

Por una educación de calidad para el Perú

*Estándares, rendición de cuentas y
fortalecimiento de capacidades*



BANCO MUNDIAL

Por una educación de calidad para el Perú

*Estándares, rendición de cuentas y
fortalecimiento de capacidades*



BANCO MUNDIAL

© 2006, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial
1818 H Street N. W.
Washington, D. C. 20433, Estados Unidos de Norteamérica
Página web: www.worldbank.org
Correo electrónico: feedback@worldbank.org

Este volumen ha sido producido por el personal del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Los estudios de esta serie son informes técnicos preparados para uso interno del Banco, como parte de su continua labor de análisis de las condiciones socioeconómicas de sus países miembros y para facilitar el diálogo con sus respectivos gobiernos. Algunos de los informes de esta serie son producidos sin demora para el uso inmediato de los gobiernos, la academia, el sector privado y la sociedad civil. Por ello, la edición no sigue por completo las normas establecidas para las publicaciones formales de libros del Banco. Por otra parte, algunas de las fuentes citadas no son de fácil acceso pues se trata de documentos de trabajo.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en esta publicación no necesariamente reflejan la opinión de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial o de los gobiernos que representan. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación.

Derechos y permisos

La propiedad intelectual de los materiales de esta publicación está registrada. La copia o la transmisión de partes o de toda esta obra sin permiso pueden constituir una violación de la legislación aplicable. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial promueve la difusión de su trabajo y por lo general concede rápidamente permiso para reproducir partes de este libro.

Si desea solicitar permiso para fotocopiar o reimprimir una parte de esta obra, por favor envíe una solicitud con la información completa a Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA; teléfono: 978-750-8400; fax: 978-750-4470; página web: www.copyright.com o a la dirección en el Perú mencionada arriba.

Cualquier pregunta sobre derechos y licencias, incluyendo los derechos subsidiarios, deberá dirigirse a la Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2422; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Para la edición en español:
© Banco Mundial, Oficina en el Perú
Álvarez Calderón 185
San Isidro, Lima
Primera edición: diciembre de 2006
Tirada: 2.000 ejemplares
ISBN 9972-2739-1-1

Diseño de carátula: Banco Mundial
Foto de carátula: Archivo Banco Mundial
Diagramación, impresión y encuadernación: Tarea Asociación Gráfica Educativa, Lima- Perú

Hecho el depósito legal 2007-00096 en la Biblioteca Nacional del Perú.

Contenido

Prefacio	ix
Reconocimientos	xi
Resumen ejecutivo	xiii
Siglas y acrónimos	xix
Capítulo 1	
Examen global de los indicadores actuales	1
1.1. Cobertura	1
1.2. Aprendizaje y calidad	3
Capítulo 2	
Diagnóstico educativo y recomendaciones	9
2.1. Un caudal de investigaciones peruanas sobre «qué funciona» en la enseñanza	9
2.2. El caudal existente de sugerencias de política	16
2.3. Otros impedimentos	19
Capítulo 3	
El enfoque del triángulo de rendición de cuentas	23
Capítulo 4	
Financiamiento de la educación	27
4.1. Patrones del gasto educativo	27
4.2. La eficiencia del sistema educativo	32
4.3. Incidencia del gasto y equidad	39
4.4. Distribución de resultados	48
4.5. Resumen de la desigualdad de beneficios	57
4.6. Atención especial al gasto en docentes	60
4.7. Otras provisiones de insumos	65
Capítulo 5	
¿Por qué razón algunos niños peruanos no terminan la secundaria?	69
5.1. Las evidencias cuantitativas	70
5.2. Retornos a la educación	75
5.3. Análisis cualitativo de las motivaciones de la deserción	76
5.4. Implicaciones de política	80

Capítulo 6

La lectura en los primeros grados: un estudio de caso en el uso de estándares 83

6.1. Patrones simples de lectura 84

6.2. Fines, método y muestra 87

6.3. Resultados básicos 89

6.4. Un análisis causal relacionado con los estándares y el apoyo 94

Capítulo 7

Cuestiones de administración de los centros educativos 99

7.1. Comportamiento y elección de las escuelas públicas del Perú 99

7.2. La relación directa entre los centros educativos y la comunidad: Fe y
Alegría y el modelo de «autonomía dirigida» 111

Capítulo 8

Progreso y parálisis en la Educación Bilingüe Intercultural: un problema especial con los estándares 125

8.1. El problema 125

8.2. ¿Qué se necesita y qué está haciendo el Perú? 127

8.3. Una cuestión especial relacionada con el «contrato» y la rendición de cuentas: los estándares y la estandarización en la EBI 130

Capítulo 9

Participación y descentralización: poco efecto, cierto potencial 137

9.1. El nivel del centro educativo 138

9.2. Los niveles por encima de los centros educativos 139

9.3. ¿Una forma de avanzar en la voz y la participación? Oportunidades y peligros de la descentralización 142

Capítulo 10

Recomendaciones de política 147

10.1. Estándares 147

10.2. Rendición de cuentas 149

10.3. Apoyo 151

Anexo 1 155

Anexo 2 156

Bibliografía 159

LISTA DE CUADROS

1.1.	Datos de cobertura del sistema educativo para el Perú y América Latina como un todo	2
2.1.	Factores asociados con mejores resultados de aprendizaje en el Perú	12
2.2.	Resultados de los determinantes del aprendizaje, según la Evaluación Nacional 2001	17
2.3.	Resultados de los determinantes del aprendizaje, según la Evaluación Nacional 2001	18
2.4.	Resumen de las recomendaciones de política en parte de la bibliografía clave peruana y sobre el Perú	20
4.1.	Cálculo de patrones del gasto idóneos para el Perú	29
4.2.	Patrones de gasto claves en el Perú	33
4.3.	Incidencia de beneficios por quintil, 2003 (asumiendo un gasto igual por beneficiario)	41
4.4.	Incidencia de beneficiarios por quintil, 2003 (asumiendo un gasto desigual por beneficiario)	41
4.5.	Incidencia de beneficios o de beneficiarios – medianas internacionales en años diversos	41
4.6.	Opción demográfica y pública privada de las familias, por quintil de ingreso, como determinantes del gasto pro pobre, 2003	42
4.7.	Proporción de jóvenes matriculados en la escuela, 2003	42
4.8.	Los beneficios representados por el subsidio de la escuela pública, como proporción del gasto total del hogar en todos los hogares («incidencia relativa») 2003	45
4.9.	Gasto por alumno y niveles de pobreza por región, 2003	45
4.10.	Resumen de la desigualdad de diversos beneficios educativos	58
4.11.	Razones alumno-docente en el Perú y el promedio para América Latina ..	61
4.12.	Salarios de los docentes en el Perú, 1999-2004	62
4.13.	Suministro de libros de texto en el Perú: datos seleccionados	66
5.1.	Evidencias cuantitativas sobre la deserción escolar	71
5.2.	Retornos público y privado a la educación (%)	77
6.1.	Características básicas de la muestra para la encuesta de estándares de lectura escolar	88
6.2.	Resultados básicos	90
6.3.	Correlaciones del factor de capacidad de lectura en los centros educativos	91
6.4.	Relación entre la lectura y la comprensión	91
6.5.	Variación en la capacidad de lectura por centro educativo y por tipo de centro educativo	93
6.6.	Semana del arribo de los libros de texto al aula, según reportan los docentes	98
6.7.	Uso del tiempo en el aula por los docentes	98
7.1.	Centros educativos elegidos para evaluar los factores de eficiencia de las escuelas	102

7.2.	Conteo de factores de eficiencia	106
7.3.	Comparación de las estructuras curriculares oficial y de Fe y Alegría	116
8.1.	Tareas o requisitos necesarios para implementar con éxito la EBI y su grado de presencia en el Perú	128
8.2.	Proyectos de Educación Bilingüe Intercultural en el Perú	131

LISTA DE FIGURAS

1.1.	Puntajes PISA obtenidos y predichos	4
1.2.	Relación entre el acceso y los puntajes de aprendizaje	5
1.3.	Distribución de frecuencia del desempeño en lectura en PISA 2000	6
1.4.	Frecuencia acumulada del desempeño en lectura en PISA 2000	6
1.5.	Desigualdad económica frente a desigualdad educativa	7
3.1.	El triángulo de rendición de cuentas	24
4.1.	El impacto del gasto sobre la matrícula	36
4.2.	Eficiencia en el aprendizaje del gasto en educación del Perú	37
4.3.	Frontera de eficiencia de la educación primaria	38
4.4.	Frontera de eficiencia de la educación secundaria	39
4.5.	Correlación entre pobreza y gasto entre regiones	46
4.6.	Índice socioeconómico y desempeño en lenguaje en las escuelas	49
4.7.	Índice socioeconómico y lengua materna entre los centros educativos	51
4.8.	Variación de los resultados entre los pobres y los menos pobres, teniendo en cuenta la lengua materna	52
4.9.	Variabilidad nutricional entre los pobres y los no pobres	54
4.10.	Infraestructura, suministros y resultados del aprendizaje	54
4.11.	Índice socioeconómico y calidad del suministro de insumos	55
4.12.	Índice socioeconómico y suministro de infraestructura	55
4.13.	Resultados del aprendizaje y razón alumno-docente	57
4.14.	Residuales de los resultados del aprendizaje y razón alumno-docente	58
4.15.	Índice socioeconómico y suministros escolares	66
4.16.	Suministros escolares y aprendizaje	67
5.1.	Edad y matrícula escolar por grupo de ingresos	72
5.2.	Edad y matrícula escolar por lugar de residencia	72
5.3.	Edad y matrícula escolar por género	73
5.4.	Tasas de matrícula específicas en grados por lugar de residencia	74
5.5.	Tasas de matrícula específicas en grados: el impacto de la repetición	74
5.6.	Tasas de matrícula específicas en grados por género	75
5.7.	Retornos a la educación en el Perú	76
5.8.	Retornos a la educación en el mundo	77

Prefacio

Uno de los principales retos que es preciso superar para reducir la pobreza y acelerar el desarrollo en el Perú es la mejora en la calidad de la educación. Este libro es una contribución del Banco Mundial al debate sobre la forma de superar este reto. El país ha mostrado grandes avances en la cobertura de la educación en todos los niveles. En comparación con países vecinos —e, incluso, con países de ingresos más altos—, dichos logros son considerables. Sin embargo, las mediciones de la calidad de la enseñanza muestran que hay una enorme brecha entre la cobertura alcanzada y la calidad.

El libro propone un diagnóstico sobre el estado de la educación básica en el Perú e identifica las principales medidas necesarias para superar el actual estancamiento en la mejora de la calidad. La educación peruana se analiza a partir de comparadores internacionales, tanto latinoamericanos como de otros países en desarrollo. El análisis incluye una revisión de estadísticas de cobertura, calidad y desigualdad, y presta especial atención al gasto público en educación, examinando su distribución y nivel, y reexaminando algunos aspectos comunes desde una nueva óptica. En años recientes, diversos especialistas peruanos han realizado muchos estudios rigurosos y serios: estos se comparan entre sí —y con los resultados del análisis de este libro—, para identificar los consensos y las áreas en las que el libro ofrece un valor agregado. Este libro también incluye un análisis de temas que han sido menos estudiados, incluyendo la búsqueda de lecciones aprendidas por instituciones exitosas que trabajan en zonas pobres del país. El análisis comprende una revisión de los sistemas de administración de las escuelas de Fe y Alegría, así como de ciertas escuelas públicas prestigiosas. Finalmente, se incluye un estudio sobre algunas dificultades de la educación bilingüe específicas de Perú.

El libro presenta tres grandes recomendaciones que deben aplicarse en forma secuencial para tener éxito. Primero, es necesario generar estándares básicos, metas de calidad y sistemas de medición de la calidad. Segundo, una vez que la calidad sea mensurable, es preciso establecer sistemas claros de rendición de cuentas a partir de los estándares y metas de calidad. En este punto, los usuarios tienen una función central, pues son ellos los llamados a reclamar por su derecho a recibir servicios de calidad, y eso solo será posible cuando haya estándares y metas que establezcan con claridad sus derechos. Tercero, una vez que existan estándares y sistemas de rendición de cuentas, será necesario invertir en el fortalecimiento de la capacidad institucional de los proveedores. Esta inversión tiene que cubrir distintas áreas, incluyendo la formación y la capacitación, directamente ligadas a necesidades pedagógicas.

Este libro fue preparado por un equipo de funcionarios del Banco Mundial y de consultores peruanos liderado por Luis Crouch, su autor principal. Es uno de los productos de un proyecto de análisis multisectorial financiado por el Banco Mundial y el Ministerio Británico para el Desarrollo (DFID). El proyecto, conocido como RECURSO (Rendición de Cuentas para la Reforma Social en el Perú), contó con seis equipos que trabajaron coordinadamente a partir de un marco conceptual que pone énfasis en la rendición de

x Por una educación de calidad para el Perú

cuentas. RECURSO ha presentado sus conclusiones en varios formatos dirigidos a públicos diferentes; estos están disponibles en <www.bancomundial.org.pe/NuevoContratoSocial> e incluyen:

- un libro de síntesis,
- dos videos dirigidos a padres y dirigentes comunitarios,
- una serie de microprogramas radiales en castellano, quechua, aimara y asháninka,
- varios folletos simplificados (sobre educación, salud, asistencia social y participación social),
- diversos documentos técnicos de consulta.

DANIEL COTLEAR
Gerente Sectorial de Educación, Salud y Protección Social
Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela
Región de América Latina y el Caribe
Banco Mundial

Reconocimientos

Este documento es el resultado de la colaboración entre el autor principal, Luis Crouch, y los autores de los estudios de apoyo, así como de aportes de diversos profesionales, aunque la interpretación final y cualquier error deben atribuirse al autor principal.

Lorena Alcázar y Néstor Valdivia, de GRADE, contribuyeron con la investigación y el análisis sobre Fe y Alegría, escuelas eficientes y problemas de deserción escolar. Marcela Echegaray, Consuelo Pasco y Jessyca Sampe, de TAREA, aportaron la investigación y el análisis sobre lectura y el uso de estándares en los grados iniciales de la educación peruana. Lilliam Hidalgo Collazos e Ingrid Guzmán Sota, también de TAREA, realizaron la investigación y los comentarios sobre Educación Intercultural Bilingüe. Flavio Figallo, de la Pontificia Universidad Católica del Perú, contribuyó al análisis de la voz y los temas de la participación. Pablo Lavado jugó un papel decisivo en la mayor parte del análisis de las cifras y fue el autor principal de algunas secciones, como la de las tasas de retorno a la educación. Helen Abadzi, del Banco Mundial, hizo valiosos comentarios y elaboró el material sobre estándares de lectura. Finalmente, todos los colegas miembros del equipo RECURSO aportaron una valiosa retroalimentación así como oportunidades de discusión profesional y enriquecimiento mutuo durante las prolongadas reuniones de equipo, lideradas por Daniel Cotlear.

El estudio se benefició de la revisión y los agudos comentarios de colegas del Banco Mundial como Bárbara Bruns, Ernesto Cuadra, Bob Prouty y Kin Bing Wu (revisores formales), y Ariel Fizbein y Eduardo Vélez, así como del personal y consultores del Banco Mundial residentes en Lima, entre ellos John Newman, Betty Alvarado, Livia Benavides, Luisa Yesquén, Sandra Arzubiaga y Carmen Osorio.

Barbara Hunt, quien viene estudiando el sector educación peruano durante largo tiempo, realizó importantes comentarios como revisora externa.

Intelectuales, técnicos y líderes políticos peruanos, con su apoyo y planteamiento de retos, hicieron de este un mejor producto y sus comentarios fueron muy valiosos para dar forma a nuestras percepciones. Nos referimos a Santiago Cueto, Juan Fernando Vega, Nicolás Lynch, Manuel Bello, Manuel Iguiñiz, Sigfredo Chiroque, Martín Vegas, Patricia Salas O'Brien, Gloria Helfer, Mercedes Cabanillas y Richard Webb. Los equipos técnicos en materia de educación de los partidos políticos compartieron con nosotros sus ideas durante el diálogo de políticas; desde aquí reconocemos y agradecemos su tiempo e interés.

Entre otras agencias donantes, se recibió apoyo y retroalimentación de Mark Lewis (DFID), Fernando Bolaños (USAID) y Antonieta de Harwood (USAID/AED, Jefe del Proyecto Aprender).

En el Gobierno, extendemos nuestro agradecimiento a todos aquellos que contribuyeron con información, con su tiempo al concedernos entrevistas, y a quienes, en general, facilitaron el proceso, incluyendo el ministro de Educación Javier Sota Nadal y el viceministro de Educación Idel Vexler, así como Gustavo Cabrera, Giuliana Espinosa, Flormarina Guardia, Liliana Miranda, Luis Paz, Enrique Prochaska y Patricia Valdivia, del Ministerio de Educación.

Resumen ejecutivo

Situación actual

En el Perú ha habido grandes avances en la cobertura educativa. Las tasas brutas de matrícula en todos los niveles educativos son más altas que —o, dentro de los errores de medida, tan altas como— las de países que tienen un ingreso per cápita similar en América Latina. Las tasas de alumnos con escolaridad completa también son elevadas: casi 100% en la escuela primaria y alrededor de 65% en secundaria. Si bien el equilibrio de género no es el ideal, se parece mucho al de otros países de América Latina. En realidad, hay que reconocer que parte de esta matrícula se da en centros educativos en los cuales la calidad de la infraestructura no es óptima, razón por la cual se podría cuestionar la naturaleza de dicha cobertura. Además, la mayoría de los alumnos que no terminan la secundaria se ven impedidos de hacerlo por problemas económicos (pobreza, costo de las pensiones, necesidad de trabajar), sociales (embarazo o matrimonio, alienación juvenil, pandillas) y de calidad educativa (no se considera que la escuela sea útil), no por la falta de disponibilidad de centros educativos.

El Perú tiene un problema de calidad, si consideramos los niveles de aprendizaje como un valor indicativo. El país ha participado en dos evaluaciones internacionales de logros del aprendizaje: Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) y el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). En PISA, el puntaje peruano fue el menor de América Latina (alrededor de 20% por debajo del promedio de Chile, Argentina, Brasil y México), y muy inferior al de otros países de ingreso medio con un creciente logro educativo —como Tailandia—, con los cuales el Perú tendrá que competir. Únicamente alrededor de 5% de los estudiantes peruanos se desempeñan al nivel del promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Las evaluaciones nacionales del estudiantado en el país arrojan resultados decepcionantes: apenas alrededor de 20% de los alumnos alcanza el nivel deseado. En nuestra propia evaluación simple de la lectura, solo 20% de los alumnos de 1^{er} y 2^o grado se desempeñaba a un nivel aceptable.

Es importante tener en cuenta que el Perú tiene un ingreso per cápita insuficiente, una carga demográfica relativamente alta y pobres niveles de lectura y escritura en las generaciones previas. Así, no resulta muy sorprendente el nivel promedio de desempeño de los alumnos. Parece más interesante el hecho de que haya una gran desigualdad en el desempeño en el Perú, así como una brecha significativa entre los niveles de matrícula y de desempeño. En matemática, por ejemplo —y tomando en cuenta tanto la prueba PISA como la prueba de Enseñanza Integrada de Ciencia y Matemáticas (TIMSS)—, la desigualdad interna del Perú fue la más alta después de Sudáfrica. Además, y a diferencia de la mayoría de los países, en el Perú la desigualdad no puede ser explicada únicamente en términos económicos. Otros factores parecen estar operando, como la discriminación lingüística o cultural, o la poca atención prestada al desarrollo pedagógico de los pobres. Además, la desigualdad en los logros del aprendizaje entre los pobres es más alta que entre los más acomodados.

