

La educación primaria peruana: aún necesita mejorarse¹

*Barbara C. Hunt*²

Me he dado cuenta de que una vez que la gente ha tenido una buena escuela, siempre exigirá una buena escuela... Hannah Breece, maestra de una escuela unidocente en Alaska, alrededor de 1904 (Jacobs, 1995).

I.1. Introducción

El logro más notable de la educación pública peruana ha sido incrementar el acceso al sistema educativo, a tal punto que hoy la primaria es prácticamente universal³. Sin embargo, el Perú es un país que se caracteriza por su enorme diversidad y sus marcadas desigualdades, lo que también se refleja en sus escuelas. Por otra parte, la escuela pública peruana sufrió mucho a causa de las dificultades económicas y de la agitación política de la década de los ochenta, tanto que casi todos los observadores han notado un serio descenso en su calidad. En este artículo abordaremos solo la educación primaria pública (del primero al sexto grados).

¹ Este documento fue preparado para la reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos 2001 que se llevó a cabo en Washington DC, entre el 6 y el 8 setiembre de 2001.

² Quisiera agradecer especialmente a Patricia McLauchlan de Arregui por su dedicado trabajo de traducción y edición del presente artículo.

³ El porcentaje estimado de niños entre 6 y 11 años que estaba en la escuela en 1999 era 96,9%. Esta cifra incluye tanto a niños que asisten a la escuela pública como a los que asisten a la escuela privada. Tanto en 1993 como en 1998, la escuela pública atendía a cerca del 87% de los niños matriculados entre primero y sexto grados (Guadalupe, 2001).

En 1993, un diagnóstico exhaustivo identificó claramente serios problemas en las escuelas públicas, y el Perú se embarcó en un proyecto de gran escala denominado MECEP⁴, con el objetivo de mejorar la educación primaria pública. Este documento, escrito en 2001, tiene el propósito de reflexionar acerca de los cambios en las experiencias de los niños en el aula luego de las reformas desarrolladas durante los noventa, y presentar recomendaciones para continuar estos esfuerzos.

El estudio se concentra en las aulas y en las escuelas. Las observaciones presentadas se basan en mis impresiones sobre la vida de los niños, los maestros y los directores de las escuelas que visité⁵. Algunos temas más amplios, como el financiamiento y la descentralización, han sido bien estudiados por otros analistas, y solo serán mencionados brevemente en relación con el impacto que tienen sobre la experiencia de los niños en el aula.

El documento está organizado como sigue. La sección I.2 comprende una descripción de las escuelas a principios de los años noventa, así como un esbozo del Programa MECEP, que incluye una descripción más detallada de su componente de capacitación docente. La sección I.3 ofrece respuestas informales a las siguientes preguntas: “¿Qué se hizo? ¿Cómo se hizo?” y “¿Cuál es la situación en el 2001?”. La sección I.4 presenta una síntesis de recomendaciones para el futuro y la sección I.5 contiene las conclusiones.

⁴ El proyecto original se llamaba Programa Especial de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria, y fue financiado por el gobierno peruano y un préstamo del Banco Mundial, con fondos adicionales de la GTZ (cooperación internacional alemana) para apoyar la capacitación docente. Más tarde se convirtió en el Programa Especial de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (1996-2001), y recibe esta denominación en varias publicaciones del Ministerio de Educación (MED).

⁵ Las reflexiones y observaciones presentadas en este documento se basan en:

- Mi experiencia de trabajo en diversos proyectos en el Perú desde 1993, incluido mi trabajo por 14 meses como miembro de un equipo encargado de planificar e iniciar la implementación del componente de capacitación docente para el Programa MECEP del MED.
- Mis observaciones en más de 200 aulas entre 1993 y 2001, y en mis discusiones con maestros, directores, y personal de los órganos intermedios y regionales (véase el Anexo A).
- Una serie de entrevistas a educadores peruanos realizadas en abril del 2001 (véase el Anexo A).

I.2. La escuela primaria pública peruana a principios de los años noventa

A. Observaciones

A continuación presento algunos apuntes de mis visitas a aulas de primaria entre 1993 y 1995.

Espacio físico y recursos. Un salón de clases típico: la mayoría de las ventanas está rota, de manera que el ruido del patio contiguo es permanente. Los niños no tienen libros. En realidad, no hay ningún libro en la habitación. No hay nada en las paredes. No hay armarios para guardar cosas, ni cosas para guardar en ellos: ninguna lámina, mapa o globo terráqueo, ningún material didáctico. El aula es oscura y a veces no hay electricidad, y cuando la hay, la iluminación consiste a menudo en un foco desnudo, con los cables eléctricos sueltos colgando por el techo. Los alumnos se sientan en carpetas bipersonales con tableros inclinados, las que suelen estar rotas y tienen la superficie arañada e irregular. El único otro mueble es a veces una mesita que el maestro utiliza como escritorio. Las escuelas usualmente funcionan en dos turnos; con un grupo distinto de maestros para el turno de la tarde.

Métodos de enseñanza. Una clase de cuarto grado: la maestra camina alrededor del salón dictando de memoria una lección de ciencias sociales: “En las ciudades hay mucha gente... En la sierra hay...”. Los niños copian estas oraciones en sus cuadernos. Estos infaltables cuadernitos, comprados por los padres, son el único material del salón. La maestra termina el dictado, y la lección acaba; no hay discusión previa, ni ninguna discusión posterior; tampoco alguna pregunta para saber si los niños han comprendido la lección.

En un salón de segundo grado hay un párrafo sobre Túpac Amaru escrito en la pizarra. La pizarra es solo pintura negra sobre una pared irregular, por lo que resulta muy difícil leer el texto. Los niños copian en sus cuadernos con una caligrafía que me parece sorprendentemente elegante. Me acerco a varios niños para hacerles preguntas sobre Túpac Amaru y me miran desconcertados. Parece que no saben o que no les interesa saber

quién fue. Mi impresión es que no están acostumbrados a hablar sobre su trabajo escolar, ni tampoco a considerar que lo que están haciendo podría resultarles de alguna manera interesante o relevante.

Visito un primer grado que sí tiene textos de lectura, así como un alfabeto pegado sobre la pizarra. La maestra hace que los niños reciten las palabras que ven. Me impresiona la dificultad de muchas de las palabras, mucho mayor que la de un primer grado en los Estados Unidos. Le pregunto a algunos niños por las palabras y, en efecto, pueden leerlas. Esto me hace pensar que el castellano es realmente una lengua ideal para aprender a decodificar. Lamentablemente, observo también que los niños no saben el significado de la mayoría de las palabras que leen. En otros salones advierto una y otra vez la ausencia de cualquier instrucción o actividad que ayude a la comprensión de un texto, o fomente el interés en él.

En otro primer grado observo por más de 30 minutos mientras el maestro se reúne con los niños, uno por uno. El niño va hacia delante y le alcanza su cuaderno al maestro, quien lo revisa en silencio y marca los errores con lapicero rojo. Durante ese rato, los otros niños conversan entre sí, revolotean, o simplemente se quedan sentados en silencio. Ninguno hace algún tipo de tarea⁶. Más tarde, le pregunto al maestro qué ocurre cuando los niños tienen errores en sus cuadernos, pensando que tal vez estas correcciones son la base para futuras lecciones. Me mira desconcertado y dice: “Bueno, sacan malas notas”. En todas partes noto que los maestros tienen la actitud de “Yo se los enseñé, pero ellos no lo aprendieron”.

Con una colega visito una escuela que ofrece programa nocturno: primaria para adultos. En muchas escuelas este es un tercer turno. Me sorprende ver a tantos niños en las clases, pero más tarde me informan que es una situación muy común: “Estos niños trabajan durante el día, ¿quién puede negarles la entrada?”. Conversamos con el director, quien piensa que nuestras preguntas son interesantes y decide reunir a un grupo de maestros para que dialoguen con nosotras. Hablamos por lo menos 45 minutos. Luego nos lleva

⁶ En el texto se usa el término “tarea” para significar indistintamente actividades de aprendizaje a realizarse en el aula o en el hogar.

a dar una vuelta por la escuela. Los adultos y los niños están sentados en las aulas sin hacer nada, varios de ellos durmiendo. No hay maestros en ninguno de los salones. De pronto me doy cuenta de que el director ha sacado a todos los maestros de sus clases para que vayan a conversar con nosotras. Estos maestros no asignaron ninguna tarea a los niños de manera que nadie hizo nada durante esa hora escolar. Nadie salvo yo se sorprende o preocupa por esto. En todas las escuelas que visito, noto esta completa falta de interés por el valor del tiempo dedicado al aprendizaje.

Mi colega visitó varias escuelas en un área rural de la sierra. Me cuenta que en cada escuela por la que pasó, notó que el patio estaba lleno de niños en recreo. Había recreo a las 9:30, a las 10:00, a las 10:30 y a las 11:00. Cuando le preguntó al especialista que la acompañaba si había alguna suerte de horario especial escalonado para el recreo, la respuesta fue: “Usted no comprende. Estos niños solo pueden prestar atención durante períodos muy cortos, y necesitan descansos frecuentes”.

En la mayoría de los salones que visito, los niños son de tallas notoriamente distintas. Hay algunos niños muy altos, encorvados en los asientos de atrás: son los que han repetido uno o más grados. A ellos, sin embargo, no se les enseña de manera distinta la segunda o tercera vez que cursan el año; lo único que se espera de ellos es que sigan copiando las mismas cosas en sus cuadernos. Muchos parecen no hacer nada, solo están allí sentados, y ningún maestro les presta atención.

Entro sin anunciarme a un sexto grado. Falta por lo menos media hora para que termine la jornada escolar, pero los alumnos y la maestra no hacen nada. Sorprendida y obviamente nerviosa por mi presencia, la maestra se ofrece a mostrarme cuán bien pueden trabajar los niños. En este salón, cerca de la mitad de los niños tiene un libro de lectura. La maestra les pide a los niños que encierren en un círculo los sustantivos, en un rectángulo los adjetivos, en un triángulo los verbos, y que rodeen con otras formas los pronombres y palabras según su acentuación (graves, esdrújulas, etcétera). Algunos niños empiezan a trabajar de inmediato, pero otros permanecen quietos. Un niño que está sentado en el fondo del salón empieza a dibujar pequeñas formas alrededor de las palabras, aparentemente al azar. Después de un rato,

la maestra, cuya voz autoritaria es aterradora incluso para mí, ordena a uno de los niños que pase al frente del salón y lea el texto en voz alta. El niño obedece. Mientras lee, la maestra empieza a hablarme, y al mismo tiempo, el volumen de la voz del niño empieza a bajar y a bajar. Luego de unos minutos, la maestra le ordena, molesta, que empiece de nuevo pero que lea más alto porque no se le escucha. El niño, cuyas manos comienzan a temblar un poco, se pone a leer. Nuevamente la maestra empieza a hablarme, y otra vez, la lectura del niño se apaga gradualmente. Está parado inmóvil, con el libro en la mano: petrificado. Ella habla y habla. Lo único que se me ocurre para salvarlo de esta situación es marcharme, así que felicito a la maestra por su clase y salgo del salón.

A menudo me impresiona el modo desagradable en que los maestros le hablan a los niños; los critican públicamente con frecuencia e incluso los insultan (les dicen “niños tontos”). En ningún caso encuentro maestros felicitando a alguno de sus alumnos. La mayoría de los maestros no menciona problemas de disciplina, pero poco a poco me voy dando cuenta de que en realidad muchos niños tienen dificultades, pues se suele esperar que permanezcan en silencio en el aula en situaciones extremadamente aburridas. Es posible que los maestros se muestren renuentes a discutir esto porque piensan que declarar que tienen problemas de disciplina es admitir su fracaso. Sin embargo, llego a pensar que los largos y muy frecuentes recreos se deben no solo a que los maestros no tienen idea de qué hacer con los niños, sino que estos momentos son un respiro necesario frente a los problemas de disciplina.

Los maestros. Para llegar a este cuarto grado subo una escalera rota a la que le faltan peldaños y con tablas sueltas. En el aula diminuta encuentro por primera vez un intento por hacer que el salón se vea atractivo: el aula está limpia y ordenada. En la pared hay una pequeña exhibición de un “centro de aseo” (higiene personal). Le pregunto a la joven profesora dónde ha conseguido los materiales para la exhibición y me contesta que son del Ministerio (y por lo tanto están disponibles también para otros profesores). Me cuenta entusiasmada que había asistido a un taller, ofrecido por una editorial de textos, que la había ayudado a aprender cómo enseñar a leer. Me muestra el plan que utiliza: es una clase tradicional de lectura, usualmente denominada “actividad de lectura dirigida” (empieza con una motivación e introducción de

vocabulario, y con preguntas sobre el contenido). La profesora está emocionada con este nuevo método, y me dice que por primera vez en su vida ha recibido algo realmente útil para enseñar.

En todos los lugares a los que vamos, preguntamos a los maestros qué necesitan. Todos, sin excepción, nos responden que necesitan libros y materiales, y que quieren capacitación. Quieren, sobre todo, ayuda en cuestiones prácticas. Nos cuentan que la capacitación que suelen recibir es muy teórica y no los ayuda a determinar qué hacer en clase.

Asistí a varias sesiones de un curso de verano para maestros que se desarrolló en una universidad muy respetada. Advertí que no había textos, y que la profesora no daba ninguna lista de lecturas. Nunca sugirió, tampoco, que los alumnos leyeran algo. Todo el contenido del curso era lo que la profesora decía. Empecé a comprender cómo la ausencia de recursos contribuye a la idea de que “el maestro sabe todo lo que hay que saber”. En esta clase, parecía que la única meta de la profesora era lograr que el conocimiento de su cabeza llegara a la cabeza de sus alumnos.

Visitamos una escuela en el área rural de la sierra norte que tiene 80 niños en el primer grado, muchos de ellos quechua hablantes. Ya terminó la jornada escolar, así que no hay nadie, pero hablamos con un padre de familia y con el sacerdote de la localidad, quienes nos dicen que si bien hay una plaza aprobada, todavía no han enviado a un nuevo maestro. El salón es pequeño y está lleno, con cerca de 30 carpetas rotas. Me pregunto cómo pueden entrar 80 niños allí. No hay materiales didácticos en el salón, nada en las paredes, ningún libro. En el vano de la ventana veo varios pedazos de vidrio, cubiertos por una gruesa capa de polvo. Deben de estar allí desde hace semanas, tal vez meses. Le señalo el vidrio a mi colega peruana, quien murmura, “¿Qué le costaría recoger el vidrio?”. Esto me hace reflexionar acerca de la actitud del profesor.

En octubre de 1993, los maestros ganaban 180 soles al mes (cerca de 90 dólares). Esto era menos que el ingreso de un taxista, o que el de muchas empleadas del hogar y empleados de servicios, por lo que los maestros solían tener uno o más trabajos adicionales. Por lo general, salían de la escuela de inmediato para ir a su otro trabajo, y ninguno tenía tiempo libre para planificar, para trabajar con otros maestros o para corregir tareas.

Administración y supervisión. Con un especialista de la Unidad de Servicios Educativos (USE) local, visito una escuela en las afueras de un pueblo de la sierra sur. Esta USE no tiene transporte propio, y el especialista no cuenta con dinero ni para tomar un ómnibus. Los omnibuses están todos llenos, así que decidimos tomar un taxi para poder llegar a un área a la que, al parecer, los omnibuses en realidad no llegan. Los dos días previos fueron feriados en este distrito, pero el día de nuestra visita es un día escolar oficial. No encontramos a ningún profesor en la escuela, tampoco a ningún directivo, solo a unos cuantos niños jugando. Nos cuentan que solo un maestro ha asistido ese día, pero que al llegar había dicho: “No voy a enseñar yo solo”, y se había marchado. El especialista no parece sorprendido, y no tiene intenciones de informar sobre el incidente ni de tomar alguna medida. Más tarde un grupo de capacitadores de maestros que trabaja para la oficina regional nos informa que un problema frecuente es llegar a una escuela remota para realizar un taller y encontrarla vacía.

Con frecuencia entro a aulas llenas de niños en las cuales no hay ningún maestro. Esto no parece preocupar a nadie. En la mayoría de casos el maestro está en la escuela, pero por alguna razón ha salido del aula.

En Lima Metropolitana hablo con un señor que es director desde hace 30 años. Me dice que su último aumento de sueldo fue de 30 céntimos por día. Le menciono que en los Estados Unidos muchos directores encuentran que su trabajo es muy solitario, y le pregunto si alguna vez se ha reunido con otros directores. Su rostro se ilumina, y me dice con entusiasmo que ese año (1993), por primera vez en su vida, él y otros seis colegas han empezado a reunirse regularmente. Añade, casi con lágrimas en los ojos: “¿Sabe qué hicimos? Juntamos dinero y en nuestra última reunión tomamos un refrigerio”. Cuando le pregunto qué hace cuando tiene un mal maestro, me responde: “Bueno, si el maestro es malo en lo que a disciplina se refiere, lo cambiamos a primer grado. Si es demasiado estricto para los chiquitos, lo transferimos a un grado más alto”. Este comentario llama mi atención por dos razones. Una es su idea de que no importa quién enseñe al primer grado (en los Estados Unidos los directores suelen poner a sus mejores maestros en primer grado, pues lo consideran el más importante). La otra es que el director evalúa a los maestros solo por cuestiones de disciplina, y no por su habilidad para ense-

ñar. Le pregunto si tiene algún control sobre la contratación o despido de maestros, y me responde que no.

Intenté que otros directores me dieran más información acerca de su papel en la supervisión y evaluación del personal. La respuesta fue, por lo general, que solía haber buenos supervisores, pero que ese sistema ya no existía. Ninguno de los directores con los que hablé se consideraba a sí mismo un líder pedagógico. Tratando aún de comprender el sistema de supervisión y evaluación de maestros, hablé con un especialista en educación primaria de una oficina regional. Él era responsable de 180 escuelas, pero como no tenía dinero para transporte, rara vez las visitaba.

Otro colega visitó una escuela unidocente en un área rural. Una sola maestra tenía 180 alumnos de primero a sexto grados, y recibía 180 soles al mes, 1 sol por alumno. Por cuenta propia, y sin pago adicional, había dividido la clase en dos turnos para enseñar “solamente” a 90 alumnos a la vez. Si bien este era un caso excepcional, me quedé impresionada por la cantidad de alumnos por clase (era común que hubiera aulas con 40 a 60 alumnos). Las clases más grandes estaban a menudo en los grados inferiores, por el “amontonamiento” de repitentes, y me dijeron que esta era una estrategia deliberada. Sexto grado era considerado el más importante, puesto que en él los maestros preparaban a los alumnos para el siguiente nivel.

B. El Diagnóstico de 1993

La evaluación o *Diagnóstico* presentado por el Ministerio de Educación (MED) en un seminario en 1993, como un primer paso para la ejecución del proyecto del gobierno del Perú y el Banco Mundial, fue consistente con lo que yo había observado en mis visitas, aunque incluía algunos aspectos importantes del sistema educativo que no eran observables de manera directa en el aula. Los principales hallazgos fueron los siguientes:

Espacio físico y recursos. Las escuelas sufrían de una ausencia casi total de materiales didácticos. El estudio sobre libros de texto realizado para el Diagnóstico indicaba que no había ningún texto aprobado por el Ministerio, y

que los textos disponibles en el mercado eran una mezcla de materiales copiados de diversas fuentes. Por otro lado, el gobierno no suministraba ningún texto o material didáctico a las escuelas. El informe sobre infraestructura incluido en el Diagnóstico concluía que lo urgente no era construir más escuelas, sino realizar reparaciones y adquirir mobiliario.

Métodos de enseñanza. La enseñanza en el aula era predominantemente “frontal”, igual a la que los propios maestros habían recibido toda su vida. “Enseñar” era equivalente a dictar o a hacer que los niños copiaran de la pizarra. Los trabajos en grupo eran muy poco frecuentes, y no había casi discusiones o actividades para promover la resolución de problemas. Este tipo de enseñanza conducía a un aprendizaje repetitivo, “memorístico” y pasivo, y no demandaba que los alumnos se hicieran responsables de su propio aprendizaje, y estos, además, difícilmente se interesaban o involucraban en lo que estaban aprendiendo.

No había evaluación, ni formativa ni sumativa⁷. La mayoría de los maestros no tenía ni idea de que se podía usar la evaluación informal en el aula para planificar una enseñanza apropiada a las necesidades de los alumnos. Tampoco había ningún programa formal de evaluación, y por lo tanto, no había información, ni siquiera mínima, respecto de los logros de los niños en la escuela.

Las cuestiones vinculadas al tiempo en la escuela eran vistas como un problema importante. Estas incluían la inasistencia tanto de maestros como de alumnos, un horario escolar muy corto (usualmente de solo tres horas y media; las que incluían largas reuniones en el patio de la escuela al comienzo de cada turno, recreos largos, y la preparación y participación en fiestas y festividades), así como también un uso muy pobre del escaso tiempo disponible para la enseñanza.

⁷ La evaluación sumativa es la que se efectúa después de la experiencia de aprendizaje, a menudo a fines del período académico o del año, para averiguar lo que los alumnos han aprendido. La evaluación formativa, mucho más importante para mejorar la enseñanza, es la evaluación diaria, realizada por el maestro para planificar lecciones que satisfagan las necesidades de los alumnos.

La tasa de repitencia en el primer grado superaba el 30%, y había muchos niños que repetían más de una vez. La tasa de deserción también era alta, y con frecuencia los niños se veían atrapados en un patrón que consistía en repetir varias veces para luego desertar. Estas cifras eran más altas en las áreas rurales pobres y más bajas en las ciudades⁸.

Los maestros. La extraordinaria caída de los salarios de los maestros, sumada a los años de terrorismo —que a menudo estuvo focalizado en los colegios— había causado la partida de muchos maestros titulados y experimentados. Así, en 1990, menos de la mitad de los maestros tenía título, mientras que en 1970 el 81,6% sí lo tenía (Ministerio de Educación 1993, p. 36). Algunos maestros tenían solo educación secundaria. El prestigio de los maestros había caído y estaban desmoralizados.

Se informó que la formación inicial de los docentes era altamente inadecuada. Estaba centrada en clases teóricas, y los maestros que se estaban educando no aprendían casi nada sobre cómo aplicar las teorías en el aula. Necesitaban capacitación y práctica en estrategias que les sirvieran para ayudar a los niños a involucrarse e interesarse en lo que aprendían; técnicas para enseñar resolución de problemas y capacidades para evaluar el aprendizaje de los niños a fin de planificar su enseñanza.

Durante muchos años los docentes en servicio no habían recibido capacitación. En años recientes el MED había ofrecido algunas sesiones cortas para grupos muy grandes, pero se decía que no contaban con ningún contenido práctico. Los participantes del seminario del Diagnóstico las consideraban totalmente inservibles.

Cuestiones administrativas. Se sostuvo que el currículo de primaria era básicamente adecuado y que, más que cambios radicales, necesitaba una revisión. Sin embargo, se consideraba que tanto el currículo como la administración estaban demasiado centralizados. Esto no solo hacía difícil, o imposible,

⁸ Se considera que la tasa de repitencia es una medida de la “eficiencia interna”. Cuando la tasa es alta, el sistema acoge muchos más niños de lo que sería necesario. Si la calidad de un sistema mejora, de manera que los niños aprenden más y un número menor de ellos es retenido, los costos bajan, y se dice que la eficiencia interna ha mejorado.

satisfacer las necesidades locales de manera rápida y eficaz, sino que dificultaba los esfuerzos por adaptar la oferta educativa a una población escolar caracterizada por su enorme diversidad.

Los directores no tenían ningún poder para influir en la política educativa o para introducir cambios en sus escuelas. No tenían presupuesto y no podían contratar ni despedir maestros. Tampoco se necesitaba ninguna capacitación ni certificación para ser director. No era una responsabilidad principal del director ser el líder pedagógico de la escuela, con un papel activo en la supervisión y la evaluación del personal⁹.

El sistema administrativo en los niveles más altos era un laberinto bizantino. El nombramiento de directores educativos regionales había servido simplemente para replicar el Ministerio de Lima en el ámbito regional, y existían niveles administrativos locales, departamentales, en la subregión, en la región y en Lima.

Los métodos estadísticos eran inadecuados, y nadie sabía con certeza cuántos estudiantes o maestros existían en realidad en cada lugar, o cuántos maestros enseñaban en cada grado. En 1993 se realizó un censo escolar especial para construir una base de datos confiable.

C. El Programa MECEP

El Programa MECEP, que se centró en la educación primaria¹⁰, tenía grandes metas:

- Mejorar la calidad educativa mediante la revisión del currículo, el desarrollo y la provisión de textos y materiales, y la capacitación de docentes en servicio.
- Mejorar la infraestructura y proveer equipos, tales como carpetas.

⁹ Muchas investigaciones han demostrado que en situaciones escolares pobres y difíciles, los alumnos pueden tener éxito en el aprendizaje si el director es un líder pedagógico fuerte.

¹⁰ El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) debía trabajar en áreas vinculadas con la educación inicial y secundaria, y había, naturalmente, varios proyectos de otras organizaciones internacionales y ONG.

- Mejorar (modernizar) la administración educativa, lo que debía incluir:
 - Reorganización.
 - Capacitación de directores escolares, administradores educativos regionales y locales.
 - Descentralización educativa (en el plan original).
 - Desarrollo de un sistema nacional de información para mantener información sobre las escuelas, los estudiantes, etcétera, en una red de computadoras.
 - Desarrollo de un sistema de medición de logros estudiantiles.

El componente de calidad. Este programa incluyó tres equipos que se ocuparían de sendas áreas: currículos, textos y materiales, y capacitación¹¹. El meollo del nuevo enfoque sobre el currículo era el cambio de un aprendizaje tradicional, memorístico y centrado en datos y hechos, a uno en el que los alumnos pudieran participar de manera activa en su propio aprendizaje y que les permitiera desarrollar habilidades para un pensamiento crítico y para la resolución de problemas. El plan del equipo fue revisar el currículo grado por grado y realizar amplios pilotos para probar los nuevos currículos en aulas de todo el país un año antes de su implementación real. Como el trabajo de este equipo era de importancia fundamental para la elaboración de materiales y la capacitación, procedería grado por grado, siempre un año por delante de los otros equipos¹².

El equipo que trabajaba en los textos y materiales tenía que preparar especificaciones y requerimientos meticulosos para la licitación de textos, cuadernos de trabajo y materiales didácticos, los que se basarían en los nuevos currículos recientemente revisados. Otra tarea de este equipo era desarrollar planes para la distribución nacional de textos y materiales didácticos, así como también guías para su uso y cuidado en las escuelas.

¹¹ El equipo encargado de desarrollar la medición de logros también trabajaría estrechamente con el componente de calidad. Al no haber ningún sistema de evaluación nacional, la tarea de este equipo fue planificar dicho sistema e implementarlo.

¹² El MED ya había realizado una considerable labor con Unicef para la revisión del currículo de primer grado, a fin de que encajara mejor con el currículo de inicial. Se había anticipado, por ello, que el currículo de primer grado estaría listo para aplicarse cuando se iniciara la implementación del Programa MECEP.

Un tercer equipo, en el que se centra este estudio, era el de capacitación docente. Este fue responsable de la aplicación real en el aula del trabajo realizado por los otros dos equipos. Su tarea era planificar la capacitación de todos los maestros de primaria de programas no bilingües del país, para que pudieran usar el currículo recientemente revisado y los nuevos textos y materiales. Luego de trabajar durante un año, este equipo desarrolló un programa llamado Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD).

El equipo del PLANCAD enfrentó su principal problema casi de inmediato. Muchos de los maestros que iban a ser capacitados no sabían prácticamente nada sobre cómo enseñar. No es que fueran maestros anticuados; el problema era que la mayoría de ellos no estaba familiarizada con los métodos tradicionales de enseñanza. No sabían cómo organizar un aula, cómo planificar una lección o una secuencia de clase, ni cómo planificar un día o una semana. No sabían casi nada sobre evaluación, y no sabían cómo diagnosticar las necesidades de los alumnos ni cómo brindar instrucción a grupos pequeños para reforzar algunas destrezas necesarias. Y la revisión del currículo en la cual el MED se había embarcado era muy sofisticada, sintonizada con las necesidades de una sociedad que espera educar a sus estudiantes para la nueva economía globalizada.

Así, la tarea consistía no solo en hacer que los maestros dieran un giro de 180 grados en su estilo de enseñanza frontal y autoritaria, sino en enseñarles todo lo que necesitaban saber sobre enseñanza, incluyendo el nuevo enfoque participativo. Se hizo evidente que esta capacitación podía ser solo un primer paso, pequeño, en el camino de satisfacer las inmensas necesidades. El plan final incluyó tres semanas anuales de capacitación para cada maestro, dos en el verano y una semana de seguimiento durante las vacaciones de medio año en agosto. Como el currículo y los libros de texto iban a elaborarse grado por grado, la capacitación docente haría lo mismo¹³. Un componente

¹³ Al no disponerse aún de currículo o materiales especiales para los maestros multigrado, estos recibirían el currículo y los textos de cada uno de los grados que enseñaban. Aquellos que enseñaban dos grados debían asistir a la capacitación de PLANCAD solo para uno de los dos grados. La capacitación para los profesores que enseñaban tres o más grados y para los de escuelas unidocentes se haría más adelante en el proyecto, luego de que se elaborara el currículo y los materiales para ellos.

importante del plan eran las visitas de aula que debían realizar los capacitadores durante el año de capacitación, para demostrar los métodos de enseñanza y ayudar a los maestros a resolver los problemas que estaban encontrando. A fin de obtener resultados de más largo plazo, el plan incluía una disposición para un programa continuo de capacitación docente después de que el Programa hubiera finalizado. Se concibió que el plan de capacitación continua debía estar centrado en las escuelas, para dar a estas y a los maestros el derecho a seleccionar la capacitación que necesitaban de una serie de ofertas aprobadas por el MED.

El equipo, convencido de que la capacitación no podía tener éxito sin la total comprensión y participación de los directores de escuela, planificó que estos fueran capacitados primero. Esta capacitación se sumaría a la capacitación en destrezas administrativas que sería brindada por otro componente del Programa, y estaría específicamente centrada en los atributos deseados de los nuevos métodos de enseñanza, sus motivaciones, y en métodos para ayudar a los padres a comprender y participar en el nuevo enfoque. Los directores también debían ayudar a los maestros a formar grupos de apoyo que se reunirían regularmente, así como reunirse con los capacitadores que estuvieran visitando la escuela. También se daría orientación al personal regional y local.

El plan especificaba que la capacitación debía realizarse de manera parecida al estilo en el que se esperaba que los maestros enseñasen. Esto era vital, pues ningún maestro había vivido el nuevo tipo de enfoque participativo. Por ello, el tamaño del grupo no debía exceder las 35 personas, y las sesiones de capacitación debían incluir demostraciones de enseñanza con niños reales. Los principales objetivos de la capacitación fueron:

- Familiarizar a los maestros con el uso del nuevo currículo y con los nuevos textos y materiales de enseñanza.
- Ayudarlos a aprovechar el tiempo de aprendizaje, enseñándoles cómo planificar lecciones, unidades, la jornada escolar, etcétera.
- Brindar a los maestros numerosas opciones para alentar a los niños a participar activamente en su propio aprendizaje, como el trabajo en grupo, el aprendizaje y la tutoría entre pares, el trabajo independiente de alumnos y grupos de alumnos, entre otras.

- Subrayar la importancia de la evaluación formativa y de su uso en la reformulación y reenseñanza de material con el fin de atender a las necesidades de algunos grupos de niños.

El aspecto más innovador del PLANCAD fue, posiblemente, la decisión de no adherirse a la costumbre de hacer las capacitaciones con el personal del MED, y optar más bien por contratar instituciones de todo el país para que realizaran la capacitación. Estas podían ser universidades, institutos superiores pedagógicos (ISP), ONG o asociaciones de maestros formadas para capacitar. Evidentemente, un problema importante fue que muy pocas personas en el país estaban realmente familiarizadas con el estilo de enseñanza requerido, así que el personal del PLANCAD elaboró manuales de capacitación y realizó capacitaciones para las instituciones que serían contratadas.

I.3. ¿Qué se hizo? ¿Cómo se hizo? La situación en 2001

A. La implementación del Programa MECEP

Todo el Programa arrancó con muchos tropiezos. El gobierno estaba muy ansioso por que empezara a funcionar a principios de 1995, presumiblemente debido a que las elecciones estaban cerca. El componente de calidad debía ser financiado con fondos de la contraparte peruana, pero la mayor parte de los fondos comprometidos nunca se materializó. Además, hubo un cambio en la administración del Programa y poco apoyo administrativo para el componente de calidad. El equipo encargado de los libros de texto renunció, a modo de protesta, cuando las especificaciones para las licitaciones fueron modificadas. Sin embargo, el PLANCAD sí logró ponerse en marcha en 1995 aunque de forma muy limitada, con solo 25 instituciones capacitadoras en vez de las 200 esperadas. No fue posible capacitar a directores aquel primer año.

El Programa MECEP empezó oficialmente en 1996 y concluyó en junio del 2001. En relación con los objetivos originales presentados anteriormente, ocurrió lo siguiente (Ministerio de Educación, 2000b).

Componente calidad: currículo, textos y materiales y capacitación de docentes en servicio. En el transcurso de los cinco años se preparó una versión

del currículo que fue distribuida entre los maestros de primero a sexto grados, junto con los correspondientes textos y materiales de enseñanza. Los libros de texto para primer grado, que fueron distribuidos durante el primer año, tuvieron tan poco éxito que el MED dejó de distribuirlos durante un tiempo, para luego elaborar una combinación entre libro de texto y cuaderno de trabajo que fue distribuida a los primeros grados. Libros de texto o combinaciones de textos con cuadernos de trabajo fueron entregados luego de segundo a sexto grados. Se suministraron bibliotecas de aula y materiales didácticos a todos los grados, lo que incluía una serie de originales libros para niños escritos en cada región. Hubo dificultades crónicas en la distribución de textos y materiales, los que siempre llegaban tarde¹⁴.

El PLANCAD suministró capacitación a 89 550 maestros de primero a sexto grados¹⁵. Aunque muchos maestros multigrado fueron incluidos en la capacitación del PLANCAD, no se llevó a cabo la capacitación para maestros de escuelas unidocentes. En varias regiones aisladas del país, el PLANCAD no pudo contratar instituciones calificadas para hacer la capacitación¹⁶. En todo momento hubo dificultades para obtener el presupuesto necesario¹⁷. Otro problema común fue la constante reasignación de maestros: muchos maestros que habían sido capacitados en un grado a menudo se trasladaban a otra escuela y/o a un grado diferente. No era inusual tampoco que los maestros fuesen asignados a las escuelas bastante después del inicio de clases, por lo que se perdían la capacitación.

Durante los últimos años del Programa, la GTZ proporcionó apoyo adicional al PLANCAD y apoyó también la capacitación de maestros en progra-

¹⁴ Un estudio de impacto realizado por el Instituto APOYO (2001) indicó, como señal de progreso, que después de 1997 los textos llegaban solo con uno o dos meses de retraso, en vez del acostumbrado medio año.

¹⁵ Además, el MED hizo que PLANCAD capacitara a miles de maestros de inicial y secundaria (Véase Anexo B).

¹⁶ El Instituto APOYO (2001) informó que en una muestra de maestros entrevistados, la capacitación de PLANCAD no fue recibida por el 11% de los maestros de escuelas completas (los seis grados), ni por el 25% de los maestros multigrado.

¹⁷ En el período de cinco años, la capacitación costó cerca de 850 soles por maestro, o cerca de 243 dólares, cuando se habían presupuestado más de 300 dólares por maestro (comunicación personal, funcionarios del MED).

mas bilingües (PLANCAD-EBI), así como el mejoramiento de la formación inicial de los docentes.

Mejoramiento de la infraestructura y provisión de equipos, tales como carpetas. Se efectuaron mejoras en la infraestructura, que dieron cuenta del 60% del presupuesto del proyecto (Instituto APOYO, 2001). Se repararon muchas aulas; se construyeron nuevas y se suministraron carpetas o mesas para algunas aulas. Al mismo tiempo, el gobierno construyó muchos colegios.

Mejoramiento (modernización) de la administración educativa. Se desarrolló parcialmente el sistema de información y se mejoró la capacidad del MED para reunir estadísticas confiables. La descentralización no se dio de la manera planeada, aunque algunas medidas dieron mayor autonomía a las escuelas. Más de 6 000 directores de escuela fueron capacitados en gestión, lo mismo que más de 2 000 administradores regionales y nacionales, y se esperaba que los directores capacitados elaboraran un “Proyecto de Desarrollo Institucional”¹⁸.

El sistema de evaluación fue desarrollado con éxito, y en 1996, 1998 y 2001 se administraron las primeras pruebas nacionales, a una muestra de escuelas¹⁹. En 2001, el MED volvió accesibles todos los resultados de la evaluación, así como muchas publicaciones, a través de una nueva página web²⁰.

B. Observaciones entre 1998 y 2001

Espacio físico y recursos. Un visitante cualquiera puede advertir muchas señales de mejoría en la infraestructura, lo que incluye edificios nuevos y nuevas carpetas o mesas, aunque estas condiciones no son de ninguna ma-

¹⁸ En esta capacitación el proyecto tenía como objetivo solo al 50% de los directores de escuela (Instituto APOYO, 2001).

¹⁹ Hasta la fecha de este estudio (2001), solo se había incluido en la evaluación escuelas completas (de primero a sexto grados, es decir, no se había evaluado alumnos de aulas multigrado. Las evaluaciones de 1996 y 1998 estuvieron basadas en normas, mientras que la evaluación de 2001, estuvo basada en criterios.

²⁰ <http://www.minedu.gob.pe>. El MED debe ser felicitado por publicar y compartir sus datos, y por la creación de esta página web.

nera generales²¹. En una aula típica de un maestro capacitado por el PLAN-CAD, las carpetas han sido reordenadas de manera que los niños están sentados en grupos, unos frente a otros²². Las paredes están cubiertas con grandes láminas de papel llenas de trabajos hechos por los niños. En alguna de las paredes se exhiben las reglas de comportamiento establecidas para el salón, las que han sido acordadas por el maestro y los niños²³. Los niños tienen ahora libros y cuadernos de trabajo. En muchas aulas se exhibe una pequeña biblioteca, y en algunos casos un niño hace de bibliotecario, de manera que los alumnos pueden sacar libros para llevar a su casa. Los materiales didácticos suministrados por el Programa suelen estar a la vista, en particular los materiales de matemática como los “bloques lógicos”. Algunas aulas se han separado para ser usadas como “laboratorios” (de ciencias, de matemáticas), sin embargo, hay pocas señales de que los niños efectivamente realicen trabajos en estos lugares, que más parecen diseñados como exposiciones interesantes²⁴.

Varios maestros y administradores me comentan que los textos y cuadernos de trabajo son demasiado difíciles para sus alumnos. En algunas escuelas, encuentro que los maestros no usan los libros a causa de su dificultad. De igual manera, muchos maestros reportan que las guías para el nuevo currículo son demasiado difíciles de entender.

Casi todos los maestros mencionan la extrema escasez de materiales didácticos, como papel y plumones. Estos no son proporcionados por el MED, por lo que muchos maestros deben comprarlos para poder trabajar: el “nuevo enfoque pedagógico” requiere de más de esos materiales, y la falta de ellos es una traba para su implementación.

²¹ Lamentablemente, debido a la falta de fondos para mantenimiento, muchos de los nuevos edificios y aulas renovadas tienen ya paredes rajadas, concreto quebrado o en cascajo y ventanas rotas.

²² Una mejora mínima pero significativa es que muchas carpetas tienen ahora una superficie plana, la cual permite que los niños las junten para hacer trabajos en grupo.

²³ Mi regla favorita es “No se puede vender caramelos en el aula”.

²⁴ En varias aulas del país, incluso en escuelas donde la mayoría de los maestros ha recibido capacitación, encontramos maestros que no han sido capacitados, con frecuencia porque han sido transferidos tardíamente. Estas aulas por lo general están desnudas, aunque cuentan con los libros de texto proporcionados por el Estado; los alumnos están sentados en fila, a la manera tradicional, tomando dictado o copiando textos de la pizarra.

Métodos de enseñanza. Le pido a una colega del PLANCAD que me muestre lo mejor y lo peor, según su opinión, entre aulas de maestros que han sido capacitados. Basándome en su evaluación acerca del desempeño de las instituciones durante la capacitación²⁵, visitamos dos distritos escolares de la gran Lima. En el escenario del mejor caso, encuentro maestros que tienen una idea correcta de lo que significa el nuevo enfoque participativo. Con frecuencia han preparado lecciones interesantes y los niños trabajan juntos para resolver problemas o para aprender del material.

En el peor caso, vemos a un maestro que tarda 45 minutos para conseguir que los niños formen grupos. Luego hace que copien algo de la pizarra. Al parecer, muchos maestros creen que el “trabajo en grupo” es la nueva meta *per se*. Obviamente, el simple reordenamiento de los niños en grupos no puede ser considerado una actividad grupal, y de hecho, un trabajo en grupo exitoso no es para nada fácil de implementar. No es poco común ver actividades grupales en las que algunos alumnos hacen todo el trabajo, mientras otros no hacen nada. Estos maestros necesitan aprender más estrategias, tales como las utilizadas en el aprendizaje cooperativo, que son diseñadas para asegurar que todos los alumnos participen y saquen provecho de la experiencia²⁶.

Por supuesto, el trabajo en grupo no es la meta *per se*. La meta es el aprendizaje activo por parte de los estudiantes, y en una situación ideal, todo maestro debería tener a mano una variedad de otras estrategias, como tutoría entre pares, enseñanza a toda la clase, trabajo individual y debería ser capaz de seleccionar las más apropiadas de acuerdo con la lección y las necesidades de la clase. Falta mucho para que los maestros desarrollen la suficiente confianza en su propio juicio como para no depender de una fórmula de enseñanza proporcionada por otros.

Bello (1998) hizo un estudio del uso del tiempo en aulas cuyos maestros habían tenido capacitación del PLANCAD, y encontró que en realidad estos niños no hacían más trabajo que los alumnos de maestros que no habían sido

²⁵ El PLANCAD mantuvo un sistema de evaluación de la capacitación, y algunas veces tuvo que revocar contratos de instituciones que se desempeñaban de manera insatisfactoria.

²⁶ Véase Cooperative Learning Center, en la página web <http://www.clrc.com>

capacitados. Sin embargo, advirtió que “las profesoras capacitadas dedicaban más tiempo que las no capacitadas a la actividad instructiva y al diálogo con los alumnos, perdían menos tiempo por interrupciones o por distracción de los alumnos, y recurrían menos al control punitivo individual”.

Probablemente sea cierto que el clima en muchas aulas ha mejorado respecto de 1995. Sin embargo, sigue habiendo profesores incluso excelentes que critican públicamente a los alumnos. Un maestro en un proyecto muy innovador en la sierra, por ejemplo, al hablar de una niñita delante de la clase, me dice: “Usted sabe, ella se trasladó de la tarde, así que está bien rezagada, porque los alumnos de la tarde son siempre muy lentos”. Muchos maestros todavía parecen no darse cuenta del daño que sus comentarios pueden causar a la autoestima de un niño²⁷.

Cuando se les pregunta en qué área necesitan capacitación adicional, muchos maestros y directores mencionan la evaluación, a pesar de que la capacitación incluyó unidades sobre este aspecto: es evidente que hay mucho más por hacer. Aun en los mejores lugares, los maestros siguen sin comprender del todo cómo evaluar continuamente a sus alumnos o cómo adaptar la instrucción para que cada grupo pequeño vea satisfechas sus necesidades especiales.

Los maestros también mencionan con frecuencia que necesitan ser capacitados para enseñar a leer. El tema de la lectura temprana nunca fue bien abordado en el Programa, y se interpretó que el nuevo currículo activo obligaba aplicar el enfoque de “lenguaje total” a maestros que no lo comprendían y en lugares en los que casi no hay libros. Muchos maestros de primer grado abandonaron este nuevo enfoque y regresaron a la manera tradicional de enseñar a leer, mientras que gran parte de las instituciones capacitadoras elaboraron sus propios materiales para la enseñanza de la lectura.

Los maestros. Los maestros que han recibido capacitación suelen hacer comentarios muy entusiastas, y muchos de ellos parecen sentir que por primera vez están disfrutando de su trabajo:

²⁷ Montero *et al.* (2001) encontraron que en la selva los maestros trataban con mucha mayor calidez a los niños.

- Una maestra de la sierra comenta: “Yo solía estar aquí arriba y los niños allá. Tenía que ir donde ellos. Ahora vienen a mí, ¡y tienen ideas! Son muy creativos”.
- Una maestra de quinto grado está trabajando en un aula de esteras que fue añadida junto a una escuela muy pequeña. El aula tiene un colorido extraordinario y está decorada con afiches y trabajos de los niños. Nos dice: “Estaba planeando retirarme hasta que esto sucedió. Ahora tengo que quedarme para ver qué sale. ¡Es lo mejor que me ha pasado en la vida!”.
- Una maestra se ha quedado en la escuela con sus alumnos mientras que el resto del colegio se ha tomado el día porque es feriado. Están escribiendo cartas de invitación a los padres, para que asistan a una demostración especial. La maestra nos explica que los padres tienen tanta curiosidad por el nuevo método de enseñanza que quieren verlo en acción, por lo que les va a dar una clase de demostración.
- Una funcionaria del MED comenta que en el pasado los maestros rechazaban la capacitación ofrecida por el MED, mientras que ahora la piden. Me dice: “Los maestros quieren superarse”.

En los cinco años anteriores a este escrito, el Perú llevó a cabo una reforma de los programas de formación inicial de los docentes con la ayuda de la GTZ. Una evaluación realizada por Arregui *et al.* en 1996 en encontró que su calidad era, en muchos casos, peor que mediocre. Los institutos superiores pedagógicos (ISP) estaban, en general, en la misma situación de abandono que las escuelas públicas: la mayoría no tenía bibliotecas ni recursos profesionales. Los profesores de los IPS ganaban un salario tan bajo como los maestros de aula. El estudio encontró también que los escolares con las menores calificaciones académicas solían elegir la docencia como carrera porque no conseguían ser admitidos en ninguna otra.

En 1996, el MED introdujo un currículo piloto para la formación inicial de docentes de primaria en 13 IPS. Desde entonces el piloto fue evaluado, mejorado y expandido gradualmente, hasta que el nuevo currículo quedó listo para su implementación. Por una extraña cuestión burocrática, el MED es responsable de los IPS, pero no de las facultades de Educación de las universidades, las que usan su propio currículo.

Hay muchos más programas de formación de docentes que los necesarios, y se están graduando muchos más maestros que los que se necesitan (Alcázar y Balcázar, 2001). El porcentaje de maestros con título, que en 1993 era menos del 50%, ascendió a 62% (Wu, 1999, p. 47), aunque muchos más maestros no titulados enseñan en áreas rurales que en áreas urbanas.

También hay bastante evidencia de que muchos maestros son víctimas de la baja calidad del sistema educativo que el Perú está tratando de mejorar. Tienen poco acceso a lecturas y materiales de estudio, y leen poco (Arregui *et al.*, 1996). Cuando el programa PLANCAD avanzó hacia los grados quinto y sexto y hacia la secundaria, el personal encontró necesario elaborar una serie de materiales autoinstructivos con temas de las distintas áreas para uso de los maestros que deseaban ponerse al día en su propio campo.

Uno de los éxitos del PLANCAD fue contratar instituciones para la capacitación e involucrarlas en este proyecto. Estas eran organizaciones, ONG o asociaciones de maestros de todo el país que, a menudo por primera vez, llegaron a conocer las necesidades de los maestros de su localidad. Muchas de ellas empezaron a añadir cursos a su currículo normal para satisfacer algunas de esas necesidades. En uno de los casos, una ONG, al advertir la necesidad de recursos, consiguió financiamiento por su cuenta para instalar un centro de recursos pedagógicos para maestros.

Muchas de estas instituciones pequeñas y remotas han tenido que hacer grandes esfuerzos para comprender cómo utilizar el nuevo enfoque pedagógico, pero al final ellas mismas han aprendido mucho y han empezado a establecer redes para satisfacer las necesidades educativas de sus propias comunidades. Según comenta un funcionario del MED: “Hay instituciones que se han animado y van a sitios lejanos”.

Existen también muchos maestros dedicados que hacen esfuerzos notables en circunstancias muy precarias. Un grupo de maestros en la sierra había estado involucrado en un proyecto para el fomento de escuelas democráticas²⁸. Tenía tanto entusiasmo que, luego de que se acabaron los fondos espe-

²⁸ Este proyecto, patrocinado por USAID, fue dirigido por CIDE (Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación).

ciales, planeó expandir el proyecto por cuenta propia. Este grupo formó una red de maestros interesados, y estaba planeando capacitar a otros maestros de sus distritos. También había redactado una propuesta de proyecto para obtener los fondos mínimos necesarios para adquirir libros y materiales didácticos, pues si bien las autoridades escolares locales habían aprobado oficialmente el proyecto, no tenían dinero para asignarles.

Administración y supervisión. Con frecuencia los directores comentan que en un inicio han tenido problemas con los padres, quienes estaban acostumbrados a ver aulas ordenadas y cuadernos pulcros²⁹. Sin embargo, cuando se les explica el nuevo enfoque pedagógico, muestran agrado, especialmente si perciben que sus niños están más contentos en la escuela.

Muchos maestros y directores nos dicen que la capacitación debe darse para toda la escuela. Les parece que el enfoque grado por grado es problemático porque implica que algunos maestros tratan de usar un nuevo enfoque sobre el cual otros no saben nada. En algunas instancias, los maestros de los grados superiores tienen tanta curiosidad, que tratan de implementar el nuevo programa antes de que llegue a “su año”, aun cuando no tienen libros ni materiales.

El papel de director parece haber cambiado poco. Una directora joven en la sierra me cuenta sus problemas con una maestra mayor con la cual está muy insatisfecha. Esta directora solía evaluar a su personal, pero me explica que la única opción para despedir a un maestro que se desempeña de forma insatisfactoria, es solicitar su transferencia a la oficina distrital o regional. Y que esto significa la pérdida de esa plaza docente en su escuela. Los directores aún no tienen presupuesto y prácticamente no tienen voz alguna en la contratación o transferencia de personal. Se ha hecho una excepción en el caso de la organización jesuita Fe y Alegría, que dirige algunas escuelas públicas en el Perú por convenio con el MED³⁰. Fe y Alegría selecciona a sus directores, y estos tienen algún poder de decisión sobre el personal que es asignado a sus escuelas. Un

²⁹ El programa de relaciones públicas planeado por el proyecto nunca se llevó a cabo, y algunos directores no recibieron la capacitación PLANCAD que debía ayudarles a explicar los nuevos métodos a los padres.

³⁰ Fe y Alegría dirige 53 grandes colegios, así como redes rurales en las cuales participan 95 escuelas, y varios programas educativos de formación técnica y especial.

estudio (Swope y Latorre, 1998) mostró que las escuelas de Fe y Alegría tienen tasas de repitencia y deserción más bajas que otras escuelas públicas. Estos datos son especialmente significativos porque todas las escuelas de Fe y Alegría se encuentran en áreas particularmente pobres.

Se ha abierto cierta esperanza de mejora en el papel de los directores con una regulación gubernamental aprobada en febrero del 2001, que otorga “importantes atribuciones al director y a instancias de participación institucional para la planificación y programación educativa, la definición escolar, la contratación de personal y la evaluación de aprendizajes y del desempeño docente” (*Carta de Navegación*, 2001, p. 10). Pero aún queda por ver cómo se pondrá en práctica esta norma.

En algunas áreas, los especialistas locales se compenetraron mucho con el proyecto. Aunque en las etapas iniciales se había planeado su rol como supervisores para apoyar en la evaluación de la capacitación; el personal del PLANCAD encontró necesario darles más capacitación que la que originalmente se había planeado. Cuando estuve visitando escuelas en 1999, los fondos de la GTZ habían sido destinados a comprar vehículos para oficinas de educación ubicadas en áreas remotas. En estos lugares, los especialistas de primaria sabían exactamente cuáles maestros habían sido capacitados por el PLANCAD y quiénes eran los capacitadores, y estaban bien informados sobre cómo iba marchando la implementación.

Aunque puede parecer que el uso del tiempo de enseñanza es algo mejor en las aulas en las que los maestros han tenido capacitación del PLANCAD, hay todavía muy poca conciencia sobre el impacto que el tiempo dedicado a la realización de actividades tiene en el aprendizaje de los niños. Por ejemplo, en una escuela de la sierra que visité, el director recibió repentinamente una orden de la oficina regional según la cual las clases debían terminar a las 10:30, para que todos pudieran alistarse para la celebración especial del aniversario del pueblo que se realizaría al día siguiente. Aunque esta orden era completamente inesperada, de inmediato todos dejaron de hacer lo que estaban haciendo y enviaron a los niños a su casa³¹.

³¹ En otro distrito escolar, una maestra muy entusiasta me estaba sirviendo de guía. Cuando la invité

Educación rural. Un excelente estudio sobre educación rural (Montero *et al.*, 2001) compara la situación de las escuelas rurales en el 2001 con la descripción de todas las escuelas en 1993³². Muestra que el mejoramiento no ha llegado aún a la mayoría de escuelas rurales, aunque los alumnos rurales conforman el 43% de la población peruana de 6 a 11 años. Es evidente que los maestros de escuelas rurales, muchos de los cuales enseñan en escuelas multigrado o unidocentes, necesitan tanto capacitación especial como materiales especiales. El estudio también cita casos de maestros que simplemente no conocen ni dominan el contenido que se espera que enseñen.

En las áreas rurales, la inasistencia de los maestros sigue siendo un problema importante. La ausencia de los docentes es atribuida al hecho de que están apartados de sus familias, y a que no se les suministra vivienda. Si los fines de semana vuelven a casa para ver a sus familias, puede tardar en volver, pues el viaje a menudo toma varios días. Por ello, a veces se oye hablar de las “escuelas de los miércoles” que hay en algunas localidades. Además, suelen tener que viajar varios días para recibir sus cheques o cobrarlos y para comprar los artículos que necesitan. Una escuela rural de Fe y Alegría presenta una solución innovadora a este problema. Ha acordado con los padres de familia que la escuela funcione seis días a la semana por tres semanas, para luego tener una semana libre en la que los maestros puedan hacer los viajes que necesitan³³.

Otro importante problema en torno a la pérdida de tiempo escolar en las áreas rurales es que los estudiantes no asisten a la escuela en ciertos períodos porque deben ayudar en la siembra o en la cosecha. Aunque oficialmente se permite la diversificación del calendario escolar, pocos distritos y escuelas aprovechan esta posibilidad. La mayoría de los directores y funcionarios dis-

a almorzar, luego de una larga mañana de visitas escolares, ella aceptó con gusto. Solo más tarde me enteré de que ella enseñaba en el turno de la tarde y que había dejado a su clase desatendida (con el permiso de su director) para venir a almorzar conmigo. Sin quererlo, yo fui responsable de que esa tarde 40 niños se quedaran sentados en su aula sin ser atendidos.

³² En efecto, el estudio de Montero indica que, lamentablemente, poco ha cambiado desde que Mario Vásquez hizo su devastadora descripción de una escuela rural en Vicos en 1965 (Vásquez, 1965). Véase también Muñoz *et al.* (1991) y López de Castilla *et al.* (1990).

³³ Aunque esta solución implica una pérdida de días para los alumnos rurales en comparación con el calendario urbano, probablemente les da más días escolares que antes.

triales todavía no tiene la disposición para tomar la iniciativa y hacer este tipo de cambios importantes.

C. Otros datos

Las evaluaciones nacionales realizadas en 1996 y 1998 no mostraron mejoras que pudieran ser resultado de las reformas de los años noventa³⁴. Sin embargo, los datos de 1996 deberían servir como una línea de base para futuras comparaciones. En 1998, los maestros de tercero y cuarto grados recibieron capacitación, por lo que los alumnos de cuarto grado de aquel año fueron los primeros estudiantes que podrían haber obtenido beneficios del proyecto. Al menos algunos de ellos tuvieron libros, materiales didácticos y un maestro recientemente capacitado³⁵. Por supuesto, cualquier cambio real se da muy lentamente, y los maestros necesitan tiempo y mucha mayor capacitación para consolidar sus nuevos métodos.

Los resultados de la prueba de 1998 fueron analizados en una serie de excelentes publicaciones realizadas por la Unidad de Medición de Calidad Educativa (Ministerio de Educación, 1999-2001). En ellas se establecen importantes asociaciones, como el hecho de que los alumnos que pasan más tiempo en la escuela estudiando matemática sacan notas más altas en esta materia. Los datos también demuestran el típico vínculo entre puntajes de logro y niveles socioeconómicos. Los estudiantes urbanos del Perú superaron en puntaje a los estudiantes rurales, incluso a pesar de que la evaluación fue realizada solo en escuelas que tenían los seis grados completos (es decir, no se incluyó escuelas multigrado o unidocentes). Además, se observó un mejor desempeño escolar en la costa que en la sierra, mientras que la selva ocupó el tercer lugar (Ministerio de Educación, 2001a).

Otro factor que podría influir en los resultados de evaluaciones futuras es que en 1996 el MED adoptó una política de promoción automática en

³⁴ Comunicación personal con funcionarios del MED.

³⁵ La evaluación de 2001, basada en criterios, mostró resultados más bajos de los esperados, sobre todo para los estudiantes más pobres. Véase www.minedu.gob.pe/mediciondelacalidad.

primer grado. Esta decisión se basó en sólidas investigaciones que demuestran que muchos niños necesitan más tiempo para aprender a leer y escribir, así como también en el hallazgo de que a los niños que repiten un grado les va menos bien que a los niños que son promovidos (Dawson y Raftery, 1991; Doyle, 1989). En efecto, los últimos datos del MED muestran una reducción gradual de la tasa de repitencia aun después de 1996, así como también un descenso en la tasa de deserción de la primaria (Ministerio de Educación, 2000a, 2000c)³⁶. Paradójicamente, esta mejora podría producir puntajes más bajos en la evaluación, puesto que los niños que tienen bajos desempeños y que anteriormente hubieran desertado, podrán seguir en la escuela. En un estudio sobre los efectos del desayuno escolar en el logro estudiantil, Cueto y Chinen (2000) encontraron que los puntajes de los grupos que recibían desayunos escolares eran más bajos. Ellos atribuyeron este resultado inesperado al hecho de que la provisión de desayunos hacía perder tiempo escolar, y también a que las deserciones habían disminuido en el grupo que recibía desayunos.

En 1997, la Unesco realizó evaluaciones a los alumnos de tercero y cuarto grados en 12 países de América Latina (Ministerio de Educación, 20001c)³⁷. En el Perú, en 1997 no se habría evaluado a ningún niño que hubiera recibido algún beneficio del Programa MECEP. Dependiendo del tema, los alumnos peruanos de tercero y cuarto grados estuvieron en el último lugar o cerca de este³⁸. Lo más llamativo de los puntajes peruanos fue, sin embargo, su variabilidad. Los alumnos de tercer grado de las “megaciudades” peruanas obtuvieron el sexto lugar en la prueba de lenguaje, mientras que los de las áreas rurales obtuvieron el último puesto³⁹.

En las pruebas de la Unesco antes mencionadas, Cuba obtuvo, en todas las mediciones, un puntaje mucho mayor que el de los demás países evalua-

³⁶ Véase el Anexo C para datos sobre matrícula.

³⁷ Véase el Anexo D.

³⁸ El proceso de evaluación de la Unesco ha sido criticado por no haberse adecuado correctamente a algunos currículos nacionales (Comunicación personal, Gilbert Valverde).

³⁹ En 2001, el Perú participó en PISA, la evaluación escolar internacional de la OECD, un programa de 3 ciclos y 9 años que evaluará alumnos de 15 años de edad en comprensión de lectura, matemática y ciencias. En los resultados de 2001, publicados en 2003, el Perú quedó en el último lugar. Véase www.oecd.org

dos, y sin el diferencial urbano / rural típico de los otros países de América Latina. ¿Qué está haciendo Cuba de diferente? A pesar de sus grandes problemas económicos, Cuba, de modo constante, ha mantenido la salud y la educación como prioridades. Todos los niños reciben una alimentación adecuada y atención médica desde su nacimiento, y se les ve saludables y bien cuidados. Todos los maestros reciben cinco años de formación universitaria. Los directores ejercen un fuerte liderazgo pedagógico y evalúan a todos los maestros cada año. Ellos, a su vez, reciben supervisión y apoyo de modo regular y son evaluados anualmente por sus supervisores. En Cuba la educación pública es considerada un asunto serio, y las expectativas de desempeño para todos los alumnos son altas (Gasperini, 1999; Wolff, 1999).

