

EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar

María Balarín
Santiago Cueto
Ricardo Fort
EDITORES

LOS PRIMEROS 40
DE GRADO
40

 **GRADE**
Grupo de Análisis para el Desarrollo

EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar



EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar

María Balarín
Santiago Cueto
Ricardo Fort

EDITORES



Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú
Teléfono: 247-9988
www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Primera edición, Lima, julio del 2022

Impreso en el Perú

700 ejemplares

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras. Los autores declaran que no tienen conflicto de interés vinculado a la realización del presente estudio, sus resultados o la interpretación de estos. Esta publicación ha requerido un proceso interno de revisión de pares ciego.

Directora de Investigación: María Balarin

Cuidado de edición: Diana Balcázar Tafur

Corrección de estilo: Rocío Moscoso

Diseño de carátula: Magno Aguilar

Imagen de carátula: *Apu Lima*, acrílico/lienzo 150x130 cm. Francisco Guerra García

Fotografías: Páginas 21 y 175: Proyecto FORGE - Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú. Páginas 99 y 283: Sebastián Castañeda - Estudio Longitudinal Niños del Milenio

Conceptualización y diagramación: Melissa Navarro y Magno Aguilar

Impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.

Cajamarca 239-C, Barranco, Lima, Perú. Teléfono 247-4305

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-03538

ISBN: 978-612-4374-50-0

CENDOC / GRADE

BALARIN, María; CUETO, Santiago y FORT, Ricardo (editores)

El Perú pendiente: ensayos para un desarrollo con bienestar. Lima: GRADE, 2022.

EDUCACIÓN, DERECHO A LA EDUCACIÓN, BRECHA DIGITAL, REFORMAS DE LA EDUCACIÓN, EDUCACIÓN SUPERIOR, MERCADO DE TRABAJO, VIOLENCIA CONTRA LA MUJER, GÉNERO, VIOLENCIA, NIÑOS, DESIGUALDAD SOCIAL, POBREZA, CIUDADES INTERMEDIAS, MINERÍA, PROTECCIÓN SOCIAL, INTERCULTURALIDAD, INNOVACIONES, COVID-19, POLÍTICAS PÚBLICAS, PERÚ

Índice

Pensando el desarrollo con bienestar 11

María Balarín

1. Antiguas y nuevas brechas educativas 21

Presentación 23

Santiago Cueto

A. *Anotaciones sobre el derecho a la educación en el Perú, hoy: la urgencia por la indignación* 27

Santiago Cueto

B. *El uso de las tecnologías para la generación de aprendizajes: desafíos para la formación inicial y en servicio del profesorado* 47

Juan León y Claudia Sugimaru

C. *¿Cómo el Estado contribuye a la segregación escolar? Una reflexión sobre las políticas de acceso y las decisiones familiares en la educación básica* 69

Liliana Miranda y Clara Soto

7

2. Exclusión, vulnerabilidad y reformas 99

Presentación 101

Jorge Agüero

A. *La vulnerabilidad de los hogares rurales en tiempos de COVID-19: en búsqueda de las lecciones clave para una política de inclusión financiera* 103

Verónica Frisancho y Martín Valdivia

B. *Educación superior, políticas inclusivas y discriminación en el mercado laboral* 121

Jorge Agüero

C. *Reformas institucionales en educación. El caso de los avances en la reforma de la universidad peruana (2018-2020)* 131

Martín Benavides

D. Los caminos de la exclusión: las transiciones hacia la vida adulta entre jóvenes urbanos vulnerables	151
Lorena Alcázar y María Balarin	

3. Desigualdades de género y violencia 175

<i>Presentación</i>	177
Wilson Hernández y Alan Sánchez	

A. Trayectorias educativas a lo largo del ciclo de vida: el rol de la pobreza, el área de residencia y las brechas de género	179
Alan Sánchez	

B. La importancia de mejorar la oferta de cuidado diurno en un Perú pospandémico	203
Lorena Alcázar y Sonia Laszlo	

C. Una mirada crítica a las políticas públicas en materia de violencia de género contra las mujeres	237
Wilson Hernández	

D. Avances y desafíos en la prevención de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en el hogar: una deuda al Bicentenario	261
Gabriela Guerrero y Vanessa Rojas	

4. Reformas pendientes para un nuevo modelo de desarrollo 283

<i>Presentación</i>	285
Ricardo Fort	

A. Reorganizar el Perú: ciudades intermedias y desarrollo	287
Álvaro Espinoza, Ricardo Fort y Mauricio Espinoza	

B. Políticas de gobierno en territorios con extracción minera: cuestionamientos y oportunidades	311
Gerardo Damonte	

C. La protección social en el Perú: estado actual y cómo marchar hacia el acceso universal	339
Miguel Jaramillo	

<i>D. Políticas públicas e interculturalidad en el Perú: ¿cómo avanzar en la agenda de la identificación étnica desde el Estado?</i> Néstor Valdivia	377
<i>E. Innovación en el sector público</i> Juana Kuramoto	401
Principales abreviaciones	419



Anotaciones sobre el derecho a la educación en el Perú hoy: la urgencia por la indignación



*Santiago Cueto**

¿Qué es un derecho humano? De acuerdo con UNESCO (2019), “los derechos humanos son normas universales que describen estándares de conducta que permiten proteger a todos de abusos políticos, legales, sociales y económicos”¹ (p. 25).

27

En el caso de educación, luego de la Segunda Guerra Mundial, en diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos, donde incluyó esta materia como parte de su ámbito. Así, el artículo 26 dice: “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.”² En varios instrumentos posteriores se ha ampliado el concepto, incluyendo la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas de 1989, que aporta la noción de igualdad de oportunidades.³ Como se verá más adelante, en la legislación peruana se reconoce el derecho a la educación. Sin embargo,

* Agradezco los aportes de Paula Cardó Roggero para la revisión bibliográfica y conceptualización del presente ensayo. Claudia Felipe aportó todos los datos incluidos en las tablas. Los comentarios y sugerencias de María Balarín, Juan León, Sandro Marcone y Claudia Sugimaru a una versión previa del presente ensayo fueron agudos e informados, y contribuyeron así a mejorarlo. Diana Balcázar, con gran oficio y eficiencia, consiguió muchos de los textos incluidos aquí.