En efecto, la desigualdad entre los pobres es la mitad de alta que aquella entre pobres y ricos. No hay ni micro ni macro evidencias de que la calidad baja y altamente variable entre los pobres se deba sobre todo a limitaciones en los recursos. Todo esto sugiere que el problema es la falta de estándares y de rendición de cuentas, lo cual viene acompañado por la falta de modelos pedagógicos eficaces y otras formas de apoyo (verbigracia, complementos nutricionales) para los pobres. Por último, en el Perú el contraste entre logros y matrícula es muy alto. En la mayoría de los países con tasas de matrícula alta, el logro es razonablemente alto. Esto no ocurre en el Perú: hay un gran desequilibrio entre las tasas de matrícula y lo que los jóvenes realmente aprenden. Probablemente esto significa que el mercado laboral va a tener problemas para absorber a tantos jóvenes a quienes se les está haciendo creer que son educados, pero que en realidad no saben mucho. Es imposible predecir las consecuencias que esto tendrá para la cohesión y la tranquilidad social, pero no es probable que sea positivo.

Los determinantes de la calidad y del aprendizaje parecen ser los siguientes, en orden de prioridad: la calidad de la administración y del esfuerzo laboral, la pobreza, la lengua materna y la provisión de recursos. El sector educación puede hacer mucho con respecto al primer y al tercer factor: puede mejorar los niveles de administración, calidad y de esfuerzo laboral. También puede tratar los aspectos relativos a una pedagogía apropiada para niños cuya lengua materna no es el castellano. Evidentemente, la pobreza es difícil de tratar solo con políticas sectoriales: la solución a este problema requiere de colaboración intersectorial, así como un crecimiento económico amplio. Asimismo ayudaría que hubiese un mayor gasto para los pobres —con niveles de transparencia—, en especial en los recursos que se sabe marcan una diferencia en los logros. Pero el problema más importante que sí se puede tratar es la pésima calidad de la administración en el sector.

La cuestión de los modelos pedagógicos para los niños cuya lengua materna no es el castellano —aproximadamente la cuarta parte— es importante, pero no desalentadora. Los resultados muestran que, después de la administración y la pobreza, la lengua materna es un determinante importante e independiente de los logros de aprendizaje. Ha habido diez grandes esfuerzos encaminados a mejorar la educación bilingüe. Sin embargo, se han hecho muy pocas evaluaciones sistémicas de dichos esfuerzos, en consecuencia es relativamente poco lo que sabemos sobre cómo manejar este punto.

En el Perú, el gasto en educación es de alrededor de 3% del producto bruto interno (PBI) —bajo en comparación con otros países—. Aunque el gasto ha sido relativamente eficiente en la generación de cobertura, no lo ha sido en la generación de calidad. El Perú se encuentra cerca del límite de lo que un país puede hacer para generar cobertura a través del gasto, pero está muy por debajo del límite —o incluso del promedio— de lo que se puede hacer para convertir el gasto en logro educativo. Además, los patrones del gasto son ineficientes: se gasta demasiado en salarios y no lo suficiente en otras formas de apoyo. Los salarios en general se han incrementado en el Perú en los últimos años, pero no hay un compromiso recíproco de los grupos de interés de los docentes por mejorar la calidad o ser evaluados (aunque recientemente sí parece haber ciertos cambios en la dirección correcta). Por último, no se está usando ningún sistema de indicadores o estándares que permita a los administradores relacionar el gasto con la calidad, o a los usuarios individuales saber si el sistema viene cumpliendo. Hay, en efecto, pocos sistemas de control de calidad, y ciertamente no hay gestiones orientadas a la entrega de calidad a cambio de dinero. En

estas circunstancias, no sería sabio simplemente gastar para conseguir calidad. Y sin embargo, esta parece ser la tendencia dominante en el Perú.

El pacto social clave en el sector educación —establecido en años recientes— solo tiene un objetivo numérico: gastar. También cuenta con algunos objetivos de calidad, pero estos no han sido especificados numéricamente, y no hay consenso sobre el hecho de que deban serlo. Además, en estas políticas y planes no se postula ningún mecanismo causal entre el incremento en el gasto y la mejora en la calidad que se espera alcanzar. Por último, queda claro que el gasto relativamente bajo en educación en el Perú no es cuestión de un establecimiento de prioridades sectoriales dentro del presupuesto público, sino de un pobre esfuerzo fiscal. Así, si bien el Perú tal vez debería gastar más en educación para mejorar la calidad, es probable que sea más difícil generar este gasto y administrarlo de modo apropiado en las condiciones actuales. Parte de este pobre esfuerzo fiscal probablemente se deba a que las autoridades económicas y los contribuyentes desconfían del manejo público de la calidad en la provisión de servicios. Por ende, un modo más fructífero de proceder requerirá primero de una mejora en los sistemas de control de calidad y sistemas administrativos de calidad, que busquen generar, en el público contribuyente y en las autoridades económicas, la confianza en que el gasto va a ser bien administrado.

Recomendaciones de política

Dado el diagnóstico esbozado, las siguientes recomendaciones de política saltan a primer plano:

Estándares El Perú debe fijar estándares de aprendizaje claros y específicos.¹ La especificidad debe referirse tanto al nivel o grado como a la claridad de los objetivos. Por ejemplo, estos últimos deberían existir, como mínimo, por grado, e idealmente por semestre. Los objetivos deben ser enunciados en términos específicos: medición de niveles

1. Como el término **estándares** se utiliza a lo largo de todo este documento, es importante hacer algunas precisiones. En primer lugar, con **estándares** queremos decir, en el contexto del aprendizaje, tanto un sistema de medición o «métrica» como forma de medir el desempeño de un educando (por ejemplo, el número de palabras correctamente leídas por minuto), como objetivos numéricos específicos por alcanzar (verbigracia, ser capaz de leer sesenta palabras por minuto al finalizar el 2º grado), o capacidades no numéricas por aprender (verbigracia, aprender a reconocer el sonido de las letras). Existen, por cierto, otras métricas y objetivos. En segundo lugar, en el contexto de los procesos de administración y financiamiento nos referimos a formas estandarizadas de proceder, como el financiamiento mediante fórmulas, y a objetivos específicos, como indicar que cada centro educativo debería recibir tanto dinero por niño para la compra de materiales educativos. Otro ejemplo de un estándar de procedimiento es contar con formas estandarizadas en que los centros educativos reporten el uso de su presupuesto a los padres. Tercero, en el contexto de una educación bilingüe, nos referimos a la estandarización de las lenguas de instrucción, con el fin de examinar los límites de la estandarización. Debería poder indicarse el significado exacto empleado cada vez que se usa el término o concepto; sin embargo, ello sería tedioso dado lo frecuente de su uso. Se espera que el contexto lo deje claro. En todo caso, sea cual fuere la noción apropiada de **estándar**, es algo que queda abierto a discusión e interpretación. Por ejemplo, si bien creemos preciso recomendar que los niños deberían leer correctamente sesenta palabras por minuto al finalizar el 2º grado (un estándar como objetivo concreto), el proceso de diálogo de políticas en el Perú podría determinar que, por ahora, es mejor simplemente hacer que los docentes monitoreen a los educandos en esta medición e intenten mejorarla (un estándar como métrica).

de comprensión, fluidez de lectura y ciertas capacidades numéricas. Los estándares deben ser lo suficientemente simples como para que los padres y docentes los comprendan. Deben crearse y distribuirse muchos ejemplos, de modo que los actores puedan ver los estándares plasmados en los materiales. Hay que crear y distribuir materiales de lectura de grado o idoneidad de edad estandarizados y adecuados para llevar a casa o leerse por placer. Los objetivos de calidad de la educación secundaria deberían plasmarse en un examen o certificación nacional al concluir la secundaria.

Por otra parte, es preciso establecer estándares de servicio y procesamiento —lo que quiere decir estándares de comportamiento (como las horas de aprendizaje efectivo y activo por año) y de reporte a los clientes—, en un proceso de rendición de cuentas hacia abajo: de los centros educativos a las comunidades, y de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) a los centros educativos. Es necesario preparar estándares de suministro mediante los cuales se desarrollen, por ejemplo, fórmulas de financiamiento para que el nivel nacional financie a las regiones, y estas, a su vez, a los centros educativos. Si las fórmulas son simples y transparentes, el financiamiento según fórmulas es más transparente, equitativo y eficiente que el actual financiamiento *ad hoc*. Estas fórmulas podrían basarse, por ejemplo, en la matrícula y la pobreza. Por último, se requieren estándares claros y rigurosos para los docentes, como parte de una estrategia de actualización significativa de la calidad docente a lo largo del tiempo. Deben emplearse estándares de reclutamiento y de comportamiento profesional. Estos pueden incluir la acreditación de enfoques de capacitación de docentes en escuelas normales para maestros y universidades. Dichos estándares deberían incluir el conocimiento de la materia, y se les podría incorporar a la carrera pública magisterial o su reglamento.

La necesidad de crear estándares está relacionada con la de desarrollar una cultura de la evaluación en el Perú. Actualmente hay un temor omnipresente en el sector educativo a que cualquiera sea evaluado. Esto crea un círculo vicioso. El temor al fracaso crea el temor a la evaluación, pero la falta de esta condena casi todos los esfuerzos al fracaso, pues en ese caso no hay forma de detectar si algo sale mal. El fracaso y la falta de evaluación con cualquier tipo de estándares se convierten en profecías autocumplidas, y crean un entorno de pesimismo y fatalismo, donde no se rinden cuentas. El temor a la evaluación y a los estándares se ha convertido en una virtud, y se ha vuelto popular cuestionar la evaluación y otras medidas como instrumentos que inducen a la desigualdad, intelectualmente sospechosos, anticuados o regresivos. Sin embargo, este pesimismo suele ser injustificado. En el presente estudio se muestra que muchos centros educativos se desempeñan bien, y que sus expectativas se cumplen ampliamente. Tener expectativas claras y razonablemente altas es una medida importante para romper el círculo vicioso del pesimismo y del juego de culpar al niño o a la sociedad, que tanta presencia parece tener en el Perú.

Rendición de cuentas El Perú necesita desarrollar líneas mucho más claras de presión de rendición de cuentas y de poder entre los consumidores o padres. Sin la presión y los incentivos derivados de la rendición de cuentas, los agentes no cumplirán con el estándar (y sin estos, la presión de la rendición de cuentas no podrá establecer la dirección que hay que seguir). Dada la pobre rendición de cuentas existente en el Perú en las últimas décadas, la mayoría de los docentes no cumplirá, por ejemplo, el número de horas requeridas para alcanzar el estándar, si no los supervisan y motivan tanto las comunidades como la burocracia, y si no se dejan en claro las expectativas. Algunos sí harán el esfuerzo necesario

—y ya lo hacen—, motivados por un profesionalismo y orgullo intrínsecos (como se documenta en este informe); sin embargo, la mayoría no se esforzará —ahora o en el futuro—, a menos que se cambien los patrones de rendición de cuentas. Los padres deberían tener más voz en lo que sucede en los centros educativos, y ayudar a decidir cuestiones como el uso del presupuesto de los centros educativos y la selección de docentes y carreras. Deberían considerarse opciones como dar a los padres una mayoría estatutaria en los Consejos Educativos Institucionales (CONEI), y dar a estos últimos más poder para determinar la selección y evaluación de docentes.

Otra alternativa sería dar más poder a las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA) para que exijan de diversos modos una rendición de cuentas por la calidad —incluyendo la evaluación de docentes—. Es preciso divulgar y discutir el derecho de los padres a que sus hijos aprendan hasta cierto nivel. Una herramienta importante de rendición de cuentas consiste en estimular a los docentes menos motivados o capaces para que abandonen la profesión. Esto elevaría la tasa de rotación y permitiría que nuevos docentes ingresen al sistema; si estos últimos cumplen con los estándares de conocimiento, la calidad de la profesión mejorará con mayor rapidez. Por último, debería llevarse a cabo una experimentación más sistémica y evaluada en la tercerización de la educación para los pobres —como en el modelo de Fe y Alegría—, aunque sería ingenuo esperar milagros de dicha experimentación por las razones documentadas más adelante en este informe.

Apoyo Debe mejorarse el apoyo para que los actores puedan alcanzar los estándares. La presión de la rendición de cuentas y la especificación de estándares no bastan si, para empezar, los agentes carecen de la información apropiada y de la capacidad para alcanzar los estándares. La presión sin salidas solo frustrará a agentes y clientes. Sin embargo, no resultará útil elevar el apoyo y la capacitación docente. La capacitación —tanto antes como durante el servicio docente— tiende a ser general, demasiado teórica y, en el segundo caso, episódica, precisamente por la inexistencia de estándares de aprendizaje claros. Se requiere de una capacitación mucho más específica, que acompañe al docente durante todo el año y que se concentre en orientarlo en el proceso —de un año de duración— de ayudar a los educandos a alcanzar los objetivos de aprendizaje anuales. En suma, la capacitación debe estar centrada en los niños y no en el docente. De igual modo, se requieren también más y mejores materiales de aprendizaje, en particular materiales de lectura, bibliotecas, papelería y suministros.

Estos dos tipos de apoyo serán costosos. Por tanto, también se requiere de un apoyo financiero general: es necesario que el gasto en educación, como tasa del PBI, crezca. Sin embargo, esto no debería ocurrir mientras no se hayan creado y estén operativos los sistemas de estándares y de rendición de cuentas. La mayor parte de los primeros tramos en cualquier incremento del gasto debe concentrarse en el desarrollo y construcción de las capacidades necesarias para aplicar dichos sistemas. El apoyo debe estar estandarizado. Por ejemplo, los sistemas de financiamiento intergubernamentales y las becas escolares deberían ser fijados en fórmulas simples, transparentes y claras en sus propósitos, tal vez con apenas dos impulsores: la matrícula y la pobreza.

Siglas y acrónimos

APAFA	Asociación de padres de familia
CENAPAFA	Central Nacional de Asociaciones de Padres de Familia
CONEI	Consejo Educativo Institucional
COPALE	Consejo Participativo Local de Educación
COPARE	Consejo Participativo Regional de Educación
DFID	Ministerio Británico para el Desarrollo
DRE	Dirección Regional de Educación
EBI	Educación Bilingüe Intercultural
EDSTATS	Estadísticas de Educación, base de datos del Banco Mundial
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ENDES	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
ESE	Estatus socioeconómico
FENAPAFA	Frente Nacional de Asociaciones de Padres de Familia
FONCODES	Fondo Nacional de Desarrollo Social
FyA	Fe y Alegría
GRADE	Grupo de Análisis para el Desarrollo
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
MCO	Mínimo cuadrado ordinario
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MLJ	Modelamiento Lineal Jerárquico
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	Organización no gubernamental
PBI	Producto bruto interno
PISA	Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes
PREAL	Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina
RECURSO	Rendición de Cuentas para la Reforma Social en el Perú
SIMA	Base de datos del Banco Mundial
SUTEP	Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana
TIMSS	Enseñanza Integrada de Ciencia y Matemáticas
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UIS	UNESCO Institute for Statistics

Examen global de los indicadores actuales

Este capítulo presenta los indicadores principales que caracterizan el sistema educativo peruano. El eje lo constituyen la cobertura, los resultados del aprendizaje y la equidad.

1.1. Cobertura

Desde el ángulo que se le mire, el Perú ha alcanzado un grado impresionante de cobertura educativa. El cuadro 1.1 muestra los datos de la cobertura básica en los últimos años en el Perú y los estimados más recientes para América Latina, allí donde es relevante o están disponibles.

Como vemos, la cobertura en el Perú es alta en comparación con el resto de América Latina. En forma similar a otras áreas de Latinoamérica con una fuerte presencia indígena, el Perú está algo retrasado en la equidad de género. Aun así, el índice de equidad de género es de 98% (y de 94% en la educación secundaria: la situación no es mucho peor que en primaria).

Podemos establecer pruebas más finas que compararnos con el promedio latinoamericano. En su mayoría, las estadísticas de cobertura educativa están bastante correlacionadas —en las comparaciones internacionales— con el ingreso per cápita, pues el desarrollo educativo es una parte esencial (tanto por el lado de la demanda como de la oferta) del desarrollo social y económico. Por ejemplo, la correlación entre la tasa de matrícula neta en secundaria y el PBI per cápita es de 0,65 en los países latinoamericanos.¹ Por eso

1. Tasa neta de matrícula en secundaria, medida en el año 2000, PBI per cápita en dólares en términos de la tasa de cambio, según el promedio geométrico de la década de 1990. La tasa de matrícula neta en secundaria proviene de Estadísticas de Educación (EDSTATS), base de datos del Banco Mundial, y el PBI per cápita de la base de datos del Banco Mundial (SIMA).

Cuadro 1.1. Datos de cobertura del sistema educativo para el Perú y América Latina como un todo								
	Perú							América Latina
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Datos más recientes disponibles
<i>Tasas brutas de matrícula, pública y privada, sin incluir los programas de educación para adultos (%)</i>								
Inicial	57	57	59	60	61	60	63	58
Primaria	120	121	119	118	117	116	114	110
Secundaria	82	83	86	89	90	89	90	79
Superior	29	30	30	31	32	33	33	24
<i>Tasas brutas de matrícula, pública y privada (%)</i>								
Inicial	ND							
Primaria	100	100	100	100	100	ND	ND	93
Secundaria	61	62	63	67	67	ND	ND	69
Superior	ND							
<i>Valores indicativos de finalización (matrícula en el último año, menos repeticiones en dicho año) (%)</i>								
Primaria	97	101	98	97	95	98	ND	93
Secundaria	58	59	56	61	63	66	ND	ND
<i>Participación de la matrícula privada en la matrícula total (%)</i>								
Primaria	13	12	13	13	14	14	14	15
Secundaria	16	16	16	16	16	17	16	24
Superior	42	41	40	41	41	43	ND	ND
<i>Índice de paridad de género (proporción entre la razón de la matrícula bruta masculina) (%)</i>								
Primaria y secundaria juntas	97	97	97	97	97	97	98	101

Fuentes: para el Perú, Ministerio de Educación, Unidad de Estadística Educativa, *Cifras de la Educación 1998-2004*. Para América Latina, EDSTATS. Los datos para Latinoamérica son las medianas, en todos los países, de la información disponible más reciente para cada país individual, de modo que no se utilizan los promedios grupales.