Un estudio realizado por el Banco Mundial (Wu, 1999) señala que es notable que el Perú eduque a tantos niños a tan bajo costo. En efecto, el Perú solo asigna el 3,0% del PBI a la educación, cifra bastante inferior al promedio de América Latina (4,6%) y a la de los países desarrollados (5,1%). Lamentablemente, esta “eficiencia” ocurre a costa de la calidad. Como señala Bello (2001b), el “acceso a la escuela no es lo mismo que el acceso a la educación”. En 1999, los salarios de los maestros cayeron a un nivel equivalente a la mitad de su poder adquisitivo de 1942, mientras que el gasto por alumno bajó a la mitad entre 1970 y 1998 (*Carta de Navegación*, 2001, p. 19). El gasto escolar tampoco es administrado equitativamente en el Perú, pues las escuelas en las áreas rurales, incluso los ISP, reciben menos equipo y recursos (Alcázar y Balcázar, 2001; Montero *et al.*, 2001).

D. Resumen

Desde 1993, el Perú ha hecho esfuerzos significativos por mejorar la educación primaria pública, que han tenido resultados visibles en muchas escuelas. Se han realizado mejoras en la infraestructura escolar (las paredes de las aulas exhiben los trabajos de los alumnos) y las relaciones maestro-alumno son notablemente más cálidas y abiertas que antes. Se ha preparado y distribuido el currículo nacional revisado para cada grado, y muchas aulas tienen ahora libros, materiales didácticos y bibliotecas. Muchos maestros parecen tener una noción de la importancia y los beneficios de fomentar la participación activa

de los niños en su propio aprendizaje, y están ansiosos por aprender más. El sistema escolar ha iniciado un programa de evaluación nacional y ha puesto a disposición del público la información sobre sus resultados. El sistema de formación inicial de docentes se encuentra en proceso de reforma y, en general, se puede decir que el Perú ha realizado un valioso primer paso en la larga lucha hacia una educación de calidad.

Por otro lado, los maestros necesitan capacitación continua para profundizar su comprensión y ampliar su repertorio de estrategias pedagógicas. Los esfuerzos no han llegado a muchas áreas remotas del país, y aunque se ha capacitado a numerosos directores y administradores, el sistema escolar sigue siendo centralizado, y se le da poca autonomía a las escuelas. Prácticamente no existe ningún sistema de supervisión, o de apoyo y evaluación de maestros y de directores. Por último, el gasto total en educación sigue siendo lastimosamente inadecuado.

I.4. Agenda para el futuro

“... lo que hagamos desde las escuelas y colegios será determinante de las características buenas y malas del Perú que tendremos dentro de 20 años y a lo largo del nuevo siglo...” (Bello 2001a, p. 1).

“Tenemos que preocuparnos por definir, exigir, promover, apoyar, supervisar y verificar que todos los escolares (niñas y niños del Perú) adquieran las competencias mínimas requeridas para integrarse y desarrollarse como ciudadanos y como productores” (Bello, 2001a, p. 3).

Con la llegada del nuevo milenio y el cambio de gobierno en el Perú se ha creado un clima propicio para pensar sobre el futuro. Excelentes artículos e informes han presentado recomendaciones. Los más recientes son el documento sobre educación preparado en el 2001 para la *Carta de Navegación*⁴⁰

⁴⁰ Este fue un gran esfuerzo por presentar recomendaciones para el nuevo gobierno del Perú en 38 áreas distintas. Todas están disponibles en <http://www.cartadenavegacion.com> La propuesta educativa fue preparada por Manuel Bello, en consulta con muchos otros importantes educadores peruanos.

(en adelante, *Carta*) y la publicación *Voces del país* (en adelante, *Voces*) que presenta información recogida en todo el país por la Consulta Nacional de Educación (2001b)⁴¹. Existe una notoria congruencia entre todos los documentos revisados y las opiniones de los educadores entrevistados. A continuación presentamos una síntesis de los principales temas, con comentarios sobre asuntos particularmente significativos para el mejoramiento de la enseñanza en el aula⁴².

A. Mejorar la equidad en el acceso a la educación

1. Generalizar el acceso a la educación inicial. Hacer que todos los niños de cinco años accedan a ella lo más pronto posible y extender su cobertura a los niños de cuatro años.

Comentario: Cueto y Díaz (1999) compararon el desempeño en primer grado de niños que no habían recibido ninguna educación inicial, con el de niños que habían asistido a programas de educación inicial pública escolarizada y no escolarizada. Encontraron que los niños que asistieron a la escuela inicial pública tenían logros 25% mayores en lenguaje y 22% mayores en matemática, mientras que los niños que asistían a programas no escolarizados tenían ventajas de 15% en lenguaje y 17% en matemática. Es obvio que al Estado le resultaría provechoso dar acceso a una educación inicial en la que enseñen maestros bien capacitados.

2. Proporcionar programas médicos y nutricionales adecuados para todos los niños.
3. Promover el aprendizaje de los niños en las áreas más pobres:
 - Desarrollar un Programa Especial de Alfabetización Infantil para asegurar que todos los niños aprendan las destrezas básicas (*Carta*).

⁴¹ Aunque este artículo se escribió en 2001, es interesante anotar la creación del Consejo Nacional de Educación en 2002 y la aprobación en 2003 de la Ley General de Educación.

⁴² En esta sección hubo consenso en la mayoría de los ítemes. Se citará solo en aquellos puntos en los que se hicieron recomendaciones particularmente extensas o cuando solo una o dos fuentes hicieron la sugerencia.

- Dar una asistencia focalizada a las escuelas rurales, que incluya mayores salarios para los maestros rurales⁴³.
 - Fomentar la adopción de calendarios escolares alternativos para satisfacer las necesidades locales.
 - Desarrollar mecanismos de supervisión para asegurar que las escuelas estén abiertas y que los maestros estén presentes.
 - Crear programas especiales de tutoría y otros mecanismos compensatorios para ayudar a los niños de las áreas rurales que han quedado rezagados debido a sus inasistencias (por ayudar en las tareas agrícolas, por ejemplo).
 - Desarrollar enfoques curriculares y materiales didácticos especializados para situaciones de enseñanza multigrado, y considerar el uso de materiales programados que permitan a los estudiantes avanzar a su propio paso⁴⁴ (Thomas y Shaw, 1992).
4. Promover programas para la inclusión de alumnos con necesidades especiales en las escuelas.
 5. Redistribuir los gastos per cápita en educación para las áreas más pobres. Por debajo de la línea de subsistencia, los cambios institucionales o pedagógicos no tienen impacto en los resultados escolares del alumno (Tedesco, 1998).
 - No solo igualar los gastos sino asignar más recursos a las áreas pobres a fin de dar una educación adecuada a los niños más pobres⁴⁵.

B. Reformar la administración de la educación básica

1. Forjar un consenso nacional sobre educación con la participación de todos los involucrados.

⁴³ Cuando se escribió este artículo, se estaba planeando un segundo proyecto del Banco Mundial, una de cuyas principales metas sería mejorar la educación rural (siendo las otras metas la formación inicial docente y la tecnología). Este programa fue firmado en diciembre, 2003.

⁴⁴ En programas como Escuela Nueva de Colombia, los niños pueden avanzar a su propio ritmo, de manera que realmente no hay niveles por grado y, por lo tanto, no hay repetencia de grado.

⁴⁵ Esto estaría en la misma línea que el programa "900 Escuelas" de Chile, en el que se gastan recursos adicionales en las escuelas con más bajos puntajes en las evaluaciones nacionales.

2. Descentralizar:

- Descentralizar gran cantidad de recursos y responsabilidades hasta el nivel local (Ministerio de Educación, 2001e).
- Dar mayor autonomía a las escuelas y directores. Existe un consenso total respecto de este tema. La *Carta* recomienda que la transferencia de poder se haga lentamente, empezando con pilotos de distintos modelos. Las escuelas que se encuentran interesadas en participar podrían presentar propuestas y elegir su propio modelo. A medida que estos pilotos sean evaluados, las escuelas que hayan participado eficazmente podrían calificar para una transferencia continua de poder y presupuesto.
- Desarrollar redes de escuelas para facilitar la planificación y el intercambio de ideas.
- Establecer pequeños fondos a los cuales, sobre una base competitiva, pudieran acceder las escuelas o algunas redes de maestros.
- Conferir premios a las escuelas que cumplan especialmente bien con los objetivos de sus planes de desarrollo institucional.
- Desarrollar nuevos sistemas para ofrecer apoyo y supervisión a los directores y maestros. Un documento de trabajo del MED (Ministerio de Educación, 2001e) sugiere que ese apoyo podría ser proporcionado a través de una red de instituciones similares a las que realizaron la capacitación del PLANCAD. Ellas podrían ser contratadas por el MED, y tendrían la función de apoyar, no de evaluar. Otros sugieren que el personal local debería ser capacitado y provisto de transporte para brindar dicho apoyo y supervisión. Ellos deberían tener también el rol de asesorar a los directores en el logro y manejo de su nueva autonomía.

Comentario: Winkler y Gershberg evaluaron el éxito de varios esfuerzos de descentralización en América Latina, y compararon en qué medida estos permitieron o alentaron a las escuelas a satisfacer las características delineadas en la investigación sobre escuelas eficaces. Concluyeron que la descentralización había sido exitosa en los casos en que satisfacía la mayoría de los criterios que se encuentran delineados en la siguiente tabla (Winkler y Gershberg 2000, p. 10).

Características de las escuelas eficaces

Variables de descentralización que pueden contribuir con las características específicas de las escuelas eficaces

Liderazgo	Los directores de las escuelas son seleccionados por la comunidad utilizando criterios transparentes. Los planes de mejoramiento escolar se desarrollan en el ámbito local. Se transfieren recursos a las escuelas para la implementación de los planes escolares.
Maestros capacitados y comprometidos	Se otorga autoridad a las escuelas para efectuar cambios curriculares y pedagógicos. Los maestros tienen considerable responsabilidad por el desarrollo de los planes de mejoramiento escolar. Se otorga autoridad a los directores para que implementen un sistema de evaluación del desempeño de los maestros. Se otorga autoridad (y recursos) a las escuelas para que tomen sus propias decisiones con respecto al tipo de capacitación que se entregará a los maestros.
Concentración en los resultados en términos de aprendizaje	El plan de mejoramiento escolar enfatiza los objetivos de mejoramiento del aprendizaje (y los resultados asociados, tales como la reducción de la deserción y la repitencia). La información con respecto al aprendizaje en la escuela es transparente.
Responsabilidad por los resultados	Los directores son designados a plazo fijo, y este plazo no se renueva si no se cumplen los objetivos de mejoramiento del aprendizaje.

3. Crear un sistema de observación y evaluación de la educación básica:
- Desarrollar estándares de lo que los niños deberían saber, e indicadores mediante los cuales estos estándares puedan ser medidos (Arregui, 2001).

Comentario: Murnane y Levy (1996, p. 32) sugieren que para contar con ciudadanos potencialmente competentes en la nueva economía globalizada, debemos asegurar que tengan estas “nuevas destrezas básicas”⁴⁶.

- La capacidad de leer a nivel del noveno grado o mejor.
- La capacidad de desenvolverse en matemática a nivel del noveno grado o mejor.

⁴⁶ Véanse también los muy útiles materiales del National Institute for Literacy sobre lo que la gente necesita saber para poder desempeñarse en el mundo de hoy (SCANS, 1991; Stein, 2000).

- La capacidad de resolver problemas semiestructurados para lo cual deben poder elaborar hipótesis y comprobarlas.
- La capacidad de trabajar en grupo con personas de distintos orígenes socioculturales.
- La capacidad de comunicarse eficazmente, tanto de forma oral como por escrito.
- La capacidad de usar computadoras personales para realizar tareas simples, como el procesamiento de textos.

De manera similar, Hallak (2003, p. 3) señala que existe un “consenso relativo en cuanto a las nuevas competencias necesarias para enfrentar los retos de la globalización. Algunas de estas capacidades serían: buscar información relevante; investigar y examinar críticamente la información identificada; comunicar lo que se ha aprendido; diseñar y desarrollar nuevos resultados y productos sobre la base de esta información”.

- Considerar la posibilidad de expandir el programa de evaluación del MED para cubrir a todas las escuelas, a fin de que los resultados estén disponibles para escuelas y estudiantes individuales.

Comentario: Solo cuando se cuente con datos sobre estudiantes y escuelas individuales, se podrán utilizar los resultados de las pruebas para ayudar a mejorar la educación, recompensar a las escuelas por elevar sus niveles de desempeño, o para proporcionar recursos adicionales a las escuelas que los necesitan.

- Evaluar a los maestros sobre la base del desempeño escolar (*Voces*).

Comentario: Esta es un área llena de potenciales dificultades, sobre todo porque otra línea de recomendaciones sugiere que hay que dar mayores recursos y pagar más a los maestros en áreas donde los niños son más pobres y tienen mayores necesidades educacionales. Sería preferible desarrollar sistemas que recompensen a toda una escuela cuando sus estudiantes progresan más allá de una cierta meta.

- Desarrollar un conjunto claro de expectativas y pautas para evaluar el desempeño de los maestros (*Carta*; Ministerio de Educación, 2001f; Wu, 1999, p. 57).

Comentario: Una sugerencia adicional sería capacitar a los directores sobre cómo hacer evaluaciones que ayuden a los maestros a mejorar. En el Perú parece haber poca o ninguna preocupación por evaluar a los directores, a pesar de que Winkler y Gershberg (véase la tabla antes presentada) sugieren que los directores tengan contratos por tiempo fijo, de manera que puedan ser reemplazados si la escuela no marcha bien. Por supuesto, habría que saber claramente quién tomaría tal decisión, y basándose en qué criterios. De cualquier modo, los directores necesitan el apoyo y la retroalimentación que existiría si un supervisor bien capacitado e informado visitara la escuela regularmente y evaluara su desempeño.

C. Mejorar la calidad de la educación básica

1. Asignar una mayor parte del presupuesto del Estado a la educación. La *Carta* recomienda incrementar el porcentaje del PBI destinado a la educación a 4% en el 2002, 5% en el 2003, y del 2004 en adelante, hacerlo crecer en 0,5% al año, de modo que llegue a 6,5% en el 2006. Señala que esto podría lograrse mediante una reducción del gasto militar y la reprogramación de una parte de la deuda externa.
2. Revisar el currículo:
 - Simplificar el currículo y dar la máxima prioridad a las competencias básicas (*Carta*).
 - Adaptar el currículo a las necesidades de cada región y localidad.
3. Cambiar los sistemas de asignación de recursos:
 - Remediar “la brecha digital” entre ricos y pobres mediante la provisión gradual de computadoras a las escuelas de acuerdo con sus planes de desarrollo institucional (*Carta*).
 - Reorientar los programas para la provisión de equipamiento, textos y materiales didácticos, de manera que las escuelas puedan solicitar lo que en realidad necesitan. Poner a disposición de las escuelas listas aprobadas de textos y equipos, y asignarles presupuesto (*Carta*).

4. Enfatizar en los valores:
 - Desarrollar una campaña nacional por la democracia en las escuelas, aprovechando las experiencias exitosas de proyectos realizados en los últimos años (*Carta*).
 - Modelar en las escuelas buenos valores y respeto por los puntos de vista de los demás.

5. Proporcionar una formación inicial de docentes y una capacitación de docentes en servicio de calidad. Según Arregui (2001, p.6), "... la convocatoria, selección, formación profesional inicial y continua, certificación, carrera e incentivos y remuneraciones de los maestros constituyen los aspectos más urgentes del cambio educativo en el Perú...". Por ello, es necesario:
 - Reformar la formación inicial de los docentes⁴⁷.
 - Desarrollar un sistema nacional de acreditación para instituciones de formación de docentes (*Carta*; Ministerio de Educación, 2001f).
 - Establecer que las instituciones que no logren su acreditación dentro de un plazo fijado ya no podrán aceptar estudiantes.
 - Desarrollar un examen nacional para la admisión a cualquier institución de formación docente.
 - Desarrollar un examen nacional como prerrequisito para ingresar a la carrera docente, basado en un nuevo conjunto de estándares que definan lo que los maestros deben saber y ser capaces de hacer⁴⁸.
 - Desarrollar sistemas especiales de certificación para funcionarios de nivel medio, directores y maestros⁴⁹ (Ministerio de Educación 2001f).

⁴⁷ La experiencia de PLANCAD muestra que una operación de "rescate" de tres semanas, aunque vital para dar inicio a los cambios, no puede sustituir una educación básica sólida ni los cuatro o cinco años de una formación inicial de calidad para los docentes.

⁴⁸ Estos estándares también podrían utilizarse para evaluar a los maestros.

⁴⁹ Al respecto, valdría la pena considerar un certificado especial para maestros de niños más pequeños, posiblemente desde inicial hasta tercer grado (de 3 a 8 años). Los maestros de preescolar y de primero a tercer grados necesitan estudiar el desarrollo cognitivo temprano y el desarrollo del lenguaje, las teorías sobre el aprendizaje y las estrategias de enseñanza especiales para niños pequeños.

- Evaluar la experiencia del PLANCAD y otros programas de capacitación en servicio para extraer lecciones que sirvan para planificaciones futuras (*Carta*).
- Reorientar la capacitación de docentes en servicio de manera que esté vinculada con las propuestas de desarrollo de las escuelas⁵⁰ (*Carta*).
- Desarrollar un sistema nacional de capacitación de docentes en servicio flexible y que permita que redes de escuelas o de maestros reciban financiamiento para investigar o para recibir capacitaciones que hayan sido aprobadas por el MED y que sean ofrecidas por una red de instituciones también aprobadas por el Ministerio (*Carta*).
- Enfatizar en los siguientes puntos durante la formación docente:
 - Estrategias para facilitar el aprendizaje participativo, el pensamiento crítico y la resolución de problemas.
 - Estrategias de evaluación, sobre todo formativa, que usen los errores de los estudiantes como “una ventana a su pensamiento”, para planificar instrucción adicional.
 - Uso apropiado del tiempo, y la importancia del tiempo de aprendizaje en el logro escolar.
 - Planificación de lecciones, series de lecciones o unidades didácticas por días o periodos más largos.
 - La enseñanza de lectura, matemática y composición escrita.
 - Trato positivo a los niños: estrategias positivas para mantener el orden, técnicas para un tratamiento positivo de los errores de los estudiantes.
- Mantener expectativas altas para todos los maestros en formación, y enfatizar en la importancia de que ellos mismos tengan expectativas altas frente a sus propios alumnos⁵¹.

⁵⁰ Bello (2001a, p. 4) señala la necesidad de que las escuelas se conviertan en “centros de aprendizaje permanente”.

⁵¹ Arregui (2001) dice que “Nuestra posición es que algunos de los factores principales del deterioro y la crisis actual de la educación nacional han sido justamente las expectativas mínimas bajas y decrecientes...”.

- Aplicar en los programas de capacitación el mismo tipo de enseñanza que se espera que los maestros utilicen y enseñar a los maestros a trabajar juntos y a aprender unos de otros.
- Planificar una capacitación en servicio en la que el capacitador asesore al maestro en el aula.
- Dar capacitación a todos los maestros en técnicas de enseñanza multigrado⁵².

Comentario: Otra sugerencia sería considerar el desarrollo de escuelas o aulas de demostración, de manera que los maestros puedan visitarlas y observar a maestros excelentes. Algunos sistemas, tales como la Escuela Nueva en Colombia y el Distrito 2 en Nueva York, realizan gran parte de su formación en servicio permitiendo a los maestros visitar aulas de maestros excelentes (a la vez que se proveen sustitutos para las aulas de aquellos que salen de visita)⁵³.

D. Mejorar el estatus y las condiciones de trabajo de los maestros

“ Los docentes son los únicos actores capaces de cambiar lo que se enseña y cómo se enseña, y también los únicos que tienen la capacidad de adaptar la enseñanza a cada necesidad del niño: cualquier reforma satisfactoria solo puede ser lograda por ellos y a través de ellos” (Hallak, 2000).

1. Mejorar los salarios de los maestros:
 - Pagar a los maestros un salario que les permita mantenerse y actualizarse profesionalmente.

⁵² La mayoría de las técnicas que son útiles en la enseñanza multigrado son también excelentes para aulas de un solo grado. Además, son consistentes con el nuevo enfoque pedagógico promovido por el MED.

⁵³ En el Distrito 2 de Nueva York, se capacitó a un grupo de sustitutos para facilitar este proceso. Primero un maestro debía visitar el aula del maestro considerado excelente durante tres semanas; luego retornaría a su propia aula y pondría a prueba las nuevas técnicas. Más tarde, el maestro excelente sería relevado (con un sustituto capacitado enseñando en su aula) para que visite al maestro aprendiz y le ayude a aplicar sus nuevas capacidades (Elmore y Burney, 1997).

- Hacer que a más altas expectativas correspondan salarios más altos⁵⁴.
- Rediseñar el escalafón de remuneraciones para pagar más a maestros con mayor formación y con títulos más avanzados.
- Considerar sanciones para maestros, en particular en relación con la asistencia (*Voces*).
- Ligar la remuneración a los méritos de los docentes (*Voces*).

Comentario: Son muchas las recomendaciones sobre la necesidad de vincular la remuneración docente al mérito, pero los mismos maestros suelen resistirse a ello. También se ha señalado que dar un pago adicional a ciertos maestros basado en el mérito sería contraproducente si se desea establecer una cultura escolar exitosa en la que todos trabajen y aprendan juntos. Una solución a este problema sería remunerar mejor a los maestros que tienen más responsabilidades. Por ejemplo, una maestra excelente podría hacer de tutora para nuevo personal de la escuela. Su aula podría servir como aula de demostración, tal como se mencionó antes. Esa maestra podría ser seleccionada para enseñar ciertos cursos de capacitación en servicio. Otra idea es dar una bonificación a todos los maestros de las escuelas que cumplan sus metas con éxito y mejoren el aprendizaje de sus alumnos.

2. Mejorar las condiciones de trabajo de los maestros:
 - Dar a los maestros la oportunidad de trabajar cerca de sus hogares.
 - Dar vivienda a los maestros rurales que tienen que vivir lejos de sus hogares.

Comentario: Un tema que no es mencionado por la mayoría de peruanos es el número de alumnos por aula. Aunque este número está descendiendo por la disminución de matrículas y el exceso de oferta de

⁵⁴ Un documento de trabajo del MED hace referencia a las actuales "bajas remuneraciones para bajos riesgos" (Ministerio de Educación, 2001d) y otro sugiere un modelo totalmente nuevo en el que todos los nuevos maestros serían contratados a plazo fijo (Ministerio de Educación, 2001f). Estos maestros serían evaluados con cuidado, y si su desempeño resultase satisfactorio, se les renovarían sus contratos. A los maestros ya nombrados se les podría dar la opción de permanecer en el sistema de nombramiento con su salario actual, o de ser recontractados y recibir una remuneración más alta por trabajos menos seguros.

maestros, todavía es común ver aulas con 40 o 50 alumnos. Investigaciones recientes demuestran que el desempeño escolar es más alto si las clases se desarrollan con pocos alumnos en primero y segundo grados (Mosteller *et al.*, 1966). En la situación peruana, en la que muchos maestros tienen poca capacitación y los niños son particularmente pobres y necesitan mucha ayuda adicional para tener éxito, parece razonable pensar que una política para mantener las clases con el menor número posible de alumnos en los grados más bajos permitiría que se den las interacciones maestro-alumno que promueven la autoestima, las experiencias escolares positivas y el aprendizaje escolar.

3. Desarrollar medidas para mejorar la moral y el prestigio de los docentes:
 - Desarrollar un sistema de reconocimientos y premios para los maestros que realizan un buen trabajo.
 - Promover la participación activa de maestros en el desarrollo local y nacional.

I.5. Conclusiones

Aunque en los últimos años se han realizado notables mejoras en la educación primaria peruana, existe un fuerte consenso sobre las mejoras que aún se necesitan. Una encuesta nacional que recogió opiniones sobre educación, reveló un amplio reconocimiento de que la participación de los padres y la comunidad es esencial. Muchos peruanos han señalado la necesidad de dar mayor atención a la equidad, de tal manera que todos los niños peruanos, incluidos aquellos que viven en extrema pobreza y en áreas remotas, tengan iguales oportunidades de aprendizaje. El sistema de formación inicial de docentes se encuentra en proceso de reforma, pero esta reforma necesita ser monitoreada, evaluada y fortalecida. Muchos han sugerido sistemas de acreditación para las instituciones de formación docente. El sistema escolar es aún centralizado y autoritario, pero hay un creciente consenso sobre la necesidad de dar autonomía a las escuelas, de modo que se adueñen del proceso. Esto requerirá mayor capacitación y apoyo a los directores de escuela y a otros funcionarios. Es necesario establecer estándares y poner al día el sistema de

certificación de maestros y funcionarios, así como establecer un sistema sólido de evaluación y supervisión que sirva de real apoyo.

No hay una solución única para el mejoramiento de la educación pública; más bien, es necesaria una amplia variedad de acciones para generar calidad. El Perú ha dado ya valiosos primeros pasos en este sentido. Tras haber logrado el acceso universal a la primaria, la meta del Perú ahora es lograr el acceso universal a una educación de calidad.

Bibliografía

- Alcázar, L. y R. A. Balcázar (2001). "Oferta y demanda de formación docente en el Perú". Documento de Trabajo No. 7. Lima: Ministerio de Educación, MECEP.
- Arregui, P. (2000). "Las políticas educativas durante los noventa en el Perú: Resultados y pendientes", *Tarea, Revista de Educación y Cultura* (No. 46: agosto), Lima, pp. 7-11.
- Arregui, P. (2001). "Comentarios a las ponencias de Jacques Hallak y Claudio de Moura Castro". Documento presentado en la Conferencia Anual de Empresarios (CADE), enero, 2001, Lima.
- Arregui, P., H. Díaz y B. Hunt (1996). *Problemas, perspectivas y requerimientos de la formación magisterial en el Perú*. Lima: GRADE (Grupo de Análisis para el Desarrollo).
- Bello, M. (1998). "Estudio del comportamiento docente: Uso del tiempo en el aula y capacitación en escuelas primarias de dos distritos de Lima". Tesis doctoral inédita. Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia.
- Bello, M. (2001a). "Educación para el futuro; Comentario a las presentaciones de Jacques Hallak y Claudio de Moura en el CADE 2000-2001". Documento presentado en Conferencia Anual de Empresarios (CADE), enero del 2001, Lima.
- Bello, M. (2001b). "Educación para todos, pero de verdad para todos", *Tarea, Revista de Educación y Cultura* (No. 48: abril), Lima.

- Carta de Navegación (2001). *Propuestas para el mejoramiento de la educación básica pública en el período 2001-2006*. Lima: Carta de Navegación. Disponible en: www.cartadenavegacion.com
- Consulta Nacional de Educación (2001a). *Propuesta para un acuerdo nacional por la educación*. Lima.
- Consulta Nacional de Educación (2001b). *Voces del país; Informe de los resultados de la Consulta Nacional de Educación*. Lima.
- Cueto, S. y M. Chinen (2000). "Impacto educativo de un programa de desayunos escolares en escuelas rurales del Perú". Documento de Trabajo No. 34. Lima: GRADE (Grupo de Análisis para el Desarrollo).
- Cueto, S. y J. J. Díaz (1999). "Impacto de la educación inicial en el rendimiento en primer grado de primaria en escuelas públicas urbanas de Lima", *Revista de Psicología*, (17:1), Lima: PUCP (Pontificia Universidad Católica del Perú), pp. 74-91.
- Dawson, M. M. y M. A. Rafoth (1991). "Why Student Retention Doesn't Work", *Streamlined Seminar, National Association of Elementary Principals* 9 (3).
- Doyle, R. P. (1989). "The Resistance of Conventional Wisdom to Research Evidence: The Case of Retention in Grade", *Pbi Delta Kappan* (Nov.), pp. 215-220.
- Elmore, R. y D. Burney (1998). *The Challenge of School Variability; Improving Instruction in New York City's District #2*. CPRE Policy Bulletin. Filadelfia, PA: Consortium for Policy Research in Education. Disponible en: www.gse.upenn.edu/cpre/index_js.htm
- Elmore, R., y Burney, D. (1998). *Improving Instruction through Professional Development in New York City's Community District #2*. CPRE Policy Bulletin. Pennsylvania, PA: Consortium for Policy Research in Education. Disponible en: http://gse.upenn.edu/cpre/index_js.htm
- Elmore, R. F. y D. Burney (1997). *School Variation and Systemic Instructional Improvement in Community School District #2, New York City*. Pittsburgh, PA: High Performance Learning Project, Learning Research and Development Center, U. de Pittsburgh.

- Gasperini, L. (1999). *The Cuban Educational System: Lessons and Dilemmas*. LCSHD Paper Series No. 48. Washington, D.C.: Banco Mundial, LAC, Departamento de Desarrollo Humano.
- Goertz, M. E., R. E. Floden y J. O'Day (1995). *Studies of Education Reform: Systemic Reform* (3 volúmenes). Pennsylvania, PA: Consortium for Policy Research in Education. Disponible en: http://gse.upenn.edu/cpre/index_js.htm
- Guadalupe, C. (2001). "Evolución de los principales indicadores de la educación primaria y secundaria escolarizada de menores 1993-1998". Documento de Trabajo No. 8. Lima: Ministerio de Educación, MECEP. Disponible en: <http://www.minedu.gob.pe>
- Hallak, J. (2000). "Educación para el Futuro". Documento presentado en la Conferencia Anual de Empresarios (CADE), enero, 2000, Lima.
- Instituto APOYO (2001). *Evaluación de los efectos y resultados intermedios del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECEP)*. Lima, Perú: Ministerio de Educación.
- Jacobs, J. (1995). *A Schoolteacher in Old Alaska/The Story of Hannah Breece*. Nueva York: Vintage Books.
- López de Castilla, M., L. Trapnell y M. Rengifo (1990). *Ser maestro en la Amazonía*. Serie: Autoeducación Docente No. 5. Lima: Instituto de Pedagogía Popular.
- Ministerio de Educación (1993). *Diagnóstico general de la educación*. Lima, Perú: MED, BM, PNUD, GTZ, Unesco/OREALC.
- Ministerio de Educación. (1999-2001). *Boletín Crecer*, No. 1-7; *Boletín UMC*, No. 8-15. Lima, Perú: Ministerio de Educación, Unidad de Medición de Calidad Educativa. Disponible en: <http://www.minedu.gob.pe>
- Ministerio de Educación. (2000a). *Educación para todos 2000; Perú: Informe Nacional de Evaluación*. Lima, Perú: Ministerio de Educación, Oficina de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa; Comisión Nacional Peruana de Cooperación con la UNESCO.

- Ministerio de Educación. (2000b). *Informe de progresos del programa al mes de diciembre de 2000; Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria*. Lima: Proyecto MED-BIRF.
- Ministerio de Educación. (2000c). *La educación peruana a inicios del nuevo siglo; Información y análisis sobre los cambios recientes en la educación peruana*. Lima: Ministerio de Educación, Oficina de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa, Unidad de Estadística Educativa. Disponible en: <http://www.minedu.gob.pe>
- Ministerio de Educación (2001a). “Efecto de la escuela en el rendimiento en lógico-matemática en cuarto grado de primaria”, *Boletín UMC*, No. 8. Lima: Ministerio de Educación, Unidad de Medición de Calidad Educativa; GRADE (Grupo de Análisis para el Desarrollo). Disponible en: <http://www.minedu.gob.pe>
- Ministerio de Educación (2001b). *El desarrollo de la educación*. Lima: Oficina de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa; Comisión Nacional Peruana de Cooperación con la UNESCO.
- Ministerio de Educación (2001c). “El Perú en el primer estudio internacional comparativo de la Unesco sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercer y cuarto grado”, *Boletín No. 9*. Lima: Ministerio de Educación, Unidad de Medición de Calidad Educativa; GRADE (Grupo de Análisis para el Desarrollo). Disponible en: <http://www.minedu.gob.pe>
- Ministerio de Educación (2001d). “Notas para el marco conceptual”. Documento de Trabajo. Lima: Ministerio de Educación, Oficina de Planificación Estratégica.
- Ministerio de Educación (2001e). “Reestructuración de responsabilidades en la administración del sistema educativo; documento de política”. Documento de Trabajo. Lima: Ministerio de Educación, Oficina de Planificación.
- Ministerio de Educación (2001f). “Revalorización de la carrera magisterial pública; Documento de política”. Documento de Trabajo. Lima: Ministerio de Educación, Oficina de Planificación.

- Montero, C., P. Oliart, P. Ames, Z. Cabrera, y F. Uccelli (2001). *La escuela rural: Modalidades y prioridades de intervención*. Documento de Trabajo No. 2. Lima: Ministerio de Educación, MECEP. Disponible en: <http://www.minedu.gob.pe>
- Morales, A., y P. Romero (1998). *Escuelas Fe y Alegría en América Latina; Perú*. Santiago de Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación. Disponible en USAID Development Experience Clearinghouse, en: http://www.dec.org/partners/dexs_public/
- Mosteller, F., R. J. Light, y J. A. Sachs (1996). "Sustained Inquiry in Education: Lessons from Skill Grouping and Class Size", *Harvard Educational Review*, 66 (4), pp. 797-843.
- Muñoz, F. (1991). *¡A ver niños... silencio! Un estudio de interacción educativa*. Lima: PEECC (El Proyecto Escuela Ecología y Comunidad Campesina).
- Murnane, R. J. y F. Levy (1996). *Teaching the New Basic Skills: Principles for Educating Children to Thrive in a Changing Economy*. Nueva York: Martin Kessler Books; The Free Press.
- Reimers, F. (ed.). (2000). *Unequal Schools, Unequal Chances*. Cambridge, MA: Universidad de Harvard, David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- SCANS (1991). *What Work Requires of Schools*. Washington, D.C.: U.S. Departamento Laboral, The Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills, SCANS. Disponible en: <http://www.nifl.gov>
- Stein, S. (2000). *Equipped for the Future; Content Standards; What Adults Need to Know and Be Able to Do in the 21st Century*. Washington: National Institute for Literacy. Disponible en: <http://www.nifl.gov>
- Swope, J. L. y M. Latorre (1998). *Comunidades educativas; Donde termina el asfalto; Escuelas Fe y Alegría en América Latina*. Santiago de Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación. Disponible en USAID Development Experience Clearinghouse: http://www.dec.org/partners/dexs_public/

- Tedesco, J. C. (1998). *Carta informativa del IIPE*. Vol. XVI, No. 4. París: Unesco. Citado en Bello (2001b), "Educación para todos, pero de verdad para todos".
- Thomas, C., y C. Shaw (1992). *Issues in the Development of Multigrade Schools*. Documento técnico No. 172. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://www-wds.worldbank.org/>
- Vásquez, M. C. (1965). *Educación rural en el Callejón de Huaylas*. Lima: Editorial Estudios Andinos.
- Winkler, D. R., y A. I. Gershberg (2000). *Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina* (No. 17). Buenos Aires: PREAL. Disponible en: <http://www.preal.org>
- Wolff, L. (1999). *Primary Education in Cuba: Education Unit*. IDB, Sustainable Development Department.
- Wu, K. B. (1999). *Peru; Education at a Crossroads; Challenges and Opportunities for the Twentieth Century* (Vol.1, Informe No. 19066-PE). Washington, D.C.: Banco Mundial, Departamento de Desarrollo Humano, Unidad de administración de Bolivia, Paraguay y Perú, LAC.

Anexo A. Reconocimientos

No puedo agradecer aquí a todos los maestros y directores de las escuelas que he visitado. Esta lista incluye a muchos de los que visité en abril del 2001, a quienes desde entonces he importunado con incesantes preguntas, y también a varios otros colegas con los que estoy en deuda por su apoyo a lo largo de los años. Me gustaría agradecer a todos por ser tan generosos con su tiempo, sus escritos, sus pensamientos y su amistad.

Marita Álvaro Torres	Patricia Oliart
Ada Martha Aponte Cervantes	Alberto Palomino
Alix Jorge Aponte Cervantes	Miriam Pared
Patricia Arregui	María Paredes
Helga Bazán	Enrique Prochazka
Manuel Bello	Marta Quispe
Livia Benavides	Yolanda Quispe García
Cecilia Blondet	Haydee Quispe Palomino
Samuel del Castillo	Martha N. Quispe Pérez
Nery Escobar	José Rodríguez
Padre Kevin Gallagher	Haydé Josefina Rojas Correa
Fanny Gálvez Tello	Gladys Rojas Sánchez
Floriza García Amarín	Ana María Romero
Rosa García Huayta	Cecilia Thorne
Sonia Henríquez	Carmen Trelles
Eleutería Huamaní	Rosario Valdeavellano Roca Rey
Shane Hunt	Juan Fernando Vega
Jaime Jiménez Castillo	Raquel Villaseca
Pedro Marcelo Lazo	Richard Webb
Teresita Leonfebres	Luz Antonieta Yace Figueroa
Carmen Montero	Gilbert Valverde
Carmen Moscoso	Rosario Zambrano
Silvia Ochoa	

Ubicación de las escuelas visitadas

Las visitas a las escuelas fueron realizadas entre 1993 y el 2001. En muchos casos visité las ciudades y pueblos más de una vez. La mayoría de las visitas a

las ciudades incluyeron visitas a las escuelas rurales de los alrededores que se encontraban a no más de dos horas de viaje en auto. Estimo que visité aproximadamente 228 aulas.

- Área de Lima: Comas, Independencia, Puente Piedra, San Juan de Miraflores, San Juan de Lurigancho, San Martín de Porres, Miraflores, San Isidro, Villa el Salvador, Villa María del Triunfo
- Ayacucho
- Cajamarca y áreas rurales aledañas
- Huancayo
- Huancavelica y las áreas: Centro Poblado San Jerónimo de Tuna, Lambaspata, Piopata
- Huanta y alrededores
- Juliaca y áreas rurales aledañas
- Piura y las áreas Barrio Sur, Monte Sullón, Pedregal Grande, Simbilá
- Puno
- Urubamba

Anexo B. Capacitación efectuada por el PLANCAD

Cuadro B.1. Docentes capacitados y directores sensibilizados por PLANCAD entre 1995 y 1999 (Nivel primaria)

<i>Grado</i>	<i>Año en que fueron capacitados</i>	<i>Número total de docentes y directores</i>	<i>Número de capacitados</i>	<i>Todavía no capacitados</i>
Grado 1	1995		4 678	
Gr. 1 de escuelas polidocentes				
Gr. 1 y 2 de escuelas multigrado	1996		15 317	
Gr. 1 de escuelas polidocentes				
Gr. 1 y 2 de escuelas multigrado	1997		15 448	
Capacitación complementaria de grado 2	1997		7 516	
Gr. 3 y 4 de escuelas polidocentes	1998		19 977	
Gr. 5 y 6 de escuelas polidocentes				
Gr. 3-4 multigrado	1999*		27 000*	
Unidocentes	Piloto 1999*	8 731	40*	8 691
Total docentes de primaria, de escuelas polidocentes o multigrado		127 957	89 976	37 981
Total docentes de primaria		136 688	90 016	46 672
Talleres de sensibilización para directores del nivel primario	1996		8 994	
Talleres de sensibilización para directores del nivel primario	1997		4 314	
Total, talleres de sensibilización para directores de nivel primario			13 308	
Capacitación de directores del nivel primario en liderazgo técnico-pedagógico		17 000		17 000
Total docentes y directores de nivel primario		153 688	103 284	63 672

*Capacitaciones programadas (nunca se llevó a cabo el proyecto de capacitación de unidocentes).

Nota: *Escuela polidocente*: es una "escuela completa", es decir, con un aula y un maestro para cada grado, del primero al sexto; *Escuela multigrado*: es una "escuela incompleta", es decir, con algunas aulas de dos o más grados, en las que enseña un solo maestro; *Escuela unidocente*: una escuela con solo un maestro, que puede o no tener todos los grados, del primero al sexto. En este cuadro, "unidocente" se refiere a los maestros de las escuelas de una sola aula. *Sensibilización*: se refiere a la orientación sobre PLANCAD que se dio a los directores.

Fuente: Oficina de Estadística del MED y reportes de las direcciones regionales y departamentales de Educación del país a la Oficina PLANCAD.

Cuadro B.2. Docentes y directores capacitados por PLANCAD, 1995-2000

<i>Año</i>	<i>Inicial</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>
1995		4 678	
1996	2 303	24 311	
1997	3 235	27 278	2 938
1998	3 621	19 977	13 473
1999	4 514	27 407	7 731
2000		39 182	

Nota: Las discrepancias aparentes entre este cuadro y el anterior se deben a que las cifras de este cuadro son la suma de maestros y directores.

Fuente: Ministerio de Educación, 2001b, p. 40.

Anexo C. Cambios en la matrícula, 1993, 1998, 1999

El Cuadro C.1 muestra algunos cambios en la matrícula escolar de 6 años, 11 años y de 6 a 11 años, entre 1993, y 1998 y 1999, para todos los niños del Perú.

El Cuadro C.2., por su parte, muestra el número y porcentaje de niños en cada grado que tienen la edad apropiada para el grado. Revela una mejora considerable en el número de niños que se encuentra en el grado apropiado en los últimos años. Lamentablemente, estos datos incluyen los niños de las escuelas tanto públicas como privadas, así que no es posible determinar en qué medida esta mejora es cierta para las escuelas públicas.

Cuadro C.1. Matrícula y porcentaje del grupo de edad matriculado, 1993, 1998, 1999

<i>Edad</i>	<i>1993 Matrícula</i>	<i>1993 % del grupo etéreo</i>	<i>1998 Matrícula</i>	<i>1998 % del grupo etéreo</i>	<i>1999 Matrícula</i>	<i>1999 % del grupo etéreo</i>
6 años	451 729	80,0	551 333	96,3	550 758	96,3
11 años	490 982	90,5	541 378	96,6	545 447	96,6
6-11 años	2 925 902	88,0	3 295 061	96,9	3 304 150	96,9

Fuente: Ministerio de Educación

Cuadro C.2. Número y porcentaje de niños por grado en edad normativa en 1993, 1998, 1999

<i>Edad</i>	<i>Grado que corresponde a la edad</i>	<i>1993 Niños en edad normativa en el grado</i>	<i>1993 % de Niños en edad normativa en el grado</i>	<i>1998 Niños en edad normativa en el grado</i>	<i>1998 % de Niños en edad normativa en el grado</i>	<i>1999 Niños en edad normativa en el grado</i>	<i>1999 % de Niños en edad normativa en el grado</i>
6 años	1	445 076	78,8	547 807	95,7	549 611	96,1
7 años	2	298 169	53,2	447 089	78,4	449 546	78,8
8 años	3	253 335	45,5	362 387	63,8	365 089	64,1
9 años	4	231 136	41,6	323 862	57,2	323 355	57,0
10 años	5	213 143	38,9	283 476	50,3	301 261	53,2
11 años	6	207 430	38,2	267 740	47,8	280 040	49,6
6-11 años	1-6	1 648 288	49,8	2 232 362	65,6	2 268 902	66,5

Fuente: Ministerio de Educación, 2000c.

Anexo D.

Resultados de la evaluación comparativa de la Unesco

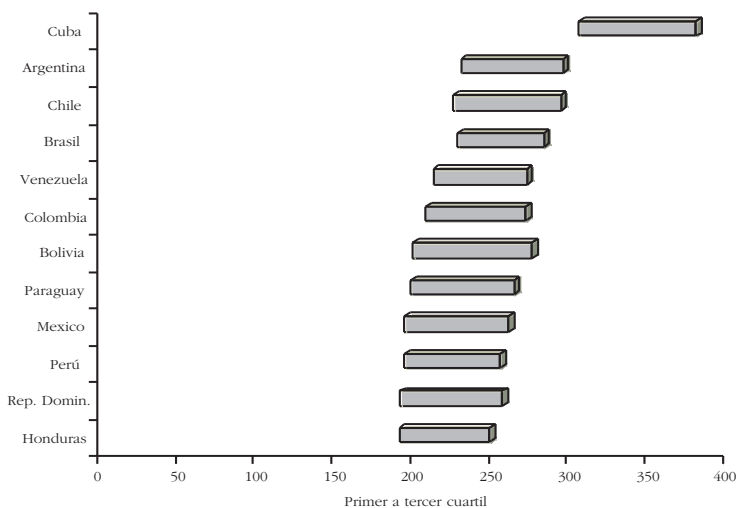
Los países se encuentran ordenados según sus puntajes medianos.

**Cuadro D.2. Puntaje en lenguaje en el tercer grado,
prueba comparativa de la Unesco**

	<i>Promedio</i>	<i>Primer cuartil</i>	<i>Tercer cuartil</i>
Cuba	343	305	380
Argentina	263	230	295
Chile	259	225	294
Brasil	256	228	283
Venezuela	242	212	272
Colombia	238	207	271
Bolivia	232	199	275
Paraguay	229	198	264
México	224	194	260
Perú	222	194	255
República Dominicana	220	191	256
Honduras	216	190	248

Fuente: Ministerio de Educación, 2001c.

Gráfico D1. UNESCO. Puntaje en la prueba de lenguaje en tercer grado

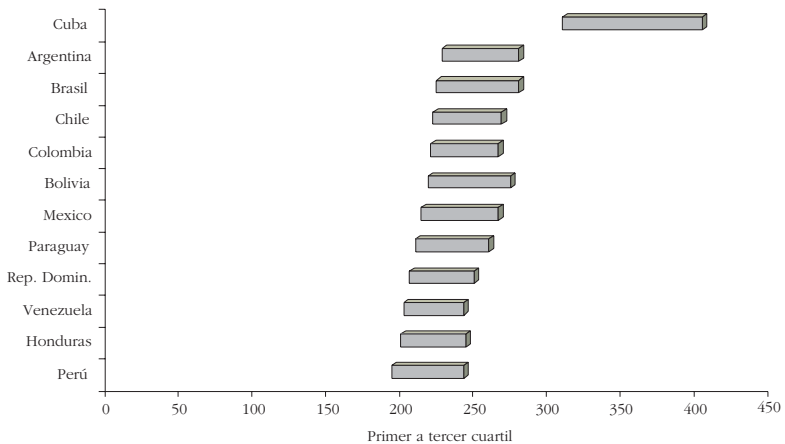


**Cuadro D.2. Puntaje en matemática en el tercer grado,
prueba comparativa de la Unesco**

	<i>Promedio</i>	<i>Primer cuartil</i>	<i>Tercer cuartil</i>
Cuba	351	308	403
Argentina	251	226	278
Brasil	247	222	278
Chile	242	220	267
Colombia	240	219	264
Bolivia	240	217	273
México	236	212	264
Paraguay	232	208	258
República Dominicana	225	204	248
Venezuela	220	200	241
Honduras	218	198	242
Perú	215	192	241

Fuente: Ministerio de Educación, 2001c.

Gráfico D2. UNESCO. Puntaje en la prueba de matemáticas en tercer grado



II

Estándares y retos para la formación y el desarrollo profesional de los docentes¹

Patricia Arregui

II.1. Consideraciones introductorias

Actualmente, en el Perú hay aproximadamente 200 000 estudiantes matriculados en institutos superiores pedagógicos o en facultades de Educación. De mantenerse estables el volumen de matrícula y las tasas de culminación de sus programas, en los próximos diez años egresarán de sus aulas alrededor de 150 000 nuevos maestros.

Muchos de ellos, entre un tercio y la mitad del total, posiblemente no llegarán a ejercer su profesión o renunciarán a ella luego de un corto período². Pero otros sí llegarán a tener en sus manos buena parte de la responsabilidad de educar a los niños peruanos que, antes de mediar este nuevo siglo, serán quienes “hagan y deshagan” en este país; los responsables de construirlo o salvarlo, de cuidarlo o liderarlo. O de esos niños que, si las cosas resultan muy diferentes a nuestras esperanzas, serán tan solo víctimas de procesos sobre los cuales no tendrán la capacidad de ejercer control alguno.

¹ La autora elaboró esta ponencia en el año 2000 para presentarla en el I Congreso Internacional de Formación de Formadores y III Congreso Nacional de Institutos Superiores Pedagógicos “La Salle 2000”, realizado en Urubamba, Cusco, en agosto del 2000.

² Estas proyecciones se basan en estimaciones de oferta y demanda de docentes para educación inicial, primaria y secundaria realizadas en el marco de un diagnóstico realizado a mediados de los noventa (Arregui, Hunt y Díaz, 1996).

A riesgo de repetir lo que ya son lugares comunes en nuestro ámbito de reflexión y quehacer, debe destacarse que existe actualmente abundante evidencia empírica basada en estudios comparativos entre países, regiones y períodos, de que la calidad de los docentes es uno de los factores que inciden con mayor fuerza en los logros de aprendizaje de los niños, quizá más importante que todos los demás juntos. Solo si mejora la calidad de los profesores que empiezan y continúan trabajando en la enseñanza, podremos garantizar que los ciudadanos de este país sean individuos con valores y competencias que les permitan mejorar la calidad y las condiciones de su propia vida y las de sus congéneres. Y solo si la calidad de los maestros mejora, podrá el país adaptarse a una sociedad y a una economía crecientemente globalizadas, que dependen enormemente del conocimiento, y de las maneras en que este se obtiene, se analiza, se comunica, se distribuye y se aplica a la solución de problemas.

Sabemos que muchas de las más de 350 instituciones en las cuales se forman esos futuros docentes en el Perú³ se ven obligadas a operar en condiciones bastante precarias. Pese a ello, no les queda sino asumir su responsabilidad por la manera en que están educando a los maestros y, por lo tanto, por la manera en que se educará en el futuro próximo a los niños peruanos. Tienen que dar seria consideración a todo aquello que está en sus manos para elevar la calidad de los futuros educadores.

Y esta, imagino, es la razón principal por la cual hemos asistido todos a este evento, reflejando algo que Rosa María Torres ha identificado como un importante y positivo cambio de actitud de los docentes y sus organizaciones en América Latina: su creciente capacidad propositiva, ya no solo reactiva, frente a la educación y el cambio educativo. Luego de identificar las numerosas razones que llevaron a los docentes de América Latina y a sus organizaciones gremiales a asumir pasivamente o a oponerse y resistirse a la sucesión de

³ Estimado grueso basado en el número de centros de formación magisterial públicos (118) y privados (177) reportados en las estadísticas del MED para 1997 que aparecen en su página web, el número de facultades de educación en funcionamiento en 1995 (38) y una veintena de otro tipo de instituciones superiores (institutos de arte, música, educación física, educación religiosa, etcétera) que otorgan título de docente.

reformas educativas que les fueron impuestas en los últimos decenios, señala entre los indicadores de este cambio de actitud:

...la organización de congresos nacionales y otros eventos con participación docente; elaboración y discusión de propuestas, y conducción de procesos de consulta y debate en torno a planteamientos propios para una reforma educativa alternativa; creación de centros de investigación y capacitación, o bien de ONG y fundaciones, adscritas a las organizaciones sindicales y gremiales; desarrollo de investigaciones propias; impulso de diversos mecanismos de información, comunicación e intercambio a nivel intra e internacional; y dinamización de movimientos pedagógicos a nivel nacional en la línea de construir un pensamiento y una propuesta educativa desde los docentes...⁴.

La realización de este Congreso Internacional de Formación de Formadores y el simultáneo Congreso Nacional de Institutos Superiores Pedagógicos organizado por el Instituto La Salle, y de otros eventos convocados por la Derrama Magisterial y por Tarea, son un indicador positivo de que esta tendencia empieza a enraizarse en el Perú.

II.2. Las reformas, los maestros y su ejercicio y desarrollo profesional

Estamos saliendo apenas de un período prolongado durante el cual la idea de que el alumno es el protagonista constructor de su propio aprendizaje y de que el educador no es “sino” el facilitador de tal proceso, ha sido con frecuencia equívocamente comprendida como que el maestro no tiene que “poseer” nada, pues no tiene que “dar” nada que no sea seguridad emocional, autoestima, afecto, climas apropiados y estimulantes, etcétera.

Empieza ahora a rebrotar el sentido común de que si queremos que todos los estudiantes aprendan, tenemos que contar con maestros adecuadamente preparados para enseñar. De manera muy sintética, puede decirse que

⁴ Torres, 1999, p. 30.

los docentes deben llegar a sus aulas, y mantenerse en ellas, con una comprensión sólida y profunda de las materias que enseñan, con una comprensión basada en la observación y reflexión sobre la manera en que los niños —sus niños— aprenden (lo que implica también una comprensión reflexiva sobre las maneras en que ellos mismos y el colectivo al que pertenecen aprenden), con expectativas altas respecto de las posibilidades de logros de todos sus alumnos y de los suyos propios y con un fuerte compromiso de apoyarlos para alcanzarlos.

Para que los nuevos educadores lleguen a las aulas en esas condiciones es necesario que las instituciones donde se forman los docentes se transformen, a fin de que los nuevos maestros aprendan de una manera diferente. Si ellos mismos no “aprenden a aprender” de maneras múltiples y renovadas, difícilmente se logrará que las políticas de mejoramiento educativo rindan plenamente sus frutos. Esto, porque, en última instancia, como afirma Lucrecia Tulic:

...la mejora de la calidad educativa se dilucida dentro de las aulas, en las relaciones que se establecen entre docentes y alumnos, en los conocimientos que se ponen en juego, en la enseñanza que efectivamente se imparte y en el tipo de actividades que son propuestas para el aprendizaje de los niños⁵.

Los profesores-formadores de las instituciones de formación magisterial deben modelar los conocimientos y comportamientos que sustentan una enseñanza excelente. Tendríamos que ver en todas o en la mayoría de las aulas de facultades e institutos (y en las aulas de las escuelas donde los futuros docentes realizarán sus prácticas pre profesionales) el tipo de prácticas pedagógicas que queremos ver en las aulas (obviamente, adaptadas a un cuerpo estudiantil de un nivel psicológico y cognitivo bastante más avanzado).

Para llegar a ello, un objetivo clave de cualquier propuesta sería de reforma educativa —incluso de aquellas que parecen plantear como su eje

⁵ Tulic, 1999.

central lo administrativo o lo económico y tienen como valores-meta máximos el incremento de la eficiencia y la eficacia— debería incluir cambios profundos en la formación inicial y permanente de los docentes y en la estructura e incentivos de la carrera magisterial, para estimular el desarrollo profesional permanente del profesorado.

Pero si se examina la mayor parte de las reformas o los procesos más o menos extendidos de cambio que se vienen dando en toda América Latina, veremos siempre que las modificaciones en las formas en que se preparan los futuros maestros son, por lo general, las últimas en discutirse e introducirse. Se construye o renueva los edificios escolares, se reforma el currículo, se diseña y distribuye nuevos textos y materiales educativos, se introduce sistemas de evaluación de rendimiento estudiantil e incluso de evaluación de desempeño docente, se moderniza los sistemas de información y estadística, se modifica la cadena administrativa y supervisora, se brinda directa o indirectamente capacitación en servicios a grupos significativos de docentes, etcétera. Pero la revisión de la manera en que se forma a los docentes, la manera en que se da el proceso de convocatoria y selección de aspirantes a futuros maestros, la organización del proceso en términos de los tipos de instituciones que participan en la formación y la articulación entre ellos, los contenidos de los cursos y los métodos de enseñanza que se utilizan se dejan para mañana.

Pero hemos visto que mañana puede ser ya muy tarde. Ya están actualmente en pleno proceso de formación los que serán los maestros de varias generaciones del siglo en curso. ¿A qué se debe esa postergación, ese aparente descuido?

Viví recientemente la experiencia de intentar definir con un grupo de colegas una agenda “consensuada” respecto de las prioridades de acción en la educación peruana para los próximos veinte años. Nos pusimos rápidamente de acuerdo en lo siguiente:

...Tras seis años de desarrollo de actividades que apuntan a nuevas maneras de lograr aprendizajes en el Perú... es evidente que... la convocatoria, selección, formación, certificación, carrera, remuneraciones e incentivos y desarrollo profesional permanente de los docentes... son... los puntos centrales de cualquier agenda futura. Ningún “*shock*

educativo” ni recurso masivo a tecnologías informáticas y comunicacionales de punta desterrará la necesidad de hacer algo serio —quizá gradual, quizá sin logros espectaculares de corto plazo— para que los docentes puedan cumplir los viejos y nuevos roles en la tarea educativa que con seguridad seguirán siendo llamados a ejercer durante mucho tiempo más...

y lo colocamos a la cabeza de la lista de pendientes.

Tras dos rondas de consultas a personas tanto o más comprometidas que nosotros con el desarrollo educativo en nuestro país, el tema resultó postergado hasta el quinto lugar. Y, en mi opinión, esto sucedió, no porque fuera menos importante desde la perspectiva de esos expertos, sino por una razón que ya habíamos anticipado en el mismo texto:

Entre la apropiación del discurso pedagógico renovado y el desarrollo de capacidades de aplicarlo en el aula hay un abismo que empieza a ser documentado, pero también aparecen prácticas aparentemente más exitosas que requieren confirmación de su efectividad para divulgarse y extenderse... Si los cambios propuestos han de realmente materializarse y sus efectos anticipados realizarse, es indispensable encontrar mejores maneras de reclutar, formar, retener, estimular y recompensar a los educadores... [pero] la alta sensibilidad social y política de estos temas hace difícil su discusión...

Existen también, claro está, consideraciones de costos, dada la magnitud del esfuerzo requerido (recordemos el número de instituciones de formación actualmente en funcionamiento y el volumen de matriculados que absorben). Y está también, por supuesto, la complejidad y las múltiples aristas del problema.

Pero hay otra razón también muy importante, que bien señala Rosa María Torres:

... la reforma se ha caracterizado por un profundo dualismo en torno al tema docente: valoración docente en la retórica, negligencia, desprecio y desconfianza hacia los docentes en la práctica; los docentes como principales responsables de los problemas educativos y el “deterioro” de la calidad de la educación, y al mismo tiempo como salvadores y principales

responsables de la “mejoría” de dicha calidad; los docentes como obstáculos y a la vez como protagonistas del cambio educativo...⁶

Ante esta ambivalencia acerca de los que tienen aparentemente las riendas, no sorprende la falta de convocatoria “desde arriba” para una participación real en el diseño, validación e implementación de las propuestas de reformas; y ante la consulta esporádica y meramente formal en muchos casos, no sorprende que la posición de los docentes haya sido, cuando no de antagonismo o desconfianza, al menos de perplejidad y reserva.

Por el contrario, llama la atención el entusiasmo con que frecuentemente muchos de ellos abrazan las propuestas de cambio e intentan aplicarlas. Los maestros peruanos comprenden que la concepción de los procesos educativos ha cambiado, que lo que esperamos que aprendan los educandos ha cambiado y que, por lo tanto, debe cambiar también su manera de enseñanza. Y están dispuestos a participar y a apropiarse de procesos que puedan contribuir a ello, aun cuando la invitación no ha sido formulada del modo más apropiado ni la propuesta sea del todo coherente.

Muchos docentes entienden ahora que los roles de padres sustitutos, misioneros abnegados, apóstoles, amigos y cuidadores de los niños y transmisores de valores tradicionales por ellos mismos atesorados —con todo lo ineludibles que puedan resultar— ya no son suficientes. Comprenden que tienen que desarrollar, al menos con la misma intensidad, el papel del educador profesional, autónomo, conocedor de materias sustantivas que enseña, ejecutor y generador de prácticas y conocimientos pedagógicos siempre renovables.

Pero este cambio no es sencillo, ya que, como bien anotan numerosos autores, el ritmo de avance en los conocimientos de las distintas disciplinas torna obsoletos muchos contenidos muy rápidamente, y la investigación sobre procesos pedagógicos también está produciendo conocimientos útiles a pasos agigantados. También “complican” la escena la multiplicación de canales de transmisión de información y posible generación de aprendizajes que van “por fuera” de la escuela, la evidentemente creciente heterogeneidad so-

⁶ Torres, 1999, p. 14.

cial y cultural de las poblaciones escolares a las cuales el maestro común y corriente tiene que atender (particularmente en zonas urbanas involucradas en corrientes migratorias), y, en el caso de las escuelas rurales, la homogeneidad relativa de las aulas, la cual le resulta “ajena” al educador, ya expuesto a un escenario cultural más amplio o diverso.