1 Traducción del autor del inglés al castellano.

2 Tomado de <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

3 Véase <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.

es obvio, a partir de la lectura de la misma Declaración de hace 74 años, que hay mucho que avanzar para hacer realidad el derecho a la educación. Al ser el Perú suscriptor de los acuerdos mencionados, está en la obligación no solo de incorporar los principios en su legislación nacional, sino de llevarlos adelante con programas y políticas.

En este ensayo, argumento que necesitamos retomar la noción de que la educación es un derecho como la base de todas las políticas y programas en el sector, si es que queremos que el Perú se desarrolle consolidando su democracia. Así, el derecho a la educación no solo debe configurar políticas en el sector, sino aportar al desarrollo de una sociedad más justa, engarzando con políticas basadas en derechos en todos los sectores. Contrariamente a esto, a lo largo de la historia la educación ha perpetuado inequidades que se observan de manera diferente en períodos específicos. En el Perú, solo se han publicado, hace algunas décadas, algunos ensayos sobre el tema, que no se han continuado (por ejemplo, Cueto, 1968).

28

Durante gran parte de nuestro pasado, la inequidad se refería al acceso a la educación básica, lo cual se vinculaba, a su vez, con el analfabetismo de un alto porcentaje de la población. Actualmente, se ha avanzado mucho en la cobertura del sistema educativo, sobre todo en la educación primaria (Guadalupe et al., 2017), pero se presentan inequidades tanto en la calidad de la educación básica como en el acceso y calidad de la educación superior para diferentes grupos de la población. Estas inequidades se observan entre estudiantes urbanos y rurales, con y sin discapacidad, indígenas y castellanohablantes, y pobres y no pobres, por mencionar algunos de los principales (Cueto, Miranda y Vásquez, 2016). Pensar en la educación como un derecho para todos y todas, que aporte a la consolidación de la democracia, requiere analizar lo que este concepto significa en una serie de aspectos específicos. Pero antes de explorarlos, haremos un breve repaso de la normativa vigente en el Perú respecto del derecho a la educación.

1. El derecho a la educación en la Constitución y la Ley General de Educación

Tomado de la Constitución Política del Perú de 1993: “[...] La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación [...]” (artículo 17) y “[...] Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de



Santiago Cueto

La educación y el desarrollo humano, especialmente en contextos de pobreza, son las principales áreas de interés de Santiago. Además de sus propias publicaciones, ha sido revisor de artículos científicos en libros y revistas académicas revisadas por pares. Ha sido miembro del Consejo Técnico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación de México. Fue presidente de la Sociedad de Investigación Educativa Peruana y consejero del Consejo Nacional de Educación. Ha sido también consultor de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la UNESCO.

Su trabajo ha merecido múltiples reconocimientos. En la conferencia anual del Global Development Network del 2003 un trabajo suyo recibió la medalla a la mejor investigación en la categoría Educación, Conocimiento y Tecnología. Obtuvo en el 2010 el Premio Nacional de Psicología del Colegio Nacional de Psicólogos del Perú. El Ministerio de Educación lo condecoró en el 2018 con las Palmas Magisteriales, en el grado de Amauta.

Además de ser profesor principal del Departamento de Psicología de la PUCP, representa al Perú en el estudio internacional Niños del Milenio. Es director ejecutivo e investigador principal en GRADE.

Santiago es Ph. D. en Psicología Educacional por Indiana University y licenciado en Psicología Educacional por la PUCP. Ha sido investigador visitante en University of California, Davis, y en University of Oxford.

29

recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas [...]” (artículo 16).⁴ Como en muchos otros casos, el cumplimiento de esta norma es parcial, pues, por ejemplo, a pesar del incremento en la matrícula, muchos jóvenes continúan sin culminar la educación secundaria.

En el artículo 3 de la Ley General de Educación del 2003 se expande el concepto: “La educación es un derecho fundamental de la persona y

⁴ Tomado de <https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion-politica-14-03-18.pdf>.

de la sociedad. El Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la Educación Básica. La sociedad tiene la responsabilidad de contribuir a la educación y el derecho a participar en su desarrollo”.⁵ En el artículo 8 se señalan los principios de la educación peruana: ética, equidad, inclusión, calidad, democracia, interculturalidad, conciencia ambiental, y creatividad e innovación. Se trata de principios que deberían inspirar desde las políticas nacionales hasta las prácticas docentes en el aula, aunque es claro también que su significado específico merece discutirse. A esta reflexión apunta este ensayo. Para ello, se presentan y discuten algunas de las nociones anteriores y otras no previstas en los instrumentos señalados, pero que pensamos que tienen una gran relevancia para el presente y posiblemente para el futuro.

2. ¿Cómo se debería implementar una política basada en el derecho a la educación?

