sus colegios que hagan viable y sostenible una gestión participativa y democrática. A ello, habría que añadir que las tareas de docencia y sobrecarga de tareas administrativas impiden a los directores ejercer su liderazgo pedagógico, mejorar la enseñanza y el aprendizaje, orientar el desarrollo de una cultura escolar democrática, y conducir procesos de mejora.

✓ **El financiamiento de la educación secundaria estatal es insuficiente e inequitativo.**

El financiamiento público de la educación secundaria todavía es insuficiente y es distribuido sin criterios de equidad, reproduciendo así las desigualdades existentes. Si bien el Estado peruano ha incrementado los recursos presupuestales asignados a la educación pública entre el 2006 y 2019, esto obedece más al crecimiento de la economía del país que a una priorización de la educación como estrategia de desarrollo. En efecto, en términos monetarios el gasto por alumno en educación secundaria en 2019 fue más del triple que el que hubo en el 2006; en ese período pasó de 1249 soles a 4284. Pero en términos de esfuerzo financiero, la variación es muy inferior; si se expresa el gasto total en educación como porcentaje del gasto público total, pasó de 15,7% a 17%, lo cual representa un incremento inferior al 10%. Si se toma el gasto en educación como porcentaje del PBI, pasó en el mismo período de 2,6% a 3,6%.

Prevalece en la gestión de ese presupuesto un modelo de financiamiento centrado en la oferta educativa, que asigna recursos a las unidades ejecutoras en función de criterios históricos o incrementalistas que no contribuyen a fortalecer los resultados educativos. A ello se suma el débil desarrollo de una planificación que defina objetivos, estrategias y metas de resultados con criterios de equidad e inclusión, y el insuficiente manejo de herramientas presupuestales para estimar el costo por estudiante considerando la heterogeneidad de contextos, los propósitos de la educación, los resultados a alcanzar, la población a ser atendida, la diversidad de necesidades educativas y la heterogeneidad de modelos de servicio creados para atender especificidades de la población estudiantil.

El modo en que se distribuye el presupuesto educativo resulta inequitativo al no lograr reducir las brechas de rendimiento escolar entre regiones y entre territorios al interior de las regiones. Las condiciones socioeconómicas de éstas explican mejor el nivel de aprendizaje alcanzado por las y los adolescentes que el gasto público por alumno. Aquellas regiones con mayor PBI per cápita muestran, en general, mejores niveles de aprendizaje. Asimismo, regiones con un nivel de gasto público por alumno similar obtienen resultados

diferentes. Ello puede explicarse por la heterogeneidad de los desafíos territoriales, diferencias en las capacidades de gestión y la escasa pertinencia del o los modelos de servicio que se implementan en los territorios.

El presupuesto público destinado a educación es descentralizado, muestra un predominio del componente salarial y una asignación elevada al gasto de capital destinado a cerrar la brecha de infraestructura escolar. En las regiones, el gasto de las Unidades Ejecutoras se destina principalmente al pago de remuneraciones de docentes y personal administrativo; el gasto de capital es otro rubro con mayor peso en el gasto total destinado a las instituciones educativas, debido a la brecha de infraestructura y la necesidad de cubrir la demanda no atendida, siendo la educación secundaria uno de los niveles educativos en el cual se ha invertido más. Pero los esfuerzos realizados hasta el momento han sido insuficientes para cerrar las brechas de infraestructura, equipamiento y conectividad existentes, afectando principalmente a los estudiantes de áreas rurales.

Un último punto por destacar es el rol de las familias en la expansión de la oferta educativa, en las zonas más postergadas o aisladas de Perú. Son las propias familias las que han construido establecimientos en diversos puntos del territorio, cediendo su esfuerzo y sus recursos económicos; esto ocurre en áreas donde la presencia del Estado debiera ser de mayor intensidad, con el fin de reducir las desigualdades sociales y territoriales existentes.

✓ **La segregación escolar por nivel socioeconómico en la secundaria tiene efectos negativos en el aprendizaje y desarrollo personal y social de las y los adolescentes**

La segregación escolar por nivel socioeconómico es elevada y creciente, tanto entre instituciones educativas del área rural y del área urbana, como entre aulas y secciones al interior de los colegios. Ello tiene efectos negativos en los aprendizajes y en el desarrollo personal y social de las y los adolescentes, reproduce las desigualdades y perjudica en mayor medida a los estudiantes de familias pobres y con mayores condiciones de vulnerabilidad por sus características socioeconómicas, culturales, lingüísticas, de género o académicas. La segregación escolar explica las brechas de aprendizajes entre grupos con diferentes niveles de pobreza, no es homogénea entre regiones y se manifiesta al interior de las secundarias, a través de prácticas de gestión institucional y pedagógicas.

La segregación se manifiesta sobre todo por la composición socioeconómica homogénea de las instituciones educativas. A las limitaciones que impone la uniformidad a la relación entre pares, se suma que los colegios que agrupan a estudiantes pobres o vulnerables reciben menos recursos y ofrecen menos calidad educativa que aquellos que atienden a estudiantes no pobres. Afecta a las y los adolescentes con menor nivel socioeconómico y menor acceso a recursos socioculturales porque dejan de beneficiarse de la interacción con compañeros que sí tienen acceso a ellos y un mejor rendimiento escolar. También, porque el nivel socioeconómico y las características asociadas a la pobreza y a los contextos donde viven las y los adolescentes median la oferta curricular, las expectativas y decisiones pedagógicas de las y los docentes. Afecta también el desarrollo personal y social de las y los adolescentes, porque se les priva de la oportunidad de formarse en espacios inclusivos y diversos, y

debilita el rol cohesionador del colegio, pues se empobrece como espacio de socialización, convivencia e integración social en la diversidad. Adicionalmente, la segregación escolar, aunada al nivel socioeconómico promedio de las familias de un colegio, influye nítidamente en el rendimiento de las y los estudiantes en diversas áreas curriculares.

La oferta segmentada de educación secundaria por nivel socioeconómico y las políticas públicas de cuasimercado educativo profundizan la segregación escolar. Respecto a lo primero, la oferta educativa urbana y rural se encuentra diferenciada en cantidad y calidad. En la secundaria pública, la oferta de modelos de servicio y su ubicación es diferenciada en cobertura, calidad, pertinencia y relevancia. Respecto a las políticas de cuasimercado, existen mecanismos que potencian la competencia entre escuelas (selección de ingreso, evaluaciones previas, publicación de rankings, uso de incentivos asociados a resultados de aprendizaje, entre otros), admiten preferentemente a estudiantes con mejores recursos económicos y culturales y excluyen a estudiantes con menores recursos, cuya educación demanda más esfuerzo y trabajo. A estas políticas se suman las de fomento de la educación privada, aceleradas por la promulgación del Decreto Legislativo No 882, y la libre elección de las familias del colegio de gestión estatal o no estatal de su preferencia, lo que incentiva el desarrollo de un mercado educativo y la competencia entre colegios por contar con los mejores estudiantes y, entre familias, por asegurar su prestigio y posición social. Si bien existen restricciones normativas a la libre elección en escuelas del estado, no se lleva un control estricto de su cumplimiento.

Por último, la segregación escolar promueve una vida entre “iguales”, y reduce las interacciones con estudiantes de niveles socioeconómicos distintos o de diferentes culturas; ello se traduce en un desconocimiento de los otros, lo cual genera estigmas y prejuicios, tensiona las relaciones sociales y atenta contra la convivencia pacífica, la cohesión social y el pleno ejercicio de la ciudadanía.

✓ **El desequilibrio entre las funciones de inclusión social y garantía de derechos y la eficiencia social debilita el funcionamiento de las instituciones escolares.**

La educación secundaria se ve tensionada entre dos misiones, que responden a momentos diferentes de su historia. Por un lado, y en el marco de los marcos normativos y de los documentos rectores actualmente vigentes, este nivel educativo se propone como un espacio de inclusión social y garantía plena de derechos; por el otro, desde los principios que dieron origen a este nivel, y que prevalecieron durante muchas décadas, la educación secundaria tiene como misión fundamental formar recursos humanos para la producción y el trabajo. Hoy coexisten ambas perspectivas, desdibujando la identidad del nivel, y debilitando el rol de las escuelas secundarias.

La formación para el trabajo se estructuró históricamente en torno a principios basados en el fortalecimiento individual; el ingreso y la permanencia en el mercado de trabajo, y el lugar que cada uno logra en la estructura social, se sustenta en la lógica de la competencia y la superación personal. Ahora bien, difícilmente una dinámica social basada en la competencia sea una dinámica que genere cohesión social y reconocimiento. Del mismo modo, difícilmente alguien a quien se entrena para ganar a otros, pues su posicionamiento en el

mundo laboral y en la estructura social va a ser el resultado de una competencia, sea alguien que pueda generar un diálogo basado en el respeto y la curiosidad, o una convivencia basada en la cooperación y la búsqueda del bien común.

El modelo de sociedad y de sujeto que subyace al formato tradicional de la escuela secundaria colisiona con los marcos de referencia de la propuesta educativa actual. Hoy la escuela secundaria es un espacio de formación ciudadana, de garantía de derechos y de inclusión social, en que prevalecen principios que, como ya se destacó, priorizan lo colectivo por sobre lo individual, y promueven la cohesión social y la convivencia democrática. El sistema educativo está viviendo un proceso de transición en el cual los viejos principios basados en el individualismo y la competencia aún persisten, y coexisten con nuevas formas emergentes de concebir la sociedad, que priorizan lo colectivo y el pleno ejercicio de los derechos, una sociedad de la información y el conocimiento. Esta coexistencia de ambos paradigmas desdibuja la identidad y la misión de la escuela secundaria, limitando así su capacidad de consolidar una sociedad más democrática.

d) Problemas en el tránsito al mercado de trabajo, la educación superior y la vida ciudadana

Uno de los puntos que se constituyen en objeto de observación y de eventual intervención es qué sucede con las y los graduados de la educación secundaria; ¿Qué recursos les deja la experiencia educativa para la vida más allá del nivel secundario? ¿Qué desempeño logran en las diferentes dimensiones de la vida? Cuando se piensa en la posibilidad de continuar estudios o de ingresar al mundo del trabajo, cabe indagar cómo es el tránsito de las y los egresados de este nivel hacia la educación superior o al mercado laboral, ya que es un momento especialmente complejo, y donde esa transición habitualmente no es exitosa. Pero también cabe preguntarse qué deja la experiencia educativa a las nuevas generaciones de peruanas y peruanos para la vida ciudadana.

La educación conlleva, para las y los adolescentes, la promesa de movilidad social, la perciben como un medio para convertirse en profesionales o técnicos, obtener mayores ingresos y contribuir a mejorar su situación económica y la de su familia. La mayoría muestra una gran expectativa de seguir estudios postsecundarios y de trabajar, si es necesario, para sostener sus estudios. Esta disposición permite reconocer que la capacidad de agencia se configura como una condición para lograr su ideal de bienestar subjetivo, en general, y fortalecer su capacidad de intervenir y transformar sus propios contextos, en particular.

✓ **La tercera parte de las y los egresados de educación secundaria ingresa a la educación superior, pero las oportunidades de ingresos no son iguales para todos**

Uno de cada tres graduados de la educación secundaria accede a la educación superior. Con este dato, Perú queda posicionado entre los países con más alta tasa de acceso al nivel terciario o universitario. Según cifras de SITEAL para 2018, la tasa neta de asistencia a la educación superior es de 38%, valor que posiciona a Perú en el grupo de países con niveles más altos de asistencia a ese nivel, junto con Bolivia, Chile y Argentina. Es importante consolidar este lugar en la región, y para ello se hace prioritario señalar que las

probabilidades de sostener los estudios más allá de la educación secundaria son muy desiguales, según el origen social de cada estudiante. Nuevamente, las y los adolescentes del ámbito rural y con lengua materna indígena y quienes viven en las familias más pobres son quienes menos probabilidades tienen de continuar sus estudios una vez finalizado el nivel secundario; quienes lo logran corren el riesgo de interrumpir su trayectoria, en muchos casos por la baja calidad de su formación secundaria, que se reflejará luego en su débil desempeño en la educación superior.

El alto nivel de transición (que además se incrementó en 10 puntos porcentuales desde 2004) da cuenta de las expectativas de las y los adolescentes y sus familias de desarrollar una trayectoria educativa postsecundaria que les permita concretar sus aspiraciones y además mejorar sus niveles de bienestar futuro. Las familias con mayor nivel socioeconómico y mejor nivel educativo están mejor posicionadas para acompañar a sus adolescentes en la realización de estas expectativas, consolidándose así una de las fuentes de desigualdades en la circulación por estudios superiores.

Los colegios además favorecen la formación de estas expectativas, a través de docentes convencidos sobre su futuro educativo y familiarizados con el mundo de la educación superior, y estrategias pertinentes de información y orientación vocacional. Estas condiciones son menos recurrentes entre colegios rurales y muchos urbanos, perjudicando más a quienes se encuentran en situación de pobreza.

Complementariamente, las brechas de calidad de la educación secundaria pueden explicar en parte el débil desempeño de las y los jóvenes en la educación superior universitaria en sus primeros años de formación. Estas incluyen los bajos niveles de aprendizaje en matemáticas y comunicación, reducidas capacidades para la resolución de problemas, débil disposición al aprendizaje autónomo y continuo, dificultad para manejar crecientes niveles de exigencia académica y la falta de certeza respecto a las elecciones vocacionales.

Es a través de estos mecanismos, entre muchos otros, que se van configurando las desigualdades sociales en el proceso de transición hacia la educación postsecundaria. Como ya se señaló cuando se desarrollaron los principios que deben orientar la acción educativa, el nivel secundario de educación tiene un rol fundamental en la meta de garantizar igualdad de oportunidades para que cada persona pueda realizar la carrera superior que desea, si así lo deseara. Frente a este desafío es clave que las instituciones educativas del nivel secundario garanticen a sus estudiantes los conocimientos que las instituciones de educación superior les demandan, la información adecuada sobre las carreras existentes y la posibilidad de reflexionar sobre las opciones a elegir, eliminando toda valoración sexista o de clase que incentiva o desestimula a determinados grupos a continuar con sus estudios, o a formarse en una u otra especialidad.

- ✓ **La mitad de las y los egresados de educación secundaria ingresan al mercado de trabajo, la mayoría en condiciones laborales precarias.**

Alrededor de la mitad de quienes egresan de la educación secundaria ingresan al mercado de trabajo, la mayoría en condiciones laborales precarias, de informalidad, subempleo y

explotación; una quinta parte deja de estudiar para dedicarse a trabajar y la décima parte queda desvinculada del sistema educativo sin ingresar al mercado laboral. El acceso de las y los adolescentes al mundo del trabajo puede comenzar antes de culminar la secundaria, cuando -debido a los bajos o nulos ingresos de los miembros adultos del hogar- se ven en la necesidad de involucrarse en acciones que hacen a la construcción de la base de bienestar de su núcleo familiar. El trabajo conlleva el riesgo de interrumpir sus trayectorias educativas y, por ello, mostrar bajos aprendizajes e ingresos laborales en el futuro. En 2019, la quinta parte de adolescentes, de entre los 12 y 16 años, interrumpe su trayectoria escolar por trabajar o dedicarse a los quehaceres del hogar. La mitad refiere problemas económicos y familiares y desinterés por los estudios como razones para interrumpir su trayectoria. Los motivos que subyacen a estas razones incluyen la precaria situación económica de las familias, la falta de apoyo familiar al proceso educativo, la violencia escolar e intrafamiliar o las dificultades para mantener la comunicación con el estudiante y su familia.

A pesar de que una de las funciones de las secundarias en el país es la educación para el trabajo, la certificación que brindan no acredita competencias laborales, salvo en aquellos colegios de variante técnica. Estos entregan una doble certificación, la de los estudios de secundaria y la de formación técnica. Esta hace posible la transitabilidad al CETPRO o la educación superior tecnológica. Se trata de colegios que ofrecen entre 6 y 8 horas semanales de formación técnica, en especialidades que no siempre corresponden con la dinámica productiva y económica de la región, y tienen una cobertura mucho menor al número de estudiantes que cursan el séptimo ciclo de la educación básica regular. Asimismo, muestran un déficit de docentes para el desarrollo de talleres de las especialidades técnicas que ofrecen. La mayoría, por escasez de recursos, no puede realizar el desdoblamiento de sus secciones para brindar las especialidades que ofrecen. Poco más de la tercera parte autogestiona el financiamiento de su equipamiento de talleres, mientras el ministerio de educación (Pronied) solo financia a poco más de la décima parte. También, poco más de la mitad implementa estrategias para facilitar la transitabilidad hacia la educación técnica productiva y superior tecnológica.

Los centros de educación técnico-productiva CETPRO también acreditan competencias laborales de los egresados de educación secundaria mediante mecanismos como la convalidación de competencias y los convenios para fortalecer capacidades técnicas de los estudiantes de educación secundaria, que sean reconocidas por las instituciones educativas de educación técnico-productiva y superior tecnológica. Sin embargo, el desarrollo de esta alternativa también enfrenta varios desafíos. Uno es el bajo nivel de acceso de la población, especialmente de los egresados de secundaria, a la Educación Superior Técnico Productiva (ESTP), entre otras razones, por la mayor preferencia por la educación superior universitaria y la desconexión de su oferta formativa con las demandas productivas de las regiones. Otro es su débil proceso formativo integral, debido, entre otras razones, a la baja pertinencia de su oferta educativa, las inadecuadas competencias en el ejercicio de la docencia y la débil gestión institucional. Otros problemas son el bajo nivel de cumplimiento de las condiciones básicas de calidad de los CETPRO y la limitada generación y captación de recursos para asegurar la calidad y el desarrollo de la investigación e innovación de la ESTP.

No hay dudas que la escuela secundaria tiene un rol fundamental en la dotación de recursos para que sus estudiantes puedan tener una inserción adecuada tanto en instituciones de educación superior como en el mundo productivo. En relación con la educación superior, ya se señaló, no sólo es importante la preparación académica que el nivel medio ofrece sino también la información que suministra a las y los adolescentes para que puedan elegir una carrera, y el acompañamiento u orientación que pueda dar al momento en que deban tomar una decisión al respecto. De todos modos, se sabe que el éxito posterior no depende exclusivamente de lo que la escuela secundaria supo brindar a cada estudiante, sino también de cuán inclusivas o selectivas son las instituciones de educación superior de Perú, en particular las universitarias. Esto es, la transición hacia estudios postsecundarios y la posibilidad de completarlos es un hecho que trasciende a los alcances de la política de educación secundaria. Frente a esta realidad, es clave que exista mecanismos de articulación y convergencia entre los objetivos de la educación secundaria y la superior. Frente a universidades muy selectivas o elitistas no hay esfuerzo del nivel secundario que sea suficiente para acompañar a las y los estudiantes que deseen circular por sus aulas.