Por otro lado, casi a contrapelo de lo que podría interpretarse de las frases anteriores, la escuela y los maestros se ven en la posición de tener que incrementar su papel formativo y socializador básico, complementando, en mayor medida que antes, el papel de la familia, cuya estructura y funcionamiento pasa por cambios bastante radicales en estos tiempos.

Tomando en consideración estos y otros factores, Tulic afirma que los profesionales de la educación deben ser:

...personas que actualizan permanentemente sus conocimientos disciplinarios y pedagógicos; que están familiarizadas con las nuevas tecnologías de acceso a la información; que poseen competencias didácticas complejas y capacidad de reflexión y aprendizaje a partir de la experiencia, como para adecuar su propuesta de enseñanza a públicos y contextos diferentes; que poseen una importante capacidad para las relaciones interpersonales, en áreas tales como la conducción de grupos, la relación con la diversidad y la interacción con los colegas; y que asumen un sentido ético y de compromiso social en el ejercicio de la profesión⁷.

Me pregunto si estas demandas no son básicamente similares a las que hoy en día se le hacen a muchos otros profesionales involucrados en la prestación de servicios. Y, también, considerando el valor del componente vocacional para elegir una ocupación, ¿qué retos especiales suponen estas exigencias para un colectivo de futuros y actuales docentes, entre los cuales, a juzgar por alguna evidencia disponible, menos del 1% habría optado porque le parecía “una profesión interesante”?⁸.

⁷ Tulic, 1999, p. 4.

⁸ Arregui, 1996, p. 8.

Y, ¿qué distingue a una profesión de otras ocupaciones? Según un viejo líder sindical de Educación⁹, y de acuerdo con las definiciones convencionales sociológicas, el rasgo distintivo de una profesión es que las actividades y servicios de buena calidad que brindan sus adscritos están sustentados en un cuerpo específico de conocimientos, lo que es así reconocido tanto por los profesionales mismos como por quienes demandan sus servicios. Es la propia profesión, por medio de sus organizaciones, la que define el tipo de entrenamiento y los estándares de desempeño que se exigirán a aquellos que quieran trabajar en su campo; la que exige una formación y capacitación rigurosas para adquirir los conocimientos y habilidades necesarios para practicar la ocupación; la que introduce a la carrera a los nuevos miembros de una manera sistemática y rigurosa; y, también, la que determina que los profesionales tengan un reconocimiento social específico.

No solamente es necesario cambiar la formación docente; también es indispensable fortalecer la docencia como una profesión, definiendo con mayor precisión las características que la distinguen hoy, y en el Perú, de otras ocupaciones con objetivos confluyentes en la formación de las futuras generaciones.

II.3. Estándares para la educación escolar y para la formación, el desarrollo y el ejercicio profesional de los docentes: una demanda extendida

El tema general de los estándares hizo su aparición recientemente en el escenario mundial de las políticas educativas. Es quizá en los Estados Unidos, país en el cual la gestión de los sistemas educativos es sumamente descentralizada y donde los estados individuales y las comunidades y consejos locales tienen un grado inusual de ingerencia en su conducción, donde su desarrollo, debate e implementación están más extendidos. Es también en ese país donde el

⁹ Albert Shanker, citado por Sandra Feldman en un discurso durante la convención bienal de la Federación Americana de Maestros, en AFT (2000).

descontento con la calidad de la educación está más difundido¹⁰, donde el gasto promedio por alumno es significativamente más alto¹¹ y donde la búsqueda de elementos “clave” para articular las centenas de iniciativas reformistas en curso parece incesante. Por todo ello, no es difícil encontrar declaraciones oficiales y encuestas de opinión pública que recogen la necesidad de estándares para la educación escolar y para la formación o ejercicio profesional docente, emitidas por una gran variedad de actores sociales.

Así, por ejemplo, según el Consejo Americano de Educación (American Council on Education, ACE), una asociación de instituciones de educación superior estadounidenses, los mejores programas de formación docente comparten varias características. Entre ellas destacan: una visión compartida de lo que es una buena enseñanza; estándares de práctica y desempeño bien definidos; uso extendido de métodos basados en problemas reales, tales como estudios de caso o evaluación de portafolios; y una fuerte relación entre el programa de formación de docentes y escuelas orientadas a las reformas¹².

El Consejo Nacional para Estándares Profesionales en la Enseñanza (National Board for Professional Teaching Standards)¹³ destaca que en las escuelas estadounidenses trabajan ya muchos maestros excelentes, pero que su trabajo a menudo no es recompensado adecuadamente, mientras que sus conocimientos y habilidades no reciben el reconocimiento debido o son subutilizados. El Consejo considera que describir con precisión lo que sería una práctica sobresaliente y reconocer a quienes logran desempeñarla son los primeros pasos esencia-

¹⁰ Curiosamente, las encuestas de opinión registran repetidamente que la crítica que los ciudadanos hacen al sistema de educación pública, en general, no la aplican a la escuela en la cual se educan sus propios hijos. Encuestas Gallup, varios años.

¹¹ Hay grandes diferencias entre estados y distritos escolares, dependiendo de su capacidad de recaudar tributos locales y gestionar recursos complementarios de los gobiernos estatales y federal.

¹² ACE (1999).

¹³ El Consejo fue creado en 1987 con amplio apoyo de gobernadores, sindicatos, líderes de los consejos escolares locales, administradores del sector, funcionarios universitarios, empresarios, fundaciones, y está conformado por 63 directores, la mayoría de los cuales son docentes. Forma comités para elaborar estándares profesionales y otorgar, luego de una evaluación de desempeño bastante más rigurosa que los exámenes de licenciatura usuales, certificaciones en 30 campos diferentes (surgidos de la combinación de diversas áreas temáticas, inclusive la de “generalista” con niveles de desarrollo del estudiantado: 3 a 8 años, 7 a 12, 11 a 15, etcétera).

les para darle forma al tipo de profesión docente que su país requiere, dada la importancia central de los maestros para la educación. Por ello, se ha abocado a la misión de establecer estándares altos y rigurosos sobre lo que los buenos maestros —los maestros competentes— deben saber y ser capaces de hacer, y a desarrollar y administrar un sistema nacional voluntario de evaluación y certificación de los docentes que alcanzan esos estándares¹⁴.

Para el Consejo, sin embargo, este proceso de “segunda certificación”¹⁵ no es solo un sistema de reconocimiento o recompensa para los buenos docentes. El proceso es, en su opinión:

... tanto una oportunidad de repensar la manera en la cual la profesión se organiza para promover el crecimiento y desarrollo continuo de sus miembros, como una oportunidad de diseñar nuevas maneras de organizar y administrar las escuelas de manera que se capitalicen sobre la base de la experiencia de educadores muy competentes¹⁶.

Por su parte, en julio de 1998, durante la convención bienal de la Federación Americana de Docentes (American Federation of Teachers, AFT), una de las dos grandes federaciones gremiales estadounidenses, se aprobó una resolución referida a su compromiso con el mejoramiento de la calidad de los docentes y la revaloración de la profesión docente, cuyas recomendaciones finales urgían a los maestros y sus organizaciones, entre otras acciones, a:

- trabajar con las universidades para garantizar que los programas de formación inicial de docentes mantengan estándares altos para el ingreso y el egreso, exijan preparación rigurosa en pedagogía y en las disciplinas académicas, y tengan componentes clínicos que involucren a maestros ejemplares tanto en los lugares de aplicación como en los departamentos de educación universitarios;
- trabajar con las agencias responsables de otorgar licencias y con los consejos de estándares profesionales para que exijan que **quienes se**

¹⁴ Consejo Nacional para Estándares Profesionales en la Enseñanza, 1966, p. 1.

¹⁵ La primera vendría a ser la licenciatura que, en los EE. UU, la otorga cada estado, con criterios y niveles de exigencia diversos, que responden tanto a sus propios estándares, como a la situación de la demanda y oferta de maestros por la cual atraviesa.

¹⁶ Consejo Nacional para Estándares Profesionales en la Enseñanza, 1966, p. 1.

- inician en la docencia alcancen estándares altos**, que incluyan conocimiento de su disciplina, conocimiento sobre cómo aprenden los estudiantes y conocimiento de las humanidades y otras ciencias, demostrándolo por medio de evaluaciones válidas y confiables;
- trabajar con los legisladores y diseñadores de políticas en el ámbito de los distritos escolares, para asegurar que los nuevos docentes pasen por un período de inducción bien supervisado, que todos los nuevos maestros tengan la oportunidad de observar, ser observados y ser asesorados por un maestro ejemplar y **que solo docentes que hayan alcanzado los estándares profesionales obtengan estabilidad laboral**;
 - utilizar los procesos de negociación colectiva para desarrollar programas que promuevan y garanticen la calidad de los docentes, tales como... programas de revisión por pares, que aseguren que los docentes que no se están desempeñando competentemente puedan ser identificados de manera justa y no caprichosa, tengan la oportunidad de mejorar su práctica con ayuda intensa brindada por pares expertos... y, **si fueran incapaces de alcanzar los estándares de competencia, sean aconsejados para que abandonen la profesión o suspendidos** luego de un debido proceso;
 - negociar cláusulas contractuales y abogar por políticas estatales que fomenten que **los docentes busquen ser certificados por el Consejo Nacional de Estándares Profesionales Docentes**, ofreciendo incentivos financieros y programas preparatorios;
 - apoyar los estatutos docentes estatales que proveen **garantías de procesos adecuados y eficientes que aseguren tanto la protección de los derechos individuales como los estándares altos de la profesión**¹⁷.

Dos años más tarde, durante la siguiente convención del sindicato, la AFT volvió a incidir en su llamado para elevar los estándares docentes y mejorar su preparación. Esta vez recogió muchas medidas prácticas que han venido siendo propuestas por sus afiliados y por múltiples instituciones de la sociedad civil que se han interesado en el tema en años recientes. Algunas de esas propuestas —muchas de las cuales les parecerán conocidas, pues ya están siendo implementadas en diversas localidades—, incluyen:

¹⁷ AFT, 1999. El resaltado de textos no está en el original.

- extender la formación inicial a cinco años, incluyendo el último año de inmersión total en las escuelas;
- crear dos pruebas nacionales para los nuevos docentes: una antes de entrar a la preparación pedagógica propiamente dicha, y otra antes de recibir su licencia profesional;
- mejorar el currículo de formación docente, de manera que tenga una mayor concentración en las ciencias y humanidades;
- elevar los estándares de los programas alternativos de certificación docente (v.gr., programas de profesionalización);
- pedir al Consejo Nacional de Acreditación de la Formación Magisterial que establezca estándares más altos de conocimiento de las materias y de desempeño académico tanto para los estudiantes que son aceptados por los programas de Educación como para los que se gradúan de ellos;
- pedir al mismo Consejo que especifique estándares de calidad para las prácticas profesionales y otras experiencias de tutoría que incluyan criterios claros sobre quiénes pueden ser los docentes cooperantes o supervisores, y el papel de las universidades en capacitar y coordinar la labor de esas personas.

La mayoría de estas últimas recomendaciones tienen en común el hecho de haber sido pensadas como requerimientos mínimos para que los nuevos educadores logren que sus alumnos alcancen los estándares de aprendizaje y desempeño escolar que ya se vienen estableciendo en la mayoría de los estados y localidades estadounidenses. Si se desea que los estudiantes de todo el país tengan similares oportunidades educativas, dice la dirigencia sindical, se debe establecer estándares para los docentes igualmente exigentes en todo el país. “La Federación estará a la vanguardia para hacer de la enseñanza una profesión más efectiva y auténtica en el siglo XXI”, dijo su presidenta.

También los empresarios estadounidenses han encontrado en esta temática uno de los canales más fluidos para hacer llegar su contribución a la formulación de políticas. Sus críticas a los resultados de la educación pública estadounidense han sido muy difundidas, y numerosas encuestas registran su visión —que concuerda con la del sector académico universitario— de que los egresados de la secundaria carecen de las habilidades académicas requeri-

das para tener éxito en el trabajo o en los estudios superiores¹⁸. El llamado a establecer y evaluar el logro de estándares académicos más rigurosos resulta, por lo tanto, un campo propicio para su intervención en el debate público.

Así, por ejemplo, líderes de la Mesa Redonda Empresarial (Business Roundtable)¹⁹ emitieron hace algunos años la siguiente declaración pública:

En este país hay escuelas notables, maestros destacados e innovaciones prodigiosas en currículo, en evaluación y en tecnología educativa. Pero los estándares altos deben aplicarse a todos los estudiantes, no solamente a unos pocos afortunados, y las lecciones de estos buenos ejemplos deben llegar a cada comunidad...

Para tener éxito, deben darse muchos pasos, pero concordamos en que tres son particularmente importantes y comprometemos a nuestras organizaciones a conducir actividades sustantivas en estas áreas. Primero, **ayudar a los educadores y a los diseñadores de políticas a establecer estándares académicos sólidos, aplicables a todos los estudiantes de todas las escuelas; segundo, evaluar el desempeño de los estudiantes y de los sistemas escolares a la luz de estos estándares;** y tercero, usar esa información para mejorar las escuelas y generar una responsabilidad, incluyendo recompensas para el logro y consecuencias o costos para el incumplimiento. Estas tres acciones son la base de una reforma. Sin ellas, todas las otras iniciativas carecerán de fuerza y dirección.²⁰

Aunque el texto seleccionado no hace referencia explícita a los estándares de desarrollo profesional docente, es evidente que este grupo, como muchas otras organizaciones empresariales que han optado por ejercer un com-

¹⁸ Reportado por Public Agenda, una organización independiente dedicada a sondear y formar opinión pública sobre cuestiones de políticas y políticas educativas, en repetidas oportunidades. Pueden encontrarse datos pertinentes visitando su página web: <http://www.publicagenda.org>

¹⁹ La Mesa Redonda Empresarial es una asociación de ejecutivos principales de grandes corporaciones estadounidenses que, en conjunto, emplean a más de 10 millones de estadounidenses. Ellos están comprometidos con la promoción de políticas públicas que fomenten un crecimiento económico vigoroso, una economía mundial dinámica, y una fuerza laboral estadounidense bien formada y productiva, que considera esencial para su competitividad futura. Establecida en 1972, la Mesa Redonda se fundó en la creencia de que los altos ejecutivos de las grandes corporaciones deberían asumir un papel creciente en los debates sobre políticas públicas.

²⁰ Mesa Redonda Empresarial (1997).

promiso de responsabilidad social en el campo de las políticas públicas, suscribiría un llamado similar para establecerlos y hacerlos efectivos.

II.4. ¿Qué son los estándares?

El movimiento por los estándares como ejes articuladores de las reformas e innovaciones educativas tiene actualmente mucha fuerza en los Estados Unidos. En América Latina, hasta el año 2000, solo se conocía de un esfuerzo explícito y relativamente reciente por introducirlos como herramienta de política educativa, que involucra a seis países centroamericanos, liderado por la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, y que se limita hasta el momento a la educación primaria.

Los estándares son definiciones claras, específicas y consensuadas sobre qué deben saber los estudiantes y qué deben ser capaces de hacer. También establecen cuán bien deben ser capaces de hacerlo. Deben ser lo suficientemente específicos como para permitir a todos (estudiantes, padres, educadores, diseñadores de políticas, público) entender aquello que los alumnos necesitan aprender, y también lo suficientemente precisos como para permitir, luego una evaluación justa, saber si se han logrado. Los modos de lograr esos estándares pueden ser muy variados, y sus proponentes no pretenden que se utilice un currículo particular, un libro de texto o una metodología pedagógica seleccionada; solo deben comunicar con claridad qué se espera de los alumnos²¹.

Si bien no hay consenso sobre todos los criterios que deben regir su elaboración, sí hay algunos acuerdos mínimos. Algunos de estos son los siguientes: los estándares deben centrarse en lo académico, más que en lo socio afectivo; deben centrarse en las disciplinas, lo cual no significa que no se deban alcanzar por vías de una enseñanza interdisciplinaria; deben ser realistas en cuanto a las expectativas, si bien rigurosos y teniendo como marco de referencia estándares internacionales de calidad; deben definir múlti-

²¹ Linn y Herman, 2000.

ples niveles de ejecución, que representen escalones crecientes de desafío para los estudiantes; pueden basarse en el currículo oficial, pero no deben limitarse a este; y, quizá, lo más importante y lo que encierra su gran potencial como instrumento de política, su definición y establecimiento deben ser el resultado de un proceso interactivo de comentarios, retroalimentación y revisión que considere la opinión de los educadores y de toda la sociedad, y que reflejen un consenso amplio²².

Sobre este último punto, sin embargo, es necesario tener conciencia de que puede haber un *quid pro quo* entre la necesidad y conveniencia de un consenso, tanto de la opinión pública como de la profesional, y la necesidad y conveniencia de la innovación. Los procedimientos y los canales para lograr consenso son necesariamente experimentales, particularmente en países en los cuales la tradición de una consulta previa a las decisiones en el sector educativo (como en otras áreas) no está muy enraizada. Como se señala en numerosos documentos sobre políticas de desarrollo de estándares²³, las experiencias negativas de muchos proyectos de reforma curricular —que no tomaron en cuenta las condiciones sociales y políticas para su implementación— llevan a los actuales grupos diseñadores de estándares a invertir considerables esfuerzos en hacer converger a los grupos representativos de todas las partes efectiva o idealmente interesadas (profesores, padres, estudiantes, administradores, profesores universitarios, líderes empresariales y comunales, y diseñadores de políticas). Sin embargo, esta práctica puede entrar en tensión, sino en conflicto, con el objetivo de lograr estándares óptimos. Los autores del Consorcio de Investigación de Políticas en Educación (CPRE, 2000), citan a un participante de unos de esos esfuerzos que decía:

Por un lado, si se suponía que estos estándares debían representar las banderas de la comunidad, entonces tenían que haber reflejado valores y propósitos compartidos. Por otro lado, si se deseaba el cambio, entonces estos estándares tenían que hacer algo más que reflejar las prácticas vigentes. Se necesitaba nuevas ideas, ideas que se alejaban de las prácticas y los supuestos vigentes...

²² OEI y CECC, 1999, pp. 9-12.

²³ Véase, particularmente, CPRE, 2000.

Algunos de los esfuerzos de desarrollo de estándares escolares, particularmente los del Consejo Nacional de Profesores de Matemáticas, han sido bastante exitosos en lo que se refiere a generar consenso, involucrando a miles de personas, expertas, practicantes y legas, en distintas fases del proceso. No todos los otros grupos profesionales han logrado lo mismo, particularmente en el área bastante más polémica de las ciencias histórico-sociales, como podía preverse.

Usualmente se formulan dos tipos de estándares: los que especifican el contenido, es decir, qué deben saber o deben ser capaces de hacer los alumnos en diferentes momentos de su educación, y los que especifican el desempeño (qué tan bien deben ser capaces de hacerlo). Estos últimos suelen acompañarse de “indicadores de logro marcado” y de lo que se llaman “rúbricas” o guías de evaluación, e incluyen ejemplos de trabajos estudiantiles (o desempeños profesionales) que satisfacen distintos niveles de logro de los estándares.

Los estándares se definen en el ámbito nacional (por lo general, por comisiones de alto nivel en las cuales se encuentran destacados educadores y especialistas en las materias), en el ámbito estatal y en el ámbito local. Hay retroalimentación entre los distintos ámbitos, y es en las escuelas o en los centros de formación magisterial, donde se da el proceso de adaptación y adopción final.

Al elevar las expectativas para todos los alumnos, los estándares señalan un primer importante paso para el mejoramiento de la educación. Pero es claro para todos que los estándares por sí solos no pueden producir el mejoramiento deseado. Son igualmente instrumentales las especificaciones y materiales curriculares, las guías de recursos, el desarrollo profesional y las evaluaciones.

A. Ejemplos de estándares escolares

Los siguientes de estándares para escolares han sido tomados de Linn y Herman, 1997 y de OEI-CECC, 1999.

- Los estudiantes comprenden cómo los procesos económicos, políticos, culturales y sociales interactúan para dar forma a los patrones de las

poblaciones humanas, dependencia recíproca, cooperación y conflicto... En el nivel K-4, lo que los alumnos deben saber y deben ser capaces de hacer incluye... identificar las causas de la migración de los seres humanos. (Estándares ejemplares de Contenidos para Geografía, Departamento de Educación de Colorado, adoptado en junio de 1996, rectificado el 1° de noviembre de 1995)

- Demostrar una comprensión inferencial sobre una variedad de materiales impresos. (Objetivos curriculares comunes al nivel de grado, grados 6 a 8, Estándares de Contenido y Desempeño, Departamento de Educación de Oregon, agosto, 1996)
- Identificar relaciones, patrones de imágenes o símbolos y sacar conclusiones sobre sus significados. (Indicador de Logros Asociados, Nivel 8)
- El estudiante describirá la Norteamérica colonial, poniendo énfasis en... las principales conexiones económicas y políticas entre las colonias e Inglaterra. (Estándares de Aprendizaje para las Escuelas Públicas de Virginia, Comisión de Educación, Estado de Virginia; 1995)
- Analiza características, estructuras y funciones de la célula, plantas y animales, su importancia, clasificación, medidas de protección, conservación y cambios evolutivos de las formas de vida en nuestro planeta. (Estándar de contenido y desempeño en ciencias para primaria, Nicaragua)
- Clasifica plantas de su comunidad de acuerdo a criterios: Ej., medio donde vive, utilidad, con flores y sin flores. (Uno de trece estándares de ejecución y nivel de logro marcado vinculado al anterior, para el tercer grado)
- Clasifica plantas de acuerdo a criterios específicos: Ej., tipo de reproducción, utilidad... (Estándar de ejecución y nivel de logro marcado también vinculado al anterior, pero para el quinto grado)

B. Ejemplos de estándares para el ejercicio profesional docente

El siguiente es un ejemplo tomado y traducido del Consejo Nacional para Estándares Profesionales en la Enseñanza (NBPTS, 1996, pp. 37-38).

Evaluación

Los docentes muy competentes entienden las fortalezas y debilidades de distintos métodos de evaluación, basan su enseñanza en evaluaciones continuas y fomentan que los estudiantes realicen un seguimiento de su propio aprendizaje...

Medir el progreso y el entendimiento de los estudiantes es algo medular en una enseñanza centrada en los alumnos. Por lo tanto, la observación sistemática y la evaluación de los estudiantes guían las decisiones de corto y largo plazo que toman los docentes. Los docentes competentes evalúan a sus estudiantes de manera continua, y son adeptos al uso de múltiples métodos formales e informales de evaluación, para leer e interpretar el comportamiento y el trabajo de los estudiantes. La información que recogen sobre el progreso de los individuos y del grupo de alumnos en conjunto les permite evaluar el éxito relativo de sus estrategias de instrucción y les sirve como guía para mejorar su práctica.

Los docentes emplean una variedad de metodologías de evaluación

Los docentes competentes comprenden que la oportunidad, la focalización y los propósitos de una evaluación determinan su formato. No dependen de un solo método de evaluación estudiantil, porque saben que el comportamiento se ve afectado por el contexto en el cual se da y que los estudiantes tienen habilidades que no serán aparentes en ciertos escenarios o durante el curso de una sola tarea. Por lo tanto, monitorean el progreso de los estudiantes y evalúan el clima del aula con una variedad de métodos, cada uno con su propio conjunto de propósitos, fuerzas y debilidades. Sus conocimientos les permiten crear sus propias herramientas de evaluación, incluyendo diarios, portafolios, demostraciones, exhibiciones, presentaciones orales o grabaciones en video. Saben verificar si los estudiantes están comprendiendo planteándoles preguntas y observándolos, y luego los evalúan por medio de controles escritos o de desempeño oral.

Los docentes conocen los beneficios y límites de distintos métodos de evaluación y pueden justificar el uso de los que seleccionan. Vinculan con cuidado las técnicas de evaluación a los estadios de desarrollo de los alumnos y a los atributos particulares que se están evaluando. Estos docentes

conducen continuamente evaluaciones tanto del progreso individual como de la clase en conjunto, antes, durante y después de la instrucción. Recogen información sobre lo que piensan los estudiantes en relación con conceptos que son difíciles para ese grupo étéreo y usan sus hallazgos para determinar su línea de acción futura.

Mientras van haciendo un seguimiento continuo de sus estudiantes, los docentes celebran sus éxitos y los ayudan a entender que momentos ocasionales de confusión e incertidumbre son parte del proceso de aprendizaje. Estos docentes no ofrecen críticas de manera amenazante o despectiva, y animan a los estudiantes ofreciéndoles sugerencias para su mejoría en un número manejable de áreas. Mientras ayudan a sus estudiantes a mejorar, los docentes fomentan que los estudiantes se fijen metas altas para sí mismos, y les enseñan cómo evaluar su progreso hacia esas metas. Fomentan que los estudiantes asuman roles activos y responsabilidades crecientes en su propio aprendizaje, en parte haciéndolos compartir sus ideas y sus reflexiones sobre su trabajo con sus pares. También involucran a los estudiantes en la evaluación del trabajo de sus compañeros, para proporcionarles nuevas perspectivas sobre su propio trabajo. Mediante este proceso, los estudiantes aprenden a valorar las opiniones de sus compañeros de estudios al juzgar las fortalezas y debilidades de su trabajo.

Los docentes centran sus evaluaciones en las capacidades de los estudiantes para pensar críticamente y comprender a profundidad

Usen el método de evaluación que usen, los docentes se concentrarán en medir la comprensión conceptual y las habilidades de resolución de problemas de sus estudiantes, en lugar de su capacidad de memorizar hechos o cifras. Evalúan la amplitud y la profundidad del aprendizaje y posibles errores conceptuales en el razonamiento de sus estudiantes, para comprender su capacidad de aplicar conocimientos a situaciones de la vida real y conectar distintas formas de conocimiento. Realizan un seguimiento del desarrollo de las capacidades de pensamiento más complejo de sus estudiantes (por ejemplo, de su capacidad de sintetizar o evaluar conocimientos) y su aptitud para captar nuevas ideas, teorías o conceptos. Como parte de esa evaluación continua, los maestros ejemplares también observan las cualidades afectivas y expresivas del trabajo de sus estudiantes.

Los docentes saben que aplicar pruebas exclusivamente para otorgar calificaciones o definir órdenes de mérito puede robar a los estudiantes tiempo de instrucción y aprendizaje, por lo que realizan esas actividades de medición con prudencia. También reconocen la utilidad limitada de programas de pruebas estandarizadas que no están bien integradas con el currículo; por lo tanto, centran sus energías en elevar los aprendizajes, más que en elevar los puntajes como un fin en sí mismo.

Los maestros excelentes saben que usar una variedad de técnicas de evaluación es esencial, pero que su valor solo se materializa cuando los estudiantes, sus padres y otros involucrados reciben retroalimentación acertada, clara y bien focalizada, que coincide con su capacidad de comprenderla. Estos maestros usan los resultados de las evaluaciones para identificar estudiantes cuyos problemas de aprendizaje no han sido antes detectados, para ayudarlos a entender sus puntos fuertes y débiles y para fortalecer su dedicación continua a aprender.

De manera similar, y para este mismo campo del “saber hacer” pedagógico, el INSTAC (1999)²⁴ ha establecido el siguiente estándar:

El docente entiende y usa estrategias de seguimiento formales e informales para evaluar y asegurar el continuo desarrollo intelectual, social y físico del estudiante

Conocimientos

El docente comprende las características, usos, ventajas y limitaciones de distintos tipos de evaluaciones (v.gr., instrumentos de medición referidos a normas o a criterios, pruebas estandarizadas tradicionales y pruebas de desempeño, sistemas de observación, evaluaciones del trabajo rutinario del alumno) para aprehender cómo aprenden sus alumnos, qué saben y son capaces de hacer y qué tipos de experiencias apoyarán su posterior evolución y desarrollo.

²⁴ El INTASC, siglas que representan al Consorcio para la Evaluación y el Apoyo a Nuevos Docentes, es una asociación de agencias educativas estatales, instituciones de educación superior y organizaciones educacionales nacionales dedicada a la reforma de la formación, licenciatura y desarrollo profesional continuo de los maestros, y cuya misión es promover la reforma basada en estándares mediante el desarrollo de estándares modelo y evaluaciones para maestros principiantes.

El docente sabe cómo seleccionar, construir y aplicar estrategias e instrumentos de evaluación apropiados para los resultados de aprendizaje que se quiere evaluar y para otros propósitos diagnósticos.

El docente comprende la teoría de la medición y cuestiones vinculadas a la evaluación tales como las preocupaciones sobre su validez, confiabilidad, sesgos y maneras de calificación.

Actitudes

El docente valora la evaluación continua como algo esencial en el proceso de instrucción y reconoce que se necesita muchas estrategias distintas de medición, utilizadas de manera sistemática y precisa, para monitorear y promover el aprendizaje de los estudiantes.

El docente está decidido a usar la evaluación para identificar las fortalezas de los estudiantes y promover su desarrollo, y no para negarles el acceso a ciertas oportunidades de aprendizaje.

Desempeño

El docente usa de manera apropiada una variedad de técnicas formales e informales de evaluación (v.gr., la observación, portafolios de trabajo estudiantil, pruebas elaboradas por el mismo docente, tareas de desempeño, proyectos, auto evaluaciones de los estudiantes, evaluación entre pares y pruebas estandarizadas) para reforzar su conocimiento de los estudiantes, evaluar su progreso y desempeño y modificar estrategias de enseñanza y de aprendizaje.

El docente busca y utiliza información sobre las experiencias de sus estudiantes, su comportamiento, necesidades y progreso en sus aprendizajes recurriendo a los padres, otros colegas y a los estudiantes mismos.

El docente utiliza estrategias de evaluación para involucrar a los alumnos en actividades de auto evaluación, para ayudarlos a tomar conciencia de sus fortalezas y necesidades y para animarlos a plantearse metas personales de aprendizaje.

El docente evalúa el efecto que tienen las actividades de aula tanto sobre los individuos como sobre el grupo en conjunto, observando las interacciones, planteando preguntas y analizando el trabajo de los estudiantes.

El docente hace un seguimiento de sus propias estrategias y prácticas pedagógicas relacionándolas con el éxito de sus alumnos y modificando sus planes y enfoques de instrucción en función a ello.

El docente mantiene registros útiles del trabajo y desempeño de los estudiantes y puede comunicar a los mismos estudiantes, sus padres y sus colegas sobre el progreso de sus estudiantes de manera informada y responsable, utilizando indicadores apropiados.

Y, sobre un área de contenidos o asignatura específica, he aquí otro ejemplo de estándares:

Expectativas respecto de profesores de historia²⁵

Los docentes que enseñan historia en todos los niveles escolares deberían proporcionar experiencias apropiadas para el nivel de desarrollo de los estudiantes a quienes se encuentran guiando en sus estudios. Deberían:

- asistir a los estudiantes en el uso de un pensamiento cronológico, para que puedan distinguir entre el tiempo pasado, el presente y el futuro; puedan colocar narraciones históricas en un marco cronológico adecuado, puedan interpretar datos presentados en líneas de tiempo y puedan comparar modelos alternativos de periodización;
- capacitar a los estudiantes para que desarrollen su comprensión histórica, a fin de que puedan reconstruir el significado literal de un pasaje histórico, identificar las cuestiones centrales a las que aluden las narraciones históricas, utilizar datos encontrados en mapas, tablas y otros organizadores gráficos históricos; y utilizar fuentes visuales, literarias o musicales.
- ayudar a los estudiantes a poner en práctica habilidades de análisis e interpretación histórica tales como comparar y contrastar, diferenciar entre hechos históricos e interpretaciones, considerar perspectivas múltiples, reconocer la naturaleza tentativa de las interpretaciones históricas y plantear hipótesis sobre la influencia del pasado;
- ayudar a los estudiantes a desarrollar capacidades de investigación histórica que les permitan formular preguntas históricas, obtener datos

²⁵ NCSS, 1997.

históricos, cuestionar datos históricos, identificar vacíos en los registros disponibles, colocar esos registros en su contexto y construir interpretaciones históricas razonables;

- ayudar a los estudiantes a identificar cuestiones y problemas del pasado, reconocer los factores que contribuyeron a esos problemas, identificar y analizar cursos de acción alternativos, formular una posición o curso de acción y evaluar la implementación de tal decisión;
- ayudar a los estudiantes a adquirir conocimientos sobre los contenidos de la historia americana, a fin de plantear preguntas amplias e inquisitivas que comparen patrones de continuidad y cambio en la historia y los valores de las muchas gentes que han contribuido al desarrollo del continente;
- guiar a los estudiantes mientras adquieren conocimientos sobre la historia y los valores de civilizaciones diversas de todo el mundo, incluyendo las de Occidente, mientras comparan patrones de continuidad y cambio en distintas partes del mundo...

Aplicaciones en la escuela

- Los docentes de los primeros grados pueden proporcionar a los estudiantes experiencias de aprendizaje que les dan un sentido de sus propias raíces y de sus vinculaciones con otros y con el pasado. Los estudiantes pueden tener la oportunidad de desarrollar las habilidades del pensamiento histórico que les permitirá diferenciar pasado, presente y futuro; plantear preguntas y buscar respuestas en narrativas históricas y registros del pasado. Sus entendimientos históricos pueden alimentarse por lo menos de cinco esferas de actividad humana: social, política, científico-tecnológica, económica y cultural, mientras estudian la historia de sus familias, comunidades, estados, región, nación y la de otras naciones o temas de implicancias universales.
- Los docentes de los grados más avanzados de la primaria pueden brindar a sus estudiantes la oportunidad de un estudio más formal de la historia. Ellos podrán construir líneas de tiempo; agrupar eventos dentro de eras ampliamente definidas; estudiar e interpretar documentos históricos, tomando en cuenta el contexto del período histórico durante el cual fueron elaborados; formular preguntas históricas;

e identificar los valores y convicciones morales de individuos que mantienen puntos de vista diferentes durante una disputa.

- Los docentes de secundaria pueden involucrar a los estudiantes en un análisis sofisticado y en la reconstrucción del pasado. Los estudiantes pueden ser inducidos a remitirse a diversos tipos de datos para reelaborar la información provista por las narrativas históricas; a distinguir entre hechos históricos aceptados e interpretaciones; a considerar perspectivas múltiples en la interpretación del pasado; a seleccionar fuentes históricas sobre la base de estudios bibliográficos; y a utilizar metodologías históricas para analizar y defender argumentos históricos.

Si observamos los ejemplos citados, resulta evidente que no hay un formato “típico”, y mucho menos “único” para la formulación de los estándares. Varían en su extensión y lenguaje, a veces según la disciplina a la cual se refieren. Varían también según el público al cual están principalmente dirigidos. Varían en su grado de especificidad, lo que puede deberse a insuficientes capacidades técnicas para formularlos o a un problema bastante más complejo: hay un *quid pro quo* en las decisiones sobre esa especificidad. Cuanta mayor precisión y detalle se intenten lograr, más difícil será lograr un consenso o más fuertes serán las objeciones que se planteen. Eso se debe a que el estándar es en realidad una prescripción de cómo se debe enseñar un contenido en función al nivel escolar, a la materia específica a la cual se orienta, a la tradición curricular anteriormente vigente. Cuanto más general y amplio sea el estándar, más abierto quedará a interpretaciones diversas y menor poder tendrá para impulsar mayores logros o evaluar su cumplimiento.

Esta disyuntiva, así como la relativa novedad del enfoque, se refleja en la gran diversidad de estándares para la educación básica que han formulado hasta ahora asociaciones profesionales, organismos gubernamentales y centros de investigación y promoción de las reformas educativas o incluso una misma organización respecto de una misma disciplina. Así, por ejemplo, los estándares de matemáticas emitidos por el Consejo Nacional de Profesores de Matemáticas de los Estados Unidos —una de las primeras y más impactantes propuestas de estándares nacionales que aparecieron en dicho país— incluyen algunos estándares que se refieren a habilidades o destrezas que una persona podría utilizar para resolver problemas de la vida real (v. gr., “Los

estudiantes hacen estimaciones para verificar si los resultados obtenidos son razonables”), otros se refieren a metas curriculares generales, es decir, a una actitud o disposición que los estudiantes podrían desarrollar como resultado de haber culminado un programa de matemáticas (v. gr., “Los estudiantes reconocen y aprecian la geometría en el mundo”) y otros se refieren más a principios que deben guiar el diseño curricular (v. gr., “Los estudiantes usan las matemáticas en otras áreas curriculares”).

También son diferentes los contenidos de los enunciados de los estándares. Mientras que en algunos casos simplemente se describe alguna información o habilidad (v. gr., “Todos los organismos están compuestos por células, la unidad fundamental de la vida. La mayoría de los organismos son células únicas; otros organismos, incluyendo a los seres humanos, son multicelulares”), en otros los contenidos se presentan como una actividad o indicador de desempeño (v. gr., “Como resultado de educación para la salud en los grados 5 a 8, los estudiantes explicarán cómo la interacción de diversos sistemas corporales influye sobre la salud”). La información que el estudiante debería conocer no está descrita directamente. Una tercera manera común de formular los contenidos de un estándar es la descripción detallada de una tarea de desempeño, de una manera de demostrar que el estudiante posee una determinada competencia analítica o sintética (v. gr., “Analizar imágenes de lugares donde habitaron recolectores-cazadores tales como las aldeas de pescadores del Danubio, las cavernas de Lascaux en Francia... Compararlas con lugares donde habitaron agricultores, tales como... Jericó, Çatal Hüyük... y el Valle de Tehuacán en México. ¿En qué se diferencian unos de otros?”).

El debate sobre cuál es la mejor manera de proceder al respecto es intenso y cada día aparecen nuevas propuestas. En última instancia, los mejores estándares serán aquellos que satisfagan las necesidades de precisión y claridad, a la vez que generen consenso entre quienes intentan mejorar la calidad de la educación mediante reformas que sean consistentes y que se refuercen unas a otras. La razón es que los estándares pretenden servir como ejes articuladores de otros elementos del mejoramiento educativo, tales como la actualización y adaptación curricular, el diseño de textos y otros materiales educativos, la evaluación de rendimientos, la evaluación de programas, etcétera. Diversos autores se refieren a los estándares como “anclas” o como “ar-

ticuladores”, y aunque las metáforas podrían brindarse a interpretaciones contradictorias, generalmente ambas caracterizaciones aluden a la función de otorgar consistencia al conjunto de intervenciones.

Muchos educadores y especialistas que han participado en procesos de establecimiento de estándares se refieren a su experiencia como un proceso penoso de “descomponer” un acto complejo, integral, mezcla de ciencia y arte, como el que realizan día a día los maestros competentes. Sin embargo, luego de haber pasado por la experiencia, muchos de ellos consideran que el ejercicio y su permanente revisión, especialmente cuando están articulados a esfuerzos paralelos y complementarios —como a programas de capacitación de equipos docentes de una escuela o localidad o al desarrollo de nuevos instrumentos de evaluación o nuevas técnicas para la calificación de la producción de los alumnos— les resultan tremendamente útiles y estimulantes para su trabajo.

Es evidente que el término “estándar”, ya bastante “institucionalizado” y difícil de cambiar, resulta algo desafortunado, dadas sus muy diversas acepciones. Para algunos, lo “estándar” es lo común y corriente; para otros, significa algo uniforme, homogéneo, producido en una línea de ensamblaje por procesos también idénticos; para los introducidos a la estadística huele mucho a “distribución normal” con cánones establecidos de dispersión. Para los involucrados en la educación, el término está estrechamente vinculado al de las pruebas estandarizadas de rendimiento y, sobre todo, a las pruebas referidas a normas y que utilizan como única forma de medición los ítemes de opción múltiple, con todas las limitaciones de evaluación que ellas tienen. La asociación con la idea misma de homogeneización o uniformidad desentona agudamente con las consignas vigentes de diversificación, flexibilización y adaptación curricular, los métodos individualizados de enseñanza consonantes con nuevas ideas sobre estilos y ritmos diversos de aprendizaje, etcétera. Solo para pocos, los estándares suenan a lo que pretenden ser: objetivos o metas altas, cánones de excelencia a los cuales deben aspirar todos los estudiantes y todos sus maestros, todos los futuros docentes y sus formadores.

En principio, el establecimiento de estándares debería anteceder a la adaptación del currículo, al desarrollo de textos y al diseño de evaluaciones,

dado que todos ellos deberían centrarse en las metas de aprendizaje especificadas por los primeros. Claramente, los estándares de desempeño profesional docente también deberían estar centrados en los estándares del aprendizaje escolar.

En la práctica, por supuesto, el proceso suele ser iterativo y no lineal. Es más, con frecuencia, la idea o el impulso para diseñar estándares ha emergido de las dificultades que han tenido los diseñadores de pruebas de evaluación para derivar ideas claras de qué, cuánto y cuán bien se espera que un alumno haya aprendido algo partiendo tan solo del currículo nacional o local (que, frecuentemente, especifica objetivos o competencias genéricas o vagas, que no permiten identificar qué, y mucho menos cómo, se debe medir para evaluar si los alumnos están efectivamente aprendiendo). Muchas veces esos diseñadores de pruebas han tenido que acudir a los textos en circulación, sabiendo que sus contenidos fueron quizá inicialmente fijados por algún ilustre pensador en la soledad de su gabinete, y que en su selección, priorización y desarrollo hubo poca contribución de otros actores que también tienen algo que decir acerca de lo que los alumnos de un grado o nivel deberían aprender. Es más, en países de recursos escasos, la variedad de textos disponibles y accesibles a las grandes mayorías es muy limitada, y una vez que algunos de ellos se “posicionan” en el mercado, tienden a permanecer en él por largos períodos. Pero ese “ir y venir” entre diseño de evaluaciones, currículo, textos y establecimiento de estándares puede ser útil, si hay márgenes suficientes de flexibilidad. A menudo, es solamente cuando se llega a las decisiones sobre qué y cómo medir, que se hace perceptible la necesidad de perfeccionar los estándares o las metas u objetivos más amplios de los sistemas escolares y educativos en general.

En cualquier caso, antes de tomar la decisión de recurrir a la determinación de estándares como un elemento articulador de un sistema educativo, es necesario asegurarse de que exista suficiente consenso social acerca de que todos los estudiantes son capaces de aspirar a logros crecientemente altos y tienen el derecho a aspirar a trabajar en algo que los enriquezca, los estimule y los comprometa, tanto como a tener una participación significativa en la construcción de sus comunidades y la sociedad. Debe también existir un acuerdo extendido de que es responsabilidad de la escuela asegurar que los estu-

diantes tengan esa oportunidad y de que se les ayudará a alcanzar esas metas altas. Por el contrario, una sociedad que asume que hay una diferenciación natural de capacidades que se manifiesta desde muy temprano y que no tiene sentido invertir mayores esfuerzos en la preparación académica de personas que se dedicarán a ocupaciones que no requieren mayor cultura y conocimientos, o que solo se necesita una capacitación laboral focalizada y el desarrollo de actitudes y aptitudes básicas para el desempeño ocupacional, difícilmente se “comprará el pleito” de debatir y acordar lo que “todos los estudiantes deben saber, deben saber hacer y cuán bien deben saber hacerlo”.

Resulta claro, por lo tanto, que si bien los desafíos técnicos para el establecimiento y la implementación de políticas basadas en estándares educativos aún no han sido resueltos satisfactoriamente, el reto político es quizá más importante, por lo que hay que dedicarle al menos la misma cantidad de esfuerzo y recursos.

C. Y más cerca de casa...

Todos conocemos las nuevas perspectivas sobre el papel y la gestión del Estado que empiezan a consolidarse en América Latina, las cuales procuran acercar más los estilos de gestión pública a aquellos que supuestamente caracterizan a los modelos empresariales privados. Al margen de nuestras opiniones particulares y colectivas sobre su deseabilidad, está bastante claro que va a ser muy difícil escapar de las demandas que esas perspectivas plantean a muchos actores sociales, entre ellos, a los maestros. Entre otros principios orientadores de estos nuevos estilos de organización y gestión, Torres (1999, p. 15) menciona los siguientes:

...incorporación de profesionales competentes, con capacidades técnicas, de liderazgo y de gestión al sector público y a las tareas de dirección, y fortalecimiento de dichas competencias y capacidades; descentralización y externalización de funciones; adopción de un esquema organizativo más plano y menos jerárquico; introducción de la competencia interna en el sector público; tránsito del énfasis en la planificación y el seguimiento de la gestión, al énfasis en el control y evaluación de resultados (medidos en términos de calidad, eficiencia y eficacia); **adopción y vigilancia de están-**

dares y medidas de rendimiento; establecimiento de un sistema de incentivos vinculados a desempeño y productividad, en base a resultados; ... mejoramiento y mayor accesibilidad a la información disponible, y mayor utilización de esta en la toma de decisiones; flexibilidad para adaptarse a los cambios y favorecer la innovación; responsabilidad por los resultados y rendición pública de cuentas²⁶.

En el caso del sector educación, en particular, los estándares empiezan a aparecer como un elemento central entre las recomendaciones de diversos grupos e individuos para el mejoramiento profesional docente. El Perú no es una excepción en ese sentido.

Por ejemplo, en opinión del equipo que preparó un informe reciente del Banco Mundial sobre la educación en el Perú (Banco Mundial, 1999), elevar el profesionalismo de los docentes podría ser “la pieza central” de la reforma; y detallar las capacidades y comportamientos que constituyen características de una buena enseñanza —en otras palabras, establecer estándares— es una manera de lograrlo, particularmente si el proceso de generarlos involucra a grandes grupos de maestros y sus reflexiones respecto de lo que constituye una docencia excelente.

El documento incluye entre sus principales recomendaciones para el mejoramiento de la calidad de la educación en nuestro país la de establecer estándares para el aprendizaje de los estudiantes y para la enseñanza, así como el fortalecer la formación inicial y el desarrollo profesional de los docentes. Para su principal autora, Kin Bing Wu, ello supone, en primer lugar, especificar con claridad y con un grado de detalle significativo los conocimientos, habilidades y comportamientos que constituirían evidencias de una buena enseñanza. Estas especificaciones o “estándares” debieran sentar por escrito lo que es una enseñanza de excelencia en determinadas materias y determinados niveles educativos. Aparte de proveer imágenes e indicadores claros de los tipos de logros que cada estudiante de Educación y de cada nivel o especialidad debería alcanzar, los estándares pueden y deben convertirse en los criterios principales para la evaluación del desempeño docente,

²⁶ Resaltado añadido.

aunque solo una vez que se haya generado un consenso suficiente respecto de la validez de los mismos y cuando se haya desarrollado la capacidad de medir adecuadamente su logro. Cada etapa del desarrollo profesional docente estaría regida por estándares claramente establecidos.

Como es conocido, los currículos de formación magisterial, como la mayoría de los currículos, no suelen tener los grados de especificidad y claridad suficientes como para constatar si efectivamente se ha desarrollado una determinada competencia o habilidad. La falta de estándares, por ejemplo, es una de las razones por las cuales en el Perú hay tanta insatisfacción con la manera en que han estado construidas las pruebas de los concursos para el nombramiento de docentes realizados en los últimos años.

Para que la calificación docente sea consistente con las competencias requeridas para ser maestro de un grado o materia, la formación y capacitación docente debería ser cuidadosamente revisada y reformada, de modo de asegurar estándares altos. El Banco Mundial (1999, p. 63) sugiere:

...establecer estándares para el aprendizaje estudiantil; establecer estándares para la enseñanza, el fortalecimiento de la formación inicial y la capacitación en servicio de los docentes (quizá cambiar los requisitos académicos para enseñar en secundaria); proveer incentivos para elevar los conocimientos y habilidades de los docentes, y promover que las escuelas se organicen para el aprendizaje. Esto implica mejorar los instrumentos de evaluación estudiantil y docente...

Recalcan los autores del informe que, mientras se van implementando las medidas técnicas que deben tomarse (tales como especificar con claridad los estándares de enseñanza para cada materia y grado, los estándares para los maestros, los instrumentos de evaluación, y la evaluación del impacto fiscal de cambios en la estructura salarial y de incentivos) debe mobilizarse un proceso de construcción de consenso que involucre a maestros, ONG y la comunidad empresarial²⁷.

Si bien esta no fue la primera vez que apareció el tema de los estándares para el ejercicio de la docencia en el Perú, es claro que no es uno de los

²⁷ Banco Mundial, 1999, p. 65.

“puntos de agenda” más frecuentemente encontrados y que es poco lo que se ha avanzado en su reflexión y consideración como estrategia de desarrollo profesional docente.

Quizá una de las más claras invitaciones a la consideración del tema es la que aparece en el documento de trabajo que sirvió de base para el Seminario Internacional “Perspectivas y Propuestas para el Desarrollo Magisterial” que organizó Tarea en setiembre de 1999. Allí se menciona que:

... uno de los mecanismos que se están experimentando en algunos países para elevar la calidad de la profesión docente es acordar estándares nacionales de calidad tanto para la formación profesional del magisterio como para la evaluación del desempeño docente en el sistema educativo. En otros países se han creado consejos nacionales para formular estos estándares en los que están representados los docentes...²⁸

Los participantes en dicho seminario coincidieron en la conveniencia de elaborar estándares para los profesores y adecuar los programas de formación inicial y de capacitación en servicio a esos estándares. Estos acuerdos, recogidos en Palacios (2000, p. 5), proponen:

...establecer un sistema de evaluación integral del desempeño docente como proceso permanente, sistemático, flexible y participativo que favorezca su desarrollo profesional y la calidad de su servicio. La evaluación del desempeño, especificaron, debe ser integral, con estándares establecidos por personas reconocidas, con criterios establecidos por consenso, [debe ser] diferenciada por regiones, con sistemas de apoyo y asesoramiento al docente evaluado y evaluaciones realizadas con participación del propio docente, los alumnos, los padres y directivos.

Si bien Palacios no incluye explícitamente la formulación de estándares entre sus cinco recomendaciones prioritarias para el mejoramiento profesional docente de los siguientes cinco años, un lector no puede descartar la posibilidad de que la consideración del enfoque de estándares pueda ser introducida como componente integral, incluso articulador, de dos de esas cinco recomendaciones: la “racionalización y acreditación de centros de for-

²⁸ Tarea, 1999, p. 15.

mación docente inicial” y la “evaluación del desempeño docente y sistema de incentivos”²⁹.

Dada la relativa novedad de la introducción de estas políticas, particularmente en la formación magisterial, es comprensible que no se disponga aún de evidencia suficiente para responder a preguntas tales como si el uso de estándares servirá, como prometen sus promotores, para incrementar las oportunidades de aprender. No se sabe aún si efectivamente servirán para mejorar la enseñanza y el aprendizaje, si mejorarán el desempeño de todos los estudiantes o si producirán nuevas desigualdades. En el caso de los estándares para la licenciatu- ra de nuevos docentes, hay controversia sobre si su implementación reducirá el ingreso a la ocupación de representantes de grupos minoritarios cuya partici- pación en los cuerpos docentes es casi prerequisite para el logro de las compe- tencias de convivencia intercultural y la valoración de las diferencias que tanta importancia vienen recibiendo en los currículos escolares.

Mucho depende de cómo reaccionen al respecto y de cuánto participen en su elaboración sectores tales como las familias, las universidades y los empleadores, además, claro está, de los mismos educadores. Depende tam- bién de dónde surja la iniciativa, y de qué manera. El proceso de determina- ción de estándares no tiene por qué ser empujado “desde arriba”, desde el Estado o desde el Ministerio. Los estándares de la práctica profesional de los médicos, psicólogos, o de los investigadores científicos, como se mencionó anteriormente, los determinan generalmente las organizaciones gremiales mis- mas, los colegios o asociaciones profesionales, en diálogo tácito o explícito con los usuarios o clientes de sus servicios. Muchas veces los empiezan a establecer cuando hay presiones internas (demasiada competencia entre los profesionales, descontento con el ejercicio de la misma ocupación por parte de personas que no reúnen los requisitos necesarios y le dan “un mal nom- bre”) o externas (críticas a la calidad de los servicios disponibles, amenazas de permitir la práctica de una ocupación a grupos o individuos de otras profe- siones o meros “practicantes” que no han compartido el mismo tipo de entre- namiento o “inducción” para el desempeño de las funciones, etcétera).

²⁹ Palacios, 2000, p. 13.

Sería interesante, desde esta perspectiva, conocer los procedimientos que ha utilizado la Comisión para la Acreditación de Facultades o Escuelas de Medicina Humana, adscrita al Ministerio de Salud del Perú, que hace algún tiempo ha empezado a difundir una propuesta de “Estándares para la Acreditación de Facultades y Escuelas de Medicina”. La Comisión, según su Ley de creación, habría estado conformada por un representante del Ministerio de Salud, quien la presidió, y un representante de cada una de las siguientes instituciones: Ministerio de Educación, Asamblea Nacional de Rectores (elegido entre los ex decanos de las Facultades de Medicina de las Universidades del Perú); Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU) y Colegio Médico del Perú. Los estándares están acompañados por la especificación de indicadores y medios de verificación de más de 60 variables referidas a la organización curricular, el proceso de admisión de alumnos, las competencias que deben desarrollar los estudiantes y graduados, las metodologías de evaluación y seguimiento de los aprendizajes, la infraestructura y otros.

II.5. Una invitación

Una manera de evaluar la posible utilidad del enfoque de estándares como elemento de las políticas de mejoramiento de la formación magisterial en el Perú es que algunas instituciones intenten construirlos a partir, por ejemplo, de los perfiles que se han trazado para sus propios egresados o para su propio cuerpo docente, y que se animen a utilizarlos para examinar la consistencia entre sus políticas de admisión, su currículo, sus metodologías de aprendizaje, sus métodos de evaluación.

Para facilitar tal ejercicio, en los anexos de este documento se ha incluido un perfil hipotético de lo que serían los elementos distintivos de un buen maestro, de un docente eficaz, construido sobre la base de la revisión de lo que dice al respecto la literatura sobre educación y la percepción de los autores de dicho perfil³⁰ sobre las capacidades que es más importante reforzar en

³⁰ El perfil fue uno de los productos del diagnóstico realizado por Arregui, Hunt y Díaz, 1996.

nuestro país. También se ha incluido una tabla, aún en proceso de elaboración, en la cual se contrastan algunos elementos del perfil antes mencionado con prácticas observadas en demasiadas aulas escolares e instituciones de formación docente hace pocos años en nuestro país. La revisión y reformulación de lo deseado y la comparación con lo existente pueden, estimo, ayudar a la formulación de estándares crecientemente exigentes para la formación magisterial, que a la vez podrían alcanzarse con el tiempo.

Bibliografía

- ACE: American Council on Education / Consejo Americano de la Educación (1999). Informe del Comité Presidencial sobre la Formación de Maestros. *Tocar el futuro: Transformando las maneras en que se educan los educadores. Una agenda de acción para los directivos universitarios*. Washington, D.C.
- AFT: American Federation of Teachers / Federación Americana de Docentes (1998). “Resolución sobre el mejoramiento de la calidad de los maestros”, en <http://www.aft.org/edissues/teacherquality/tchrqualreso.htm>
- AFT: American Federation of Teachers / Federación Americana de Docentes (2000). “Resolución sobre la formación de maestros y la calidad de los docentes”, en <http://www.aft.org/about/resolutions/2000/teacheredandqual.html>.
- Arregui, Patricia (1996). “El Diagnóstico en curso sobre la situación de la formación magisterial en el Perú y algunas reflexiones sobre el perfil del docente en servicio”. Ponencia presentada en el Seminario “Hacia una nueva formación magisterial” organizado por el Ministerio de Educación del Perú en Lima, el 18-19 de enero (documento de trabajo publicado por la DINFOCAD, del Ministerio de Educación).
- Arregui, Patricia; Barbara Hunt y Hugo Díaz (1996). “Problemas, perspectivas y requerimientos de la formación magisterial en el Perú”. Informe final del diagnóstico elaborado a solicitud del Ministerio de Educación y la GTZ. Lima.

- Banco Mundial (1999). *Perú: la educación en la encrucijada. Desafíos y oportunidades para el siglo XXI*. Washington D.C.
- Briceno Rosales, César Augusto (2000). “Escolaridad, calidad y equidad: convivencia frustrada”. Documento presentado en el Encuentro de Directivos y Altos Funcionarios de los Ministerios de Educación de los países iberoamericanos realizado en Antigua, Guatemala, entre el 14 y el 17 de marzo del 2000.
- NBPTS: National Board for Professional Teaching Standards / Consejo Nacional para Estándares Profesionales en la Enseñanza (1996). *Standards for National Board Certification: Middle Childhood/Generalist*.
- CPRE: Consortium for Policy Research in Education / Consorcio de Investigación de Políticas en Educación (2000). “Desarrollando estándares de contenido: creando un proceso para el cambio”, disponible en <http://www.grade.org.pe/gtee-preal>
- Dwyer, Carol Anne (1997). “Evaluación de los maestros”, en *Evaluación y reforma educativa. Opciones de política*. Informe Técnico 3. Serie Política Educativa en América Latina y el Caribe del AID. Washington, PREAL y ABEL.
- INTASC: Interstate New Teacher Assessment and Support Consortium / Consorcio para la Evaluación y el Apoyo a Nuevos Docentes (1999). *Modelos de estándares para la licenciatura y desarrollo de nuevos docentes. Principios y ejercicios*.
- Linn, Robert y Joan Herman (1997). “La evaluación impulsada por estándares: problemas técnicos y políticos en la medición del progreso de la escuela y los estudiantes”. Lima, Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación de GRADE–PREAL. Disponible en: www.preal.cl/GTEE/articulosdifusion.php
- Messina, Graciela (1999). “Formación docente: reflexionando acerca de sus desafíos”. Documento de trabajo preparado para el Seminario Internacional Perspectivas y Propuestas para el Desarrollo Magisterial, organizado por Tarea en Lima, setiembre de 1999.

- NCSS: National Council for the Social Studies / Consejo Nacional para los Estudios Sociales (1997). *Estándares nacionales para los profesores de estudios sociales*.
- OEI y CECC: Organización de Estados Iberoamericanos y Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (1999). *Proyecto Establecimiento de Estándares para la Educación Primaria en Centroamérica*. Informes de Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador e Informe Regional Centroamericano.
- OERI: U.S. Department of Education, Office of Educational Research and Improvement / Oficina de Investigación y Mejoramiento de la Educación del Departamento de Educación de los Estados Unidos (1993). "Logrando estándares de primer nivel mundial: el desafío para la formación docente". Actas de un grupo de trabajo de la OERI.
- Palacios, María Amelia y Manuel Paiba (1997). *Consideraciones para una política de Desarrollo Magisterial*. Lima: Foro Educativo.
- Palacios, María Amelia (2000). "Lo que podemos hacer con y por la profesión docente: construyendo la agenda 2000-2005". Agenda Educativa de julio 2000.
- Ravitch, Diane (1996). "Estándares nacionales en educación". Documento del PREAL.
- Rodríguez Céspedes, Abel (1999). "Los maestros, protagonistas del cambio educativo". Ponencia presentada en el Seminario de Integración Educativa Andrés Bello, organizado por el Convenio Andrés Bello y realizado en Cartagena en diciembre de 1999.
- Rodríguez Fuenzalida, Eugenio (1999). "Los educadores, profesores, maestros en la configuración de la pedagogía". Documento de trabajo preparado para el Seminario Internacional Perspectivas y Propuestas para el Desarrollo Magisterial, organizado por Tarea en Lima, setiembre de 1999.
- Tarea (1999). "La docencia revalorada: reflexiones y propuestas de política". Documento base del Seminario Internacional Perspectivas y Propuestas para el Desarrollo Magisterial, organizado por Tarea en Lima, setiembre de 1999.

- The Business Roundtable / Mesa Redonda Empresarial (1997). "Una agenda compartida para mejorar la educación estadounidense". Declaración institucional disponible en: <http://www.brtable.org/TaskForces/TaskForce/document.aspx>
- Torres, Rosa María (1999). "Reformadores y docentes: el cambio educativo atrapado entre dos lógicas". Documento de trabajo solicitado por la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello para su discusión en el foro "Los docentes, protagonistas del cambio educativo", realizado en Cartagena, diciembre de 1999.
- Tulic, María Lucrecia (1999). "La evaluación docente: antecedentes y propuesta". Ponencia presentada en la Conferencia Internacional "Los maestros en América Latina: Nuevas perspectivas sobre su desarrollo y desempeño", organizada por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el PREAL en San José de Costa Rica, junio de 1999.
- Walberg, Herbert J. (2000). "Los estándares escolares con incentivos funcionan". Lima, Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación de GRADE/PREAL, disponible en <http://www.grade.org.pe/gtee-preal/docr>

Anexo A.