Tener el derecho legal a algo no garantiza que este se pueda ejercer en contextos específicos. Para poder lograr esto último, es relevante entender los aspectos que se suelen incluir bajo el paraguas del derecho a la educación. Al respecto, destacamos el trabajo de Katarina Tomasevski, quien entre 1998 y el 2004 fue la primera relatora especial sobre el derecho a la educación de Naciones Unidas. En su informe del 2004⁶ y otros documentos, argumentó que los Gobiernos tienen la obligación de proveer a la ciudadanía una educación con las siguientes características: asequibilidad (dispone de programas y servicios en condiciones de operar), accesibilidad (es gratuita y obligatoria, al menos en educación básica, e inclusiva, sin obstáculos para el acceso), aceptabilidad (incluye seguridad en la escuela, garantiza que los indígenas se educarán en su propia lengua y prohíbe los castigos corporales) y adaptabilidad (considera el interés superior de los niños, incluyendo sus aprendizajes). En esta concepción, los niños, niñas y jóvenes son los titulares del derecho a la educación; por el contrario, en el Perú hemos visto muchas veces discutir la agenda educativa sin su participación o inclusión, considerando que la agenda es un reclamo solamente de los docentes. Para el monitoreo de lo que se conoce como las 4A, Tomasevski propuso una serie de indicadores.⁷

⁵ Tomado de http://www.minedu.gob.pe/p/ley_general_de_educacion_28044.pdf

⁶ Véase, por ejemplo, Progress report of the Special Rapporteur on the right to education. Katarina Tomasevski, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1999/25; E/CN.4/2000/6, 1 February 2000.

⁷ Véase <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/indicadores-del-derecho-a-la-educacion.pdf>

La OREALC, de la UNESCO, publicó en el 2007 un documento sobre el mismo tema, en el cual plantea que una educación de calidad se debe basar en cinco dimensiones: equidad (en el acceso, en los recursos y calidad del proceso educativo, y en los resultados del aprendizaje), relevancia, pertinencia, eficacia y eficiencia. Sobre la base de estos principios, propusieron a los ministros de Educación de la región las siguientes recomendaciones (OREALC/UNESCO, 2007, p. 20):

- Asegurar el rol del Estado como garante y regulador del derecho universal a una educación de calidad.
- Garantizar el derecho de las personas a aprender a lo largo de la vida.
- Avanzar desde enfoques homogéneos y estandarizados hacia políticas educativas integrales que consideren la diversidad con cohesión social.
- Enfatizar las políticas destinadas a garantizar la inclusión.
- Asegurar una distribución equitativa de recursos para una escuela pública gratuita y de calidad para todos.
- Mejorar el balance en la asignación de tareas y responsabilidades entre los diferentes niveles de gestión, fortaleciendo el protagonismo de los actores locales.
- Implementar políticas integrales para el fortalecimiento de la profesión docente.
- Diseñar y desarrollar currículos relevantes y pertinentes para todo el alumnado.
- Fortalecer políticas que tengan como centro la transformación de las escuelas para que sean más inclusivas y logren mayores aprendizajes.
- Llevar a cabo políticas integrales de evaluación educativa orientadas a la mejora progresiva de la calidad de la educación y del funcionamiento de los sistemas educativos.

31

Sin entrar en un recuento de indicadores para el caso peruano, es claro que la lista contiene todavía muchas recomendaciones en las que el avance ha sido nulo o incipiente. Con estos antecedentes, que señalan qué características debería tener un sistema educativo que se guíe a partir de un enfoque de derechos, se discuten en las siguientes secciones, de manera breve, dos temáticas en las que parece haber gran distancia entre la normativa y el ejercicio pleno del derecho a la educación por parte de la ciudadanía: la gratuidad de la educación y el acceso a internet.

La gratuidad de la educación

En el artículo 4 de la Ley General de la Educación, mencionada antes, se dice: “La educación es un servicio público; cuando lo provee el Estado es gratuita en todos sus niveles y modalidades, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política y en la presente ley. En la Educación Inicial y Primaria se complementa obligatoriamente con programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos”. Lo anterior se ha cumplido en parte: la educación pública no cobra una pensión a los padres y madres de familia, y en muchos casos provee de materiales y alimentación. Asimismo, existe el SIS,⁸ disponible para personas que no puedan acceder a otros programas de salud. El único monto que se requiere de las familias es el pago para la Asociación de Padres y Madres de Familia, equivalente al 1,5% de una unidad impositiva tributaria, aunque el no pago de este monto no impide la matrícula o asistencia a la escuela. No conocemos indicadores que monitoreen este pago o el uso prioritario que se les da a estos fondos.

32 Sin embargo, desde hace al menos 20 años existe evidencia empírica que muestra que las familias contribuyen con un gasto significativo a la educación de sus hijos e hijas, incluyendo a los que asisten a instituciones públicas (Saavedra y Suárez, 2002). Más recientemente, Guadalupe et al. (2017) encontraron que las familias cuyos hijos estudian en instituciones públicas siguen gastando en materiales educativos y otros rubros. Cuando uno visitaba instituciones educativas antes de la pandemia, era común observar a docentes que pedían a los familiares que solventaran los gastos no proporcionados por el Estado, que incluían la compra de materiales de uso cotidiano en el salón de clases –como papelógrafos–, las visitas escolares y, en algunos casos, textos adicionales o diferentes de los que repartía el Estado. También se había vuelto común en contextos urbanos que se solicitara a las familias comprar uniformes específicos para la institución; si bien las instituciones no podían obligarlas a cumplir este requisito, ejercían mucha presión para que realizaran estos gastos. Durante la pandemia, se han registrado reportes de comunidades que se organizaron en torno a la escuela pública para pagar servicios de internet. Finalmente, en ningún caso las instituciones educativas públicas solventan el gasto de transporte hacia y desde el local escolar, y la provisión de alimentos en las escuelas públicas no es universal.⁹ Por el lado positivo,

⁸ Seguro Integral de Salud, véase <https://www.gob.pe/sis>.

⁹ Una excepción importante son los colegios de alto rendimiento (COAR, <http://www.minedu.gob.pe/coar/>), en los que, como se sabe, se cubren todos los materiales, alimentación y seguro médico, y se generan ambientes pedagógicos –como laboratorios– que no son comunes en otras instituciones del sector público. Al estar estas instituciones orientadas a estudiantes de alto rendimiento, hay un cuestionamiento sobre si esto genera mayor inequidad. No se trata, por supuesto, de quitarles a unos para darles a otros, sino de reconocer plenamente que la educación es un derecho de todos.

como reportan Guadalupe et al. (2017), la inversión pública en el sector Educación ha crecido notablemente durante los últimos años.