Un razonamiento equivalente puede hacerse en relación con la inserción de las y los egresados del nivel secundario en el mundo del trabajo. No puede desatenderse la relevancia que tiene la escuela media preparando a las nuevas generaciones para su inserción laboral pero, nuevamente, los esfuerzos que se hagan desde el sistema educativo siempre van a ser insuficientes frente a mercados de trabajo muy selectivos, con altas tasas de desempleo o de informalidad. Mercados de trabajo muy competitivos y segmentados siempre van a ser de muy difícil acceso para las y los jóvenes que recién salen de la educación secundaria, más allá de la calidad de la educación que hayan recibido en esas instituciones. Los esfuerzos por facilitar la inserción laboral de las personas jóvenes trascienden a la agenda que se puede abordar desde el sector educativo, y exige instalarse como agenda de muy diversas áreas de gobierno, entre ellas las de trabajo o finanzas.

✓ **Al 47% de las y los peruanos no le importa que un gobierno no democrático llegara al poder si resuelve los problemas**

Una tercera esfera de la vida en la cual la educación secundaria debe tener una incidencia clara, por las implicancias que tiene en la cohesión social y la convivencia democrática, refiere a la vida ciudadana. La educación como bien público debe promover los valores democráticos y el pleno ejercicio de la ciudadanía, así como el compromiso colectivo y la participación social en la construcción de espacios de convivencia pacífica. Ahora bien, hay señales que deben ser abordadas con preocupación, y que invitan a reflexionar sobre los desafíos que enfrenta el sistema educativo en la construcción de una sociedad más justa, equitativa y democrática. Datos que se publican en el informe 2020 de la encuesta Latinobarómetro (aplicada en 18 países de América Latina) señalan que casi la mitad de la población de Perú está de acuerdo o muy de acuerdo con la expresión “no me importa que un gobierno no democrático llegara al poder si resuelve los problemas”. El mismo informe señala que, en una región donde casi dos de cada tres personas no apoyarían en ninguna circunstancia un gobierno militar Perú se destaca por la alta proporción de personas que contesta “apoyaría un gobierno militar en reemplazo del gobierno democrático si las cosas se ponen muy difíciles”; lo hace el 47%, superado en América Latina por solo un país.

Estos datos remiten a una problemática que trasciende a las desigualdades en el acceso o la permanencia de las y los estudiantes en sus trayectorias escolares, y lleva a poner el foco en el impacto que puede tener la efectiva implementación del nuevo currículo en la sociedad. Hay que tener en cuenta que esta información no refiere exclusivamente a las y los egresados, sino al conjunto de la sociedad, por lo cual se trata de información que no refleja la efectividad que pueda tener el nuevo currículo en la formación ciudadana; ahora bien, da cuenta de un clima político, social y cultural en el cual adquiere prioridad fortalecer los aportes del sistema educativo en la construcción de una sociedad democrática. En ese sentido, y tal como se señala en el Proyecto Educativo Nacional, el esfuerzo nacional en el terreno educativo debe enlazarse con las labores necesarias en distintos ámbitos de la vida nacional para lograr una ciudadanía plena; es decir, para que todas las personas, sin distinción de ningún tipo, puedan ejercer plenamente todos sus derechos, sin menoscabo alguno —sea por deficiencias en los servicios que coadyuvan a su ejercicio (como una educación académicamente deficiente o que descuide el desarrollo integral del potencial humano) o porque estos reproducen injusticias sociales preexistentes—. En este ejercicio de los sus derechos las personas deben actuar con responsabilidad asumiendo sus obligaciones con sus pares, la comunidad y el mundo. La afirmación de una sociedad libre y justa supone el ejercicio responsable y concurrente de derechos y obligaciones por cada ciudadana y ciudadano, así como el ordenamiento institucional que debe operar para tal fin.

e) Grandes desafíos de la educación: la desigualdad y la diversidad

Los avances que se han ido consolidando década tras década en la universalización de la educación secundaria de Perú son muy importantes. Entre los logros señalados, cabe destacar como uno de los más relevantes la capacidad del sistema educativo de evitar que muchos estudiantes interrumpan su trayectoria educativa tempranamente. Ello se expresa, en principio, en la transición casi universal que experimentan las y los estudiantes desde el nivel primario hacia el secundario; pero también en el hecho de que se extiende su permanencia en este nivel al punto de incrementar significativamente la tasa de graduación. Pero también hay muchos desafíos pendientes, que se han presentado en torno a un conjunto de problemas críticos que caracterizan al funcionamiento de la educación secundaria en la actualidad.

Hay dos rasgos de la sociedad peruana que permiten comprender el modo en que se fue dando este proceso de expansión, así como también cómo se fueron configurando estas asignaturas pendientes. Por un lado, Perú es una sociedad con grandes desigualdades estructurales; por el otro, es un país con una gran diversidad cultural e identitaria. Las dificultades en los procesos de expansión y las desigualdades existentes en las trayectorias escolares de las y los adolescentes dan cuenta de un sistema educativo que no logra efectividad en una sociedad tan heterogénea como la peruana.

La educación secundaria, es necesario insistir en este punto, fue concebida como un instrumento de segmentación y selección social. En sus orígenes fue una oferta dirigida a los sectores urbanos más acomodados y paulatinamente, movidos por la demanda de la sociedad, la voluntad de preparar al conjunto de la población para el mundo del trabajo y, más recientemente, para garantizar el derecho a la educación, esa oferta se fue ampliando hacia los

sectores históricamente excluidos. La obligatoriedad y la gratuidad son señales claras en este sentido.

En los hechos, la escuela secundaria actual hereda muchos de esos elementos constitutivos de su origen, y en su diseño persiste la imagen de que su estudiante de referencia es aquel que, en páginas anteriores, ya se caracterizó como un estudiante urbano, perteneciente a las clases medias privilegiadas. La dinámica de las instituciones educativas, sus calendarios y horarios, la organización de sus cursos y asignaturas, sus estrategias pedagógicas, entre muchos aspectos, están concebidas a la medida de ese perfil de estudiante. Las y los adolescentes que provienen de esos sectores sociales acomodados encuentran en la escuela un lugar en el cual se sienten representados, una institución que propone una dinámica que les es familiar, que es parte de su cultura.

En la medida en que los niveles de escolarización se van expandiendo las escuelas se van poblando de nuevas caras, de adolescentes que no pertenecen a los sectores más acomodados, y el universo estudiantil se va tornando cada vez más heterogéneo. Comienzan a circular por sus aulas estudiantes con nivel económico más bajo que antes no tenían acceso a ellas, y también quienes provienen de comunidades indígenas o afroperuanas, zonas rurales, etc.

La heterogeneidad es creciente en el sistema educativo, pero no en los colegios. La histórica exclusión escolar se convierte hoy se convierte en segmentación y segregación: los sectores medios y acomodados se refugian en colegios de elite, con ventajas y privilegios, y el Estado recibe a los pobres y vulnerables en colegios que muchas veces son precarios, que ofrecen una educación de baja calidad, en los que los sueños de una vida mejor chocan con condiciones objetivas y subjetivas desfavorables y desalentadoras.

Ante una propuesta institucional rígida e insensible a las particularidades de cada estudiante, en la medida en que cada adolescente se aleja de ese tipo ideal -el urbano, de clase media privilegiada- debe hacer un esfuerzo extra para adaptarse a una institución que no fue pensada para ellos. Si la distancia con ese tipo ideal no es muy significativa ese proceso de adaptación puede ser exitoso y logra terminar los estudios, tal vez con bajos aprendizajes, y en un tiempo mayor al esperado. Cuando la distancia es mayor, las trayectorias educativas se interrumpen. En una sociedad heterogénea como la peruana la distancia que separa a cada estudiante real, quien día a día ingresa a sus aulas, de aquel para el cual fueron diseñadas las prácticas educativas llega a ser muy significativa, convirtiendo al sistema educativo en un sistema esencialmente excluyente.

La sociedad peruana muestra desigualdades económicas estructurales, las cuales son nocivas en sí mismas, pero además constituyen un gran obstáculo frente al desafío de universalizar el pleno ejercicio del derecho a la educación. Los ejes en torno a los cuales se estructuran esas desigualdades son muchos, pudiendo destacarse las desigualdades según clase social, ubicación territorial (costa, cordillera o selva), pertenencia a zonas rurales o urbanas, género, o pertenencia a comunidades indígenas o afroperuanas, entre otras.

La escuela secundaria, desde su tradición, presupone estudiantes de un determinado nivel socioeconómico, y desde allí exige un nivel de gastos o dinámicas imposibles de abordar por quienes tienen ingresos más bajos. Ello se traduce en trayectorias escolares muy diversas, que

llevan a que quienes tienen menos recursos quedan expuestos a carreras inconclusas, o muy bajos aprendizajes.

Perú es además un país que se caracteriza por su gran diversidad cultural, entendiendo a la diversidad como expresión del encuentro de cada sujeto con su contexto (el espacio y el momento). A la diversidad étnica y cultural que expresa a los pueblos originarios que habitan el territorio peruano -con sus lenguas y sus cosmovisiones- se suma el aporte de los históricos flujos migratorios provenientes de África, Oriente y Europa y, en particular en la última década, desde diversos países de la región. Suma a este complejo escenario las diversidades identitarias, que tienen su expresión más fuerte en las múltiples identidades de género.

No sólo quienes tienen ingresos más bajos quedan fuera del circuito educativo. También sucede, por ejemplo, con quienes provienen de las comunidades indígenas. Si bien estas comunidades concentran altos niveles de pobreza, por lo que ya de por sí la permanencia en el nivel secundario les representa un gran esfuerzo, se suman aquí las barreras culturales y lingüísticas. Nuevamente, la educación secundaria no contempló en sus inicios a las comunidades indígenas, por lo que conlleva en su propuesta un fuerte carácter discriminador. Ello se percibe no sólo en la lengua en que se imparten las clases, sino también en las propuestas curriculares y en las dinámicas institucionales. La dificultad de las y los adolescentes indígenas de transitar la secundaria es una de las múltiples expresiones de la incapacidad de la escuela secundaria de lograr efectividad en una sociedad diversa como la peruana. Estos ejemplos se pueden extender al padecimiento de las adolescencias afroperuanas o migrantes, y también del colectivo LGBTQ+.

La persistencia y el incremento de la diversidad es un aspecto positivo de la sociedad peruana, en tanto expresa la disposición a acoger a cada persona más allá de su tradición, cultura o identidad. Pero al mismo tiempo representa un doble desafío para la educación: por un lado, requiere avanzar hacia propuestas curriculares en la que cada estudiante, cualquiera sea su origen cultural o su identidad, se vea igual y dignamente representado en los contenidos que se trabajan en las aulas. Esto es, una educación que fortalezca la pertenencia cultural y la identidad de cada estudiante desde su propia propuesta curricular. Por el otro, exige el desarrollo de dinámicas que permitan un trabajo de enseñanza y aprendizaje en grupos conformados por estudiantes muy diversos, asegurando a cada cual el pleno acceso al conocimiento.

Educar en una sociedad con grandes desigualdades y diversidades representa un gran desafío. La escuela secundaria debe superar este obstáculo, y para hacerlo es necesario tener en cuenta al menos dos cuestiones fuertemente relacionadas:

- ✓ Los análisis estadísticos permiten identificar regularidades que dan sustento a afirmaciones usadas recurrentemente en este texto, tales como que los sectores más postergados son quienes provienen de la pobreza, rurales, indígenas, etc. Ello es efectivamente así, y responde a la lógica antes mencionada del desajuste entre las características de las y los adolescentes que provienen de estos sectores y la dinámica que la escuela secundaria propone. Pero es fundamental que esta identificación de sectores sociales o colectivos no invisibilice a los sujetos, generando grupos aparentemente homogéneos en su interior. La heterogeneidad de la sociedad peruana se manifiesta en cada sujeto, y adquiere en cada caso particular su forma. Si bien hay un primer registro que debe ser tenido en cuenta, el de ciertos grupos de pertenencia del estudiantado, es necesario destacar que, al interior de las escuelas, e incluso de cada aula, los grupos son muy diversos, y requieren especial atención

al respecto. Es fundamental alertar que cuando se habla de grupos tales como los pueblos indígenas, los sectores pobres o las comunidades rurales no se habla de grupos homogéneos; por el contrario, cada sujeto de esos colectivos es único, y no debe perderse de vista esa unicidad.

- ✓ La identificación de grupos sociales como quienes viven en la pobreza, los indígenas o los habitantes de las zonas rurales, tiene otro riesgo: el de promover miradas dicotómicas y, consecuentemente, reforzar los mecanismos de exclusión social. Ello se desprende de una característica de la acción del Estado, que se basa en la premisa de que todas las personas son iguales, y que merecen igual trato. Ello lleva en muchos casos a que, a la hora de abordar los desafíos de la desigualdad, se caiga en un razonamiento del tipo “todos son iguales, los desiguales son los pobres”. Así, se genera una dicotomía pobres–no pobres, y se promueven acciones destinadas sólo a aquellos que están “por fuera” de la igualdad. Lo mismo sucede a la hora de afrontar los desafíos de la diversidad. Es habitual encontrar un razonamiento equivalente al anterior, del tipo “todos son iguales, los únicos diferentes son los indígenas”, o los afroperuanos, los migrantes, las personas con discapacidad o la comunidad trans.

Esta mirada dicotómica que fragmenta a la sociedad en pobres y no pobres, indígenas y no indígenas, urbanos y rurales, y la tensión entre unos y otros, “los que son iguales y los que no”, los incluidos y los excluidos, están en la base de muchos de los mecanismos cotidianos de discriminación y exclusión de la escuela secundaria, y explica las trayectorias débiles o inconclusas de quienes no son iguales al alumnado modelo para el cual fue pensado este nivel.

Es este tal vez uno de los temas que debe estar en el centro de un debate sobre la reforma de la educación secundaria. Cómo pasar de una educación que se sustenta en la premisa de que todos somos iguales, y que lo diferentes son otros, a un sistema que tome como principio ordenador la certeza de que todos somos diferentes, que lo único que nos iguala es el ser únicos. Ello se traduce en una política educativa que tenga la capacidad de desarrollar una respuesta particularizada para cada estudiante, basada en el reconocimiento de su identidad y su cultura. Cada adolescente es un ser único que expresa el lugar que ocupa en la escala de ingresos de la sociedad, su origen social, su cultura, su lugar de residencia, pero que excede por lejos estas dimensiones, e incluye todos los aspectos que cada adolescente elige como soportes de su propia identidad.

El abordaje de los problemas críticos analizados exige un cambio profundo: el paso desde una escuela a la que las y los adolescentes debe adaptarse a una propuesta basada en un modelo ideal de estudiante hacia otra escuela, centrada en el sujeto, con dinámicas que tengan en sí mismo el compromiso del reconocimiento -como forma de abordar los desafíos de la diversidad- y de la redistribución -frente a los desafíos de la desigualdad-.

...

El balance presentado a lo largo de este capítulo muestra que, pese a los grandes avances que se han hecho en los marcos de referencia de las políticas educativas y en las acciones orientadas a garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación por parte de las nuevas generaciones, persisten profundas desigualdades en sus experiencias educativas, no sólo en términos de

trayectorias y posibilidades de completar el ciclo de educación obligatoria, sino también en el grado de apropiación de los contenidos curriculares.

Esas desigualdades educativas, desde ya, no son azarosas. Se reitera la imagen de quiénes son los sectores que logran un aprovechamiento pleno de sus experiencias educativas, y quiénes no lo logran, imagen que remite a las desigualdades sociales y culturales que son estructurales en Perú. Y esa es, precisamente, una de las claves desde las cuales abordar una transformación de la educación secundaria; persiste una propuesta educativa que no logra dialogar con los sectores sociales históricamente más postergados, como lo son, por ejemplo, las comunidades indígenas o rurales, o las familias que viven en condiciones de pobreza. Propuesta que carece de la sensibilidad o reconocimiento respecto a estos sectores, y en la que persisten prácticas que reproducen las desigualdades y profundizan la segmentación social.

Las dificultades del sistema educativo de igualar el pleno ejercicio del derecho a la educación a la totalidad de las y los peruanos trasciende a la experiencia escolar, y se proyecta a las experiencias post secundarias, como por ejemplo en la probabilidad diferencial de continuar una carrera universitaria o de tener una inserción laboral adecuada. Más aun, las debilidades del sistema educativo trascienden a la reproducción de las desigualdades, y atraviesan a toda la sociedad, en su impacto en la formación de las peruanas y peruanos como ciudadanos que promueven y defienden los valores democráticos y la convivencia pacífica.

Es necesario promover un debate sobre una nueva escuela secundaria, que pueda abordar estos desafíos, y encuadrarse en las finalidades últimas y los principios antes enunciados. Ello requiere, en principio, de una revisión profunda de los diseños institucionales y las estrategias didácticas vigentes, con el fin de promover modos de escolarización que se sustenten en una mayor sensibilidad a las características y las realidades de cada estudiante, logrando así propuestas que sean viables para todos. Estos ajustes institucionales y didácticos deben, además, remover todas las barreras a la plena apropiación del nuevo currículo por parte de la totalidad de las y los estudiantes.

Estos cambios no son posibles si no se contemplan, en una propuesta de reforma de la educación secundaria, dos dimensiones fundamentales. Por un lado, el fortalecimiento del sistema educativo, desarrollando capacidades institucionales y profesionales; por el otro, fortaleciendo las capacidades de las y los estudiantes, incidiendo en las condiciones sociales de vida de sus familias y en el fortalecimiento comunitario.