Un perfil de los buenos maestros y profesionales docentes eficaces que deben preparar las instituciones dedicadas a la formación y el desarrollo de los educadores peruanos

Introducción

Es difícil pensar en políticas de mejoramiento de la formación inicial o de la capacitación continua de los docentes sin contar con una definición clara de una enseñanza que no solo sea buena, sino que además sirva como punto de referencia para el desempeño de los maestros y sea aceptada por todos los involucrados. Esa definición necesariamente debe tomar en cuenta las necesidades de competencia en las materias a ser aprendidas y de dominio de estrategias de enseñanza, la responsabilidad de los maestros de mejorar los logros estudiantiles y los diversos roles que los maestros cumplen, no solo en el aula, sino en el centro escolar en y en la comunidad a la cual sirven.

La siguiente es una propuesta de definición, construida por un equipo de docentes e investigadores educativos convocados por GRADE³¹, quienes partieron de una revisión de los requerimientos para una enseñanza y aprendizaje efectivos que se señalan en la literatura nacional e internacional reciente, y la contrastaron con las fortalezas y debilidades más frecuentemente observadas en la formación magisterial en el Perú actual, tanto en publicaciones disponibles como en un esfuerzo específico realizado por un equipo de esa institución en 1995.

Todas las instituciones que forman maestros deberían tener su propio perfil; de hecho, lo tienen explícita o implícitamente. Lo que a menudo está ausente, sin embargo, es la construcción sistemática y participativa del mismo, y, sobre todo, de indicadores de logros que permitan saber si los esfuerzos de los formadores están derivando en los resultados buscados.

³¹ Participaron en este esfuerzo Barbara Hunt, León Trahtemberg, Hugo Díaz, Eduardo Palomino y Patricia Arregui.

No se pretende aquí prescribir, sino producir una suerte de modelo o provocación para que las instituciones de formación o grupos de ellas identifiquen su propio conjunto de elementos deseables con relación al cual podrán examinar los resultados de la formación y evaluar su propia organización y funcionamiento, sus adaptaciones del currículo y las prácticas visibles en sus aulas; es decir, la manera como aquel se “entrega” efectivamente a los estudiantes de la carrera y cómo ellos lo perciben y “aprehenden”.

Entre las múltiples maneras en las que se podría organizar las características de un buen maestro, parece apropiada una que propone tres conjuntos de aspectos esenciales para un docente:

- ¿Qué debe **saber**?
- ¿Cómo debe **ser**?
- ¿Qué debe **hacer** y cómo debe hacerlo?

Los cuales se pueden resumir como **saber, saber ser y saber hacer**.

El orden en que están presentados estos tres grandes rubros obedece a una percepción particular y ciertamente discutible respecto de la dimensión de la brecha entre lo deseable y lo existente entre los maestros en ejercicio hoy en día en el Perú.

Consideramos que hay seis ejes esenciales para la formación de un educador profesional. Aunque en la vida real, y en las personas mismas, suelen presentarse de manera muy integrada, podemos para nuestros propósitos organizarlos de la siguiente manera:

Saber

- Capacidad reflexiva, espíritu cuestionador y analítico, actitud permanente de aprendizaje.
- Dominio de la teoría educativa y de las materias que enseñará.

Saber ser

- Confiabilidad ética, salud mental, capacidad para el vínculo, la tolerancia y la solidaridad.
- Responsabilidad, autonomía y colaboración profesional.

Saber hacer

- Capacidad de tomar decisiones, adaptabilidad al cambio, espíritu de innovación.
- Capacidad técnica pedagógica, con expectativas altas de logros para la comunidad escolar.

En lo que sigue, se describen brevemente algunas de las características y capacidades que el sistema de formación docente debería asegurar tuvieran los futuros maestros del Perú.

1. **Saber.** El docente debe saber:

1.1) **Pensar**

- 1.1.1) **Pensar con profundidad y sentido analítico.** Reflexionar sobre lo que se vive, escucha o lee, con espíritu cuestionador y crítico.
- 1.1.2) **Reflexionar sobre su trabajo.** Analizar lo que se hace, evaluar su propia actividad identificando éxitos y problemas, y saber reflexionar en grupo, aprendiendo de las ideas de los otros a fin de mejorar la eficacia en el aula y la escuela.
- 1.1.3) **Resolver problemas.** Recolectar información, analizarla, integrarla, considerar diversas alternativas de acción y tomar decisiones al respecto, solo o con otras personas. Reaccionar creativamente frente a situaciones novedosas o conflictivas, generando propuestas creativas y constructivas.

1.2) **Comunicarse**

- 1.2.1) **Hablar claramente.** Hablar de manera ordenada y comprensible, usando expresiones lingüísticas correctas, a fin de facilitar la atención, aprendizaje y comportamiento del alumno.
- 1.2.2) **Escuchar con atención e interés.** Escuchar con empatía, comprensión y tolerancia, a fin de facilitar las relaciones en el aula, la escuela, y con la comunidad local.

- 1.2.3) **Leer comprensivamente.** Entender y analizar una variedad de textos y temas, y tener el hábito de leer frecuentemente con placer y por placer.
- 1.2.4) **Escribir claramente.** Extraer ideas de varias fuentes y sintetizarlas organizadamente. Tener la capacidad de expresar por escrito ideas propias y originales.
- 1.3) **Aprender permanentemente.** Haber “aprendido a aprender” y tener la capacidad, organización mental y deseo de seguir aprendiendo toda la vida.
- 1.4) **Investigar, experimentar y utilizar los resultados.** Tener nociones básicas sobre cómo se generan conocimientos en todos los campos del saber; estar en condiciones de realizar investigaciones aplicadas en el área educativa y estudiar sistemáticamente los procesos pedagógicos que ocurren en su propia aula y escuela y, especialmente, de aplicar los hallazgos a su propia labor docente. Esto le permitirá promover el desarrollo del espíritu inquisitivo entre sus alumnos y colegas, así como identificar la problemática personal, cultural, familiar y socioeconómica de los escolares y de los agentes educativos, para aplicar estrategias adecuadas para su solución. También incluye ser capaz de entender informes de investigación realizados por otros, cuyos resultados pueden serle de utilidad.
- 1.5) **Dominar aspectos esenciales de una cultura general.** Comprender distintas formas de cultura y sociedad; ser capaz de apreciar la literatura y las artes, y los conocimientos científicos y tecnológicos.
- 1.6) **Manejar conocimientos fundamentales de la educación**
 - 1.6.1) **Filosofía, historia y sociología de la educación.** Comprender las relaciones que existen entre el mundo de las ideas, el sistema educativo y la sociedad.
 - 1.6.2) **Las teorías de la educación.** Conocer la teoría de la educación y sus derivaciones prácticas a fin de asumir unos lineamientos propios para orientar eficazmente el proceso educativo.
 - 1.6.3) **La psicología y desarrollo de niños, jóvenes y adultos, así como los factores sociales que los condicionan.** Conocer las etapas norma-

les del desarrollo y las formas de pensar y actuar que las caracterizan, para planificar y facilitar el aprendizaje de sus estudiantes.

- 1.6.4) **La psicología del adulto.** Saber analizar y entender las relaciones con otros, a fin de entender posibles problemas con la autoridad, resolver conflictos interpersonales y relacionarse constructivamente con el profesorado, los padres y la comunidad.

1.7) Dominar elementos específicos de su especialidad

- 1.7.1) **Los contenidos.** Conocer bien los contenidos de las asignaturas que piensa enseñar, saber cómo pueden ser organizados y cómo se conectan con los de otros temas y especialidades, para enfocarlos desde perspectivas interdisciplinarias.
- 1.7.2) **Métodos de enseñanza.** Conocer las formas de aprender de los alumnos y saber escoger sobre la base de ello cómo enseñarles mejor, para lo cual debe conocer distintas estrategias y técnicas didácticas. Estar familiarizado con los problemas de enseñanza-aprendizaje especialmente presentes en la disciplina que él enseña.

2. Saber ser. El docente debe:

- 2.1) **Reconocer la centralidad de la persona.** Reconocer que la persona y su dignidad constituyen el aspecto esencial del universo, de lo que deriva su propio valor como persona y las relaciones con los otros, respetando la dignidad y los derechos de los demás.
- 2.2) **Ser una persona con madurez personal y autoestima.** Tener un alto y siempre creciente grado de equilibrio psicológico, para estar en condiciones de realizar acciones eficaces y constituirse en modelo apropiado para los estudiantes.
- 2.3) **Ser poseedor de múltiples y sólidos valores.** Conocer y ser capaz de facilitar el proceso que lleva al desarrollo de valores, y preocuparse porque sus alumnos los adquieran. Debe haber una evidente coherencia entre sus valores y lo que dice y hace. Ser modelo de ciudadano y de actor

social y político, promotor de desarrollo local y de una convivencia armónica en medio de la diversidad.

2.4) **Ser capaz de convivir y establecer relaciones profesionales y afectivas sólidas:**

- 2.4.1) **Con sus colegas**, lo que le permitiría contribuir a lograr un ambiente gratificante de trabajo, facilitar la obtención de los objetivos de la escuela y modelar ante los alumnos una forma concreta de entendimiento y vida fraterna.
- 2.4.2) **Con sus alumnos**, lo que facilitaría su labor formativa y docente y generaría niveles de confianza y autoestima conducentes a mejores logros de aprendizaje.
- 2.4.3) **Con los padres o tutores**, lo que le permitiría lograr una empatía, un intercambio de información valiosa para la educación de los hijos y una permanente y leal colaboración formativa y educativa.
- 2.4.4) **Con la comunidad**, comprendiendo las costumbres y necesidades locales y procurando la mutua colaboración para la satisfacción de necesidades básicas de la población, para el mejor desarrollo colectivo de la actividad educativa, y para el reforzamiento de actitudes positivas de pertenencia de los estudiantes hacia la sociedad a la cual pertenecen.

2.5) **Ser responsable**

- 2.5.1) **Trabajar con dedicación y compromiso.** Hacer evidentes sus esfuerzos por educar, así como su auténtica vocación de maestro.
- 2.5.2) **Cumplir cabalmente un horario.** Cumplir con asistencia y puntualidad permanentes y aprovechar plenamente cada hora pedagógica, maximizando su utilización para el logro de los aprendizajes deseados.
- 2.5.3) **Cumplir los objetivos y los reglamentos y normas de la escuela.** Seguir los lineamientos generales de la escuela y sus reglas específicas, para realizar una tarea educativa eficaz. Supervisar el cumplimiento de los mismos por parte de sus alumnos, incluyendo

el desarrollo adecuado de sus tareas. Proponer mejoras en la normatividad cuando esta interfiere con el logro de los objetivos de aprendizaje.

- 2.5.4) **Asumir su cuota de responsabilidad y promover la de sus colegas y los padres de familia por los resultados de aprendizaje de sus alumnos.** Conocer los límites del impacto de sus acciones, pero esforzarse por superarlos constantemente, recurriendo al apoyo de todos los miembros de la comunidad escolar.

2.6) Tener actitudes que faciliten el aprendizaje

- 2.6.1) **Preocuparse por los alumnos.** Procurar que todos los alumnos logren y superen metas de aprendizaje, particularmente en aquellas áreas básicas en las que muestran más deficiencias. Ocuparse también de su salud y bienestar.
- 2.6.2) **Tener interés en generar aprendizajes.** Dar preferencia al aprendizaje sobre la enseñanza, manejar hábilmente el aprendizaje activo e interactivo y reducir en lo posible el rol “expositivo”.
- 2.6.3) **Mantener expectativas altas sobre el logro de sus alumnos.** Confiar en que todos sus alumnos pueden aprender y tener alto rendimiento, lo que suele traer como consecuencia un aumento de la autoestima de los educandos y una mejora en sus logros educativos. Combinar la crítica constructiva con el reconocimiento constante de sus desempeños positivos.
- 2.6.4) **Considerar las diferencias entre sus estudiantes.** Conocer, comprender y valorar las diferencias de sexo, idioma, religión, origen étnico y otros, lo que le permitirá afinar sus estrategias didácticas, además de promover el desarrollo de actitudes de tolerancia y aprecio mutuo.
- 2.6.5) **Gozar y alegrarse con el trabajo y con lo que se aprende.** El maestro debe estar alegre, optimista y disfrutar de lo que sus alumnos y él mismo aprenden, actitudes que contribuyen mucho a que una escuela sea eficaz.

3. **Saber hacer.** El docente debe poder:

3.1) **Planificar**

- 3.1.1) **Basándose tanto en la propuesta pedagógica y los objetivos o estándares de la escuela misma como en las competencias establecidas en el currículo oficial.** Un maestro debe poder diseñar situaciones de aprendizaje basándose en esos objetivos, procurando una secuencia lógica y una integración de los contenidos de las distintas materias. Debe también poder proponer y sustentar la conveniencia de cambios en el currículo y planes de estudio, en los enfoques pedagógicos y en la organización de la escuela para que esta se convierta en un mejor espacio de generación de aprendizajes.
- 3.1.2) **Para varias unidades de tiempo.** El maestro debe saber elaborar y poder coordinar con otros miembros del cuerpo docente del plantel planes diarios, semanales y anuales para sus lecciones, unidades y proyectos.
- 3.1.3) **Adaptando y diversificando la enseñanza, de acuerdo con las necesidades reales de sus estudiantes.** Los maestros deben adaptar los objetivos curriculares a su propio contexto y desarrollar lecciones usando materiales y temas apropiados a su localidad y necesidades. Deben compartir sus experiencias al respecto con colegas del centro escolar y de otras escuelas e instituciones educativas, de manera de contribuir a la generación y desarrollo de nuevos currículos.
- 3.1.4) **Para diversos niveles y necesidades.** Debe saber organizar la clase para alumnos con diferentes niveles de conocimientos y características de aprendizaje, lo que incluye el debido manejo de aulas multigrado.

3.2) **Seleccionar información y material didáctico**

- 3.2.1) **Acceder, procesar y aprovechar información de diversas fuentes.** El maestro debe saber seleccionar información pertinente de textos

variados, de los periódicos, la televisión y de recursos locales tales como entrevistas a miembros de la comunidad o los trabajos escritos por otros estudiantes.

3.2.2) **Evaluar, seleccionar y utilizar materiales didácticos.** El maestro debe saber construir o seleccionar criterios con los cuales evaluar y seleccionar materiales didácticos de calidad y saber cómo utilizar textos y otros materiales educativos, incluyendo aquellos hechos más accesibles por las nuevas tecnologías.

3.2.3) **Elaborar materiales didácticos usando elementos locales.** El maestro debe saber diseñar y crear sus propios materiales, usando recursos locales, con propósitos de instrucción claros.

3.3) **Crear un ambiente estimulante en su aula.** El maestro debe saber construir espacios que hagan visibles los trabajos y avances de los alumnos y que estimulen el aprendizaje y la creatividad.

3.4) **Enseñar para facilitar el aprendizaje activo de los estudiantes**

3.4.1) **Enseñar con claridad y secuencia.** Presentar materiales que estén al nivel de los estudiantes, explicar con claridad y ayudar al estudiante a relacionar lo que está aprendiendo con su trabajo anterior y con el que viene.

3.4.2) **Propiciar el desarrollo intelectual.** Promover activamente el desarrollo de un pensamiento crítico y la capacidad de los estudiantes de resolver problemas, proporcionándoles algunas técnicas para “aprender a aprender”.

3.4.3) **Emplear estrategias de enseñanza apropiadas para cada objetivo y para cada grupo de estudiantes.** Saber seleccionar lo más pertinente para cada caso de todo un repertorio de estrategias, tales como el trabajo cooperativo en grupos, el trabajo independiente, la enseñanza en equipo, la exposición por el maestro, viajes al campo, actividades especiales con padres, tutorías entre los mismos estudiantes o de alumnos mayores, uso de tecnología nueva, etcétera. Fomentar el trabajo grupal, pero asegurando que la evaluación realmente estimule tanto el desempeño individual

como la contribución de cada miembro al mejor desempeño de los otros.

3.4.4) **Responsabilizar al estudiante por su propio aprendizaje y por su auto evaluación.** Ayudar a los alumnos a que se fijen metas y que aprendan a evaluar su propio desempeño, a fin de que ellos asuman la responsabilidad por su aprendizaje y el deseo de seguir aprendiendo.

3.5) **Evaluar de manera formativa y diferencial.** Utilizar las tareas diarias y las respuestas de los estudiantes para afinar la enseñanza a las necesidades de los estudiantes.

3.5.1) **Dar retroalimentación continua.** Puede usar la evaluación formativa para informar a los estudiantes y a los padres del progreso de cada estudiante.

3.5.2) **Reformular y reenseñar el material que los estudiantes no comprendieron.** El maestro debe usar la evaluación formativa para comprender cómo piensan los estudiantes y presentarles de nuevo el material, de la manera más comprensible, dando más tiempo cuando sea necesario.

3.5.3) **Evaluar su propio desempeño y colaborar en la evaluación entre pares.** Un maestro debe evaluar todos los aspectos de su propio desempeño, así como fijarse metas para su desarrollo profesional y el de sus colegas de equipo.

3.6) **Manejar el aula**

3.6.1) **Ejercer liderazgo.** Ser una persona que guía y lidera su aula, con una organización adecuada, una programación eficaz y una disciplina positiva.

3.6.2) **Usar el tiempo eficientemente.** Usar plenamente cada hora para el aprendizaje, y cumplir con todas las horas y semanas de clase del año lectivo, a fin de que los alumnos estén activamente involucrados en aprendizajes significativos durante todo el tiempo escolar.

- 3.6.3) **Desplegar actitudes positivas.** Reaccionar de manera positiva ante los esfuerzos y los errores de los estudiantes, promoviendo simultáneamente sus talentos especiales, a fin de desarrollar su autoestima y el deseo de asumir nuevos desafíos.
- 3.6.4) **Promover la socialización de los alumnos.** Es responsabilidad del maestro facilitar las relaciones entre alumnos, ayudándolos a relacionarse y promoviendo la colaboración entre ellos.
- 3.6.5) **Dar trato justo para todos.** El maestro debe asegurar una oportunidad igual para todos, sin perjuicio de ningún alumno, apreciando y resaltando las diferencias de manera positiva.

3.7) Colaborar con otros

- 3.7.1) **Colaborar con el profesorado.** Trabajar con otros para mejorar su programa educativo, experimentando con técnicas innovadoras, así como con observación por pares o enseñanza en equipo.
- 3.7.2) **Asumir el proyecto educativo del colegio.** Expresarlo y vivirlo, tanto como colaborar activamente en su preparación, mejoramiento y ejecución.
- 3.7.3) **Trabajar con los padres de familia.** Conocer técnicas que le permitan trabajar bien con los padres y hacerles ver la importancia de nuevos estilos o metodologías que emplee la escuela, a fin de que ellos se involucren positivamente en la educación de sus hijos.
- 3.7.4) **Promover y participar en actividades de la comunidad.** Estar dispuesto y tener capacidad para ser un líder del desarrollo local.

Anexo B. Saber hacer

Diferencias entre los aspectos deseables del perfil del buen ejercicio profesional antes identificados (Anexo A) y comportamientos frecuentemente observados en centros escolares y de formación magisterial en el Perú

<i>Elementos del perfil deseable de un buen docente</i>	<i>¿Qué debemos ver en los centros educativos y en las instituciones de formación y capacitación docente?</i>	<i>¿Qué vemos hoy en día en muchos centros escolares?</i>	<i>¿Qué vemos hoy en día en muchas instituciones de formación magisterial?</i>
3.1) Planificar			
3.1.1) Basándose tanto en la propuesta pedagógica y los objetivos o estándares de la escuela como en las competencias establecidas en el currículo oficial, con secuencia e integración.	<ul style="list-style-type: none"> • Un observador externo puede identificar el objetivo de una sesión de clase. • Los estudiantes pueden especificar lo que están aprendiendo, lo que estuvieron haciendo unos momentos antes, y lo que harán seguidamente. • Las sesiones de clase integran diferentes áreas de aprendizaje: los estudiantes pueden estar escribiendo en ciencias, o aprendiendo matemáticas durante una visita al mercado local durante el horario dedicado formalmente a ciencias sociales. 	A veces se puede adivinar el objetivo. En muchas aulas, si se pregunta “¿Qué están estudiando?”, los alumnos no pueden responder. No hay una secuencia lógica en la presentación de temas o la sucesión de actividades. Se dedica mucho tiempo al dictado o copiado de textos. No hay una discusión previa ni posterior a esas actividades.	Puede haber un syllabus, pero no está siendo utilizado. No se percibe la lógica de la secuencia entre sesiones sucesivas de un curso, ni a lo largo de una misma sesión. No hay orientación hacia la aplicación de lo que se está supuestamente aprendiendo.
3.1.2) Para varias unidades de tiempo.	Existe secuencia en cada situación de aprendizaje, y también hay lógica en la secuencia de las unidades. Es flexible; puede cambiar.	En muchas escuelas existe un plan anual rígido que no admite modificaciones a lo largo del año, en función al logro o no logro de los objetivos.	Los estudiantes no han vivido la experiencia de ser sujetos de un plan de estudios detallado, con lo cual las posibilidades de aprender a hacerlo, aun si la competencia estuviera formalmente inserta en el currículo intencional, son mínimas.

<i>Elementos del perfil deseable de un buen docente</i>	<i>¿Qué debemos ver en los centros educativos y en las instituciones de formación y capacitación docente?</i>	<i>¿Qué vemos hoy en día en muchos centros escolares?</i>	<i>¿Qué vemos hoy en día en muchas instituciones de formación magisterial?</i>
3.1.2) Adaptando y diversificando la enseñanza, de acuerdo con las necesidades reales de sus estudiantes.	Se ve la utilización de contenidos y referencias locales y regionales, adaptados a los intereses y metas de los estudiantes.	En la sierra, una de las primeras palabras que se enseña a leer y escribir es “faro”; en la selva, el reto de las palabras polisilábicas es introducido con el término “semáforo”.	Hay insuficiente diferenciación; faltan programas especiales para la formación de maestros rurales.
3.1.3) Para diversos niveles y necesidades.	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los estudiantes no están usualmente haciendo la misma cosa. Se puede ver trabajo grupal, o a un estudiante recibiendo ayuda de otro. • La enseñanza inicial es en el idioma materno. • En las aulas multigrado, todos pueden estar trabajando sobre un mismo tema (v.gr., el agua), pero usan distintos textos, tareas y actividades, de acuerdo a su nivel. Los alumnos se ayudan entre ellos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se ve al maestro dictando contenidos idénticos para todos, o corrigiendo cuadernos. Se percibe que muchos niños no están realmente haciendo nada. • En las aulas multigrado, se brindan lecciones completamente distintas para los alumnos de cada grado, pudiendo dedicar solo unos pocos minutos a cada grupo. 	<ul style="list-style-type: none"> • La mayor parte del tiempo, cuando el profesor está presente, es él quien está hablando. • Todos los alumnos están realizando las mismas actividades simultáneamente. • El trabajo grupal se reduce a la lectura o la copia parcelada de un texto, que luego quizá es literalmente repetido en alguna exposición oral, sin citar necesariamente la fuente.
3.2) Seleccionar información y material didáctico.			
3.2.1) Acceder, procesar y aprovechar información de diversas fuentes.	Los estudiantes usan una variedad de textos y otras fuentes: textos, entrevistas, periódicos, ítems de la radio o TV, textos redactados por otros estudiantes. Sacan ideas de varios sitios y las combinan para crear algo nuevo.	En muchas aulas no hay libros. Los estudiantes copian cosas; no escriban nada original. Muchos no tienen disponibilidad de bibliotecas.	Los profesores dan separatas, a veces. Normalmente, no hay una expectativa real de que los estudiantes van a leer lo propuesto. No se usan o se hace referencia explícita a textos y fuentes; hay pocos y viejos libros en la biblioteca.

Continúa...

<i>Elementos del perfil deseable de un buen docente</i>	<i>¿Qué debemos ver en los centros educativos y en las instituciones de formación y capacitación docente?</i>	<i>¿Qué vemos hoy en día en muchos centros escolares?</i>	<i>¿Qué vemos hoy en día en muchas instituciones de formación magisterial?</i>
3.2.2) Evaluar, seleccionar y utilizar materiales didácticos.	Hay libros de texto y de lectura; se utilizan otros tipos de textos también para el aprendizaje (v.gr., recortes de periódico). Hay también disponibilidad de otros materiales educativos de buena calidad. El docente explica los términos nuevos que puedan encontrarse o remite al uso adecuado de diccionarios, verificando su comprensión por parte de los alumnos. Se discuten los contenidos de los textos, se proponen actividades de extensión y aplicación.	Si hay textos, son "enciclopedias" o textos únicos, sin idea clara de cuándo se renovarán. Se copian, o se leen en voz alta. No hay discusión. Casi nunca se sabe ni se procura averiguar si el alumno está realmente entendiendo el contenido.	No se usan textos. Si hay separatas, frecuentemente no se incluye siquiera el nombre del autor. A veces el profesor mismo lee en voz alta de un libro o de viejos apuntes. Hay poca discusión centrada en los contenidos.
3.2.3) Elaborar materiales didácticos usando elementos locales.	Se usan materiales elaborados por los maestros, padres o estudiantes, o materiales naturales. En los cursos de matemáticas, se ve a los estudiantes manipulando piedras o semillas.	Algunos maestros elaboran materiales, pero con frecuencia estos no están vinculados a objetivos claros o importantes.	Los estudiantes aprenden a hacer materiales y dedican parte importante de su tiempo y sus recursos a ello, pero no siempre saben cómo pueden vincularse con claridad a objetivos de aprendizaje o insertarse en una lección bien planificada.
3.3) Crear un ambiente estimulante en su aula.	Se ven cosas interesantes, ejemplos de trabajo estudiantil en las paredes, "corchos" o periódicos murales cuyos contenidos son producidos principalmente por los estudiantes, hay rincones para intereses especiales.	Es normal ver aulas con paredes desnudas, sin decoraciones ni materiales educativos. Las carpetas están alineadas en hileras.	Muchas veces, el local y los salones son francamente desoladores. En otras ocasiones, se encuentran decoraciones más adecuadas para una escuela primaria que para un centro de educación superior. Es raro ver trabajos realizados por los mismos estudiantes.

<i>Elementos del perfil deseable de un buen docente</i>	<i>¿Qué debemos ver en los centros educativos y en las instituciones de formación y capacitación docente?</i>	<i>¿Qué vemos hoy en día en muchos centros escolares?</i>	<i>¿Qué vemos hoy en día en muchas instituciones de formación magisterial?</i>
3.4) Enseñar para facilitar el aprendizaje activo de los estudiantes.	Cuando el maestro explica algo, habla con un vocabulario y construcción apropiados para el nivel de los estudiantes, con lógica y con suficiente detalle. Explica claramente qué espera de ellos. Siempre está averiguando si sus explicaciones están siendo entendidas.	A veces se ve solamente dictado, y con frecuencia no se ajusta esa presentación al nivel de los estudiantes. No hay intentos por establecer el nivel de comprensión de los estudiantes, lo cual se reserva para “el examen”.	Aunque se enfatiza mucho el rol de la investigación y su aplicación en la misma formación, no se dan las mejores condiciones para ello. Los formadores no han tenido suficiente experiencia en realizarla ellos mismos y no han sido capacitados lo suficiente como para poder “enseñarlo”. No hay disponibilidad de recursos habituales para cierta investigación, como bibliografía actualizada. Se enfatiza mucho la obtención de “la” respuesta correcta, y no en el planteamiento y contrastación de ideas divergentes sobre un mismo tópico o sobre maneras múltiples de resolver problemas.
3.4.2) Propiciar el desarrollo intelectual.	El maestro presenta problemas para los cuales no siempre hay una sola respuesta correcta. Los estudiantes tienen que investigar y experimentar para desarrollar ideas para su solución. Los alumnos participan activamente. Un observador puede ver su interés intenso.	El maestro espera “la” respuesta correcta para cada una de sus preguntas. A veces critica al alumno que no contesta inmediatamente o que comete algún error. Los alumnos se abstienen de participar para evitar cometerlos.	

Continúa...

<i>Elementos del perfil deseable de un buen docente</i>	<i>¿Qué debemos ver en los centros educativos y en las instituciones de formación y capacitación docente?</i>	<i>¿Qué vemos hoy en día en muchos centros escolares?</i>	<i>¿Qué vemos hoy en día en muchas instituciones de formación magisterial?</i>
3.4.3) Emplear estrategias de enseñanza apropiadas para cada objetivo y para cada grupo de estudiantes.	Se plantean distintas situaciones de aprendizaje en diferentes momentos. El maestro podría empezar a desarrollar un nuevo concepto matemático con una pregunta, invitando a pensar en grupos o en parejas sobre maneras de resolverla. Algunos temas pueden ser enseñados por varios docentes, trabajando como un equipo. Los estudiantes tienen éxito en su aprendizaje, lo que refuerza su autoestima.	Se sigue aplicando principalmente el método "frontal", graficado con el alineamiento de las carpetas en el salón. Muchos estudiantes no logran desarrollar los conocimientos o las competencias buscadas, y se sienten frustrados.	Hay mucho del método frontal. A veces, hay trabajo en apariencia grupal, pero que no es tal, en realidad. Todos copian o leen distintas partes del mismo libro. Sus formadores no recurren a estrategias diferentes según las necesidades de los diversos grupos.
3.4.4) Responsabilizar al estudiante por su propio aprendizaje y por su autoevaluación.	Cada estudiante se traza metas personales y luego evalúa su propio trabajo. También se ve que los alumnos tienen la oportunidad de escoger entre diversas opciones. Por ejemplo, puedan decidir, solos o en grupo, sobre algunos temas específicos sobre los cuales van a investigar y escribir.	Normalmente es el maestro quien toma todas las decisiones sobre lo que se hace en el aula. En algunos casos, parecería que nadie tiene la responsabilidad. El maestro está ausente y nada tiene significado para los estudiantes.	No es una práctica ni actitud común. El profesor parece tener el poder, y el estudiante no tiene oportunidades de establecer sus metas ni hacer su autoevaluación.
3.5) Evaluar de manera formativa y diferencial.	El maestro usa una variedad de rutinas diarias para averiguar si los estudiantes están entendiendo. Plantea preguntas. Pide que cada alumno escriba un resumen de lo que entendió ese día. Analiza las respuestas a	No se percibe una utilización frecuente de la evaluación formativa. El maestro dicta, diserta y no pregunta nada. Nadie sabe si los estudiantes entienden o no.	No se ve mayor evaluación formativa. Hay evaluación sumativa al fin de curso.

<i>Elementos del perfil deseable de un buen docente</i>	<i>¿Qué debemos ver en los centros educativos y en las instituciones de formación y capacitación docente?</i>	<i>¿Qué vemos hoy en día en muchos centros escolares?</i>	<i>¿Qué vemos hoy en día en muchas instituciones de formación magisterial?</i>
	pruebas escritas. Usa las preguntas y los errores de los alumnos para entender cómo piensan.	Solo al final del curso hay una evaluación sumativa.	
3.5.1) Dar retroalimentación continua.	Los estudiantes saben qué es lo que se espera que ellos hagan. El maestro siempre les da información sobre su progreso, para ayudarlos. También está en comunicación con sus padres. Les muestra trabajos realizados por el estudiante y no omite informarles sobre su progreso.	Cuando hay retroalimentación, suele ser solamente en sentido negativo. No se brinda a los alumnos información concreta sobre qué es lo que han aprendido bien y lo que no, para guiarlo en sus estudios.	Es común observar devolución de trabajos escritos con un calificativo, pero ningún comentario. En ocasiones, solo se informa sobre el puntaje obtenido, pero los criterios de calificación permanecen desconocidos por los estudiantes.
3.5.2) Reformular y re-enseñar material que los estudiantes no comprendieron.	Después de una evaluación formativa, el maestro sabe que algunos alumnos ya conocen este tema, y pueden pasar a dedicarse a desarrollar un proyecto especial. Otros estudiantes necesitan más tiempo, o ser instruidos nuevamente o recibir materiales de estudio diferentes. El maestro sabe distinguir las ocasiones en que no es conveniente insistir sobre los mismos logros de todos y aceptar el máximo esfuerzo de algún estudiante.	No es muy común. La actitud de muchos docentes es “Yo lo enseñé, pero él no lo aprendió”.	Ocurre raramente. No es inusual que los estudiantes se gradúen sin haber entendido materias sustantivas importantes y sin que sus formadores lo hayan descubierto. Así y todo, luego esos estudiantes acaban “enseñando” esos mismos contenidos que nunca llegaron a dominar.

Continúa...

<i>Elementos del perfil deseable de un buen docente</i>	<i>¿Qué debemos ver en los centros educativos y en las instituciones de formación y capacitación docente?</i>	<i>¿Qué vemos hoy en día en muchos centros escolares?</i>	<i>¿Qué vemos hoy en día en muchas instituciones de formación magisterial?</i>
3.5.3) Evaluar su propio desempeño y colaborar en la evaluación entre pares.	El maestro tiene el hábito de reflexionar sobre su trabajo y está siempre intentando mejorar su práctica. Trabaja conjuntamente con sus colegas de equipo observando recíprocamente sus prácticas pedagógicas e ideando maneras de mejorar la enseñanza.	No existe la costumbre ni los espacios de tiempo para reflexionar ni discutir sobre las prácticas en el aula con los colegas.	Ocurre solo excepcionalmente. El aula es el recinto inviolable de la autonomía magisterial, y nadie sabe lo que ocurre en su interior.
3.6) Manejar el aula.			
3.6.1) Ejercer liderazgo.	Se ve a los alumnos participando activamente, sin problemas de disciplina. El maestro es muy organizado, pero la planificación que ha realizado solo se hace evidente cuando está ausente.	No es inusual ver problemas serios de disciplina y falta de control. Los maestros tratan de mantener orden alzando la voz o imponiendo castigos.	Los estudiantes reciben poca orientación y “modelaje” sobre el manejo del aula. Por el contrario, no es infrecuente observar una dinámica desordenada durante una sesión de clase. Sin embargo, está vigente la idea de que esto es algo que “se aprende solo”, una vez ya a cargo de un grupo de alumnos.
3.6.2) Usar el tiempo eficientemente.	Se ve que los estudiantes están involucrados en su trabajo, solos o en tareas grupales. Trabajan con tasas altas de éxito, y la “tasa de aprendizaje” por minuto de clase es alto. A veces los niños están tan ocupados en la redacción de un texto o realizando un experimento que no quieren salir al recreo.	Se ve profesores ausentes, y períodos de recreo numerosos y extendidos. Los profesores invierten tiempo programado de clase en reuniones o discusiones. Mientras tanto, los estudiantes no están haciendo nada; pueden hasta quedarse dormidos.	En demasiados lugares la ausencia o tardanza de un profesor es considerado algo “normal”. Tiempo precioso de clase se gasta en actividades totalmente desvinculadas del aprendizaje programado (negocios, planeamiento de actividades extracurriculares), y no sabe ser aprovechado siquiera como tema para otros aprendizajes.

<i>Elementos del perfil deseable de un buen docente</i>	<i>¿Qué debemos ver en los centros educativos y en las instituciones de formación y capacitación docente?</i>	<i>¿Qué vemos hoy en día en muchos centros escolares?</i>	<i>¿Qué vemos hoy en día en muchas instituciones de formación magisterial?</i>
3.6.3) Desplegar actitudes positivas.	El maestro habla de los éxitos de los estudiantes. Acepta los errores como una “ventana” que les permite conocer sus formas de pensamiento. Se percibe un clima en el cual está permitido el correr ciertos riesgos. El maestro se cuida de identificar los talentos especiales de cada alumno.	A veces se percibe una actitud crítica frente a los errores y esfuerzos de los estudiantes. Se premia el silencio, y los alumnos prefieren no arriesgarse a, por ejemplo, contestar mal una pregunta del profesor.	Los mejores esfuerzos de algunos estudiantes pueden acabar recibiendo críticas públicas. No hay atención personal a las necesidades específicas de los alumnos. Se habla mucho de la necesidad de que los maestros den afecto a sus estudiantes, pero las prácticas concretas no son muy coherentes con los discursos.
3.6.4) Promover la socialización de los alumnos.	Es frecuente el trabajo en grupos, y que el maestro intervenga para conformar algunos de ellos, de manera de facilitar la integración de un alumno nuevo o tímido. Hay un clima de colaboración.	No hay muchas oportunidades para la socialización dentro del aula. Hay que mantener silencio. No siempre el maestro se desvía de su camino para ayudar a un alumno tímido.	No hay mucho en los programas de formación que prepare al futuro maestro para facilitar las buenas relaciones entre los alumnos.
3.6.5) Dar trato justo para todos.	El maestro no solamente trata a todos de manera justa, sino que demuestra su respeto hacia quienes provienen de culturas o tienen idiomas diferentes como lengua materna.	No es extraño encontrar a un docente riéndose de un alumno o llamándolo “tonto” porque no habla bien la lengua dominante.	Son insuficientes los esfuerzos por introducir los temas de la diversidad y la multiculturalidad de manera “vivencial” en la formación docente.

Continúa...

<i>Elementos del perfil deseable de un buen docente</i>	<i>¿Qué debemos ver en los centros educativos y en las instituciones de formación y capacitación docente?</i>	<i>¿Qué vemos hoy en día en muchos centros escolares?</i>	<i>¿Qué vemos hoy en día en muchas instituciones de formación magisterial?</i>
3.7) Colaborar con otros.			
3.7.1) Colaborar con el profesorado.	Se realizan observaciones de aula entre pares, se enseña en equipo, o se programan actividades especiales (visitas de campo, proyectos de investigación) con objetivos que sirven para varios cursos o materias y utilizan tiempo asignado para varias clases.	Para muchos, la docencia es un trabajo muy aislado. Las puertas están cerradas, y el maestro se siente incómodo si alguien entra.	Es muy rara la enseñanza en equipo. No se enseña cómo realizar observaciones entre pares.

III

Educación y estructura social en el Perú. Un estudio acerca del acceso a la educación superior y la movilidad intergeneracional en una muestra de trabajadores urbanos

Martín Benavides

III.1. Educación y movilidad social: planteando el problema

La sociedad peruana ha experimentado importantes procesos de movilidad social, tanto ascendente como descendente y horizontal¹. En trabajos anteriores, realizados sobre una muestra de trabajadores urbanos, se ha mostrado que la movilidad ascendente comprendería el 40% de la movilidad total, mientras que la movilidad horizontal el 35% y la movilidad descendente el 25%². A pesar de ello, las oportunidades relativas de grupos socialmente distantes, la igualdad de oportunidades³, no ha variado sustancialmente, aunque ha habi-

¹ La movilidad social es medida en este trabajo a través de la comparación entre las ocupaciones de los hijos y las ocupaciones de sus padres. De manera resumida, se puede decir que existe movilidad cuando la clase ocupacional de destino (la de los hijos) es diferente a la clase de origen (la de sus padres).

² Para elaborar dichos cálculos se dividió el modelo empírico de estructura social en tres zonas, según diferencias de prestigio de las clases ocupacionales que la componen. Así, la movilidad ascendente es el porcentaje de los individuos que se desplazan desde la zona 3 (la de menor prestigio) a la zona 2, o desde la zona 2 a la 1 (la de mayor prestigio). La movilidad horizontal es definida por el porcentaje de aquellos individuos móviles que se quedan en el mismo nivel, mientras que la movilidad descendente es definida por el porcentaje de individuos que se mueven desde la zona 1 a la 2, o desde la zona 2 a la 3. Véase Benavides, 2003.

³ Los análisis de movilidad social nos permiten observar qué tanto los logros ocupacionales dependen de los orígenes sociales y, por lo tanto, reflejan los niveles de igualdad de oportunidades, apertura o exclusión que las sociedades generan. Una discusión más detallada del uso restringido de este concepto de igualdad de oportunidades en el marco de los estudios de movilidad puede encontrarse en Benavides, 2002.

do cambios importantes en las franjas intermedias de la estructura social, fenómeno que se ha denominado el “ensanchamiento” de las capas medias o la formación de “medias clases” (Benavides, 2003).

¿Qué permite que los grupos sociales cambien de lugar en la estructura social? ¿Cómo logran “subir”, “bajar” o mantener sus posiciones en los mercados laborales, o mejorar sus oportunidades relativas? Y, por lo tanto, ¿Cómo se redefinen los contornos de una determinada estructura social? Según la teoría, en las sociedades modernas la educación jugaría un importante papel en la modificación de dichas estructuras sociales. El argumento es que el logro tiende a reemplazar a otros criterios, por ejemplo, a aquellos basados en factores adscritos⁴. Para Sorokin (1959), la posición social de los individuos no está determinada por el nacimiento, pues “no existen obstáculos judiciales o religiosos para ascender o descender” (p. 153). Otros defensores de las teorías de la modernización también coinciden con este argumento y lo amplían (Parsons, 1954; Blau y Duncan, 1959; y Treiman, 1970). Treiman, por ejemplo, sostiene que el proceso de modernización transforma el modo de asignación de los individuos dentro de la división del trabajo. Los cambios tecnológicos y los procesos racionales de selección no dan cabida a la adscripción como criterio de asignación. En vez de ello, el criterio que se aplica es el de logro.

El argumento de la meritocracia descansa fuertemente en las ideas anteriores, dado que la demanda de más trabajadores calificados fomentaría la expansión de los sistemas educacionales y aumentaría el acceso a la educación por parte de individuos de distintos orígenes. En consecuencia, desde esta perspectiva, es la selección meritocrática —basada en el logro del individuo—, impulsada por los procesos de modernización, la que estaría explicando los cambios en la movilidad social y, por lo tanto, promoviendo una mayor igualdad de oportunidades. Así las sociedades meritocráticas serían aquellas en las que “las diferencias en condición social e ingresos son el resultado de las habilidades técnicas y de una educación superior” (Bell, 1976, p. 409).

⁴ Son factores adscritos aquellos relacionados con el nacimiento, con el hecho de nacer en un contexto social determinado. Lo adscrito se opone a lo adquirido, en este caso a la educación.

Sin embargo, la evidencia empírica no necesariamente sostiene dichas teorías. Si el argumento meritocrático es correcto, entonces deberíamos poder observar que (1) el efecto de la clase de origen sobre la clase de destino se está debilitando, (2) el efecto de la clase de origen sobre la educación se está debilitando, y (3) el efecto de la educación sobre la clase de destino se está fortaleciendo (Marshall, Swift y Roberts, 1997).

Esta versión amplia de la tesis meritocrática ha sido rechazada por diversos estudios. Cuando se observó un vínculo más estrecho entre el logro educacional y el resultado ocupacional, también se observó una mayor asociación entre la clase de origen y el logro educacional. Según Halsey (1977, p. 184), “las fuerzas adscritas encuentran formas de expresarse bajo la forma de logros”. Por otro lado, si bien diversos estudios han mostrado que las desigualdades sociales en educación se van reduciendo con el tiempo (Jons-son y Mills, 1993), otros han mostrado que el efecto de la educación sobre la movilidad de las clases también se va reduciendo. Así, Breen y Goldthorpe (2001, p. 83) sostienen:

...básicamente, todos estos estudios han llegado a la misma conclusión; es decir, que, sin importar lo mucho que pueda haber aumentado la importancia de la educación como factor determinante de las posibilidades de empleo o como canal de movilidad social en las décadas iniciales e intermedias del siglo XX, no existe evidencia alguna de que este aumento persista hasta nuestros días, y, en todo caso, los efectos de la educación sobre la movilidad de clase son ahora más débiles de lo que fueron en las décadas de 1960 y 1970.

Según la literatura, las razones principales por las cuales la educación no estaría produciendo mayores cambios en las estructuras sociales son dos. La primera tiene que ver con la vieja idea de que la educación solo reproduce las diferencias de origen social. En ese sentido, lo que parece ser un efecto de la educación sobre los logros ocupacionales solo sería un efecto de la clase social, dado que esta última está fuertemente relacionada con el logro educacional (Bowles y Gintis, 2002; Bourdieu, 1977). Desde esta perspectiva, la educación no tendría efectos independientes de la clase de origen sobre el destino ocupacional, en la medida que existe aún una marcada desigualdad de clase en el acceso a la educación.

La segunda razón por la cual la educación no estaría produciendo mayores cambios en las estructuras sociales tiene que ver con los cambios en la demanda de empleados por parte de los empleadores, así como con la proliferación de nuevas ocupaciones en las que la educación no desempeñaría ya un papel importante en la selección de los individuos. Estudios recientes relacionados a esto último han mostrado cómo la demanda de trabajadores por parte de los empleadores es sensible a los cambios estructurales en el mercado laboral. Solo para algunas ocupaciones, las calificaciones formales siguen siendo cruciales. Pero para otras, como aquellas relacionadas con servicios, dichas calificaciones son de menor importancia frente a otros atributos, menos meritocráticos en su carácter y no necesariamente vinculados directamente con la educación (Jackson, 2001). Sin embargo, algunos de estos atributos pueden estar relacionados indirectamente con la educación (por ejemplo, la perseverancia y el liderazgo), o con otros factores tales como el género, la buena presencia, el acento, etcétera.

Este estudio se ubica conceptualmente en una versión balanceada de los vínculos entre educación y estructura social. Se sostiene en lo que algunos autores llaman una “versión débil del argumento de la reproducción”. Es decir, en que la educación logra tener efectos independientes sobre los logros ocupacionales, a pesar de que los orígenes sociales siguen relacionándose con el logro educacional (Kingston, 2003). De esta manera, se estaría proponiendo también una versión débil del argumento meritocrático: solo se estaría cumpliendo que la educación se vincula de forma importante con el destino ocupacional, pero no que se comporta de forma totalmente independiente al origen social, como se esperaría desde una versión amplia del argumento meritocrático.

El argumento de fondo es que en el Perú hemos tenido importantes procesos de masificación educativa (que se describen en el punto siguiente), los que si bien han logrado transformar el modo en que los individuos se ubican en la estructura social, lo han hecho solo parcialmente en la medida que aún persisten mecanismos paralelos de desigualdad que no se han modificado drásticamente. La combinación de estas dos fuerzas es la que termina configurando un escenario como el anteriormente planteado, don-

de si bien la desigualdad educativa relacionada con el origen social continúa siendo importante, lo es también la forma positiva cómo la educación se vincula al logro ocupacional de los individuos.

III.2. Educación y desigualdad en el Perú: una visión de largo plazo

La educación peruana ha ido cambiando en el transcurso del último siglo. No cabe duda de que en los últimos años el Perú ha experimentado un proceso continuo de expansión educativa. Mientras que la mitad de las personas nacidas en los años treinta no tiene instrucción o tiene solo primaria incompleta, solo un 20% de los nacidos en 1970 tienen un nivel educativo así de bajo (Valdivia y Saavedra, 2000). Los años de educación promedio de la población de 15 años o más pasaron de 2 en 1940, a 6 en 1981, y finalmente a 8 en 1996 (Escobal, Saavedra, Torero, 1998). Esta expansión educativa ha involucrado todos los niveles. Según los mismos autores, mientras en 1940 menos del 5% de la población de dicho grupo de edad había cursado la secundaria, en 1996 un tercio ya había completado dicho nivel. En 1999, la población de 15 o más años tenía, en promedio, 8,7 años de estudio aprobados (Guadalupe, 2002); hoy en día, los jóvenes entre 16 y 24 años llegan a tener ya unos diez años de educación.

Sin embargo, según Escobal, Saavedra y Torero (1998), aún persisten las desigualdades en el acceso a la educación en el ámbito urbano y, especialmente, en el medio rural. Tanto en el sector urbano como en el rural persisten las diferencias en los años promedio entre niveles socioeconómicos. Por ejemplo, de acuerdo con dichos autores, en 1994, en el sector urbano, los años promedio de las familias del quintil de ingresos más rico eran aproximadamente de 11 años, mientras que en el caso de las familias del quintil más pobre eran de 6 años aproximadamente. Esa desigualdad parece ser mayor en el sector rural a pesar del aumento de los años promedio (de 2,9 a 5 entre 1985 a 1994).

En otro estudio, Pasquier (2003) encuentra que, a pesar de la expansión educativa, las desigualdades culturales y económicas se siguen combinando para formar desigualdades en los niveles de educación.

Es decir, otro tipo de desigualdades, además del de los ingresos, se relaciona simultáneamente con el acceso a la educación. En otras palabras, personas de igual situación económica podrían tener logros educativos diferentes debido a que tienen antecedentes culturales distintos, entre ellos desigualdades vinculadas a su origen étnico. Esto ha sido también estudiado por Néstor Valdivia, quien llega a la conclusión de que a pesar de los cambios generales en el acceso a la educación, la brecha entre la población indígena y el resto parece no cerrarse. Según dicho autor (Valdivia, 2003), la población indígena ha tenido menores posibilidades de acceder a la educación, lo cual se traduce no solamente en el menor número de años promedio, sino en el menor porcentaje de personas con un nivel de educación superior (solo 11,9% de los indígenas, en comparación con 22,5% de los no indígenas). No obstante, tal como afirma Herrera, esa brecha es menor cuando se analizan cohortes de edad más jóvenes. Por ejemplo, para el grupo de edad comprendido entre 25 y 34 años, existe aproximadamente solo un año de diferencia entre población indígena y no indígena. Sin embargo, como el mismo autor sostiene, las diferencias pueden haberse mantenido por el lado de la calidad educativa a la cual unos y otros acceden (Herrera, 2001).

A pesar de ello, dado que los retornos a la educación han sido constantes en los últimos años, Escobal, Saavedra y Torero (1998) llegan a la conclusión de que la disponibilidad de este activo es, probablemente, uno de los motivos por los cuales la desigualdad en los ingresos se ha ido reduciendo en el largo plazo. Más aún, estos autores también analizan la importancia de la educación para evitar una situación de pobreza. Así, según dicho trabajo, a pesar de que aún existe una desigualdad en cuanto al acceso a la educación, esta sí estaría cumpliendo un papel en el mejoramiento de la calidad de vida de los peruanos.

Este hallazgo es confirmado por un estudio posterior de Herrera, el cual sostiene que la educación es un poderoso antídoto contra la pobreza (Herrera, 2001). Así, según dicho autor, el alcanzar el nivel secundario implica una reducción de 10 puntos porcentuales en las tasa de pobreza de la población, mientras el acceder al nivel superior implicaría una reducción aun mayor de la pobreza (14 puntos porcentuales).

Se tienen, por consiguiente, tres hechos importantes relacionados con los cambios de largo plazo en la educación peruana. El primero es un proceso

de expansión de la educación que ha llevado a su masificación en el nivel primario y, por lo tanto, a que las desigualdades relacionadas con el acceso se trasladen hacia los niveles más avanzados. El segundo es que pareciera que, a pesar de dicha masificación, se siguen reproduciendo desigualdades económicas y culturales en el acceso a la educación. Y, el tercero, que la educación llega a tener efectos positivos sobre los patrones de desigualdad en el Perú, por lo que se ha convertido en un activo importante para que los peruanos salgan de la situación de pobreza.

En esa misma línea de trabajo, en este estudio nos interesa analizar los vínculos entre la educación y la estructura social, específicamente entre el acceso a la educación superior y la movilidad social. Es decir, de qué manera se establecen los vínculos entre el origen social, el acceso a la educación superior y el logro ocupacional. Esto nos permitirá tener una idea de cómo la educación viene contribuyendo con la reproducción o alteración de las desigualdades sociales.

El argumento que se quiere evaluar es de la reproducción débil o la meritocracia limitada, el cual reconoce la importancia del acceso a la educación superior para lograr contrarrestar puntos de partida desiguales y mejorar la situación de los individuos, pero al mismo tiempo subraya las limitaciones que tiene ese proceso debido a que acceder a la educación superior, tal como se ha visto en la discusión previa, sigue relacionándose con desigualdades de clase y también culturales.

Se está considerando el acceso a la educación superior como la variable relevante dados los cambios de largo plazo en la educación peruana y las nuevas formas de distinción en relación con el acceso a la educación. Debido a los procesos de masificación anteriormente descritos, la educación se vuelve selectiva en sus niveles más avanzados. Además seguimos también los resultados de estudios realizados en otros países. Por ejemplo, Hout (1988) encontró que en los Estados Unidos la relación entre el origen social y el destino ocupacional es nula entre los graduados universitarios, pero fuerte entre trabajadores que carecen de título universitario, de manera que el incremento de graduados universitarios en la fuerza laboral habría contribuido a reducir el nivel general de desigualdad de oportunidades.

III.3. Datos

Para este estudio, se han utilizado los datos de la Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida (ENNIV) del año 2000, y un complemento de esta, que incluye datos sobre la ocupación de los padres. La encuesta adicional fue aplicada en el 2001 en el marco de un estudio sobre exclusión social llevado a cabo en GRADE. (Torero, Saavedra, Ñopo y Escobal, 2002)

Este artículo se centra en los hombres urbanos⁵ menores de 65 años y mayores de 25. Así, se trató de evitar el problema de la mortalidad y de incluir a aquellos que aún no han obtenido el título universitario y no han iniciado una carrera ocupacional. Debido a que la ocupación es indefinida para aquellos que no están trabajando, también se excluyó de la muestra a los desempleados. La muestra analítica final comprendió aproximadamente a 1 600 individuos. Con la información sobre ocupaciones, se construyeron las variables de ocupación del padre (clase de origen) y ocupación del hijo (clase de destino). Además, se utilizó la variable último nivel de educación aprobado.

III.4. La medición de la clase ocupacional

Dentro del contexto de la estructura de clases, esta investigación seguirá la lógica del esquema de clases ocupacionales propuesto por Goldthorpe (2000a)⁶. Esta lógica empieza con la introducción de distinciones básicas entre los que compran el trabajo de otros, los que no compran el trabajo de otros pero no venden el propio, y los que venden su trabajo a otros. Debido a que la mayor parte de la fuerza laboral de los países industrializados terminará en la tercera

⁵ En la medida que una de nuestras variables centrales es la ocupación principal de los padres, los hombres urbanos de nuestra muestra pueden tener padres que fueron trabajadores rurales. Y también existen hombres urbanos que trabajan en zonas agrícolas. Por ello, en las tablas de movilidad las celdas de trabajadores rurales no estarán vacías.

⁶ Esta es una decisión conceptual. Dada la naturaleza relacional del problema de la igualdad de oportunidades, hemos optado por una aproximación empírica que trabaje con categorías y no con índices continuos, los cuales asumen, además, un comportamiento lineal que no necesariamente corresponde con la estructura social peruana. Esta discusión puede encontrarse en Hout, 1982.

categoría (empleados), la diferenciación básica de este enfoque es aquella que se da entre tipos de empleados (Goldthorpe, 2000). Por ello, la atención se centra en la naturaleza de los contratos de empleo. Según Eriksson y Goldthorpe (1992), hay dos formas básicas de relaciones de empleo: el contrato de trabajadores y el contrato de servicio o de profesionales. Mientras el primer tipo de contrato de trabajo conlleva un intercambio específico de dinero por un esfuerzo en un plazo relativamente corto, bajo la supervisión del empleador o del agente del empleador, el segundo involucra un intercambio a más largo plazo y, generalmente, más difuso. Los empleados brindan un servicio a la organización que los emplea, a cambio de una 'compensación', que no solo adopta la forma de una recompensa por el trabajo realizado a través de un sueldo, sino que también comprende importantes elementos como aumentos de sueldo en una escala establecida, garantía de seguridad tanto en el empleo como a través de los derechos de pensión después de la jubilación y, sobre todo, oportunidades profesionales bien definidas. Además de estas dos formas de relación de empleo, los autores consideran también las formas intermedias, compuestas por relaciones que combinan características de las dos formas anteriormente planteadas.

No obstante, el esquema empírico de clases desarrollado para los países industrializados de acuerdo con esta lógica analítica, tiene algunas características específicas que hacen que su aplicación en el Perú resulte problemática. Me estoy refiriendo aquí a la premisa principal del esquema de Goldthorpe, según la cual las relaciones entre empleados son bastante estables y es posible capturarlas analizando las distintas posibilidades contractuales.

El principal problema con el caso peruano tiene que ver con la gran cantidad de empleados informales que no pueden ser clasificados según el tipo de contrato (Castells y Portes, 1989). La relación informal es, básicamente, una relación sin contrato. Los empleados son, principalmente, familiares que trabajan sin remuneración en pequeños negocios; por ejemplo, vendedores ambulantes.

Por ello, además de las tres principales fuentes de relaciones de empleo, he decidido crear otra: la forma casual de relación. Los vendedores ambulantes o los autoempleados que no tienen personas que trabajen para

ellos estarán clasificados en esta categoría. Los autoempleados casuales, como los vendedores ambulantes, se diferencian de otros autoempleados más tradicionales, como los artesanos, técnicos, etcétera. La diferencia radica, mayormente, en el carácter eventual y los problemas de ahorro de los vendedores ambulantes. En el caso de la eventualidad, sus actividades se pueden relacionar a distintas formas de negocio, y son mayormente actividades de supervivencia. No necesariamente son las mismas en un corto plazo. Por esta razón, se ha clasificado a todas las actividades de autoempleo no calificado, “la pequeña burguesía casual”, junto con los trabajadores casuales.

Siguiendo dicha lógica se ha validado un esquema de clases usando tanto una validación de constructo como de criterio (Benavides, 2002). Es decir, se ha buscado, por un lado, ver si las diferencias en los grupos se asocian de manera consistente con diferencias en variables tales como educación e ingresos y, por otro, se ha tratado de ver si las diferencias que nuestra clasificación intenta recoger (condiciones de empleo) son efectivamente capturadas.

Sobre la base de ese análisis se encontró que el esquema de clases guarda una relación esperada con ingresos y educación, y con las condiciones de empleo. Es decir, las clases ocupacionales ubicadas en el extremo alto del esquema tienen los mayores ingresos y niveles educativos y las mejores condiciones de trabajo. Lo contrario ocurre con aquellas ocupaciones ubicadas en los extremos más bajos del esquema.

III.5. Métodos

Para este análisis se hará uso de los modelos estadísticos desarrollados para los estudios de movilidad. Estos estudios utilizan modelos estadísticos para variables de tipo categórico, siendo los principales los modelos log-lineares. La idea de dichos modelos es analizar las tablas de contingencia formadas por información sobre la clase de origen de las personas (ocupación de los padres), su clase de destino (ocupación principal) y su educación (si tiene educación superior o no).

Los análisis empiezan comparando descriptivamente las tablas de frecuencias formadas por las variables de origen y destino para los dos grupos educacionales tratando de ver si los vínculos entre origen social y destino ocupacional, es decir los patrones de movilidad, son iguales o diferentes para quienes acceden a la educación superior y quienes no lo hacen.

Luego de ello se plantean los modelos log-lineares. Sobre la base de estos modelos se comprobarán estadísticamente diferentes opciones para describir el comportamiento de nuestras tres variables de análisis.

El modelo principal —el logarítmico lineal— es el modelo de fluidez social común (Eriksson y Goldthorpe, 1992). Según este modelo, el nivel de asociación entre clase de origen y clase de destino y, por lo tanto, de igualdad de oportunidades, es común para los dos grupos educacionales (con educación superior y sin educación superior)

$$\log F_{ijk} = \mu + \lambda_i^O + \lambda_j^D + \lambda_k^C + \lambda_{ik}^{OC} + \lambda_{jk}^{DC} + \lambda_{ij}^{OD} \quad (1)$$

donde f_{ijk} es la frecuencia esperada en la celda ijk en la tabla tridireccional que contiene clase de origen (O), clase de destino (D) y educación (C); μ es un factor de escala; O, D y C son los principales efectos de la distribución de los individuos a través de los orígenes, destinos y niveles educativos, respectivamente; y los otros parámetros representan los efectos de las asociaciones bidireccionales en la tabla⁷.

Este modelo central nos permitirá reconocer si las diferentes relaciones planteadas en la parte conceptual de este estudio se dan de manera simultánea. Es decir que si bien existen fuertes vínculos entre la clase de origen y destino, y entre la clase de origen y el acceso a la educación superior, también existen vínculos entre el acceso a la educación superior y la clase de destino. En otras palabras, si bien se reconocen las desigualdades de clase en el logro ocupacional y las desigualdades de clase en el logro educacional, también se

⁷ Para este modelo y dado el número limitado de casos, el esquema de nueve clases ha sido reducido a uno de seis. Esto ha sido realizado tomando en cuenta ingresos similares y condiciones de empleo similares.

hace lo propio con la forma en que las diferencias educativas influyen independientemente sobre el logro ocupacional.