La gratuidad de la educación fue discutida en el 2008 en el Informe de la Defensoría del Pueblo. En este informe, citando a Tomasevski, se dice que “el concepto de gratuidad no puede ser reducido a la eliminación de cobros de matrícula y de otros derechos académicos, sino que implica el desarrollo de una estrategia que garantice a todos los niños y las niñas la disponibilidad de materiales de estudio, uniformes, transporte y alimentación escolar” (p. 9).¹⁰ En las recomendaciones del informe se incluye la elaboración de un “Plan de Acción detallado para la aplicación progresiva de la enseñanza primaria obligatoria y gratuita, de manera que éste pueda contar con el respaldo político necesario para su ejecución. La elaboración e implementación de dicho Plan le corresponde al Ministerio de Educación” (pp. 220 y 221). Este informe no ha sido retomado por ninguna de las gestiones ministeriales desde su publicación.

Conclusión sobre la gratuidad de la educación

Si bien la inversión pública en educación se ha incrementado de manera notable durante los últimos años, la inversión por estudiante es menor que en muchos países vecinos (Guadalupe et al., 2017); además, el monto parece totalmente insuficiente para cumplir con el derecho a la educación pública gratuita de calidad para todos los estudiantes, aunque no se sabe exactamente cuánto sería necesario para ello. En este punto hay que considerar, como señalan Guadalupe et al. (2017), los cambios demográficos en la población que se tendrán que atender durante las próximas décadas. Al final de este ensayo retomamos algunas sugerencias para avanzar en este tema.

33

Derecho a internet

Un derecho que se había empezado a discutir internacionalmente, pero que ha cobrado más importancia a raíz de la pandemia, es el derecho a contar con internet. ¿Todas las personas deberían acceder a recursos digitales e internet como parte de los servicios que provee el Estado –igual que la salud o la educación–, de alta calidad y de manera gratuita? La importancia proviene de los cambios que el acceso a internet ha generado, caracterizados como la cuarta revolución industrial, que incluye lo que se ha llamado “el internet de las cosas”. La cuarta revolución industrial se vincula con las transformaciones y mejoras en la calidad de vida que el acceso a internet y la interconectividad han permitido en campos diversos, incluyendo la biotecnología, el transporte, el comercio,

¹⁰ Tomado de [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/021documentos/OA3F5B80C13BAF2D05258154005BCDD4/\\$FILE/Informe_N_131.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/021documentos/OA3F5B80C13BAF2D05258154005BCDD4/$FILE/Informe_N_131.pdf).

la interconexión de sistemas, la inteligencia artificial, las comunicaciones, el entretenimiento y, por supuesto, la educación. Así, se puede argumentar que, en el mundo actual, una persona sin acceso a dispositivos digitales ni a internet ve limitadas sus oportunidades de desarrollo físico, educativo, laboral y personal. Recientemente, la UNESCO publicó una nota conceptual sobre educación y tecnología¹¹ en la que destaca la importancia del acceso, la equidad y la inclusión, en línea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (descrito más adelante). La UNESCO plantea que las condiciones para que la tecnología respalde la educación son tres: acceso, gobernanza y regulación, y preparación del personal docente. Sin embargo, en el Perú, el acceso a recursos TIC es inequitativo, como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1
Porcentaje de hogares que tienen acceso a TIC,
por área de residencia y nivel de pobreza

Acceso a	Zona de residencia		Nivel de pobreza		
	Urbano	Rural	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre
Computadora o laptop*	40,1	8,2	4,5	16,1	39
Conexión a internet	46,9	8,8	7,4	20	45
Celular **	96,8	88,1	92,4	94,8	95,1

Fuente: ENAHO 2020, cálculos propios.
*Hogares que cuentan con al menos una computadora
**Hogares que tienen al menos un celular

Pero, para tener una visión comprehensiva sobre este potencial de-
recho, no se debe considerar solo el acceso, sino también las habilida-
des digitales. Para desarrollar esas habilidades, importa, asimismo, la
frecuencia de uso de los dispositivos (Cueto, Felipe y León, 2018). Sin
embargo, el Estado no ha sido equitativo en la provisión de tecnología y
recursos audiovisuales en las escuelas, como se observa en la tabla 2.

El argumento para esta provisión inequitativa del servicio se ha ba-
sado en un sentido distorsionado de eficiencia: con el mismo dinero,
se puede atender a más estudiantes en zonas urbanas, dado que el
acceso es más fácil y la concentración en instituciones educativas,

11 Disponible en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378950_spa.

mayor. El problema es que las políticas basadas en este argumento incrementan la inequidad, considerando que las tasas de pobreza monetaria son mayores en las zonas rurales que en las urbanas (45,7% e y 26,0% respectivamente para el 2020).¹²

El currículo peruano vigente incluye la importancia de contar con habilidades digitales, como se puede notar tanto en el perfil de egreso –“El estudiante aprovecha responsablemente las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) para interactuar con la información, gestionar su comunicación y aprendizaje” (p. 17)– como en la competencia –[el estudiante] “Se desenvuelve en los entornos virtuales generados por las TIC” (p. 151)¹³–.

A pesar de la importancia de las habilidades digitales, no se ha incluido esta área en las evaluaciones nacionales, que suelen priorizar Comprensión de Lectura y Matemática. En el estudio longitudinal Niños del Milenio, basados en datos de autorreportes, Cueto et al. (2018) encuentran que, para dos cohortes –adolescentes y adultos jóvenes–, el acceso a dispositivos digitales se está produciendo a edades cada vez más tempranas, lo cual es positivo; sin embargo, existen brechas marcadas por variables sociodemográficas como las antes identificadas. En cuanto a las habilidades digitales, también se encuentra inequidad. Los resultados de este estudio sugieren la importancia de iniciar a temprana edad el uso de estos dispositivos, con fines pedagógicos, priorizando los hogares donde no existe el recurso TIC.