3. Experiencias para avanzar hacia una nueva educación secundaria

El panorama actual de la educación secundaria en Perú es preocupante, y requiere de un cambio profundo de las políticas que le dan sustento. Este ligero diagnóstico, que permitió identificar tanto los avances como los desafíos y nudos críticos del nivel medio de educación, representa el punto de partida sobre el cual hay que operar para avanzar hacia el horizonte deseado, aquel que permita universalizar el pleno ejercicio del derecho a la educación en el país. Pero al mismo

tiempo expresa el punto de llegada -el resultado- de las políticas que se han implementado en Perú en su historia reciente.

Para desarticular una escuela secundaria signada por dinámicas que generan profundas desigualdades en las experiencias educativas de las y los adolescentes es necesario promover un nuevo abanico de políticas o intervenciones, sensibles a los desafíos que implica proveer una educación de calidad, universal e inclusiva, en un país complejo y heterogéneo como Perú. ¿Cuáles son las políticas más adecuadas para enfrentar los problemas estructurales de la educación secundaria? Un modo de abordar este ejercicio es analizar muy diversas iniciativas que se han ido desarrollando tanto en Perú como en el ámbito internacional. Revisar experiencias de otras latitudes tiene el sentido de proporcionar información acerca de cómo se han abordado problemas similares en contextos diferentes. No es necesario partir de cero en el diseño de nuevas políticas para la educación secundaria en el país, sino que se puede comenzar por observar políticas recientes que ofrecen un potencial importante para iluminar el debate educativo.

En este capítulo se hace un breve recorrido por cuáles han sido los focos de intervención que han tenido prioridad al momento de generar, en muy diversos países, políticas que buscan fortalecer a los Estados en su condición de garantes del derecho a la educación secundaria. Se trata de un ejercicio ilustrativo que, sin entrar en el detalle de las intervenciones, permite visualizar las estrategias escogidas. Retomando las prioridades de agenda presentados al cierre del capítulo anterior, este recorrido por diferentes propuestas de políticas se organiza según los siguientes ejes:

- Políticas para la reorganización de los arreglos institucionales y didácticos escolares
- Políticas para la implementación efectiva del currículo
- Políticas que promueven el desarrollo de capacidades institucionales y profesionales
- Políticas orientadas hacia la atención a las condiciones sociales de los estudiantes
- Políticas orientadas hacia el fortalecimiento comunitario

Es importante señalar que en este recorrido se hace referencia a diversas iniciativas, que tienen un estatuto o alcance diferentes. Así, coexisten en esta narración políticas con programas o proyectos, o desarrollos más ambiciosos y estructurales con otros más acotados. El objeto aquí es poner la mirada en los objetivos que se proponen, destacando la especificidad de estas intervenciones y el aporte que podrían hacer al momento de pensar un reordenamiento estructural de la educación secundaria.

a) Políticas para la reorganización de los arreglos institucionales y didácticos escolares

La incorporación de poblaciones que tradicionalmente no habían sido destinatarias de la educación secundaria llevó a repensar en muchos casos el modelo organizacional de la escuela secundaria. En función de ello, se pueden identificar, en primer lugar, políticas que adaptan la organización escolar con foco en la situación de escolarización de las y los jóvenes, ya sea porque transitan una educación de baja intensidad y están en riesgo de abandono o porque ya abandonaron la escuela. Estas políticas buscan garantizar la continuidad educativa sin alterar el modelo institucional.

En segundo lugar, existen políticas que involucran una transformación más integral del modelo de escolarización predominante, que alteran el modelo institucional. La diferencia con el grupo anterior es que, en este caso, implica cambios sobre las dimensiones que

definen la escolaridad moderna: límites del tiempo, del espacio escolar, de las divisiones internas y las fronteras del currículo, las formas de reconocimiento de los aprendizajes, de los mecanismos de contratación, de las relaciones entre escuela y organizaciones de la producción, entre otras.

En un mismo sentido, desde el punto de vista del diseño y de los recursos involucrados en las políticas puede decirse que se han llevado adaptaciones que se limitan a introducir modificaciones parciales, tomando a cada escuela como unidad de cambio –aunque pueden alcanzar a un grupo de ellas-, coexistentes con transformaciones que apuntan a modificar un modelo, exigen modificaciones normativas, nuevas políticas de recursos humanos y de formación docente así como información a la sociedad sobre la orientación de los cambios, entre otras. En esta última categoría se podrían incluir políticas de ampliación del tiempo de aprendizaje, las orientadas a fortalecer la articulación con el trabajo y las específicas para la cobertura a las zonas rurales. Estas modificaciones apuntan claramente a fortalecer las trayectorias educativas de los sectores más postergados, promoviendo así una reducción de las desigualdades educativas.

Uno de los modelos que más ha transformado la gestión predominante de la escuela pública es a lo que se denomina hoy Colegio de Alto Rendimiento (COAR). Los COAR tienen como antecedente principal el Colegio Mayor Secundario presidente del Perú creado en Lima en el 2010. En ese sentido, se definieron tres objetivos: (i) crear un sistema para atender las necesidades de los estudiantes de alto rendimiento que no están siendo atendidas en la Educación Básica Regular y (ii) que este sistema genere futuros líderes para el país.

Dicha escuela de lugar a una demanda de escuelas de alto rendimiento a nivel nacional por lo que en el 2013 se fundó la Escuela Mayor San José del Carmen Marín en Amazonas, y en el 2014 se fundó el Colegio Mayor de Ayacucho. Ambas IIEE son hoy los COAR respectivos de sus regiones. Con el propósito de consolidar y mejorar el servicio, se crea el Modelo de Servicio Educativo para la atención de estudiantes con habilidades sobresalientes (MSE Sobresaliente) en el año 2014. En ese sentido, el MSE se ha actualizado en el 2019 y en el 2023 con el propósito de transitar hacia un inclusivo y que identifique y reconozca buenas prácticas para la mejora del sistema en el nivel secundario. Así pues, este modelo que se implementa en los COAR al 2020 ha logrado la culminación de 8,280 estudiantes. Cabe mencionar que el actual MSE cuenta con un componente pedagógico que incluye la propuesta académica y de bienestar y desarrollo integral del Estudiante (BYDE); componente de gestión, que incluye un trabajo con los directores y docentes alineado al Marco del Buen Desempeño Directivo, así como la planificación, monitoreo y evaluación de la gestión.

Colegio de Alto Rendimiento

Este modelo está dirigido aquellos estudiantes del séptimo ciclo de la educación básica con habilidades sobresalientes, a fin de que puedan desplegar todo su potencial de forma pertinente.

Actualmente, el MSE se implementa en 25 sedes en todo el país a una población de más de 7,500 estudiantes de de 3°, 4° y 5° de secundaria. Asimismo, de ese total de estudiantes, 58% son mujeres y 42% son hombres.

Sobre del modelo, Alcázar y Balarín (2021) en una evaluación sobre implementación de los COAR mencionan existe un alto nivel de satisfacción y agradecimiento por parte los alumnos de los COAR con los servicios y recursos recibidos, ya que sus padres no les pueden dado esas comodidades y oportunidades. Otro hallazgo importante es el de la motivación por continuar su trayectoria educativa. En ese sentido, el estudio de Hatrick y Paniagua (2021) mencionan que los alumnos de los COAR se sienten más motivados por continuar su trayectoria educativa. En ese sentido, la probabilidad de que un alumno de COAR quiera ir a la universidad es 14,5 puntos porcentuales superior (76%) a la de los no admitidos (63%).

Existen también varios desafíos, como por ejemplo mejorar los criterios de identificación y selección ya que no contemplan estrategias para asegurar la inclusión de estudiantes de contextos vulnerables (Alcázar y Balarín, 2021). Eso debido a que hay un predominio de estudiantes de zonas urbanas. Asimismo, pese a la cantidad de años que lleva el servicio, el mismo estudio menciona que se debe mejorar la justificación pública del modelo, con el propósito de saber por qué resulta conveniente optar por un modelo que separa a los estudiantes de mejor rendimiento de la EBR.

Fuentes:

RM N 537-2019-MINEDU. "Modelo de servicio educativo para la atención de estudiantes de alto desempeño", creado por el artículo 1 de la Resolución Ministerial N° 274-2014-MINEDU

Alcázar, L y Balarín, M (2021). *Evaluación del diseño e implementación de los Colegios de Alto Rendimiento – COAR*. MINEDU

Hatrick, A y Paniagua, C (2021). *Evaluación de Impacto del Modelo de Servicio Educativo para Estudiantes de Alto Desempeño implementado a través de los Colegios de Alto Rendimiento (COAR)*. Corporación Andina de Fomento (CAF)

Iniciativas para garantizar la continuidad de la escolarización

Existe un conjunto de iniciativas que tienen como objeto garantizar la continuidad educativa, y que ponen el foco en la situación de cada estudiante y su condición de escolarización. Parten de identificar básicamente dos grupos: quienes transcurren su escolaridad con una trayectoria escolar dificultosa, con retraso y riesgo de abandono, pero permanecen en contacto con la escuela y mantienen un lazo, aunque sea débil, y quienes

abandonaron su escolaridad básica para los cuales se necesita un esfuerzo adicional para su identificación y revinculación con la escuela.

Un primer punto por considerar es cómo se identifican esas situaciones de debilidad o riesgo; son señales de ello el alto ausentismo, el retraso escolar u otros indicios que, proporcionados por el establecimiento o por la administración local o central, permitan anticipar dificultades o interrupciones en la escolarización. Las estrategias pueden ser aplicadas de manera descentralizada en cada escuela o gestionadas territorialmente. Hay al menos indicadores que, a nivel institucional, orientan la atención hacia este tipo de políticas¹.

Cabe recordar aquí que una de las deficiencias de la escuela secundaria peruana señaladas en el capítulo anterior es la baja sensibilidad a la situación social y al contexto cultural de cada adolescente. Las políticas orientadas hacia estas situaciones de vulnerabilidad de las trayectorias educativas buscan focalizar una atención pedagógica sobre los estudiantes asumiendo que están expuestos a condiciones para el aprendizaje diferentes, experimentan ritmos e intereses también diferentes y que, por lo tanto, necesitan una retroalimentación más atenta a sus recorridos singulares. Entre ellas pueden destacarse programas especiales adecuados a sus intereses y sus necesidades, asignación de tutorías, mentorías, en particular en los tramos iniciales del nivel, clases de apoyo en asignaturas en las que los estudiantes presentan un bajo desempeño académico durante el horario extraescolar o apoyo con la colaboración de estudiantes avanzados de universidades en horarios extracurriculares

Las estrategias de apoyo pueden consistir en acompañar a los estudiantes en sus aprendizajes y también familiarizarlos con técnicas de estudio y facilitarles herramientas para la comprensión o la adaptación a la vida escolar. Estas estrategias son más comunes durante el primer ciclo del nivel secundario, especialmente en la transición entre el nivel primario y el primer año del nivel secundario.²

El desarrollo de estas estrategias requiere especial atención en dos aspectos para asegurar su efectividad. Por un lado, el desarrollo de sistemas de alerta temprana (SAT) u otras estrategias que introduzcan dispositivos de información y coordinación intra-institucional para detectar a los estudiantes en situación de riesgo escolar. Por el otro, la organización del trabajo docente necesaria para acompañar las actividades de sostenimiento de la escolarización.

En esa línea, durante la pandemia, en el año 2020 el MINEDU a fin de contribuir en la detección temprana de estudiantes en riesgo de interrumpir sus estudios ha desarrollado el

¹ En esa línea, el MINEDU aprobó en el 2020 el Servicio Educativo Hospitalario (SEHO) el mismo que busca que los estudiantes-pacientes que se encuentran hospitalizados continúen sus trayectorias educativas. De ese modo, se facilitan los aprendizajes por medio de actividades pedagógicas y de bienestar pertinentes a su desarrollo a fin de responder a sus necesidades educativas y de salud. Si bien es un modelo para toda la educación básica, incluye a estudiantes de secundaria, brindándoles actividades pedagógicas y de soporte socioemocional a fin de garantizar la continuidad de su trayectoria educativa. Posteriormente, se le permite hacer una reincorporación y convalidación de aprendizajes en la IE a la que se encuentran matriculados.

² Mencionar que a través de la modificación de la Ley N 28044, Ley General de Educación se establece la estrategia del Diseño Universal de Aprendizajes (DUA) para hacer del sistema, uno más inclusivo, y que pueda atender a la diversidad de población estudiantil primaria y secundaria. En ese sentido, la estrategia que se encuentra en proceso de implementación busca incorporar en la formación inicial y en servicio los nuevos paradigmas sobre la educación inclusiva. Asimismo, disponen estrategias de formación intercultural dirigidas a agentes locales y comunales con pertinencia sociolingüística

sistema de Alerta Escuela, el cual permite a los docentes y directores tener una predictibilidad de deserción de sus estudiantes. El sistema provee el siguiente contenido a los actores educativos: 1) información sobre el nivel de riesgo de interrupción de estudios de las y los estudiantes; 2) orientaciones pedagógicas y de gestión, las mismas que los docentes y directivos pueden contextualizar para evitar la interrupción de sus estudiantes; 3) registro periódico, este espacio permite a los directivos complementar la información periódica sobre la frecuencia de la comunicación que tienen con sus estudiantes.

Adicionalmente, a nivel de DRE y UGEL, los especialistas de SIAGIE también tienen acceso a Alerta Escuela y podrán visualizar por grado y servicios los puntos mencionados previamente.

Sistema de alerta temprana: Alerta Escuela

Alerta Escuela es un sistema de alerta temprana que usa utiliza analítica avanzada (Machine learning) para identificar a estudiantes con riesgo de abandonar el sistema educativo. En ese sentido, este sistema permite a los directores de IIEE identificar a los estudiantes que requieren mayor acompañamiento a fin de evitar que abandonen el sistema educativo.

A partir del estudio de Legonía (2022) se obtiene los siguientes resultados: 1) pese al desconocimiento de las orientaciones pedagógicas y de gestión que se encuentran en el sistema, los docentes y directivos vienen realizando acciones para evitar la interrupción de estudios; 2) otro hallazgo es que los directores vinculan el uso de AE básicamente a una tarea de registro, la misma que al momento de ser usada padece de problemas de conectividad; 3) un tercer resultado del estudio es que la capacitación no estaría llegando a lo usuarios potenciales del sistema. Finalmente, Legonía (2022) menciona que existe una limita definición en los roles y funciones de los actores involucrados.

Todo lo desarrollado permite contar con recomendaciones de mejora a fin de tener un sistema de alerta temprana eficaz, que, por medio de orientaciones claras, roles definidos, y una plataforma que sume al trabajo de los potenciales usuarios pueda cumplir con el propósito mayor, que es evitar que los estudiantes interrumpan sus estudios.

Fuentes:

Legonía, E (2022) *Evaluación a la implementación de la herramienta Alerta Escuela*. MINEDU

MINEDU (2020). *Alerta Escuela: Orientaciones para promover la continuidad educativa*. MINEDU.

El espectro de experiencias es diferente cuando se trata de la revinculación de estudiantes que cuyas trayectorias educativas han sido interrumpidas. Una característica de estos programas es la necesidad de producir información para identificar a dichas poblaciones; por ello, es común encontrar que los programas se apoyan en organizaciones, redes o figuras comunitarias que contribuyen de diversas maneras a establecer el puente con la escuela:

espacios públicos no escolares de uso flexible, organizaciones no gubernamentales con conocimiento del territorio, participación de líderes comunitarios. Como en las políticas anteriormente descritas algunas estrategias incluyen la incorporación de consejeros, quienes se ocupan de apoyar el desarrollo de la autonomía de los adolescentes y jóvenes para que puedan desempeñarse, una vez reintegrados, en la escolaridad formal. El acompañamiento puede continuar un período variable una vez que los estudiantes se han incorporado a la escuela. Otra característica es la vinculación con las familias y con los entornos de los jóvenes para contribuir a la construcción de un ambiente que acompañe y estimule la escolarización. Desde el punto de vista pedagógico otras de las características salientes de este tipo de programas son las de concentrarse en tiempos acotados y breves, de seis meses a dos años.

Varios de los rasgos compartidos por muchas de estas políticas son las alteraciones parciales de componentes básicos del modelo de escolarización como las adecuaciones curriculares centradas en la selección de conocimientos fundamentales y/o su reorganización en programas que revisan la organización por disciplinas, la producción de recursos de enseñanza alineados con esa reorganización del currículo, la adaptación de las reglas de acreditación o certificación de los conocimientos, con posibilidad de certificar conocimientos adquiridos en experiencias no escolares, como las laborales o no formales.

Políticas orientadas hacia transformaciones en el modelo de escolarización y de enseñanza

El repaso por los problemas críticos destaca la concentración de limitaciones en la escolarización de poblaciones pobres y muy pobres, en regiones rurales y en algunos departamentos, para quienes el modelo institucional dominante no es adecuado. Algunas de las políticas que se desarrollan en el ámbito nacional e internacional avanzan hacia la alteración del modelo organizacional y pedagógico y pueden constituir un repertorio relevante para revisar la orientación general del modelo. En el caso de Perú, la revisión de la jornada escolar, la vinculación con el mundo del trabajo y las opciones de escolarización en regiones rurales alejadas proporcionan modelos que ponen su foco en el modificación de dimensiones estructurantes de la escuela secundaria: la división tajante entre actividades escolares y no escolares, la gradualidad anual, la agrupación por edad, el currículo por disciplinas y las fronteras del currículo, los modelos de acreditación de los aprendizajes -que incluyen el reconocimiento de aprendizajes no escolares-, y la vinculación de los aprendizajes con el entorno inmediato, la relación entre la escuela y las organizaciones de la producción.

Una tendencia de las dos últimas décadas en la región ha sido la de proporcionar a las y los jóvenes tiempo adicional a los aprendizajes mediante la extensión de la jornada escolar, aunque no siempre esta extensión se verifique en el espacio de la escuela. El tiempo adicional puede ser destinado a actividades curriculares o a actividades académicas o no académicas. En algunas políticas, el tiempo adicional no necesariamente se desarrolla en la escuela, sino que puede cumplirse en clubes, organizaciones comunitarias, en especial cuando la iniciativa se articula en el espacio comunitario con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. La extensión del tiempo de aprendizaje en varios casos tiene el objetivo de expandir el currículo, en el sentido de ampliar el espectro de experiencias de aprendizaje que se ofrecen a los estudiantes.