Con el fin de probar si los patrones de movilidad tienen características específicas para cada grupo de educación que no están siendo capturadas por el modelo anterior, se usará el modelo logarítmico multiplicativo *unidiff* (Eriksson y Goldthorpe, 1992). Este modelo sustituye el parámetro de asociación entre origen y destino en el modelo de fluidez social común con un parámetro $\beta_k X_{ij}$, donde X_{ij} representa el patrón general de asociación entre origen y destino y β_k es la fuerza relativa de la asociación, que es específica para cada grupo educativo (Eriksson y Goldthorpe, 1992; Breen, 2000).

$$\log F_{ijk} = \mu + \lambda_i^O + \lambda_j^D + \lambda_k^C + \lambda_{ik}^{OC} + \lambda_{jk}^{DC} + \beta_k X_{ij} \quad (2)$$

A través del modelo anterior, se podrá ver si la educación mitiga las determinaciones que produce la clase de origen sobre el logro ocupacional. Es decir, si existe una mayor igualdad de oportunidades (un menor impacto del origen social) sobre el logro ocupacional para quienes acceden a la educación superior.

III.6. Resultados

Nuestro análisis empieza con una revisión de las tasas absolutas (Cuadros 1 y 2). Las tasas absolutas son un indicador de movilidad social que no toma en cuenta los cambios demográficos, las características de los mercados laborales o del sistema educativo. Las tasas relativas que se obtienen sobre la base de los modelos logarítmicos controlan por dichos factores al tomar en cuenta los marginales de las tablas de movilidad. Por ello, las tasas relativas son una medida más directa de igualdad de oportunidades, o de los procesos de movilidad circular o endógena.

Considerando lo anterior, se observa en el cuadro 2 que los hombres de orígenes sociales altos que acceden a la educación superior tendrían mayores probabilidades de mantener su condición social y menos probabilidades de caer en ocupaciones inferiores que aquellos con los mismos orígenes pero solo con educación secundaria o menos (cuadro 1). Es decir, la educación

Cuadro 1. Destino ocupacional según origen social para los hombres urbanos con educación secundaria o inferior (N = 1 079)

		CLASE DE DESTINO						%
		Profesionales y gerentes de alto y bajo nivel	Pequeña burguesía	Empleados	Técnicos de bajo nivel y trabajadores calificados	Obreros y trabajadores casuales	Rurales	
CLASE DE ORIGEN	Profesionales y gerentes de alto y bajo nivel	3,85	3,85	23,08	15,38	53,85	0,00	100
	Pequeña burguesía	0,00	18,68	4,40	7,69	68,13	1,10	100
	Empleados	7,14	3,57	7,14	14,29	67,86	0,00	100
	Técnicos de bajo nivel y trabajadores calificados	1,85	5,56	5,56	22,22	64,81	0,00	100
	Obreros y trabajadores casuales	0,00	7,31	3,92	8,36	77,81	2,61	100
	Rurales	0,41	11,22	3,06	6,12	12,65	66,53	100

Fuente: Encuesta complementaria de la ENNIV 2000
Elaboración propia

Cuadro 2. Destino ocupacional según origen social para los hombres urbanos con educación superior (N = 536)

		CLASE DE DESTINO						%
		Profesionales y gerentes de alto y bajo nivel	Pequeña burguesía	Empleados	Técnicos de bajo nivel y trabajadores calificados	Obreros y trabajadores casuales	Rurales	
CLASE DE ORIGEN	Profesionales y gerentes de alto y bajo nivel	49,29	10,14	4,35	20,29	15,94	0,00	100
	Pequeña burguesía	34,72	13,89	8,33	18,06	25	0,00	100
	Empleados	31,11	8,89	15,56	15,56	28,89	0,00	100
	Técnicos de bajo nivel y trabajadores calificados	32,26	9,68	1,61	30,65	24,19	1,61	100
	Obreros y trabajadores casuales	30,36	7,74	8,33	15,48	38,10	0,00	100
	Rurales	33,33	4,27	5,13	17,09	36,75	3,42	100

Fuente: Encuesta complementaria de la ENNIV 2000
Elaboración propia

pareciera permitir la reproducción de las clases superiores protegiéndolas de la movilidad descendente. Al mismo tiempo, se puede observar que la movilidad ascendente hacia las clases superiores, al menos para aquellos que son hijos de trabajadores, solo existe para quienes tienen educación superior. Se observa en el cuadro 2 que casi un tercio (30,36%) de aquellos que provienen de una familia trabajadora y además tienen educación superior está en las clases profesional y gerencial. Lo contrario ocurre cuando se analiza la movilidad de aquellos trabajadores sin educación superior y que proceden también de familias de clase trabajadora (Cuadro 1). Estos tienen mayores probabilidades de reproducir su origen social y casi nulas probabilidades de acceder a niveles más altos de la estructura social. Lo más importante es que según estos datos descriptivos, la educación pareciera estar nivelando el efecto que tiene el origen social sobre el destino ocupacional.

Los análisis anteriores no consideran el vínculo entre la clase de origen y el logro educacional. Para poder analizar esta relación, y también la movilidad desde una perspectiva relativa y ya no absoluta, se realizaron los modelos log-lineares.

Los siguientes cuadros analizan las tasas relativas de movilidad entre los dos grupos educacionales. Es decir, el análisis considera los cambios exógenos a los procesos de movilidad relativa, tales como la expansión educativa, los cambios demográficos y los cambios en el mercado de trabajo. El modelo A postula que las distribuciones de las clases de origen y destino, son iguales para los dos grupos educacionales y que no existen interacciones (formalmente, solo incluye los términos O, D, C de la ecuación 1). Este es el modelo base, a partir del cual se compararán los otros modelos. El modelo B postula que solo existe relación entre el origen social y el logro ocupacional. El modelo C postula que existe, además de la relación entre la clase de origen y la de destino, una asociación entre el origen social y el acceso a la educación superior pero no entre la educación superior y el logro ocupacional. El modelo D incorpora la asociación entre estos dos últimos. Este es, por lo tanto, el modelo de fluidez social común para grupos educacionales diferentes, que se presenta bajo la ecuación 1. Es decir, existe asociación entre el origen social y la educación superior (OC), entre la educación superior y el destino ocupacional (CD) y entre el origen social y el destino ocupacional (OD). Finalmente, el modelo E

asume que la asociación global entre clase de origen y clase de destino puede variar en los dos niveles de educación de acuerdo con un solo parámetro (ecuación 2). De esa manera, este último modelo verifica si las tablas relativas de movilidad, o la igualdad general de oportunidades, están relacionadas o no con la educación.

El modelo A, como era de esperar, tiene un ajuste muy deficiente pero es el modelo base. Por otro lado, el modelo B, mejora significativamente el ajuste según la desviación, pero no tiene muy buena correspondencia con los datos, de acuerdo con el valor p. Comparando los modelos A y B se puede concluir que la relación entre la clase de origen y clase de destino representa un 26% de la asociación total entre clase de origen, educación y clase de destino, de acuerdo con la columna de comparación de modelos. Aun cuando el modelo C no encaja con los datos (según el valor p), mejora el ajuste según la desviación y captura un 46% de la asociación total (en relación con el modelo base). Es decir, las desigualdades de clase en la educación contribuyen también a la explicación total de las diferencias. El modelo D, por su parte mejora aun más el ajuste y llega a explicar un 95% de las diferencias con relación al modelo base. Esto quiere decir que las diferencias educativas (acceder o no a la educación superior) están relacionadas con las desigualdades de destino ocupacional y destino, controlando por los efectos del

Cuadro 3. Relación entre educación, clase de origen y clase de destino

	<i>Grados de libertad</i>	<i>Desviación</i>	<i>Valor p-</i>	<i>Comparación %</i>	<i>BIC</i>
Modelo A. O, D, C	60	869	0,00	100 (Modelo base)	425
Modelo B. OD	35	641	0,00	26	382
Modelo C. OD, OC	30	466	0,00	46	244
Modelo D. OD, OC, CD	25	40	0,03	95	-144
Modelo E “diferencias uniformes”	24	38	0,04	96	-139

origen social de las personas. Finalmente, el último modelo mejora solo ligeramente el ajuste, de acuerdo con la desviación y con el porcentaje explicado. Puede decirse que, aun cuando el patrón de asociación entre clase de origen y destino varía ligeramente según los grupos educacionales, estos todavía comparten un patrón similar de movilidad relativa. Cabe señalar, sin embargo, que el ajuste del modelo es aún deficiente (de acuerdo con el valor p), o lo que es lo mismo, que existen discrepancias en las tablas de movilidad que los parámetros utilizados no están capturando. Es decir, las diferencias en los patrones de movilidad entre aquellos que acceden o no a la educación superior existen, pero otras dimensiones de desigualdad tienen que ser exploradas por futuros modelos de análisis para poder capturar las relaciones globales entre clase de origen, educación y clase de destino.

Dado que existen celdas con pocos casos, para poder comparar los modelos se usa el indicador BIC (Raftery y Hout, 1993), el cual toma en cuenta la desviación, los grados de libertad y el tamaño de la muestra⁸. Según este indicador, un modelo será mejor a otro si tiene el BIC más pequeño con una diferencia de por lo menos seis unidades.

Según el BIC, los modelos D y E son los mejores, lo cual confirma la versión débil del argumento meritocrático y de la tesis de la reproducción. Es decir, a pesar de que existen desigualdades de origen social en el acceso a la educación, la educación se asocia de forma independiente con los logros ocupacionales, controlando por el origen social de las personas⁹. No obstante el vínculo global entre estas tres variables no está aun siendo capturado, en la medida que otras dimensiones de desigualdad, además de la educativa y la de clase, pueden estar también operando en la estructura social peruana.

Con el fin de analizar el patrón de diferencias entre los grupos, examinaremos los parámetros del modelo E. Esos parámetros reflejan que el nivel de

⁸ BIC = Desviación-(Grados de libertad*(Logaritmo natural (N))), donde N es el tamaño de la muestra.

⁹ Esto último se confirma también con la significancia de los parámetros OC (asociación origen social y educación) y CD (asociación educación y destino ocupacional) del modelo D. Estos datos no se reportan.

asociación entre la clase de origen y la de destino varía según los dos grupos educacionales.

Cuadro 4. Los parámetros *unidiff* (β) y los errores estándar

	<i>Secundaria o menos</i>	<i>Educación superior</i>
B (normalizado)	1	0,57
Error estándar	0	0,16

El nivel general de desigualdad de oportunidades (la asociación entre clase de origen y clase de destino) es menos importante para los hombres con educación superior ($1,77 = e^{(0,57)}$) que para los hombres sin educación superior ($2,72 = e^{(1)}$). Por lo tanto, no se puede decir que la educación haya logrado superar completamente la desigualdad de oportunidades en los mercados laborales, en la medida que existe una asociación entre clase de origen y destino para aquellos que tienen educación superior. Pero el acceso a la educación superior ayuda también a los individuos a depender menos de la clase de la cual provienen (tal como lo demuestra el parámetro más pequeño para los que tienen educación superior).

III.7. Discusión

Aun cuando la clase de origen está asociada con el acceso a la educación superior, la educación es un factor muy importante para la asignación de oportunidades en el mercado laboral. Para aquellos que tienen una educación superior, el efecto de la clase de origen sobre la clase de destino es menor. En este sentido, si bien la educación permite parcialmente la reproducción de las clases sociales, pareciera al mismo tiempo que es importante para lograr una igualdad de oportunidades en el mercado laboral. Los resultados también nos permiten dilucidar el papel diferenciador que la educación desempeña en la conformación de los patrones de movilidad, aumentando las probabilidades de movilidad ascendente y disminuyendo las probabilidades de movilidad

descendente para los hombres con educación superior. Por ello, el Perú está lejos de ser un país en el que la meritocracia rijan los procesos que ocurren en la estructura social, pero también dista mucho de ser una sociedad en la que la educación no influya positivamente en la configuración de dicha estructura.

Estos datos nos sugieren que solo parte de la movilidad social ascendente que ha experimentado la sociedad peruana en términos absolutos está relacionada con el acceso a la educación superior. Las importantes tasas de movilidad ascendente y descendente parecen estar vinculadas más con cambios estructurales en los mercados educativos y laborales que con procesos de igualdad de oportunidades. Dado que siguen funcionando mecanismos de diferenciación social en el acceso a la educación, este último sigue siendo importante para que la desigualdad social se reproduzca y, por lo tanto, para que la igualdad de oportunidades no cambie drásticamente, a pesar de los importantes procesos de expansión educativa.

Este estudio nos señala también que, para explorar aspectos de la estructura social, como el acceso a buenas oportunidades laborales, es necesario considerar otras variables, además de las que hemos utilizado. Como se anotó en la sección de resultados, el modelo no logra explicar por completo las interacciones que ocurren entre clase de origen, clase de destino y educación. Es decir, el logro ocupacional tiene estrecha relación con el origen social de las personas y con la educación, pero es necesario analizar otros factores que pueden mediar dicha relación. En el caso de los orígenes sociales, se podría estudiar cómo los beneficios de entrada se transforman en un conjunto de redes sociales que pueden terminar distinguiendo entre quienes acceden o no a los mejores puestos de trabajo. Cabe recordar que la literatura reconoce a las redes como una de las principales formas de obtener empleo. Lo mismo ocurre con la calidad de la educación, que tampoco ha sido contemplada en este estudio. Podríamos pensar que no solamente es importante acceder a la educación superior sino a una institución de reconocida calidad en el mercado. De igual modo, es necesario analizar la forma en que la raza o etnia de los individuos explica parte de las interacciones. Un estudio realizado por GRADE explica cómo dicha dimensión define patrones de exclusión a la educación y a los mercados laborales (Torero, Saavedra, Nopo y Escobal, 2002).

Este estudio debe ser mejorado con una muestra analítica más grande. Dado que el número de casos es pequeño, se ha utilizado esquemas de clase reducidos. Si bien este es un procedimiento estándar, cabe reconocer que, al combinar categorías, se pierde información sobre la movilidad. Sin embargo, en este caso, dicha movilidad carecería de significado debido a que se han combinado clases que tienen condiciones de empleo similares y que, por lo tanto, deberían tener patrones similares de movilidad. De todos modos, son necesarias muestras más grandes para verificar si los resultados de este estudio se mantienen.

Por último, es necesario recoger información en zonas rurales para observar el papel de la educación en la configuración de estas sociedades. La razón principal de que no lo hayamos hecho (además de la falta de datos), es que la institucionalización de los mercados laborales y de otras instituciones como la educación es muy diferente en los ambientes rurales. Por lo tanto, si tratamos estos dos contextos (el urbano y el rural) en forma conjunta, podemos dejar de percibir ciertas diferencias institucionales importantes. Un estudio ulterior en poblaciones rurales ayudará a completar el panorama.

Bibliografía

- Agresti, A. (2002). "Categorical Data Analysis", *Wiley Series in Probability and Statistics*.
- Arregui, P. (1994). "La situación de las universidades peruanas". Notas para el Debate 12. Lima: GRADE.
- Bell, D. (1976). *The coming of post-industrial society*. Harmondsworth: Penguin.
- Benavides, M. (2002). *Class Mobility and Equality of Opportunities in the Context of Erratic Modernization: The Peruvian case*. Ph.D. Dissertation. Pennsylvania State University.
- Benavides, M. (2003). "Cuando los extremos no se encuentran: un análisis de la movilidad social e igualdad de oportunidades en el Perú contemporáneo a partir de una muestra de trabajadores urbanos", *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, 32 (3).

- Bourdieu, P. (1977). "Cultural reproduction and social reproduction", en J. Karabel y H. Halsey, *Power and ideology in education*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bourdieu, P. (1984). "Distinction: A Social Critique of the Judgment of Taste", *Review of sociology* 21. Harvard University Press.
- Bowles y Gintis (2002). "Schooling in Capitalist America Revisited", *Sociology of Education*, Vol. 75, p. 1.
- Breen, R. (2000). "Class inequality and social mobility in Northern Ireland, 1973-1996", *American Sociological Review*, 65, pp. 392-406.
- Breen, R. y J. Goldthorpe (2001). "Class, mobility and merit. The experience of two British birth cohorts", *European Sociological Review*, 17(2), pp 81-101.
- Castells, M. y A. Portes (1989). "World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy, en A. Portes, M. Castells y L. Benton (eds.), *The Informal Economy. Studies in Advanced and Less Developed Countries*. John Hopkins University Press.
- Collins, R. (1971). "Functional and conflict theories of educational stratification", *American Sociological Review*, 36, pp. 1002-1019.
- Eriksson, R. y J. H. Goldthorpe (1992). *The constant flux*. Oxford: Clarendon Press.
- Escobal, J., J. Saavedra y M. Torero (1998). "Los activos de los pobres en el Perú". Documento de trabajo 26. Lima: GRADE.
- Evans, G. (1992). "Testing the Validity of the Goldthorpe Class Schema", *European Sociological Review*, 8(3).
- Farrell, J. y E. Shiefelbein (1983). "Education and Status Attainment in Chile. A Comparative Challenge to the Wisconsin Model of Status Attainment", *Comparative Education Review*, 29(4).
- Goldthorpe, J. H. (2000a). *On sociology. Numbers, Narratives and the Integration of Research and Theory*. Oxford University Press.
- Guadalupe, C. (2002). "La educación peruana a inicios del nuevo siglo". Documento de trabajo 12. MECEP, Ministerio de Educación del Perú.

- Halsey, A. H. (1977). "Towards Meritocracy? The Case of Britain", en J. Karabel y A. H. Halsey (1977). *Power and Ideology in Education*. Nueva York: Oxford University Press.
- Herrera, J. (2001). La pobreza en el Perú 2001. Una visión departamental. Lima, INEI-IRD.
- Hout, M. (1982). *Mobility tables*. Newbury Park, CA: Sage.
- Hout, M. (1988). "More Universalism, less Structural Mobility: The American Class Structure in the 1980's", *American Journal of Sociology*, 93, pp. 1358-1400.
- Jackson, M. (2001). "Non-meritocratic Job Requirements and the Reproduction of Class Inequality: an investigation". *Work, Employment and Society*, Vol. 15, p. 3.
- Jonsson, J. O. (1991) y Mills, C. (1993). "Social Class and educational attainment in historical perspective: a Swedish-English comparison", Parte I y II, *British Journal of Sociology* 44: pp. 213-47, pp. 403-28.
- Karabel J. y A. H. Halsey (1977). *Power and Ideology in Education*. Nueva York: Oxford University Press.
- Kingston, P. et al. (2003). "Why education matters", *Sociology of Education*, Vol. 76, N° 1.
- Marshall, G., A. Swift y S. Roberts (1997). *Against the Odds? Social Class and Social Justice in Industrial Societies*. Oxford: Clarendon Press.
- Parsons, T. (1959). *Essays in sociological theory*. Nueva York: Free Press.
- Pasquier, L. (2003). "La evolución de la movilidad escolar intergeneracional en el Perú a lo largo del siglo XX", *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, 32 (3).
- Portes, A. (1985). "Latin American Class Structures: Their Composition and Change During the Last Decades", *Latin American Research Review*, 20(3), pp. 7-39.
- Raftery, A., M. Hout (1993). "Maximally Maintained Inequality: Expansion, Reform in Irish Education", *Sociology of Education*, Vol. 66, N° 1.

- Seahan, J. (1999). *Searching for a Better Society. The Peruvian Economy from 1950*. Pennsylvania: University Park, The Pennsylvania State University.
- Sorokin, P. (1959). *Social and cultural mobility*. Glencoe, III. Free Press.
- Torero, M., J. Saavedra, H. Nopo y J. Escobal (2002). *The Economics of Social Exclusion in Peru: and Invisible Wall?*. Lima: GRADE.
- Treiman, D. J. (1970). "Industrialization and Social Stratification", en E. O. Lauman (ed.), *Social stratification: Research and theory for the 1970's*. Indianapolis: Bobs Merrill.
- Valdivia, M. y J. Saavedra (2002). "Income Smoothing over the Life Cycle: Family Living Arrangements and the Welfare of Peruvian Households". Documento de trabajo, CIDE.
- Valdivia, N. (2003). "Población indígena y exclusión social en el Perú", en *Análisis y Propuestas 7*. Lima: GRADE.
- Williamson, R. (1997). *Latin American Societies in Transition*. Westport, CT.

IV Eficacia escolar en escuelas bilingües en Puno, Perú¹

Santiago Cueto y Walter Secada

IV.1. Las lenguas indígenas y la educación bilingüe intercultural en América Latina y el Perú

Salvo algunas excepciones (por ejemplo, Uruguay), los países de América Latina cuentan entre su población con un alto número de personas que tienen como lengua materna una lengua indígena. López y Küper (2000) estiman que entre 40 y 50 millones de personas en la región hablan uno de los 400 a 500 idiomas nativos. Estos mismos autores señalan que al menos 17 países de la región han implementado políticas o programas de educación bilingüe (en ocasiones llamada etnoeducación o educación indígena, según las caracte-

¹ El presente estudio recibió una mención honrosa en el marco de los premios de Estímulo a la Creatividad Científica y Tecnológico de CONCYTEC (Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica) 2004. Fue realizado tomando los datos de un estudio comisionado y apoyado por el Banco Mundial y la Alianza para Establecer Estrategias Sostenibles para la Educación de las Niñas a través de un contrato con GRADE. Adicionalmente, Walter Secada recibió el apoyo de la Escuela de Educación, la Escuela de Graduados y el National Center for Improving Student Learning and Achievement in Mathematics, todos ubicados en la Universidad de Wisconsin en Madison. Partes del presente estudio se encuentran en el informe original remitido al Banco Mundial (Cueto y Secada, 2001). Los hallazgos y conclusiones son de los autores y no implican una posición institucional del Banco Mundial, la Universidad de Wisconsin o GRADE. Fernando Andrade y Juan León, asistentes de investigación en GRADE, ejecutaron todos los análisis estadísticos descritos en el presente estudio y por ello les estamos agradecidos. Este artículo apareció originalmente en la *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Volumen 1, No. 1, 2003, <http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol1n1/CuetoSecada.pdf>. Se reproduce aquí con permiso de los editores.

rísticas específicas del programa). En años recientes se han realizado cinco congresos latinoamericanos de educación intercultural bilingüe (EIB, o educación bilingüe intercultural, EBI); el último tuvo lugar en agosto del 2002 en Lima. A todas luces es un tema de creciente relevancia en América Latina.

En el caso del Perú, de acuerdo con el Censo de 1993, alrededor de 3,75 millones de personas hablan alguna de las más de 40 lenguas indígenas que existen en el país. Si bien casi todas estas lenguas se emplean en la Amazonía, la mayoría de hablantes de lengua indígena vive en la sierra del Perú; estas personas hablan quechua (un poco más de 3 millones de habitantes habla alguna de las variantes regionales) o aimara (un poco más de 400 mil hablantes, la mayoría en el departamento de Puno²). Pozzi-Escot (1998) ha hecho una descripción detallada de la situación de cada una de las lenguas indígenas en el Perú. Si bien por muchos años, salvo excepciones, en el sistema educativo peruano no se ha prestado mayor atención a las características y necesidades educativas de la población indígena, en las tres últimas décadas han aparecido normas y programas que, principalmente desde el Ministerio de Educación, han promovido un modelo de educación bilingüe para el mantenimiento de las lenguas indígenas y el aprendizaje del español³ como segunda lengua. Este modelo debería sustituir al modelo de asimilación de las poblaciones indígenas a la lengua y cultura dominantes en el país, es decir, al español y a una cultura que en términos generales es la occidental.

Los lingüistas se han referido a estas situaciones de lenguas indígenas en contextos de una lengua dominante como *diglosia*. Albó (1998, p. 129), por ejemplo, dice que la diglosia se da cuando

...dentro de un ambiente social bilingüe o plurilingüe, no hay equidad en el uso de una u otra lengua. Una de ellas, la de mayor prestigio social, es hablada principalmente por los grupos dominantes y la(s) otra(s), por los grupos subalternos. Como consecuencia, hay también situaciones “diglósicas”, en que prevalece una u otra lengua, en consonancia con su particular relación con la estructura de poder, dentro de la sociedad global.

² Datos tomados del Folleto “La educación bilingüe intercultural en el Perú”, editado por el Ministerio de Educación (s/f).

³ En el Perú es más común referirse a esta lengua como “castellano” que como “español”. Por ello, en todas las preguntas a padres, estudiantes y directores se preguntó por el uso del “castellano”.

Se podría decir que uno de los objetivos de la educación bilingüe intercultural es justamente lograr mayores relaciones de equidad entre diversas lenguas y culturas en contextos específicos y nacionales.

Para el año en que se realizó el presente estudio, el Ministerio de Educación había implementado un Programa de Educación Bilingüe Intercultural que tenía como objetivos principales:

- 1) Atender, según el enfoque de la educación bilingüe intercultural, en los niveles inicial y primario, a la mayoría de la población vernáculo hablante en el ámbito rural.
- 2) Lograr un bilingüismo aditivo y coordinado en el educando para elevar sus niveles de aprendizaje y autoestima.
- 3) Contribuir a que, en los diferentes niveles del sistema educativo se superen las actitudes y comportamientos discriminatorios, a fin de lograr la equidad de oportunidades para el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos⁴.

Se trata sin duda de objetivos que superan ampliamente el modelo de asimilación a la lengua y cultura dominante, para buscar que los estudiantes se eduquen en su lengua materna (L1) y en español (L2) y conozcan y respeten diversas culturas, empezando por la propia⁵. Por lo que se aprecia en la página web de este programa en el Ministerio de Educación del Perú, el modelo en términos generales se mantiene hasta la actualidad⁶.

Para facilitar este modelo el Ministerio de Educación imprimió y distribuyó gratuitamente cuadernos de trabajo de comunicación (lenguaje) y matemática en español y lengua indígena que fueron repartidos en escuelas EBI. Los cuadernos de trabajo funcionan como textos en la medida en que tienen definiciones y problemas, pero se diferencian de los textos tradicionales en que los estudiantes pueden escribir en ellos (por lo tanto, solo pueden ser usados un año y luego deben ser descartados). También se distribuyeron otros materiales bilingües, como cuentos (Ministerio de Educación, 1998). Por otro lado se capacitó a los docentes EBI a través de “entes ejecutores” que fueron selec-

⁴ Ministerio de Educación, 2000, p. 4.

⁵ Véase la descripción y referencias a diferentes modelos en Zúñiga, Sánchez y Zacharías, 2000.

⁶ Véase

http://www.minedu.gob.pe/gestion_pedagogica/dir_edubilingue/dir.php?obj=presentacion_bilingue.htm

cionados por concurso público (los entes ejecutores eran universidades, institutos superiores pedagógicos e instituciones privadas). Para 1999 se estimaba que 4 280 escuelas de 16 departamentos del país participaban en el programa (Ministerio de Educación, 2000). Sin embargo, algunos cálculos sugieren que esta cobertura estaría llegando solamente al 10% de la población con lengua materna indígena (Díaz, Arregui y Palacios, 2001).

Existen algunas evaluaciones de programas EBI en América Latina. López (1997) señala que los resultados de la mayoría de ellas son positivos. Sin embargo, habría que matizar tal conclusión, pues, después de revisar dichos programas, parece claro que estos tienen características sumamente diversas. El mismo López ha escrito: “La EIB no constituye en la práctica un modelo monolítico o una estrategia única y homogénea que orienta el desarrollo educativo en áreas indígenas” (López y Küper, 2000, p. 3). Por otro lado, es lógico pensar que un programa que da muy buenos resultados en un contexto podría no funcionar en otro por las características de cada una de las comunidades (por ejemplo, en cuanto a niveles de bilingüismo, aceptación del programa, y niveles de pobreza de la población). Dada esta complejidad, habría que analizar el impacto de cada programa EBI sobre la base de un análisis del modelo pedagógico, su nivel de implementación en el campo y el contexto cultural y lingüístico en el que se desarrolla.

En el presente artículo se incluyen resultados de escuelas EBI y monolingües en español (ME) y datos acerca de la implementación de dicho programa en el departamento de Puno, Perú. Este departamento se ubica a orillas del lago Titicaca en el altiplano, aproximadamente a 4 000 metros de altitud. En Puno conviven, en diferentes provincias, los quechuas y los aimaras, además de la población hispanohablante, ubicada principalmente en zonas urbanas. Puno es, también, un departamento con larga tradición de programas de educación bilingüe; entre las experiencias más recientes y notables están el Proyecto Experimental de Educación Bilingüe de Puno (PEEB; López, 1988). Este proyecto se inició en la segunda mitad de la década del setenta y produjo interesantes materiales educativos e investigaciones, pero fue discontinuado a fines de la década siguiente. Si además de este notable programa, se toma en consideración que en Puno vivió y trabajó el maestro José Antonio Encinas, quien impulsó una educación a favor de

los indígenas en la primera mitad del siglo pasado, deberíamos concluir que se trata de uno de los departamentos con mayor tradición educativa de respeto y promoción de las culturas indígenas. Por otro lado, Puno es un departamento sumamente pobre. Se estima que el 43% de la población en Puno se encuentra por debajo de la línea de pobreza (Foncodes, 2000); la mayoría de ellos viven en zonas rurales, que es donde se concentran las poblaciones que han mantenido el quechua y aimara como idioma principal de comunicación. En las ciudades, en cambio, es más frecuente que se hable en español (véanse datos más adelante).

Para analizar los programas EBI en Puno se ha adoptado el modelo sugerido por el Northeast and Island Regional Education Laboratory (1999). Este modelo sugiere analizar tanto los resultados de un programa (por ejemplo, el rendimiento en pruebas estandarizadas) como las características del programa (por ejemplo, la preparación de los docentes, materiales disponibles y características de los procesos educativos en el aula) y, finalmente, considerar que los programas bilingües ocurren en determinados contextos (dentro del cual se deben considerar las características de los estudiantes y sus familias).

Este último aspecto es especialmente relevante, pues de acuerdo con muchos estudios, la educación bilingüe intercultural es un fenómeno que trasciende a la escuela, tal vez más que otras innovaciones o programas educativos. Debido a ello, gran parte del éxito o fracaso de estos programas se explica justamente a partir de variables de contexto (véase, por ejemplo, Hornberger, 1988).

El presente estudio no debe ser considerado una evaluación de impacto del programa EBI en Puno porque no fue diseñado como tal, pero sobre todo porque no contó con un diseño experimental riguroso (es decir, los grupos EBI y ME seleccionados no eran estrictamente comparables; véase Boruch, 2003). En cambio, el estudio intenta una aproximación a la realidad cotidiana y a los resultados educativos en escuelas EBI y escuelas similares en un grupo de contraste, de modo que se puedan extraer lecciones de interés para la formulación o seguimiento de políticas educativas alrededor del tema.

IV.2. Diseño y preguntas de investigación

El presente estudio se realizó como parte de un proyecto de investigación promovido por el Banco Mundial (Cueto y Secada, 2001). El diseño de investigación es transversal, es decir, las mediciones de rendimiento se realizaron en un solo momento (al finalizar el año escolar 2000), y la muestra no es representativa de todo el departamento de Puno.

La pregunta principal de investigación es si el rendimiento, tasas de promoción y deserción de una muestra de estudiantes en escuelas EBI en zonas rurales de Puno se diferencian significativamente de los de otros estudiantes en los mismos contextos en escuelas monolingües en español (ME). Luego de presentar datos al respecto, exploraremos si algunas de las condiciones inherentes a los objetivos antes mencionados se están cumpliendo efectivamente en las escuelas EBI estudiadas, y si el contexto extraescolar ha favorecido el éxito del programa. En algunos casos se utilizó información de estudiantes en escuelas urbanas de las mismas provincias en las que se que encontraban las escuelas rurales del estudio.

Entendemos que el rendimiento en pruebas de comprensión de lectura y matemática, tasas de promoción y deserción son solo algunos de los objetivos del programa EBI. Pero hay otros objetivos mencionados antes, como la autoestima, que no serán incluidos aquí.

IV.3. Métodos

A. Localidades, escuelas y estudiantes

La selección de escuelas de la muestra fue intencional. Así, se seleccionaron 28 escuelas: cuatro escuelas en capitales de provincia, cuatro en capitales de distrito (todas polidocentes completas⁷), diez en zonas rurales quechuas y

⁷ Las escuelas polidocentes completas tienen en un salón solamente a estudiantes de un mismo grado; en cambio las escuelas multigrado tienen estudiantes de dos o más grados (hasta un máximo de seis grados) en un mismo salón. En ambos casos cada salón cuenta solo con un profesor(a) para todos los estudiantes.

diez en zonas rurales aimaras (todas multigrado). Este muestreo estuvo orientado a registrar la diversidad de escuelas desde lo más urbano (capital de provincia) hasta lo más rural (pequeño poblado) dentro de la misma jurisdicción territorial. El presente estudio se va a concentrar en las escuelas rurales, aunque se presentarán algunos datos para las escuelas en capitales de provincia y distrito (siguiendo la denominación del Ministerio de Educación del Perú llamaremos a estas “urbanas”, y a las multigrado EBI o ME, “rurales”).

Todas las provincias seleccionadas estaban ubicadas en zonas aledañas al lago Titicaca. Las escuelas rurales fueron seleccionadas y tomadas de los mismos distritos para tener variabilidad en cuanto a su condición de EBI o ME. Once de las escuelas rurales participaban en el programa EBI y las nueve restantes eran ME. Las once escuelas EBI se distribuían de la siguiente manera: seis en la zona quechua y cinco en la zona aimara. Todas las escuelas urbanas eran ME. El Cuadro 1 presenta el número de estudiantes, docentes, padres de familia y escuelas de la muestra.

Los estudiantes de la muestra estaban cursando el cuarto o quinto grado de primaria al momento de realizar el estudio (año 2000). Se evaluó estudiantes

Cuadro 1. Número de escuelas e individuos incluidos en la muestra

	<i>Estudiantes en cuarto grado</i>	<i>Estudiantes en quinto grado</i>	<i>Padres de familia en cuarto grado</i>	<i>Padres de familia en quinto grado</i>	<i>Docentes</i>
<i>Urbano</i> (8 escuelas)	265	249	220	201	56
<i>Rural:</i>					
Escuela EBI aimara (5 escuelas)	47	58	34	46	18
Escuela ME en zona aimara (5 escuelas)	66	70	53	57	21
Escuela EBI quechua (6 escuelas)	86	66	71	53	17
Escuela ME en zona quechua (4 escuelas)	51	53	44	40	14
<i>Total rural</i>	<i>250</i>	<i>247</i>	<i>202</i>	<i>196</i>	<i>126</i>

de dos grados consecutivos para tener una aproximación al efecto de la escuela en el aprendizaje (sería de esperar que los estudiantes del grado superior tuvieran mejor rendimiento en las pruebas). En zonas rurales se tomó a todos los estudiantes en estos grados; en zonas urbanas se tomó a todo el salón si solo había uno en el grado o se eligió de modo aleatorio a uno, si había más salones. En cuanto a los docentes, se administraron las encuestas a todos los maestros de primaria que se pudo ubicar. Esto, porque asumimos que es el contexto educativo de la plana docente y no solo el de los docentes de cuarto y quinto grado el que define los logros de los estudiantes.

El Cuadro 2 muestra algunas características socioeconómicas de los estudiantes en los diferentes grupos de escuelas.

Como sería de esperar, dados los datos recopilados en diversos estudios, los estudiantes de escuelas urbanas provienen de contextos con mejor nivel

Cuadro 2. Características de los estudiantes en diversos tipos de escuelas
(promedio y desviación estándar)*

	<i>Urbano</i>	<i>EBI aimara</i>	<i>ME zona aimara</i>	<i>EBI quechua</i>	<i>ME zona quechua</i>
Porcentaje de estudiantes mujeres	50%	66%	50%	53%	45%
Edad de los estudiantes	10,53 ^a	11,03 ^{b, c}	10,99 ^b	11,91 ^d	11,60 ^{c, d}
Talla para edad (puntaje z)	-1,43 ^a	-1,78 ^b	-1,75 ^{a, b}	-2,23 ^c	-2,02 ^{b, c}
Peso para talla (puntaje z)	0,67 ^a	0,55 ^a	0,67 ^a	0,49 ^a	0,41 ^a
% de estudiantes con educación inicial (preescolar)	74% ^a	88% ^a	89% ^a	33% ^b	48% ^b
% de casas con piso de tierra	39% ^a	72% ^b	70% ^b	100% ^c	93% ^c
% con acceso por lo menos un servicio básico en casa (agua, electricidad o desagüe)	77% ^a	45% ^b	49% ^b	8% ^d	30% ^c
Número de personas por habitación	2,3 ^a	2,7 ^{a, b}	3,3 ^b	2,8 ^{a, b}	2,8 ^{a, b}
% de jefes de familia que no asistió a la escuela	2% ^a	8% ^{a, b}	9% ^b	9% ^b	8% ^{a, b}
% de jefes de familia que cuenta con secundaria incompleta o menor nivel educativo	44% ^c	71% ^a	88% ^b	87% ^b	86% ^{a, b}

* Promedios con diferente superíndice son estadísticamente diferentes al 5%. Promedios con superíndices iguales no son diferentes a este mismo nivel. Para el análisis se hizo un análisis de varianza y cuando resultó significativo se realizó la prueba Post-Hoc de Scheffé, la cual realiza una única comparación múltiple.

socioeconómico y menores niveles de bilingüismo. Especialmente en zonas rurales, es notable el nivel de desnutrición crónica, que se evidencia en los bajos promedios de talla para edad. El punto de corte para definir desnutrición crónica suele ser por debajo de -2 desviaciones estándar (Ministerio de Educación, 2000). Los niveles de desnutrición observados seguramente son resultado de una dieta de pobre calidad a lo largo de varios años. Los promedios en talla para edad son más bajos para zonas rurales, pero aun en zonas urbanas se ubican bastante por debajo de lo esperado de acuerdo con las normas internacionales (la mediana internacional es 0 y la desviación estándar 1). En cambio, en peso para talla se encuentran indicadores por encima de la mediana internacional, lo cual sugiere que la desnutrición en esta zona no es aguda; en otras palabras, en general los niños no pasarían hambre pero su dieta sería de pobre calidad nutricia⁸.

El Cuadro 2 sugiere una mayor pobreza relativa de los estudiantes en zonas quechuas, y dentro de ellos, de los estudiantes en EBI (por ejemplo, son los de mayor edad, mayores niveles de desnutrición crónica, menor probabilidad de haber pasado por educación inicial y menor probabilidad de tener servicios básicos en casa). El nivel educativo de los padres, a menudo considerado un factor importante en el éxito educativo de los hijos, es bajo, aunque la gran mayoría reporta algún nivel de escolaridad.

B. Instrumentos

Los instrumentos fueron básicamente de cuatro tipos: encuestas, observaciones de aula, análisis de cuadernos de matemática y pruebas de rendimiento.

Las encuestas fueron administradas a estudiantes, jefes de familia, docentes de aula, docentes de otros grados y al director de la escuela. En general, las encuestas fueron administradas en pequeños grupos o individualmente (dependiendo del grado de comprensión de lectura del encuestado) y en la

⁸ Para un estudio detallado sobre las consecuencias de la desnutrición en el escolar peruano, que se podrían generalizar a otros contextos de la región, véase Pollitt, 2002.

lengua preferida por el encuestado. Las encuestas fueron piloteadas antes de definir la versión final. También se tomó el peso y la talla de cada estudiante. Para ello se entrenó a técnicos de enfermería, quienes utilizaron tallímetros y balanzas previamente calibradas por un profesional enviado desde Lima para ello y para entrenar y supervisar los procedimientos. Talla y peso fueron convertidos a puntajes *z* siguiendo el programa *Epi Info 2000*⁹. Finalmente, de los registros docentes se obtuvo el número de días en que la escuela estuvo abierta y la asistencia de cada estudiante durante el año escolar.

Las observaciones de aula incluyeron cuatro días completos por aula en el 90% de los casos, y tres observaciones de aula en el resto. La observación se inició con la llegada de los estudiantes y docentes a la escuela, y concluyó con la despedida de los estudiantes de la escuela. El primer registro se hizo al inicio de cada actividad, marcándose luego una serie de variables cada 15 minutos o antes, si es que había un cambio de actividad (paso al recreo, cambio de materia en la clase, etcétera) Se registró el tiempo en que los estudiantes estaban trabajando de manera activa en el aula (en total y por áreas del currículo); el uso de materiales educativos en español o lengua indígena; el uso de lengua indígena o español en el aula; y el tipo de actividad pedagógica empleada por el docente. El trabajo activo en el aula fue definido como el tiempo en que más de la mitad de los estudiantes se encontraba trabajando en alguna actividad pedagógica definida por el docente de aula.

Al final del año escolar se recolectaron los cuadernos y cuadernos de trabajo de matemática de los dos mejores estudiantes de cada salón (un hombre y una mujer definidos por el docente). Se hizo esto para tener una medida directa del máximo nivel de oportunidades de aprendizaje de los estudiantes en un salón (currículo implementado). Los cuadernos y cuadernos de trabajo fueron codificados según el número de ejercicios resueltos por cada competencia del currículo, nivel de demanda cognitiva de los ejercicios y número de pasos necesarios para resolver los ejercicios. Estos datos han sido reportados en otros informes (véase, por ejemplo, Secada, Cueto y Andrade, 2003).

⁹ Disponible en www.cdc.gov/epiinfo/

Las pruebas de rendimiento se dieron en matemática y comprensión de lectura. La de matemática contenía 29 preguntas. Estas estaban referidas a habilidades básicas de suma, resta, multiplicación y división, con y sin residuo; que requerían uno o varios pasos para su resolución; y que involucraban números enteros y fracciones. Se incluyeron tanto ejercicios puramente numéricos como problemas sencillos, tomando en consideración el currículo del grado (el currículo es el mismo para todas las escuelas en el Perú, aunque cada escuela tiene libertad para incluir temas adicionales). La dificultad de la prueba fue comparable a la de los problemas más sencillos contenidos en los materiales educativos repartidos por el Ministerio de Educación en los grados evaluados (esto para tener alguna dispersión en los puntajes). La prueba fue la misma para los estudiantes de cuarto y quinto grado. La prueba no incluía todas las competencias previstas en el currículo nacional. Sin embargo, se incluyeron habilidades básicas que estaban en el currículo y que fueron tratadas de manera prioritaria por los docentes en los salones de clase (de acuerdo con el análisis de contenidos de cuadernos, los estudiantes pasan la mayor parte del año escolar resolviendo problemas rutinarios de números y numeración; véase Secada *et al.*, 2003).

La prueba de comprensión de lectura contenía 40 preguntas, desde oraciones sencillas (de pocas palabras) hasta preguntas con cuatro oraciones. La prueba originalmente estaba diseñada como parte de la Serie Interamericana para estudiantes de segundo y tercer grado, pero estudios previos en zonas rurales del Perú con la misma prueba sugerían que el nivel educativo de estos estudiantes no permitiría el uso de pruebas más complejas (véase Pollitt, Jacoby y Cueto, 1996).

Todas las pruebas se hicieron en español pues, luego de una visita a las escuelas y por estudios previos, se supo que, si bien los estudiantes a menudo tenían como lengua materna el quechua o el aimara, muy pocos sabían leer o escribir en ella (véase datos al respecto más adelante). Sin embargo, todas las instrucciones para responder las pruebas fueron dadas tanto en lengua materna como en español.

La confiabilidad (coeficiente de Alpha) de la prueba de matemática estuvo en 0,87, y la de comprensión de lectura en 0,89; ambos niveles son considerados aceptables.

C. Procedimientos

Los datos presentados aquí fueron recogidos en los últimos meses (setiembre a diciembre) del año escolar 2000, en la mayoría de casos por profesionales recientemente egresados de la carrera de educación que se encontraban sin trabajo, quienes fueron entrenados por los autores del estudio. Todos hablaban fluidamente el quechua o el aimara dependiendo del salón que les tocara observar y los padres y niños y niñas que debían entrevistar. Estos mismos observadores administraron las pruebas a los estudiantes y las encuestas a los estudiantes y sus padres. Para ello dieron instrucciones en español y quechua o aimara según el caso, hasta lograr que todas las instrucciones fueran entendidas (en el caso de las pruebas, los estudiantes debían resolver bien algunos ejemplos de ítems antes de comenzar la prueba) o lograr que cada pregunta de la encuesta fuera comprendida (tanto por los padres como por los estudiantes). Para más detalles acerca de los procedimientos, se recomienda consultar Cueto y Secada (2001) y Secada *et al.* (2003).

IV.4. Resultados

De acuerdo con el modelo descrito, se presentan resultados para los logros de los estudiantes, las características del programa en cuanto a su desarrollo en las escuelas, y el contexto en el que funcionaban. La mayor parte de los análisis son solamente para estudiantes en escuelas rurales EBI y rurales ME en zona quechua y aimara. En algunos casos se incluyen los datos de los estudiantes de zonas urbanas como referencia (como se mencionó antes, todas las escuelas urbanas son ME).

A. Los logros de los estudiantes

Se presenta, en primer lugar, el rendimiento de los estudiantes en zonas rurales solamente en las pruebas de comprensión de lectura y matemática. Dado que los estudiantes se encuentran agrupados en salones de clase, y estos forman parte de una escuela, utilizar un modelo de regresión simple resultaría en estimaciones artificialmente bajas del error estándar. Por ello se utilizó un Modelo

Jerárquico Multinivel (véase Bryk y Raudenbush, 1992) con datos del estudiante (nivel 1), del salón o grado (dado que había un solo salón por grado, nivel 2) y de la escuela (nivel 3). El análisis se hizo por separado para escuelas rurales en zona aimara y escuelas rurales en zona quechua, porque se buscó una comparación directa entre escuelas en un modelo y otro en los mismos distritos (un análisis de todos los estudiantes en zonas rurales, EBI y ME, quechua y aimara, arrojó coeficientes muy similares a los que se indican a continuación).

Los cuadros 3 y 4 muestran los descriptivos utilizados en el análisis. Las variables fueron elegidas siguiendo algunos estudios previos realizados en el Perú y las preguntas del presente estudio.

Cuadro 3. Estadísticas descriptivas de las variables incluidas en el modelo multinivel para escuelas rurales aimaras

<i>Variables</i>	<i>N</i>	<i>Promedio</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
<i>Variables dependientes</i>					
Puntaje en la prueba de matemática	166	10,12	4,89	1	22
Puntaje en la prueba de comprensión	166	20,96	8,53	0	38
<i>Variables – Nivel 1</i>					
Sexo (hombre)	166	0,57	0,50	0	1
El estudiante entiende al docente	166	0,61	0,49	0	1
Lengua materna aimara	166	0,88	0,33	0	1
Talla para edad (puntaje z)	166	-1,81	1,05	-6,18	1,46
Edad (en años cumplidos)	166	11,08	1,38	8,71	16,09
Número de personas que viven con el estudiante	166	6,36	2,48	2	17
Educación inicial (pre-escolar)	166	0,88	0,33	0	1
Cuenta con al menos uno de los servicios básicos	166	0,49	0,5	0	1
Cuenta con piso de tierra	166	0,72	0,45	0	1
Nivel educativo del jefe del hogar*	166	2,22	0,58	1	3
<i>Variables – Nivel 2</i>					
Grado (5to)	20	4,5	0,51	4	5
Tiempo de aprendizaje anual (intervalos de 30)	20	5,7	3,34	1	11
Número de alumnos por aula	20	10,65	3,75	3	17
<i>Variables – Nivel 3</i>					
Tipo de escuela	10	0,5	0,53	0	1

* Nivel educativo del jefe de hogar en este caso se clasificó como 1= sin educación; 2= primaria incompleta o completa; y 3= secundaria incompleta o más.

Cuadro 4. Estadísticas descriptivas de las variables incluidas en el modelo multinivel para escuelas rurales quechuas

<i>Variables</i>	<i>N</i>	<i>Promedio</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
<i>Variables dependientes</i>					
Puntaje en la prueba de matemática	189	8,74	5,14	0	23
Puntaje en la prueba de comprensión	189	16,58	6,37	2	32
<i>Variables – Nivel 1</i>					
Sexo (hombre)	189	0,48	0,5	0	1
El estudiante entiende al docente	189	0,82	0,39	0	1
Lengua materna quechua	189	0,7	0,46	0	1
Talla para edad (puntaje z)	189	-2,16	1,01	-6,36	0,37
Edad (en años cumplidos)	189	11,81	1,58	8,88	17,23
Número de Personas que viven con el estudiante	189	7,04	2,15	3	13
Educación inicial (pre-escolar)	189	0,39	0,49	0	1
Cuenta con al menos uno de los servicios básicos	189	0,16	0,37	0	1
Cuenta con piso de tierra	189	0,97	0,18	0	1
Nivel educativo del jefe del hogar*	189	2,15	0,56	1	3
<i>Variables – Nivel 2</i>					
Grado (5to)	20	4,5	0,51	4	5
Tiempo de aprendizaje anual (intervalos de 30 h.)	20	4,1	2,73	1	10
Número de alumnos por aula	20	10,95	3,5	5	16
<i>Variables – Nivel 3</i>					
Tipo de escuela	10	0,6	0,52	0	1

* Nivel educativo del jefe de hogar en este caso se clasificó como 1= sin educación; 2= primaria incompleta o completa; y 3= secundaria incompleta o más.

Los cuadros 5 y 6 muestran los resultados de los estudiantes en escuelas EBI quechuas o aimaras en comparación con los de estudiantes en la misma zona que asistían a escuelas ME. Se presenta el modelo nulo y el modelo con todas las variables para conocer la variación en la explicación de la varianza.

El Cuadro 5 no muestra diferencias estadísticamente significativas entre escuelas EBI y ME en zonas rurales aimaras. A nivel del aula, las diferencias se explican, principalmente, por el grado de estudios del estudiante (como sería de esperar, los de quinto grado tienen mejores resultados que los de cuarto

Cuadro 5. Determinantes del rendimiento en matemática y comprensión de lectura (solo para escuelas rurales aimaras)

	<i>Matemática</i>		<i>Comprensión</i>	
	<i>Modelo nulo</i>	<i>Modelo final</i>	<i>Modelo nulo</i>	<i>Modelo final</i>
<i>Variables de escuela</i>				
Intercepto	10,27*** (1,05)	10,27*** (1,03)	21,13*** (2,02)	21,16 (1,95)
EBI quechua vs el resto				
EBI aimara vs el resto		0,80 (2,05)		3,39 (3,90)
<i>Variables del aula</i>				
Grado (5° vs 4°)		4,62*** (0,87)		3,96** (1,55)
Tiempo de aprendizaje durante el año (intervalo 30)		-0,28 (0,23)		0,37 (0,41)
Número de alumnos por aula		-0,67* (0,24)		-0,21 (0,43)
<i>Variables del estudiante</i>				
Nivel educativo del jefe del hogar		0,10 (0,18)		-0,07 (0,30)
Sexo del estudiante (hombre vs mujer)		1,30* (0,55)		1,91* (0,88)
El estudiante entiende al profesor		0,65 (0,55)		-1,13 (1,24)
Edad del estudiante (años)		-0,43+ (0,23)		-0,44 (0,37)
Usa el quechua para comunicarse con sus padres				
Usa el aimara para comunicarse con sus padres		0,85 (0,99)		-0,99 (1,59)
Talla para edad (puntaje z)		-0,08 (0,27)		-0,02 (0,43)
Nº de personas que viven con el estudiante		0,04 (0,10)		-0,01 (0,16)
Acceso al menos a un servicio básico		0,30 (0,70)		0,63 (1,12)
Cuenta con piso de tierra		-0,77 (0,61)		1,13 (0,98)
Educación inicial		-0,19 (0,81)		-1,22 (1,30)
<i>Varianza nivel 1</i>				
	10,28***	9,16***	25,37***	23,59***
<i>Varianza nivel 2</i>				
	7,22***	0,96**	13,74***	3,88**
<i>Varianza nivel 3</i>				
	6,65***	9,40***	32,14***	34,43***

+ p<0,10; * p<0,05; **p<0,01; ***p<0,001

Cuadro 6. Determinantes del rendimiento en matemática y comprensión de lectura (solo para escuelas rurales quechuas)

	<i>Matemática</i>		<i>Comprensión</i>	
	<i>Modelo nulo</i>	<i>Modelo final</i>	<i>Modelo nulo</i>	<i>Modelo final</i>
<i>Variables de escuela</i>				
Intercepto	9,04*** (1,24)	9,02*** (0,85)	16,91*** (1,22)	17,03*** (0,91)
EBI quechua vs. el resto		-5,72* (1,74)		-4,88* (1,85)
EBI aimara vs. el resto				
<i>Variables del aula</i>				
Grado (5° vs. 4°)		3,27** (0,90)		1,77+ (0,85)
Tiempo de aprendizaje durante el año (intervalo 30)		-0,07 (0,51)		-0,51 (0,47)
Número de alumnos por aula		0,34+ (0,20)		-0,42* (0,19)
<i>Variables del estudiante</i>				
Nivel educativo del jefe del hogar		-0,13 (0,15)		0,43 (0,28)
Sexo del estudiante (hombre vs mujer)		1,18** (0,42)		0,54 (0,76)
El estudiante entiende al profesor		0,98 (0,69)		2,25+ (1,24)
Edad del estudiante (años)		0,21 (0,16)		0,38 (0,29)
Usa el quechua para comunicarse con sus padres		0,03 (0,58)		0,70 (1,05)
Usa el aimara para comunicarse con sus padres				
Talla para edad (puntaje z)		-0,51* (0,22)		-0,39 (0,40)
Nº de personas que viven con el estudiante		-0,16 (0,11)		0,09 (0,19)
Acceso al menos a un servicio básico		-1,05 (0,72)		-0,90 (1,30)
Cuenta con piso de tierra		-0,05 (1,27)		1,43 (2,29)
Educación inicial		0,36 (0,55)		1,26 (0,98)
<i>Varianza nivel 1</i>	8,13***	7,08***	25,03***	22,91***
<i>Varianza nivel 2</i>	6,26***	2,09***	2,60***	0,00**
<i>Varianza nivel 3</i>	11,64***	5,80***	12,08***	6,89***

+ p<0,10; * p<0,05; **p<0,01; ***p<0,001

grado). En el caso de matemática, el número de estudiantes en el aula tiene un coeficiente negativo (a más estudiantes menores puntajes en la prueba). A nivel del estudiante, los hombres tuvieron mejor rendimiento que las mujeres tanto en matemática como en comprensión de lectura. La edad del estudiante tuvo un coeficiente negativo, pero significativo en matemática.

El Cuadro 6 muestra resultados significativamente más bajos para estudiantes en escuelas EBI en zonas rurales quechuas, tanto en matemáticas como en comprensión de lectura. A nivel del aula, el número de estudiantes tiene un coeficiente negativo y el grado de estudios tiene un efecto positivo. Al nivel de los estudiantes, los hombres tienen mejores puntajes que las mujeres, pero solo en matemática la diferencia es significativa. Talla para edad tiene un coeficiente significativo para matemática, aunque negativo. Este es un resultado que, sin duda, contradice lo que se esperaría de acuerdo con la literatura (mayor talla para edad indica mejor estado nutricional en general; aunque es probable que en este contexto la talla para la edad no sea un indicador suficientemente sensible a las deficiencias nutricionales de los estudiantes). Finalmente, el que el estudiante le entienda al profesor tiene un coeficiente positivo y significativo, pero solo en comprensión de lectura.

El hecho de que la mayoría de variables sobre el estudiante (nivel educativo del jefe del hogar, número de personas en casa, servicios disponibles en el hogar y si cuenta con piso de tierra) no sea significativa sugiere que hay dimensiones de la pobreza al interior de las zonas rurales que no son capturadas por estas variables. Entender cómo se define la pobreza y qué factores de esta explican el rendimiento escolar del estudiante parece ser entonces un tema de importancia para futuros estudios.

Si bien el programa EBI no tiene como objetivos específicos la reducción de las tasas de deserción o repetición, se presentan aquí datos al respecto porque se podría esperar al menos un efecto indirecto del programa: al mejorar la calidad de la escuela los estudiantes repetirían menos y se mantendrían en la escuela con mayor frecuencia que sus pares que viven en los mismos contextos pero asisten a escuelas monolingües en español. En el presente estudio se volvió a las mismas escuelas al año escolar siguiente (2001) para registrar qué porcentaje de estudiantes había abandonado la escuela y qué porcentaje había repetido el grado. El Cuadro 7 presenta los datos recogidos.

Cuadro 7. Tasas de repetición y deserción para escuelas urbanas y rurales (EBI y ME) en Puno

<i>Grupos</i>	<i>4to grado</i>		<i>5to grado</i>	
	<i>Tasa de deserción (%)</i>	<i>Tasa de repetición (%)</i>	<i>Tasa de deserción (%)</i>	<i>Tasa de repetición (%)</i>
Urbanas	6	9	5	7
EBI aimara	20	3	12	10
ME en zona aimara	12	5	11	11
EBI quechua	14	16	17	9
ME en zona quechua	10	4	18	28

En general no se observa un patrón de menores tasas de deserción o repetición en escuelas EBI en comparación a las rurales ME. Los índices más bajos se dan en las escuelas urbanas (salvo repetición en cuarto grado, pero en estas mismas escuelas se da la deserción más alta: 20%).

Finalmente, otro resultado relevante es la actitud de los estudiantes hacia la escuela. Sería de esperar que los estudiantes en escuelas EBI tuvieran una actitud más favorable hacia una escuela que respeta su lengua y cultura. El Cuadro 8 tiene datos al respecto.

En general, las actitudes hacia la escuela son positivas, especialmente para escuelas ME en zona quechua en cuarto grado y para escuelas EBI en quinto grado. Nuevamente, es difícil observar un patrón que favorezca a las

Cuadro 8. Apreciación de los estudiantes sobre la escuela por grados y tipos de escuela (Pregunta: “¿cómo te sientes en la escuela”)

<i>Grupos</i>	<i>4to grado (%)</i>			<i>5to grado (%)</i>		
	<i>Bien</i>	<i>Regular</i>	<i>Mal</i>	<i>Bien</i>	<i>Regular</i>	<i>Mal</i>
Urbano	85	14	1	79	19	3
EBI aimara	92	8	0	92	8	0
ME en zona aimara	76	16	9	85	15	0
EBI quechua	81	17	1	91	9	0
ME en zona quechua	98	2	0	74	26	0

escuelas EBI sobre sus pares en zonas rurales o, incluso, en zonas urbanas. La diferencia entre grados en algunos grupos (por ejemplo escuelas ME en zona rural quechua) sugiere que la actitud hacia la escuela varía mucho con el docente de aula.

El análisis podría terminar aquí, y si así se hiciera el balance, habría poca evidencia para sustentar el impacto positivo de las escuelas EBI. Sin embargo, antes de llegar a tal conclusión se analiza el grado en el que el programa efectivamente se implementó, y el contexto en el que operaba.

B. El programa EBI y el uso de la lengua materna

Como se mencionó antes, además de las pruebas, se recogieron y analizaron datos sobre el funcionamiento de las escuelas. Aquí se presentan algunos de ellos. En cuanto al tiempo de aprendizaje activo diario en las escuelas, si bien el programa EBI no se ha propuesto incrementarlo, existen estudios que sugieren que el tiempo de aprendizaje activo es un determinante del rendimiento (véase, por ejemplo, Cueto, Jacoby y Pollitt, 1997) y por tanto es importante saber no solo qué se hace en los salones sino durante cuánto tiempo. El tiempo de aprendizaje activo fue definido aquí como aquel en que los estudiantes están en el salón de clase con el docente, cuando al menos la mitad de los estudiantes se encuentra trabajando en alguna actividad pedagógica (estimado sobre la base de registros tomados cada 15 minutos en por lo menos cuatro días de observación por salón).

El horario oficial diario es de cuatro horas y media de clases y media hora de recreo, pero, como se puede apreciar en todas las escuelas, el tiempo de aprendizaje es de aproximadamente dos horas. No se aprecian mayores diferencias entre grupos de escuelas, salvo que las escuelas EBI quechuas se encuentran muy por debajo del resto. Se trata, sin duda, de un problema serio encontrado en otras escuelas del Perú (Cueto *et al.*, 1997) y observado casi dos décadas atrás en escuelas de Puno (Hornberger, 1988). Sin embargo, los datos del Gráfico 1 son promedios para los días en que hubo clases. En el Gráfico 2 se presenta el número de días que las escuelas estuvieron abiertas.