ND: no disponible.

resulta fundado usar el PBI per cápita como una forma de fijar un nivel razonable de expectativa con respecto a los indicadores educativos. En casi todos los casos, los indicadores peruanos de la cobertura están por encima del valor que esperaríamos según la medida del PBI per cápita. Usando la tasa neta de matrícula en secundaria como ejemplo, el valor esperado para el Perú habría sido de 54% en 2000 pero, como se ve en el cuadro anterior, el valor real ya era de 63% en el año 2000.² El Perú ha tenido tasas de matrícula en secundaria (tanto netas como brutas) similares o más altas que las de países con un ingreso

2. Es necesario calcular el valor esperado para el año 2000, pues este es el último año para el cual se cuenta con gran cantidad de datos para el resto de Latinoamérica, y la expectativa está basada en el examen de los datos para toda América Latina.

per cápita considerablemente más alto, como Costa Rica, México o Colombia.³ De igual modo, la cantidad de escolares que terminaron sus estudios en el año 2000 llegó a 88%, pero en 2006 dicha tasa ha subido a 98%. Por último, los escolares que concluyen la secundaria representan una tasa muy alta: alrededor de 66% (los valores de 2003 son un estimado). (Esto era de esperar, dado lo alto de la matrícula bruta en educación superior.)

No solo son altos los valores de la cobertura, sino que muchos de sus indicadores crecieron con más rapidez que en el resto de América Latina entre 1990 y 2001 (el último año para el cual se cuenta con datos globales para todo el continente). Como muestra el cuadro 1.1, el crecimiento prosiguió en la mayoría de los indicadores durante los últimos años. El progreso se mantuvo, excepto en áreas en las cuales un mayor movimiento hacia arriba no resulta razonable, como por ejemplo la tasa bruta de matrícula en educación primaria.

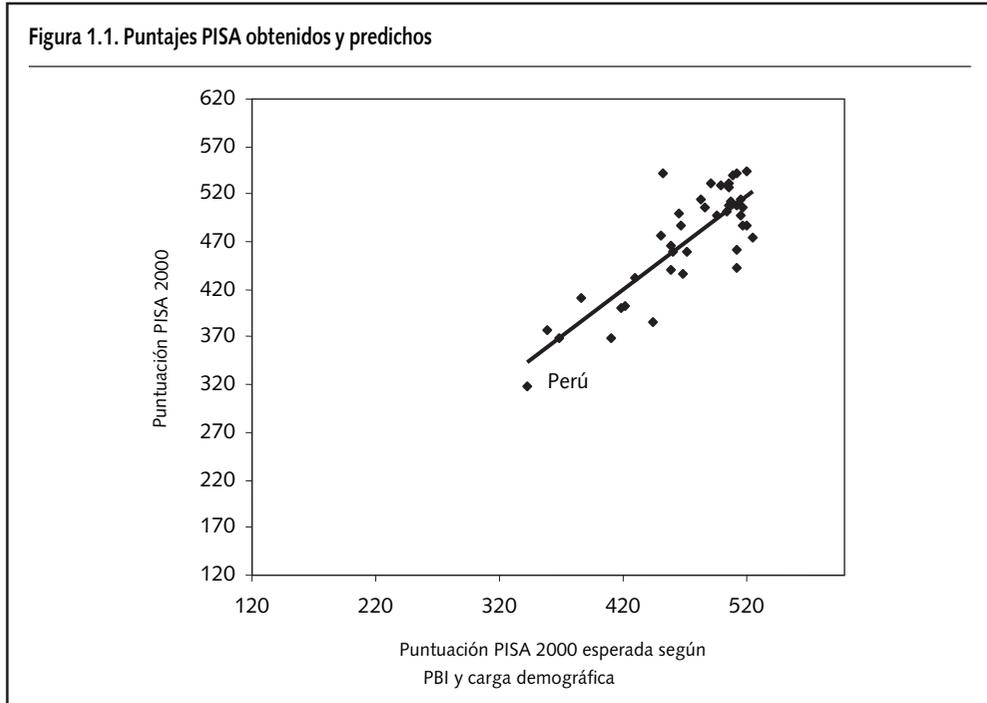
1.2. Aprendizaje y calidad

Dados los problemas que hay para definir la calidad de la educación, un valor indicativo empleado a menudo es el logro del aprendizaje en alguna prueba estandarizada. El Perú ha participado en dos de estas pruebas: PISA 2000 y LLECE. La prueba PISA 2000 es tal vez más útil como patrón, pues incluye una gama más amplia de países. El desempeño peruano en ella (tomando juntos, como promedio simple, la capacidad global de lectura, la de matemática y la de ciencias) fue peor que el de cualquier otro país participante, incluyendo a los demás países en vías de desarrollo de la muestra. El puntaje promedio de Perú en los tres componentes de PISA 2000 (lectura, matemática y ciencias) estuvo 16% por debajo de Brasil y 23% por debajo de México. Los resultados se recibieron con consternación en el Perú. Sin embargo, es importante poner las cosas en perspectiva. El Perú era uno de los países más pobres que participaban en PISA 2000, y también uno de los que más recientemente habían transitado hacia la alfabetización masiva. De todos los países incluidos en PISA 2000, el Perú tenía la segunda tasa más alta de jóvenes (la población de 0-14 sobre la de 15-64). Si tomamos en cuenta simultáneamente estos tres factores de desventaja, el desempeño peruano en PISA 2000 solo fue algo peor de lo esperado, como se ve en la figura 1.1.

Además, hay un problema de escala en las representaciones gráficas de la posición peruana en PISA 2000 (incluyendo los informes originales de PISA 2000 de la OCDE). Dado que el Perú tuvo el peor desempeño, si el origen del eje se traza en un punto arbitrario por debajo del desempeño peruano, entonces la brecha entre dicho desempeño y el que se esperaba parece ser muy grande, incluso teniendo en cuenta diversos factores. Pero esto se debe en parte a que el origen es arbitrario en la mayoría de estas representaciones. En las figuras usamos un origen que nos parece más razonable.⁴ Así, visto en perspectiva,

3. Los datos de Costa Rica estaban disponibles en <http://www.mep.go.cr/CuadroEscolaridadHistorico.html>, en noviembre de 2004; los datos de México están disponibles mediante el *software* interactivo Sistema para el Análisis de la Estadística Educativa, Secretaría de Educación Pública; los datos de Colombia se encontraban en <http://www.mineducacion.gov.co/index2.html> el 6 de noviembre de 2004.

4. La práctica común en muchos de estos gráficos es usar algún número redondo por debajo del puntaje inferior, en este caso el Perú. Hemos tomado más bien la distribución de los puntajes peruanos en



Fuentes: OCDE y Unesco Institute for Statistics (UIS) 2003 para PISA, EDSTATS para los datos sobre el PBI y la demografía. Análisis efectuado por el autor.

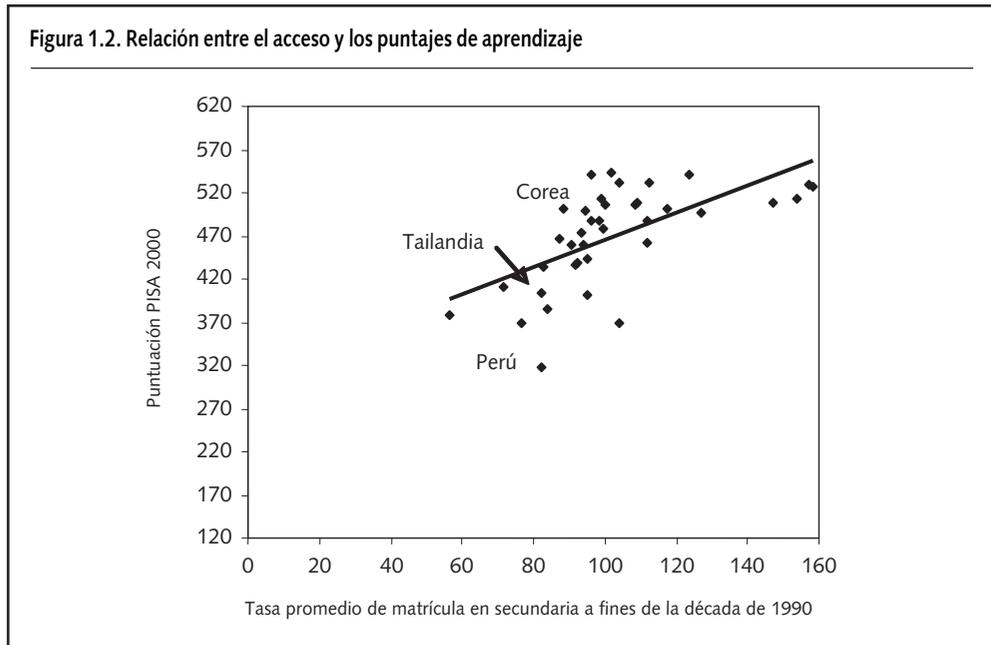
el desempeño promedio del Perú no fue tan bajo como se cree. Los problemas reales están en otro lado.

En vista de que el Perú ha avanzado mucho en términos de acceso a la educación secundaria y que está algo por debajo de lo esperado en calidad, un resultado interesante es la brecha entre cobertura y calidad, o entre acceso y aprendizaje. La figura 1.2 ilustra esto con bastante claridad.⁵ Nótese que los «tigres asiáticos» están en la línea divisoria —incluso más allá que el Perú— entre el acceso y el desempeño en el aprendizaje: ellos se ocuparon más de cuánto aprendían sus niños que del acceso bruto, aunque sus cifras de acceso también son buenas. Las posiciones de Tailandia y Corea se ilustran para compararlas con el caso del Perú. Este es un caso en el extremo ubicado en el lado «malo» de la línea divisoria.

Así, un rasgo peculiar de los resultados de la educación en el Perú es la gran brecha existente entre el acceso y el aprendizaje. Si bien sería especulativo afirmar que esto llevará a un descontento social debido a unas expectativas insatisfechas (e injustificables), creadas por la tasa de estudiantes que culminan la escuela secundaria —que actualmente es baja—, es un aspecto del cual hay que preocuparse.

los centiles claves, y proyectado el desempeño en el centil más bajo posible de la distribución empleando un ajuste polinomial. Esto proyecta un hipotético «peor caso», que es un valor indicativo razonable de un «cero absoluto». La media de diversos estimados polinómicos fue de 120, y esto se tomó como el nivel cero más significativo de toda la representación gráfica.

5. La escala de los ejes fue rehecha para que la escala relativa de ambos gráficos sea idéntica, de modo que la distancia del Perú a la tendencia central pueda compararse en ambos casos con mayor facilidad.

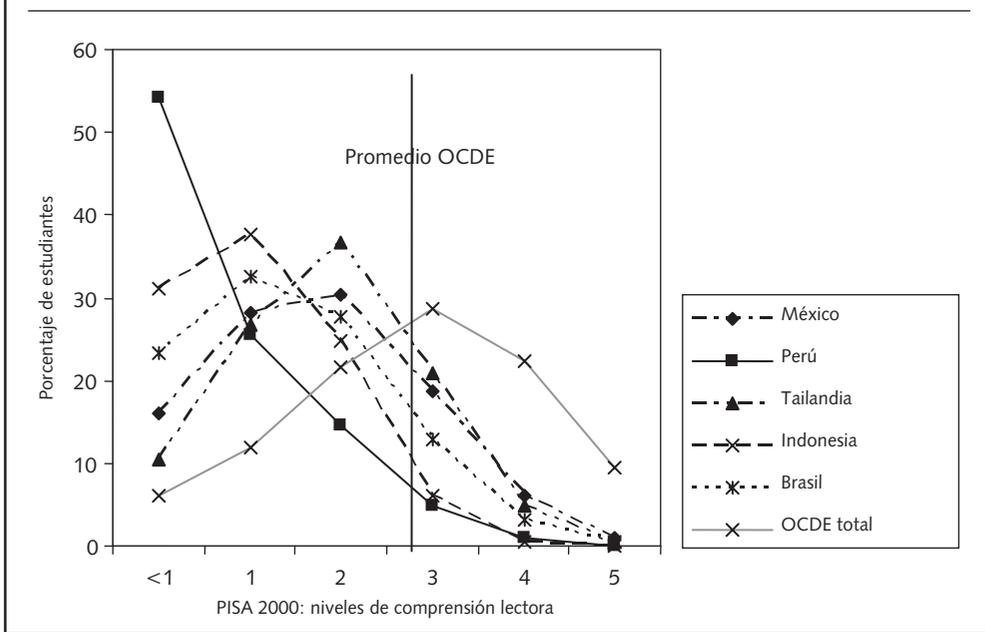


Fuentes: OCDE y UIS 2003 para los datos de PISA 2000, EDSTATS para los de la tasa de matrícula.

Una brecha similar es aquella que existe entre el desempeño de los peores casos peruanos y los de otros países. Los dos gráficos siguientes muestran la frecuencia acumulativa y relativa del desempeño en la prueba de lectura de PISA 2000 (la «escala de lectura combinada») en el Perú, en otros países en vías de desarrollo y de la OCDE. Resaltan dos hechos. En primer lugar, en la figura 1.4 —que muestra las frecuencias acumulativas de capacidad— vemos que únicamente los niños peruanos de mejor desempeño (alrededor del 5%) rinden en el rango del promedio de la OCDE. Pero lo más importante es el subdesempeño de los peores casos peruanos. Más de la mitad de los niños peruanos ni siquiera se encuentra en el primer nivel de capacidad de lectura. Resulta claro que los países que vienen desarrollándose bien educativamente y que han llevado a cabo esfuerzos reconocidos para mejorar la calidad de la educación, parecen haber reducido el porcentaje de niños a este nivel. Esto es visible en la forma de las distribuciones de frecuencia tanto acumulativa como simple (figura 1.3). Tailandia sobresale como un país con un buen desempeño, y en América Latina igualmente le va bien a México.

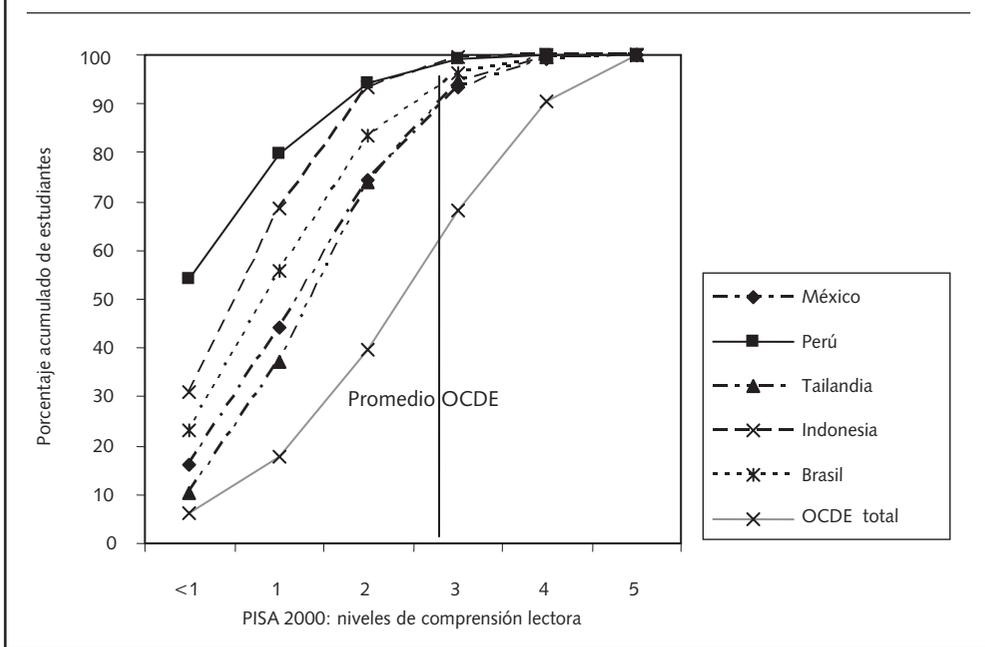
Por último, de todos los países que participaron en PISA 2000, el Perú tuvo la mayor tasa de variación con respecto al desempeño promedio, tomando esta vez la alfabetización matemática como índice clave. Podemos usar esta tasa, o la tasa de desempeño del 95° al 5° percentil, como índices de desigualdad educativa. Usamos este último. Como ya se vio, el Perú obtuvo la peor tasa de desigualdad educativa en la muestra de PISA 2000. Si agregamos datos para otros países —procedentes de otras pruebas de matemáticas internacionales, a saber TIMSS 1999 y 2003 (con un total de catorce países en vías de desarrollo, dependiendo de cómo se haga la cuenta)—, el desempeño del Perú en PISA 2000 muestra más desigualdad que el de cualquier otro país en cualquiera de estas tres pruebas

Figura 1.3. Distribución de frecuencia del desempeño en lectura en PISA 2000

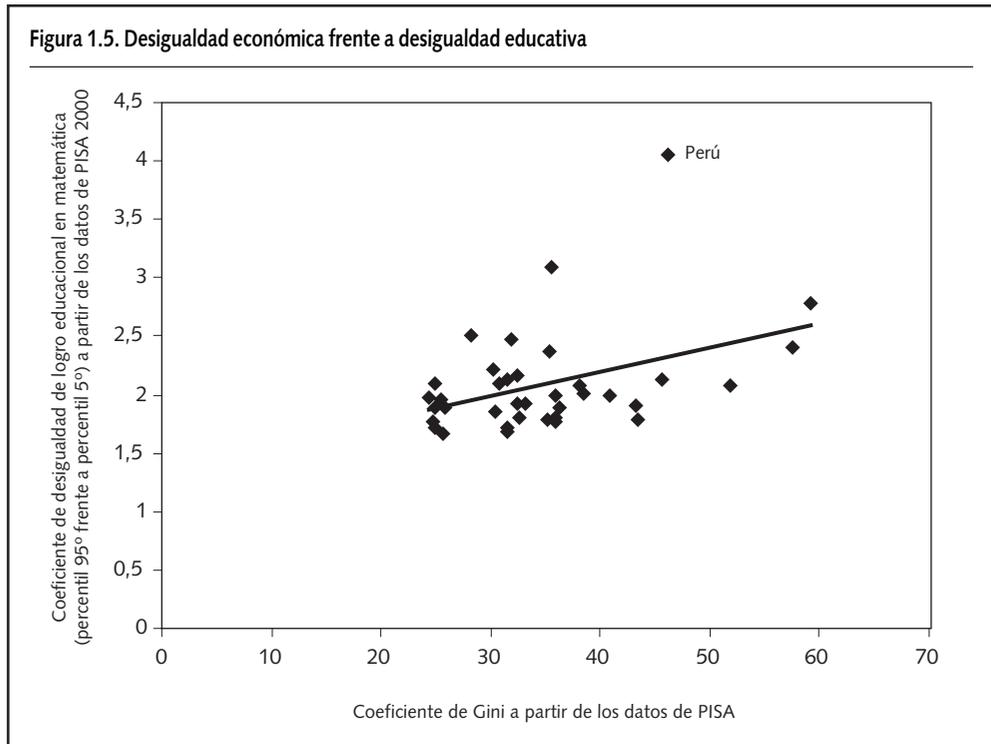


Fuente: graficado a partir de OCDE y UIS 2003.

Figura 1.4. Frecuencia acumulada del desempeño en lectura en PISA 2000



Fuente: graficado a partir de OCDE y UIS 2003.



Fuente: graficado a partir de OCDE y UIS 2003.

internacionales, con excepción de Sudáfrica en cualquiera de las TIMSS. Es más, en la mayoría de países este índice de desigualdad educativa se correlaciona con el coeficiente de Gini de desigualdad de ingresos. Sin embargo, el Perú es atípico, como muestra la figura 1.5: el nivel de desigualdad educativa (al menos según esta medición) se halla considerablemente por encima de lo que su desigualdad de ingreso en la década de 1990 habría predicho. Es posible que el Perú no sea un caso en el extremo sino que, con otros países, se halle sobre una línea distinta determinada por factores que este gráfico no capta. Israel es el único otro país en el gráfico que resulta en el extremo (situado a la mitad por encima de la línea de lo que está el Perú y con un coeficiente de Gini de alrededor de 35).