En cuanto a programas, durante al menos los últimos 20 años han funcionado varios diseñados con fines altruistas, pero que no han logrado mayor impacto en los aprendizajes de los estudiantes. Por ejemplo el programa One Laptop per Child (OLPC), que se implementó a fines de la primera década del presente siglo y estuvo orientado inicialmente hacia la población con menores índices de desarrollo humano, parece no haber generado impacto en el rendimiento en Lectura y Matemática, aunque sí en habilidades digitales (Cristia et al., 2017). La interpretación parecería ser que no se deben esperar resultados en aprendizajes curriculares de programas digitales que se concentren en la provisión de tecnología sin considerar los múltiples aspectos vinculados con su implementación y desarrollo. Arias Ortiz y Cristia (2014) han sugerido que los programas de tecnología en educación que más impacto lograron son los que contaban con un enfoque guiado, que especificaba

12 Tomado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/pobreza2020/Pobreza2020.pdf.

13 Ver <http://www.minedu.gob.pe/curriculo/>.

Tabla 2

Instituciones educativas* de primaria públicas y acceso a TIC por área (porcentaje)

Recurso	Urbana	Rural
Televisor(es)	67,5	56,8
Computadoras/PC de escritorio	77,3	41,3
Laptop convencionales	54,8	19,9
Laptop XO	69,0	49,7
Tablet	17,5	1,8
Proyector	81,5	41,6
Radiograbadora	32,4	16,8
Reproductor de DVD o Blu-Ray	30,8	34,2
Impresoras	76,4	66,0
Pizarras digitales	8,3	3,0
Servicio de internet	73,2	12,2

Fuente: Censo Educativo 2020, cálculos propios.

*Calculado en el nivel de códigos modulares.

Se considera si la escuela cuenta al menos con un recurso operativo.

las condiciones para el uso de esta y proporcionaba *software* educativo. Bustamante (2020a y 2020b) ha argumentado recientemente que los programas de educación a distancia en general, incluyendo los que usan tecnología, han carecido de continuidad entre Gobiernos. Un ejemplo reciente de esto es la Estrategia Nacional de las Tecnologías Digitales en la Educación Básica, aprobada para el periodo 2016-2021.¹⁴ Si se hubieran cumplido los hitos de esta estrategia, habríamos contado con mucha mejor preparación para enfrentar la pandemia.

Todo lo anterior justifica la importancia de que las personas cuenten con dispositivos digitales e internet, y que sobre esta base desarrollen sus habilidades digitales. El tema de las TIC casi no aparece en la Ley General de Educación del 2003. En el 2017, el colectivo que conforma el Acuerdo Nacional aprobó el punto 35 de su agenda, referido a la

14 Véase https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/110893/_505-2016-MINEDU_-_13-12-2016_07_25_15_-RSG_N__505-2016-MINEDU.pdf.

“sociedad de información y conocimiento”, por lo que este parecería un actor relevante para las discusiones de los planes nacionales al respecto. El hecho reciente más importante es que, en el 2021, la Comisión de Constitución del Congreso de la República, influenciada por la pandemia, sugirió un cambio en el artículo 2 de la Constitución:

Toda persona tiene derecho: 4. A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley. El Estado garantiza el acceso al internet y las tecnologías de la información y comunicación, priorizando su cobertura en el sector rural.¹⁵

La norma prioriza la ruralidad, cuando son tanto esta variable como la pobreza las que definen muchas de las inequidades educativas. El texto fue aprobado por el Congreso en una primera legislatura, que terminó en julio del 2021. Sin embargo, está pendiente confirmar este cambio en una segunda legislatura. De aprobarse, habría que elaborar un plan para implementar este derecho, que no depende de un solo sector.

Si tomamos el ejemplo de educación, el riesgo es que el énfasis se ponga solamente en el acceso a recursos e internet. Como se explicó anteriormente, esto no necesariamente genera mayores habilidades entre los estudiantes. Algunos colectivos han planteado la necesidad de avanzar hacia una sociedad de la información y el conocimiento: “Convertirnos en una sociedad de la información y el conocimiento (SIC) consiste en ser ciudadanos informados, críticos, participativos y colaborativos que ejercen sus derechos y libertades, y que consumen y producen conocimiento para su propio desarrollo y al servicio del bien común. Ello implica que el país cuente con un nuevo modelo y plan de acción de conectividad, así como establecer una gobernanza de la Agenda Digital y política nacional de cultura digital”¹⁶ De hecho, como ha sugerido Marcone recientemente, el reto está en el uso, la apropiación y la sostenibilidad del recurso.¹⁷

37

En el 2020, el Gobierno creó el Sistema Nacional de Transformación Digital, que incluye entre sus principios “apertura, transparencia e inclusión”,

15 Tomado de https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/Proyectos_Firmas_digitales/PL05843.pdf.

16 Véase <https://paragobernarnosmejor.pe/sociedad-de-la-informacion/>. Del mismo grupo, véase <https://paragobernarnosmejor.pe/2021/03/04/es-relevante-el-debate-sobre-internet-como-derecho-humano/>.