Gráfico 1. Tiempo de aprendizaje diario promedio para los dos grados por tipo de escuela (promedio +/- 1 desviación estándar)

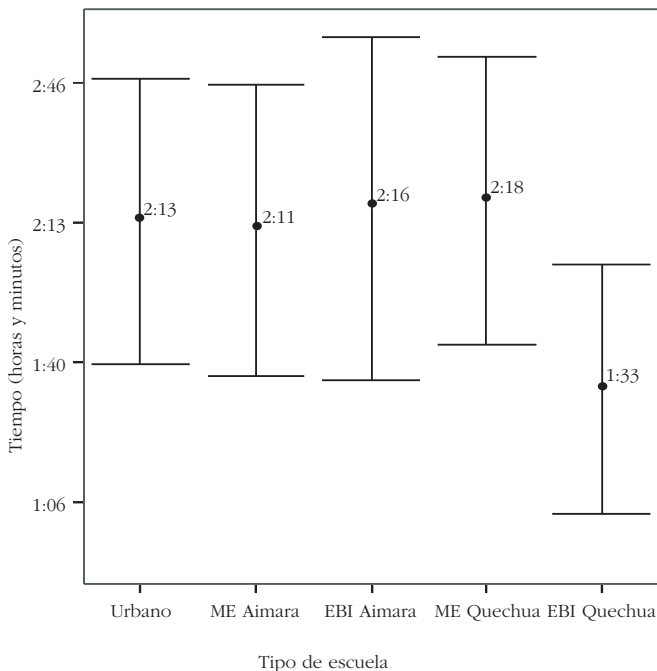
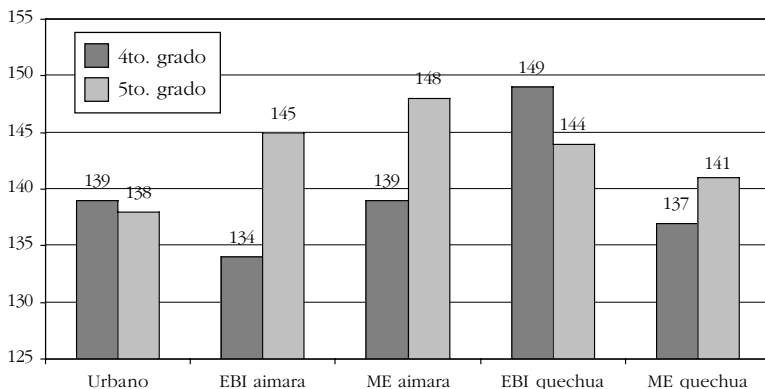


Gráfico 2. Número de días de clases en el 2000 por grado y tipo de escuela (tomado de los registros de los docentes)



El año escolar en el Perú debería tener alrededor de 170 días, excluyendo feriados nacionales y vacaciones, pero, de acuerdo con los registros de docentes se pierde un número considerable de horas. Las razones son varias: aniversarios de la escuela, del pueblo, fiestas regionales, enfermedades del docente (sin nadie que lo reemplace), reuniones con padres de familia, etcétera. Si se multiplica el número de días que las escuelas están abiertas por el número de horas promedio diarias se obtiene un total de 350 horas de clase anuales o menos. Este número está claramente por debajo de las recomendaciones internacionales que sugieren, por lo menos, el doble para el aprendizaje de materias básicas (Lockheed y Verspoor, 1991). No hay en estas escuelas mecanismos de supervisión de los docentes que permitan certificar si asisten a la escuela y enseñan el tiempo previsto oficialmente. Así, la ausencia de un docente en un día en particular (o varios) tiene poca consecuencia o ninguna para el mismo.

Un tema central en escuelas EBI es por cierto el bilingüismo de los docentes. Como primer resultado sobre este punto, en el cuadro 9 presentamos el número de docentes en cada tipo de escuela que reportan saber hablar, leer y escribir quechua o aimara. Sería de esperar que los docentes en escuelas EBI dominasen la lectura y la escritura de la lengua indígena en la que enseñan.

Cuadro 9. Número y porcentaje de docentes de las escuelas que hablan, leen o escriben fluidamente alguna lengua indígena (auto reporte)

	<i>Urbano</i>		<i>EBI aimara</i>		<i>ME zona aimara</i>		<i>EBI quechua</i>		<i>ME zona quechua</i>	
	<i>N°</i>	<i>%</i>	<i>N°</i>	<i>%</i>	<i>N°</i>	<i>%</i>	<i>N°</i>	<i>%</i>	<i>N°</i>	<i>%</i>
Quechua Lectura	4	7	1	6	0	0	9	53	4	29
Escritura	3	5	0	0	0	0	7	41	3	21
Habla	17	31	3	17	3	14	12	71	10	71
Aimara Lectura	7	13	7	39	5	24	0	0	0	0
Escritura	2	4	5	28	2	10	0	0	0	0
Habla	21	38	12	67	16	76	1	6	0	0
Total de docentes encuestados	56		18		21		17		14	

El Cuadro 9 muestra que la mayoría de docentes en escuelas EBI habla la lengua relevante para su escuela, pero que menos de la mitad la lee o la escribe. En este contexto, la pregunta es cómo podrían estos docentes enseñar a sus estudiantes a leer o escribir en su lengua materna. Por otro lado, hay docentes fuera de las escuelas EBI que hablan, leen y escriben una lengua indígena y, sin embargo, han sido asignados a escuelas monolingües en español (sobre todo en zonas urbanas). Tal vez lo más sorprendente fue encontrar algunos docentes que hablan quechua y están en escuelas aimaras (seis casos) o viceversa (un caso); algunos de ellos dominaban tanto el quechua como el aimara, pero otros simplemente se encontraban en el lugar equivocado. Toda esta situación se explica, en gran parte, porque los docentes, al adquirir experiencia, van teniendo más opción de seleccionar en qué escuela quieren trabajar, y dado que no existen incentivos económicos para ir a escuelas EBI, los docentes eligen las escuelas más cercanas a su domicilio (o, si es posible, eligen una escuela urbana). En muchos casos las escuelas rurales y EBI reciben a docentes que no han podido elegir y que tampoco han sido elegidos por la comunidad. Por supuesto, también hay ejemplos de profesores comprometidos con el programa EBI que han elegido trabajar en estas escuelas.

Relacionado con lo anterior está el tema del uso de lenguas indígenas en el salón de clase. Nuestros observadores codificaron el porcentaje de veces que se usaba lengua indígena en escuelas EBI y no EBI y con qué fin. Los resultados aparecen en los Cuadros 10 y 11.

Como se puede apreciar en el Cuadro 10, los docentes usan muy poco la lengua indígena en clases, y el que la escuela sea EBI o ME parece tener poca relevancia. De hecho, pareciera que el uso del español es más frecuente en quinto que en cuarto grado, lo que sugiere un modelo de asimilación al español que se acentúa con el tiempo. En cuanto a los materiales, si bien los docentes en escuelas EBI contaban en todos los casos con materiales de trabajo en quechua o aimara, solo se observó que los usaran en una ocasión; en el resto de clases observadas los docentes prefirieron el uso de los cuadernos de trabajo en español. Más allá de las observaciones de aula, en el análisis de los cuadernos de los estudiantes no se encontró nada escrito en quechua o aimara; todo estaba en español.

Cuadro 10. Lengua usada durante las clases y lengua de los materiales usados en clase por grado y tipo de escuela (promedios basados en observaciones de aulas)

	<i>Lengua usada en la enseñanza^(a)</i>			<i>Lengua de los materiales de clase^(b)</i>
	<i>Matemática</i>	<i>Lenguaje</i>	<i>Otras áreas</i>	
<i>4to grado</i>				
Urbano	1	1	1	1
EBI aimara	2	1	2	1
ME zona aimara	2	2	3	1
EBI quechua	2	2	2	1
ME zona quechua	2	1	1	1
<i>5to grado</i>				
Urbano	1	1	1	1
EBI aimara	1	1	2	1
ME zona aimara	2	1	2	1
EBI quechua	1	1	1	1
ME zona quechua	1	3	1	1

(a) Valores: 1, solo español; 2, más español que quechua / aimara; 3, español y quechua / aimara por igual; 4, más quechua / aimara que español; y 5, solo quechua / aimara.

(b) Solo para lenguaje y matemática. Valores: 1, solo español; 2, español y quechua / aimara; 3, solo quechua / aimara.

Los docentes reportaron que usaban el quechua o el aimara en los salones, principalmente, para ayudar a los niños a entender una actividad que se desarrollaba en clase y no para el desarrollo pedagógico (Cuadro 11). De nuevo, no hay mayores evidencias de diferencias entre escuelas EBI y ME en zonas rurales.

Por último, se debe mencionar que todos los docentes en escuelas EBI habían pasado por un programa de capacitación específico para el aprendizaje bilingüe intercultural. Este programa fue responsabilidad de entes ejecutores locales contratados por el Ministerio de Educación vía concurso público. No contamos aquí, sin embargo, con datos de la calidad de esta capacitación ni de su influencia en las prácticas docentes en el aula.

**Cuadro 11. Uso de la lengua aimara o quechua en el salón de clase
(auto reporte de docentes)**

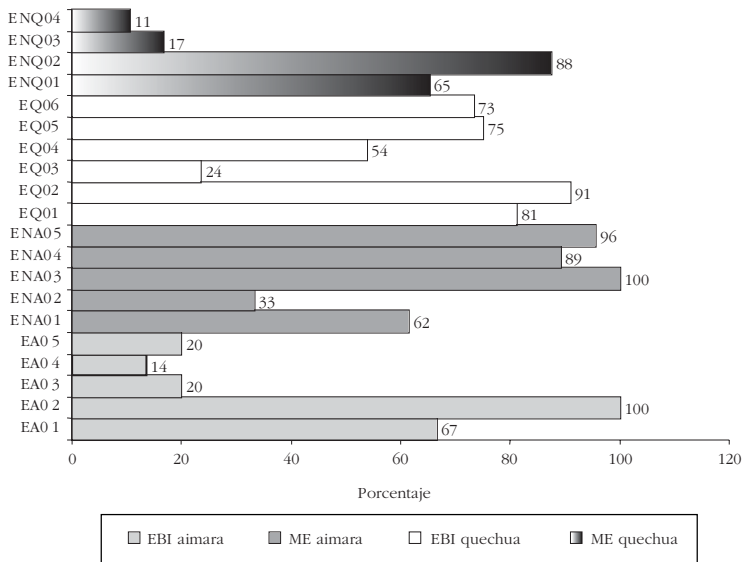
	<i>Urbano</i>	<i>EBI aimara</i>	<i>ME zona aimara</i>	<i>EBI quechua</i>	<i>ME zona quechua</i>
Para el dictado (enseñanza) de clases	0%	0%	0%	12%	7%
Para ayudar a los niños a entender una actividad	38%	78%	76%	71%	71%
Para disciplinar o encausar comportamientos inadecuados	4%	6%	0%	0%	0%
La lengua vernácula es la lengua usada principalmente en las actividades de la clase	0%	6%	0%	12%	21%
No uso la lengua vernácula, utilizo el español para todo	54%	0%	24%	6%	7%
Total de docentes	50	18	21	17	14

C. El contexto

Un primer tema interesante respecto del contexto es cómo se decide que una escuela sea EBI o monolingüe en español. Esta decisión corresponde exclusivamente a funcionarios del Ministerio de Educación o de la oficina regional. Los padres, docentes, directores y estudiantes son, salvo alguna excepción, ajenos a ella. De acuerdo con lo observado y conversado con los funcionarios del sector en la región, solo se tiene una escuela EBI si esta es rural y multigrado. Pero no todas las escuelas rurales y multigrado son EBI. Los criterios para decidir no pudieron ser identificados en nuestras entrevistas y de hecho pareciera no haber criterios sistemáticos para ello, por lo que aquí presentamos algunos datos empíricos sobre el tema. Parecería lógico pensar que las escuelas con mayor porcentaje de estudiantes con lengua materna indígena deberían ser EBI. El Gráfico 3, sin embargo, contradice esta suposición¹⁰.

¹⁰ Se debe anotar que los datos del Gráfico 3 corresponden solamente a estudiantes de la muestra, es decir, de cuarto y quinto grado de primaria; sin embargo, estos deberían estar altamente relacionados con los de estudiantes en otros grados en la misma escuela.

Gráfico 3. Porcentaje de estudiantes que hablan con sus padres en aimara o quechua por escuela (reporte de los estudiantes)



En el Gráfico 3 se puede notar que hay varias escuelas EBI que tienen un porcentaje relativamente pequeño de hablantes de lengua vernácula y también lo contrario: que hay escuelas con un alto porcentaje de estudiantes que se comunican con sus padres en quechua o aimara y aprenden en escuelas monolingües en español.

Un segundo tema es con quién hablan los estudiantes en español o lengua indígena, para lo cual se preguntó a los estudiantes cuál era la lengua que usaban para comunicarse tanto en su casa como en la escuela.

En el Cuadro 12 se muestra que es más probable que los estudiantes hablen en lengua indígena con sus abuelos, luego con sus padres, luego con sus amigos y hermanos, y menos probable que lo hagan con sus maestros. De hecho, según los estudiantes, es ligeramente más probable que se utilice la lengua nativa en escuelas ME en zonas rurales. De manera interesante también, se debe notar que las lenguas nativas persisten en contextos urbanos, pero los profesores parecen no usarla nunca en clase.

Cuadro 12. Lengua que usan los estudiantes para comunicarse con: padres, hermanos, abuelos, amigos y profesores, por tipo de escuela y grado

<i>Escuela</i>		<i>Urbana</i>	<i>EBI aimara</i>	<i>ME zona aimara</i>	<i>EBI quechua</i>	<i>ME zona quechua</i>
Padres	Solo español	80%	24%	4%	28%	33%
	Español y lengua nativa	4%	35%	19%	6%	24%
	Solo lengua nativa	16%	41%	77%	65%	44%
Hermanos	Solo español	92%	32%	17%	64%	63%
	Español y lengua nativa	1%	41%	18%	13%	20%
	Solo lengua nativa	7%	27%	65%	23%	17%
Abuelos	Solo español	42%	6%	2%	18%	2%
	Español y lengua nativa	7%	23%	7%	3%	8%
	Solo lengua nativa	51%	70%	91%	79%	90%
Amigos	Solo español	92%	33%	26%	43%	34%
	Español y lengua nativa	0%	44%	23%	17%	22%
	Solo lengua nativa	7%	24%	51%	40%	45%
Profesor	Solo español	100%	78%	61%	82%	65%
	Español y lengua nativa	0%	20%	10%	15%	27%
	Solo lengua nativa	0%	2%	28%	3%	7%

Finalmente, un elemento que ha sido a menudo mencionado como una dificultad en la implementación de los programas EBI es la oposición de los padres. En el presente estudio preguntamos si los padres estaban de acuerdo con que sus hijos o hijas aprendieran a leer y escribir en quechua o aimara, y les preguntamos a los estudiantes por la importancia de saber leer y escribir en quechua o aimara. Los resultados se presentan en el Cuadro 13.¹¹

Los resultados muestran que los estudiantes en escuelas EBI aimaras valoran menos el aprendizaje de la lectura y la escritura que sus pares en escuelas ME en las mismas zonas rurales. De hecho, con los padres de familia

¹¹ En este caso separamos las escuelas urbanas de capitales de provincia de las que están en capitales de distrito porque las diferencias entre ellas son notables.

**Cuadro 13. Actitudes de los estudiantes
y padres frente a la lectura y escritura en quechua o aimara**

	<i>Capital de provincia</i>	<i>Capital de distrito</i>	<i>EBI zona aimara</i>	<i>ME zona aimara</i>	<i>EBI zona quechua</i>	<i>ME zona quechua</i>
<i>Lectura (estudiantes)</i>						
Nada importante	24%	32%	1%	16%	17%	24%
Poco importante	40%	56%	73%	39%	38%	40%
Muy importante	36%	12%	25%	44%	45%	36%
<i>Escritura (estudiantes)</i>						
Nada importante	32%	35%	5%	15%	18%	32%
Poco importante	35%	56%	66%	45%	36%	35%
Muy importante	33%	9%	29%	40%	46%	33%
<i>Lectura y escritura (padres de familia)</i>						
No está de acuerdo	30%	33%	37%	30%	33%	37%
Más o menos de acuerdo	44%	32%	24%	44%	32%	24%
Sí, totalmente de acuerdo	32%	19%	50%	32%	19%	50%

de escuelas EBI aimaras pasa algo similar. El único caso en que se da un mayor porcentaje de valoración es en el de los estudiantes EBI sobre los ME es en las escuelas quechuas. Sin embargo, en este grupo los padres no parecen compartir esta actitud. Los estudiantes y padres de familia en escuelas de distrito son los que mostraron actitudes menos favorables hacia el aprendizaje de la lectura y escritura del quechua o aimara; por otro lado, al menos un tercio de los estudiantes y padres de familia en escuelas de capitales de provincia, donde el español es predominante, manifestaron interés en aprender a leer y escribir quechua o aimara.

Más allá de lo que ocurre en las escuelas, los autores del presente estudio no encontraron mayores referencias al contexto multilingüe fuera de las escuelas EBI. Con la excepción de algunas radios o programas de TV locales en lengua nativa, los periódicos, formularios para obtener servicios, nombres de avenidas, etcétera se encontraban solamente en español. En otras palabras, fuera de las escuelas EBI, el quechua o el aimara se utiliza solo de forma oral; la lengua escrita que se observó fue siempre el español.

IV.5. Discusión

En el presente estudio se ha incluido datos de una muestra intencional que sugieren que los estudiantes en escuelas EBI no logran mejores rendimientos, ni mejores tasas de repetición y deserción, que los estudiantes en escuelas rurales monolingües en español (ME) en los mismos contextos. Muchos tomadores de decisiones asumen que, luego de 30 años de instaurado, el programa EBI está completamente operativo en el Perú. Por lo tanto, pueden mirar los resultados descritos aquí, concluir que el programa no funciona y preguntarse si debería ser continuado. Por otro lado, podría argumentarse que, incluso, si el programa no tiene mayores beneficios, tampoco perjudica a los estudiantes, y dado que el quechua y el aimara son lenguas nacionales, el programa debería ser continuado. Nuestros resultados cuestionan de manera fundamental que el programa esté siendo ejecutado. Por tanto, cualquier debate acerca de la eficacia del mismo es prematuro. Nuestros resultados sugieren que cualquier esfuerzo para crear un programa realmente operativo debe tomar en consideración la lengua materna del docente y su dominio de la lectura y escritura, los valores y creencias de los estudiantes y sus padres acerca de la importancia de las lenguas indígenas, y el apoyo que se da al programa dentro y fuera del aula.

En cuanto al programa, hay algunas condiciones generales que atañen tanto a las escuelas EBI como al resto que no se están dando y que limitan la posibilidad de que los estudiantes de Puno aprendan; nos referimos principalmente al escaso tiempo de aprendizaje activo diario (algo más de dos horas) y de días de aprendizaje al año (alrededor de 135 días). Si bien en este estudio el índice de horas de aprendizaje anuales no fue explicativo del rendimiento, existe abundante literatura que sugiere que el tiempo de aprendizaje activo es un predictor importante de éxito escolar (Fisher y Berliner, 1985). En este contexto, habría que incrementar, en primer lugar, el tiempo diario de aprendizaje, que es una condición necesaria, aunque pueda ser insuficiente, para el aprendizaje. Las alternativas para ello supondrían seguramente crear algún sistema de monitoreo y reemplazo de docentes en caso de ausencia. Contratar supervisores para que visiten periódicamente las escuelas es una posibilidad que, sin embargo, en el caso de las escuelas alejadas en zonas rurales

sería sumamente costoso. Una alternativa sería confiar en que los padres pudieran llevar algún tipo de registro de la asistencia diaria de los docentes. Un sistema similar ha sido empleado en Honduras con el programa PROHECO (Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria; para una descripción general véase Reyes y Meza, 1999), aparentemente con algún éxito. En este programa los padres de familia de cada comunidad se encargan de verificar la asistencia y de pagar a los profesores en función a esta (programas similares funcionan en El Salvador y Guatemala).

Pero no se trataría solamente de incrementar el tiempo de aprendizaje, sino de elevar la calidad de las experiencias pedagógicas. En estas escuelas, según un análisis de los cuadernos y cuadernos de trabajo de una muestra de estudiantes, el escaso tiempo dedicado al aprendizaje en el aula se dedica a actividades memorísticas y repetitivas (véase Secada *et al.*, 2003). Así, no solamente el tiempo es escaso, sino que las actividades no son estimulantes para el aprendizaje. Para mejorar esta condición, común entre escuelas urbanas y rurales casi sin diferencia, sería necesario pensar en programas de desarrollo profesional para los docentes que promuevan modelos más exigentes de enseñanza y aprendizaje.

En función a lo observado, las clases en escuelas EBI ocurren principalmente en español y los docentes prácticamente no usan los materiales bilingües. Una primera explicación para ello es que la mitad o más no saben leer y escribir en quechua o aimara. En términos de política, habría varias opciones: encontrar incentivos para que los docentes que dominan la lectura y la escritura quechua o aimara y no están en escuelas EBI estén dispuestos a enseñar en estas, y los que solo dominan el español pasen a escuelas ME; reducir el número de escuelas EBI de acuerdo con el número de docentes disponibles; enseñar a los docentes que solo hablan quechua o aimara a leerlo y escribirlo correctamente (o, posiblemente, una mezcla de dos o las tres anteriores, según el presupuesto). Pero no se trataría solamente de asignarlos a las escuelas correctas, sino de trabajar con ellos formas de enseñanza que combinen lo bilingüe y lo intercultural: por ejemplo, según nuestros datos, los cuadernos de trabajo en quechua o aimara prácticamente no son usados en escuelas EBI. Se tiene así un desperdicio de recursos notable en la impresión y distribución de materiales que son descartados anualmente en las escuelas observadas.

En cuanto al contexto, lo que más llama la atención es que, en la práctica, la valoración que se pretende dar a las lenguas quechua y aimara en las escuelas EBI no se vive fuera de los contextos rurales de alta pobreza donde estas escuelas funcionan. Como se dijo antes, en zonas urbanas no se nota ninguna evidencia de la importancia que se pretende dar a lo bilingüe e intercultural, más allá de algunas radios que transmiten sus programas en quechua o aimara (la literatura en contextos bilingües sugiere que la lengua escrita es de mayor prestigio que la hablada; véase Hornberger, 2002 y Hornberger y Skilton-Sylvester, 2000, para un modelo teórico al respecto). Toda la comunicación pública oficial o masiva que observamos fue en español (periódicos, revistas, nombres de avenidas, folletos publicitarios, formularios oficiales para el gobierno, etcétera). Como se vio en la sección introductoria del presente artículo, la teoría sugiere que la lengua escrita tiene mayor prestigio que la oral. Así, se podría decir que, a pesar de las buenas intenciones, la enseñanza bilingüe intercultural está relegada a las zonas periféricas donde hay mayor pobreza. Sin embargo, se debe destacar que, según los datos recogidos, por lo menos un tercio de los padres de familia o estudiantes en zonas urbanas piensa que sería bueno aprender a leer y escribir en quechua o aimara. Una posibilidad en términos de política sería que las escuelas urbanas, en capitales de provincia por ejemplo, aunque sea como electivo, el aprendizaje del quechua y el aimara. Esta podría ser una entre varias señales que comuniquen la importancia del conocimiento de estas lenguas y culturas: aquello que se aprende en la escuela debe ser relevante fuera de ella; actualmente aprender a leer y escribir en quechua o aimara tiene poca relevancia social en los contextos observados.

Adicionalmente, los criterios para decidir que una escuela es EBI no parecen ser claros, y, en todo caso, no tienen mayor relación con la lengua materna de los estudiantes en zonas rurales. En términos de política, visto que pareciera que no es posible a corto plazo implementar el programa EBI en todas las escuelas rurales, deberían definirse, en primer lugar, los criterios para establecer una escuela de este tipo; y entre estos quisiéramos destacar dos: el porcentaje de estudiantes que habla una lengua indígena en casa (que debería ser por lo menos 50%) y que los directores, docentes y, sobre todo, padres y madres de familia estén dispuestos a apoyar el programa y de alguna manera se comprometan con él. A estos últimos, por lo general, no se les consulta si una escuela,

la de sus hijos e hijas, debe ser EBI o no. Esta decisión se toma lejos de la escuela. El padre y madre de familia tienen la opción de enviar su hijo o hija a otra escuela, pero como en los contextos rurales esto a menudo supone una hora o más de caminata adicional, esta posibilidad no es realista para la mayoría. Cuando hemos preguntado a los encargados del programa EBI por qué algunos padres se oponen a la escuela EBI para sus hijos, por lo general, la respuesta ha sido “porque están mal informados”. Esto puede ser cierto, pero aun así no resta validez al argumento de que los padres deberían tener algún poder de decisión en el tipo de educación que recibirán sus hijos. El Estado puede y debe dar información, pero la decisión final debería ser al menos compartida. En zonas urbanas (sobre todo en capitales de provincia, donde la pobreza es menor) los padres pueden elegir a qué escuela pública enviar a sus hijos, y, como se dijo antes, la opción EBI no está disponible.

El presente estudio no apunta a criticar el modelo EBI, sino solamente a hacer notar que en la práctica, por diversos motivos, no ha sido implementado en las escuelas observadas. La experiencia anecdótica de los autores muestra que una situación similar se vive en muchas comunidades rurales del Perú; el programa tiene aparente éxito solo en las comunidades que han decidido revalorar su lengua y cultura y lo han hecho a través de acciones concretas. La situación puede haber cambiado desde el 2000, cuando los datos aquí descritos fueron recolectados, y el presente. Sin embargo, pensamos que algunos de los problemas descritos son particularmente resistentes al cambio. Es nuestra intención al presentar los datos de este estudio que se continúe investigando sobre las experiencias educativas de estudiantes bilingües en diversos contextos, de modo que se implementen políticas que promuevan una educación de calidad, que respete su identidad y los ayude a desarrollarla.

Bibliografía

- Albó, X. (1998). “Expresión indígena, diglosia y medios de comunicación”, en Luis Enrique López e Ingrid Jung (Eds.). *Sobre las huellas de la voz*. Madrid: Ediciones Morata en asociación con Programa de Formación en Educación Intercultural Bilingüe para los Países Andinos y Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung, pp. 126-156.

- Boruch, R. (2003). "Ramodmized field trials in education", en Kellaghan, T., D. L. Stufflebeam y L. A. Wingate (Eds.), *International Handbook of Evaluation*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Bryk, A. y S. Raudenbush (1992). *Hierarchical Linear Models*. Advanced Quantitative Techniques in the Social Sciences Series 1. Newbury Park, CA: Sage.
- Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología (2002). "Dictamen de la Ley Marco de Educación". Serie Documentos Parlamentarios. Lima: Congreso de la República.
- Cueto, S. y W. Secada (2001). "Mathematics Learning and Achievement in Quechua, Aymara and Spanish by Boys and Girls in Bilingual and Spanish Schools in Puno, Perú". Informe preliminar de investigación para el Banco Mundial.
- Cueto, S., E. Jacoby y E. Pollitt (1997). "Tiempo en la tarea y actividades educativas en escuelas rurales del Perú". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XXVII (3), pp. 105-120.
- Díaz, H., P. McLauchlan de Arregui y M. A. Palacios (2001). *Una mirada a la Educación en el Perú. Balance de 20 años en el Perú del Proyecto Principal de la Unesco para América Latina y el Caribe 1979-1999*. Lima: UNESCO y Tarea.
- Fisher, C. W. y D. C. Berliner (1985) (Eds). *Perspectives on Instructional Time*. Nueva York: Longman.
- FONCODES (2000). *El Mapa de Pobreza del Perú 2000*. Lima: Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social.
- Hornberger, N. (1988). "Bilingual Education and Language Maintenance. A Southern Peruvian Quechua Case", *Topics in Sociolinguistics No. 4*. Dordrecht: Foris Publications Holland.
- Hornberger, N. (2002). "Multilingual language policies and the continua of biliteracy: An ecological approach", *Language Policy*, 1, pp. 27-51.
- Hornberger, N. y E. Skilton-Sylvester (2000). "Revisiting the continua of biliteracy: International and critical perspectives", *Language and Education*, 14 (2), pp. 96-122.

- Lockheed, M. y A. Verspoor (1991). *Improving primary education in developing countries*. Washington D.C.: The World Bank & Oxford Press.
- López, L. E. (1988). “Educación bilingüe en Puno”, *Revista Peruana de Ciencias Sociales*, Vol 1, No. 3, pp. 9-28.
- López, L. E. (1997). “La eficacia y validez de lo obvio: lecciones aprendidas desde la evaluación de procesos educativos bilingües”, en J. Calvo y J. C. Godenzzi (Eds). *Multilingüismo y educación bilingüe en América y España*. Cuzco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, pp. 53-98.
- López, L. E. y W. Küper (2000). “La educación intercultural bilingüe en América Latina: balance y perspectivas”. Documento de trabajo del Programa de Formación en Educación Intercultural Bilingüe para los Países Andinos.
- Ministerio de Educación (2000a). *Boletín UNEBI No. 2*. Lima: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación (2000b). *Nutrición y retardo en el crecimiento. Resultados del II Censo Nacional de Talla en Escolares 1999*. Lima: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación del Perú (1998). *Boletín UNEBI No. 1*. Lima: Ministerio de Educación.
- Northeast and Island Regional Education Laboratory (1999). “Quality Bilingual Education. Defining Success”, LAB Working Paper No. 1. Providence, Rhode Island: The Education Alliance at Brown University.
- Pollitt, E. (2002). *Consecuencias de la desnutrición en el escolar peruano*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pozzi-Escot, I. (1998). *El multilingüismo en el Perú*. Cuzco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas y Programa de Formación en Educación Intercultural Bilingüe para los Países Andinos.
- Reyes, J. y D. Meza (1999). “Una estrategia de eficiencia y participación comunitaria en el área rural de Honduras”. Tegucigalpa: Folleto publicado por PROHECO y el Banco Mundial.

- Secada, W., S. Cueto y F. Andrade (2003). "Opportunity to learn mathematics among Aymara, Quechua and Spanish-speaking Rural and Urban, Fourth and Fifth graders in Puno, Peru", en L. Burton (Ed.), *Which Way Social Justice in Mathematics Education?* Westport, CT: Greenwood Publishing, pp. 103-132.
- UMC y GRADE (2001). "El Perú en el primer estudio internacional comparativo de la Unesco sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercer y cuarto grado", *Boletín UMC No. 9*. Lima: Ministerio de Educación de Perú.
- Zúñiga, M., L. Sánchez, y D. Zacharías (2000). *Demanda y necesidad de educación bilingüe. Lenguas indígenas y castellano en el sur andino*. Lima: Ministerio de Educación, Cooperación Técnica República Federal Alemana (GTZ) y Cooperación Financiera República Federal Alemana (KFW).

La situación laboral de los maestros respecto de otros profesionales. Implicancias para el diseño de políticas salariales y de incentivos¹

Jaime Saavedra Chanduvi

1925

El normalista sabe, por adelantado que el Estado remunerará mal su fatiga (...). El Estado condena a sus maestros a una perenne estrechez pecuniaria. Les niega casi completamente todo medio de elevación económica o cultural y les cierra toda perspectiva de acceso a una categoría superior.

José Carlos Mariátegui. "Los maestros y las nuevas corrientes", 1925².

1945

Creemos también que dada la función eminentemente social que realizamos, el carácter técnico de ella y el grado de preparación académica que nos demanda para obtener el título, nuestros haberes no deben ser injustificadamente inferiores a los que perciben otros profesionales...

Boletín, órgano de la Asociación Nacional de Maestros Primarios del Perú (ANMPP), 1945³.

¹ Este trabajo se realizó bajo el auspicio del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) y con el apoyo financiero del IDRC del Canadá. Durante la elaboración de este trabajo, el autor se desempeñaba como investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo. Actualmente se desempeña como gerente regional de Pobreza y Género para América Latina en el Banco Mundial. Se agradecen los comentarios de Santiago Cueto, José Rodríguez y los de un lector anónimo, quienes ayudaron a mejorar sustancialmente las primeras versiones de este trabajo. Asimismo, se agradece la invalorable asistencia de Martín Moreno.

² Citado por Pezo, Ballón y Peirano en *El Magisterio y sus luchas. 1885-1978*, 1981.

³ *Ibíd.*

1956

En el I Congreso Nacional de Maestros Primarios de 1956 se sistematizan sus planteamientos doctrinarios y su plataforma reivindicativa (...); una remuneración acorde al servicio prestado; el aumento sistemático del sueldo básico, conforme al alza del costo de vida; la nivelación progresiva de los sueldos para todos los niveles de educación...

Pezo, Ballón y Peirano en "El Magisterio y sus luchas. 1885-1978", 1981.

1979

En todo caso, lo concreto es que los ingresos reales del magisterio han ido disminuyendo con el tiempo con la consiguiente pauperización de los maestros.

Pezo, Ballón y Peirano en "La condición del maestro en el Perú", 1979.

1989

La carrera docente ofrece pocas perspectivas de superación profesional. (...) los ascensos de nivel no significan un aumento sustancial de remuneraciones. (...) El maestro se siente ocupado, pero estancado.

Teresa Tovar, en "Ser maestro. Condiciones del trabajo docente en el Perú", 1989.

V.1. Introducción

El maestro es probablemente el factor más importante para determinar la calidad del servicio educativo. Si, a su vez, la acumulación de capital humano es uno de los elementos claves para salir de la pobreza y para que una economía crezca, los mecanismos que determinan quién es maestro, así como la estructura de incentivos que enfrentan quienes eligen esta ocupación se constituyen en elementos centrales de la estrategia de crecimiento y desarrollo.

En marzo de 1999, la directora de Formación Docente del Ministerio de Educación del Perú declaró a un medio de prensa que "la mayoría de aspirantes [a la carrera docente] viene sin aptitud docente. Postulan a un pedagógico porque no tienen otra opción (...). Se estima que el 80% de alumnos ingresa a esas casas de estudios porque no tienen otra alternativa". Esas declaraciones, que pueden ser consideradas como extremas por algunos, muestran que las propias autoridades son conscientes de que existen problemas en cuanto a la

reserva de individuos a partir de la cual se selecciona a los docentes de las escuelas públicas.

Simultáneamente, diversos autores señalan que el problema central es la desvalorización de la carrera docente. Los salarios de los docentes han seguido una tendencia decreciente en las últimas décadas, lo cual tiene un efecto negativo sobre su desempeño, reduce su autoestima y los obliga a dedicar tiempo a otras actividades con el fin de complementar ingresos. Lo sorprendente es que, como se ve en las citas con las que se inicia este estudio, aseveraciones similares se hicieron en la década de los veinte, en los cuarenta, en los cincuenta y en los ochenta. Durante todos esos años, se mencionaba que los docentes estaban mal pagados y recibían un trato desigual respecto del resto de profesionales.

El salario de una ocupación respecto de ocupaciones alternativas tiene un efecto importante sobre las características de las personas que eligen estudiarla y sobre aquellas que deciden efectivamente ejercerla. Evidencia dispersa (Arregui *et al.*, 1996) muestra que el incremento del número de maestros en el Perú no se ha dado manteniendo la calidad del maestro promedio, lo cual es consistente con la percepción generalizada de una desvalorización de la profesión.

A pesar de esta percepción, la oferta de maestros se incrementó sustancialmente, en particular desde 1960, inclusive más rápido que la matrícula, con lo que se redujo el número de alumnos por docente. Así, aun cuando los salarios de los maestros han tenido una tendencia decreciente (como se verá más adelante, incluso en comparación con los salarios de ocupaciones similares), un número creciente de personas se vio atraída hacia esta profesión.

Es posible entonces que el incremento en el número de maestros haya sido inducido por características específicas de la profesión —tales como la flexibilidad de los horarios, la menor extensión de la jornada laboral durante el día y a lo largo del año o la estabilidad laboral—, y que estas hayan atraído a trabajadores para quienes el salario de los maestros, a pesar de ser decreciente, cubriera su costo de oportunidad; es decir, fuera más rentable que la ocupación alternativa. En este trabajo se analiza la posición relativa de la carrera docente con relación a otras profesiones y ocupaciones técnicas en las

últimas décadas. Asimismo, se trata de responder a la pregunta: ¿Existen beneficios y condiciones no salariales favorables para los docentes respecto de otras ocupaciones?

En la sección V.2 se intenta reconstruir, a partir de información secundaria, la evolución de la remuneración básica y de la remuneración total de los docentes desde 1945 hasta 2000. Asimismo, se analiza el salario relativo del maestro respecto de otros profesionales desde 1960. En la sección V.3 se analiza el perfil del docente hacia el final de la década de los noventas, a partir de sus características personales, familiares y laborales. En la sección V.4 se estudia la estructura y características de las remuneraciones de los maestros en comparación con el resto de la fuerza de trabajo, analizando si, *ceteris paribus*, los maestros son discriminados por el mercado de trabajo. En la sección siguiente se exploran las relaciones teóricas existentes entre estructura salarial; y los incentivos que esta genera sobre el desempeño de los maestros y sobre el tipo de persona que decide ejercer la profesión, lo que a su vez se relaciona con la calidad de los maestros. La última sección explora las opciones de política para el caso peruano, incluyendo sugerencias para avanzar en el diseño de un sistema de política salarial en el que se ligen incentivos monetarios y no monetarios a distintos tipos de evaluaciones de desempeño.

V.2. ¿Qué pasó con los ingresos de los maestros? Los últimos sesenta años

El análisis de la evolución de largo plazo del salario docente se realiza tomando como referencia la remuneración básica percibida por un docente titulado de educación primaria y que laboró en el sector público⁴. Se decidió trabajar

⁴ La serie de remuneraciones de docentes públicos para el período 1940-1999 se ha reconstruido tomando como referencia la legislación oficial sobre el tema así como la información que algunos autores citan para diversos años del período. Asimismo, la serie reconstruida corresponde a un maestro de cierta antigüedad en el cargo. En el Anexo A, se presentan las diversas denominaciones que recibió el sueldo de los maestros, el nivel dentro del escalafón docente así como el valor nominal y real de la remuneración deflactada según el IPG (Año base = 1990).

únicamente con las remuneraciones de los docentes públicos debido a que representan a la mayoría de los docentes y a que la información sobre la remuneración de maestros del sector privado es escasa, lo que dificulta la posibilidad de reconstruir una serie para este grupo.

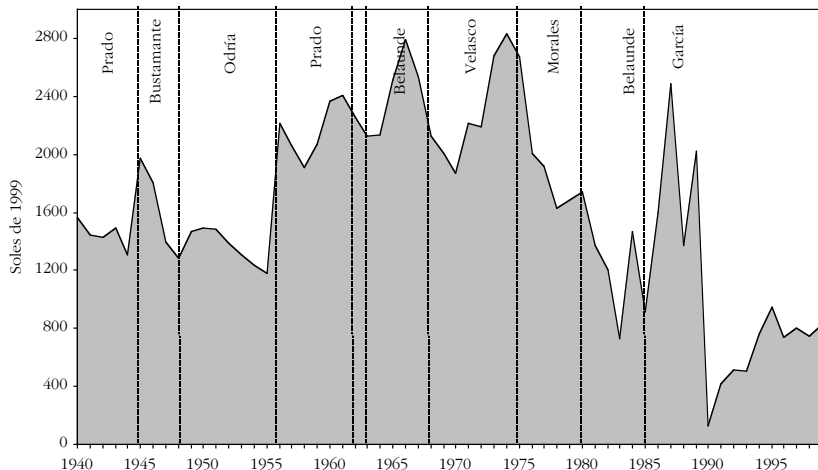
La evolución de la serie de datos recopilados varía dependiendo de si el análisis se hace considerando la remuneración básica o la remuneración total, que incluye diversos tipos de bonificaciones. Considerando la primera serie de datos, es posible identificar dos patrones de evolución en las remuneraciones reales: el aumento creciente de la remuneración desde 1940 hasta mediados de los setenta; y su descenso sostenido desde esa fecha hasta la actualidad. En la serie de remuneración total, esta tendencia se mantiene pero con una tendencia muy leve hacia a la recuperación desde inicios de la década de los noventa.

El primer período, entre los años 1945 y 1955, se caracterizó por incrementos directos tanto en la remuneración básica como mediante bonificaciones, algunas específicas a la ocupación y otras comunes al resto de la administración pública. Así, en 1945 se aumentaron los haberes básicos (Ley 10332), fijando en S/. 550 de la época la remuneración de un docente de primera categoría que ocupara el cargo de director y en S/. 450, la de quien ocupara el cargo de auxiliar. Cuatro años más tarde, mediante la Ley 11075, los docentes recibieron un incremento de 20% por concepto de bonificación por costo de vida. El mismo año, el gobierno otorgó otro aumento general (20%) en las remuneraciones de los empleados públicos (Ley 11208) para proteger los salarios de los efectos de la inflación de esos años: 30% en 1948 y 15% en 1949. En los años 1950, 1953 y 1955, las remuneraciones se incrementaron sucesivamente bajo el concepto de aumentos por concepto de costo de vida, equivalentes al 25%, 15% y 20% de la remuneración básica percibida (Pezo *et al.*, 1980). A pesar de que estos incrementos se dieron en un contexto de inflación relativamente baja⁵, no fueron suficientes para compensar el aumento del costo de vida, por lo que entre 1945 y 1955, se observa una tendencia decreciente en las remuneraciones reales (Gráfico 1).

⁵ Para el período 1950-1955 se reportó una inflación promedio anual fue de 7,7%.

Gráfico 1. Evolución de la remuneración de un docente del sector público: 1940-1999

Remuneración real (Nuevos soles de 1999-Deflactados con IPG-GRADE)



Fuente: Legislación oficial sobre remuneraciones docentes de diferentes años.
Elaboración propia.

En 1956, año de elecciones generales, el gobierno otorgó otro aumento en las remuneraciones de los maestros. Una situación similar ocurrió un año después, en respuesta a un pliego de reclamos. En 1958, mediante el Decreto Supremo No. 18 del 29 de mayo de 1958, entró en vigencia una nueva escala de haberes, que otorgaba un incremento de aproximadamente 30%. Además de este dispositivo, se promulgó la Ley 12997 que aumentó ciertos impuestos, que sirvieron para financiar el incremento de los haberes de los maestros⁶. En consecuencia, entre 1955 y 1960, se observó un crecimiento significativo en términos reales de las remuneraciones totales de este grupo ocupacional en

⁶ Aunque no han sido consideradas para los cálculos de la evolución del salario básico real, se debe mencionar que durante 1959 y 1960 se promulgaron las leyes 12997 y 13414, que ratificaban las bonificaciones otorgadas a las remuneraciones de los servidores públicos de las cuales se beneficiaron los maestros. En ambas leyes se confería el rango de ley a dos decretos supremos que creaban beneficios específicos para los servidores públicos.

comparación con la década anterior. Este hecho puede haber influido en la percepción de los beneficios de pertenecer al magisterio⁷, generando con ello un aumento en el número de jóvenes que al egresar de la educación secundaria decidiera a seguir la carrera docente.

El período comprendido entre 1960 y 1966 también es de crecimiento de las remuneraciones reales. La Resolución Suprema 377 de 1961 fijó una nueva escala de haberes. Por ejemplo, un docente de primera categoría, maestro de primaria titulado, percibiría a partir de la promulgación de dicha escala un haber básico de S/. 2 500, mientras que un profesor de secundaria percibiría S/. 4 060. En 1964, durante el primer gobierno de Belaunde, fue promulgada la Ley 15215, o Ley del Magisterio Nacional. Dicha ley estableció un nuevo escalafón magisterial organizado sobre la base de categorías y clases, fijando, además de ello, tiempos de permanencia de acuerdo con la clase, y una clase a partir de la cual el docente iniciaría su carrera dentro del magisterio público. El reglamento de esta ley (Decreto Supremo 29) estableció remuneraciones diferenciadas según los años de servicio y la clase en la que estaba ubicado cada maestro en el escalafón. En muchos casos, la nueva escala de haberes contemplaba un aumento de hasta 100% respecto de la escala anterior, vigente desde 1961. Sin embargo, el gobierno reconsideró esta decisión debido a problemas de liquidez que le impedían cumplir con dichas metas y replanteó los aumentos fijados, optando por una aplicación progresiva, a razón de 25% para los siguientes cuatros años hasta alcanzar la remuneración fijada inicialmente para cada docente según su clase en la escala de haberes (Decreto Supremo 34, 1965). Esta norma se aplicó en los años 1965 y 1966, momento en el que se alcanzó uno de los máximos niveles de las remuneraciones reales docentes de la segunda mitad del siglo XX.

En 1967, en medio de una severa crisis fiscal, con una inflación en aumento y con una devaluación inminente, el gobierno decidió el congelamiento de haberes del personal del sector público (Ley 16354), con lo que queda-

⁷ En los años cincuenta y sesenta la carrera magisterial era una opción elegida por clases medias y clases bajas emergentes. Una encuesta realizada en 1952 entre alumnos de educación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos encontró que el 18% de la muestra pertenecía a sectores denominados populares: obreros, artesanos y agricultores (Chiroque, 1982).

ron sin aplicación los incrementos salariales propuestos⁸. Como consecuencia de la crisis económica, las remuneraciones reales docentes cayeron drásticamente hasta 1970.

El gobierno militar encabezado por el general Juan Velasco Alvarado inició un ambicioso proceso de reforma en el sector educativo que se reflejaría en el nuevo sistema implementado a partir de 1972 (Decreto Ley 19326). Luego de que al inicio del gobierno militar las remuneraciones reales cayeran, la primera fase del gobierno militar se caracterizó por una política salarial expansiva, que benefició a los docentes con incrementos en todos los rubros de la remuneración⁹.

Durante este gobierno se produjo uno de los más importantes incrementos nominales de las remuneraciones docentes, pues, entre 1972 y 1973, la remuneración básica nominal se duplicó, pasando de S/. 4 800 a S/. 7 800 el siguiente año. Este efecto permitió que el salario real se incrementara en 48%, llegándose otra vez a un nivel de remuneraciones reales similar al del pico de 1966.

Este período marca también el inicio de una modalidad del incremento de los salarios docentes que se convertiría más adelante en práctica común: incrementos a través de remuneraciones transitorias o de bonificaciones especiales, con lo que se redujo progresivamente la participación de la remuneración básica en la remuneración total. Así, si hacia 1970 la remuneración básica representaba el 89% de la remuneración total, a finales de la década esta representaba solo el 41%.

Desde mediados de la década de los setenta se inicia una caída de largo plazo en las remuneraciones reales, pues los incrementos otorgados por el gobierno pasaron a convertirse en compensaciones incompletas de los cons-

⁸ Para el período 1960-1965 se encuentran algunas diferencias en la información disponible sobre la remuneración. Chiroque (1982) y Tovar (1989) indican que en 1965 las remuneraciones reales de los docentes alcanzaron su punto más alto, después de lo cual las remuneraciones comenzaron a caer sostenidamente.

⁹ Los cambios en la remuneración se dieron en el contexto del nuevo sistema de remuneraciones de los trabajadores del sector público promulgado en 1969 (Decreto Ley 17876).

tantes incrementos en el nivel de precios. Esto refleja en gran medida que los fluctuantes recursos públicos destinados para la educación pública no crecieron en términos reales, mientras que, tanto la matrícula como el número de docentes sí lo hicieron y de manera sostenida. Así, el mantenimiento de un monto básicamente constante de recursos financieros reales para la educación, mientras la provisión del servicio se extendía, llevó a que se observara un paulatino deterioro del gasto por alumno (Saavedra, 1998) y del ingreso real de los cada vez más numerosos maestros.

Con el cambio de gobierno producido en 1980 se inició otro ciclo en la evolución de las remuneraciones de los maestros que duraría hasta finales de esta década, caracterizado principalmente por los constantes aumentos en la remuneración nominal del docente para poder compensar el recurrente incremento de los precios. Así, entre 1980 y 1985, se cuentan no menos de cinco aumentos a la remuneración básica, a razón de uno por año. Además de los aumentos, se realizaron cambios en las escalas de remuneraciones de la administración pública. El saldo de la primera mitad de los ochenta, correspondiente a la administración de Fernando Belaunde, fue negativo en términos reales. La remuneración básica del docente decreció aproximadamente 59%. Similar situación se produjo con la remuneración total, que decreció en 53%.

El gobierno de Alan García (1985-1990) mantuvo la práctica de realizar incrementos frecuentes en las remuneraciones de los maestros, lo que implicó inicialmente una recuperación real de 30% respecto del promedio del gobierno de Belaunde. Sin embargo, a partir del año 1988, coincidiendo con el inicio del proceso hiperinflacionario, la remuneración básica del docente cayó a uno de sus valores reales más bajos desde 1945 (S/. 1 373 de 1999 contra los S/. 2 680 que recibían en 1973). Además, ese mismo año, la remuneración básica pasó a representar el 46% de la remuneración total, el punto más bajo desde inicios de los setenta. En los últimos años de esta década, la remuneración docente tuvo un comportamiento errático, y el proceso hiperinflacionario contribuyó a reducir aun más el poder adquisitivo de los maestros. En 1999, casi al finalizar el gobierno de García, fue promulgada la Ley del Profesorado (Ley 25212) que introdujo cambios en el escalafón magisterial. Sin embargo, a diferencia de las anteriores leyes del magisterio, esta ley no implicó un aumento de los haberes, sino solamente una reubicación y un proceso de homologación.

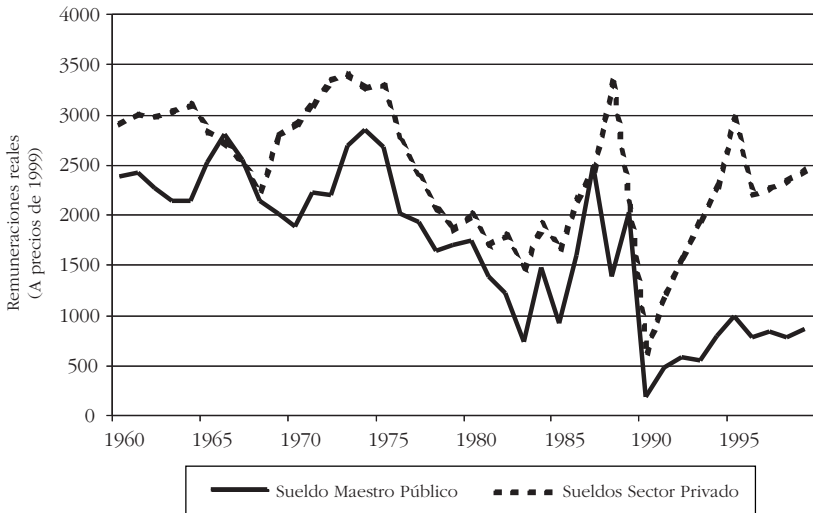
Al comenzar el gobierno de Alberto Fujimori en 1990, se inició un proceso de reformas estructurales y un programa de estabilización que originó un reajuste de casi todos los precios relativos de la economía. Este ajuste supuso que durante los primeros años del período de gobierno, la remuneración real docente se redujera a solo el 17% de lo que era en 1945. Esta tendencia decreciente en las remuneraciones se revirtió progresivamente a lo largo de la década de los noventa, produciéndose un crecimiento lento, en un contexto de relativa estabilidad económica y con una tasa de inflación baja, con lo que se llegó a una remuneración promedio de S/. 856 en 1999. En términos reales, este nivel estaba muy por debajo de los valores alcanzados en décadas pasadas, más aún si se le compara con los S/. 1 974 (de 1999) percibidos en 1945, o los S/. 2 830 soles (de 1999) percibidos en 1974. La remuneración de un docente de Nivel I que ingresaba a la carrera docente representaba aproximadamente el 30% de lo que percibía un docente de una categoría equivalente en 1945.

Durante los noventa, los incrementos en la remuneración nominal de los maestros se hicieron a través de asignaciones especiales para el sector educación que se otorgaron entre 1992 y 1994, y también mediante incrementos otorgados al resto de trabajadores de la administración pública, específicamente, a través de tres decretos supremos promulgados en 1996, 1997 y 1999. Estos permitieron una ligera recuperación en términos reales de los ingresos de los docentes. La remuneración básica del docente no se incrementó durante toda la década de los noventa y representó una parte muy reducida de la remuneración total.

Comparando la evolución del salario de los maestros con la remuneración del resto de trabajadores que se desempeñaban como empleados o ejecutivos en el sector privado, se encuentra una tendencia negativa de largo plazo del salario relativo del docente. El salario relativo logró su nivel más alto durante el primer gobierno de Belaunde, y se volvió a incrementar de manera sostenida durante el gobierno militar. A partir de entonces, y luego de picos temporales como consecuencia del desorden de los precios relativos generado durante el caos macroeconómico de fines de los ochenta, la tendencia negativa continuó hasta alcanzar el nivel más bajo de los últimos 40 años. Así, al comenzar la década de los

noventa el ingreso relativo docente era la mitad de lo que era en los sesenta¹⁰. (Gráfico 2 y 3).

Gráfico 2. Perú: Sueldos de maestros y sueldos del sector privado, 1960-1999



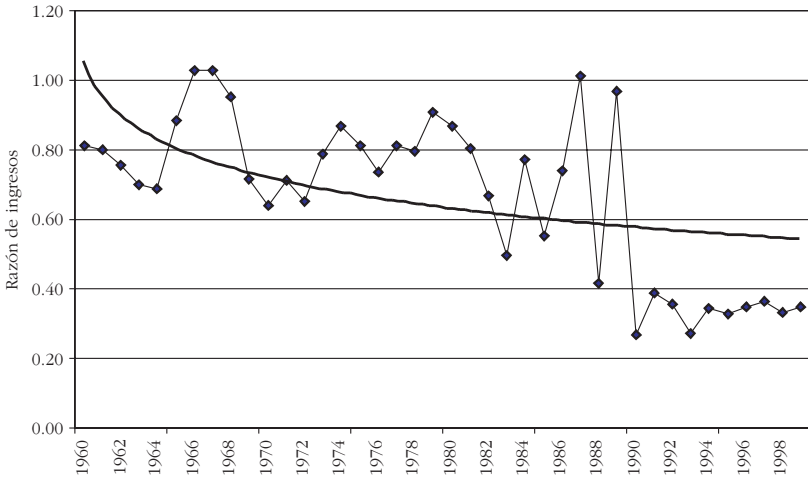
Fuentes: Sueldo maestro público: legislación oficial sobre remuneraciones docentes de diferentes años; sueldo empleados del sector privado: Ministerio de Trabajo y Promoción Social. Serie de Remuneraciones 1960-1999.

Elaboración: GRADE

A pesar de la reducción paulatina de los ingresos relativos de los docentes, entre 1950 y 1987 el número absoluto de docentes públicos se incrementó a una tasa media de anual de 5,2%, más alta que la tasa media de crecimiento de la PEA ocupada (2,6%), e incluso más alta que las tasas de crecimiento de la matrícula escolar. Esto llevó a una reducción en el ratio maestro-alumno, en particular desde 1975 (véase Gráfico 4). Así, la profesión de maestro reúne al

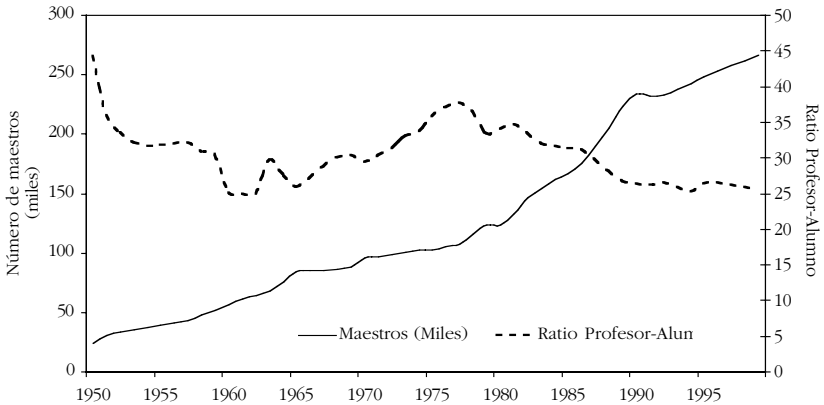
¹⁰ La reducción puede incluso estar subestimada, ya que para el período 1960-1969 se utiliza la remuneración básica y no la total. Dado que la remuneración total está por encima de la básica, el ingreso relativo de los docentes en la década de los sesenta era mayor de lo que se consigna aquí.

**Gráfico 3. Ratio de remuneraciones
(docente público / empleado sector privado)**



Fuentes: Sueldo maestro público: legislación oficial sobre remuneraciones docentes de diferentes años; sueldo sector privado: Ministerio de Trabajo y Promoción Social. Serie de Remuneraciones 1960-1999. Elaboración: GRADE

Gráfico 4. Perú 1950-1997: Evolución del número de maestros y del ratio profesor-alumno



Fuente: Ministerio de Educación
Elaboración: GRADE

mayor grupo ocupacional del país, e incluye, según el Censo Escolar de 1999, a 309 mil personas, de las cuales el 59% es mujer y el 76% pertenece al sector público.

La docencia es una profesión que ha atraído a más personas que otras ocupaciones. Claramente, esto no se ha debido a que el ingreso docente haya sido creciente respecto del de otras ocupaciones. Otras características de la carrera, como la flexibilidad de horarios y la extensión de la jornada diaria y anual, la seguridad en los ingresos, la estabilidad laboral y otros beneficios no monetarios probablemente expliquen esta tendencia. Simultáneamente, las características de los docentes que han ingresado a la carrera probablemente se han ido modificando, en función de los cambios en las ventajas —o desventajas— relativas de esta ocupación respecto de otras ocupaciones.

V.3. El perfil de los docentes hacia fines de los noventa

Utilizando información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) de 1997 es posible realizar una primera caracterización del perfil de los maestros de las zonas urbanas del Perú y compararlo con el de los profesionales, trabajadores con educación superior y el resto de la fuerza de trabajo empleada (Cuadro 1)¹¹.

En primer lugar, se encuentra que el 71% de los profesionales son hombres, mientras que entre los maestros esta cifra llega solo al 40%. Sin embargo, esta proporción de maestros hombres es elevada si se compara al Perú con otros países de América Latina, como se observa en el Gráfico 5. Estas cifras son similares a las que se encuentran en el Censo Escolar tanto de 1993 como de 1999¹². En este sentido, en el Perú esta profesión es menos femenina que

¹¹ La encuesta utilizada para esta investigación fue realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el transcurso del tercer trimestre de 1997 y es representativa únicamente de las áreas urbanas del país. La encuesta recolectó información sobre 22 016 individuos en condición de ocupados, de los cuales 3 841 son profesionales y técnicos, y de ellos, 1 187 son maestros de educación básica (inicial, primaria y secundaria), incluyendo públicos y privados.

¹² En ambos censos el porcentaje de hombres entre los docentes es de 41%. Como es usual en otros países, el porcentaje de hombres aumenta en los niveles más avanzados. En el caso peruano, en educación inicial este porcentaje es cercano a cero, en primaria llega a 41% y en secundaria a 57%.

Cuadro 1. Perú urbano, 1997: Principales características de la muestra

	<i>Hombre</i>	<i>Edad promedio (años)</i>	<i>Casado o conviviente</i>	<i>No. de personas en el hogar</i>	<i>Años de escolaridad</i>	<i>Estudió en la universidad</i>	<i>Tiene estudios de postgrado</i>
Maestros	40%	35,4	57%	4,8	15,2	50%	7%
Profesionales y técnicos	71%	37,2	62%	4,8	13,7	49%	9%
Resto de la PEA ocupada urbana	58%	36,6	58%	5,3	8,9	8%	0%

Fuente: ENAHO 1997-3er Trimestre

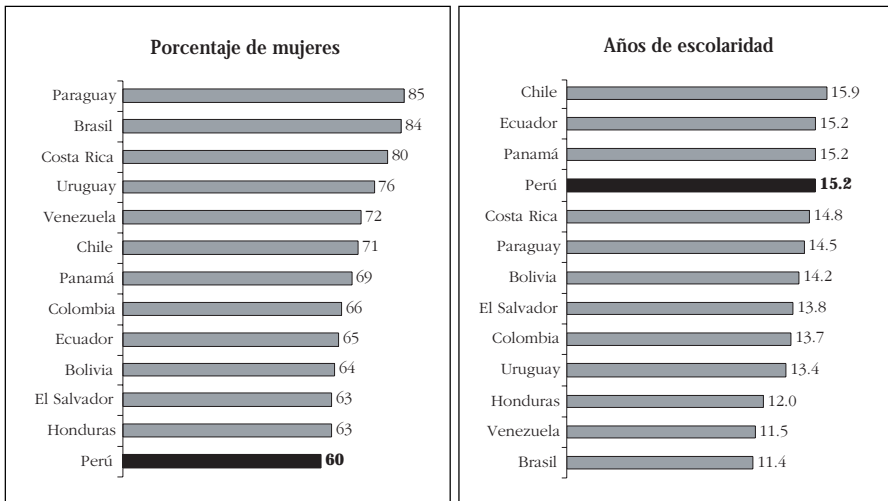
en otros países, y no se observa un aumento de la proporción de mujeres, por lo menos durante la década de los noventa.