Otro país en el extremo (pero cuyos datos provienen de TIMSS y no de PISA, razón por la cual no está graficado) es Sudáfrica, que tiene un índice de desigualdad educativa —en esta variable— de aproximadamente 4,2, pero un coeficiente de Gini de alrededor de 60. Estos hechos (que el Perú, Israel en cierta medida y Sudáfrica se ubiquen en el extremo) sugieren que, en efecto, es posible que haya algunos países para los cuales se requiere una relación especial: tal vez haya una tercera dimensión en la figura 1.5, y es posible que el Perú se ubique sobre una línea bien definida en dicha dimensión. Esto destaca el hecho de que hay algo social o curricular en la desigualdad educativa en el Perú que va más allá de los tipos de desigualdades económicas generales, usualmente asociadas con los coeficientes de Gini. (Una interpretación alternativa pero equivalente es que las desigualdades sociológicas y culturales del Perú no están bien correlacionadas con las

desigualdades económicas.) El estar al lado de Sudáfrica debería ser una comprobación sombría, dadas las divisiones y tensiones étnicas de este país, pasadas y presentes.

En resumen, el Perú ha hecho bien en expandir la cobertura educativa. Los niveles de cobertura son altos en comparación con el resto de América Latina, y con lo que sería de esperar según el PBI per cápita. No todos los niños terminan secundaria: aproximadamente 65% la completa. Esta cifra podría considerarse alta según los estándares latinoamericanos, y es relativamente alta con respecto a la baja calidad de la educación que los estudiantes peruanos reciben.

Sin embargo, cabe preguntarse por qué los escolares no terminan sus estudios, lo que se trata en el capítulo 5. Los niños peruanos aprenden menos de lo que podría predecirse dado el nivel de PBI per cápita del país y su carga demográfica. Asimismo, hay una gran brecha entre la cobertura y el aprendizaje. El Perú tiene un problema evidente: viene produciendo gran número de egresados de secundaria con muy pobres capacidades cognitivas. Cuando un país produce tantos egresados de secundaria como el Perú, sus capacidades cognitivas deberían ser mucho más altas de lo que actualmente se espera en este país. La brecha entre cantidad y capacidad podría crear una crisis de expectativas. Además, hay una gran brecha entre el porcentaje de niños con niveles muy bajos de competencia en el Perú y los porcentajes obtenidos en otros países (o, visto de otro modo, en el Perú la brecha entre aquellos que más aprenden y los que menos aprenden es muy grande, si consideramos cuán bajos son los niveles promedios de aprendizaje). Además, este alto nivel de desigualdad educativa no es explicable por la desigualdad económica global peruana. Estos son los problemas de resultados académicos que debe enfrentar el Perú. En los siguientes capítulos se examinan las posibles causas de estos problemas.

Diagnóstico educativo y recomendaciones

En el capítulo anterior se sostuvo que los problemas en el sector educación peruano se relacionan con los logros del aprendizaje, en particular con sus niveles bajos y extremadamente variables entre los pobres.

Este capítulo sostiene que no escasean las listas de recomendaciones claras acerca de cómo mejorar el sistema educativo en el Perú. Tampoco faltan estudios sobre los cuales basar las recomendaciones de política. Lo que esto implica es que, en general, el conocimiento fundamental sobre «qué hacer» no es un gran obstáculo para las mejoras. Este capítulo sugiere entonces que hay dos limitaciones reales: primero, una falta de disposición para hacer lo que las investigaciones sugieren que debe hacerse, y segundo, cierta falta de conocimientos sobre *cómo* hacer lo que debe hacerse.

2.1. Un caudal de investigaciones peruanas sobre «qué funciona» en la enseñanza

Como veremos, el Perú ya cuenta con un importante caudal de prescripciones de política. Dicho caudal no se basa en simples opiniones. En la última década, la bibliografía peruana sobre los factores asociados con una enseñanza mejorada ha crecido rápidamente. La capacidad del sistema educativo —o de los intelectuales indirectamente asociados con el sistema educativo— para diagnosticarse a sí mismo es mucho mayor que su capacidad real para utilizar dichos diagnósticos (mediante cambios de política y administrativos), en un grado tal vez inusual en América Latina.

Esta bibliografía tiene gran calidad y sus conclusiones son muy sólidas; puede discernirse un hilo común de sugerencias de política explícitas o implícitas que se desprenden de las investigaciones. Esta sección revisa sus principales resultados. No se pretende

abarcar toda la bibliografía peruana sobre el tema, pues muchos de los resultados se repiten.⁶

Los factores fundamentales identificados en esta bibliografía pueden organizarse en cuatro grandes grupos:

1. La pobreza en cuanto tal, pero también la falta de atención prestada a las necesidades de subpoblaciones particulares, como los pobres, y específicamente los pobres de origen no hispanohablante. Esta desatención parece tener dos dimensiones. En primer lugar, la falta de modelos culturales y pedagógicos apropiados que impulsen el aprendizaje entre los pobres, y entre aquellos cuya lengua nativa no es el castellano. En segundo lugar, el hecho de que los problemas de la mala calidad de la enseñanza y la carencia de estándares y de rendición de cuentas son peores entre los pobres.
2. La mala calidad de los docentes y de la enseñanza. Estos problemas de calidad resultan fundamentales y podrían estar relacionados con la falta de capacidad de los profesores. Esto parece difícil de corregir con los tradicionales métodos de «capacitación docente», y probablemente tiene que ver con la selección y motivación de los maestros. Como veremos en secciones posteriores, a esto se añade un currículo demasiado ambicioso y conceptualmente complejo, difícil de aplicar para los docentes en las áreas rurales, al menos con los actuales niveles de apoyo.
3. Una insuficiente cobertura del currículo, con poco tiempo asignado al aprendizaje y un esfuerzo deficiente, debido a la falta de estándares y de imposición de los mismos, o a una falta de rendición de cuentas.
4. Falta de participación de los padres, pobre rendición de cuentas a estos últimos, y baja capacidad de los padres para presionar a los centros educativos en cuestiones de calidad, en parte debido a la carencia de estándares.
5. Lo que en cierto modo falta son resultados sólidos de investigaciones que sugieran que la falta de recursos (fuera de la escasez de docentes capacitados que trabajen dedicadamente) constituye un problema fundamental. Algunos estudios, así como nuestro propio análisis (mostrado más adelante), sugieren un papel menor para los recursos. Como se aprecia en otros capítulos de este informe, si se examina el nivel escolar, no queda claro, en términos relativos, que los centros educativos no cuenten con suficientes recursos en lo que respecta a los factores más costosos, como la razón entre educandos y docentes. Sin embargo, sí está claro que cuentan con menos recursos en cuanto a maestros *capaces*. Asimismo, se

6. En general, los resultados en el cuadro 2.2 o en el cuadro 2.3 únicamente se reportan si son estadísticamente significativos (5% o más) y si tienden a aparecer en más de un material y en más de una o dos especificaciones de modelo. No se reportan los factores que solo aparecen en un estudio, un tema o una especificación de modelo. En los casos en los cuales hay diversas variables con un nivel de significación inferior a 5% pero mayor de 10% —y que probablemente se encuentran relacionadas entre sí— sospechamos que hay una multicolinealidad y reportamos el factor en cada caso (por ejemplo, si la educación del padre, el estatus socioeconómico, las expectativas de que el educando complete la secundaria y las expectativas de que asista a la universidad tienen todas una baja significación, asumimos que se refieren fundamentalmente al estatus socioeconómico y reportamos este último). En ninguno de estos casos se efectúa un análisis de costo-efectividad de los factores identificados.

muestra que los resultados del aprendizaje tienen una distribución mucho peor que, digamos, los recursos brutos de docentes (la razón alumno/docente). La aparente falta de relación entre recursos brutos y resultados del aprendizaje podría tener dos causas. En primer lugar, en algunos casos tal vez no exista ninguna relación. Este sería el caso de los gastos en docentes, pues en el actual esquema de compensaciones en el Perú, estos no recompensan la calidad de los profesores. En segundo lugar, los estudios del tipo mostrado a continuación dependen de la variación para estimar los efectos. Si todos los centros educativos reciben más o menos el mismo monto de suministros (por ejemplo, si todos reciben los libros de texto fundamentales, o ninguno los recibe), entonces resulta difícil identificar un impacto a partir de la presencia o ausencia de dichos libros. Esto no quiere decir que no sea importante, sino que su importancia resulta difícil de establecer a partir de estudios cuantitativos de este tipo. En suma, si bien existen muchas investigaciones, es preciso tomar los resultados con cautela, en particular en lo que respecta a los recursos.

La cuestión de los recursos añade otro problema. La pobreza y el estatus socioeconómico (ESE) tienen gran importancia para determinar los resultados del aprendizaje. En algunos estudios, así como en nuestro propio análisis de los datos (mostrado más adelante), la pobreza y el ESE general tienen más importancia que cualquier otro factor en la explicación de los resultados del aprendizaje. ¿Por qué, entonces, los recursos públicos, que podrían ser considerados como una forma de compensar la pobreza o la falta de recursos privados, no parecen tener mucha importancia? Además de las posibilidades mencionadas, la respuesta a esta interrogante no está del todo clara, pero planteamos la hipótesis de que ella tiene que ver con el hecho de que, entre los pobres, ni siquiera el gasto privado es muy eficiente, porque los consumidores no cuentan con suficiente información o reciben una información errada de sus centros educativos, en tanto que el gasto privado entre los más acomodados es más eficiente, porque este grupo encuentra formas de conseguir servicios estandarizados y logra establecer información comparativa acerca de los centros educativos, incluso si el gobierno no la proporciona (tal vez el hecho de que los menos pobres sean más urbanos ayuda a establecer una información de desempeño informal, así como una mayor competencia entre los centros educativos, pues los que están en áreas urbanas tienen menores posibilidades de establecer un monopolio sobre sus alumnos). Este punto se explora en capítulos subsiguientes.

Para resumir estas variables en una única fuente, y mostrar lo que las investigaciones tienden a mostrar, analizaremos el conjunto de datos más completo de los resultados de la enseñanza y sus determinantes: los resultados de la Evaluación Nacional 2001 de 4º grado de primaria y secundaria en lenguaje (Comunicación Integral) y matemática (Lógico-Matemática). Para hacerlo se empleó un Modelamiento Lineal Jerárquico (MLJ) [Hierarchical Linear Modeling (HLM)]. Un resumen de los resultados aparece en los cuadros 2.2 y 2.3.⁷ En el caso de las variables cuyo valor p es

7. Las variables que se aplican con los alumnos están simbolizadas con una (A), pues en esta presentación no hemos seguido la práctica tradicional de segregar las variables de nivel del centro educativo frente a las del alumno. En este cuadro, los resultados fueron clasificados primero según su nivel de significación.

Cuadro 2.1. Factores asociados con mejores resultados de aprendizaje en el Perú

Factor	Examen	Fuentes de evidencia y rango de aplicación de la investigación	Posibles implicaciones de política
Cobertura del currículo	La cobertura es muy baja, pero no parece estar muy relacionada con el pobre desempeño en unos cuantos estudios, tal vez porque una cobertura más alta con baja calidad no agrega nada al logro.	Cueto, Ramírez, León y Pain (2003). <i>Matemática de 6º grado</i> , Lima. Análisis multivariado. Equipo de Análisis de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (2004). Análisis multivariado. Galindo (2002). Análisis multivariado.	Deficiente capacitación de los docentes en ciertas áreas, deficiente rendición de cuentas y supervisión.
Uso de materiales proporcionados por el Ministerio; falta de materiales fuera de los libros de texto	Los materiales se distribuyen pero son subutilizados. La cobertura (el porcentaje de los materiales empleados) está asociada con los logros. Además los materiales llegan tarde. Se reporta que los materiales de enseñanza no son muy utilizables ni empleados. No se proporcionan otros suministros y materiales de escritorio.	Cueto, Ramírez, León y Pain (2003). <i>Matemática de 6º grado</i> , Lima. Análisis multivariado. La información en el presente informe sugiere que los alumnos no reconocen el texto de los materiales de lectura, y que los materiales llegan tarde. Basado en muestra cuantitativa no aleatoria pero representativa, y en visitas de campo. Hunt (2001). Opinión experta basada en muestra no aleatoria, muestras no cuantitativas.	Revisar y evaluar el uso e idoneidad de los materiales, reformar y rediseñar materiales.
Género	Ser varón está asociado con un mayor logro; también las otras variables se tienen en cuenta, en particular en matemática.	Cueto, Ramírez y León (2003). <i>Lengua y matemática</i> , Lima y Ayacucho, 3 ^{er} y 4 ^o grados. Análisis multivariado. Cueto, Ramírez, León y Pain (2003). <i>Matemática de 6º grado</i> , Lima. Análisis multivariado. Benavides (2002). Multivariado, muestra grande.	Las prácticas pedagógicas podrían discriminar a las niñas. Las expectativas culturales también podrían tener un papel.
Fecha de inicio de clases	Asociada positivamente con los logros. Probablemente un buen valor indicativo de una buena administración general y del tiempo invertido en las tareas.	Equipo de Análisis de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (2004). Análisis multivariado. Cueto y Secada (2001). Análisis multivariado.	Hay políticas de tiempo invertido en las tareas (campaña de 1.000 horas de instrucción efectiva), pero su aplicación es débil.
Tiempo invertido en las tareas, y tiempo dedicado a actividades de alto valor	El tiempo invertido en las tareas es muy bajo, no se le aplica y no se supervisa. Tiene un impacto sobre el aprendizaje.	Cueto y Secada (2001). Análisis multivariado. Hunt (2001). Opinión experta basada en muestra no aleatoria, muestras no cuantitativas.	Hay políticas de tiempo invertido en las tareas (campaña de 1.000 horas de instrucción efectiva), pero su aplicación es débil.

Cuadro 2.1. Factores asociados con mejores resultados de aprendizaje en el Perú (Continuación)

Factor	Examen	Fuentes de evidencia y rango de aplicación de la investigación	Posibles implicaciones de política
Cantidad de tarea	La cantidad de tareas está asociada positivamente con los resultados.	<p>Los datos de este informe sugieren que los docentes emplean el tiempo de modo muy improductivo. Muestra cuantitativa, representativa pero no aleatoria.</p> <p>Montero, Ames, Cabrera, Chirinos, Fernández Dávila, León (2002). Pequeña muestra cuantitativa.</p> <p>Benavides (2002). Multivariado, gran muestra.</p>	
<p>Nivel de enseñanza y de planteamiento de problemas en matemática, retroalimentación pobre o inexistente en los problemas planteados</p> <p>Falta de confianza de los docentes e incapacidad en habilidades específicas en lectura y evaluación</p> <p>Mala preparación de los docentes</p>	<p>Los docentes corrigen los problemas a la ligera y a menudo dan una retroalimentación incorrecta a los alumnos. La calidad de la retroalimentación y los problemas está asociada con más logros.</p> <p>Los docentes sí utilizan estándares, pero son informales e inferiores a lo que debieran ser. Por otro lado, las estrategias de instrucción y los textos pueden ser más complicadas de lo necesario.</p>	<p>Cueto, Ramírez, León y Pain (2003). Matemática de 6° grado, Lima. Análisis multivariado.</p> <p>Hunt (2001). Opinión experta basada en muestra no aleatoria, muestras no cuantitativas.</p> <p>Los datos del presente informe sugieren que los docentes sí utilizan estándares, pero la lectura seguiría estando por debajo de donde debiera incluso si cumplieran íntegramente con los objetivos.</p> <p>Arregui (1996).</p>	<p>La educación de los docentes es mala debido a la selección del personal. El apoyo dado a los profesores no es lo suficientemente específico.</p>
La competencia en castellano (y el castellano como lengua materna) afecta también los logros en matemática	En general está altamente correlacionado con los logros. En algunos modelos este es el único factor realmente significativo. Tiende a parecer significativo incluso cuando se utiliza el estatus socioeconómico general y otros factores educativos como variables de control.	<p>Cueto (2003). Rural. Transición de 4° a 6° grado. Se toma en cuenta las variables de los logros iniciales. Análisis multivariado.</p> <p>Equipo de Análisis de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (2004). Análisis multivariado.</p> <p>Cueto y Secada (2001). Multivariado, rural.</p> <p>Sakellariou (2004), análisis multivariado basado en los resultados de LLECE.</p>	Falta de programas y métodos lo suficientemente sólidos para niños de origen no hispanohablante. Se requiere un análisis de valor agregado y expectativas razonables.

Cuadro 2.1. Factores asociados con mejores resultados de aprendizaje en el Perú (Continuación)

Factor	Examen	Fuentes de evidencia y rango de aplicación de la investigación	Posibles implicaciones de política
	<p>Los programas de Educación Bilingüe Intercultural (EBI) son en general pobres y la educación en las áreas en donde el castellano no es la lengua ancestral es generalmente mala.</p> <p>La brecha indígena/no indígena es peor en el Perú que en Bolivia o México.</p>		
Estatus socio-económico de la familia	<p>Correlacionado muy a menudo con los logros. Probablemente colineal con la capacidad en castellano o la lengua hablada en casa, pero a menudo es significativo incluso independientemente de esto último.</p> <p>En algunos estudios, este es el factor mensurable más importante que impulsa el aprendizaje de los alumnos.</p>	<p>Cueto, Ramírez y León (2003). Lengua y matemática, Lima y Ayacucho, 3er y 4º grados. Análisis multivariado.</p> <p>Benavides (2002). Multivariado, muestra grande.</p> <p>El análisis de datos para este informe se encuentra en los cuadros 2.2 y 2.3.</p>	<p>Falta de mecanismos compensadores y focalización de recursos. Se requiere un análisis de valor agregado y expectativas razonables.</p>
Capital cultural en el hogar (por ejemplo, número de libros)	<p>Asociado con un mejor logro.</p>	<p>Benavides (2002). Multivariado, muestra grande.</p>	<p>Falta de programas compensadores y focalización de recursos. Se requiere un análisis de valor agregado y expectativas razonables.</p>
Trabajo infantil	<p>Asociado de modo negativo con los logros incluso cuando se toma en cuenta el estatus socioeconómico.</p>	<p>Equipo de Análisis de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (2004). Análisis multivariado.</p>	<p>Falta de mecanismos compensadores y focalización de recursos. Se requiere un análisis de valor agregado y expectativas razonables.</p>
Nivel/calidad de la formación del docente	<p>Asociado con los logros. Podría ser un valor indicativo del conocimiento general y el estatus de los docentes.</p>	<p>Cueto (2003). Rural. Transición 4º a 6º grado. Utilizando logros iniciales como variable de control. Análisis multivariado.</p>	<p>Reclutamiento y retención de docentes.</p>
Recursos: bibliotecas escolares, materiales	<p>Se halló cierto impacto de estos factores, como era de esperar. Muchos de ellos probablemente tienen un efecto,</p>	<p>Benavides (2002). Multivariado, muestra grande.</p>	<p>No está claro. La conclusión no debería ser que los insumos materiales no importan, sino que los recursos</p>

Cuadro 2.1. Factores asociados con mejores resultados de aprendizaje en el Perú (Continuación)

Factor	Examen	Fuentes de evidencia y rango de aplicación de la investigación	Posibles implicaciones de política
de lectura en casa, etc.	pero su significación estadística está enmascarada por la presencia de otros factores que están correlacionados, como el estatus socioeconómico de la familia.	Las evidencias del análisis efectuado para este informe se hallan en los cuadros 2.2 y 2.3.	totales, por oposición a los específicos, son un factor de importancia secundaria en comparación con el manejo de dichos recursos.
Participación de los padres en las tareas	Podría ser un valor indicativo de la participación de los padres en general.	Equipo de Análisis de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (2004). Análisis multivariado.	En el pasado, la participación de los padres en general fue postulada como algo que únicamente involucraba ayudar con la infraestructura. Se requiere un análisis de valor agregado y expectativas razonables.

menor de 0,01 y cuyo coeficiente estándar es mayor de 0,05, también las clasificamos en cuatro grandes grupos para que los resultados fueran más inteligibles. Se muestran estas clasificaciones. Por último, contamos el número de veces en que los grandes grupos aparecen como correlatos del aprendizaje en los cuatro grupos de resultados (matemática y lenguaje, en 4º grado de primaria y en 4º de secundaria). Esta cuenta final proporciona una instantánea de los problemas generales que parecen estar configurando los resultados del aprendizaje, al menos según este único instrumento. Aún más: estos resultados son plenamente consistentes con el examen de la bibliografía examinada. Los factores generales son:

1. Pobreza y cuestiones socioeconómicas: trece casos.
2. Manejo de centros educativos y de aula, pedagogía, contar con normas y estándares: diez casos.
3. Desventajas étnicas y de género (muy por encima de la pobreza): cinco casos.
4. Recursos y uso de recursos: tres casos.