Sobre las experiencias que han realizado transformaciones en el modelo de escolarización, el MINEDU en el año 2015 inició un proceso gradual para instalar el servicio de Jornada

Escolar Completa (JEC). Así pues, el 2015 se comenzó con 1,000 IIEE, el año 2016 se intervino en 601 IIEE y en el 2017 en 400 IIEE. Este servicio está dirigido a los estudiantes de secundaria que amplía el horario de 35 a 45 horas pedagógicas con la finalidad de mejorar los aprendizajes. Las 10 horas adicionales contribuyen principalmente a las áreas curriculares de Comunicación, Matemática, inglés y Educación para el Trabajo. Este trabajo se basa en una propuesta pedagógica que integra el uso de la tecnología con estrategias de acompañamiento y refuerzo pedagógico.

Adicionalmente, este modelo que amplía las horas pedagógicas para la recuperación y reforzamiento de aprendizajes ha podido evidenciar resultados positivos en las evaluaciones hechas por Agüero (2016) y la OSEE (2017,2020).

Jornada Escolar Completa (JEC)

Actualmente la JEC atiende a 592,829 estudiantes en 2,001 IIEE en todas las regiones del país. Asimismo, en dichas IIEE laboran 49,742 docentes.

La evaluación de impacto realizada por (Agüero,2016; OSEE, 2017,2020) sobre las JEC indica que este servicio tiene un impacto positivo y elevado en los aprendizajes de los estudiantes de quintiles de mayor pobreza, sobre todo de matemática de matemática. Este resultado el autor lo relaciona al funcionamiento sincrónico del componente pedagógico, de gestión y de soporte. De forma complementaria, lo que más se valora de este modelo es la Atención Tutorial Integral (ATI) en las zonas rurales, pero el problema es que los psicólogos no llegan a las IIEE a inicio del año por limitaciones de contratación (OSEE, 2021).

Es importante mencionar que de frente al desafío de universalizar las JEC en base a sus positivos resultados, Agüero (2016) resalta la importancia de analizar el impacto relativo de los componentes: pedagógico, gestión y soporte. Esto debido a que es una intervención altamente costosa, por lo cual se requiere analizar los componentes más efectivos del servicio.

Fuentes:

MINEDU (2021) Evaluación al diseño e implementación de la Jornada Escolar Completa. MINEDU

Agüero,J (2016) Evaluación de impacto de la Jornada Escolar Completa. FORGE.

Un segundo eje central desde el cual abordar iniciativas que llevan al rediseño de las dinámicas e institucionalidades vigentes es el rediseño de la articulación de la educación secundaria con el mundo del trabajo. La preparación para la vida productiva requiere reformular el modelo organizacional tradicional de la escuela secundaria, históricamente orientado por una función propedéutica. En el caso de Perú, asimismo, esta tendencia pareciera estar acentuada por la estructura integrada del nivel, que determina que la formación técnico-productiva forme parte de un esquema de opcionalidad curricular que no está muy extendido en la oferta vigente.

La gran mayoría de las políticas que pueden identificarse en la experiencia internacional corresponden a sistemas educativos en los que existe la modalidad de formación técnico profesional como rama de la educación secundaria. Aunque Perú no tiene esta estructura, ya que su secundaria es integrada, la referencia a políticas vinculadas a la formación profesional puede ser de interés por al menos por dos razones. Por un lado, porque podría inspirar la formulación de opciones para estudiantes a quienes los programas de secundaria general y humanista no constituye un incentivo suficiente para la continuidad de los estudios. En segundo lugar, porque los programas de formación profesional suelen ofrecer flexibilidad curricular, organización modular, sistemas de reconocimientos por créditos, acreditaciones flexibles y vinculación con contextos reales de actuación³.

Sería necesario evaluar la conveniencia y viabilidad de profundizar el actual perfil integrado de la secundaria peruana, ampliando la capacidad de generar proyectos institucionales orientados a la formación para el mundo del trabajo, para cuyo propósito se requieren recursos especializados que el sistema no parece haber desarrollado hasta el momento. El interrogante se traslada, por tanto, a cuáles serían las alternativas para el desarrollo de tales recursos dentro del sistema educativo regular. Las tendencias internacionales de la educación técnico profesional se orientan a la articulación de la educación secundaria con la educación superior, a la formación en los lugares de trabajo, a la profesionalización y especialización de los formadores, a la mejora de la gestión de las instituciones.

Sin perjuicio de advertir la necesidad de realizar un diagnóstico pormenorizado, pareciera razonable avanzar en considerar tres ejes para evaluar la manera de generar escenarios que contemplen las tendencias mencionadas: la articulación con la educación técnico profesional de nivel superior, el apoyo en los actores y organizaciones más modernos del sistema conformado por los CETPRO y la articulación con los sectores de la producción. Esto último exige precisar los mecanismos de regulación, comprometer al sector productivo mediante incentivos adecuados, integrarlos en los procesos curriculares, establecer mecanismos que posibiliten la incorporación a tiempo parcial de personal con experiencia productiva a las tareas docentes, entre otras cuestiones.

En algunas experiencias se ofrecen desde el ciclo inferior de la secundaria módulos alternativos y opcionales de formación profesional que luego pueden articularse en el ciclo superior con trayectorias de formación en ambientes de trabajo; otras opciones son la oferta de formación de trayectos de formación profesional en la secundaria alta. En muchos casos estas opciones están disponibles para estudiantes con baja motivación para la continuidad de sus estudios, en riesgo de abandono.

Las opciones de trayectos tienen en común que están organizados en esquemas modulares y acreditaciones parciales por reconocimiento de créditos. En algunos casos se requiere de sistemas de homologación de competencias, modalidades de articulación intersectorial e interinstitucional y subsidios o apoyos a empleadores para contratar temporalmente a estudiantes como trabajadores en formación.

³ En coherencia con lo mencionado, el MINEDU aprobó en el 2022 un servicio denominado Modelo de Servicio Educativo de Secundaria con Formación Técnica (MSE-SFT), el mismo que busca promover la transitabilidad de la básica a la superior por medio del propio interés en especialidades técnicas de los estudiantes. Sin embargo, pese a la importancia del sentido de este Modelo, actualmente no cuenta con presupuesto para su implementación

Una tercera línea de experiencias en las que se plantea la necesidad de rediseñar el modelo institucional es cuando se aborda la situación de los modelos de escolarización en zonas rurales alejadas. La problemática de las regiones rurales aisladas encuentra como limitaciones, además de la constitución de la oferta escolar (en Perú las estadísticas recogen que en zonas rurales hay dos escuelas secundarias rurales cada diez primarias), la frecuente concentración de la pobreza, las dificultades de comunicación o de aislamiento respecto de los centros que concentran recursos sociales.

Las políticas de escolarización secundaria han tomado nota de estas restricciones. Asumen una organización de trabajo apoyada en docentes multitarea (maestros o docentes tutores) a cargo de las actividades cotidianas que, por lo general, están bastante pautadas por medio de recursos multimediales de apoyo que contribuyen a la organización de la enseñanza (módulos, guías, materiales de lectura en formato digital, audiovisual, televisivo o impreso) preparados por profesores con alto nivel académico y experiencia en la enseñanza

Algunas políticas resuelven las limitaciones de formación de los perfiles docentes con programas de formación docente, incluso algunas con instancias especiales de formación inicial. Existen experiencias que se destacan porque la tutoría es asumida por estudiantes egresados de la secundaria superior especialmente reclutados que forman redes de tutoría acompañando el aprendizaje en base a proyectos que otorgan un plus de sentido a los estudios.

La organización curricular alternativa, por proyectos, o planes de investigación es común a casi todas las experiencias y se acoplan con calendarios flexibles, actividades de servicio a la comunidad, vínculo con las actividades productivas. En los últimos años, estas políticas se han enriquecido con el crecimiento y la sofisticación de las opciones digitales que facilitan plataformas para la comunicación sincrónica y asincrónica y para alojar contenidos, estrategia que apela a la necesidad de una fuerte inversión en equipamiento y conectividad. Por último, es destacable, la participación de la comunidad en las políticas, algunas de las cuales derivan de las demandas de movimientos sociales campesinos.

b) Políticas para la implementación efectiva del currículo

Uno de los problemas críticos identificados es la dificultad de desarrollar plenamente los contenidos establecidos en el currículo. La dimensión curricular es un componente central de muchas de las políticas mencionadas precedentemente. Intensificar el apoyo individual, adecuar la enseñanza a los ritmos de aprendizaje a los estudiantes, priorizar contenidos para promover trayectorias en períodos más cortos que el ciclo lectivo estándar, desarrollar la enseñanza mediante modalidades mixtas (que combinan enseñanza presencial y en línea), ofrecer opciones o módulos que vinculen con el mundo del trabajo, adecuar los sistemas acreditación, e incluso complementar los contenidos curriculares con actividades extracurriculares, entre otros, suponen adecuaciones y márgenes de flexibilidad curriculares.

En el caso del Perú, a estos desafíos se suman los de la calidad y la implementación de un currículo por competencias, lo que implica un reto para las políticas curriculares en cuanto a su capacidad para orientar en las escuelas la renovación de los diseños curriculares vigentes, para lograr su aplicación efectiva o para realizar las adaptaciones mencionadas reclamadas por las políticas de contención o de revinculación de estudiantes descriptas precedentemente.

Un primer tema que merece especial atención es la brecha temporal que existe entre el diseño y la implementación de las pautas curriculares. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) ha intentado mensurar en un informe reciente el tiempo que insume el ciclo de rediseño del currículo entre las fases de planeamiento y las de monitoreo de su implementación. Según esta organización el promedio indicativo, luego de analizar el ciclo promedio de reformas en 25 países es de entre 9 y 9,5 años; Las fases de preparación insumen en promedio, 3,5 años; las de implementación, 4,6 años y las de monitoreo, entre 5 y 5,5. Lo que explica estos tiempos, señala el mismo informe, es las brechas temporales que deben superar las distintas fases desde el momento en que una sociedad asume la necesidad de renovación curricular y el momento en que las innovaciones se plasman en adquisiciones por parte de los estudiantes.

Existen algunos estudios disponibles sobre el CNEB de Perú, que, sin ser específicos de la educación secundaria, proporcionan una aproximación a las particularidades de la implementación de reformas curriculares. Coincidentemente con la literatura internacional, se destaca la importancia de ofrecer una red de soportes para la implementación en las escuelas. Los soportes pueden estar en la misma escuela o ser parte de unidades de apoyo y asistencia externas a los establecimientos.

Las guías de implementación, los materiales para los profesores y el entrenamiento son particularmente relevantes para la comprensión de los aspectos relativamente novedosos y, en particular, para los contenidos y competencias transversales y la atención a las diversidades. La construcción de un clima favorable para la recepción del currículo es clave, y a ello apuntan el papel mediador de las autoridades de las escuelas y de los dispositivos de soporte y acompañamiento.

Un segundo tema de especial relevancia es la importancia del papel que cumplen las agencias estatales con responsabilidad en la implementación, en tanto nodos de coordinación, cuya actividad refuerza la institucionalidad del currículo mediante una combinación de estrategias que pueden incluir la supervisión, el apoyo técnico a la implementación en las escuelas, la producción de recursos pedagógicos y, según los casos, sistemas de responsabilización por los resultados apoyados en evaluaciones.

Existen modelos que se centran en la regulación de la actividad enseñanza, apelando a la distribución de instrumentos que procuran orientar y acotar los márgenes de interpretación de los docentes en el aula, mediante el uso de guías, lecciones prescriptas y otros recursos.

Asimismo, los recursos de apoyo a la enseñanza en el aula - tanto para los docentes como para los estudiantes-, además de su función reguladora, son centrales en la coordinación sistémica de los aprendizajes. Se destacan aquí los libros de texto, aunque podrían agregarse otros géneros de recursos digitales que son cada vez más comunes en los portales educativos producidos bajo la regulación oficial.

En línea con lo mencionado, el MINEDU viene implementando desde el 2001 una plataforma digital que administra recursos y cursos auto formativos para los actores educativos. Todo ello con el fin de proveer herramientas y orientaciones para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje, así como el fortalecimiento de las competencias profesionales de los docentes. Con el paso del tiempo la plataforma se ha ido potenciando y actualizando a la medida de las necesidades de los docentes. Específicamente para los docentes de secundaria, se han puesto a disposición cursos en materia de TICs, competencia digital,

planificación, entre otros. Asimismo, junto con la aprobación de documentos estratégicos como el CNEB, el MBDD y el MBDi los cursos y herramientas que se ofrecen en la plataforma se han actualizado.

Es importante destacar que, durante la pandemia, PeruEduca tuvo un rol fundamental para el desarrollo profesional docente. En ese sentido, se ofertaron cursos virtuales masivos y abiertos para el desarrollo de las 3 líneas formativas priorizadas en el Plan de Formación Docente en Servicio 2020: (i) Actividades y proyectos de aprendizaje, (ii) Salud física y emocional y (iv) Gestión de entornos virtuales. De ese modo, se desarrollaron un total de 22 cursos virtuales. Como parte de esta estrategia se implementó el Programa nacional de desarrollo de la competencia digital docente 2020-2021 (PNDCD), consistente en 10 cursos, 6 de los cuales se han desarrollado durante el 2020⁴. A través de esta estrategia, hasta finales de diciembre del 2020⁵, se atendió a un total de 284 027 docentes, que representan el 76% de la EB.

PerúEduca

Es una plataforma digital que administra y brinda cursos virtuales, transmisiones en vivo, foros, grupos, materiales educativos y difusión de contenidos informativos. Ello con la idea formar comunidades virtuales y de tener un perfil de docente actualizado y acorde a las necesidades y demandas de los estudiantes y del mundo de hoy.

Al año 2022, se obtiene que 165,353 docentes nombrados y contratados de IIEE públicas de la educación básica (registros únicos) participaron en al menos una acción formativa de la oferta abierta y masiva y/o programas focalizados. Esta cifra representó una cobertura del 43% a nivel nacional. Si se analiza por niveles. Específicamente, en el nivel secundario, los docentes atendidos ascienden los 73mil, representando así un 47% del total a nivel nacional.

Fuentes:

MINEDU (2022). Sistema de Formación Docente en Servicio.

MINEDU (10 de diciembre de 2022). *Quiénes-somos*.
<https://www.perueduca.pe/#/home/quienes-somos>

Elementos que se destacan en experiencias integrales de este tipo son la voluntad de dar sostenibilidad a estas políticas, un marco legal coherente, diseños curriculares actualizados, materiales de apoyo curricular impresos y en línea de calidad, instancias de formación docente continua diseñadas a partir de estos materiales. Puede considerarse también una formación específica para aspirantes al cargo directivo y una reglamentación que organiza los concursos para acceder al cargo que tiene como requisito la presentación y defensa de

⁴ Por un tema de orden y de alineamiento a las líneas formativas, los 6 cursos del PNDCD desarrollados durante el 2020 se incluyen dentro de la línea formativa Gestión de entornos virtuales.

⁵ Algunos cursos cerraron el 4 de enero del 2021.

un proyecto institucional. A estos factores se agregan el sostenimiento de equipos y líneas de acción orientados a apoyar la tarea pedagógica de las escuelas.

Por último, cabe destacar al currículo digital como un entorno eficaz para reducir la brecha entre el diseño, la implementación y los aprendizajes. Las plataformas interactivas no solo dan acceso al contenido de manera no lineal, sino que permiten a los usuarios desarrollar lecciones, actividades, navegar entre las fronteras de las asignaturas, estimular la colaboración entre docentes cuando trabajan el mismo tema (en particular las competencias transversales).

Esta organización identifica tres estadios en el proceso de digitalización del currículo: i) el de la digitalización de documentos curriculares (formatos PDF o HTML); ii) el de la preparación de una versión digital interactiva del currículum y iii) y el que corresponde al currículo digital en uso. Aunque no existe una definición común de currículo digital, sus elementos comunes son la interactividad, la integración, una progresión a través grados y disciplinas. La interactividad se refiere a la posibilidad con la que cuentan las personas de interactuar individual o grupalmente, profesores y estudiantes, grupos de profesores en tareas colaborativas, estudiantes en trabajos en equipo. La integración se refiere a la articulación entre contenidos, libros de texto y recursos para la enseñanza y la evaluación, en una misma plataforma. La progresión a través de grados y disciplinas se refiere a la posibilidad de contar con secuencias conceptuales claras que permitan advertir los prerrequisitos y las relaciones entre distintos tipos de conocimientos para acompañar trayectorias de aprendizaje. En la región se cuenta sobre todo con experiencias asimilables –mediadas por tecnologías- para las regiones rurales dispersas o para estudiantes, por lo general adultos, quienes por obligaciones laborales o de otro tipo cursan de manera semipresencial. Estas estrategias curriculares requieren asegurar el acceso a conectividad y equipamiento, no solo a los estudiantes, sino también a los docentes, directores y demás profesionales de los planteles escolares.

En el contexto de la pandemia, en el año 2020 el MINEDU para asegurar el acceso al servicio educativo a distancia, diseñó la estrategia “Aprendo En Casa (AeC)” alineada al CNEB. En ese sentido, AeC consistió en brindar el servicio de manera remota, considerando una plataforma virtual, la televisión y la radio, esta última modalidad fue pensada para los estudiantes que no tenían acceso a internet. Según Escala (2020) la televisión fue el medio que la mayoría de los estudiantes (71%) accedían a los contenidos pedagógicos. En cuanto el acceso en las zonas rurales se logró que 66% de estudiantes en zonas alejadas puedan continuar sus estudios. Aun así, aproximadamente 100 mil estudiantes no pudieron acceder a ninguna modalidad.

Si bien en un inicio, fue una plataforma multimodal donde se expuso recursos y experiencias de aprendizaje alineadas al CNEB mediante la TV, radio y web; actualmente, es un repositorio donde pueden ingresar todos los miembros de la comunidad educativa para reforzar y profundizar en los aprendizajes, según su nivel. Este se va actualizando de forma permanente.

Aprendo en Casa (AeC)

Es una plataforma de recursos educativos alineados al CNEB para estudiantes, docentes y familias. Dicha plataforma que surgió en el año 2020 bajo el contexto de la pandemia, a fin de brindar el servicio educativo a distancia. Sin embargo, actualmente funciona como un repositorio donde los distintos actores pueden acceder sin costo a experiencias de aprendizaje con el propósito que los estudiantes sigan reforzando aprendizajes en sus hogares.