17 Véase <http://sandromarcone.blogspot.com/2020/12/podra-el-peru-ser-un-pais-digital.html>.

así como “servicios digitales centrados en las personas”.¹⁸ En septiembre del 2021, la PCM aprobó el reglamento para el Sistema Nacional de Transformación Digital.¹⁹

Por su parte, el MINEDU implementó, poco después del inicio de la pandemia, la estrategia Aprendo en Casa, orientada al cierre de la brecha digital. Como parte del trabajo de este sector, se compraron un poco más de un millón de *tablets*, el 85% de las cuales se repartieron en las instituciones educativas hasta abril del 2021.²⁰ Existen muchos retos vinculados con esta compra, como la solidez del modelo pedagógico que respalda su utilización, la habilidad pedagógica de los docentes para emplear la tecnología como un recurso en el aula, y el uso de recursos digitales cuando, en muchos casos, las instituciones no tienen acceso a internet, lo que limita la posibilidad de realizar intercambios educativos. Se trata, sin duda, de un programa ambicioso y loable, pues apunta a reducir inequidades históricas; de todos modos, habrá que monitorearlo y evaluarlo, buscando su continuidad y mejora constante. Durante la pandemia, la ENDO reportó que alrededor de dos tercios de los docentes habían recibido capacitación sobre el uso de las TIC.²¹ Estos datos pueden tener sesgos por la muestra a la que se tuvo acceso; sin embargo, se trata de una encuesta relevante para mejorar diferentes aspectos de la labor docente.

38

Conclusión sobre el derecho a internet

A diferencia de la gratuidad de la educación, este derecho no existe todavía en la normativa, aunque, como se mencionó antes, hay una propuesta para incorporarlo en la Constitución. La meta no debería limitarse solo a temas estructurales –acceso a dispositivos e internet–, sino favorecer el desarrollo hacia una sociedad de la información y el conocimiento. La PCM parece ser el actor más indicado para liderar una iniciativa de este tipo –siguiendo la normativa mencionada–, pero también debe promoverse la activa participación de una diversidad de actores, incluyendo el sector privado. Como se señaló antes, los temas de la formación inicial y el desarrollo profesional docente parecen particularmente relevantes para promover los aprendizajes de los estudiantes.

18 Véase <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-de-urgencia-que-crea-el-sistema-nacional-de-transfor-decreto-de-urgencia-n-006-2020-1844001-1/>.

19 Véase <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2209135/1995486-1.pdf.pdf>.

20 Véase <https://www.gob.pe/institucion/minedu/noticias/396906-minedu-ya-ha-distribuido-el-85-de-las-tablets>.

21 Véase <http://www.minedu.gob.pe/politicas/docencia/pdf/reportes/1-endo2020-nacional.pdf>.

¿Qué otros temas se deberían incluir en una discusión sobre el derecho a la educación? Segregación, género y más

Los anteriores son solo dos aspectos, vinculados con el derecho a la educación, en los que se podría profundizar bastante más. McCowan (2013) elaboró una reflexión muy interesante –a escala internacional– sobre este tema, que incluye aspectos que los estudiantes deberían aprender durante su escolaridad, una dimensión que casi no hemos cubierto aquí, excepto por la referencia al currículo nacional y su enfoque por competencias, orientado al desarrollo de habilidades ciudadanas.

La lista de temas referidos al derecho a la educación en el Perú es bastante más amplia que la descrita en este ensayo. Por ejemplo, recientemente se ha producido un interesante debate acerca de diferentes tipos de segregación, pero sobre todo la referida al nivel socioeconómico, que limita las posibilidades de muchos niños, niñas y jóvenes de educarse en ambientes socialmente diversos, que fomenten la inclusión. Existe evidencia de que en el Perú se mantienen altos niveles de segregación (Murillo y Carrillo, 2020) y de cómo esta limita, además, los resultados educativos (Cueto, León y Miranda, 2016). Vinculado con esto, ha habido una discusión sobre el papel que ha jugado la expansión de la educación privada tanto en los procesos de segregación educativa como en el logro de los fines nacionales, públicos, de la educación (Balarin y Escudero, 2018). De hecho, está planteado un debate internacional acerca de la educación privada y su monitoreo.²² La aparición de escuelas privadas de bajo costo en zonas urbanas y otras dinámicas del sector merecerían ser discutidas en el contexto de un enfoque del derecho a la educación como el que se plantea aquí (Balarin et al., 2019). Esto no implica ninguna crítica de mi parte a la educación privada –excepto a las instituciones que no cumplen con normas mínimas–, aunque sí es una aspiración basada en el derecho a la educación: la escuela pública de menor calidad educativa debería brindar oportunidades de al menos el mismo nivel que la escuela privada de mayor calidad educativa. Si bien en la actualidad esta es, ciertamente, una utopía, mi propuesta es que sea vista como una aspiración de las siguientes gestiones en el sector.

Otro tema controversial es la igualdad de género. En este caso, las diferencias entre hombres y mujeres no parecen concentrarse tanto en el acceso o los resultados educativos, sino en los roles acerca de lo que es y debe hacer un hombre o una mujer que se difunden por diferentes medios –por ejemplo, materiales escolares– (Mena y Málaga,

22 Véanse, por ejemplo, los principios de Abidjan sobre el rol de los actores privados en educación y la supervisión por parte del Estado <https://www.abidjanprinciples.org>

2014). A través de estos se transmiten mensajes sutiles que limitan las aspiraciones y posibilidades, sobre todo de las niñas, y que restringen la “normalidad” a lo heterosexual. Así, la agenda de la población LGTBI –que incluye aspectos como la prevención de la violencia (*bullying*) en la escuela– prácticamente no ha sido incorporada en el debate acerca del derecho a la educación. Vinculada con el tema de género aparece la necesidad de promover programas eficaces de educación sexual integral, una demanda a la que se resiste un sector de la población, que argumenta que este tema debería abordarse únicamente en los hogares. Esta posición resulta injustificable en un país con altas tasas de abortos clandestinos y embarazos adolescentes no deseados (Mendoza y Subiría, 2013).²³

La lista de temas vinculados con el derecho a la educación podría continuar incluyendo temas como el derecho de todas las personas a acceder a la educación superior, el derecho a educarse de las personas con discapacidad, de la población indígena y afroperuana, de las personas privadas de su libertad, de los migrantes, de las personas hospitalizadas, de las personas que viven en zonas de frontera y de las personas de la tercera edad, así como el derecho a la educación cuando se producen situaciones de catástrofe o emergencia. Abordar todos estos temas requeriría una extensión mayor que la planteada para este ensayo.