Debe advertirse que, en casi todos los casos, la pobreza es el determinante más importante: siempre tiene la significación estadística más alta.

A diferencia de las fuentes en otros estudios, como Cueto y Secada (2001), Cueto, Ramírez, León y Pain (2003), o Hunt (2001), la fuente de datos utilizada no permite

Para ser lo más rigurosos posibles, las variables cuyo valor p es menor de 0,01 se clasificaron según la medida del coeficiente estandarizado, esto es, el nivel de significación sustantivo. De este modo, las variables con coeficientes estandarizados mayores de 0,05 y valores p menores de 0,01 se ordenaron según la medida del coeficiente estandarizado, en tanto que las variables con un valor p no menor de 0,01 fueron agrupadas por su valor p.

hacer un examen detallado de aspectos relacionados con la calidad de la enseñanza. Aun así, los temas de los estándares y el manejo de centros educativos y de aula ocupan un puesto primordial en esta lista. Es probable que, de haberse tomado estos factores en cuenta en el presente examen, los aspectos relacionados con el manejo de los centros educativos y de las aulas habrían tenido un puesto más alto en esta lista.

Es posible que todos estos factores interactúen. Por ejemplo, la falta de normas y estándares (por ejemplo, poco tiempo dedicado al trabajo) suele ser peor entre los pobres. Del mismo modo, la falta de modelos pedagógicos probados es peor para aquellos cuya lengua nativa no es el castellano. Así, las desventajas resultan acumulativas, y es fácil entender por qué los niños pobres, cuya lengua nativa no es el castellano y cuyos profesores no son muy dedicados ni saben cómo emplear una pedagogía efectiva, no están aprendiendo mucho. En capítulos posteriores se documentarán estas cuestiones con más detenimiento.

2.2. El caudal existente de sugerencias de política

El sistema educativo peruano responde a las sugerencias de política, aunque de modo incompleto y con un retraso considerable, y en ciertas áreas más que en otras. Por ejemplo, en los últimos años ha habido un progreso considerable en algunas áreas. Se ha implantado la medición de la calidad utilizando como valor indicativo los logros del aprendizaje, a modo de muestra. (Aunque su financiamiento tiende a depender de influencias externas.) Los sistemas de información administrativos generales, como el recuento de la matrícula y los indicadores básicos, han mejorado mucho. Del mismo modo, ha habido mejoras en el manejo de la planilla, la eliminación de docentes fantasmas y cierta racionalización en la oferta de docentes, de modo tal que coincida con necesidades basadas en la matrícula. Estas son respuestas a necesidades evidentes y a recomendaciones de política efectuadas a finales de la década de 1990.

Hay muchas sugerencias de políticas; entre ellas, varias que aún no se han aplicado. Estas varían desde aquellas producidas por los análisis y opiniones de expertos peruanos y extranjeros particulares, hasta las que se basan en los análisis efectuados por organizaciones internacionales, o las que derivan de ejercicios de construcción de consenso y consultas a gran escala llevados a cabo en el Perú. La mayoría de estas listas converge en un conjunto consistente de recomendaciones. Solo para las décadas de 1990 y de 2000, podemos citar como ejemplos las sugerencias del Banco Mundial (2001), Alcázar (2004), Hunt (2001), PREAL (2003), Francke (2004), Rodríguez (2004), Rivero (2004), Vega (2004) y Foro del Acuerdo Nacional (2004). En el cuadro 2.4 se destacan las coincidencias entre los distintos diagnósticos y recomendaciones. En el cuadro, el hecho de que un símbolo no aparezca debajo del nombre de un autor no implica que este no apoye la idea, sino simplemente que no la ha examinado: algunos textos no presentan listas globales de lo que un autor piensa que debe hacerse para mejorar el sistema. En algunos casos (Cruz, Espinosa, Montané y Rodríguez 2002), los autores no presentan recomendaciones sobre el tema en cuestión, pero su descripción de un problema es tan aguda y específica que se puede tomar como una recomendación implícita. Por último, en ocasiones la interpretación de las recomendaciones hechas por los autores no resulta clara. Esto se simboliza con un signo de interrogación.

Cuadro 2.2. Resultados de los determinantes del aprendizaje, según la Evaluación Nacional 2001

<i>Lenguaje (Comunicación Integral) 4º grado de primaria</i>		
Grupo amplio	Variable	Coef. stand. sig.
ESE	Índice socioeconómico centro educativo	0,259***
ESE	Rural	-0,138***
ESE	Índice socioeconómico alumnos (A)	0,116***
Recursos	Índice infraestructura centro educativo	0,116**
Etnicidad/Género	Centro educativo en área bilingüe	-0,102***
Administración	Centro educativo público	-0,089**
Administración	Cobertura del currículo	0,086***
ESE	Si los alumnos trabajan de lunes a viernes (A)	-0,084***
Administración	Tiempo que los docentes pasan preparando clases como porcentaje del tiempo total trabajado	0,064***
Recursos	Índice materiales de colegio	0,057**
ESE	Educación de la madre (A)	0,052**
	Experiencia total enseñando	0,04*
	Número de cursos de capacitación tomados por el docente por año	0,006*
	Porcentaje de repitentes	-0,052*
	Educación del padre (A)	0,036*
	Frecuencia del uso de libros en el aula por el docente	0,034
	Experiencia de docentes en centro educativo	-0,033
	La primera lengua del alumno es castellano (A)	0,036
	Satisfacción de los padres	0,052
	Expectativa de que el alumno termine secundaria (A)	0,023
Variación porcentual explicada		59%
<i>Matemática (Lógico-Matemática) 4º grado de primaria</i>		
Grupo amplio	Variable	Coef. stand. sig.
ESE	Índice socioeconómico centro educativo	0,387***
Administración	Satisfacción de los padres	0,106**
ESE	Índice socioeconómico alumnos (A)	0,088**
Etnicidad/Género	Centro educativo en área bilingüe	-0,078**
ESE	Si los alumnos trabajan de lunes a viernes (A)	-0,073***
Etnicidad/Género	Género (A)	0,072***
Administración	El centro educativo comienza el año a tiempo	0,064**
Etnicidad/Género	La primera lengua del alumno es el castellano (A)	0,054**
Administración	Tiempo que los docentes pasan preparando clases como porcentaje del tiempo total trabajado	0,053**
	Experiencia de los docentes en el centro educativo	0,048***
	Educación del padre (A)	0,047**
	Expectativa de que el alumno continuará estudios superiores (A)	0,037*
	Porcentaje de currículo cubierto	0,049*
	Porcentaje de repitentes	-0,076*
	Mes que el centro educativo recibe libros	-0,055*
	Currículo complementario	0,052*
	Centro educativo público	-0,057*
	Índice infraestructura centro educativo	0,082*
	Expectativa de que el alumno termine secundaria (A)	0,028*
	Número de libros en el hogar (A)	0,03
	Número de pruebas de matemática	0,044
	Número de hermanos (A)	-0,021
Variación porcentual explicada		67%

Cuadro 2.3. Resultados de los determinantes del aprendizaje, según la Evaluación Nacional 2001

<i>Lenguaje (Comunicación Integral) 4º grado secundaria</i>		
Grupo amplio	Variable	Coef. stand. sig.
ESE	Índice socioeconómico centro educativo	0,499***
ESE	Expectativa de que el alumno continuará estudios superiores (A)	0,219***
Recursos	Índice materiales centro educativo	0,065**
Administración	Centro educativo público	-0,063**
	El alumno trabaja fines de semana (A)	-0,042***
	Número de libros en el hogar (A)	0,039***
	Cobertura del currículo	0,037**
	La primera lengua del alumno es el castellano (A)	0,026**
	Tiempo que alumno pasa yendo al centro educativo (A)	0,026***
	Género (A)	0,026**
	Edad (A)	-0,025**
	Alumno trabaja de lunes a viernes (A)	-0,02**
	Educación del padre A)	0,021*
	El centro educativo comienza el año a tiempo	0,035*
	Currículo complementario	0,03*
	Costo	-0,032*
	Satisfacción de los padres	0,03
	Rural	-0,025
Variación porcentual explicada		49%
<i>Matemática (Lógico-Matemática) 4º grado secundaria</i>		
Grupo amplio	Variable	Coef. stand. sig.
ESE	Índice socioeconómico centro educativo	0,356***
Alumno	Al alumno le gusta matemática (A)	0,141***
Etnicidad/Género	Género (A)	0,1***
Administración	Centro educativo público	-0,089**
ESE	Costo	-0,083***
ESE	Expectativa de que el alumno continuará estudios superiores (A)	0,075***
Administración	Porcentaje de aptitudes del currículo desarrolladas	0,069***
Administración	Manejo de contenidos de currículo (en porcentajes)	0,053**
	Número de libros en el hogar (A)	0,048***
	Edad (A)	-0,022**
	Experiencia docente	0,047*
	Educación del padre (A)	0,022*
	Satisfacción de los padres	0,049*
	La primera lengua del alumno es el castellano (A)	0,017*
	Número de cursos de capacitación tomados por el docente desde 1998	0,034
	Los padres ayudan con las tareas (A)	0,037
	Índice infraestructura centro educativo	-0,042
	El alumno trabaja los fines de semana (A)	-0,013
	Educación de la madre (A)	-0,014
Variación porcentual explicada		45%

La conclusión más importante que se deriva del análisis del cuadro 2.4 es que aproximadamente la mitad de las recomendaciones está referida a la rendición de cuentas. Esto no sorprende, dados los resultados de las investigaciones examinadas. El resto se refiere al apoyo. Pero tanto el apoyo efectivo como la rendición de cuentas requieren de estándares, y la segunda precisa que exista la medición. El apoyo también requiere estándares, pues debe ser dirigido a ayudar a los actores para que su desempeño alcance el estándar. Sin los estándares, resulta difícil decir en qué deberían consistir la capacitación y el apoyo, y si se ha logrado algo. De este modo, un análisis de —y una reflexión detenida sobre— las recomendaciones, implica concentrarse en (i) el desarrollo de estándares; (ii) el mejoramiento de los mecanismos para hacer que los proveedores de servicios rindan cuentas por el cumplimiento de los estándares, y (iii) un mayor apoyo para ayudar a los proveedores a que alcancen los estándares. Unas cuantas recomendaciones, como el incremento en el gasto o un mayor énfasis en la educación de la niñez temprana, no se relacionan ni con la rendición de cuentas ni con los estándares.

También es importante señalar los puntos en que parece no haber consenso. Los documentos oficiales tienden a restar importancia a la cuestión de los estándares y a destacar la provisión de recursos, currículos y aspectos de apoyo más limitados, así como estilos pedagógicos más ambiciosos (por ejemplo, la integración de las áreas del conocimiento, el pensamiento crítico referido al aprendizaje mismo y temas del currículo). Casi todas las recomendaciones oficiales sobre acciones de política son puramente cualitativas o direccionales y no representan objetivos cuantitativos, excepto aquellas que se refieren a más financiamiento (por ejemplo, Foro del Acuerdo Nacional 2004, que fija un objetivo cuantitativo de gasto, pero no dice nada sobre otros resultados cuantitativos que podrían alcanzarse con dicho gasto). Por otro lado, los analistas procedentes de centros de investigación y entornos académicos tienden a destacar alguna forma de estándares o de rendición de cuentas.

Un punto importante con respecto al cuadro 2.4 es que hay ciertos desacuerdos entre los mejores estudios y las recomendaciones de política. Por ejemplo, la cuestión de los apoyos específicos para los docentes (cómo enseñar al nivel del estándar) que acompañen a estándares mejores o más específicos, tiende a recibir atención tan solo de uno de los autores que recomienda políticas —como se ve en el cuadro—, en tanto que el mismo punto recibe mucha atención de los autores que reportan una investigación o resultados empíricos (cuadro 2.3).

2.3. Otros impedimentos

Las evidencias presentadas en las secciones anteriores sugieren que, en este punto, el principal obstáculo para mejorar los resultados de la educación en el Perú no es la necesidad de contar con más investigaciones y análisis de políticas, al menos no según las líneas investigadas. Ya se dispone de un gran caudal de sugerencias basadas en investigaciones. También hay una reserva de proyectos y experimentos piloto. Por ejemplo, tan solo en el área de la EBI hay al menos diez proyectos de los cuales se podría aprender más, o se pudo haber aprendido más de haberse hecho una evaluación más exhaustiva (véase la sección 8.2).

Cuadro 2.4. Resumen de las recomendaciones de política en parte de la bibliografía clave peruana y sobre el Perú

Tema	Alcázar (2004)	Hunt (2001)	PREAL (2003)	Foro Acuerdo Nacional (2004)	Francke (2004)	Cruz, Espinosa, Montané y Rodríguez (2002)	Vega (2004)	Banco Mundial (2001)	Rivero (2004)
Establecer expectativas y estándares de desempeño más detallados y claros	✓	✓	✓			✓	✓	✓	
Elevar la capacidad de exigir y usar pruebas estandarizadas de logros, tal vez universalizar las pruebas en algunos grados; algunos recomiendan difundir la información referida a los centros educativos	✓	✓	✓	✓(?)			✓	✓	
Hacer que los centros educativos y los docentes tengan que rendir más cuentas a los padres y/o directores, incluyendo a la evaluación de docentes por padres y directores	✓	✓	✓		✓		✓		
Incrementar el gasto en educación	✓	✓	✓						✓
Orientar el gasto hacia los pobres y crear más programas focalizados	✓	✓	✓					✓	✓
Esclarecer y aprobar poderes y funciones bajo la descentralización, incluyendo la autonomía de los centros educativos, con responsabilidades específicas	✓	✓	✓		✓				
Mejorar la remuneración de los docentes (enunciado en algunos casos así, en otros solo con relación al desempeño o capacidades específicas)	✓(?)	✓	✓	✓				✓	
Simplificar el sistema de recompensas de los docentes, hacer que esté basado más en alguna medida del desempeño, incluyendo evaluaciones en el centro educativo	✓	✓	✓	✓				✓	

Racionalizar y acreditar la capacitación docente antes del servicio, volviéndola más selectiva	✓	✓	✓	✓	✓
Incrementar la cobertura de la educación inicial	✓	✓	✓	✓	✓
Evaluar proyectos e iniciativas piloto existentes y pasados, e imponer la rendición de cuentas para absorber lecciones que sí funcionan y rechazar las que no lo hacen	✓	✓	✓	✓	✓
Simplificar y esclarecer la organización del sector.	✓	✓	✓	✓	✓
Reorientarlo para que satisfaga las funciones pedagógicas	✓	✓	✓	✓	✓
Asegurar sistemas comunitarios o administrativos, para garantizar la asistencia de docentes y alumnos	✓	✓	✓	✓	✓
Tomar medidas para asegurar la continuidad de las políticas, y tal vez de los ministros	✓	✓	✓	✓	✓
Fomentar la movilización social en torno al aprendizaje, y específicamente la lectura	✓	✓	✓	✓	✓
Orientarse en particular a la alfabetización en los primeros grados, mediante expectativas y programas	✓	✓	✓	✓	✓
Establecer mejores métodos y herramientas, que incluyan enfoques más confiables y estandarizados, para la enseñanza en áreas donde no se habla castellano	✓	✓	✓	✓	✓
Esclarecer en particular las fórmulas para la asignación de recursos a entidades subnacionales	✓	✓	✓	✓	✓
Asegurar la selección y evaluación competitiva de administradores del sector	✓	✓	✓	✓	✓
Desarrollar un apoyo más específico a los docentes y orientado a problemas, en lugar de una capacitación general en servicio	✓	✓	✓	✓	✓

Quedan algunos problemas de conocimiento y un gran problema de política.

En primer lugar, es cierto que hay algunas lagunas en nuestros conocimientos. Parecen faltar tres tipos principales de ellos. En primer lugar, y como ya se señaló, pocas investigaciones y muy contadas recomendaciones de política dicen algo sobre el costo-efectividad de las intervenciones propuestas. Sí se cuenta con el conocimiento de los factores que afectan al aprendizaje, y por ende con importantes recomendaciones de política. Pero ellas no han sido ordenadas de acuerdo a su posible costo-efectividad a partir de las investigaciones peruanas. Tomaría mucho tiempo, aunque no sería científicamente exigente, hacer algún tipo de meta-análisis de los diversos estudios de «función de producción» efectuados, asignar beneficios a los impactos, evaluar el costo de los cambios propuestos y proponer ciertas prioridades.

En segundo lugar, pocos estudios se concentran en las cuestiones económicas administrativas e institucionales que tendrán que resolverse para que se pueda hacer frente a los problemas. Esto es, la mayoría de los estudios de «función de producción» identificados anteriormente (incluyendo nuestro propio análisis de los resultados de la evaluación nacional de 2001), tienden a identificar las cuestiones de «qué hacer». Pero no se han analizado mucho los aspectos administrativos y políticos que vienen bloqueando la acción en torno a dichas cuestiones —o sea, el «cómo hacer»—, lo que resulta particularmente perturbador si estas se ven tan claras. El «cómo» está relativamente poco investigado, aunque algunos analistas, como Hunt (2001), sí han examinado el tema. Como antecedente de este informe, se llevaron a cabo algunas investigaciones sobre el manejo institucional, o aspectos del «cómo», en el ámbito del centro educativo o del aula. Este nivel del trabajo debe desarrollarse aún más en el Perú, aunque no resulta claro que sea necesario impulsar una estrategia similar a la que surgió para los aspectos del «qué hacer». Algunos estudios bien hechos en dos niveles (aulas y centros educativos, y sistema), contribuirían mucho a mejorar la situación.