Según el balance realizado por Andrade y Guerrero (2022) respecto al desarrollo digital de la Plataforma Web de AeC, mencionan que, si bien son de interés de las familias, este tiene un alcance limitado en los usuarios. Lo mismo sucede con docentes de las zonas rurales, ya que según la ENDO solo 38,3% tenía internet en su vivienda.

Según Semáforo escuela (2021) se cuenta con 90.5% de docentes de secundaria del universo seleccionado que han logrado acceder a AeC. En cuanto a la satisfacción de la plataforma Web, se obtiene que 85.8% de docentes del nivel secundario se encontraban satisfechos con el servicio.

Finalmente, los autores concluyen que el trabajo remoto ha hecho aún más visible la brecha entre el currículo prescrito y el implementado; sin embargo, los resultados y balances realizados pueden ser una oportunidad para diversificar el currículo en distintas estrategias y lenguajes distintas a lo presencial,

Fuentes:

MINEDU (15 de diciembre de 2022). *Aprendo en casa*. <https://aprendoencasa.pe/#/>

Andrade, A y Guerrero, L (2021). *Aprendo en Casa: balance y recomendaciones (Informe técnico)*. CREER-GRADE

c) Políticas que promueven el desarrollo de capacidades institucionales y profesionales

La mayoría de las políticas orientadas a mejorar la efectividad de la educación secundaria asignan recursos materiales y humanos adicionales, reformulan las funciones pedagógicas, o incorporan nuevas competencias en las áreas de gestión. En términos generales pueden considerarse como estrategias que crean condiciones para la implementación de muchas otras políticas, aunque puedan ser caracterizadas como políticas en sí misma. Nuevas estrategias que emergen en la agenda de las instituciones educativas, como por ejemplo rendición de cuentas o gestión de resultados, requieren de capacidades técnicas o institucionales sin las cuales no son viables. El fortalecimiento de estas capacidades apunta precisamente a facilitar estos procesos, condición de posibilidad para la plena efectividad de la política educativa. Se trata de acciones de fortalecimiento orientadas a unidades de gestión intermedias y a la institución escolar, o las orientadas a los profesionales de las

burocracias intermedias y a los de la escuela, aunque en ocasiones la distinción entre fortalecimiento institucional y profesional no es marcada.

Estas políticas entran en sintonía con la Orientación Estratégica 9 del Proyecto Educativo Nacional. Allí se señala que todas las instancias de gestión educativa del Estado operan orientadas hacia la ciudadanía de modo profesional, estratégico, planificado para el mediano y largo plazo, haciendo uso intensivo de lo digital, y articulado en todos sus niveles con otros sectores y actores de la comunidad local, nacional y global. Son iniciativas que incluyen la creación de condiciones materiales, así como al desarrollo de capacidades de gestión, de coordinación y de trabajo en equipo. Se trata de fortalecer capacidades de gestión para el desempeño en contextos organizacionales cambiantes, tales como la gestión de la información, o las ocasionadas por las políticas que introducen alteraciones en los modelos de organización escolar y de la enseñanza, o el ejercicio de nuevos roles, de conducción y en las escuelas. Las políticas orientadas a apoyar la escolarización y las actividades de aprendizaje o a la reincorporación de estudiantes desescolarizados intensifican el trabajo docente o exigen incorporar nuevos perfiles, por lo que deben fortalecerse las plantillas de personal o incrementar recursos para incrementar el tiempo de trabajo.

Existen políticas que generan un cambio organizacional y encaran una reorganización pedagógica, incorpora la gestión por resultados, el uso de evaluaciones o incorporan sistemas de seguimiento y monitoreo, portales para controlar el ausentismo y producir sistemas de detección de riesgo de abandono. O aquellas localizadas en problemáticas específicas como las de EIB, que generan sus propias capacidades. Asimismo, existen modalidades de fortalecimiento institucional y profesional entre pares, como comunidades de aprendizaje profesional, figuras de asesoramiento y capacitación horizontales, como la participación de directivos con experiencia que asesoran a directivos noveles.

Dado que el trabajo entre pares y en específico la formación de Comunidades Profesionales de Aprendizaje (CPA), tiene impactos a favor de las competencias y autonomía docente (Basurto, 2018), en el Perú el MINEDU ha diseñado e implementado desde el 2019 la metodología del Ciclo de Formación Interna a fin de que cada IE pueda formar su Comunidad Profesional de Aprendizaje. Todo ello, con el fin de fortalecer las competencias profesionales y personales de los docentes en servicio a través de la identificación de sus prácticas pedagógicas y de las oportunidades para la mejora continua. Asimismo, el fortalecimiento de la práctica docente permite que estos puedan formar y gestionar CPA a través del trabajo colaborativo, de retroalimentación y cooperativo entre docentes.

Así, en el 2019 el marco del Marco del Buen Desempeño Docente (MBDD) y el CNEB se emitieron las disposiciones para la implementación de la acción formativa “Ciclo de Formación Interna”. Al 2022 se cuenta con 11,040 docentes atendidos del nivel secundaria en 365 IIEE públicas (156 grupo 5-2022 y 209 grupo 2-2020).

En otra línea, una de las estrategias de mayor alcance e inversión (más de 200 millones de soles) que ha tenido el MINEDU para el fortalecimiento de las capacidades de los docentes en servicio del país, ha sido la de “Acompañamiento Pedagógico (AP)”. Si bien el nombre ha variado durante su creación en el 2008, su propósito se ha mantenido. De ese modo, contar con un acompañante que promueva en los docentes de manera individual y colectivamente, el desarrollo de sus competencias profesionales para la mejora de su práctica va a tener mejores efectos en los aprendizajes. El AP en el 2008 fue una intervención focalizada en

atender a los docentes de escuelas multigrado y bilingües, pero con los años se ha ajustado y rediseñado a fin de mejorar los resultados. Así, en el 2012 se rediseña y en el 2013 se focaliza a las IIEE en zonas rurales. Luego de ello, en el 2015 se expande y diversifica el AP para los distintos servicios educativos y en el 2016 se vuelve actualizar y alinear al CNEB.

La apuesta por el Acompañamiento Pedagógico (AP) ha sido para toda la educación básica regular, debido al impacto positivo de la estrategia en el logro de aprendizajes de los estudiantes. De ese modo, el AP es una estrategia de formación docente en servicio que busca que los maestros desarrollen sus competencias y puedan ser cada vez más autónomos en el proceso de enseñanza y aprendizaje. Cabe mencionar que, pese a que la pandemia supuso un desafío para la implementación de la estrategia, se ha logrado que el 68% de docentes y directores acompañados, desarrollen programas curriculares diversificados

Acompañamiento pedagógico

Dado que el MBDD reconoce la docencia como quehacer complejo, requiere una dinámica relacional con sus pares y estudiantes. En ese sentido, la estrategia de acompañamiento pedagógico que se ha actualizado el 2019 indica que se tiene como finalidad: i) ofrecer oportunidades para los docentes para que construyan nuevo conocimiento respecto a su práctica, trabajar en comunidades docentes y teorizar sobre su trabajo; ii) mejorar la calidad de los aprendizajes de los estudiantes; iii) incidir en la renovación de la práctica pedagógica en coherencia con las necesidades y demandas de aprendizajes de los estudiantes.

En ese sentido, se presentan los datos de la cantidad de acompañantes contratados en los últimos años: 2017 (4,322); 2018 (2,720); 2019 (3,183); 2020 (3,169); 2021 (2,162); 2022(2,183)

Rodríguez, Leyva y Hopkins (2016) evidencian en una evaluación de impacto que el AP implementado en el 2013 habría tenido efectos positivos y significativos sobre el rendimiento escolar, tanto en matemática y comprensión lectora. Para que esto pueda darse, Montero (2011) indica que la efectividad se basa en la selección y formación de acompañantes idóneos.

Sobre el efecto en las prácticas pedagógicas de los docentes de escuelas multigrados, una evaluación de impacto a cargo de la OSEE (2019) evidencia una mejora en 8 indicadores del Monitoreo de Prácticas Escolares, sobre todo en planificación, promoción del pensamiento crítico, razonamiento, así como involucramiento de estudiantes.

Fuentes: Rodríguez, J., Leyva, J., & Hopkins, Á. (2016). *El efecto del Acompañamiento Pedagógico sobre los rendimientos de los estudiantes de escuelas públicas rurales del Perú*. GRADE

Montero, C (2011). *Hacia una propuesta de criterios de buen desempeño docente*. Consejo Nacional de Educación

(MINEDU, 2021). El AP sí ha sido evaluado, destacar aquí algunos de sus aportes para una reforma de la educación secundaria.

Cabe señalar dos desafíos que deben ser afrontados para dar sustento y garantizar la efectividad de estas iniciativas. Por un lado, abordar la debilidad de los sistemas de información educativa de Perú. Es prioritario consolidar un sistema integrado y nominalizado de información que permite un monitoreo pormenorizado de los avances y desafíos a nivel de estudiantes, escuelas y territorios. Por el otro, es clave dotar a todas estas acciones de apoyo al desarrollo de las políticas educativas de recursos suficientes y sostenibles. Sin un adecuado financiamiento de estas acciones se pone en riesgo la sustentabilidad de las políticas educativas en su conjunto.

Por ello, el MINEDU desde el año 2003 viene fortaleciendo y consolidando el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE). Este sistema administrativo, se alimenta de la matrícula escolar y recoge las trayectorias educativas de los estudiantes durante su permanencia en las instituciones educativas.

d) Políticas orientadas hacia la atención a las condiciones sociales de los estudiantes

La extensión de la obligatoriedad escolar encuentra sus límites en las desigualdades estructurales ya analizadas, y la persistencia de brechas entre grupos sociales es ejemplo de ello. En muchos de los países de la región, la escolarización pareciera ser la única, o una de las pocas, políticas de atención a adolescentes y jóvenes sostenida a lo largo del tiempo. Se requiere del desarrollo de políticas integrales de atención a la vida de adolescentes y jóvenes entre las que la escolarización constituye una entre otras; políticas que hacen al goce de derechos y promueven un ejercicio más pleno de la ciudadanía: escolarización, salud, deportes, cultura, comunicación, desarrollo sexual, trabajo y construcción de la identidad.

Entre ellas se destacan políticas de transferencias de recursos monetarios o de otro tipo que ayudan al sostenimiento de la escolarización; algunas de ellas disponen recursos para estudiantes y familias en situación de pobreza. Comprenden a las asignaciones o transferencias condicionadas los jóvenes o sus familias o sus familias; también están las que disponen de apoyo a los establecimientos.

Algunas políticas involucran organizaciones de la comunidad y procuran vincular a los jóvenes con recursos comunitarios para facilitar apoyo social o servicios de salud. Otras, y no de manera excluyente, proporcionan transporte, útiles, vestimenta, servicios de alimentación incluso servicios de alojamiento en zonas rurales. Se suman a estas acciones los aportes monetarios por medio de becas según condición de escolarización o para jóvenes que se encuentran en situaciones especiales como maternidad o embarazo temprano.

El MINEDU desde el año 2014 viene implementando distintas formas de atención dirigida a los estudiantes de secundaria rural: i) Secundaria de Alternancia; ii) Secundaria Tutorial; iii) Secundaria con Residencia Estudiantil (RSE). Estas tres formas de atención tienen como particularidad ser flexibles, pues el espacio educativo no está centrado en el aula de clase, sino en otros espacios como la comunidad, el medio socioeconómico y la residencia compartida. Todas las formas de atención mencionadas tienen un componente comunitario sustancial para el desarrollo de la propuesta.

Todo ello con el propósito de garantizar el acceso permanencia y culminación oportuna de los adolescentes de ámbito rural. Una evaluación de Impacto de Guerrero (2018) ⁶se obtiene que las principales limitaciones están en las condiciones que debe haber en dichos servicios. Esto debido a que llega con retraso los materiales educativos, no hay personal suficiente que maneje la lengua y la cultura, además existe una sobrecarga laboral a docentes. Considerando las limitaciones y particularidades de la implementación de estos servicios, solo 7.91% de niños, niñas y adolescentes están siendo atendidos en los servicios mencionados (MINEDU, 2021).

A pesar de que, en los últimos años, cada una de estas formas de atención diversificadas han estado funcionando con sus respectivas limitaciones; en el 2021 se ha convertido cada una en un Modelo de Servicio Educativo.

Modelo de Servicio Educativo de Alternancia

La Secundaria de Alternancia (SA) fue creado en el 2017 y es un Modelo de Servicio Educativo semipresencial dirigido a: i) estudiantes que están en zonas rurales con dispersión poblacional; ii) estudiantes que pertenecen a una familia o comunidad con alguna actividad productiva ancestral; iii) estudiantes que viven a 4 horas de donde se ubica la escuela.

Esta propuesta se caracteriza por ser flexible, pertinente e inclusiva, alineada al CNEB, y tiene dos espacios formativos: la IE denominada como Centro Rural de Formación en Alternancia (CRFA), y el medio socioeconómico-familiar. Así este modelo busca responder a las particularidades culturales y económicas de los adolescentes rurales, a través de una propuesta de currículo diversificado. Asimismo, para lograr los aprendizajes, el modelo considera que los estudiantes deben involucrarse a los procesos de enseñanza-aprendizajes durante dos semanas y otras dos, debe investigar sobre las actividades productivas de su entorno.

Actualmente se cuenta con 78 IIEE que brindan el servicio de alternancia en 15 regiones del Perú: Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima Provincias, Loreto, Piura, Puno, San Martín y Ucayali. Asimismo, a la matrícula del año 2022, el modelo atiende a 8,073 estudiantes de los cuales 2,128 son mujeres.

Fuentes:

RM 518-2018-MINEDU

MINEDU (2021) *Informe de evaluación de resultados. Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales.*

⁶ Fuente: Guerrero (2018) Secundaria rural: una evaluación de sus formas de atención diversificadas. En: Tarea. Octubre 2018. Pp 43 -50

Modelo de Servicio Educativo Tutorial

La Secundaria Tutorial, se creó en el 2019 y está orientada a brindar el servicio educativo a: i) estudiantes de centros poblados rurales dispersos; ii) estudiantes que hayan culminado la primaria y no continuaron la secundaria o se encuentran en riesgo de perderla; iii) estudiantes cuya comunidad no cuente con una IE de nivel secundaria o el más cercano esté a 45 minutos de desplazamiento; iv) estudiantes que habiten en un radio de hasta 60 minutos de distancia a pie o a través de otro medio de transporte hacia la IE secundaria más cercana.

Este modelo semipresencial busca a través de una propuesta pedagógica flexible, contextualizada y personalizada, responder a las necesidades educativas de los estudiantes considerando su diversidad y buscando eliminar las barreras de aprendizaje. Así, esta se implementa en dos espacios diferenciados: el núcleo educativo en la fase presencial y el domicilio del estudiante en la fase a distancia (es decir, el docente visita a los estudiantes en sus hogares para reforzar los aprendizajes). Cabe mencionar que los aprendizajes en ambos espacios están alineados al CNEB y se complementan y desarrollan en la práctica.

Este servicio, según MINEDU(2021) actualmente cuenta con 37 IIEE ubicadas en 5 regiones: Huancavelica, Junín, Pasco, Ancash y Ucayali. En ese sentido, al año 2021 el modelo atiende a 1,074 estudiantes

Fuente: RM 072-2019-MINEDU

Fuente: MINEDU (2021) *Informe de evaluación de resultados. Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales.*

Modelo de Servicio Educativo Secundaria con Residencia Estudiantil

Las residencias estudiantiles fue un modelo creado en el 2017 y atiende a estudiantes de secundaria que: i) proceden de comunidades indígenas y pueblos originarios; ii) sus familias se encuentran en la clasificación económica de pobre o pobre extremo, según el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). Todo ello a través de una propuesta pedagógica alineada al CNEB, considerando las características sociales y culturales del contexto.

A fin de poder asegurar una atención pertinente y que responda a las necesidades individuales y del contexto de los estudiantes, son cuatro las estrategias que plantea el modelo: i) adecuación de los planes de estudios, según ciclos; ii) aprendizaje basado en proyectos; iii) articulación a un proyecto de vida; iv) atención a la transición de niveles educativos. Cabe mencionar que dentro del plan de estudios consideran la Comunicación en Lengua Materna; la consolidación de procesos de lectura y escritura en castellano como segunda lengua; la adaptación de los ingresantes; y, el fortalecimiento de su identidad cultural y lingüística.

En ese sentido, actualmente, según MINEDU (2021) este servicio cuenta con 76 IIEE ubicadas en 9 regiones: Amazonas, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali. En ese sentido, al año 2021 el MINEDU ha atendido a 15,596 estudiantes

Fuente: RM 515-2021-MINEDU

Fuente: MINEDU (2021) *Informe de evaluación de resultados. Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales.*

Dado que el Perú cuenta con población indígena, se vio la necesidad de tener escuelas con una propuesta pedagógica intercultural, que responda a la cultura y lengua de la zona. De ese modo, si bien la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) se remonta a un siglo atrás, es recién en los últimos diez años que se ha posicionado como política pública en el Perú. Esto se ve reflejado en que el MINEDU ha creado un sistema de información que le permite las lenguas originarias de docentes e instituciones educativas cuyos estudiantes requieren del servicio. Asimismo, se aprobó el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, el mismo que orienta los objetivos y metas a cumplirse, como por ejemplo la producción de materiales en lenguas originarias.

Cabe mencionar que al ser necesario evaluar en la lengua materna de los estudiantes, a la fecha no hay evaluación censal EIB secundaria, más sí de primaria. En dicha evaluación se muestran resultados bajos, por lo que se han producido herramientas y orientaciones para elevar los niveles de comprensión lectora. Resaltar también que lo que se busca con tener un modelo EIB es que los estudiantes puedan aprender a leer y escribir en su propia lengua y en el castellano, de modo se comuniquen eficientemente en contextos diversos.

Modelo de Servicio Educativo Intercultural Bilingüe (MSEIB)

Actualmente, este modelo que atiende tanto a primaria como secundarias, se encuentra alineado al CNEB y las formas de atención pedagógica responden al Registro de IIEE EIB donde se identifican cinco escenarios socioculturales y lingüísticos. Es importante mencionar que este MSEIB se caracteriza por atender la diversidad étnica y cultural del país, además de promover el diálogo de saberes, la participación de los actores educativos a nivel de la IE y en la localidad. Por ello, atienden en tres escenarios distintos: 1) EIB de fortalecimiento, se orienta a promover los conocimientos y prácticas culturales de la comunidad; 2) EIB de revitalización, se orienta a valorar y darle utilidad a los conocimientos ancestrales del pueblo originario al que pertenece; 3) EIB urbana, se orienta a promover el reconocimiento y la afirmación de la identidad.