40

3. Apuntes finales: el derecho a la educación en una sociedad (que pretende ser) democrática

En este ensayo he buscado sentar las bases para hacer dos propuestas: en primer lugar, que el derecho a la educación de todas las personas, a lo largo de sus vidas, debería ser el eje que guíe la política educativa del país. El marco internacional para esta propuesta se puede encontrar en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, que plantea: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”.²⁴ Este ODS y el conjunto de este instrumento forman parte de los compromisos del Perú con la comunidad internacional hacia el 2030. Es curioso, sin embargo, que su presencia en la discusión pública en el Perú sea muy limitada, tal vez porque las diferentes gestiones gubernamentales no han sido proclives a rendir cuentas a la ciudadanía.

Es indudable que la educación peruana tiene que adecuarse a los retos específicos que se plantean en el país. Estos retos se vinculan

23 Para un estudio más reciente y datos acerca del Perú y la región, véase el informe de UNFPA y Plan Internacional https://peru.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/estudio_csemap_ver_digital_1.pdf.

24 Véase <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>.

con múltiples aspectos, incluyendo altos niveles de corrupción, bajos niveles de institucionalidad democrática, altos niveles de violencia de diferente tipo –delincuencia, terrorismo, violencia de género, etcétera–, bajos e inequitativos logros de aprendizaje, diferentes formas de contaminación ambiental y bajos niveles de productividad de la población, por mencionar algunos urgentes. Entre los instrumentos vigentes en el Perú actualmente, el Proyecto Educativo Nacional al 2036 ha planteado algo coherente con lo escrito aquí. En su visión dice: “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” (p 24).²⁵ El documento plantea “el reto de la ciudadanía plena”, que es una visión afín a la que estamos proponiendo aquí, pero partiendo del derecho a la educación. La educación peruana, a pesar de las normas internacionales y nacionales citadas, no ha estado guiada por un enfoque basado en el derecho a la educación, sino por una percepción utilitaria que la presenta como un instrumento para el desarrollo económico o productivo de los ciudadanos; solo así se pueden explicar los altísimos niveles de inequidad educativa y el énfasis que se ha puesto en los aprendizajes en solo dos áreas, Lectura y Matemática, en vez de buscar un desarrollo integral de los estudiantes, coherente con el currículo nacional vigente. Sin querer menospreciar la importancia de la educación para el desarrollo de habilidades productivas, se requiere un concepto integrador que oriente el sistema. Para esto hemos propuesto aquí un enfoque basado en el derecho a la educación que ayude a profundizar nuestra débil democracia; de esta manera se combinarían las aspiraciones hacia los individuos y hacia la colectividad de la nación peruana.

41

En segundo lugar, como conclusión del ensayo, propongo que se requiere mayor claridad respecto de lo que un enfoque como el sugerido implicaría en términos de normas, políticas, programas y presupuesto. Es urgente iniciar esta discusión, para lo cual resultan relevantes documentos como el publicado por la UNESCO (2019). En este documento se encuentran una serie de debates y normas internacionales de las cuales el Perú forma parte.

25 Véase <https://www.cne.gob.pe/uploads/publicaciones/2020/proyecto-educativo-nacional-al-2036.pdf>.

De acuerdo con la discusión anterior, planteo que lo primero que debería generarse es un sentimiento de *indignación ciudadana* por los bajos e inequitativos resultados de la educación peruana. ¿Cómo hemos podido tolerar que la calidad de la educación recibida y los resultados de los estudiantes durante la adolescencia o adultez temprana sean predecibles en gran medida con los datos acerca de la riqueza de los niños o niñas recién nacidos? (Cueto, Escobal et al., 2018). En el Perú, una persona que nace en una familia pobre o pobre extrema, en una zona rural o indígena, o que presenta discapacidad, entre otros factores de riesgo, tiene más probabilidades de asistir a una escuela de baja calidad y obtener menores resultados educativos a lo largo de su vida. Se trata de un sistema educativo tremendamente injusto, que no refuerza las metas democráticas a las que, como nación, nos hemos comprometido. Reconocer esta inequidad y hacer planes para revertirla debería ser la primera prioridad educativa de cualquier gestión articulada en un enfoque de derechos y refuerzo de la democracia del país en su conjunto.

42

En cuanto a las recomendaciones de política, parecería que la primera es subrayar la conveniencia de iniciar una discusión pública y participativa acerca de los aspectos que deberían incluirse en un plan para garantizar el derecho a la educación de todas las personas. Sobre esta base, sería conveniente elaborar un informe técnico que precise el monto requerido para ofrecer una educación pública gratuita de calidad a todos los estudiantes.²⁶ Una vez que se cuente con los dos insumos anteriores, se debería elaborar un plan de acción que considere el aporte de actores públicos y privados, así como los compromisos y plazos requeridos.

En cuanto a los actores que podrían iniciar un diálogo sobre el tema y llevarlo adelante, está, en primer lugar, el MINEDU. Sin embargo, a lo largo del documento hemos mencionado a otros actores, como la Defensoría del Pueblo, el Consejo Nacional de Educación, el Acuerdo Nacional, y los gobiernos regionales y locales. Quisiéramos añadir aquí el notable trabajo de la Campaña Peruana por el Derecho a la Educación,²⁷ que forma parte de la Campaña Mundial, en cuyo marco se han realizado eventos y publicado informes muy relevantes para el presente debate. Contamos, además, con muchas universidades, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil, y organismos multilaterales y de cooperación internacional

26 En el Acuerdo Nacional y la Ley General de Educación se menciona que la inversión en este campo debería llegar a un equivalente al 6% del PBI. Sin embargo, este monto no tiene un sustento basado en un análisis del costo de una educación que brinde oportunidades a todos los estudiantes, considerando sus características personales, familiares y del entorno en el que viven.