En tercer lugar, hay pocos experimentos exitosos y bien evaluados que hayan aplicado las recomendaciones de política claves y que muestren inequívocas mejoras sistémicas de gran escala en los logros del aprendizaje. Se sabe que hay centros educativos que alcanzan buenos resultados, no obstante tener una clientela pobre. Ha habido unos cuantos proyectos de donantes o de ONG que produjeron mejores resultados en algunos centros educativos. Sin embargo, pocos proyectos (no se pudo encontrar ninguno para este informe) han tenido grandes impactos medidos a partir de los logros de los estudiantes en todo un sistema o subsistema (por ejemplo, todo un distrito o provincia). Así, hay pocos modelos creíbles de intervenciones sistémicas que logren impulsar el desarrollo cognitivo entre los pobres.

El problema más significativo que aún queda es alcanzar acuerdos de política claros con respecto a los determinantes del aprendizaje, y aplicar soluciones a lo largo de un periodo extenso. Hasta ahora, lograr acuerdos en torno a estándares, administración, rendición de cuentas y el gasto necesario, y luego desarrollar equipos administrativos estables (desde el nivel ministerial, bajando al nivel de los directores de centros educativos) para que lideren el esfuerzo a lo largo de muchos años, parece ser menos alcanzable que producir conocimientos. El siguiente capítulo sugiere algunas razones para este tipo de fracaso.

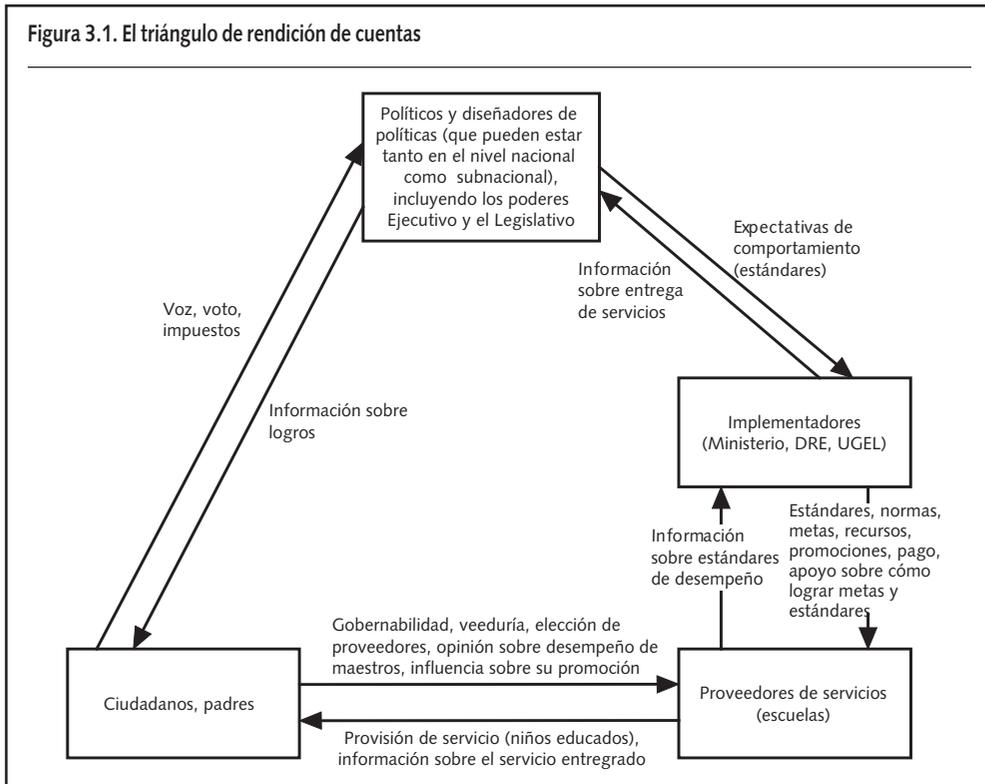
El enfoque del triángulo de rendición de cuentas

Los capítulos anteriores han explicado que, en este momento, el principal problema que el Perú tiene en el sector educación es la calidad y, más específicamente, proporcionar una educación de calidad a los pobres. El capítulo 2, asimismo, señaló que no faltan sugerencias ni soluciones técnicas. Parecería, por tanto, que los problemas restantes son de «voluntad política» o de rendición de cuentas. Este informe toma como punto de partida un marco de rendición de cuentas que propone que, para que todo sistema social (la educación, en este caso) funcione, debe haber un marco bien definido y un buen ejercicio de rendición de cuentas entre tres (o cuatro, dependiendo de cómo se lleve la cuenta) conjuntos de actores, como se ve en la figura 3.1. Esta figura se conoce como el «triángulo de rendición de cuentas». El marco de la rendición de cuentas utilizado en esta sección es un desarrollo del que se ha empleado en diversos informes recientes del Banco Mundial (véase Fiszbein 2004, Banco Mundial 2003).

Los tres grupos de actores claves son: (i) el Estado (incluyendo sus manifestaciones regionales o subnacionales), que incluye a los políticos y a aquellos que toman las decisiones de política en las ramas legislativa y ejecutiva; (ii) los proveedores de servicios (que podrían subdividirse en organizaciones como la burocracia ministerial, las burocracias regionales como las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las UGEL), y los proveedores concretos del servicio, como los centros educativos, y (iii) la ciudadanía o clientes del sistema.

A menudo se denomina a las relaciones existentes entre los actores políticos y los proveedores del servicio (el lado derecho del triángulo) como «el contrato». Las relaciones en la base del triángulo son relaciones de «participación local», «voz local» o «elección del consumidor». Y, finalmente, las relaciones en el lado izquierdo del triángulo se conocen

Figura 3.1. El triángulo de rendición de cuentas



como las relaciones de «voz» (en ocasiones se añade voz «nacional» o «agregada», para distinguirla de la relación de voz participativa que aparece en la base del triángulo.)

Para que la provisión del servicio opere bien, todas las relaciones deben funcionar. Aun más importante es que el flujo de relaciones sea circular. Cada actor debería formar parte de dos flujos circulares: uno en sentido horario (externo), que envía recursos, apoyo e información sobre lo que se desea (como normas y estándares) de un actor al otro, y otro en sentido antihorario, que envía información sobre el desempeño alcanzado y los productos reales de un actor a otro. El flujo entre ciudadanos y políticos —así como entre políticos y proveedores de servicio— se denomina la «ruta larga» de la rendición de cuentas. El flujo directo entre ciudadanos y proveedores de servicio se conoce como la «ruta corta» de la rendición de cuentas. Cuando la primera falla —por razones demasiado complejas para analizar en este resumen—, las sociedades pueden optar por fortalecer la «ruta corta». Sin embargo, esta se considera como una solución interina o incompleta, pues se requiere de algún «árbitro» central que cree los estándares o métrica mediante los cuales los ciudadanos traten con los proveedores de servicio. También se necesita un árbitro «central», para que se ocupe de las cuestiones de la equidad y de los problemas surgidos cuando el trato de algunos ciudadanos con los proveedores de servicio daña —o ayuda— a otros ciudadanos y proveedores de servicio, y quienes reciben estas acciones son incapaces de encontrar formas de desalentar los daños o de estimular los beneficios, según el caso.

En el Perú, muchas de estas relaciones funcionan, en el mejor de los casos, de modo imperfecto, y en algunos no funcionan en absoluto, como documenta el resto de este

informe y otros de la serie de documentos de RECURSO. Debido a la falta de espacio y de tiempo, en este texto se destacan dos relaciones: la base del triángulo y su lado derecho. Las cuestiones de la voz, en el lado izquierdo, se cubren, pero de modo más ligero. En todo caso, el resto del presente informe no se concentra en tomar cada lado del triángulo sucesivamente. En realidad, no está organizado específicamente alrededor del triángulo. En lugar de ello, los distintos puntos se tratan en capítulos «temáticos» más tradicionales. Por ejemplo, las cuestiones del «contrato» relacionadas con el financiamiento y los estándares se examinan en el capítulo 4 y el capítulo 6, las de rendición de cuentas a los padres y la comunidad se tocan en el capítulo 7 y el capítulo 8 —y de modo más explícito en el capítulo 9—, y así sucesivamente.

Financiamiento de la educación

4.1. Patrones del gasto educativo

El financiamiento del sector educación —y de los centros educativos en general— constituye una parte clave del «contrato» entre los políticos del Estado, los que deciden la política y los proveedores del servicio. En secciones anteriores se exploró el suministro de servicios educativos, y se señaló que el Perú ha logrado proporcionar un amplio acceso a la educación. Se indicó que, si bien el nivel promedio de provisión de calidad de Perú no se encuentra muy por debajo de lo que sería de esperar, es muy inferior al de países con los cuales el Perú podría competir. Se sostuvo, además, que hay una brecha entre el acceso masivo y la calidad de dicho acceso: la proporción entre acceso y calidad es más alta que el promedio internacional. Por último, también se anotó que hay un problema en el hecho de que la calidad es muy variable, en particular dado su nivel relativo (aunque no inesperadamente) bajo. La predictibilidad de los resultados del aprendizaje —entre los pobres en particular— es sumamente baja, incluso teniendo en cuenta su pobreza. Esta sección y la siguiente sugieren que hay algo en los patrones de gasto —y en el manejo de dicho gasto— que ayuda a entender estos resultados. Esta sección examina dicho patrón por tipos de gasto, y la siguiente se concentra en los patrones de gasto por nivel de ingreso y estatus socioeconómico de los receptores.

Al examinar los patrones de gasto, resulta útil contar con algunos objetivos «macro» o sistémicos. No es fácil establecerlos en abstracto o mediante una referencia a estudios locales; en este caso son más útiles las comparaciones internacionales. El cuadro 4.1 establece algunos patrones internacionales para los parámetros de gasto claves. Se utilizan dos tipos de patrones. En primer lugar, se presenta el promedio para América Latina como un todo. Esto es útil, pero dado que América Latina no es un grupo

homogéneo, para la comparación se seleccionó a los tres países que tienen el mejor desempeño de este continente en las evaluaciones PISA o LLECE (Chile, Cuba y México). Por último, se eligió un grupo de países de otras partes del mundo que tienen distintas realidades: dos —el Reino Unido y Finlandia— son países desarrollados con buen desempeño educativo; uno —Corea— recientemente obtuvo el estatus de país desarrollado, y se sabe que ha puesto gran énfasis en la educación, y otro —Tailandia— todavía es un país en vías de desarrollo, pero su desempeño educativo ha mejorado significativamente en las últimas décadas y está bien ubicado en las comparaciones internacionales.

Este grupo de países nos da ciertos parámetros para algunas de las proporciones de gastos claves que se examinarán luego:

1. La proporción del gasto en personal en el gasto total (corriente y de capital). Este es un parámetro notablemente sólido en los comparadores propuestos, y un objetivo razonable para un sistema debería caer en el rango de 65% a 70%. (Esto supone que el pago de pensiones a los docentes y administradores jubilados no cuenta como gasto del sector educativo mismo.)
2. Aun más importante es que los países que parecen tener un progreso sustancial disminuyeron esta proporción con el tiempo, a una tasa que sugiere un patrón de 0,2 a 0,3 puntos porcentuales por año. Una excepción interesante es Cuba, que incrementó la proporción del gasto total dedicado al personal, pero nótese que dicho incremento provino de una proporción extremadamente baja: alrededor de 40%.
3. La proporción del gasto corriente en el gasto total. Este parámetro es un poco más variable, pero un patrón de 87% a 89% parece recomendable. Los valores en sociedades altamente desarrolladas resultan menos relevantes en este caso, pues no necesitan dedicarse tanto a expandir la infraestructura como el Perú, o como este debió hacer en el pasado reciente.
4. El gasto por alumno en educación primaria, secundaria y superior, como proporción del PBI per cápita, es un patrón útil no solo de idoneidad, sino también de equilibrio entre los subsectores. Estos puntos de referencia se proponen en alrededor de 14%, 17% y 40% del PBI per cápita. Se nota una proporción aproximada de 3 a 1 entre el gasto por alumno en educación superior, por un lado, y aquel por estudiante de primaria y secundaria, por el otro. El porcentaje gastado en cada subsector (es decir, sin tomar en cuenta la matrícula real y sin hacer referencia al PBI per cápita) no es útil, porque depende demasiado de los patrones de matrícula. (La condición óptima de estos patrones es otra cosa y puede ser fijada como patrón.)
5. Por último, adviértase que el gasto público en educación, como porcentaje del PBI, no se encuentra explícitamente fijado como patrón, pero su nivel en el Perú se analiza más adelante.

Cuadro 4.1. Cálculo de patrones del gasto idóneos para el Perú

Punto de comparación	Gasto por alumno en primaria PBI per cápita	Año	Gasto por alumno en secundaria PBI per cápita	Año	Gasto por alumno en educ. sup. PBI per cápita	Año	Fuente de las tres columnas anteriores	Gasto corriente/Gasto total	Años	Fuente	Personal/Gasto total	Tendencia de la década de 1970 a 1990	Año	Fuente de patrones	Fuente de tendencia
Total América Latina	12%	El más reciente posible para cada país	15%	El más reciente posible para cada país	44%	El más reciente posible para cada país	EDSTATS	87% recientemente, 92% históricamente a 2001	Década de 1970 a 2001	1	70%	-0,4 puntos porcentuales/año	Proyectado 2001	8	16
Chile	14%	2000	15%	2000	19%	2000	EDSTATS	85% recientemente, 94% históricamente a 2001	Década de 1970 a 2001	2	52%	-0,3 puntos porcentuales/año	2001	9	17
Cuba	33%	2000	43%	2000	96%	2000	EDSTATS	ND			53%	0,6 puntos porcentuales/año	2002	10	18
México	12%	1999	14%	1999	45%	1999	EDSTATS	97% recientemente, 71% históricamente a 2001	Década de 1970 a 2001	3	88%	ND	2001	11	
Promedio de los tres anteriores	20%		24%		53%						64%				
Finlandia	22%	1996	26%	1996	43%	1996	EDSTATS	92%	Década de 1970 a 2001	4	59%	0,2 puntos porcentuales/año	2001	12	19
Corea	18%	2000	17%	2000	8%	2000	EDSTATS	79%	Década de 1970 a 2001	5	55%	-0,8 puntos porcentuales/año	2001	13	20

Cuadro 4.1. Cálculo de patrones del gasto idóneos para el Perú (Continuación)

Punto de comparación	Gasto por alumno en primaria PBI per cápita	Año	Gasto por alumno en secundaria PBI per cápita	Año	Gasto por alumno en educ. sup. PBI per cápita	Año	Fuente de las tres columnas anteriores	Gasto corriente/Gasto total	Años de 1970 a 2001	Fuente	Personal/Gasto total	Tendencia de la década de 1970 a 1990	Año	Fuente de patrones	Fuente de tendencia
Reino Unido	14%	2000	13%	2000	32%	2000	EDSTATS	93%	Década de 1970 a 2001	6	66%	-2 puntos porcentuales/año	2001	14	21
Tailandia	17%	1999	15%	1999	26%	1999	EDSTATS	82%	Década de 1970 a 2001	7	72%	-0,3 puntos porcentuales/año	2001	15	22
Promedio de los cuatro anteriores	18%		18%		27%			87%			63%				
Parámetro de comparación apropiado para el Perú	16%		16%		31%			87% - 89%			65% - 70%	-0,2 a -0,3 puntos porcentuales/año			

Fuentes:

- 1 Calculado y proyectado a partir de datos del FMI, extraídos de EDSTATS en <http://sima.worldbank.org/edstats/dibe.asp> y para las series históricas, UNESCO en <http://www.uis.unesco.org/pagesen/DBExpTCC.asp>
- 2 Calculado a partir de <http://www.oecd.org/dataoecd/62/17/33671056.xls> y <http://www.oecd.org/dataoecd/62/20/33670986.xls> y para las series históricas, UNESCO en <http://www.uis.unesco.org/pagesen/DBExpTCC.asp>
- 3 Calculado a partir de <http://www.oecd.org/dataoecd/62/17/33671056.xls> y <http://www.oecd.org/dataoecd/62/20/33670986.xls> y para las series históricas, UNESCO en <http://www.uis.unesco.org/pagesen/DBExpTCC.asp>
- 4 Calculado y proyectado a partir de <http://www.oecd.org/dataoecd/62/17/33671056.xls> y <http://www.oecd.org/dataoecd/62/20/33670986.xls> y para las series históricas, UNESCO en <http://www.uis.unesco.org/pagesen/DBExpTCC.asp>
- 5 Calculado y proyectado a partir de <http://www.oecd.org/dataoecd/62/17/33671056.xls> y <http://www.oecd.org/dataoecd/62/20/33670986.xls> y para las series históricas, UNESCO en <http://www.uis.unesco.org/pagesen/DBExpTCC.asp>

- 6 Calculado y proyectado a partir de <http://www.oecd.org/dataoecd/62/17/33671056.xls> y <http://www.oecd.org/dataoecd/62/20/33670986.xls> y para las series históricas, UNESCO en <http://www.uis.unesco.org/pages/DBExpTCC.asp>
- 7 Calculado y proyectado a partir de datos del FMI extraídos de EDSTATS en <http://sima.worldbank.org/edstats/drbe.asp> y para las series históricas, UNESCO en <http://www.uis.unesco.org/pages/DBExpTCC.asp>
- 8 Calculado a partir de UNESCO, datos históricos en <http://www.uis.unesco.org/pages/DBExpLevel.asp> y <http://www.uis.unesco.org/pages/DBExpPurpose.asp>
- 9 Calculado a partir de <http://www.oecd.org/dataoecd/62/17/33671056.xls> y <http://www.oecd.org/dataoecd/62/20/33670986.xls>
- 10 Ministerio de Finanzas <http://www.mfp.cu/educacion.htm>
- 11 Calculado a partir de <http://www.oecd.org/dataoecd/62/17/33671056.xls> y <http://www.oecd.org/dataoecd/62/20/33670986.xls>
- 12 Calculado a partir de <http://www.oecd.org/dataoecd/62/17/33671056.xls> y <http://www.oecd.org/dataoecd/62/20/33670986.xls>
- 13 Calculado y proyectado a partir de <http://www.oecd.org/dataoecd/62/17/33671056.xls> y <http://www.oecd.org/dataoecd/62/20/33670986.xls>
- 14 Calculado a partir de <http://www.oecd.org/dataoecd/62/17/33671056.xls> y <http://www.uis.unesco.org/pages/DBExpPurpose.asp>
- 15 Calculado a partir de UNESCO, datos históricos en <http://www.uis.unesco.org/pages/DBExpLevel.asp> y <http://www.uis.unesco.org/pages/DBExpPurpose.asp>
- 16 Calculado a partir de UNESCO, datos históricos en <http://www.uis.unesco.org/pages/DBExpLevel.asp> y <http://www.uis.unesco.org/pages/DBExpPurpose.asp>
- 17 Calculado a partir de UNESCO, datos históricos en <http://www.uis.unesco.org/pages/DBExpLevel.asp> y <http://www.uis.unesco.org/pages/DBExpPurpose.asp>
- 18 Calculado a partir de UNESCO, datos históricos en <http://www.uis.unesco.org/pages/DBExpLevel.asp> y <http://www.uis.unesco.org/pages/DBExpPurpose.asp>
- 19 Calculado a partir de UNESCO, datos históricos en <http://www.uis.unesco.org/pages/DBExpLevel.asp> y <http://www.uis.unesco.org/pages/DBExpPurpose.asp>
- 20 Calculado a partir de UNESCO, datos históricos en <http://www.oecd.org/dataoecd/62/17/33671056.xls> y <http://www.uis.unesco.org/pages/DBExpPurpose.asp>
- 21 Calculado a partir de UNESCO, datos históricos en <http://www.oecd.org/dataoecd/62/17/33671056.xls> y <http://www.uis.unesco.org/pages/DBExpPurpose.asp>
- 22 Calculado a partir de UNESCO, datos históricos en <http://www.oecd.org/dataoecd/62/17/33671056.xls> y <http://www.uis.unesco.org/pages/DBExpPurpose.asp>

ND: No disponible.