Este modelo cuenta con aproximadamente 3200 IIEE en el nivel secundario, según el Registro Nacional de IIEE EIB (2022).

Si bien no existen muchas evaluaciones, se ha podido encontrar un estudio cualitativo a cargo del Centro de Investigación Social (2020) en escuelas EIB que concluye que existe un alto ausentismo escolar, sobre todo en los adolescentes de sexo masculino. Asimismo, sobre la propuesta pedagógica indican que las planificaciones sobre el aprendizaje de la lengua indígena hace un excesivo énfasis en la escritura, limitando así el uso de recursos orales de la propia comunidad. Entre otros resultados, mencionan que las familias no tienen claridad sobre los límites entre la educación oficial y la comunitaria.

Dicho lo anterior, los autores sostienen que los principios EIB se cumplen de forma imprecisa y que se requiere mayores espacios de encuentro entre los deseos de los adolescentes y su cultura, con el fin de incorporar sus anhelos e intereses, así como poder conciliar la educación formal con el mundo indígena.

Fuentes:

RM 519-2018-MINEDU

MINEDU (2021) *Informe de evaluación de resultados. Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales.*

Centro de Investigación Social (2020). Evaluación de la educación las escuelas indígena intercultural as del Zulia y bilingüe en Amazonas. UNICEF

Finalmente, manifestar que según MINEDU (2021) ha logrado que el 100% de estudiantes de los Modelos de Servicio Educativo secundaria en ámbito rural (SRE, SA y ST) reciban la dotación alimentaria del Programa Qali Warma. Asimismo, se ha articulado con el Ministerio de Salud (MINS) para asegurar que los adolescentes estén registrados en el Sistema Integral de Salud(SIS).

e) Políticas orientadas hacia el fortalecimiento comunitario

Por último, deben tenerse en cuenta las políticas que incorporan a la comunidad (familia, organizaciones comunitarias, otros actores estatales sectoriales) como parte de ellas. Se registran en esta categoría los programas destinados al sostenimiento de la escolarización y los aprendizajes de los estudiantes, que procuran integrar, comprometer a la comunidad y fortalecer los lazos comunitarios y crear redes de apoyo y contención. Lazos y redes comunitarias mejoran la apertura de la escuela a la comunidad y la vinculación del currículo con el entorno, pueden proporcionar oportunidades de compromiso y participación cívica. A su vez, políticas que fortalezcan la articulación con las comunidades significan también la posibilidad de ampliar el contexto de transmisión: ya no el aula y el edificio escolar con sus dispositivos ad hoc, sino involucrar otros espacios y actores.

En relación con la atención a jóvenes desescolarizados y su intento de reintegración al sistema educativo, a menudo estas políticas recurren a espacios de la comunidad, no escolares como lugares de reunión para ofrecer sus servicios. También se han registrado programas de extensión de tiempo de aprendizaje por medio de actividades curriculares que se realizan en clubes e instituciones de la comunidad. El apoyo comunitario, asimismo se despliega en estas políticas porque son actores comunitarios los que contribuyen a identificar a los jóvenes que están en la escuela y a acercarlos al programa.

Las propuestas sobre ruralidad incorporan un fuerte componente comunitario en su propuesta, ya sea desde la perspectiva curricular, al incorporar en los proyectos curriculares la investigación sobre problemas de la comunidad y desde el punto de vista organizacional el involucramiento de las organizaciones y los líderes comunitarios. Finalmente, aunque de manera no excluyente con las anteriores, existen políticas que consideran a la comunidad como espacio educativo en sí mismo del cual la escuela forma parte, algunas de las cuales están referidas a comunidades migrantes o poblaciones desplazadas.

En coherencia con lo mencionado, se ha podido ver que sobre todo las estrategias para atención rural en el Perú tienen un componente comunitario. Aún así, se han previsto en el marco de los “Lineamientos de Educación Comunitaria” aprobados por RM N 511-2018-MINEDU establecer orientaciones para el fomento y desarrollo de la “Educación comunitaria” y contribuir así, a la formación integral de niños, niñas, adolescentes y adultos. Todo, por medio de las alianzas locales e involucramientos de la sociedad civil a fin de combinar una educación basada en sus particularidades culturales, así como el reconocimiento de los distintos saberes e iniciativas.

Al respecto, se identifica en base al Registro Nacional de Organizaciones que brindan Educación Comunitaria (RENOEC), el mismo que emite la inscripción para que la UGEL brinde la constancia de ser una organización que brinda un servicio de educación comunitaria. Asimismo, este registro permite identificar cuantas personas están accediendo a nivel nacional.

En ese sentido, al 2019 son 100 los programas educativos comunitarios que se ofertan a niños, niñas y adolescentes, los cuales suman 845 los participantes que acceden a iniciativas formativas de acuerdo a su contexto (tejidos, talleres de máscara, esculturas, otros). Al 2021 se amplió el alcance y se logró que de 250 organizaciones en el 2020 se sumen 51 más al proceso de brindar distintos servicios.

Es necesario, al final de este breve recorrido por iniciativas que pueden ser inspiradoras de un debate sobre las estrategias de política a adoptar para reformular la educación secundaria, hacer dos señalamientos. El primero de ellos apunta a alertar sobre nuevas formas de segmentación escolar emergentes. Como pudo apreciarse, hay un espectro muy amplio de iniciativas que tienen su identidad en el esfuerzo por adecuarse a las particularidades económicas, sociales y culturales de las y los adolescentes. Esas iniciativas deben ser observadas muy rigurosamente, por dos motivos. Por un lado, porque en algunos casos son iniciativas que logran vinculaciones débiles entre las instituciones y sus estudiantes, que se traducen en propuestas de baja calidad. Así, se está logrando que un sector de adolescentes cuya escolarización está comprometida por su situación social logren graduarse, pero con adecuaciones curriculares que representan grandes recortes en los contenidos, y con aprendizajes que están por debajo de lo esperado. Así, estas iniciativas terminan configurando una nueva oferta, diferenciada del conjunto de las escuelas del sistema educativo, que es de menor calidad y para los sectores más postergados, aportando más segmentación al sistema educativo.

Ahora bien, el segundo motivo por el cual es importante analizar en detalle estas iniciativas es porque, aún con el riesgo de ser prácticas de baja calidad, son portadoras del germen de lo que debe ser un eje central de la reforma de la educación secundaria: la necesidad de desarrollar modalidades y prácticas especialmente sensibles a las particularidades de las y los adolescentes, y a sus territorios. Actualmente estas nuevas modalidades operan como una red de contención de las y los estudiantes expulsados por una escuela tradicional que es excluyente y discriminatoria; de sostener ese rol, esa red se consolida como una estrategia de segundo orden. El desafío es buscar fortalecer esta nueva oferta educativa, y buscar que vaya operando como modelo que comience a permear y corroer las áreas más tradicionales de la escuela secundaria, para dotar al conjunto del sistema de la capacidad de garantizar el derecho a la educación de la totalidad de las adolescencias; en la medida en que se vaya dando este proceso se iría diluyendo el riesgo de generar una oferta de segundo orden, de baja calidad y segmentada, pues pasaría a ser un elemento constitutivo de un sistema sumamente heterogéneo, y que en esa heterogeneidad está la posibilidad de dar a cada estudiante el trato que corresponde para que pueda ejercer plenamente su derecho a la educación.

El segundo señalamiento tiene que ver con la importancia de la multidimensionalidad de las políticas. Desde hace tiempo se reconoce la importancia de que las políticas educativas, dada la complejidad de los problemas que abordan, atiendan múltiples dimensiones. Como se destacó más arriba, cuando las políticas se orientan a poblaciones en condición de vulnerabilidad la ayuda social mediante la provisión de recursos que atiendan a la mejora de las condiciones para la escolarización es un componente frecuente y necesario. Las transferencias condicionadas y la asignación de recursos para superar barreras como la ausencia de útiles escolares, movilidad e incluso indumentaria, acompañan a menudo las políticas de estas categorías. Integran esta combinación, la asistencia para acercar los servicios públicos de salud y otros servicios estatales, aunque esta llegada está limitada por las asimetrías territoriales del alcance del Estado.

Las políticas de transferencias condicionadas suelen tener efectos inmediatos en la escolarización dado que generan un incremento de matrícula significativo, sin embargo sus resultados son de corto alcance -aún si son parte de estrategias de fortalecimiento de la escolaridad de jóvenes- cuando no son acompañadas de un trabajo sostenido sobre las capacidades institucionales y profesionales que permita tanto implementar las estrategias de fortalecimiento, como asimilar el impacto en el ejercicio profesional que supone el acceso a la condición de estudiante de grupos sociales que históricamente han estado excluidos de la escolarización secundaria.

Las políticas de fortalecimiento institucional y profesional además de ser una suerte de otra cara de la moneda de las políticas de fortalecimiento de la escolaridad o de alteración del modelo de escolarización, son también políticas en sí mismas, no obstante la experiencia muestra que no son aplicadas en el vacío sino que cobran sentido cuando están al servicio de políticas de transformación del modelo organizacional y de las estrategias de enseñanza y forman parte de estrategias multidimensionales. En el caso de la ruralidad, la construcción y consolidación de la oferta educativa en tales regiones pasa por modificar el modelo organizacional ya que el modelo predominante –basado en la estructura del bachillerato humanista- presentan obstáculos en regiones rurales dispersas y las experiencias recientes muestran variaciones importantes con ese modelo original

Las políticas recopiladas, casi sin excepción, se montan sobre alteraciones organizacionales profundas que parecieran exigir capacidades organizacionales y pedagógicas que no están disponibles en la formación tradicional del profesorado secundario. Como se advierte en los perfiles profesionales que se desempeñan en el marco de las políticas y programas en estas regiones, requieren una formación específica que se acentúa cuando se trata de alcanzar a poblaciones indígenas. Existen experiencias internacionales de formación de recursos humanos en la región, que ofrecen referencias importantes. Estas afirmaciones convergen en el señalamiento de la importancia de que las políticas de ruralidad educativa se integren con las de fortalecimiento institucional y profesional.

Una dimensión emergente en la última década en la región es el papel de las comunidades en las políticas de educación secundaria que proporcionan distintos tipos de recursos a las organizaciones educativas y soporte a los estudiantes. Esta participación es transversal al conjunto de la tipología y plantea desafíos a la gestión asociados con la intersectorialidad y la integración de las organizaciones de la sociedad civil, lo que supone optimizar los mecanismos de coordinación interestatal e intersectorial y la reformulación del diseño institucional y los procesos administrativos, todo lo cual implica una complejidad política adicional.

Las políticas multidimensionales agregan complejidad adicional a la gestión de las políticas dado que supone la multiplicación de los actores -sean efectores o beneficiarios- y, en relación con los primeros, el incremento de las necesidades de coordinación. Del mismo modo, se incrementa la complejidad de su implementación al multiplicarse las negociaciones y los marcos de regulación que organizan el desempeño de cada una de las partes involucradas.

4. Notas para una agenda de reforma de la educación secundaria en Perú

La construcción de las bases para una reforma de la educación secundaria en Perú es un proceso que requiere de un amplio y profundo debate, con una activa participación de muy diversos sectores de la sociedad, entre quienes destacan docentes y directores de escuelas secundarias, adolescentes, gestores de las políticas dirigidas a ese nivel educativo, académicos, formadores de docentes y demás representantes de diversos sectores y organizaciones de la comunidad.

A través de este documento, y tal como ya se señaló, el CNE propone una serie de temas que debieran ser el punto de partida de ese debate. A lo largo de los tres capítulos anteriores, este texto ofreció un conjunto de apreciaciones que permite identificar núcleos prioritarios que debieran ser tenidos en consideración en el armado de una agenda de reforma de la educación

secundaria. En principio se presentó un abanico de premisas que proponen un nuevo horizonte para la educación secundaria para Perú. Ello incluye definiciones respecto a para qué es necesaria una educación secundaria de calidad, y sobre cómo debe ser esta educación. Es fundamental promover un debate que busque consenso en torno a estas definiciones, pues este acuerdo es necesario para dar legitimidad a la idea de que toda acción estatal relativa a la educación secundaria debiera significar un esfuerzo por alcanzar ese horizonte deseado.

En segundo lugar, el texto presentó algunos datos que permiten esbozar el panorama actual de la educación secundaria, señalando los principales logros y poniendo el foco en la identificación de los problemas críticos que operan hoy como obstáculo para avanzar hacia la posibilidad de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación a todas y todos los adolescentes y jóvenes. Este ligero estado de situación permite además dimensionar y caracterizar la brecha entre la situación deseada, emergente de ese horizonte descripto, y la situación real.

Tal como ya se señaló, las políticas sociales y educativas deben asumir como objetivo una paulatina eliminación de esa brecha; es decir, transformar la situación actual, con sus logros y sus deudas, en la situación deseada, en la cual se universaliza el pleno ejercicio del derecho a la educación secundaria a las nuevas generaciones. ¿Cómo se hace esa transformación? ¿Cuáles son las acciones que hay que promover? La tercera sección del texto permitió conocer el resultado de un trabajo de sistematización de experiencias que tienen por objeto abordar los problemas críticos identificados, señalando que no es necesario partir de una hoja en blanco en la construcción de un plan de acción efectivo para desarrollar una nueva escuela secundaria. Por el contrario, la experiencia nacional e internacional ofrece un amplio abanico de opciones desde las cuales encarar una transformación de la educación secundaria.

A la luz de esta narrativa, y tomando elementos de cada una de las secciones anteriores, este capítulo tiene por objetivo proponer una serie de núcleos temáticos que debieran representar pilares fundamentales de un debate dirigido a consensuar una agenda para la reforma de la educación secundaria, y avanzar así hacia el fortalecimiento del Estado como garante del derecho a la educación.

a) Finalidades públicas de la educación secundaria

Un primer punto prioritario para el debate es el para qué de la educación secundaria, y cómo debe ser esa educación. En la primera parte del texto se hace un recorrido por las diferentes expresiones que se fueron sucediendo en la historia de la educación peruana respecto al sentido de la educación secundaria, y se finaliza destacando aquellas finalidades explícitamente volcadas en los textos que hoy constituyen el marco en el cual se inscribe ese nivel: el Currículo Nacional de Educación Básica, el Proyecto Educativo Nacional 2036 y el Marco Orientador para la atención de adolescentes de educación secundaria. Se propone allí ampliar ese marco de referencia incorporando finalidades que se debaten hoy en Perú y en el mundo, y que en conjunto invitan a promover un cambio fundacional en los valores y principios que dan sustento a este nivel educativo.

Este debate es prioritario como punto de partida pues actualmente persisten como principios que dan legitimidad a la educación secundaria aquellos que rigieron los orígenes de este nivel, y sobre los cuales tienen sustento muchos de los mecanismos de segmentación y discriminación vigentes. Prevalece aún la idea del nivel secundario como un espacio de formación sólo para el trabajo, y de disciplinamiento y orientación de adolescentes y jóvenes, lógica que obstaculiza la posibilidad de avanzar con medidas que fortalezcan a las instituciones educativas del nivel

medio como ámbitos de desarrollo integral de los sujetos y pleno ejercicio del derecho a la educación. A ello debe sumarse la vigencia que tienen esos principios fundantes de la educación secundaria en el sentido común de la sociedad. La idea de que buena educación era la de antes está cada vez más vigente, aun cuando su dinámica se sustentaba en una serie de normas con un fuerte carácter discriminatorio, y cuando podían acceder a ella sectores minoritarios de la sociedad.

Difícilmente se pueda avanzar en un debate productivo sobre la nueva escuela secundaria, que consolide al Estado como garante universal de ese derecho, si no se pone en discusión estas representaciones históricas que operan como un verdadero obstáculo a todo esfuerzo innovador. Por ello es necesario iniciar el debate invitando a una reflexión en torno a lo que en este texto se denominó las finalidades públicas de la educación secundaria. Retomando, de un modo más resumido, lo desarrollado en la primera parte, se propone aquí -como punto de partida del debate- avanzar hacia una educación que tenga como fin promover:

- El desarrollo personal y el cuidado de uno mismo, a través prácticas que formen adolescentes con mayor confianza y valoración de sí mismos, con mayor ejercicio de autonomía y libertad, satisfechos con sus vidas, con mayor capacidad de agencia y resiliencia para transformar sus vidas y su contexto social, aportando a la construcción de un país con mayor justicia, equidad y solidaridad. Este foco en cada individuo debe sustentarse en una pedagogía orientada a la construcción de sujetos colectivos.
- La convivencia en la diversidad, y cuidado del otro y del entorno, dotando a todas y todos los adolescentes del país de una alta valoración y aprecio de la diversidad, de manera justa, equitativa y solidaria, y estimulando una ética del cuidado y protección de lo humano y lo no humano, así como una postura crítica frente a asuntos públicos que los involucran como ciudadanos, trascendiendo la perspectiva individual en pro del bien común.
- El aprendizaje autónomo, buscando que todas y todos los adolescentes aprendan de las situaciones, experiencias, problemas y de los distintos campos del conocimiento humano de manera autónoma, crítica y estratégica; y que reflexionen, en forma continua, sobre su propia forma de aprender haciendo uso de sus emergentes potencialidades.
- La participación para la transformación del entorno y la búsqueda del bien común, asegurando que todas y todos los adolescentes aporten al diálogo, a la deliberación de asuntos públicos, a la construcción de una convivencia social armoniosa, y a una acción ciudadana para la transformación de su entorno escolar, comunitario, local, regional, nacional y global.
- La formación para una vida productiva y creativa, asegurando los conocimientos y habilidades que el mercado de trabajo demanda, y alimentando un espíritu creativo que trascienda a la producción económica, y que se oriente a la producción artística y cultural, fortaleciendo así los lazos de identidad individual y de la comunidad.
- La preparación para los estudios superiores, asegurando a cada estudiante las capacidades básicas necesarias para diseñar y sostener un proyecto de formación profesional en caso de que lo desee.
- La responsabilidad ambiental, estimulando valores, actitudes y comportamientos compatibles con el equilibrio ambiental y la protección de la diversidad biológica.
- El aprendizaje y el conocimiento como un valor en sí mismo, presentando al conocimiento como la base de una vida digna y plena en sociedad, pero fundamentalmente como un fin en sí mismo.