27 Véase <http://cpde.org.pe>.

que podrían participar, empezando por el sistema de Naciones Unidas. Los actores más relevantes del proceso deben ser los estudiantes, seguidos por los docentes, directivos y la ciudadanía en general, con un rol activo en la definición de la agenda y la priorización de acciones.

Finalmente, me resulta claro que, con el fin de avanzar en una educación basada en derechos para el desarrollo en democracia, se requieren no solo buenas intenciones y voluntad política, sino recursos. De ahí la importancia de estimar costos, y formular planes con fechas y responsables. Se trata de un trabajo que, si se asume, requerirá tiempo y esfuerzo. Para poder calibrar los avances se requiere un monitoreo basado en un sistema de indicadores que amplíe los que se usan actualmente, alineándolos con las metas del plan acordado, que debería trascender los Gobiernos. Al respecto, la National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, de Estados Unidos, publicó en el 2019 un informe sobre el monitoreo de indicadores de equidad, sugiriendo que se deberían considerar tanto oportunidades como resultados educativos. El derecho de la población a educarse a lo largo de la vida debería ser un tema de la mayor importancia si se quiere avanzar en un crecimiento saludable del sistema, de modo que se busquen mejoras en los indicadores a escala nacional, pero simultáneamente reduciendo las inequidades entre los grupos mencionados a lo largo del ensayo; así, la propuesta es generar un sistema educativo con *equidad hacia arriba*. ●

43

Referencias bibliográficas

Arias Ortiz, E. y Cristia, J. (2014). *El BID y la tecnología para mejorar el aprendizaje: ¿cómo promover programas efectivos?* Nota técnica del BID 670.

Balarin, M. y Escudero, A. (2018). The ungoverned education market and the deepening of socio-economic school segregation in Peru. En X. Bonal y C. Bellei (Eds.). *Understanding school segregation. Patterns, causes and consequences of spatial inequalities in education* (pp. 179-199). Bloomsbury Academic.

Balarin, M., Fontdevila, C., Marius, P. y Rodríguez, M. F. (2019). Educating on a budget: the subsistence model of low-fee private schooling in Peru. *Education Policy Analysis Archives*, 27(132). <https://doi.org/10.14507/epaa.27.4328>

Bustamante, R. (2020a). Educación en cuarentena: cuando la emergencia se vuelve permanente. *Aportes para el Diálogo y la Acción*, 4. Proyecto CREER-GRADE. <http://www.grade.org.pe/creer/recurso/educacion-en-cuarentena-cuando-la-emergencia-se-vuelve-permanente/>

Bustamante, R. (2020b). Educación en cuarentena: cuando la emergencia se vuelve permanente (segunda parte). *Aportes para el Diálogo y la Acción*, 5. Proyecto CREER- GRADE. <http://www.grade.org.pe/creer/recurso/educacion-en-cuarentena-cuando-la-emergencia-se-vuelve-permanente-segunda-parte/>

Cristia, J., Ibararán, P., Cueto, S., Santiago, A. y Severín, E. (2017). Technology and child development: evidence from the One Laptop per Child Program. *American Economic Journal: Applied Economics*, 9(3), 295-320.

Cueto, C. (1968). *La educación: semillero de los derechos del hombre*. Lima: Talleres Gráficos P. L. Villanueva.

Cueto, S., Escobal, J., Felipe, C., Pazos, N., Penny, M., Rojas, V. y Sánchez, A. (2018). *¿Qué hemos aprendido del estudio longitudinal Niños del Milenio en el Perú?* GRADE.

Cueto, S., Felipe, C. y León, J. (2018). *Digital access, use and skills across four countries: construction of scales and preliminary results from the Young Lives round 5 survey*. Technical Note 46. Young Lives y University of Oxford.

Cueto, S., León, J. y Miranda, A. (2016). Classroom composition and its association with students' achievement and socioemotional characteristics in Peru. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice* 23(1), 126-148. DOI: 10.1080/0969594X.2015.1105783.

Cueto, S., Miranda, A. y Vásquez, M. C. (2016). Inequidades en educación. En GRADE, *Investigación para el desarrollo en el Perú: once balances* (pp. 55-108). GRADE.

Guadalupe, C., León, J., Rodríguez, J. S. y Vargas, S. (2017). *Estado de la educación en el Perú. Análisis y perspectivas de la educación básica*. FORGE y GRADE.

McCowan, T. (2013). *Education as a human right: principles for a universal entitlement to learning*. Bloomsbury.

Mena, M y Málaga, M. (2014). *Análisis de género e interculturalidad en las rutas del aprendizaje del Ministerio de Educación*. FORGE y GRADE. <http://www.grade.org.pe/forge/descargas/Analisis%20rutas%20de%20aprendizaje%20Magrith%20Mena.pdf>.

Mendoza, W. y Subiría, G. (2013). El embarazo adolescente en el Perú: situación actual e implicancias para las políticas públicas. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 30(3), 471-479. <https://rpmesp.ins.gob.pe/rpmesp/article/view/286/2188>.

Murillo, F. J. y Carrillo, S. (2020). Segregación escolar por nivel socioeconómico en educación secundaria en Perú y sus regiones. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 12(12). <https://doi.org/10.34236/rpie.v12i12.130>

National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine (2019). *Monitoring educational equity*. The National Academies Press. <https://doi.org/1017226/25389>.

OREALC/UNESCO (2007). El derecho a una educación de calidad para todos en América Latina y el Caribe. *REICE-Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5(3), 1-21.

Saavedra, J. y Suárez, P. (2002). *El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias*. Documento de Trabajo, 38. GRADE.

UNESCO (2019). *Right to education handbook*. Global Education Monitoring Report.