En segundo lugar, la edad promedio de los que ejercen la profesión de maestros es ligeramente menor a la del resto de trabajadores. Sin embargo, su experiencia en el mercado de trabajo a tiempo completo es menor, lo cual se explica principalmente por el hecho que los maestros tienen un mayor nivel educativo promedio, incluso que el resto de los profesionales, lo cual demora su entrada al mercado laboral. En promedio, el número de años de educación llega a 15,2, cifra que en el ámbito latinoamericano solamente es mayor en Chile (Gráfico 5).

No se observan diferencias importantes entre los maestros y el resto de profesionales con relación al estado civil ni al número de personas que viven en el hogar, aunque el tamaño del hogar de estos grupos ocupacionales más educados es menor que el del resto de trabajadores. Por otro lado, se encuentra que los maestros contribuyen en promedio en una menor proporción a los ingresos laborales del hogar (40%) que el resto de profesionales (55%).

Una regresión *logit* permite analizar de manera sistemática el impacto de determinadas características socioeconómicas sobre la probabilidad de que una persona elija ejercer la profesión de maestro. Como se ve en el Cuadro 2, ser mujer incrementa en 10% la probabilidad de ser maestro, ser casado o conviviente la aumenta en 7% y cada niño adicional en el hogar la incrementa en 2%. Asimismo, ser jefe de hogar reduce en 10% la probabili-

Gráfico 5. Porcentaje de mujeres y años de escolaridad de los maestros en América Latina



Fuente: (Liang, 1999) A excepción de Venezuela, se refiere a maestros en educación inicial, primaria, secundaria y educación especial.

dad de ejercer la docencia. Estos resultados sugieren que las personas que tienen responsabilidades en el hogar tienden a mantenerse en la docencia, posiblemente debido a que esta es una profesión que ofrece mayor flexibilidad horaria que otras, pues permite que parte del trabajo se haga en casa, y tiene mayores períodos vacacionales que otras ocupaciones. En consistencia con estos resultados, Liang (1999) encuentra también evidencia de que, dado un nivel educativo, en Brasil, Colombia, Costa Rica y Ecuador hay un aumento en la probabilidad de ser docente a medida que el tamaño de la familia es mayor.

Por otro lado, cada año de educación incrementa la probabilidad de ejercer la docencia en 6%. Finalmente, se encuentra también que mientras menor es el ingreso de los otros miembros del hogar, mayor es la probabilidad de ejercer la docencia.. Liang (1999) también revela que en muchos países de la región la probabilidad de ejercer la docencia aumenta a medida que el ingreso familiar —excluyendo el del docente— es menor.

Cuadro 2
Regresión *Logit* de la probabilidad de ser maestro^{1/}

	Perú urbano	Lima	Resto urbano
Es mujer	0,105 (5,28)**	0,050 (2,34)*	0,124 (4,77)**
Es casado o conviviente	0,066 (3,03)**	-0,046 (1,62)	0,100 (3,55)**
Es mujer y está casada	-0,023 (0,84)	0,015 (0,44)	-0,036 (1,03)
Número de niños en el hogar	0,024 (2,35)*	0,004 (0,22)	0,028 (2,22)*
Es jefe del hogar	-0,099 (5,56)**	-0,044 (2,02)*	-0,127 (5,46)**
Años de escolaridad	0,062 (18,31)**	0,020 (4,31)**	0,076 (18,46)**
Ingreso familiar excluyendo el ingreso del maestro (en miles de soles)	-0,246 (24,87)**	-0,050 (6,11)**	-0,319 (22,42)**
Edad x 10 ⁻¹	0,141 (3,49)**	0,037 (0,85)	0,181 (3,35)**
Edad x 10 ⁻¹ al cuadrado	-0,002 (3,64)**	-0,000 (0,77)	-0,002 (3,39)**
Fuerza de trabajo potencial ^{2/}	0,085 (1,40)	-0,011 (0,12)	0,122 (1,60)
Constante	-1,204 (11,46)**	-0,391 (2,59)**	-1,482 (11,12)**
Observaciones	3 816	603	3 213

Valor absoluto del estadístico Z entre paréntesis.

* significativo al 5%; ** significativo al 1%.

1/ La variable dependiente adquiere el valor 1 cuando el individuo es maestro y 0 cuando no lo es. La muestra analizada está conformada por los individuos que se encuentran dentro de la categoría ocupacional "profesionales y técnicos".

2/ Miembros del hogar en edad de trabajar entre el total de miembros del hogar.

A. Algunas características del empleo de docente

Según el Censo Escolar de 1999, existen 309 000 maestros en el Perú, de los cuales el 72% trabaja en áreas urbanas. La ocupación de maestro es la que ocupa a más personas en todo el país. Así, por ejemplo, utilizando estimaciones a partir de la ENAHO, de 1,3 millones de profesionales, el 24% ejerce la profesión de maestro¹³.

La docencia es una profesión dominada por un solo gran empleador: el Estado. Según el Censo Escolar, el 76% de los maestros del Perú trabaja para el sector público; en las áreas urbanas, esta cifra es de 68%. En la muestra urbana de la ENAHO, se obtiene que el 75% de los maestros trabaja para el sector público, cifra que solo llega a 30% entre el resto de profesionales. Asimismo, la tasa de sindicalización de los docentes es muy elevada (superior a 40%), mucho mayor que la del resto de profesionales (6%). El Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP) es posiblemente el sindicato más importante del país, aun cuando su capacidad de negociación se ha reducido significativamente como consecuencia del debilitamiento de todo el movimiento sindical durante los noventa (Balbi, 1996; Saavedra y Torero, 2001).

Entre los maestros es más frecuente tener un segundo empleo que entre el resto de trabajadores, lo cual se explicaría por la menor permanencia en la escuela o por los menores ingresos recibidos en la ocupación principal respecto de las expectativas de ingreso¹⁴. Asimismo, el número de años en la misma ocupación es mayor entre los maestros que entre el resto de trabajadores, lo cual evidencia una menor rotación en el empleo. Si bien hay una tendencia decreciente en la duración media del empleo, tanto entre los maestros como entre el resto de los profesionales, acentuada a partir de la flexibilización laboral iniciada en 1991 (Saavedra y Maruyama, 2000), hacia fines de los noventa la duración del empleo seguía siendo mayor —y por ende la rotación menor— entre los maestros.

¹³ En las zonas urbanas, un 20% de los profesionales y técnicos son maestros.

¹⁴ Si la mayor frecuencia de tener un segundo trabajo se debe a las flexibilidades de horario, y son parte del arreglo laboral típico de la docencia, o es consecuencia de un mayor deterioro relativo de la posición socioeconómica de estos profesionales, es un tema por investigar.

Cuadro 3. Perú Urbano, 1997: Características laborales de la muestra

	<i>Trabaja en el sector público</i>	<i>Tiempo en la ocupación actual (años)</i>	<i>Afiliado a sindicato</i>	<i>Está contratado a plazo fijo</i>	<i>Tiene segunda ocupación</i>
Maestros	76%	8,3	42%	25%	31%
Profesionales y técnicos	29%	7,0	6%	13%	23%
Resto de la PEA ocupada urbana	4%	5,7	2%	7%	17%

Fuente: ENAHO 1997-3er Trimestre

Elaboración: GRADE

Por otro lado, se encuentra que el 25% de los docentes tiene contrato a plazo fijo (temporales), proporción mayor a la del resto de trabajadores. Sin embargo, la tasa de contratación temporal es menor que la incidencia de este tipo de contratos entre los asalariados formales, que llega a 55%. La mayor parte de los contratos temporales se presenta entre los docentes del sector privado. Díaz y Saavedra (2000) muestran que el porcentaje de maestros con contrato temporal en el sector privado en Lima en 1998 llegaba a 31%. Utilizando el Censo Escolar de 1999, se calcula que este porcentaje en el sector público era de 19%. Esta cifra se ha reducido en 1999 y 2000 debido a la política activa de las autoridades de nombrar en plazas permanentes a los profesores con contrato temporal.

Así, la gran mayoría de maestros del sector público son trabajadores permanentes (nombrados), lo cual implica que, además de los beneficios usuales que recibe cualquier trabajador con contrato (seguro de salud, vacaciones, gratificaciones y compensación por tiempo de servicio), gozan de estabilidad laboral. Es decir, a diferencia de cualquier otro trabajador del sector público o del sector privado, que en principio puede ser despedido luego del pago de una indemnización y sus beneficios sociales, un maestro nombrado en el sector público no puede ser removido de la plaza, nivel, cargo y lugar de trabajo a los que se le asigna¹⁵.

¹⁵ Asimismo, la capacidad del director en una escuela pública para contratar o despedir y para premiar o sancionar a un docente en función a su desempeño es casi nula. Solo en el caso de faltas muy graves y evidentes un director puede separar a un docente de la escuela, y usualmente es transferido a otras o a cargos administrativos.

Cuadro 4. Maestros de primaria según tipo de contrato

<i>Tipo de contrato</i>	<i>Lima Metropolitana</i>	<i>Perú</i>
<i>Maestros públicos, 1999 (a)</i>		
Nombrado con nivel magisterial	60%	62%
Nombrado sin nivel magisterial (interino)	21%	21%
Contratado (temporal) con título	16%	13%
Contratado (temporal) sin título	3%	5%
<i>Maestros privados, 1998</i>		
Permanente 1/	69%	-.
Temporal 2/	19%	-.
Servicios Profesionales 3/	12%	-.

Notas:

- 1/ Docentes con contrato de trabajo indefinido.
- 2/ Docentes con contrato de trabajo con fecha de término definida, susceptibles de renovación.
- 3/ Docentes bajo el régimen de emisión de recibos de honorarios profesionales (Renta de 4ta. Categoría). Trabajan como profesionales independientes que prestan servicios a una institución educativa sin tener una relación de dependencia laboral.

Fuentes: Maestros públicos: Ministerio de Educación. Censo Escolar 1999. Maestros privados: Díaz y Saavedra (2000), datos recogidos en una encuesta aplicada a docentes de educación privada de centros educativos de diversos niveles socioeconómicos ubicados en Lima Metropolitana.
Elaboración: GRADE

B. Ingresos de los docentes

Utilizando información de la ENAHO 1997-III, se encuentra que un docente de las zonas urbanas del país tenía como ingreso principal en 1997, S/. 638 mensuales, el equivalente a US\$ 200. El ingreso del resto de profesionales y técnicos casi duplicaba el ingreso mensual de los maestros, tanto si se compara entre los que tenían una sola ocupación como entre los que tenían dos. Sin embargo, cuando se comparan las horas trabajadas, se encuentran diferencias sustanciales. Los maestros declararon trabajar 27 horas, mientras que el resto de profesionales con una sola ocupación trabajaban 43 horas. Cuando se comparan personas con dos ocupaciones, los maestros trabajan 44 horas a la semana, mientras que el resto de profesionales trabaja 54 horas. Estas diferencias en horas trabajadas hace que las diferencias en los ingresos horarios en la ocupación principal entre ambos grupos de trabajadores (39%)

sean mucho menores que en los ingresos mensuales (80%). Es interesante notar que el ingreso por hora en la ocupación secundaria de los maestros es similar a su ingreso por hora en su ocupación principal, lo cual sugiere que el segundo empleo de los maestros es de similar productividad que la ocupación principal. Por otro lado, el ingreso por hora en la ocupación secundaria de los maestros es mucho menor que el del resto de profesionales.

**Cuadro 5. Perú urbano, 1997:
Ingreso mensual, ingreso horario y horas de trabajo a la semana**

	<i>Grupo ocupacional</i>		
	<i>Maestros y técnicos</i>	<i>Profesionales y técnicos</i>	<i>Resto de la PEA ocupada</i>
<i>Ingreso mensual (soles corrientes de 1997)</i>			
Promedio global 1/	702,6	1230,5	523,1
Con una ocupación 2/	638,0	1152,0	504,3
Con dos o más ocupaciones 3/	886,3	1547,5	657,2
En la ocupación principal	583,7	1116,6	449,6
En la ocupación secundaria	302,6	430,9	209,5
<i>Horas de trabajo a la semana</i>			
Promedio global	31,1	45,5	45,8
Con una ocupación 2/	27,0	43,3	44,1
Con dos o más ocupaciones 3/	39,6	52,5	53,1
En la ocupación principal	25,8	37,9	39,6
En la ocupación secundaria	17,7	15,9	14,5
<i>Ingreso horario (soles corrientes de 1997)</i>			
Promedio global	5,4	7,7	3,2
Con una ocupación 2/	5,6	7,8	3,3
Con dos o más ocupaciones 3/	5,0	7,9	3,1
En la ocupación principal	5,7	9,2	3,7
En la ocupación secundaria	5,0	13,6	5,3

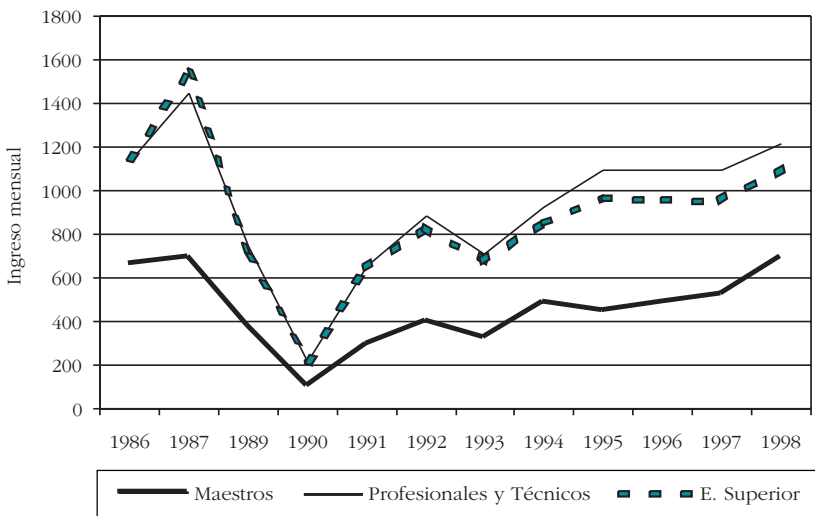
1/ Se refiere a todos los ingresos laborales que percibe el trabajador

2/ Se limita la muestra a los que declaran solo una ocupación

3/ Se limita la muestra a los que declaran tener 2 o más ocupaciones.

Como se ve en los gráficos 6 y 7, durante el período 1986-1998, el ingreso mensual y horario de los maestros ha seguido las tendencias observadas para los profesionales¹⁶. Cayeron estrepitosamente hacia fines de los ochenta para luego recuperarse paulatinamente, regresando hacia finales de los noventa a los niveles observados en 1986. Sin embargo, el aumento del ingreso por hora de los maestros durante los noventa ha sido menor que el observado para los profesionales y personas ocupadas con educación superior. Nótese que las fluctuaciones de ingresos en el caso de los maestros han sido menos acentuadas que para el grupo de comparación.

Gráfico 6. Lima Metropolitana 1986-1998: Evolución del ingreso mensual



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción Social (MTPS). Encuesta Especializada de Empleo. Lima Metropolitana. 1986-1998.
Elaboración: GRADE

Nota:

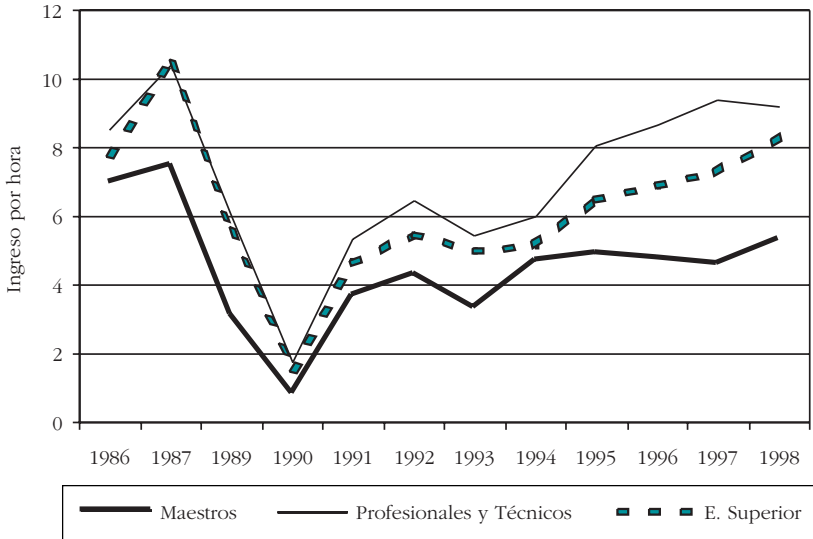
Maestros: Considera a los maestros que laboran en el sector público y privado, excluyendo a los docentes de educación superior.

Profesionales y técnicos: Incluye a todas las personas que laboran como profesionales y técnicos, excepto a los maestros.

Educación superior: Incluye a todos aquellos, que no son maestros, con algún nivel de educación superior universitaria o no universitaria, que forman parte de la PEA y se encuentran ocupados.

¹⁶ Para estos cálculos se utiliza el ingreso en la ocupación principal únicamente.

Gráfico 7. Lima Metropolitana 1986-1998: Evolución del ingreso horario



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción Social (MTPS). Encuesta Especializada de Empleo. Lima Metropolitana. 1986-1998.

Elaboración: GRADE

Nota:

Maestros: Considera a los maestros que laboran en el sector público y privado, excluyendo a los docentes de educación superior.

Profesionales y técnicos: Incluye a todas las personas que laboran como profesionales y técnicos, excepto a los maestros.

Educación superior: Incluye a todas aquellas, que no son maestros, con algún nivel de educación superior universitaria o no universitaria, que forman parte de la PEA y se encuentran ocupados.

En el caso de los maestros públicos, el número de horas trabajadas que reportaron en la encuesta de hogares es bastante cercano al número de horas que en promedio están presentes en la escuela. Dado que el docente realiza parte de su trabajo en casa, esto implica que se está subestimando el número de horas que el docente efectivamente trabaja en su ocupación¹⁷. Por ejemplo, Vegas *et al.* (1999) señalan que en el caso argentino, los maestros declaran trabajar un 50% más en el hogar, es decir, una hora adicional en el domici-

¹⁷ Es posible que trabajadores de otras ocupaciones también lleven trabajo a casa, pero no existen estudios sobre este punto para el caso peruano.

lio por cada dos horas que trabajan en la escuela. Arregui (1996), en un estudio sobre el uso del tiempo de los docentes escolares sobre la base de una muestra de 412 maestros y directores de 418 colegios de Lima y Cusco, encuentra que los docentes trabajaban 28 horas a la semana en la escuela, cifra muy similar a la que aquí se obtiene de la ENAHO 1997-III. Arregui hace un estudio del total del tiempo destinado a labores relacionadas al trabajo docente y encuentra que el 50% se dedica al dictado de clase, el 6% a imponer disciplina, 13% a actividades con los padres de familia, otros docentes y tareas administrativas. Un 15% se dedica a la preparación de clases y un 16% a corregir pruebas y tareas. Puede asumirse que al menos una parte de estas dos últimas actividades se realiza en el hogar. Si se asumiera que todas estas tareas se realizan en el hogar, se tendría que si el docente pasa 26 horas a la semana en la escuela, trabajaría 11 horas más en su casa, es decir, 42% más de lo que trabaja en la escuela. Un docente que además tiene un trabajo secundario, y que, como se vio más arriba, reporta trabajar 43 horas en total, podría estar trabajando 54 horas, lo mismo que otros profesionales y técnicos¹⁸.

Así, en la medida en que los docentes trabajan en tareas relacionadas a su actividad docente más horas que las que están en la escuela, el número de horas al mes puede ser similar al de otros profesionales. Pero por otro lado, los docentes tienen más semanas libres al año pagadas que el resto de trabajadores formales. Con el fin de analizar las implicancias de ambos efectos sobre el ingreso por hora en términos anualizados, se calculó el número de horas a la semana, ajustado por el número de semanas que normalmente trabajan los distintos tipos de trabajadores y por las horas adicionales trabajadas en el hogar en el caso de los maestros¹⁹. Los resultados se presentan en el Cuadro 6.

En la columna (1) se muestra que a pesar de que en un mes típico el maestro reporta menos horas trabajadas por semana que los profesionales y que aquellos con educación superior, su ingreso por hora es menor al de

¹⁸ Nótese que se asume que todo el trabajo de preparación de clases y de corrección de pruebas se realiza en el hogar, y que inclusive un maestro con un segundo empleo estaría trabajando 11 horas adicionales en el hogar.

¹⁹ Se asumió que los maestros trabajaban 38 semanas al año, los asalariados permanentes 48 semanas, los asalariados temporales 50 semanas y los independientes 52 semanas. En el Anexo C, se detalla el procedimiento.

Cuadro 6. Ingreso horario en la ocupación principal según categoría ocupacional

	<i>Horas trabajadas a la semana en la ocupación principal en octubre de 1997 (*)</i>	<i>Ingreso horario en octubre de 1997</i>	<i>Ingreso horario promedio anualizado (ajustado por semanas trabajadas al año)</i>	<i>Ingreso horario promedio anualizado incrementando en 20% las horas trabajadas por los maestros</i>	<i>Ingreso horario promedio anualizado incrementando en 40% las horas trabajadas por los maestros</i>
		(1)	(2)	(3)	(4)
<i>Perú urbano</i>					
Maestros	26,7	5,7	7,2	6,0	5,2
Profesionales y técnicos	42,2	8,1	8,2	8,2	8,2
Educación superior	42,3	6,8	7,0	7,0	7,0
<i>Lima</i>					
Maestros	25,4	5,8	7,3	6,1	5,2
Profesionales y técnicos	42,1	10,0	10,2	10,2	10,2
Educación superior	42,3	8,3	8,5	8,5	8,5
<i>Resto urbano</i>					
Maestros	27,2	5,6	7,2	6,0	5,1
Profesionales y técnicos	42,4	5,8	5,9	5,9	5,9
Educación superior	42,3	5,1	5,2	5,2	5,2

(*) Este promedio de horas ha sido calculado sin distinguir si el individuo labora en una o más ocupaciones.

Fuente: ENAHO 1997-3er Trimestre.

Elaboración: GRADE

Notas:

- (1) Se calcula como el ingreso mensual en la ocupación principal dividido entre el número de horas trabajadas a la semana en la ocupación principal
- (2) Se calcula como el ingreso mensual en la ocupación principal más el total de bonificaciones recibidas en los últimos 12 meses, todo ello dividido entre el producto del número de horas trabajadas a la semana por el número de semanas trabajadas al año según la categoría ocupacional, tal como se indica en el Anexo C.
- (3) Se calcula como el ingreso mensual en la ocupación principal más el total de bonificaciones recibidas en los últimos 12 meses, todo ello dividido entre el producto del número de horas trabajadas a la semana —incrementadas sobre la base de un supuesto de un 20% de horas adicionales de trabajo en el hogar para el caso de maestros— por el número de semanas trabajadas al año según la categoría ocupacional.
- (4) Se calcula como el ingreso mensual en la ocupación principal más el total de bonificaciones recibidas en los últimos 12 meses, todo ello dividido entre el producto del número de horas trabajadas a la semana —incrementadas sobre la base de un supuesto de un 40% de horas adicionales de trabajo en el hogar para el caso de maestros— por el número de semanas trabajadas al año según la categoría ocupacional.

estos grupos. Esto se explica, sin embargo, por las diferencias observadas en Lima, ya que en el resto de zonas urbanas no hay diferencias claras entre los maestros y los dos grupos con quienes se les compara. La columna (2) ajusta

los ingresos de los distintos grupos según el número de semanas trabajadas al año. Esto aumenta proporcionalmente el ingreso horario de los maestros en tanto trabajan menos semanas al año. También en este caso, su ingreso por hora es menor al de los grupos de comparación solo en el caso de Lima. Las columnas (3) y (4) incrementan las horas trabajadas de los maestros en 20% y 40% respectivamente, con el fin de aproximar las horas adicionales que los docentes destinan a su actividad fuera de la escuela, con lo cual su ingreso por hora se reduce. Si se asume que trabajan en su hogar un 40% más de horas que lo que reportan en la encuesta, su ingreso medio por hora es menor que el de otros profesionales. En este caso, el ajuste por un mayor número de horas de trabajo en el hogar más que compensa las semanas libres adicionales que tienen los docentes, por lo que los maestros terminan ganando menos que el resto de profesionales y trabajadores con educación superior. Esta diferencia es mucho más marcada en Lima que en el resto de zonas urbanas. Esta compensación es obviamente menor si las horas de trabajo son solo 20% más, escenario intermedio presentado en la columna (3).

Si las horas de trabajo de los docentes aumentaran en 28% debido al mayor trabajo en casa, se compensaría exactamente el mayor número de semanas libres de trabajo que tienen los docentes respecto de otros profesionales formales. En el Cuadro 7 se muestran ratios de ingresos entre grupos de la población sobre la base de los datos del cuadro anterior. El ajuste por el menor número de semanas trabajadas por los maestros (Columna (2)) reduce la brecha de ingresos entre los maestros y los otros grupos, mientras que el ajuste por mayor número de horas trabajadas por los docentes aumenta esta brecha. Asimismo, es claro que en todos los casos se encuentran diferencias en contra de los maestros en Lima, mas no en el resto de zonas urbanas, donde el ingreso de los maestros podría inclusive ser ligeramente mayor al del resto de profesionales.

Por otro lado, los ingresos de entrada a la carrera son a veces un determinante importante del tipo de personas que elige una profesión. Como se ve en el Gráfico 8, la brecha de ingresos mensuales entre maestros y profesionales que tienen menos de dos años en la ocupación es mucho menor que la brecha que se observa para el conjunto de maestros y profesionales. Más aún, al ser el ratio de ingresos cercano a uno en muchos

Cuadro 7. Ratios del ingreso horario

	<i>Horas trabajadas a la semana en la ocupación principal en octubre de 1997 (*)</i>	<i>Ingreso horario en octubre de 1997</i>	<i>Ingreso horario promedio anualizado (ajustado por semanas trabajadas al año)</i>	<i>Ingreso horario promedio anualizado incrementando las horas trabajadas en 20% para el caso de maestros</i>	<i>Ingreso horario promedio anualizado incrementando las horas trabajadas en 40% para el caso de maestros</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>Perú urbano</i>					
Profesionales / maestros	1,58	1,42	1,14	1,37	1,58
Educación superior / Maestros	1,58	1,19	0,97	1,17	1,35
<i>Lima</i>					
Profesionales / maestros	1,66	1,72	1,40	1,67	1,96
Educación Superior/ Maestros	1,67	1,43	1,16	1,39	1,63
<i>Resto urbano</i>					
Profesionales / maestros	1,56	1,04	0,82	0,98	1,16
Educación superior / Maestros	1,56	0,91	0,72	0,87	1,02

(*) Este promedio de horas ha sido calculado sin distinguir si el individuo labora en una o más ocupaciones.

Fuente: ENAHO 1997-3er Trimestre

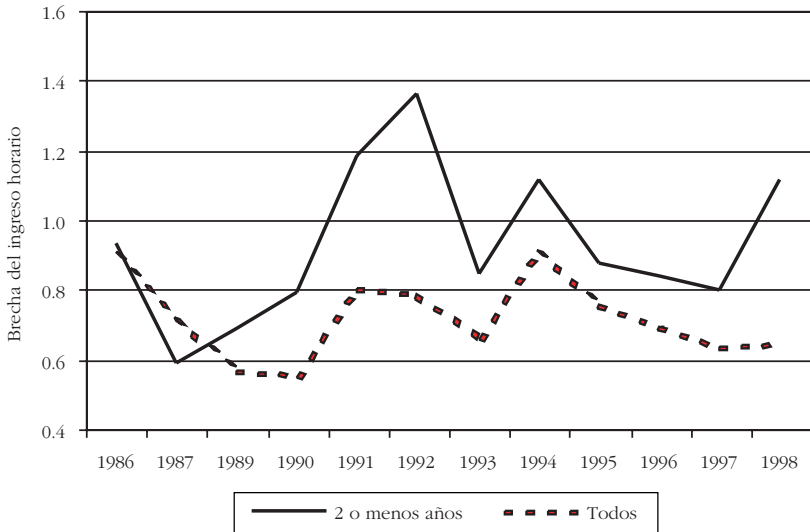
Elaboración: GRADE

momentos del período de análisis, los ingresos de los maestros que recién inician su carrera han sido similares a los de otras personas con educación superior. Así, al momento de iniciar su carrera, un docente tiene un ingreso similar al de otros profesionales, pero a medida que avanza en su carrera, su posición relativa se deteriora.

Otra característica importante de los ingresos docentes es que su variabilidad en el tiempo es menor que para otras categorías de trabajadores.

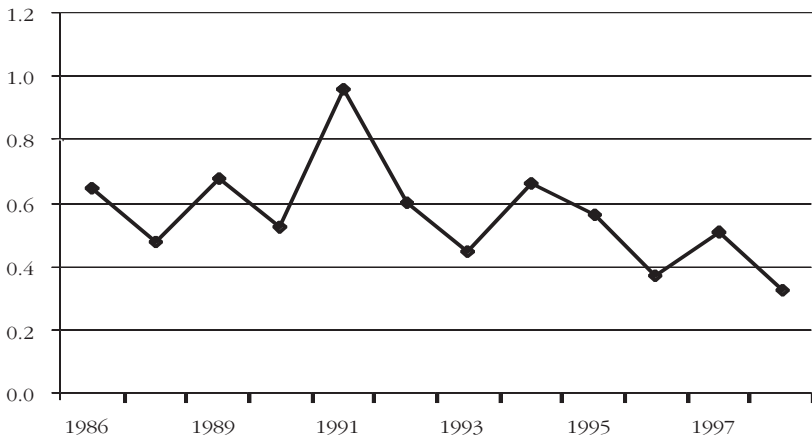
Como se ve en el Gráfico 9, el ratio entre la varianza del logaritmo de ingresos de los maestros y la varianza del logaritmo de ingresos del resto de profesionales y técnicos es siempre menor a 1, y en la segunda mitad de los

Gráfico 8. Lima Metropolitana: Brecha del ingreso horario de maestros respecto de personas con educación superior según tiempo en la ocupación



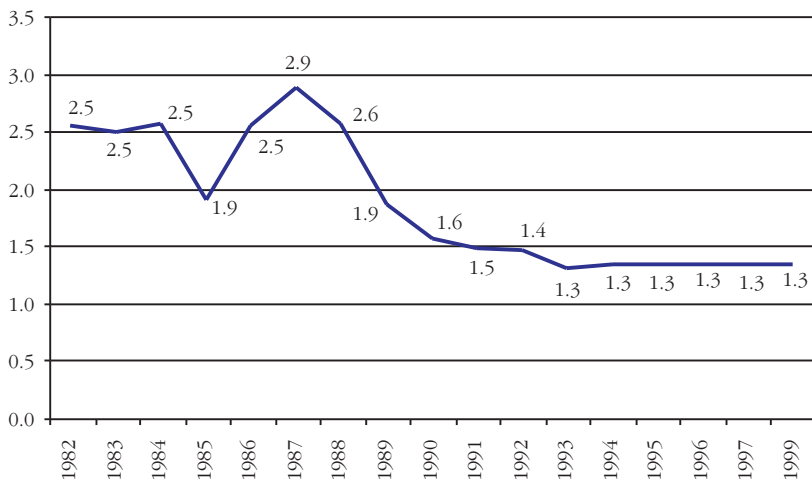
Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción Social (MTPS). Encuesta Especializada de Empleo, Lima Metropolitana, 1986-1998.
Elaboración: GRADE

Gráfico 9. Ratio de la varianza del logaritmo del ingreso horario de maestros respecto de profesionales



noventa incluso muestra una tendencia decreciente. Esto revela que la profesión de maestro es una en la que los ingresos son mucho más predecibles que en otras profesiones. Sin embargo, también revela una elevada compresión de los ingresos al interior de la profesión que no permite premiar a maestros con mayores calificaciones, mayor experiencia y mejor desempeño. Esto es aun más evidente si se limita el análisis a los maestros públicos. Como se observa en el Gráfico 10, un índice de dispersión, definido como el ratio de las remuneraciones percibidas por maestros públicos en el nivel magisterial más alto entre el nivel más bajo²⁰, se ha reducido durante los últimos años, acortándose la brecha salarial entre los docentes con mayor tiempo en la carrera y los recién ingresados al ejercicio de la docencia. Así, a diferencia de otras ocupaciones, se genera una estructura de ingresos salariales en la que no se premia la experiencia y hay pocas expectativas de ascenso salarial al interior de la ocupación.

Gráfico 10. Índice de dispersión de los sueldos de los maestros públicos titulados



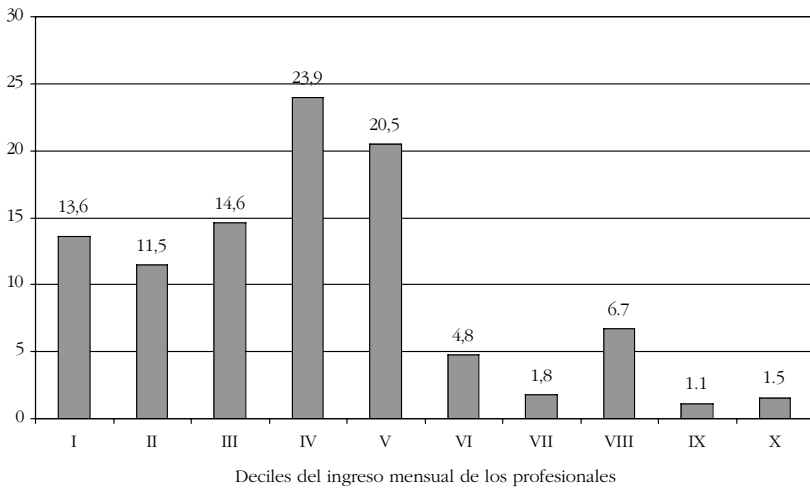
Fuente: Legislación oficial sobre remuneraciones docentes de diferentes años.

Elaboración: GRADE

²⁰ Los maestros con nivel magisterial se definen como aquellos que tienen título docente.

El Gráfico 11 muestra la posición de los maestros públicos y privados en la distribución del ingreso de los profesionales. Así por ejemplo, el 13,6% de los docentes pertenece al decil más pobre de la distribución del ingreso de los profesionales. En cambio, solo un 1,5% pertenece al decil más rico. Se encuentra también que solo el 16% de los maestros tiene ingresos mensuales que le permiten estar en la mitad superior de la distribución.

Gráfico 11. Distribución del ingreso de los maestros públicos y privados respecto del resto de profesionales según decil del ingreso mensual



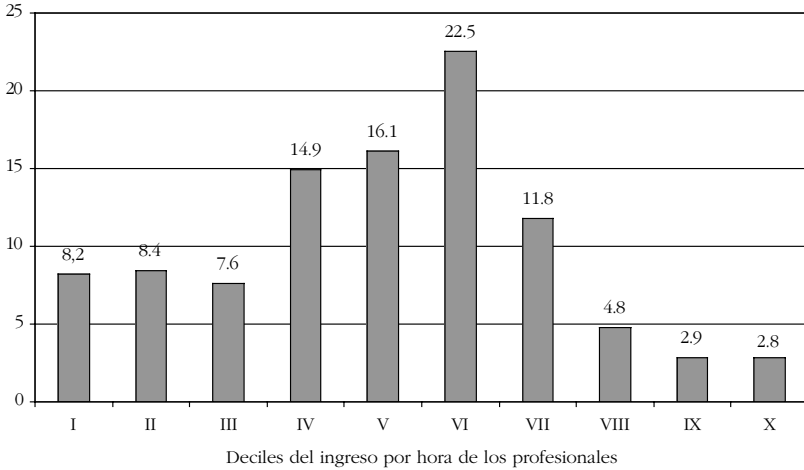
Fuente: ENAHO 1997-3er Trimestre
Elaboración: GRADE

Finalmente, en el Gráfico 12 se hace el mismo ejercicio pero analizando el ingreso horario. Allí se encuentra que, a pesar de que la situación relativa de los maestros es más favorable, un 55% de los maestros está en la mitad inferior de la distribución del ingreso horario de los profesionales.

V.4. ¿El mercado de trabajo discrimina a los maestros?

Los resultados anteriores revelan que si bien los maestros ganan menos que otros profesionales, en particular, en Lima, una parte de esa brecha se debe a

Gráfico 12. Distribución del ingreso de los maestros públicos y privados respecto del resto de profesionales según decil del ingreso horario



Fuente: ENAHO 1997-3er Trimestre

Elaboración: GRADE

que los maestros trabajan menos horas. Este resultado se observa también en otros países de América Latina (Liang, 1999; Vegas, 1999). Más aún, Liang encuentra que en el caso de Colombia, Costa Rica y Uruguay, así como en otros países centroamericanos, cuando se comparan trabajadores con características observables similares²¹, el ingreso horario de los maestros es superior. A la misma conclusión llegan Piras y Savedoff (1998) para el caso de maestros públicos en Bolivia. Con el fin de determinar si en el Perú los docentes están peor o mejor remunerados que otros trabajadores con características personales similares y puestos de trabajo con características similares se realizó un ejercicio similar al realizado para esos países, estimándose ecuaciones mincerianas de ingreso.

El análisis de los diferenciales de ingresos entre maestros y otros trabajadores se realiza usualmente sobre la base de especificaciones que tienen como

²¹ Trabajadores del mismo género, experiencia, edad, educación, carga familiar y estado civil, por ejemplo.

variable dependiente el ingreso horario. Generalmente, no se toma en cuenta que los maestros gozan de períodos vacacionales mayores que otros trabajadores, inclusive si se contabilizan las semanas trabajadas en preparación del año escolar. Pero, por otro lado, tampoco se toma en cuenta que los maestros suelen realizar en el hogar parte de sus labores como docentes. Como se vio en la sección anterior, incorporar estos dos efectos contrapuestos puede llevar a cambios sustanciales en los ingresos relativos entre docentes y otros grupos de comparación. Aquí, se utilizan los cálculos de ingreso horario anualizado descritos en la sección anterior y se muestran resultados para distintas definiciones de ingreso horario como variables dependientes. Las especificaciones utilizadas tienen la siguiente forma funcional:

$$\ln(y) = \alpha_0 + \alpha_1 D + \alpha_2 M + \alpha_3 D * M + \gamma X + \delta Z + u$$

Se incluye una variable ficticia para capturar el efecto de ser docente, D, una variable ficticia para capturar diferenciales de género, M, así como su interacción. La inclusión de esta interacción se sustenta en la presunción de que las diferencias salariales de los maestros respecto de otras profesiones puede modificarse en función al género de la persona. X es un vector de características individuales, que incluye años de escolaridad, estudios en universidad, estudios de postgrado, experiencia en el mercado de trabajo, experiencia en la ocupación, estado civil, número de miembros en el hogar y lugar de residencia. Z es un vector de características del empleo, como son afiliación sindical, indicadores de tipo de contrato, estatus público vs. privado y estatus independiente vs. asalariado.

La columna (1) del Cuadro 8 muestra los resultados de una especificación que utiliza como variable dependiente el ingreso horario sin ningún ajuste. La columna (2) utiliza el ingreso anual dividido entre el estimado de horas anuales trabajadas²². En las columnas (3) a (6) los ingresos de los docentes se ajustan sobre la base de distintos supuestos de horas adicionales en el hogar destinadas al trabajo docente (preparación de clases, corrección de pruebas, etc).

²² El procedimiento para calcular el ingreso anual se encuentra detallado en el Anexo C.

Cuadro 8. Determinantes del ingreso en el Perú, 1997

	Total de la muestra					
	(1) Ing. original	(2) Ing. ajustado x meses trabajados	(3) Ing. ajustado al 10%	(4) Ing. ajustado al 20%	(5) Ing. ajustado al 30%	(6) Ing. ajustado al 40%
Años de escolaridad	0,053 (25,21)**	0,053 (25,15)**	0,053 (25,15)**	0,053 (25,15)**	0,053 (25,15)**	0,053 (25,15)**
Experiencia potencial x 10-1	0,167 (11,32)**	0,170 (11,58)**	0,170 (11,58)**	0,170 (11,58)**	0,170 (11,58)**	0,170 (11,58)**
Experiencia potencial ² x 10-1	-0,022 (9,55)**	-0,023 (9,80)**	-0,023 (9,80)**	-0,023 (9,80)**	-0,023 (9,80)**	-0,023 (9,80)**
Experiencia en la ocupación x 10-1	0,051 (2,69)**	0,054 (2,83)**	0,054 (2,83)**	0,054 (2,83)**	0,054 (2,83)**	0,054 (2,83)**
Experiencia en la ocupación ² x 10-1	-0,015 (3,04)**	-0,015 (3,14)**	-0,015 (3,14)**	-0,015 (3,14)**	-0,015 (3,14)**	-0,015 (3,14)**
Reside en Lima	0,091 (5,02)**	0,093 (5,12)**	0,093 (5,12)**	0,093 (5,12)**	0,093 (5,12)**	0,093 (5,12)**
Es casado o conviviente	0,055 (3,69)**	0,053 (3,60)**	0,053 (3,60)**	0,053 (3,60)**	0,053 (3,60)**	0,053 (3,60)**
Es mujer	-0,341 (25,41)**	-0,339 (25,30)**	-0,339 (25,30)**	-0,339 (25,30)**	-0,339 (25,30)**	-0,339 (25,30)**
Es docente	0,072 (1,47)	0,262 (5,37)**	0,167 (3,42)**	0,080 (1,63)	-0,000 (0,01)	-0,074 (1,53)
Es docente mujer	0,300 (5,27)**	0,291 (5,13)**	0,291 (5,13)**	0,291 (5,13)**	0,291 (5,13)**	0,291 (5,13)**
Número de miembros del hogar	0,003 (1,01)	0,002 (0,92)	0,002 (0,92)	0,002 (0,92)	0,002 (0,92)	0,002 (0,92)
Afiliado a un sindicato	0,575 (9,64)**	0,562 (9,44)**	0,562 (9,44)**	0,562 (9,44)**	0,562 (9,44)**	0,562 (9,44)**
Trabaja en el sector público	0,048 (1,79)	0,045 (1,69)	0,045 (1,69)	0,045 (1,69)	0,045 (1,69)	0,045 (1,69)
Sindicalizado y en el sector público	-0,590 (8,60)**	-0,559 (8,18)**	-0,559 (8,18)**	-0,559 (8,18)**	-0,559 (8,18)**	-0,559 (8,18)**
Tiene contrato permanente	0,582 (19,99)**	0,666 (22,93)**	0,666 (22,93)**	0,666 (22,93)**	0,666 (22,93)**	0,666 (22,93)**
Tiene contrato a plazo fijo u otras modalidades	0,398 (16,02)**	0,419 (16,89)**	0,419 (16,89)**	0,419 (16,89)**	0,419 (16,89)**	0,419 (16,89)**
Es trabajador independiente	0,148 (8,73)**	0,143 (8,42)**	0,143 (8,42)**	0,143 (8,42)**	0,143 (8,42)**	0,143 (8,42)**
Realizó estudios en universidad	0,282 (12,95)**	0,283 (13,01)**	0,283 (13,01)**	0,283 (13,01)**	0,283 (13,01)**	0,283 (13,01)**
Realizó estudios de postgrado	0,313 (5,69)**	0,310 (5,67)**	0,310 (5,67)**	0,310 (5,67)**	0,310 (5,67)**	0,310 (5,67)**
Constante	-0,275 (8,40)**	-0,284 (8,69)**	-0,284 (8,69)**	-0,284 (8,69)**	-0,284 (8,69)**	-0,284 (8,69)**
Observaciones	19 147	19 142	19 142	19 142	19 142	19 142
R cuadrado ajustado	0,27	0,30	0,29	0,28	0,28	0,27

Variable dependiente: ingreso horario en la ocupación principal deflactado a soles de Lima
 Valor absoluto del estadístico t reportado en paréntesis

* significativo al 5%; ** significativo al 1%

Los resultados muestran en el primer caso que un docente hombre gana 7% más que individuos con características individuales y empleos comparables²³, aunque el coeficiente es solo marginalmente positivo. Una docente tendría un premio salarial de 3%. Obviamente, al considerar las horas trabajadas anualmente, la posición relativa de los docentes mejora, y su ventaja de ingresos sería 26% en el caso de los docentes hombres y de 22% en el caso de las mujeres. Esto se debe, al menos en parte, a que los maestros trabajan menos horas al año que el típico asalariado o trabajador independiente debido a que tiene más semanas libres al año.

En las columnas del Cuadro 8 se muestra que la diferencia de ingresos entre maestros y el resto de trabajadores se reduce cuando se tiene en cuenta el mayor número de horas trabajadas por los docentes en el hogar. No se sabe exactamente cuánto más tiempo al día dedican los docentes a su trabajo, pero es razonable suponer que dos horas diarias adicionales (40% más) sería una cota superior. Si el número de horas adicionales estuviera entre 30% y 40%, el ingreso de los docentes no sería significativamente distinto del de otros trabajadores con características similares. Más aún, una docente mujer podría llegar a tener un ingreso 4% menor que el de otros trabajadores similares hombres.

Es importante notar que, independientemente de la especificación econométrica utilizada, los maestros hombres ganan igual que otros trabajadores hombres con características similares; las maestras mujeres tienen ingresos similares a los de hombres con características comparables y ganan en todos los casos casi 30% más que el resto de mujeres.

En las especificaciones presentadas se toman en cuenta todas las características del empleo. Así, dado que casi todos los docentes se desempeñan como trabajadores del sector formal de la economía, estos resultados son comparados con los de otro trabajador formal. Si se compara a un docente que tiene al menos un contrato a plazo fijo —aunque como se vio más arriba, la mayoría tiene contrato permanente— con un trabajador asalariado con las

²³ Es decir, similar edad, características educativas y tamaño de hogar y similar tipo de empleo. En este último caso, la comparación pertinente es con individuos asalariados formales con contrato permanente o a plazo fijo)

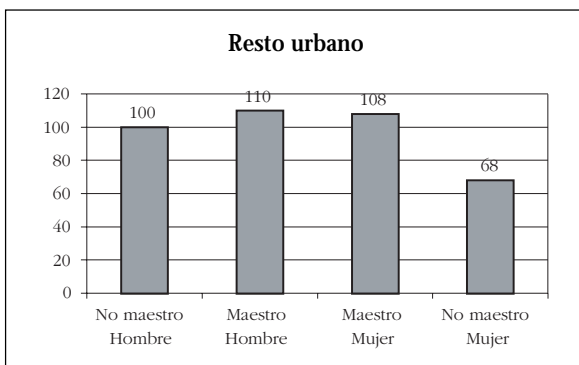
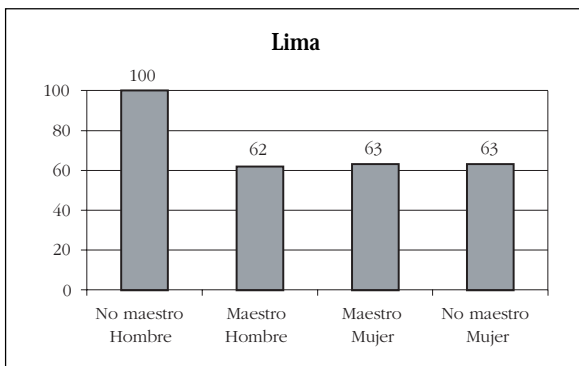
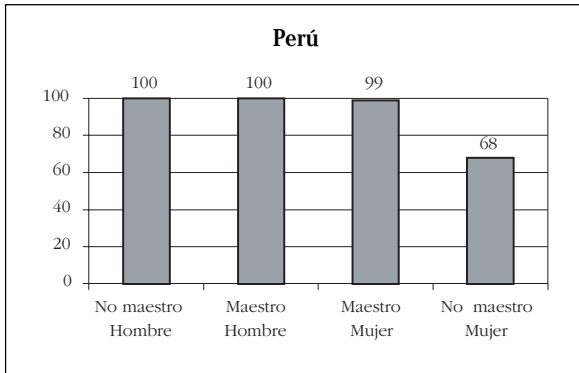
mismas características personales y educativas, pero con un empleo informal, el docente gana por lo menos 40% más. En este caso, sin embargo, esa ventaja salarial se debe a que ese empleo docente es formal, y no estrictamente al ejercicio de esa profesión.

Los resultados difieren cuando se analizan por separado las estructuras de ingresos de los docentes de Lima y de los docentes que viven en otras zonas urbanas. En gran medida esto se debe a que los docentes en Lima y en el resto de áreas urbanas ganan lo mismo, a pesar de que hay importantes diferencias en las estructuras de los mercados de trabajo regionales. Específicamente, en el caso de Lima se encuentra que los docentes ganan significativamente menos que el resto de trabajadores comparables, es decir, trabajadores formales con la misma experiencia, educación, estado civil y tipo de empleo (véase el Anexo B). El descuento de ingresos por el hecho de ejercer la profesión de maestro respecto de profesionales con las mismas características puede superar el 50% si los maestros dedican muchas horas al trabajo docente en el hogar. Los maestros ganan lo mismo que otros trabajadores comparables solo si se asume que no dedican horas adicionales en el hogar.

En Lima, las maestras ganan lo mismo que otras profesionales con características similares, mientras que el docente hombre gana menos que otros profesionales comparables. En el resto de áreas urbanas del país, a diferencia de Lima, los docentes hombres ganan algo más que otros profesionales hombres, mientras que las docentes mujeres ganan significativamente más que el resto de mujeres con características comparables. En suma, en Lima los maestros hombres y mujeres ganan menos que el resto de profesionales, pero en el caso de las mujeres el diferencial no se debe necesariamente al ejercicio de la profesión sino a que es similar al diferencial negativo que se observa para las mujeres en general. En el resto de las áreas urbanas, los docentes ganan más que otros trabajadores comparables, aunque la ventaja relativa de las mujeres docentes es mucho mayor, como se ve en el Gráfico 13.

De otro lado, las estructuras de ingreso de los maestros son distintas que las estructuras de ingresos del resto de trabajadores, en tanto los retornos (precios) por las distintas características varían entre unos y otros. Con el fin

Gráfico 13. Ingresos relativos de maestros respecto del resto de los ocupados con características similares por género y región



de analizar estas diferencias y poder evaluar si las mismas son estadísticamente significativas, se estimó la siguiente especificación:

$$\ln(y) = \beta_0 + \beta_1 X * M + \beta_2 X * N + \beta_3 Z * M + \beta_4 Z * N + u$$

donde M y N indican si el trabajador es maestro o no maestro. En el Cuadro 9 se presentan los resultados de las estimaciones de esta ecuación utilizando, en el caso de los maestros, la definición de ingresos que asume que estos trabajan 40% de horas adicionales en el hogar. Cada columna muestra los coeficientes que tipifican la estructura salarial de los maestros y de otros trabajadores no maestros. Asimismo, se muestra si la diferencia entre los coeficientes de ambas es estadísticamente significativa. Se encuentra que a diferencia del resto de trabajadores, los retornos a la experiencia potencial y a la experiencia ocupacional entre los docentes son nulos. Es decir, no hay un crecimiento de ingresos a lo largo de la vida laboral, ni a lo largo de su estancia como maestro en un puesto de trabajo. Por otro lado, los retornos a los años de escolaridad entre los maestros son ligeramente mayores que para el resto de profesionales, aunque las diferencias no son significativas. Sin embargo, no existe ningún premio por haber asistido a la universidad²⁴ o tener un postgrado, como sí sucede para el resto de trabajadores, diferencia que es claramente significativa. Asimismo, se encuentra que a diferencia de lo que se observa para el resto de trabajadores, entre los maestros las mujeres no son discriminadas, los casados no tienen un mayor ingreso y estar afiliado a un sindicato no significa tener un mayor ingreso. Asimismo, trabajar en Lima implica mayores ingresos para los trabajadores en general, mientras que los maestros ganan lo mismo independientemente de la zona de trabajo²⁵.

En conjunto, el magisterio se configura como una carrera en la que los ingresos son predecibles y con poca variabilidad a lo largo del tiempo, pero en la que la posibilidad de ascender económicamente es menor que en otras carreras. La carrera de maestro premia menos la educación y no premia la

²⁴ Nótese que la variable 'años de escolaridad' no distingue si los años de educación postsecundaria son en una universidad, en un instituto superior tecnológico o en un instituto superior pedagógico.

²⁵ Mizala y Romaguera (2000) encuentran diferencias similares en las estructuras de ingresos de maestros y no maestros para el caso de Chile.

Cuadro 9. Determinantes del ingreso en Perú, 1997

Total de la muestra
(Maestros: 38 semanas de trabajo al año)

	<i>(Especificación 1)</i>		<i>(Especificación 2)</i>	
	<i>Ingreso original</i>		<i>Ing. ajustado al 40%</i>	
	<i>Maestro</i>	<i>No Maestro</i>	<i>Maestro</i>	<i>No Maestro</i>
Años de escolaridad Δ	0,596 (1,77)	-0,273 (8,21)**	0,388 (1,16)	-0,282 (8,50)**
Experiencia potencial x 10-1 Δ	0,047 (2,42)*	0,052 (24,00)**	0,047 (2,44)*	0,051 (23,97)**
Experiencia potencial 2 x 10-1 Δ	-0,022 (0,18)	0,173 (11,48)**	-0,022 (0,18)	0,176 (11,70)**
Experiencia en la ocupación x 10-1 Δ	0,017 (0,58)	-0,023 (9,87)**	0,017 (0,58)	-0,024 (10,07)**
Experiencia en la ocupación 2 x 10-1 Δ	0,048 (0,29)	0,053 (2,77)**	0,054 (0,33)	0,056 (2,90)**
Reside en Lima Δ	-0,010 (0,17)	-0,015 (3,04)**	-0,012 (0,21)	-0,015 (3,13)**
Es casado o conviviente Δ	-0,124 (1,10)	0,097 (5,31)**	-0,124 (1,10)	0,099 (5,42)**
Es mujer Δ	0,012 (0,20)	0,055 (3,60)**	0,012 (0,19)	0,054 (3,52)**
Personas en el hogar (solo miembros)	-0,066 (1,16)	-0,340 (25,33)**	-0,066 (1,17)	-0,338 (25,20)**
Está afiliado a un sindicato Δ	-0,007 (0,49)	0,003 (1,17)	-0,007 (0,50)	0,003 (1,07)
Es empleado público	0,076 (0,09)	0,564 (9,37)**	0,111 (0,13)	0,559 (9,31)**
Afiliado a un sindicato y empleado público Δ	0,003 (0,03)	0,037 (1,31)	0,003 (0,03)	0,036 (1,31)
Tiene contrato permanente Δ	-0,061 (0,07)	-0,582 (7,69)**	-0,096 (0,11)	-0,578 (7,65)**
Tiene contrato a plazo fijo, otras modalidades Δ	0,499 (3,15)**	0,596 (19,70)**	0,674 (4,26)**	0,669 (22,18)**
Es trabajador independiente Δ	0,400 (2,80)**	0,382 (14,90)**	0,404 (2,84)**	0,411 (16,07)**
Realizó estudios en universidad Δ	-0,224 (0,95)	0,145 (8,48)**	-0,229 (0,97)	0,140 (8,15)**
Realizó estudios de postgrado Δ	0,060 (0,96)	0,323 (13,83)**	0,060 (0,97)	0,324 (13,89)**
Constante Δ	0,043 (0,31)	0,362 (6,03)**	0,044 (0,31)	0,362 (6,05)**
Observaciones	19 147		19 142	
R cuadrado ajustado	0,27		0,27	

Variable dependiente: ingreso horario en la ocupación principal deflactado a soles de Lima.

Valor absoluto del estadístico t reportado entre paréntesis.

* significativo al 5%; ** significativo al 1%.

Nota: El símbolo Δ indica que la diferencia entre los coeficientes es significativa.

experiencia a diferencia de lo que sucede en el resto del mercado de trabajo. Si bien los años de educación importan, la carrera de maestro no premia el tipo de institución a la que se asiste ni premia estudios de postgrado. Aun cuando en gran medida los resultados se derivan de la escala salarial establecida por el gobierno para los maestros públicos —dada la importancia del Estado como principal demandante en este mercado laboral—, su política salarial tiene un efecto importante sobre el mercado en su conjunto y configura la estructura de incentivos a partir de la cual las personas deciden si optan por esta carrera o no²⁶. Por otro lado, en consistencia con los bajos retornos a la experiencia y el hecho que los ingresos al iniciar la carrera son similares a los del resto de profesionales, los diferenciales de ingresos se amplían a medida que aumenta la experiencia.

Estas características de la carrera docente, en la medida en que son conocidas y se mantienen en el tiempo, generan una estructura de incentivos que atrae a algunas personas y no a otras. Las características mencionadas son atractivas para individuos con elevadas tasas de descuento que prefieren ingresos relativamente elevados más rápido. Además, si un aumento de los ingresos a lo largo de la vida laboral depende del desempeño, los individuos que se ven atraídos por la carrera de maestro serían aquellos menos dispuestos a arriesgarse a que sus ingresos estén determinados por su desempeño. Si a esto se añade el hecho de que la docencia pública es la única ocupación que tiene estabilidad laboral en el país (Díaz y Saavedra, 2000), se puede concluir que esta es una opción atractiva cuando se quieren minimizar riesgos e incertidumbre.

V.5. ¿Por qué importa el nivel y la estructura salarial de los maestros?

El objetivo principal de la política educativa es elevar la calidad del servicio educativo, mejorando la calidad del proceso de aprendizaje para todos los

²⁶ No debe descartarse que los retornos a la educación y experiencia sean más altos entre los maestros que trabajan en el sector privado.

estudiantes. En el logro de ese objetivo, el maestro constituye uno de los elementos determinantes.

El nivel y dispersión de los salarios y bonificaciones, la estructura salarial en su conjunto y otros elementos no monetarios (estabilidad laboral, condiciones de trabajo, capacitación, etcétera) determinan la estructura de incentivos de la carrera. Esta estructura determina quién elige estudiar y ejercer la profesión docente y, potencialmente, tiene efectos sobre la magnitud del esfuerzo de quienes ejercen la profesión. Es decir, puede tener un efecto sobre la calidad de los docentes y sobre su desempeño, variables que a su vez tienen un efecto sobre la calidad de la enseñanza y, por ende, sobre el rendimiento de los alumnos. Esto implica que la política de incentivos monetarios y no monetarios a los docentes debe diseñarse en función a los efectos que a la postre tendrían sobre el bienestar del alumno, y no solo del maestro²⁷.

Sin embargo, la evidencia internacional acerca del efecto de la estructura de incentivos de los maestros sobre el desempeño final de los alumnos, ya sean monetarios o no monetarios, no es concluyente. En los Estados Unidos, por ejemplo, donde existe una vasta literatura sobre el tema, no hay todavía un consenso acerca de la relación entre el nivel y dispersión de los salarios de los maestros —dos de los determinantes de la estructura de incentivos— y el desempeño de los alumnos.

Por un lado, no hay evidencia de una relación clara entre el nivel salarial de los docentes y el logro educativo de los estudiantes, medido usualmente por puntajes en pruebas de aprendizaje (Burtless, 1996; Hanushek, 1996). Hanushek hace una revisión de un conjunto de estudios que utilizan diferentes bases de datos y metodologías, y encuentra que de 119 estimaciones, solo 20 encuentran un efecto positivo y significativo de los salarios docentes sobre el desempeño de los alumnos. Figlio (1999), en cambio, encuentra una relación positiva y significativa entre el salario de los docentes que recién inician la carrera y el desempeño de los estudiantes.

²⁷ Desde otro punto de vista, los bajos salarios de los maestros son un grave problema social, como son los bajos salarios de los vendedores ambulantes, los médicos del sector público y de los pensionistas, pero ese no es un problema de política educativa sino de alivio a la pobreza.