- Las condiciones para una sociedad de la información y del conocimiento, favoreciendo una inserción más pertinente y estratégica de las y los adolescentes a la sociedad del conocimiento de la cual ya forman parte.
- Una comprensión de la diversidad cultural de Perú, y de la coexistencia de múltiples cosmovisiones, ofreciendo una concepción multicultural de la sociedad peruana, enfatizando en la coexistencia, la valoración positiva y el mutuo enriquecimiento de sus muy diversas historias y tradiciones.

Ahora bien, estas finalidades públicas no sólo permiten precisar el para qué de la escuela secundaria, sino que además delimitan un campo específico dentro del cual esa educación puede hacerse efectiva. Como ya se señaló, no es posible avanzar hacia esos objetivos con prácticas educativas que entren en conflicto con ellos. Por ello, es preciso además promover un consenso en torno a la idea de que la escuela secundaria debe ser pública, gratuita, universal, equitativa, inclusiva, integradora, intercultural, centrada en los sujetos, acorde a la autonomía progresiva de las y los adolescentes, participativa, democrática y basada en el aprendizaje como hecho colaborativo. Sin un consenso respecto a para qué es importante reformular y fortalecer la escuela secundaria y cómo debe ser esa escuela no podría avanzarse en la discusión de los siguientes núcleos prioritarios de una agenda de debate orientada a una reforma este nivel educativo.

b) Una secundaria centrada en las y los adolescentes.

Tal vez el principal cambio que debe abordarse para la conformación de una nueva escuela secundaria en Perú es la relación que las instituciones educativas y sus agentes establecen con sus estudiantes. De un modo sintético, puede sostenerse que -tal como ya se señaló- hay que transitar desde una lógica en la cual las y los adolescentes deben hacer un esfuerzo por adecuarse al funcionamiento de una institución rígida e insensible a las particularidades del contexto en que está situada hacia otra lógica, basada en instituciones que tienen la capacidad de adecuar sus prácticas a las características y particularidades de las y los adolescentes que concurren a ellas. Cabe aquí recordar que una política que trata a todas las personas por igual en sociedades en las que hay profundas desigualdades no hace más que reproducir y profundizar esas desigualdades; del mismo modo una política que trata a todas las personas por igual en sociedades con una gran diversidad cultural e identitaria instala pautas de discriminación que se traducen en la conformación de nuevas desigualdades. Es por ello por lo que es necesario promover una educación secundaria que, a los fines de operar como una instancia de reducción de las desigualdades existentes y como garante del derecho a la educación, se dirija a cada estudiante en función de su situación persona, su lugar en la estructura social y su identidad y pertenencia cultural.

No hay dudas que avanzar en este sentido será una tarea compleja, pues implica abordar aspectos que son centrales en la identidad que tiene la educación secundaria actual el Perú. Hay al menos tres temas cuya discusión se constituye en condición de posibilidad para avanzar en este sentido; por un lado, el rol central que tiene el Estado para liderar y sostener esta transformación, en tanto garante del derecho a la educación; en segundo lugar, la necesidad de poner en debate la imagen de adolescencia que subyace a la dinámica de las escuelas secundarias; por último, la importancia de avanzar hacia trayectorias educativas protegidas.

La escolarización y la graduación como responsabilidad del Estado

Un hecho fundamental es que, dada la obligatoriedad del nivel secundario, es responsabilidad del Estado -en tanto garante del derecho- agotar los recursos necesarios para que cada adolescente pueda ingresar, permanecer y terminar el nivel, logrando los aprendizajes previstos, y en condiciones dignas. El sistema educativo no puede permitir que existan estudiantes que deban interrumpir sus estudios, o que se gradúen y no hayan adquirido las competencias contempladas en la propuesta curricular vigente. Una educación centrada en las y los adolescentes debe generar mecanismos para acompañarlos a lo largo de toda su carrera, asegurando que la totalidad pueda disfrutar de una experiencia educativa plena hasta su graduación. En la segunda parte del texto se alerta sobre áreas del territorio peruano en las que hay una muy escasa o nula oferta de escuelas del nivel secundario, lo cual es inaceptable.

El capítulo tercero de este texto ofrece una serie de estrategias, además de asegurar la disponibilidad y accesibilidad a servicios educativos, que debieran ser consideradas para el logro de este objetivo. La lectura de estas experiencias deja como conclusión que, para asegurar la universalización del pleno ejercicio del derecho a la educación en el nivel secundario, es necesario asegurar al menos tres líneas estratégicas de trabajo:

- Generar alertas ante posibles riesgos en las trayectorias educativas de las y los estudiantes, a través de mecanismos nominalizados de seguimiento de la situación de cada caso; ello incluye además la identificación de dificultades en el aprendizaje, la atención a necesidades especiales y demás particularidades que merezcan ser contempladas. Estos mecanismos de alerta deben tener una fuerte articulación con instancias institucionales que tengan la capacidad de generar respuestas acordes a la situación de cada estudiante, para revertir la situación de riesgo a que deba interrumpir sus estudios.
- Generar estrategias de localización y reingreso para quienes están desescolarizados y no hayan completado el nivel. Como ya se señaló, la principal dificultad está en la identificación de estos casos, por lo que es necesario recurrir al apoyo de organizaciones, redes o figuras comunitarias e involucrarlas en la construcción de puentes con la escuela: espacios públicos no escolares de uso flexible, organizaciones no gubernamentales con conocimiento del territorio, participación de líderes comunitarios, etc.
- Asegurar aprendizajes de calidad a todas y todos los estudiantes, en particular a quienes enfrentan mayores dificultades en el sostenimiento de sus trayectorias educativas. Desde el punto de vista operativo, múltiples las experiencias que pueden operar como inspiradoras de esta línea de trabajo, en particular aquellas identificadas en el capítulo 3 como iniciativas para la implementación efectiva del currículo, objetivo que requerirá, en la gran mayoría de los casos -y tal como ya se señaló-, cambios sustantivos en los diseños institucionales y las modalidades de enseñanza.

La representación de adolescencia que subyace a la política educativa

El sujeto principal a quien están dirigidas las políticas de educación secundaria es las y los adolescentes que habitan el territorio peruano. Ahora bien, ¿para qué adolescente están pensadas estas políticas? Como ya se señaló, muchas de las prácticas educativas se sustentan en la imagen de adolescentes que pertenecen a sectores privilegiados de la sociedad, urbanos y de clase media. Al ser diseñada a la medida de ese grupo específico de adolescentes, esas prácticas terminan siendo discriminatorias y expulsivas para quienes no pertenece a ese sector social; cuanto más se alejan de ese tipo ideal, más difícil se les hace sostener sus estudios. Como se señaló en el análisis de los problemas críticos que enfrenta la educación secundaria en Perú,

uno de los temas que debe estar en el centro de un debate sobre la reforma de la educación secundaria es cómo pasar de una educación que se sustenta en la premisa de que todos somos iguales, y que lo diferentes son los otros, a un sistema que tome como principio ordenador la certeza de que todos somos diferentes, que lo único que nos iguala es el ser únicos. Ello se traduce en una política educativa que tenga la capacidad de desarrollar una respuesta particularizada para cada estudiante, basada en el reconocimiento de su identidad y su cultura.

Pero, además, las políticas educativas comparten con el conjunto de las políticas sociales dirigidas a las adolescencias una mirada que además es adultocéntrica, y que impacta en el modo en que se llevan a cabo estas iniciativas. Hay muchos modos de aproximarse a la idea de adultocentrismo, pero una de las más potentes es la que señala que la adultez es el momento privilegiado de la vida, el de mayor despliegue. Desde esta perspectiva la niñez, la adolescencia y la juventud comparten el estigma de ser etapas preparatorias para la adultez; las y los adolescentes son concebidos, en este marco, como personas adultas en construcción, incompletas, inacabadas. Esta incompletud se traduce, desde esta perspectiva, en que son irresponsables, inmaduras, impredecibles, tal vez peligrosas, emocionalmente inestables, personas que generan algún grado de desconfianza. Aun cuando amplios sectores de la sociedad puedan tener una mirada diferente de las adolescencias, es importante señalar que esta concepción adultocéntrica está muy presente en el diseño de las políticas dirigidas a las nuevas generaciones, y fuertemente arraigada en el sentido común de la sociedad.

Cuando una política es construida tomando esta representación como referencia, es esperable que su objetivo sea abordar esa inmadurez, su peligrosidad o su inestabilidad emocional; esto es, las políticas dirigidas a las adolescencias son políticas que buscan disciplinarlas, encauzarlas, encasillarlas en lo que sería un buen comportamiento, o alguien que, por su esfuerzo o su buen comportamiento, se hace merecedor de la confianza y el apoyo de la sociedad.

Estas representaciones sobre la adolescencia son un verdadero obstáculo para pensar una nueva educación secundaria para Perú. Desde ella no es posible sostener prácticas que fortalezcan a las y los adolescentes como sujetos de derecho, que deben vivir plenamente esa etapa de su vida, que puedan desarrollarse plenamente, participar y expresarse libremente. Es por esto que se hace prioritario, al momento de iniciar un debate que permita una reforma de la educación secundaria, promover una reflexión sobre este punto.

Concretamente, es necesario instalar un debate que permita posicionar a cada adolescente como un sujeto de derecho, viviendo un momento vital que tiene valor en sí mismo, y que debe ser vivido plenamente. Paralelamente, incorporar la idea de adolescencias, en plural, como premisa de la planificación educativa, con el fin de instalar la idea de que coexisten muy diversos modos de vivir la adolescencia, y así interpelar a las escuelas a ser sensibles a las particularidades correspondientes.

Toda acción estatal -y del conjunto de la sociedad- dirigida a una persona adolescente debe sostenerse en el reconocimiento de que la adolescencia es una etapa muy específica de la vida, que se caracteriza por al menos tres aspectos muy propios de esa edad. En primer lugar, es el momento de adquisición gradual de su autonomía; es fácil graficar este proceso cuando uno ve que es muy habitual que un niño de 10 años llegue a la escuela acompañado por un adulto de referencia, y en cambio a los 17 lo hace solo, alejando lo más posible a su familia del espacio escolar. La llegada a la adolescencia se da habitualmente desde una cotidianeidad estructurada en torno a la protección familiar o comunitaria y a la dependencia, y se finaliza esa etapa de la vida ingresando a la juventud, en la que seguramente se comenzará a ejercer plenamente la

autonomía y se consolidará lo que será una vida propia, independiente de aquellos lazos primarios. Esa transformación es el sello que da unidad a ese momento vital, y es una de las claves desde las cuales debe construirse el tipo de vínculo que las instituciones públicas establecen con cada adolescente.

El proceso de adquisición de autonomía se materializa en al menos dos aspectos muy relevantes en la constitución de cada sujeto. Por un lado, en un proceso de reflexión o experimentación de nuevas identidades. Alejarse gradualmente de esos vínculos que fueron vitales con el núcleo familiar o comunitario primario desencadena una redefinición, no necesariamente voluntaria, de los pilares que constituyen el soporte identitario de cada persona. Por el otro, y como parte de esa redefinición, surge la pregunta, no siempre explícita, sobre el futuro. El alejamiento de la narrativa desde la cual se configura la cotidianidad del núcleo familiar primario de pertenencia pone en escena la necesidad de ir dando contenido a una vida independiente, instalando –de modos muy diversos– la inquietud sobre el futuro esperado: qué quiero ser, qué quiero hacer, qué podré hacer. Así, autonomía, identidad y futuro se presentan como tres aspectos de las adolescencias que debieran operar como los principales soportes de toda la acción dirigida a ampliar sus derechos.

Son aspectos que implican experimentación y riesgo. Es fundamental que la escuela acompañe este proceso mediante al menos dos estrategias: aportando visiones, alternativas, modelos, insumos en general para enriquecer las opciones que puedan visualizar las y los adolescentes en el momento de imaginar su futuro, y ofreciendo protección frente a la vulnerabilidad propia de estos procesos.

Por último, un rasgo central de toda política de adolescencia es crear las condiciones para que pueda ejercer plenamente su derecho a la participación. Esto es, es prioritario generar la institucionalidad necesaria para asegurar la efectiva participación de las y los adolescentes en aquellos temas que les incumben –como por ejemplo el debate sobre una reforma de la escuela secundaria–, y asegurarles su lugar en los espacios de construcción de la agenda educativa, y en el gobierno de las instituciones.

Trayectorias escolares protegidas

En el análisis de los problemas críticos de la educación secundaria realizado en la segunda parte de este texto se concluye que Perú enfrenta el complejo desafío de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación en una sociedad que se caracteriza por tener profundas desigualdades estructurales y una gran diversidad cultural e identitaria. Las muy diversas expresiones de la desigualdad –socioeconómica, territorial, ética, de género, etc– son un problema muy serio en sí mismo, y expresan la dificultad de la sociedad peruana de asegurar a cada familia el acceso a los recursos para sostener una vida digna y libre de carencias. Pero además se constituyen en un verdadero obstáculo para universalizar el pleno ejercicio del derecho a la educación, pues quienes tienen una participación muy baja en la distribución de la riqueza terminan viviendo en condiciones de pobreza extrema o exclusión frente a las cuales no hay pedagogía posible.

La diversidad cultural e identitaria que caracteriza a la sociedad peruana expresa, en cambio, un rasgo fundamental de riqueza de este país. Sin embargo, desde el punto de vista educativo la diversidad representa un desafío muy complejo, pues exige el desarrollo de un abanico de estrategias pedagógicas muy amplio, que contemple las particularidades de cada sujeto y sus comunidades. En los hechos, persisten muy diversas prácticas signadas por una fuerte carga

discriminatoria que terminan dificultando la permanencia en el sistema educativo de sectores sociales muy amplios, en particular quienes pertenecen a las comunidades indígenas o afroperuanas.

Frente a esta realidad, es fundamental que las políticas educativas contemplen los recursos necesarios para ofrecer a cada estudiante una doble protección de sus trayectorias educativas. Por un lado, la protección necesaria frente a los efectos de la pobreza o la exclusión social; por el otro, protección frente a toda forma de discriminación.

La protección frente a los efectos de la pobreza es necesaria pues entre las principales causas de desescolarización de las y los adolescentes se encuentra la necesidad que tienen de asumir responsabilidades relacionadas con la construcción del bienestar de sus familias. En el caso de los adolescentes varones, se ven habitualmente teniendo que interrumpir sus estudios para ingresar al mundo laboral y de ese modo sumar ingresos al núcleo familiar. Entre las adolescentes mujeres, en cambio, es usual que su aporte consista en asumir las tareas domésticas y de la atención de personas de la familia que requieren cuidado especial, como niños, adultos mayores o personas con alguna enfermedad o discapacidad.

Frente a este escenario se ponen en evidencia las limitaciones que tiene una política educativa que se restringe a la acción exclusiva de un Ministerio de Educación, pues muchas de las acciones necesarias para asegurar el pleno ejercicio del derecho a la educación exceden claramente a las áreas de influencia de esta cartera.

Es por ello por lo que un debate sobre la nueva educación secundaria debe tomar como principio general que el garante del derecho a la educación es el Estado de Perú, y no el Ministerio de Educación. Garantizar el derecho a la educación requiere de acciones y mecanismos orientados a elevar la base de bienestar de las familias, con el fin de que las y los adolescentes no deban salir a trabajar o asumir tareas de cuidado. Difícilmente se pueda universalizar el pleno ejercicio del derecho a la educación si las acciones del Ministerio de Educación no van de la mano de otras acciones emergentes de diferentes áreas de gobierno; así, es condición de posibilidad para que una política de educación secundaria sea exitosa la existencia de una política de protección social que genere una transferencia estable y suficiente de recursos a los hogares de más bajo, una oferta de servicios de cuidado que permita que las adolescentes puedan priorizar sus estudios, o una fuerte articulación con el sector salud, para abordar temas como una sexualidad responsable, consumos problemáticos, etc.

De todos modos, el sistema educativo tiene la responsabilidad de garantizar la gratuidad absoluta de la experiencia escolar, para reducir así el riesgo de discriminación o selección por motivos económicos. Ello implica asegurar que la educación sea universal, pública y gratuita. La idea de gratuidad no sólo debe contemplar el no pago de una matrícula escolar, sino también otros rubros como materiales y útiles, dispositivos digitales, pasaje estudiantil, etc. Paralelamente, se hace necesario generar programas de becas orientados a cubrir costos complementarios, y fortalecer el lazo de las y los estudiantes con las instituciones educativas. Por último, es fundamental erradicar -en cada escuela- todos los filtros o los mecanismos de selección que tienen sustento en la capacidad económica de las y los estudiantes.

Pero, como se señaló, es necesario además proteger las trayectorias educativas de toda forma de discriminación, eliminando en las instituciones un gran número de prácticas cotidianas que son claramente excluyentes. Son dinámicas formales o informales, muchas de ellas invisibilizadas por su naturalidad, por ser parte del sentido común de la sociedad, y que subyacen

a muchas de las historias de desescolarización temprana en Perú. Estas prácticas son el efecto de un funcionamiento del nivel secundario en el cual tiene mucho peso la misión que dio origen a este nivel, que está relacionada con la necesidad de seleccionar a las personas, orientándolas a diferentes funciones en la estructura social y productiva. En los hechos, la escuela secundaria es una institución que tiende a expulsar a parte de su alumnado; las acciones dirigidas a abordar situaciones de vulnerabilidad escolar o de interrupción de los estudios no pueden coexistir con estas prácticas discriminatorias. Es fundamental una revisión del conjunto de la educación secundaria, haciendo que cada institución sea un espacio de inclusión educativa y garantía de derechos. En este marco, es necesario erradicar las relaciones autoritarias existentes en los ámbitos educativos, las múltiples formas de violencia institucional antes señaladas, y promover un clima escolar basado en el respeto y el reconocimiento, con plena vigencia del principio de no discriminación.