El cuadro 4.2 muestra la asignación de recursos en el Perú por insumo o rubro, así como por subsector. También da cuenta de la participación del gasto total en el PBI, así como el gasto por alumno como proporción del PBI. Este cuadro muestra los patrones de gasto que hay que analizar. Algunos hechos destacan a partir de estos datos, y de la comparación con los patrones señalados:

1. El gasto en personal es demasiado alto y, lo que es peor, va en la dirección equivocada. Un objetivo razonable está en el rango de 65% a 70%, pero en el Perú está actualmente (al momento de escribirse este trabajo) en 75%. Un objetivo debería ser reducirlo en unos 0,3 puntos porcentuales cada año, lo antes posible.
2. En parte debido a esto, el gasto corriente total también viene subiendo, de 86% hace unos cuantos años, a 93% en 2004 y a 90% en 2005. Un objetivo debería ser que volviese a bajar a 86% lo antes posible.
3. Los índices del gasto por alumno como participación del PBI per cápita son muy bajos, pero las proporciones entre estos índices son adecuadas.
4. El gasto en educación como proporción del PBI es esencialmente estático: está en aproximadamente 3%. Esta proporción crecería si agregásemos el gasto en pensiones de los empleados retirados, pero esta práctica no es común en otros países. La participación del gasto público en educación en el PBI no está fijada explícitamente como patrón. En lugar de ello, más adelante se efectúa un análisis comparativo.

En términos más generales, y dejando de lado la cuestión de los patrones, es preciso señalar que el crecimiento en el gasto en el Perú está impulsado casi íntegramente por el crecimiento en el gasto por alumno, en oposición al crecimiento de la matrícula. Esta viene creciendo a apenas 0,2% al año y, sin embargo, el gasto total real está creciendo a 5% al año (un crecimiento nominal de 7,6%, menos 2,5% de inflación). Y esta tasa se ve impulsada fundamentalmente por la presión salarial. El crecimiento en el costo de los salarios es el impulsor del sistema y, como veremos, también se halla parcialmente impulsado por la disminución en la razón alumno-docente por debajo de niveles que parecen estar justificados, pero sobre todo lo impulsan los incrementos en los niveles salariales.

4.2. La eficiencia del sistema educativo

Como ya se señaló, el Perú gasta alrededor de 3% de su PBI para apoyar la educación a través del gasto público. Esta proporción no está fijada como patrón, y su valor significa relativamente poco si no se hace referencia a lo que se «produce» a cambio del gasto. La figura 1.1 brinda un análisis gráfico de lo que se «produce» con este gasto público en términos de la matrícula.

La figura 4.1 muestra una curva que grafica el límite aproximado de las posibilidades de producción, como se deriva de un simple análisis. La figura señala que el Perú está muy cerca de esta frontera. En otras palabras, este país ha sido un productor eficiente de matrícula o de cobertura. Un análisis más formal —efectuado por Herrera y Pang— tomó como variable de insumo el gasto per cápita en educación primaria y secundaria, y como variables de la producción las tasas netas de matrícula en primaria y secundaria, el número de años promedio de educación, las tasas de finalización de

Cuadro 4.2. Patrones de gasto claves en el Perú							
Gasto ejecutado en millones de soles corrientes	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Inicial	455	448	425	511	552	577	592
Primaria	1.909	1.955	1.859	2.027	2.177	2.509	2.581
Secundaria	1.308	1.400	1.453	1.657	1.822	2.146	2.330
Post secundaria	911	952	961	1.043	1.165	1.342	1.454
Otros	588	602	696	756	867	914	1.058
Total	5.171	5.358	5.394	5.994	6.584	7.488	8.015
Fuente: SIAF							
Nota: solo gastos funcionales							
Número de alumnos en instituciones públicas (miles) 1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005
Inicial	900	929	934	938	913	922	919
Primaria	3.795	3.762	3.725	3.684	3.627	3.572	3.590
Secundaria	1.914	1.972	2.058	2.099	2.107	2.142	2.130
Post secundaria	531	557	554	584	601	589	593
Total	7.140	7.220	7.271	7.305	7.248	7.226	7.233
Fuente: Ministerio de Educación, Unidad de Estadística Educativa, Cifras de la Educación 1998-2004							
Gasto nominal por alumno, soles corrientes	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Inicial	506	482	455	545	605	626	644
Primaria	503	520	499	550	600	702	719
Secundaria	683	710	706	789	865	1.002	1.094
Post secundaria	1.714	1.711	1.735	1.786	1.938	2.276	2.450

Cuadro 4.2. Patrones de gasto claves en el Perú (Continuación)

Gasto per cápita como porcentaje del PBI per cápita	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Inicial	7,4	26,7	6,4	7,3	7,8	7,4	7,1
Primaria	17,4	7,3	27,0	7,4	7,7	8,3	7,9
Secundaria	10,0	29,9	29,9	10,6	11,1	11,8	12,0
Post secundaria	25,2	23,9	24,3	24,0	24,9	26,8	26,9

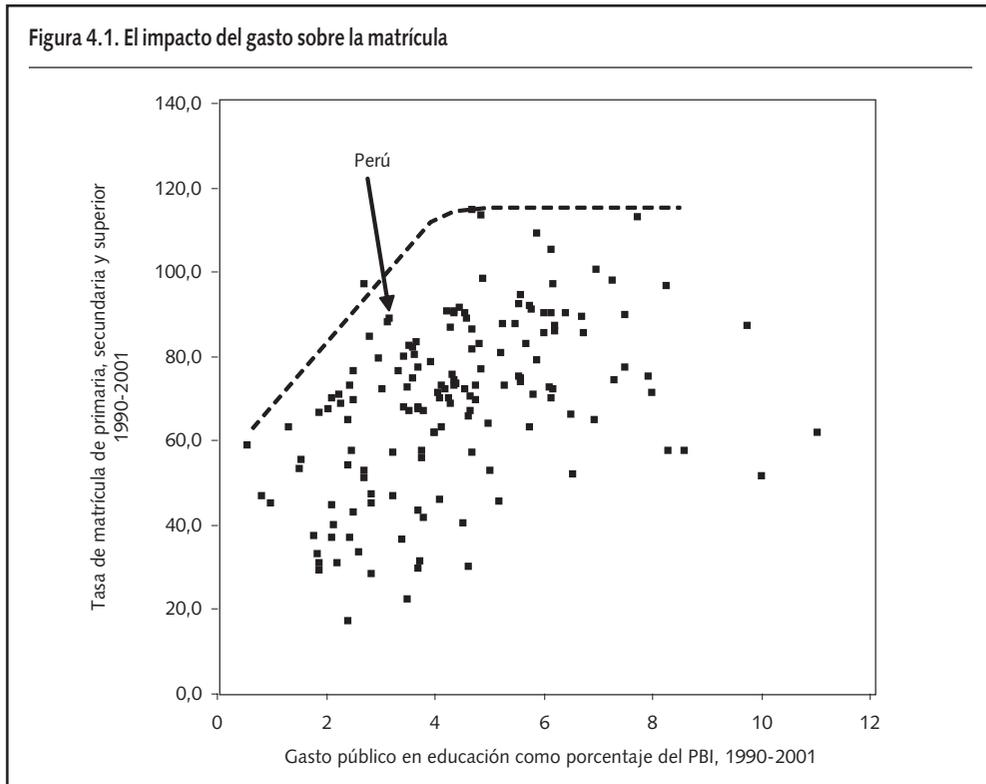
Fuentes:
PBI: Banco Central de Reserva del Perú e INEI, http://www.bcrp.gob.pe/Espanol/WEstadistica/cuadros/mensuales/Nota_2000/ncua_052.xls
Población: proyecciones del INEI

Gasto ejecutado por rubro, soles corrientes	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Sueldos y salarios	3'668.639	3'875.096	4'047.763	4'619.171	5'016.535	5'534.229	6'027.666
Bienes y servicios	684.779	769.227	816.852	830.728	890.734	992.465	988.001
Otros gastos corrientes	104.304	110.370	113.102	136.796	207.623	427.320	166.593
Total gastos corrientes	4'457.722	4'754.693	4'977.718	5'586.694	6'114.892	6'954.013	7'182.260
Inversión	644.191	527.186	346.867	334.005	350.150	389.783	645.221
Inversión financiera	10.549	13.015	14.417	12.248	20.031	20.990	14.769
Amortización de deuda	0	278	861	1.923	725	989	1.065
Repago de intereses	864	769	1.123	890	543	355	133
Otros gastos de capital	57.452	61.573	53.758	58.733	97.748	121.473	171.562
Total gastos de capital	713.057	602.822	417.025	407.799	469.197	533.589	832.750
Gran total	5'170.779	5'357.514	5'394.743	5'994.493	6'584.089	7'487.603	8'015.010

Fuente: SIAF
Nota: solo gastos funcionales

Razones claves (%)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gasto en sueldos y salarios como porcentaje del gasto total	71	72	75	77	76	74	75
Gasto corriente como porcentaje del gasto total	86	89	92	93	93	93	90
Gasto total en educación pública como porcentaje del PBI	3,0	2,9	2,9	3,0	3,1	3,2	3,2
Tasas de crecimiento (%) 1999-2005							
Gasto salario nominal	8,6						
Gasto corriente	8,3						
Gasto total	7,6						
IPC	2,5						
Matrícula total	0,2						
Gasto de salario real por alumno	6,0						
Gasto corriente real por alumno	5,6						
Gasto total real por alumno	4,7						

Fuentes: SIAF y Ministerio de Educación, *Cifras de la Educación 1998-2004*.



Fuente: graficado a partir de datos de EDSTATS.

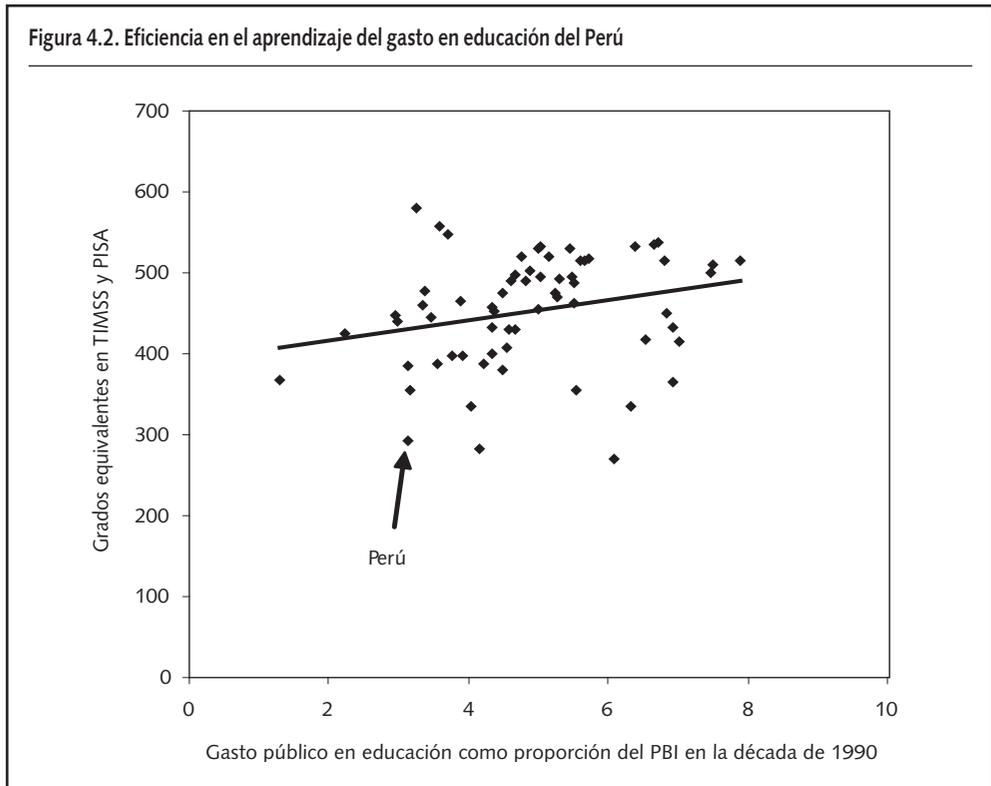
primaria y secundaria, y la tasa de alfabetización. Según sus resultados, al Perú le va relativamente bien con respecto a otros países. En resumen, las instituciones peruanas saben cómo convertir los recursos en matrícula, y lo hacen muy bien.

Sin embargo, no sucede lo mismo con la calidad. El Perú no invierte eficientemente en calidad o aprendizaje. Por eso es poco probable que la calidad pueda mejorar simplemente gastando más y comprando más insumos: el gasto y los recursos no parecen ser limitaciones vinculadas con una mejora en el aprendizaje, sea a partir del macroanálisis, como se ve en la figura 4.2, o del microanálisis, como ya se mostró.

Este análisis sugiere que el Perú se halla a 30% de distancia de la tendencia central, o que su ineficiencia en la producción de logros del aprendizaje es de alrededor de 30%. Un análisis más detallado de la eficiencia con la cual se produce el aprendizaje, que no emplea datos de comparación internacionales sino micro (de la Evaluación Nacional 2001) procedentes del Perú, muestra resultados similares.⁸ Para el presente estudio se efectuó un microanálisis de los centros educativos, tomando como variable del producto el puntaje promedio en lenguaje (Comunicación integral) y matemática (Lógico-Matemática), y como variables de insumo a aquellas que eran las más significativas en el cálculo de la función de producción.⁹ Para educación primaria, el nivel de ineficiencia es de 25%. En

8. Agradezco el trabajo efectuado por Pablo Lavado para esta sección.

9. El cálculo de la frontera se basa en el clásico Análisis de Envoltura de Datos [Data Envelope Analysis (DEA)]. Este tipo de análisis no es útil para los casos en el extremo: por el contrario, es sumamente sensible



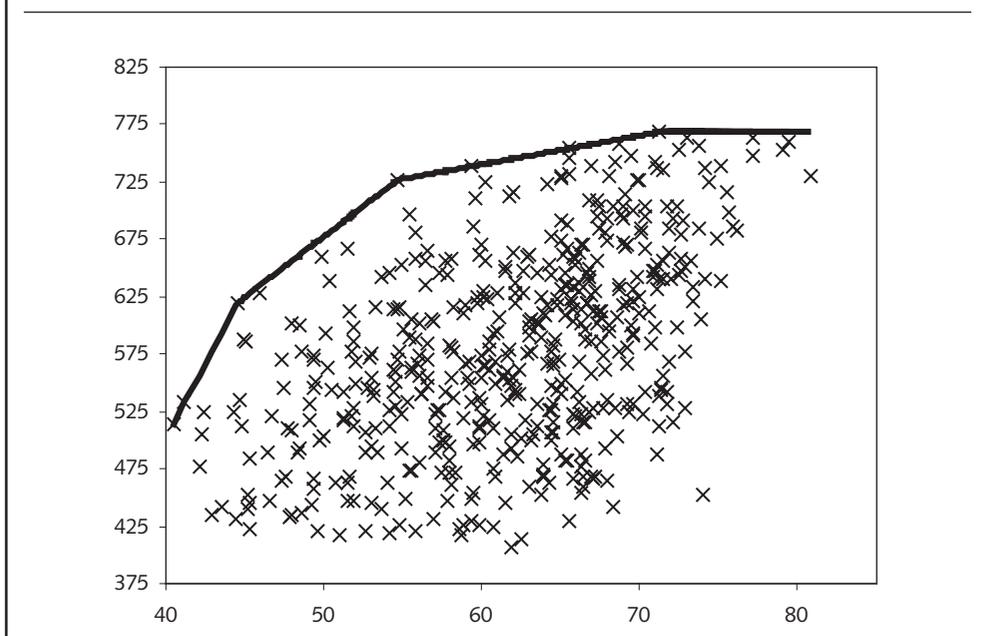
Fuente: análisis del autor de los datos de PISA 2000 y TIMSS 1999 y 2003, y de EDSTATS para la información del gasto público.

otras palabras, en cuanto a los resultados del aprendizaje, este nivel educativo podría producir hasta 25% más que ahora, bajo las mismas condiciones socioeconómicas que ya enfrenta y el mismo nivel de insumos usados, si la administración fuera más estricta y el sistema utilizase más estándares.

En la educación secundaria, el nivel de ineficiencia es de apenas 8,4%. Adviértase, en particular, que muchos centros educativos están agrupados a lo largo de la frontera de eficiencia hacia el extremo inferior del eje horizontal. Se ignora por qué razón la educación secundaria parece ser más eficiente. Tal vez el hecho de que haya

para con estos últimos. (Tiene, sin embargo, ciertas ventajas que justifican su uso.) Los casos en el extremo podrían responder a datos defectuosos o a prácticas que no son replicables por otros centros educativos o «unidades de producción». Por ende, parece importante la forma en que se les trata. Nuestro juicio fue que las prácticas que tienen como resultado niveles de eficiencia mayores de dos desviaciones estándar de la media no solían ser replicables y no resultaban válidas como forma de calcular la ineficiencia promedio del resto de las observaciones. Para establecer esto, (i) efectuamos varios análisis de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) del impacto de cada uno de los insumos sobre cada una de las variables del *output*; (ii) tomamos la residual de cada observación para cada una de las regresiones y las comparamos con la desviación estándar de los residuales de dicha regresión, y (iii) excluimos aquellas observaciones que mostraban una residual mayor de dos desviaciones estándar en cualquier regresión. En el análisis, el eje vertical es la combinación de los resultados de matemática y lenguaje, y el eje horizontal es un índice de una combinación de insumos y condiciones socioeconómicas.