Por otro lado, Hanushek (1999) encuentra que no existe una relación sólida entre la estructura salarial y la calidad de los profesores. Sí hay evidencia en cambio de la relación entre la calidad de los profesores y el logro educativo. Asimismo, Ehrenberg y Brewer (1994), encuentran que la calidad de los maestros —aproximada por su desempeño en pruebas a docentes y por el tipo de institución educativa a la que asistieron— está relacionada con los resultados en pruebas de aprendizaje de los alumnos. En cambio, Hanushek encuentra que solo en algunos pocos estudios se muestra una relación positiva y significativa entre el nivel educativo de los docentes y el desempeño de los estudiantes.

Es decir, aunque se sabe que la calidad de los maestros es un elemento central para determinar el rendimiento de los alumnos, tanto la relación entre el salario de los maestros y la calidad de los maestros, como la relación entre el salario de los docentes y el rendimiento de los alumnos son poco claras.

Una evidencia alternativa de la importancia de los maestros sobre el rendimiento de los estudiantes se encuentra analizando el mercado de trabajo. Así, por ejemplo, Card y Krueger (1992) encuentran una relación positiva robusta entre los salarios de los profesores y los ingresos subsecuentes de sus alumnos. En países en desarrollo la evidencia no es concluyente; Harbison y Hanushek (1992) encuentran que en Brasil no existe relación entre salarios de los maestros y desempeño estudiantil.

Hay varias explicaciones para el hecho de que no se encuentre una relación entre el salario docente y su desempeño o el desempeño de sus alumnos²⁸. En primer lugar, en los países más desarrollados, el efecto marginal de diferenciales salariales entre maestros puede ser muy bajo dados los niveles de calificación promedio que ya se han alcanzado. Por ejemplo, en los Estados Unidos, los estudios sobre el efecto de insumos educativos sobre logro educativo utilizan como variable de calificación de los maestros, variables ficticias que indican si el maestro tiene estudios de postgrado o no, o el

²⁸ Las características de un maestro son un indicador de su desempeño. Los estudios empíricos intentan relacionar esas características usualmente con el desempeño de los alumnos. Esto presupone que la causalidad va de características positivas (más educación, más experiencia, etcétera), a desempeño docente, y de este a desempeño estudiantil. Sin embargo, rara vez se tiene una medida directa del desempeño docente.

porcentaje de profesores con maestría en el distrito escolar (Greenwald, Hedges y Laine, 1996). En cambio, en los países en desarrollo la variable análoga es simplemente el número de años de educación, o, en el mejor de los casos, si el maestro culminó sus estudios pedagógicos. En el caso peruano, por ejemplo, el porcentaje de maestros no titulados llega a 40%.

En segundo lugar, cuando una profesión requiere de un mayor nivel educativo y ello conlleva mayores salarios, su posición relativa dentro de la escala ocupacional de un país es mejor. Mayores salarios atraen trabajadores más calificados y más hábiles, y consecuentemente, con mejor desempeño. Pero el efecto de los salarios sobre el desempeño no es necesariamente lineal²⁹, y es posible que aumentos en los ingresos de los maestros no tengan un efecto sobre el desempeño a niveles altos de ingreso, como pasa en los países donde se han realizado la mayor parte de estudios, aunque sí lo pueden tener a niveles bajos de ingreso.

Así, en países de bajos ingresos, es posible que un aumento de salarios sí tenga un efecto sobre el desempeño de los maestros, ya sea a través de un aumento de la productividad en el corto plazo³⁰, o a través de un cambio en las características de las personas que optan por la carrera docente. La pregunta que se desprende en términos de política es: ¿en países de menor desarrollo, la política más efectiva para elevar la calidad de la educación es aumentar el salario a todos los docentes? Si bien es claro que un aumento en el salario de los maestros aumenta su bienestar, es posible que el reparto de textos escolares o más horas de clase sea una política más efectiva en términos del servicio que reciben los alumnos. Por otro lado, ¿si se aumentara el salario de los maestros de manera generalizada, se lograría un efecto sobre su desempeño en el corto plazo? O más bien, ¿el impacto positivo de esa política sería la de atraer a individuos más talentosos a la profesión?

Otra razón por la que posiblemente la literatura no ha encontrado relaciones robustas entre el salario de los maestros y el desempeño del maestro o del alumno es que la dispersión de los salarios en los países más pobres es

²⁹ Es decir, un aumento en el salario no tiene porque generar un aumento sobre el desempeño de los maestros de la misma proporción.

³⁰ Bajo la hipótesis de salarios de eficiencia.

usualmente muy baja. En el caso peruano, por ejemplo, el docente en el sector público con mayores calificaciones y experiencia gana solo 10% más que otro docente menos calificado y que recién ingresa al servicio. Así, si la varianza en la estructura salarial es muy baja, difícilmente puede encontrarse una relación entre salarios docentes y rendimiento de los alumnos, o desempeño de los docentes. Este es el caso del Perú, donde, como se vio en la sección anterior, la dispersión de los salarios docentes es menor a la de otros profesionales e incluso es decreciente en el tiempo.

Otro punto importante es que es muy difícil medir el impacto de los diferenciales salariales en un momento en el tiempo sobre alguna medida de calidad de los maestros o sobre alguna medida de desempeño de los alumnos, debido a que el *stock* de maestros no está solo definido por la estructura salarial actual sino por la suma de la estructura actual y las estructuras pasadas. Esto en el entendido de que los que eligen una ocupación se basan en la senda salarial esperada en el futuro y no en los salarios de un solo momento. En este sentido, el estudio de Card y Krueger mencionado más arriba es bastante sugerente, ya que utiliza información pasada de los salarios de los maestros para analizar diferenciales de ingresos presentes. No existen, sin embargo, consenso a partir de mediciones longitudinales que permitan aproximar en qué medida cambios en el nivel salarial, la dispersión salarial u otros incentivos no monetarios generan cambios en el desempeño de los maestros o los alumnos.

Aparte de cambios permanentes en la estructura salarial, existen diversas experiencias de otorgamiento de incentivos monetarios individuales o colectivos en función al rendimiento de los alumnos. Lavy (2003) ha evaluado el experimento de otorgar bonos individuales en dinero a los maestros de escuelas en Israel según el desempeño de los estudiantes en los exámenes de matemáticas e inglés al final de la secundaria. Encuentra que los incentivos tienen un efecto positivo sobre el rendimiento de los estudiantes de las escuelas participantes, que opera a través de mejoras en los métodos de enseñanza y de una adecuación a las necesidades diferenciadas de los estudiantes. Un programa similar ha sido puesto en marcha en el Reino Unido, ligando el desempeño estudiantil a incentivos monetarios a los docentes (Elmore *et al.*, 1996). En diversos estados de los Estados Unidos se han adoptado esquemas similares, pero hasta el momento las evaluaciones no han sido muy favorables.

V.6. Las opciones de política en el caso peruano

El pago de las remuneraciones a los docentes públicos constituye casi el 90% de los gastos corrientes del Estado en educación, excluyendo pensiones. Durante las últimas décadas, los salarios de los maestros han fluctuado en términos reales alrededor de una tendencia decreciente, como se vio en los Gráficos 1 y 2. Sin embargo, dado el rápido crecimiento en el número de maestros, el gasto total en remuneraciones de maestros, si bien fluctuante, era hacia fines de los noventa similar al de comienzos de los ochenta. Por otro lado, el gasto público total en educación como porcentaje del PBI en 2000 alcanzó 2,86%³¹ —cifra menor a la de varios países de América Latina y mucho menor a la de países de la OECD— y el 17% del gasto público total³².

En este contexto, hay dos escenarios posibles. Por un lado, que en la distribución del gasto público el país le dé prioridad al gasto educativo por encima del gasto en otros sectores sociales. Por otro, que el gasto público total se expanda, ya sea por un crecimiento del tamaño relativo del sector público o por un crecimiento del producto. En cualquier caso, es difícil pensar que los gastos públicos puedan crecer a una tasa acelerada, al menos en los siguientes años, en tanto se requeriría de un aumento de la presión tributaria. En ese contexto, la determinación de una política salarial adecuada para los maestros públicos es crucial en un proceso de asignación eficiente del gasto social y del gasto educativo.

A. Aumentos generales vs. aumentos diferenciados

Salarios bajos tienden a reducir el incentivo para que estudiantes más hábiles ingresen a las instituciones de formación docente. En ese sentido, un aumento de salarios llevaría a mejorar la calidad de los maestros. Dado que la presión política tradicional ha empujado a incrementos generales y uniformes a los maestros, estos serían políticamente más viables y además estarían justifi-

³¹ 3,67% del PBI si se incluye el gasto en pensiones.

³² Para un análisis del gasto público y de las familias en el sector público véase Saavedra y Suárez (2001).

cados porque el nivel de los salarios de los maestros es efectivamente muy bajo. Por otro lado, los aumentos de salarios pueden llevar a mejorar el desempeño de los maestros si eso permite, por ejemplo, más horas de dedicación al reducir el número de maestros que tienen empleos secundarios que, como se ha visto, son más que el resto de profesionales. Asimismo, permitiría retener en la profesión, y específicamente en la educación pública, a los maestros más capaces. Sin embargo, si bien el efecto de aumentos generales tendría un posible impacto en el corto plazo sobre el esfuerzo y la dedicación, solo tendría un efecto sobre la calidad de los maestros que se atraen a la profesión en el largo plazo. Por otro lado, si bien aumentos de este tipo son políticamente factibles, otros servidores públicos también tienen bajos salarios, por lo que la presión fiscal de esta alternativa sería posiblemente inmanejable a menos que los aumentos fuesen bajos.

Una manera viable de mejorar los salarios y de cumplir con el objetivo de mejorar la calidad de los maestros entrantes y el desempeño de los maestros actuales es apuntar a incrementos salariales diferenciados, que lleven de alguna manera a que la política salarial forme parte de una política más integral de incentivos para mejorar el desempeño y, eventualmente, el aprendizaje. Políticamente, cualquier incentivo salarial solo sería posible incrementando el salario a algunos más que a otros. Sin embargo, la introducción de cualquier esquema que intente por un lado evaluar, y por otro ligar los incentivos a la evaluación, tendrá mucho menor oposición política, en particular del sindicato de maestros, si es acompañada de incrementos generalizados.

En el Cuadro 10 se presenta una simulación del impacto que tendrían en la remuneración de los docentes de primaria y secundaria distintos tipos de aumentos. Como se observa, un incremento generalizado del 50% respecto de su actual remuneración tendría un impacto de similar magnitud en la participación de las remuneraciones respecto del PBI. Un incremento diferenciado sí contribuiría a reducir la compresión salarial. Por otro lado, un incremento generalizado de S/. 100 tiene un efecto moderado respecto del PBI, y el impacto sobre la compresión salarial es negativo, es decir, reduce la distancia en términos de remuneraciones entre cada uno de los niveles de la escala docente.

Basados en la teoría organizacional, se mantiene como premisa que mayores y mejores incentivos generan un mejor desempeño de los maestros.

Cuadro 10. Gasto público en remuneraciones de maestros públicos
(expresado en nuevos soles de 1999)

	<i>Gasto público</i>			<i>Como % del PBI</i>		
	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Total</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Total</i>
Gasto en 1999	1 292 454	932 156	2 224 610	0,69	0,50	1,19
Incremento general del 50%	1 938	1 398 234	3 336 916	1,03	0,75	1,78
Incremento general de S/. 100	1 464 172	1 056 838	2 521 010	0,78	0,56	1,34
Incremento diferenciado ^{1/}	1 877 946	1 366 051	3 243 997	1,00	0,73	1,73

1/ Incremento diferenciado según el nivel magisterial del docente. Así, para el nivel más alto del escalafón magisterial (nivel V) se incrementaría la remuneración en 70%; los tres siguientes niveles (IV, III, II) se incrementarían en 60%; y para el nivel de inicio de la carrera (I) el aumento sería de 50%. Los docentes sin nivel magisterial recibirían un incremento de 30%.

Aumentos en el nivel y en la dispersión de la estructura salarial, permitirán que mejore el *pool* de docentes entre los nuevos entrantes y el desempeño de los maestros actuales. Esto implica cambiar la estructura de la carrera a una en la que se premie el riesgo, las aspiraciones y los deseos de superación.

El objetivo de generar una mayor dispersión salarial es modificar los salarios relativos de los maestros, premiando la experiencia, la capacitación y el desempeño. Cuando los salarios están totalmente desconectados del desempeño, no hay incentivos para una mayor productividad, ni para el aprendizaje y la capacitación constante por propia iniciativa. Además si no se reconoce, a través de diferencias salariales, la existencia de puestos de trabajo al interior de la carrera docente, con niveles de calificación y de requerimientos de actualización permanente, y con responsabilidades y calificaciones específicas, se generan desbalances al interior de la carrera. Así por ejemplo, se mantendrán excesos de demanda en las áreas más difíciles como puede ser la enseñanza de matemáticas y ciencias y más bien sobrarán profesores de primaria.

B. ¿Qué y cómo evaluar?

Un punto central de una política que apunte a aumentar la dispersión salarial es atar incentivos monetarios y no monetarios a algún tipo de evaluación. La

pregunta central para implementar un sistema de incentivos de este tipo es qué evaluar exactamente. El sistema chileno, y varias experiencias en países desarrollados, utilizan el desempeño de los alumnos, o la variación en el desempeño de los alumnos como una *proxy* del desempeño del maestro.

Otra posibilidad es evaluar directamente al maestro. Sin embargo, existe una gran controversia acerca de los métodos apropiados (Hatry *et al.*, 1994). Los procedimientos de evaluación pueden orientarse a los procesos o a los resultados. Si se evalúa el proceso de enseñanza, el procedimiento podría estar basado en una combinación de evaluación y *ranking* de los supervisores, de otros maestros, y de los estudiantes. Si solo se evalúan resultados, se utilizarían las opiniones de los padres junto con los resultados de pruebas de aprendizaje. Alternativamente, es posible evaluar los esfuerzos del maestro en mejorar su desempeño, como son la asistencia a cursos de capacitación o entrenamiento. En estos casos, sin embargo, el esfuerzo de evaluación tiene que incluir la evaluación del desempeño del maestro en el mismo curso y en qué medida el maestro efectivamente aplica los nuevos conocimientos. Este tipo de evaluaciones, no obstante, es complejo y difícil de implementar a una escala masiva. Más factible es incluir, como parte de la evaluación, indicadores como puntualidad o deserción de los estudiantes, así como el tiempo efectivo en el aula (Cueto *et al.*, 1997). Estos sistemas, aun combinando indicadores objetivos con percepciones de pares, alumnos, directores o padres, son complejos y costosos, ya que requieren de mecanismos de supervisión y monitoreo eficientes, que aseguren que se mida de la misma manera a los distintos maestros, aun cuando se utilicen en la evaluación las opiniones de distintos actores.

Un ejemplo de un sistema de incentivos monetarios individuales en el que se utiliza un conjunto de indicadores es la carrera magisterial en México, donde se otorgan incrementos salariales a los docentes que pasan un puntaje mínimo. Este puntaje se obtiene a partir del nivel de educación, experiencia, entrenamiento de los docentes, evaluaciones de pares y del sindicato, así como de los resultados de pruebas de rendimiento aplicadas a los docentes y a los alumnos. Otro ejemplo de sistema de incentivos en el que se utiliza un conjunto de indicadores es el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNED) de Chile. En este caso, sin embargo, los indicadores más importantes son el

nivel y el cambio en los puntajes de las pruebas administradas a los alumnos (Mizala y Romaguera, 2004)

En cualquier caso, una característica esencial de cualquier sistema de evaluación que se relacione con incentivos es que debe ser justo y transparente y ser percibido como tal por todos los agentes involucrados.

C. ¿Qué tipo de incentivos?

El típico incentivo monetario es el aumento salarial. El problema es que los incentivos de este tipo constituyen una parte permanente del salario, y que es muy difícil reducir el salario si el desempeño empeora. Una manera de resolver este problema es utilizar bonos anuales que premien el desempeño del año anterior. El problema de esta opción es que en contextos en los que existe una elevada volatilidad fiscal, los bonos pueden ser un rubro presupuestario fácil de cortar. Esto puede llevar a que en un año de crisis fiscal, los maestros que hayan tenido un desempeño adecuado no se vean debidamente compensados. Así, sería recomendable una estructura salarial que ate parte del salario a la experiencia, a la educación —tomando en cuenta la calidad de las instituciones en las que se educó el docente— y a los episodios de capacitación, todos elementos relativamente fáciles de observar; y una franja del salario a evaluaciones de desempeño.

Asimismo, es posible ofrecer un menú de opciones para que el docente pueda escoger si quiere recibir el bono en efectivo, como *vouchers* para atender cursos de capacitación o como material de clase. Alternativamente, se pueden diseñar mecanismos para que los docentes reciban los bonos en efectivo y la escuela reciba bonos en materiales, si una proporción determinada de docentes es evaluada favorablemente³³.

Los incentivos ligados al desempeño no tienen que ser necesariamente grandes para generar las señales correctas. Si bien alguna descompresión sa-

³³ Nótese que para lograr una combinación de este tipo, se requeriría de una evaluación que permitiera comparar a maestros de distintas escuelas y no solo comparar a maestros al interior de escuelas.

larial es necesaria, también es cierto que al interior de las escuelas, diferencias salariales muy grandes pueden no generar los efectos deseados. Las diferencias salariales más grandes deben generarse por indicadores objetivos —educación capacitación, experiencia— y las menores por las evaluaciones de desempeño. Esto último tiene la ventaja de que puede asegurar que el incentivo se dé a muchos, de modo que sea percibido como algo alcanzable (aunque también debe contemplarse que el incentivo no lo reciban todos, para que no pierda efecto). Asimismo, un incentivo pequeño de 10% o 15% del salario es financieramente viable.

El otro reto importante para el establecimiento de un sistema de incentivos es la determinación de la regla por la cual se ligan los incentivos a la evaluación. Es decir, es necesario determinar cuál es la magnitud de los cambios en los indicadores de desempeño que generan qué magnitud de cambios salariales. Si los cambios requeridos en los indicadores de desempeño son muy grandes, el incentivo se diluye. Por el contrario, si el cambio requerido es muy pequeño, demasiados docentes se verán favorecidos. Esto fue lo que ocurrió en Bolivia, donde por presiones políticas, el número de docentes que recibía el incremento salarial aumentó sustancialmente a lo largo del tiempo. Este esquema de salario al mérito en Bolivia fue reemplazado por incentivos a la actualización y a la permanencia en áreas rurales, así como por un esquema colectivo de compensación.

Además de lo anterior, es importante diseñar mecanismos para evaluar simultáneamente al docente y al colegio. Un ejemplo de este esquema es el Incentivo Colectivo a las Escuelas (ICE) que se otorga en Bolivia, donde el director, los docentes y el personal administrativo son compensados según un conjunto de variables ligadas a la administración de la escuela, a la participación de los padres y al rendimiento de los estudiantes en términos de deserción y repitencia³⁴. Un esquema similar, el Plan de Estímulos a la Labor Educativa Institucional (PLAN), se otorga en El Salvador a docentes y maestros en función -inversa- a las tasas de deserción y repitencia de los alumnos, al

³⁴ En este caso, la evaluación de las mejoras en la organización escolar se realiza a través de un cuestionario autoaplicado, que luego es verificado aleatoriamente.

cumplimiento de estipulaciones burocráticas (horarios, asistencia, puntualidad, etcétera), a la existencia de un plan institucional, mejoras en los procesos administrativos, etcétera (Mizala y Romaguera, 2004).

En estos casos hay que balancear los incentivos grupales, que promueven la cooperación entre maestros y el establecimiento de sinergias, con los problemas de *free riding*, es decir, con la posibilidad de que algunos maestros se vean beneficiados con un incremento cuando en realidad las mejoras se han debido al esfuerzo del resto.

V.7. Resumen y reflexiones finales

La profesión docente en el Perú es mayoritariamente femenina, a pesar de lo cual el porcentaje de maestros hombres (40%) es el mayor del continente. Ser mujer, ser casado o conviviente, tener niños en casa y un menor ingreso familiar incrementan la probabilidad de ejercer la carrera, mientras que ser jefe del hogar la disminuye. Esto sugiere que las personas que tienen responsabilidades en el hogar tienden a mantenerse en la docencia, posiblemente debido a que es una profesión que ofrece mayor flexibilidad de horarios que otras, ya permite que parte del trabajo se haga en casa y tiene mayores períodos vacacionales que otras ocupaciones.

Entre los maestros es más frecuente tener un segundo empleo que entre el resto de trabajadores, lo cual se explicaría por el menor tiempo de permanencia en la escuela o por los menores ingresos recibidos en la ocupación principal respecto de las expectativas de ingreso. Asimismo, el número de años en la misma ocupación es mayor entre los maestros que entre el resto de trabajadores, lo cual evidencia una menor rotación en el empleo.

La gran mayoría de los maestros del sector público son trabajadores estables, lo cual implica que, aparte de los beneficios usuales de cualquier trabajador con contrato (seguro de salud, vacaciones, gratificaciones y compensación por tiempo de servicio), gozan de estabilidad laboral. Es decir, a diferencia de cualquier otro trabajador del sector público o del sector privado, que en principio puede ser despedido luego del pago de una indemn-

zación, un maestro nombrado en el sector público no puede ser removido de la plaza, nivel, cargo y lugar de trabajo a la que se le asigna.

El salario real de los maestros en el Perú ha mostrado una tendencia de largo plazo decreciente. Asimismo, su salario relativo se ha ido deteriorando durante las últimas décadas. A pesar de esto, la docencia ha seguido atrayendo a un número creciente de profesionales, y el número de maestros se incrementó entre 1960 y el 2000 en 5,3% al año, tasa mayor a la observada para el empleo global.

Comparando los ingresos horarios de los maestros respecto de otros trabajadores, se encuentra que un docente hombre gana 7% más que individuos con características individuales y empleos comparables; si es el docente es mujer, tendría un premio salarial de 3%. Al considerar las horas trabajadas anualmente, la posición relativa de los docentes es mejor debido a que los maestros trabajan menos horas al año que el típico asalariado o trabajador independiente en tanto tiene más semanas libres al año. Sin embargo, esta diferencia de ingresos se reduce cuando se tiene en cuenta el mayor número de horas trabajadas por los docentes en el hogar. No se sabe exactamente cuánto más dedican los docentes a su trabajo al día, pero, dada cierta evidencia casuística, es razonable asumir que como máximo trabajan dos horas adicionales (40% más). Si el número de horas adicionales está entre 30% y 40%, se encuentra que el ingreso de los docentes sería similar al de otros trabajadores con características comparables. Independientemente de la especificación econométrica utilizada, los maestros hombres ganan igual que otros trabajadores hombres con características similares; las maestras mujeres tienen ingresos similares a los de hombres con características comparables y ganan en todos los casos casi 30% más que el resto de mujeres.

La posición relativa de los docentes respecto de otros trabajadores es distinta en Lima que en otras áreas urbanas. En gran medida esto se debe a que los docentes en Lima y en el resto de áreas urbanas ganan lo mismo en términos nominales, a pesar de que hay importantes diferencias de precios y de mercados de trabajo regionales. En Lima, se encuentra que los docentes ganan significativamente menos que el resto de trabajadores comparables, es decir, trabajadores formales con la misma experiencia, educación, estado civil

y tipo de empleo. El descuento de ingresos por el hecho de ejercer la profesión de maestro respecto de profesionales con las mismas características podría superar el 50%, en el caso de que los maestros dedicaran muchas horas al trabajo docente en el hogar. Los maestros ganarían lo mismo que otros trabajadores comparables solo si se asumiera que no dedican horas en el hogar a labores relacionadas a su trabajo docente. En Lima, las maestras ganan lo mismo que otras profesionales con características similares, mientras que el docente hombre gana menos que otros profesionales comparables. Es decir, los maestros hombres y mujeres ganan menos que el resto de profesionales, pero en el caso de las mujeres el menor ingreso se debe al género y no al ejercicio de la profesión. En el resto de áreas urbanas del país, los docentes hombres ganan algo más que otros profesionales hombres, mientras que las docentes mujeres ganan significativamente más que el resto de mujeres con características comparables. Como en Lima, los docentes también ganan lo mismo independientemente del género.

Por otro lado, se encuentra que las estructuras de ingreso de los docentes son distintas: los docentes no reciben los mismos retornos a las calificaciones que los del resto del mercado laboral y los retornos a la experiencia son nulos.

En general, la estructura salarial docente en el Perú es poco variable, más predecible y más plana que para el resto de trabajadores. El 75% de los docentes trabaja para el Estado, y las condiciones que ofrece este único empleador definen las características que toman en cuenta las personas para elegir esta profesión. La mayor parte de maestros públicos tiene estabilidad laboral, y tiene derecho a una pensión y a un seguro de salud. Si a esto se le agrega que los requerimientos para ingresar a la universidad o a un instituto para estudiar pedagogía se han hecho cada vez más laxos, se configura una carrera de relativamente fácil entrada, la cual, aun cuando los ingresos relativos han sido cada vez menores, ofrece estabilidad de ingresos, de empleo, y de beneficios sociales. Esto puede estar detrás de la explicación del continuo aumento del número de personas que elige entrar y permanecer en la carrera docente. A esto se aúna el hecho de que el salario que se paga en esta profesión, si bien bajo en términos de la capacidad de compra que genera, no es menor que el que reciben trabajadores con características similares, y en el

caso de las mujeres, se constituye en una opción laboral que genera ingresos mayores, en particular en las áreas urbanas fuera de Lima.

El establecimiento de una estructura de compensaciones e incentivos adecuada es vital para retener y atraer buenos docentes, en particular al sector público, así como para incentivar un mejor reempeño de maestros, directores y administradores escolares. Si bien no existe un consenso en América Latina acerca de cuáles son las estructuras de incentivos y mecanismos de evaluación más adecuadas, es claro que la utilización de distintos esquemas de incentivos y de distintos mecanismos para evaluar los procesos y los resultados del servicio educativo es una parte central de la agenda de reforma educativa. Evaluar resultados educativos, evaluar la calidad de los procesos, y ligarlos a mecanismos de compensación son tareas sumamente difíciles. Sin embargo, son absolutamente esenciales en un contexto como el del Perú, donde es urgente mejorar sustancialmente la calidad de la educación.

Bibliografía

- Alba de Bhüler, Julia (1977). "Estructura social, desarrollo y educación en el Perú (1950-1975)". Informe de Consultoría. Proyecto RLA/74/024 - UNESCO / CEPAL / PNUD.
- Arregui, Patricia (1992) "Dinámica de la transformación del sistema educativo en el Perú", *Notas para el Debate N° 12*. Lima.
- Arregui, Patricia, Bárbara Hunt y Hugo Díaz (1996). *Problemas, perspectivas y requerimientos de la formación magisterial en el Perú*. Lima: GRADE.
- Balbi, Carmen (1996). "Sindicalismo y flexibilización en el mercado de trabajo en el Perú", *Debates en Sociología No 19*. Lima: PUCP.
- Ballou, Dale y Michael Podgursky (1999) *Teacher Pay and Teacher Quality*. W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1996) *Progreso económico y social en América Latina: Cómo organizar con éxito los servicios sociales*, Washington, D.C.

- Bazán C., Domingo (1991) "Hacia un perfil empírico de la persona creativa en estudiantes de Pedagogía", *Estudios Sociales CPU*. Lima.
- Brewer, Dominic (1996) "Career Paths and Quit Decisions: Evidence from Teaching" en *Journal of Labor Economics*, Vol. 14, No.2.
- Burtless, Gary (ed.) (1996). *Does Money Matter? The Effect of School Resources on Student Achievement and Adult Success*, Washington D.C: Brookings Institution Press.
- Card, David y Alan Krueger (1992) "School Quality and Black-White Relative Earnings: a Direct Assessment", *Quarterly Journal of Economics* 107.
- Cardó, A. y Graciela Ruiz (1980). "Análisis y perspectivas de la formación magisterial en el Perú". Lima: Centro de Investigación y Promoción Educativa.
- Chiroque, Sigfredo (1982). *Aspectos socioprofesionales de la situación actual del docente peruano*. Lima: Ministerio de Educación / INIDE.
- Cohn, Elchanan (1996) "Methods of Teacher Remuneration: Merit Pay and Career Ladders", en Becker, W.E y W.J. Baumol (eds.) *Assessing Educational Practices: The Contribution of Economics*. Cambridge. The MIT Press.
- Cueto, Santiago; Jacoby, Enrique y Pollit, Ernesto (1997). "Tiempo en la tarea y actividades educativas en escuelas rurales del Perú", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol XXVII, No. 3.
- Díaz, Hugo y Saavedra, Jaime (2000). "La carrera de maestro: Factores institucionales, incentivos económicos y desempeño", Research Network Working Paper R-410. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dolton, Peter (1996). "Teachers Salaries and Teacher Retention", en Becker, W.E y W.J. Baumol (eds.) *Assessing Educational Practices: The Contribution of Economics*. Cambridge: The MIT Press.
- Ehrenberg, Ronald G. & Brewer, J. Dominic (1994). "Do school and teacher characteristics matter? Evidence from High School and Beyond", *Economics of Education Review*, Elsevier, vol. 13(1), pages 1-17, 3.

- Elmore R. F, C. H. Abelman y S. H. Fuhrman (1996). "The New Accountability in State Education Reform: From Process to Performance", en H. F. Ladd (ed.), *Holding Schools Accountable: Performance-Based Reform in Education*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Figlio, David N. (1999) "Functional Form and the Estimated Effects of School Resources", *Economics of Education Review*, 18, pp. 241-252.
- Greenwald, Rob; Larry Hedges y Richard Laine (1996). "The Effect of School Resources on Student Achievement", *Review of Educational Research*, Otoño, No.3.
- Hanushek, Eric (1994). *Making Schools Work: Improving Performance and Controlling Costs*, Washington D.C.: Brookings Institution.
- Hanushek, Eric (1996). "School Resources and Student Performance," en *Does Money Matter? The Effect of School Resources on Student Achievement and Adult Success*, edited by Gary Burtless, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1996.
- Hanushek, Eric y R. Pace (1995). "Who Chooses to Teach (and why)?", *Economics of Education Review*, Vol. 14 No. 2, Pergamon.
- Harbison, R.W. y E.A. Hanushek (1992). *Educational performance of the poor: lesson from rural north-east Brazil*, Oxford University Press for The World Bank.
- Hatry, Harry, John M. Geiner y Brebda Ashford (1994). "Issues and Case Studies in Teacher Incentive Plans". Washington D.C.: Urban Institute.
- INIDE. Comisión 06: Magisterio (1981). "El magisterio peruano en la reforma educativa. Estudio evaluativo 1972-1980". Lima: Ministerio de Educación.
- Lavy, Victor (2003). *Paying for Performance: The Effect of Teachers' Financial Incentives on Students' Scholastic Outcomes*. The Hebrew University of Jerusalem, mimeo.
- Liang, Xiaoyan (1999). "Teacher Pay in 12 Latin American Countries: How does Teacher Pay Compare to Other Professions, What Determines Teacher Pay, and Who are the Teachers?", mimeo, Banco Mundial.

- Ministerio de Educación del Perú (1972). "Informe general: Tomo III, Aspecto Económico a/ Remuneraciones y Fondo y Nivelación de Pensiones". Lima.
- (1976). "La educación en el Perú 1970-1975". Lima.
- (1983). "Estadísticas de la educación en el Perú 1980". Volumen I y II, Lima.
- (1991). "Estadísticas básicas de la Educación en el Perú 1985-1991". Lima.
- (1993). "Estadísticas básicas de la Educación en el Perú 1992". Lima.
- (1996). "Estadísticas básicas 1995". Lima.
- (1997). "Estadísticas básicas 1996". Lima.
- (1997). "Manual de Administración de Personal del Centro Educativo Público". Lima.
- (1998). "Educación Legislativa", Nos. 1 y 2. Lima, 1997.
- Ministerio de Educación del Perú / Banco Mundial (1994). *Perú: Calidad, eficiencia, equidad. Los desafíos de la educación primaria*. Lima.
- Mizala, Alejandra, y Pilar Romaguera (2004). "School and Teacher Performance Incentives, the Experience of Latin America", mimeo, Santiago de Chile: Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- (2004). "Teachers' Salary Structure and Incentives in Chile", Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, mimeo.
- Muelle López, Luis E. (1977). *Los costos de la educación primaria y básica regular*. Primera edición. Lima: INIDE, Ediciones Previas.
- Organización de Estados Americanos / Ministerio de Educación del Perú / Ministerio de Educación de Venezuela (1978). III Seminario multinacional de costos de la educación. Lima.
- Pezo, César, Eduardo Ballón y Luis Peirano, (1979). *La condición del maestro en el Perú*. Lima: DESCO.
- (1981). *El magisterio y sus luchas 1885-1978*. Segunda edición. Lima: DESCO.

- Piras, Claudia y William Savedoff (1998). *How Much Do Teachers Earn?* Documento de Trabajo No. 375, Oficina del Economista Jefe, Banco Interamericano del Desarrollo.
- Psacharopoulos, George, J. Valenzuela, y M Arends (1996). "Teachers Salaries in Latin America: A Review", *Economics of Education Review*, Vol. 15 No. 4, Pergamon.
- Saavedra Jaime y Guillermo Felices (1997). "Inversión en la calidad de la educación pública en el Perú y su efecto sobre la fuerza de trabajo y la pobreza". Washington: GRADE-BID.
- Saavedra y Maruyama (2000). "Estabilidad laboral e indemnización: efecto de los costos de despido sobre el funcionamiento del mercado laboral peruano", Documento de Trabajo N° 28, Lima: GRADE.
- Saavedra Jaime, Roberto Melzi y Arturo Miranda (1997). "Financiamiento de la educación en el Perú". Documento de Trabajo No. 24,
- Saavedra J. y P. Suárez (2001). "El financiamiento de la educación pública en el Perú: El rol de las familias". Documento de Trabajo No 38, Lima: GRADE.
- Saavedra y Torero (2001). "Cambios en la densidad sindical e impacto de los sindicatos sobre las empresas", publicación BID.
- Sara Lafosse, Violeta (1994). *¿Formando maestros discriminadores?* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Tarea (1996). "Programa de Formación para la Gestión Educativa". Lima.
- Tovar, Teresa (1985). *Reforma de la Educación: Balance y Perspectivas*. Lima: DESCO
- (1989). *Ser maestro. Condiciones del trabajo docente en el Perú*. Lima: DESCO.
- Universidad Católica del Perú (1993). *Formación, capacitación y profesionalización*, Lima.
- Vegas, E, Lant Prichett y W. Experton (1999). "Attracting and Retaining Qualified Teachers in Argentina: Impact of the Level and Structure of Compensation". Mimeo.

Anexo A

Acerca de la serie de remuneraciones de docentes públicos

Para tener una visión acerca de la evolución de las remuneraciones de los docentes en el Perú se buscó reconstruir una serie que abarcara la mayor parte del siglo XX y que comprendiera tanto a docentes públicos como privados.

Sin embargo, al emprender esta tarea se presentaron dos problemas: en primer lugar, durante la primera mitad del siglo XX, la educación privada tuvo una participación muy pequeña en la matrícula del país y generalmente no se encontraba bajo la supervisión del Ministerio de Educación o su equivalente de la época. Por lo tanto, no tuvo obligación alguna de reportar información al Estado sobre su situación. Más aún, puesto que las remuneraciones eran fijadas por acuerdos privados resulta casi imposible obtener información sistemática sobre este sector.

En segundo lugar, son escasos los compendios oficiales producidos por el Ministerio de Educación que contengan información completa y menos aún la evolución de las remuneraciones de los docentes del sector público³⁵. Aquellos que contiene cierta información presentan series de datos incompletas o no precisan si la información sobre remuneraciones hace referencia a un tipo de docente en particular o al docente promedio. Ante ello, se optó por reconstruir la serie histórica tomando como referencia toda la información legal para un determinado período, entre la que se cuentan leyes, decretos leyes, decretos supremos y resoluciones supremas publicados en el diario oficial *El Peruano* y que daban cuenta de los aumentos otorgados a los docentes. Dicha información fue contrastada con otras series presentadas por otros investigadores que habían recolectado previamente información entre los que se

³⁵ Debe señalarse el esfuerzo de sistematización de información estadística que se realizó cuando el historiador Jorge Basadre asumió el cargo de Ministro de Educación en 1956. Durante su gestión se elaboró un balance bastante preciso y acucioso de la situación de la educación peruana, que incluyó no solo aspectos relacionados con la situación de la matrícula, sino también con las condiciones de infraestructura de los centros educativos, entre otras cuestiones, además, claro está, de información sobre las remuneraciones percibidas por los maestros.

pueden citar a Teresa Tovar, Sigfredo Chiroque y Eduardo Ballón, Luis Peirano y César Pezo.

La serie reconstruida a partir de información oficial muestra información de la remuneración de un docente tipo que labora para el Estado, cuenta con un número de años acumulados como experiencia laboral y está ubicado en un nivel intermedio del escalafón magisterial³⁶. La remuneración se expresa en valores nominales como reales a soles del año 1999 y hace referencia en todos los casos a la remuneración bruta percibida por el docente sin considerar los descuentos de ley, los cuales varían a lo largo del tiempo. La remuneración reportada comprende la remuneración básica así como la remuneración total³⁷.

³⁶ En algunos casos, los años indicados como tiempo de servicio varían de acuerdo con la reglamentación vigente en la época.

³⁷ Se debe considerar que la denominación de la remuneración (básica y total) así como los conceptos que incluyen han ido variando a lo largo del tiempo.

**Cuadro A1. Evolución de la remuneración de un maestro público
según denominación y tiempo de servicio: 1940-1999**

Año	Denominación de los docentes con título pedagógico o licenciatura en educación	Tiempo de servicio	Remuneración nominal		Remuneración real (año base=1999, deflactor IPG GRADE)	
			Básica	Total	Básica	Total
1940	Primera categoría		200	210	1 493	1 568
1941	Primera categoría		200	210	1 378	1 447
1942	Primera categoría		232	232	1 425	1 425
1943	Primera categoría		267	267	1 490	1 490
1944	Primera categoría		267	267	1 306	1 306
1945	Primera categoría		450	450	1 974	1 974
1946	Primera categoría		450	450	1 805	1 805
1947	Primera categoría		450	450	1 397	1 397
1948	Primera categoría		450	540	1 067	1 280
1949	Primera categoría		540	710	1 115	1 466
1950	Primera categoría		710	810	1 307	1 491
1951	Primera categoría		710	888	1 187	1 483
1952	Primera categoría		710	888	1 110	1 387
1953	Primera categoría		817	917	1 163	1 305
1954	Primera categoría		817	917	1 098	1 233
1955	Primera categoría		817	917	1 049	1 177
1956	Primera categoría - Normalista de Segundo Grado	Con menos de 5 años de servicios oficiales	1 820	1 820	2 216	2 216
1957	Primera categoría - Normalista de Segundo Grado	Con menos de 5 años de servicios oficiales	1 820	1 820	2 064	2 064
1958	Primera categoría - Normalista de Segundo Grado	Con menos de 5 años de servicios oficiales	1 820	1 820	1 912	1 912
1959	Primera categoría - Normalista de Segundo Grado	Con menos de 5 años de servicios oficiales	1 820	2 220	1 693	2 066

Continúa...

...Continúa

Año	Denominación de los docentes con título pedagógico o licenciatura en educación	Tiempo de servicio	Remuneración nominal		Remuneración real (año base=1999, deflactor IPG GRADE)	
			Básica	Total	Básica	Total
1960	Primera categoría - Normalista de Segundo Grado	Con menos de 5 años de servicios oficiales	2 220	2 766	1 896	2 363
1961	Primera categoría - Auxiliares	Con menos de 5 años de servicios	2 300	2 990	1 852	2 407
1962	Primera categoría - Auxiliares	Con menos de 5 años de servicios	2 300	2 990	1 736	2 256
1963	Primera categoría - Auxiliares	Con menos de 5 años de servicios	2 300	2 990	1 637	2 128
1964	Primera categoría - Auxiliares	Con menos de 5 años de servicios	2 300	3 290	1 491	2 133
1965	Primera categoría - Docentes	Hasta con 4 años de servicios oficiales y fiscalizados	3 090	4 509	1 722	2 513
1966	Primera categoría - Docentes	Hasta con 4 años de servicios oficiales y fiscalizados	4 215	5 447	2 158	2 788
1967	Primera categoría - Docentes	Hasta con 4 años de servicios oficiales y fiscalizados	4 215	5 447	1 963	2 537
1968	Primera categoría - Docentes	Hasta con 4 años de servicios oficiales y fiscalizados	4 215	5 447	1 648	2 129
1969	Primera categoría - Docentes	Hasta con 4 años de servicios oficiales y fiscalizados	4 215	5 447	1 551	2 004
1970	Primera categoría	Hasta con 5 años de servicios	4 800	5 328	1 684	1 869
1971	Primera categoría	Hasta con 5 años de servicios	4 800	6 728	1 577	2 210
1972	Primera categoría	Hasta con 5 años de servicios	4 800	7 128	1 472	2 186
1973	Primera categoría	Hasta con 5 años de servicios	7 800	9 568	2 185	2 680

Año	Denominación de los docentes con título pedagógico o licenciatura en educación	Tiempo de servicio	Remuneración nominal		Remuneración real (año base=1999, deflactor IPG GRADE)	
			Básica	Total	Básica	Total
1974	Primera categoría (RB V-7)	Menos de 15 años	8 800	11 808	2 109	2 830
1975	Primera categoría (RB V-7)	Menos de 15 años	8 800	13 792	1 706	2674
1976	Primera categoría (RB V-7)	Menos de 15 años	8 800	13 792	1 278	2 003
1977	Segundo Nivel - 30 horas cronológicas (nivel de ingreso al servicio)	Hasta con 15 años de servicio	10 600	18 202	1 115	1 915
1978	Segundo Nivel - 30 horas cronológicas (nivel de ingreso al servicio)	Hasta con 15 años de servicio	10 600	24 432	706	1 628
1979	Segundo Nivel - Profesionales de educación y 30 horas cronológicas	Con menos de 10 años de servicios	25 200	42 481	1 001	1 688
1980	Tercer Nivel - Licenciados en educación y equivalentes con 30 horas cronológicas	Entre 5 a 10 años de servicios magisteriales	35 000	69 127	880	1737
1981	Tercer Nivel - Licenciados en educación y equivalentes con 30 horas cronológicas	Entre 5 a 10 años de servicios magisteriales	51 400	114 213	619	1374
1982	Profesor de Aula de I y II Ciclos de Educación Básica (Educación Primaria)	Entre 5 a 10 años de servicios magisteriales	90 000	168 823	639	1199
1983	Profesor de Aula de I y II Ciclos de Educación Básica (Educación Primaria)	Entre 5 a 10 años de servicios magisteriales	156 000	224 800	504	727
1984	Profesor de Aula de I y II Ciclos de Educación Básica (Educación Primaria)	Entre 5 a 10 años de servicios magisteriales	515 000	687 600	1 099	1467
1985	Profesor de Aula de I y II Ciclos de Educación Básica (Educación Primaria)	Entre 5 a 10 años de servicios magisteriales	675 000	1 185 474	520	914
1986	Nivel IV - Con 30 horas pedagógicas	Hasta 10 años de servicios	1 540	3 433	715	1593
1987	Nivel IV - Con 30 horas pedagógicas	Hasta 10 años de servicios	3 120	9 092	853	2487

Continúa...

...Continúa

Año	Denominación de los docentes con título pedagógico o licenciatura en educación	Tiempo de servicio	Remuneración nominal		Remuneración real (año base=1999, deflactor IPG GRADE)	
			Básica	Total	Básica	Total
1988	Nivel IV - Con 30 horas pedagógicas	Hasta 10 años de servicios	3 120	18 479	232	1373
1989	Nivel IV - Con 30 horas pedagógicas	Hasta 10 años de servicios	50 000	945 755	107	2 020
1990	Nivel IV - Con 30 horas pedagógicas	Hasta 10 años de servicios	63 400	11 184 890	1	130
1991	Nivel IV - Con 30 horas pedagógicas	Hasta 10 años de servicios	30	111	113	414
1992	Nivel IV - Con 30 horas pedagógicas	Hasta 10 años de servicios	30	196	80	517
1993	Nivel IV - Con 30 horas pedagógicas	Hasta 10 años de servicios	30	266	57	501
1994	Nivel IV - Con 30 horas pedagógicas	Hasta 10 años de servicios	30	515	45	763
1995	Nivel IV - Con 30 horas pedagógicas	Hasta 10 años de servicios	30	532	54	944
1996	Nivel IV - Con 30 horas pedagógicas	Hasta 10 años de servicios	30	617	36	737
1997	Nivel IV - Con 30 horas pedagógicas	Hasta 10 años de servicios	30	716	34	803
1998	Nivel IV - Con 30 horas pedagógicas	Hasta 10 años de servicios	30	716	32	749
1999	Nivel IV - Con 30 horas pedagógicas	Hasta 10 años de servicios	30	830	30	830

Fuente: Legislación oficial sobre remuneraciones docentes de diferentes años.
Elaboración: GRADE

Anexo B

Cuadro B1. Determinantes del ingreso en el Perú, 1997

Sub muestra Lima

	(1) Ing. original	(2) Ing. ajustado x meses trabajados	(3) Ing. ajustado al 10%	(4) Ing. ajustado al 20%	(5) Ing. ajustado al 30%	(6) Ing. ajustado al 40%
Años de escolaridad	0,076 (12,73)**	0,074 (12,49)**	0,074 (12,49)**	0,074 (12,49)**	0,074 (12,49)**	0,074 (12,49)**
Experiencia potencial x 10-1	0,094 (2,45)*	0,103 (2,71)**	0,103 (2,71)**	0,103 (2,71)**	0,103 (2,71)**	0,103 (2,71)**
Experiencia potencial2 x 10-1	-0,008 (1,28)	-0,010 (1,53)	-0,010 (1,53)	-0,010 (1,53)	-0,010 (1,53)	-0,010 (1,53)
Experiencia en la ocupación x 10-1	0,195 (3,09)**	0,211 (3,37)**	0,211 (3,37)**	0,211 (3,37)**	0,211 (3,37)**	0,211 (3,37)**
Experiencia en la ocupación2 x 10-1	-0,049 (2,37)*	-0,053 (2,56)*	-0,053 (2,56)*	-0,053 (2,56)*	-0,053 (2,56)*	-0,053 (2,56)*
Es casado o conviviente	0,018 (0,50)	0,010 (0,27)	0,010 (0,27)	0,010 (0,27)	0,010 (0,27)	0,010 (0,27)
Es mujer	-0,373 (11,47)**	-0,369 (11,42)**	-0,369 (11,42)**	-0,369 (11,42)**	-0,369 (11,42)**	-0,369 (11,42)**
Es docente	-0,417 (2,31)*	-0,242 (1,35)	-0,338 (1,88)	-0,425 (2,36)*	-0,505 (2,81)**	-0,579 (3,22)**
Es docente mujer	0,390 (1,87)	0,387 (1,87)	0,387 (1,87)	0,387 (1,87)	0,387 (1,87)	0,387 (1,87)
Personas en el hogar (solo miembros)	-0,012 (1,71)	-0,012 (1,69)	-0,012 (1,69)	-0,012 (1,69)	-0,012 (1,69)	-0,012 (1,69)
Está afiliado a un sindicato	0,195 (1,37)	0,186 (1,32)	0,186 (1,32)	0,186 (1,32)	0,186 (1,32)	0,186 (1,32)
Trabaja en el sector público	-0,121 (1,70)	-0,128 (1,82)	-0,128 (1,82)	-0,128 (1,82)	-0,128 (1,82)	-0,128 (1,82)
Está afiliado a un sindicato y ocupado en el sector público	-0,293 (1,36)	-0,255 (1,19)	-0,255 (1,19)	-0,255 (1,19)	-0,255 (1,19)	-0,255 (1,19)
Tiene contrato permanente	0,614 (10,97)**	0,689 (12,39)**	0,689 (12,39)**	0,689 (12,39)**	0,689 (12,39)**	0,689 (12,39)**
Tiene contrato a plazo fijo y otras modalidades	0,403 (7,61)**	0,429 (8,18)**	0,429 (8,18)**	0,429 (8,18)**	0,429 (8,18)**	0,429 (8,18)**
Es trabajador independiente	0,091 (2,26)*	0,079 (1,97)*	0,079 (1,97)*	0,079 (1,97)*	0,079 (1,97)*	0,079 (1,97)*
Realizó estudios en universidad	0,407 (8,01)**	0,416 (8,23)**	0,416 (8,23)**	0,416 (8,23)**	0,416 (8,23)**	0,416 (8,23)**
Realizó estudios de postgrado	0,419 (4,45)**	0,422 (4,51)**	0,422 (4,51)**	0,422 (4,51)**	0,422 (4,51)**	0,422 (4,51)**
Constante	-0,289 (3,30)**	-0,287 (3,30)**	-0,287 (3,30)**	-0,287 (3,30)**	-0,287 (3,30)**	-0,287 (3,30)**
Observaciones	2740	2738	2738	2738	2738	2738
R cuadrado ajustado	0,36	0,38	0,38	0,37	0,37	0,37

Variable dependiente: ingreso horario en la ocupación principal deflactado a soles de Lima

Valor absoluto del estadístico t reportado en paréntesis.

* significativo al 5%; ** significativo al 1%.

Cuadro B2. Determinantes del ingreso en el Perú, 1997

Sub muestra resto urbano

	(1) Ing. original	(2) Ing. ajustado x meses trabajados	(3) Ing. ajustado al 10%	(4) Ing. ajustado al 20%	(5) Ing. ajustado al 30%	(6) Ing. ajustado al 40%
Años de escolaridad	0,051 (22,27)**	0,050 (22,27)**	0,050 (22,27)**	0,050 (22,27)**	0,050 (22,27)**	0,050 (22,27)**
Experiencia potencial x 10-1	0,174 (10,87)**	0,177 (11,05)**	0,177 (11,05)**	0,177 (11,05)**	0,177 (11,05)**	0,177 (11,05)**
Experiencia potencial2 x 10-1	-0,024 (9,45)**	-0,024 (9,63)**	-0,024 (9,63)**	-0,024 (9,63)**	-0,024 (9,63)**	-0,024 (9,63)**
Experiencia en la ocupación x 10-1	0,034 (1,67)	0,035 (1,71)	0,035 (1,71)	0,035 (1,71)	0,035 (1,71)	0,035 (1,71)
Experiencia en la ocupación2 x 10-1	-0,012 (2,29)*	-0,012 (2,32)*	-0,012 (2,32)*	-0,012 (2,32)*	-0,012 (2,32)*	-0,012 (2,32)*
Es casado o conviviente	0,000 (.)	0,000 (.)	0,000 (.)	0,000 (.)	0,000 (.)	0,000 (.)
Es mujer	0,061 (3,78)**	0,061 (3,77)**	0,061 (3,77)**	0,061 (3,77)**	0,061 (3,77)**	0,061 (3,77)**
Es docente	-0,337 (22,97)**	-0,336 (22,88)**	-0,336 (22,88)**	-0,336 (22,88)**	-0,336 (22,88)**	-0,336 (22,88)**
Es docente mujer	0,113 (2,21)*	0,303 (5,94)**	0,208 (4,08)**	0,121 (2,37)*	0,041 (0,80)	-0,033 (0,65)
Personas en el hogar (solo miembros)	0,301 (5,06)**	0,292 (4,92)**	0,292 (4,92)**	0,292 (4,92)**	0,292 (4,92)**	0,292 (4,92)**
Está afiliado a un sindicato	0,005 (1,69)	0,005 (1,59)	0,005 (1,59)	0,005 (1,59)	0,005 (1,59)	0,005 (1,59)
Trabaja en el sector público	0,664 (10,08)**	0,649 (9,88)**	0,649 (9,88)**	0,649 (9,88)**	0,649 (9,88)**	0,649 (9,88)**
Está afiliado a un sindicato y ocupado en el sector público	0,091 (3,12)**	0,089 (3,04)**	0,089 (3,04)**	0,089 (3,04)**	0,089 (3,04)**	0,089 (3,04)**
Tiene contrato permanente	-0,668 (9,04)**	-0,639 (8,65)**	-0,639 (8,65)**	-0,639 (8,65)**	-0,639 (8,65)**	-0,639 (8,65)**
Tiene contrato a plazo fijo y otras modalidades	0,552 (16,30)**	0,639 (18,90)**	0,639 (18,90)**	0,639 (18,90)**	0,639 (18,90)**	0,639 (18,90)**
Es trabajador independiente	0,383 (13,63)**	0,402 (14,35)**	0,402 (14,35)**	0,402 (14,35)**	0,402 (14,35)**	0,402 (14,35)**
Realizó estudios en universidad	0,156 (8,33)**	0,151 (8,11)**	0,151 (8,11)**	0,151 (8,11)**	0,151 (8,11)**	0,151 (8,11)**
Realizó estudios de postgrado	0,245 (10,13)**	0,245 (10,15)**	0,245 (10,15)**	0,245 (10,15)**	0,245 (10,15)**	0,245 (10,15)**
Constante	0,202 (3,03)**	0,199 (2,98)**	0,199 (2,98)**	0,199 (2,98)**	0,199 (2,98)**	0,199 (2,98)**
Observaciones	-0,270	-0,279	-0,279	-0,279	-0,279	-0,279
R cuadrado ajustado	(7,58)** 16407 0,25	(7,86)** 16404 0,28	(7,86)** 16404 0,27	(7,86)** 16404 0,27	(7,86)** 16404 0,26	(7,86)** 16404 0,26

Variable dependiente: ingreso horario en la ocupación principal deflactado a soles de Lima

Valor absoluto del estadístico t reportado en paréntesis.

* significativo al 5%; ** significativo al 1%.

Anexo C

Construcción del ingreso horario

El ingreso horario ajustado es un cociente que resulta de dividir la remuneración anual percibida en la ocupación principal entre el total de horas de trabajo anual. La remuneración anual se calcula multiplicando el ingreso mensual en la ocupación principal por el número de meses al año durante los cuales se recibe remuneración. A este resultado se le suma el total de bonificaciones recibidas en los últimos 12 meses. El total de horas de trabajo anual es el producto del número de horas de trabajo semanal en la ocupación que declara el individuo por un factor de ajuste que compensa el hecho de que un maestro podría estar sub reportando las horas trabajadas al no considerar las horas utilizadas fuera del centro educativo. El total de horas de trabajo a la semana calculado se multiplica esta vez por el número de semanas efectivas de trabajo al año.

$$IH_{aj} = \frac{(Y * M) + B}{(H * F) * S}$$

Donde:

- IH_{aj} : Ingreso horario ajustado en la ocupación principal
- Y : Ingreso mensual en la ocupación principal
- M : Meses durante los que reciben remuneración al año
- B : Total de bonificaciones recibidas en los últimos 12 meses
- H : Horas de trabajo a la semana en la ocupación principal
- F : Factor de ajuste
- S : Semanas efectivas de trabajo al año

La siguiente tabla muestra los supuestos usados para construir el ingreso de acuerdo con la categoría ocupacional de cada individuo: meses durante los que recibe remuneración, semanas efectivas de trabajo al año y el factor de ajuste.

<i>Categoría ocupacional</i>	<i>Supuestos</i>		
	<i>Meses durante los que reciben remuneración</i>	<i>Semanas efectivas de trabajo al año</i>	<i>Factor de ajuste</i>
	<i>M</i>	<i>S</i>	<i>F</i>
Maestros permanentes privados y públicos	12	38	1,4
Maestros contratados privados y públicos	10	38	1,4
Maestros sin contrato públicos y privados	10	38	1,4
Maestros independientes públicos y privados	10	38	1,4
Maestros públicos pagados con locación de servicios (recibos de honorarios)	10	38	1,4
Asalariados permanentes privados y públicos	12	48	1,0
Asalariados temporales privados y públicos	12	50	1,0
Independientes	12	52	1,0
Asalariados informales	12	52	1,0

Acerca de los autores

PATRICIA ARREGUI es socióloga egresada de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Obtuvo su maestría y concluyó sus estudios doctorales en Sociología en la Universidad Johns Hopkins de Baltimore, Maryland. Trabaja en GRADE como investigadora principal desde 1985 y fue directora ejecutiva de la institución entre 1988 y 1998. Su trabajo de investigación ha girado en torno a temas de política educativa. Ha realizado varios estudios de diagnóstico sobre diversos aspectos de la educación superior técnica, la formación magisterial y la educación universitaria en el Perú. En los últimos años se ha dedicado a temas de evaluación y medición del aprendizaje escolar. Actualmente coordina desde GRADE un grupo de trabajo regional sobre estándares y evaluación, en el marco del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), cuyo comité ejecutivo ha integrado. Ha realizado diversos trabajos de consultoría para organismos internacionales y para el Ministerio de Educación del Perú. Es miembro del Consejo Nacional de Educación.

MARTÍN BENAVIDES es Ph. D. en Sociología por la Universidad Estatal de Pennsylvania, universidad en la que obtuvo también una maestría en políticas educativas. Obtuvo su bachillerato en Ciencias Sociales con mención en Sociología y la licenciatura en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente es investigador principal de GRADE, donde está analizando temas de educación, desigualdad y descentralización. Además es profesor contratado del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Perú.

SANTIAGO CUETO obtuvo su doctorado en Psicología Educativa en la Universidad de Indiana, Estados Unidos. Sus estudios han estado vinculados a los factores del estudiante y de su entorno que explican el éxito escolar, especialmente en contextos de pobreza. Actualmente es director ejecutivo de GRADE en Lima, secretario ejecutivo del Fondo de Investigaciones Educativas, un proyecto de PREAL para América Latina, y profesor ordinario de la Sección de Psicología de la Universidad Católica del Perú.

BARBARA C. HUNT ha sido directora de escuela primaria y maestra en todos los niveles, así como en programas de alfabetización para adultos. Su compromiso con el Perú comenzó en 1963, cuando se trasladó a Lima, y se desempeñó como profesora de inglés en el Instituto Cultural Peruano Norteamericano y como voluntaria para enseñar a leer en castellano a mujeres de la sierra que se habían trasladado a la capital. Luego de culminar su maestría en Lectura, trabajó en los colegios de las zonas más pobres de la ciudad de Trenton, Nueva Jersey. En Massachusetts trabajó como directora de Educación Especial, como coordinadora de Lectura de inicial, primaria y secundaria, y además culminó su doctorado en Lectura y Desarrollo del Lenguaje en la Universidad de Boston. Luego de laborar por diez años como directora de un colegio de primaria en Belmont, Massachusetts, regresó al Perú, donde vivió entre 1993 y 1996. Trabajó 14 meses en el Ministerio de Educación, ayudando a diseñar el programa de capacitación de los docentes PLANCAD dentro del marco del proyecto MECEP financiado por el gobierno del Perú y el Banco Mundial. Desde entonces, ha brindado consultorías para mejoras en Educación tanto en el Perú como en Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Egipto, Jamaica y Bulgaria.

JAIME SAAVEDRA es doctor en Economía de la Universidad de Columbia en Nueva York y licenciado en Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Sus áreas de interés son economía del trabajo, economía de la educación y políticas sociales. Actualmente ocupa el cargo de gerente regional, Sector de Pobreza y Género, Dirección de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Región de América Latina y el Caribe en el Banco Mundial, Washington, EEUU. Se ha desempeñado como director ejecutivo e investigador principal del GRADE y también como miembro del Consejo Nacional del Tra-

bajo y Promoción Social. Ha realizado trabajos de consultoría e investigación con el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina, las Naciones Unidas, la Oficina Internacional del Trabajo y los Ministerios de Educación, Trabajo e Industrias del Perú. Anteriormente, fue investigador visitante en el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Toronto y enseñó economía en la Universidad Católica. Ha sido también asesor principal del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, miembro de la Comisión Consultiva, así como director alterno en la Comisión Nacional para la Pequeña y Micro Empresa. También ha sido miembro del Comité de Directores del Consorcio de Investigación Económica y Social.

WALTER SECADA recibió el Ph. D en Educación de la Universidad de Northwestern. Ha sido director asociado del National Center for Improving Student Achievement in Mathematics and Science e investigador principal del Center of Organization and Restructuring Schools, profesor en la Universidad de Wisconsin en Madison y director del Comprehensive Center Region VI. Actualmente es profesor en la Universidad de Miami. Sus publicaciones e intereses principales giran en torno a la equidad educativa, la deserción escolar, reestructuración y reformas educativas, educación matemática, educación bilingüe y educación multicultural.