Por último, es fundamental recordar, tal como se señaló, la fuerte segmentación educativa que caracteriza al sistema educativo de Perú, y los efectos nocivos que ello tiene para cada estudiante como para el conjunto de la sociedad, al debilitar los lazos de cohesión social e integración. Esa segmentación es el resultado de una permanente selección que hacen los establecimientos, tomando como criterio aspectos tales como el nivel económico de sus familias, su lugar de residencia, su pertenencia étnica, identidad de género, entre otras. La batería de mecanismos orientados a garantizar la protección de las trayectorias educativas de las y los adolescentes está incompleta -cabe insistir- si no contempla la prohibición de cualquier forma de selección del alumnado, basada en cualquier criterio, por parte de las instituciones educativas.

c) Los docentes de educación secundaria

De acuerdo con el PEN al 2036, las y los docentes son actores principales del sistema educativo en tanto la experiencia de las y los estudiantes, en cualquier etapa de su formación, es guiada e informada por las prácticas cotidianas de aquellos. El rol de las y los docentes de educación secundaria es clave para el desarrollo educativo de las y los adolescentes y una condición necesaria para lograr los resultados de aprendizaje deseados.

En este marco, la docencia en la educación secundaria debe ser una ocupación de tiempo completo que permita formar, en cada institución educativa, comunidades de aprendizaje dedicadas a promover el desarrollo integral de las y los adolescentes, gestionar sus trayectorias escolares, mejorar sus niveles de bienestar y lograr mayores y mejores niveles de aprendizaje, mediante una implementación integral del currículo nacional, el trabajo colegiado y el uso de las tecnologías de la información y comunicación. Es fundamental promover un debate público en torno a esta definición que opera como un horizonte, permite visualizar la imagen de docente que Perú necesita para sus adolescentes. Sin embargo, en el análisis de los problemas críticos realizado en la segunda parte del texto se hace referencia a las dificultades que tienen los docentes de hacer adecuadamente su tarea. Aparecen allí referencias a su baja formación, en particular para abordar los nuevos desafíos que emergen de la última reforma curricular, de el nuevo escenario social y de la irrupción del mundo digital en las aulas, y a las representaciones y prejuicios con que se acercan a sus estudiantes.

A los efectos de enriquecer el debate, es pertinente profundizar en algunas dimensiones que dan sentido a las políticas de formación y de carrera docente. En principio, es importante señalar que las y los docentes de educación secundaria deben implementar métodos activos para que

las y los estudiantes adquieran las competencias del currículo nacional, considerando sus aspectos cognitivos, valorativos, socioemocionales e interculturales. Mediante el conocimiento y la aplicación de estos métodos, favorecerán que sus alumnos construyan sus propios aprendizajes. Se convertirán, de esta manera, en orientadores del proceso de enseñanza y aprendizaje, en un referente que motiva y guía al adolescente.

Además de dominar los conocimientos de la disciplina o disciplinas que imparte, deben estar preparados para diseñar e implementar situaciones y oportunidades de aprendizaje integradoras que respondan a las características del desarrollo adolescente y al desarrollo de sus potencialidades personales, sociales y cognitivas, abordando las competencias curriculares con mayor amplitud y profundidad y haciendo que las y los adolescentes pongan en práctica conocimientos y capacidades en diversos contextos. Deben enfatizar en la construcción de aprendizajes en contextos reales de actuación, el protagonismo del adolescente en experiencias activas e interactivas y el manejo del error para aprender. Al mismo tiempo deben brindar mayor reconocimiento y legitimidad a las formas de aprender de las y los adolescentes y a los aprendizajes que construyen en contextos no escolares, y valorar el ensayo - error, la exploración y el modelado, la autonomía y la consulta a “expertos” cuando la situación lo requiera.

Las y los docentes deben además recibir una formación que les permita utilizar estrategias y herramientas pedagógicas orientadas a conocer a las y los adolescentes de sus aulas, evaluar el nivel logrado en el desarrollo de las competencias curriculares, identificar dificultades de aprendizaje y sondear intereses y talentos. Toda esta información les permitirá elaborar el programa educativo de sus instituciones educativas y aulas, de manera más pertinente al grupo de adolescentes que estudian en ellas. También deben poder ejercer una docencia más comprometida con la diversidad de sus estudiantes y sus aprendizajes, sobre la base de la comprensión de sus diferentes necesidades y las de su entorno familiar, social, cultural y ambiental; contribuir de modo efectivo a desarrollar sus potencialidades sin ningún tipo de discriminación; desempeñarse con ética, integridad y profesionalismo; y desplegar su liderazgo para la transformación social.

Lo anterior implica recrear el vínculo docente - estudiante sobre la base de la confianza de las y los docentes en las potencialidades, capacidades y propósitos de sus estudiantes de avanzar en su proceso de escolarización y la crítica a los estereotipos y representaciones sociales con los que generalmente interactúan con la diversidad de adolescencias. Este esfuerzo, recíprocamente, obtendrá como respuesta estudiantes dedicados a su proceso educativo, convencidos del valor y pertinencia de lo que les enseñan y cómo lo hacen y satisfechos por la disposición de sus docentes a educarlos y ofrecerles diversos apoyos y soportes para superar sus desafíos escolares. Estos mayores niveles de confianza son requeridos para modelar comportamientos ciudadanos.

Asimismo, las y los docentes deben mostrar una mayor comprensión de las competencias curriculares y una clara convicción de su importancia, sobre todo de aquellas que desafían las convicciones con las que orientan su propia vida y la comprensión de su rol docente y práctica pedagógica. Entre ellas, las competencias relacionadas a la democracia, la participación adolescente, la equidad de género, a disciplina, la cultura adolescente, la interculturalidad, la convivencia entre diversos y la memoria histórica. Comprenderlas les ayudará a deconstruir sus estereotipos y prejuicios y les permitirá brindar mejores oportunidades de aprendizaje y proponer actividades pedagógicas de alta demanda cognitiva a las y los adolescentes. Por ello,

las transformaciones paulatinas y acumulativas en sus sistemas de creencias orientarán mejor sus prácticas pedagógicas y podrían facilitar que grupos de estudiantes comúnmente desfavorecidos – mujeres, indígenas y afrodescendientes, pobres, rurales- mejoren su rendimiento escolar y reduzcan las brechas de aprendizaje frente a grupos de estudiantes con condiciones más favorables. Las buenas prácticas docentes harán la diferencia y ello se reflejará en el rendimiento de los estudiantes.

ES necesarios promover en las y los docentes altas expectativas sobre la capacidad de aprender de todos y cada uno de sus estudiantes, incidiendo favorablemente en su rendimiento escolar. En base a estas expectativas “diagnosticarán” sus crecientes posibilidades de aprendizaje, les propondrán horizontes educativos más amplios y desafiantes, les plantearán oportunidades de aprendizaje y actividades pedagógicas de alta demanda cognitiva, con una mayor cobertura curricular y profundidad en el tratamiento de las competencias, y adecuarán sus estrategias de acompañamiento a sus procesos de aprendizaje. El énfasis en las altas expectativas docentes será mayor en las instituciones educativas del área rural o de aquellos sectores en los que residen las y los adolescentes con mayor riesgo de exclusión escolar.

Es importante considerar que las altas expectativas de las y los docentes no son suficientes para que el aprendizaje se realice. Además de las oportunidades de aprendizaje, estos deberán prever un conjunto de ayudas pedagógicas que les permitan a las y los adolescentes superar satisfactoriamente los desafíos propuestos. Monitoreo, asesoría, acompañamiento, tutoría, mentoría serán algunas de las estrategias pedagógicas que contribuirán con la realización de sus expectativas y el aprendizaje de sus estudiantes, priorizando a quienes enfrentan mayores dificultades para lograr el máximo desarrollo de sus potencialidades.

Finalmente, las y los docentes deberán estar en condiciones de implementar una evaluación de carácter formativa, que les permitirá tomar decisiones acerca del proceso de enseñanza – aprendizaje, que afectarán su propia práctica docente, los contenidos, las metodologías y los ritmos de enseñanza. Evaluarán las capacidades con que inician sus estudiantes y harán una programación diferenciada, ofrecerán retroalimentaciones asertivas y oportunas, elaborarán y utilizarán instrumentos para medir su nivel de desempeño, lo que les exigirá a su vez capacidad de observación, registro y valoración de logros.

Ahora bien, es necesario señalar que, si bien la adecuada formación de las y los docentes es una condición necesaria para asegurar su pleno desempeño, también es insuficiente. Para que las prácticas de cada docente realmente tengan impacto en la formación del estudiantado éstas deben inscribirse en el marco de un proyecto institucional claro -con un fuerte liderazgo- que les da sentido y que las integra con las del resto del plantel. Docentes con muy buena formación difícilmente puedan tener un buen desempeño en una escuela carente de un proyecto pedagógico e institucional que los contiene y los potencia. Cabe plantear, por el contrario, que docentes con el perfil de formación y experiencia como el que tienen hoy las y los educadores de Perú lograrían resultados muy superiores si sus prácticas se desplegaran en marcos institucionales más sólidos. Lejos de promover un debate entre si poner el foco en la formación del plantel docente o en los proyectos institucionales, se busca señalar aquí que es necesario avanzar hacia un horizonte que se caracteriza por docentes de excelencia cuyas prácticas se inscriben en una política que pone el fortalecimiento de sus instituciones escolares en el centro.

d) La escuela secundaria en el centro

Una propuesta educativa centrada en las y los adolescentes pone a la escuela como ámbito privilegiado de la política. La situación específica en que se hace efectivo el proceso de enseñanza y aprendizaje, y la producción de conocimiento que conlleva ese acto, se materializa cada día en cada escuela, en el encuentro de cada estudiante con sus docentes. El sentido último de toda política educativa es asegurar que ese encuentro se haga efectivo, y que en ese momento se cuente con todos los recursos necesarios para que se realice cada aprendizaje. Así, las políticas dirigidas a ampliar y sostener la infraestructura, los diseños curriculares, la producción y distribución de materiales didácticos, la provisión de dispositivos digitales o tecnológicos o la formación de los docentes, entre muchas otras acciones, tienen como fin último ese encuentro diario de cada estudiante y su docente, encuentro que tiene como marco institucional y como espacio para su realización la escuela.

Poner a la escuela en el centro es dotarla de todo lo necesario para que las prácticas educativas sean disfrutables y exitosas, acorde a las particularidades de sus alumnos y del entorno en el cual están insertas. Así, es fundamental, en primera instancia, que cada escuela cuente con instalaciones dignas, acordes a las necesidades de cada clase, y en la que están garantizados todos los servicios básicos necesarios. Debe incluirse aquí como parte del equipamiento básico la provisión de dispositivos digitales y conectividad en la totalidad de los establecimientos educativos.

En segundo lugar, y a los fines de asegurar la pertinencia de las prácticas en cada punto del territorio, es necesario promover una mayor autonomía pedagógica, con el fin de que cada escuela pueda hacer los ajustes necesarios para ofrecer la educación necesaria en cada contexto específico. Como parte de este fortalecimiento de las instituciones, es fundamental rediseñar el formato escolar -conforme a las experiencias enumeradas en el capítulo 3-, revisar su dinámica cotidiana, y promover el trabajo en equipo, el abordaje colectivo de la enseñanza.

La mayor autonomía pedagógica de las escuelas, y la mayor capacidad de desarrollar propuestas adecuadas al contexto en que operan requiere, además, de un fortalecimiento de las capacidades por parte del plantel docente y directivo. En ese sentido es necesario, en primer lugar, asegurar a las y los docentes la formación necesaria para desplegar plenamente los contenidos curriculares prescriptos. Paralelamente se debe asegurar a las y los directivos los recursos necesarios para el liderazgo de cada institución. Además, y tal como se desprende de las experiencias analizadas, se debe contemplar la posibilidad de rediseñar el plantel básico de profesionales, incluyendo personal de apoyo (tutorías, etc) para los estudiantes. Por último, es importante promover instancias itinerantes de apoyo pedagógico a las escuelas, para asegurar la calidad de la educación en cada establecimiento. No debe desatenderse que como parte de las acciones de fortalecimiento de las capacidades del plantel que opera en las diferentes funciones en una institución educativa se debe garantizar el acceso a competencias digitales básicas y avanzadas.

Cabe destacar que, si bien la autonomía pedagógica es un recurso fundamental para que las escuelas puedan elevar la calidad y la pertinencia de sus prácticas, ello no debe traducirse en un aislamiento de las instituciones, ni en el debilitamiento o atomización del sistema educativo. Para evitar ello, deben sumarse dos estrategias fundamentales de fortalecimiento de las escuelas, pero que al mismo tiempo las posiciona como piezas clave de un sistema nacional de educación. Por un lado, es necesario fortalecer el trabajo en red entre las escuelas del territorio.

Esto es, promover un trabajo orquestado entre las diferentes escuelas de nivel secundario que operan en un territorio -en articulación con los establecimientos de otros niveles- con el fin de asegurar una estrategia común y articulada frente a cada comunidad. Por el otro, asegurar los mecanismos de comunicación -en ambos sentidos- entre cada escuela y las instancias de gestión intermedias y centrales, lo cual permite la posibilidad de desarrollar una educación secundaria nacional única, con fuerte capacidad de adecuarse a las particularidades de cada punto de la geografía. Un último punto, central en el debate sobre la educación secundaria en Perú, es la importancia de abrir un debate sobre la estructura del nivel, reposicionando el lugar de la educación técnica profesional, y ampliando la oferta de modalidades para así poder abordar situaciones actualmente no contempladas.

e) El gobierno de la educación secundaria

Avanzar hacia una reforma de la educación secundaria, y sostenerla para que se consolide y se constituya en una acción que efectivamente consagra al Estado como garante del derecho, requiere de un fuerte liderazgo político. Liderazgo que deberá ser reafirmado por el compromiso de los más altos niveles de gobierno, y por la legitimidad de sus acciones, la cual se obtiene a partir de un debate abierto y participativo sobre esta reforma.

La macro gestión de un sistema educativo es sumamente compleja; hay al menos un aspecto que es fundamental poner en debate, como condición de posibilidad para llevar a cabo una reforma del nivel secundario, y refiere a la capacidad de generar articulaciones con diferentes organismos estatales y no estatales, que exceden al sector educativo. A ello deben sumarse lo que en la segunda parte de este documento fueron señalados como dos desafíos que deben ser afrontados para dar sustento y garantizar la efectividad de estas iniciativas. Por un lado, abordar la debilidad de los sistemas de información educativa de Perú. Por el otro, es clave dotar a todas estas acciones de apoyo al desarrollo de las políticas educativas de recursos suficientes y sostenibles. Sin un adecuado financiamiento de estas acciones se pone en riesgo la sustentabilidad de las políticas educativas en su conjunto.

Articulaciones horizontales, verticales y longitudinales

El funcionamiento de la nueva escuela secundaria requiere de un fuerte entramado de articulaciones horizontales entre el Ministerio de Educación y otras áreas de gobierno, en particular las responsables de las políticas de protección social, cuidado, salud, o empleo joven, entre otras. Como ya se señaló, en amplios sectores sociales las políticas educativas no logran efectividad si no operan de la mano con acciones orientadas a generar las condiciones sociales necesarias para el aprendizaje. Esto conduce a la necesidad de que las políticas educativas se inscriban en un entramado de intervenciones de carácter integral de garantía de derechos. Ahora bien, la integralidad no emerge de la mera coexistencia de acciones de diferentes sectores en el territorio, sino que requiere de procedimientos claros que son necesarios para su funcionamiento. Entre ellos, cabe mencionar mesas de articulación, protocolos y procedimientos, instancias de planificación conjunta, etc.

En segundo lugar, y tal como ya se señaló, se hace necesario rediseñar la red de articulación vertical (desde el ministerio hasta la escuela), promoviendo la descentralización pedagógica, pero sosteniendo un claro liderazgo desde el centro, como forma de consolidar el sistema educativo, y de garantizar equidad y convergencia en todo el territorio.

En tercer lugar, una política de educación secundaria universal se sustenta en alianzas que promueven una fuerte articulación con el sector no estatal. Entre ellos cabe mencionar los servicios educativos privados, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, fundaciones, organizaciones comunitarias y organizaciones de docentes, estudiantes y padres de familia.

Por último, es necesario que las instituciones de gobierno de la educación secundaria generen articulaciones orientadas a fortalecer la inserción de quienes egresan del nivel -conocidas como articulaciones longitudinales-; ejemplo de ello sería el trabajo coordinado con las universidades y los centros de educación terciaria, con el fin de generar vínculos que estimulen la transición de un nivel a otro, o las alianzas con cámaras empresariales que facilite el paso hacia el mundo laboral.

Información, monitoreo y evaluación

Una reforma de la educación secundaria debe contemplar la puesta en funcionamiento de sistemas modernos de información, que permitan un monitoreo permanente de las acciones, y evaluaciones orientadas a una permanente revisión de las políticas.

En principio, es necesario generar sistemas nominalizados para el seguimiento de la trayectoria educativa de cada estudiante, con el fin de identificar situaciones de riesgo a tiempo, y abordarlos adecuadamente. La misma información, usada en forma agregada, se podrá utilizar para identificar escuelas que requieren algún tipo de apoyo para la mejora del desempeño de sus estudiantes.

Paralelamente, es necesario generar un sistema de evaluación de las políticas educativas, las instituciones, los docentes y el desempeño de los estudiantes, con el fin promover permanentes mejoras en la calidad de los servicios educativos.

Por último es importante promover mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas que sean participativos, que recojan las voces de todos los actores de la comunidad educativa, así como promover evaluaciones realizadas por las comunidades indígenas, con el fin de conocer el modo en que evalúan la educación que reciben sus adolescentes.

El financiamiento

El debate sobre una reforma de la educación secundaria de Perú no puede prescindir de un punto central, que es el financiamiento de las políticas educativas. En el análisis de la situación de la educación secundaria en Perú se concluye que el financiamiento público de la educación secundaria todavía es insuficiente y es distribuido sin criterios de equidad, reproduciendo así las desigualdades existentes. Se destaca allí que el modo en que se distribuyen los recursos resulta inequitativo, obstaculizando así la reducción de las brechas de rendimiento escolar entre regiones y entre territorios al interior de las regiones.

Es necesario un riguroso ejercicio de presupuestación de las políticas necesarias para garantizar en forma universal el pleno ejercicio del derecho a la educación a las nuevas generaciones, y generar el compromiso político necesario para garantizar la disponibilidad de esos recursos. Paralelamente, es necesario rediseñar los mecanismos de asignación de recursos, mediante estrategias de presupuesto participativo.