Figura 4.3. Frontera de eficiencia de la educación primaria

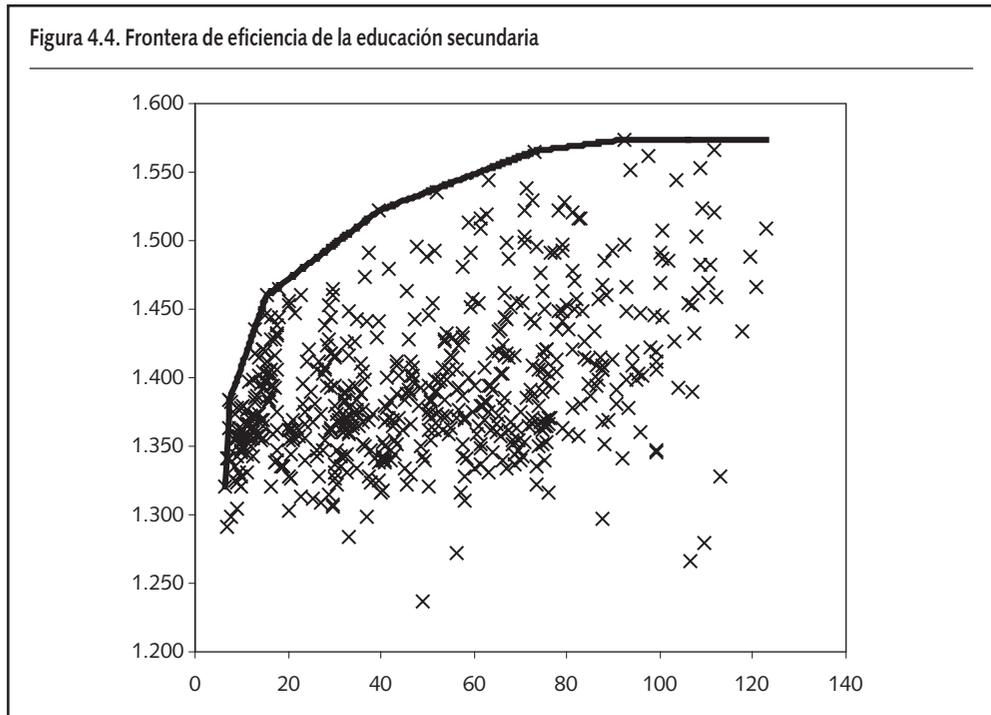


Fuente: calculado y graficado a partir de datos de la Evaluación Nacional 2001.

menos centros educativos hace que sea más fácil aplicar los estándares y brindar cierta supervisión. Tal vez los insumos son mejores en algún modo que resulta difícil medir, y por tanto, los centros educativos simplemente parecen ser más eficientes, pero en realidad cuentan con insumos mejores —o, en todo caso, más uniformes—. Además, podría ser que el sistema secundario simplemente pareciera ser más eficiente porque los niños a quienes es más difícil enseñar ya han abandonado los estudios. Los que aún quedan son aquellos cuyos puntajes son más altos y muestran menor dispersión.

Todos estos resultados están relacionados con —y son un eco de— aquellos obtenidos con el estimado de la función de producción para este informe, así como con los resultados de otros investigadores (ambos reportados en la sección 2.1). La amplia dispersión de los resultados, en particular entre los pobres, es el producto de: (i) una administración y estándares deficientes, lo que afecta a los pobres en particular, y (ii) el hecho de que los pobres no solo son (obviamente) más pobres, sino que enfrentan una mayor dispersión de otros factores asociados con la pobreza: no todos están igualmente desnutridos, y no todos tienen igual posibilidad de hablar castellano en casa que las personas acomodadas.

En el Perú, son muchos los que proponen un mayor gasto en educación. En efecto, en algunas propuestas de políticas este es el único objetivo cuantitativo fijo. Pero las cosas no son tan simples, como se acaba de mostrar. Es cierto que el Perú gasta eficientemente en la cobertura o el acceso. Pero la sección 1.2 mostró que la calidad es una mayor limitación para la mejora en el Perú que el acceso. En segundo lugar, la sección 2.1 mostró —y la sección 4.4 lo volverá a hacer— que no hay ninguna relación sólida aparente entre gasto y calidad en el Perú, ya sea al nivel macro o el del centro educativo.



Fuente: calculado y graficado a partir de datos de la Evaluación Nacional 2001.

Como ya se indicó, los costos de los salarios y los beneficios relacionados con el personal vienen exprimiendo el presupuesto. Con todo, en el Perú una menor razón alumno-docente no está asociada con un incremento en el aprendizaje. Así, gran parte del gasto se va en suministrar docentes, de un modo que no parece hacer mucha diferencia en los niveles de logro. Por estas razones, y como se examinó en la sección sobre Recomendaciones de política, el presente informe sostiene que, antes de gastar mucho más en el sector, deben tomarse medidas administrativas que lo acerquen a la frontera de eficiencia en términos del aprendizaje.

4.3. Incidencia del gasto y equidad

4.3.1. Incidencia del gasto público por grupo de ingresos

En otro lugar de este informe (sección 1.2) se indicó que los estudiantes con peor desempeño en el Perú tienen un desempeño mucho peor que el de sus contrapartes en otros países de ingreso medio que participaron en PISA 2000; además tuvieron un desempeño mucho peor, en términos relativos, que los escolares peruanos de mejor desempeño. En la sección 2.1 también se muestra que este pobre desempeño está sólidamente asociado con —aunque no íntegramente determinado por— la pobreza de las familias de los alumnos. Otra posible causa de esos resultados entre los pobres podría ser que los insumos educativos están distribuidos de modo tal que no los favorecen. En todo caso, el gasto educativo constituye un importante beneficio público y es una

fuente significativa de transferencias corrientes a los pobres; en cuanto tal, su distribución es una cuestión fundamental. Esta sección explora la incidencia del gasto entre los grupos de ingreso.

El gasto público en educación en los niveles básicos es favorable para los pobres, como muestran los datos que aparecen en los cuadros 4.3 y 4.4. Los pobres (los primeros dos quintiles) se benefician más que cualquier otro grupo con el gasto público (véase la hilera *Total*), pero sobre todo en los niveles básicos (inicial, primaria y secundaria). Los datos sobre los beneficios mostrados abajo se calcularon asumiendo primero un gasto igual por beneficiario a través de los quintiles (cuadro 4.3), luego se usaron los niveles de gasto per cápita que varían por departamento, y que fueron trazados en los quintiles (cuadro 4.4).¹⁰ Los primeros son equivalentes a la distribución de beneficiarios de la educación pública por quintil. Presentar los datos de esta manera (asumiendo en una versión un gasto per cápita igual entre los quintiles, y en la otra un gasto per cápita variable) es relativamente raro en este tipo de cálculos. La mayoría de los cálculos de beneficio-incidencia para otros países asume un gasto igual por alumno y son por ello en realidad un cálculo de beneficiario-incidencia, no de beneficio-incidencia. Si el gasto por escolar —incluso dentro del sector público— está correlacionado negativamente con la pobreza de los alumnos, entonces este análisis de incidencia tradicional exagera la progresividad del gasto. En los cuadros 4.3 y 4.4 podemos ver que, usando otra definición, el gasto en educación pública en el Perú parece ser bastante pro pobre, en comparación con el gasto en otros países (los datos de otros países aparecen en el cuadro 4.5). Naturalmente, los datos sobre la incidencia de beneficios (cuadro 4.3), por oposición a la incidencia de beneficiarios (cuadro 4.4), muestran menor progresividad, porque el gasto por alumno en los departamentos pobres es inferior al gasto en los departamentos ricos.

Sin embargo, como la educación no es un programa focalizado, el beneficio desproporcionadamente grande de los pobres (esto es, la progresividad del gasto en educación) es fundamentalmente una cuestión de valor de ajuste, pues los más acomodados tienen menos hijos y también eligen salir del sistema público.¹¹

La naturaleza progresiva del gasto público en educación no es el resultado de una opción de política o una administración activas. La educación primaria sirve como ejemplo. El quintil más pobre recibe una proporción del gasto público seis veces más alta que el quintil más rico (30% contra 5%, aproximadamente; véase el cuadro 4.4). Pero como se ve en el cuadro 4.6, esto es porque las familias del quintil más rico tienen la tercera parte

10. Esto es posible porque contamos con los datos sobre el gasto desagregado por alumno y por departamento, y cada familia en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2003 (cuarto trimestre) puede ser asociada con un departamento. Esto asume implícitamente que cada familia en el departamento recibe el gasto por alumno de todo el departamento. Esta evidentemente es una simplificación, pero es mejor que asumir una igualdad nacional en el gasto por alumno.

11. En un importante sentido, el hecho de que los beneficios de la educación primaria estén distribuidos de modo más progresivo que los de la educación secundaria es el resultado de una política: la de asegurar primero la cobertura universal en primaria y de establecer más centros educativos de primaria que de secundaria en las áreas rurales. Pero ello no ayuda mucho a explicar por qué el gasto en la educación primaria es tan pro pobre: esto tiene que ver más con la opción privada que con la política pública.

Cuadro 4.3. Incidencia de beneficios por quintil, 2003 (asumiendo un gasto igual por beneficiario)

Nivel educativo	Quintiles de ingreso agrupados por ingreso del hogar (%)				
	I	II	III	IV	V
Inicial	24,3	22,5	24,2	19,3	9,8
Primaria	33,4	27,2	21,0	13,3	5,1
Secundaria	19,4	24,4	27,1	20,3	8,9
Superior no univ.	4,5	19,2	31,2	27,2	17,9
Universidad de pregrado	1,4	4,7	13,5	33,5	46,8
Postgrado	0,0	0,0	0,0	15,2	84,8
Total post secundaria	2,6	10,1	19,9	30,7	36,7
Total	25,8	24,5	23,1	17,4	9,2

Fuentes: Beneficiarios: ENAHO 2003-IV Trimestre; Beneficios educ. presuperior: Dirección Nacional de Presupuesto Público, Ministerio de Economía y Finanzas. Beneficios educ. superior: Sistema Integrado de Administración Financiera, Ministerio de Economía y Finanzas.

Cuadro 4.4. Incidencia de beneficiarios por quintil, 2003 (asumiendo un gasto desigual por beneficiario)

Nivel educativo	Quintiles de ingreso agrupados por ingreso del hogar (%)				
	I	II	III	IV	V
Inicial	19,6	20,9	25,6	23,7	10,2
Primaria	31,8	26,8	21,9	14,0	5,5
Secundaria	18,2	24,1	27,3	20,8	9,5
Superior no univ.	3,7	16,5	33,3	27,5	19,0
Universidad de pregrado	1,1	5,5	13,4	31,3	48,7
Postgrado	0,0	0,0	0,0	16,9	83,1
Total post secundaria	1,6	7,4	16,8	30,1	44,1
Total	19,4	20,9	22,7	20,7	16,2

Fuentes: Beneficiarios: calculado a partir de datos de la ENAHO 2003-IV Trimestre; Beneficios educ. presuperior: Dirección Nacional de Presupuesto Público, Ministerio de Economía y Finanzas. Beneficios educ. superior: Sistema Integrado de Administración Financiera, Ministerio de Economía y Finanzas.

Cuadro 4.5. Incidencia de beneficios o de beneficiarios – medianas internacionales en años diversos¹²

Nivel educativo	Quintiles de ingreso (%)				
	I	II	III	IV	V
Primaria	20,7	22,8	21,3	20,2	15,0
Secundaria	10,7	16,1	20,6	24,5	28,1
Superior	3,5	7,4	14,8	25,2	49,1
Total	14,7	17,5	19,6	21,4	26,8

Fuente: calculado a partir de datos de EDSTATS.

12. Dado que las medianas originales calculadas a partir de los datos no suman 100%, no obstante que los datos subyacentes sí lo hacen, se las ha re-normado para que sumen 100%. La desviación de las sumas

Cuadro 4.6. Opción demográfica y pública privada de las familias, por quintil de ingreso, como determinantes del gasto pro pobre, 2003

Nivel educativo	Número de niños por hogar en el grupo de edad apropiado		Proporción de niños que asisten a centros educativos particulares	
	Quintiles de ingreso		Quintiles de ingreso (%)	
	I	V	I	V
Inicial	0,4 ¹³	0,2	0	60
Primaria	0,9	0,3	1	49
Secundaria	0,7	0,3	2	51
Post secundaria	0,4	0,5	0	60
Total	2,4	1,3	1	55

Fuente: calculado a partir de ENAHO 2003-IV Trimestre.

Cuadro 4.7. Proporción de jóvenes matriculados en la escuela, 2003¹⁴

Nivel educativo	Quintiles de ingreso agrupados por ingreso del hogar				
	I	II	III	IV	V
Inicial	0,37	0,46	0,59	0,74	0,81
Primaria	1,14	1,14	1,03	1,05	0,99
Secundaria	0,54	0,77	1,02	1,01	0,99
Post secundaria	0,03	0,15	0,28	0,47	0,87
Total	0,66	0,73	0,78	0,82	0,92

Fuente: calculado a partir de ENAHO 2003-IV Trimestre.

de las medianas entre los quintiles de 100% era de 1% ó 2%, por lo cual el re-normado no cambia mucho las cosas. Los países incluidos en la muestra son Armenia, Costa de Marfil, Ecuador, Ghana, Guinea, Guyana, Indonesia, Jamaica, Kazajistán, Kenia, Kirguistán, Madagascar, Malawi, Marruecos, Nepal, Nicaragua, Pakistán, Panamá, Perú 1994, Rumania, Sudáfrica, Tanzania, Uganda, Uruguay y Vietnam.

13. Hay ciertas anomalías en este cuadro que requieren más investigaciones. Por ejemplo, no está claro por qué los hogares del quintil V tienen la mitad de los niños por hogar en edad de la escuela secundaria que los hogares del quintil I, pero más niños de la escuela post secundaria que las familias del quintil I. Se investigó la posibilidad de que esto pudiera deberse a la definición de hogar, y a que los niños de mayor edad tal vez estén trabajando, formen su propio hogar y tengan un ingreso por persona mayor que el de la familia en la cual se originaron, pero la hipótesis fue rechazada.

14. Las proporciones pueden ser mayores que 1, pues el denominador se refiere a los niños en el grupo de edad apropiada, en tanto que el numerador se refiere a todos los niños. Esto mantiene los datos consistentes con los datos de la tasa de matrícula bruta, presentados en la sección sobre los resultados en otra parte de este informe.

de los niños en edad de la escuela primaria que las familias en el quintil más pobre, y porque la mitad de ellas elige enviar a sus hijos a centros educativos particulares, en tanto que ninguno de los más pobres asiste a uno de estos. En general, la aparente condición progresiva de la asignación pública a la educación está determinada por tres factores: el grado en que los pobres tienen más hijos que los ricos, el grado en que deciden o logran matricularlos en un centro educativo, y el grado en que deciden o logran matricularlos en un centro privado. (Hay que señalar que la proporción de la población global que asiste a los centros educativos particulares es aproximadamente la misma en el Perú que en el resto de América Latina, o tal vez incluso menor en secundaria.) El impacto de estos tres tipos de determinantes se analiza abajo, comenzando con la proporción de jóvenes que asisten a la escuela por quintil de ingreso.

Resulta claro, entonces, que una de las principales razones por las cuales la distribución del gasto en la enseñanza secundaria no es tan progresiva como la de primaria es que las familias más pobres deciden o pueden enviar a sus hijos a secundaria solo con la mitad de la frecuencia con que lo hacen las familias ricas.

Los otros dos componentes de la progresividad se presentan en el cuadro 4.6. Como ya se indicó, los ricos tienen la tercera parte de niños por hogar en primaria que los pobres; la propensión de aquellos a enviar a sus hijos a la escuela es la misma que la de los pobres, pero la mitad de los niños ricos asisten a centros educativos privados. De este modo, el beneficio que las familias ricas obtienen con el gasto público es únicamente un sexto del beneficio recibido por los pobres. En secundaria, el gasto no es tan favorable para los pobres, fundamentalmente porque estos se matriculan solo en la mitad de la frecuencia atribuible a los ricos.

Así, la naturaleza relativamente pro pobre del gasto público en educación básica tiene, en efecto, algo de ilusión. Esto puede crear, como resultado, «sorpresas» en las políticas. Una de las que podría surgir es que, si la calidad de la educación pública mejorara, esta tendería automáticamente a ser menos favorable para los pobres, pues las personas acomodadas optarían por volver a ella. Si la calidad mejorara estrictamente mediante cambios de política antes que de incrementos en el gasto por alumno, el hecho de que el sector público repentinamente tuviese más clientes y que una mayor proporción de ellos fuera de condición acomodada implicaría que los costos crecerían y que estos serían menos pro pobre. Asimismo, si los incrementos en calidad demandaran aumentos en el gasto por alumno, el impacto fiscal sería mayor. Se podría pensar que una presión fiscal de este tipo podría ser resistida. Pero la mayor participación de la clase media alta en la educación pública (de mejorar su calidad) tendería a significar más apoyo público para el gasto estatal en educación, pues dicha clase tiene mucho más influencia. Este no es, en modo alguno, un argumento en contra de la elevación de la calidad de la educación pública, pero sí sugiere que es extraño considerar que los patrones de gasto actuales sean pro pobre en cualquier sentido significativo.

La noción de que el gasto público beneficia a los pobres de un modo desproporcionado como resultado de elecciones particulares, antes que por decisiones de política, sugiere la necesidad de analizar el gasto *dentro* del sector público con mayor detenimiento. Esto se verá a continuación, después de analizar la incidencia relativa del gasto.

Las transferencias públicas a familias pobres implícitas en el acceso a la educación pública son muy grandes. El cuadro 4.8 muestra las dimensiones de la transferencia

por quintil de ingreso, en relación con el consumo total de la familia. El tamaño de las transferencias totales a todas las familias en cada quintil de ingreso se muestra en relación con el consumo total de todos los hogares en dichos quintiles, y no simplemente aquellos con hijos en centros educativos públicos.

Vale la pena señalar dos puntos en particular en el cuadro 4.8. El impacto de los subsidios de la escuela primaria sobre los hogares más pobres es muy grande. De este modo, la educación probablemente constituye el subsidio más significativo en especie para los pobres: tal vez es más importante que ningún otro tipo de gasto público. El hecho de que la educación represente una transferencia tan grande para ellos resalta la importancia de «hacer que la administración funcione». Si esta transferencia viene entregando a los pobres una educación y unos conocimientos deficientes con respecto a su potencial y su costo, entonces el desperdicio tanto de este potencial como de su costo es muy grande.

El alto grado de beneficio para los pobres con respecto a su gasto total es un producto de dos hechos: primero, que el gasto público en educación es muy grande en relación con cualquier otra forma de gasto y con respecto al ingreso nacional total (en comparación con otros gastos sociales en el Perú, no con la misma proporción en otros países), y segundo, que en primaria, este gasto está distribuido de modo desproporcionado (6 a 1) en favor de los pobres.

Un segundo punto importante a advertir en el cuadro 4.8 es que, si bien el quintil más rico capta la proporción más grande del subsidio que representa la educación superior (como se ve en el cuadro 4.4), la importancia *relativa* de dicho subsidio es más alta para los quintiles IV y III que para el V. En este sentido, la educación superior es más un subsidio de la clase media (en el sentido cuantitativo de estar en el medio, no en el sociológico de tener un estilo y nivel de consumo «modernos») que de las familias ricas. Esto se debe a tres factores. En primer lugar, la probabilidad de que un niño en el quintil III asista a una institución de educación superior es razonablemente alto —aunque todavía bajo— en comparación con la misma probabilidad para un niño en el quintil V, pero la probabilidad de que la institución sea pública es mucho más alta en el quintil III que en el V. Así, el producto de estas dos posibilidades —a saber, que un niño en los quintiles III o IV asista a una universidad y que esta sea pública— es muy alto. Además, claro está, el ingreso por familia en el quintil III es mucho menor que en el V. Estos tres factores significan que la incidencia relativa del gasto en la educación superior favorece a los quintiles III y IV. Los subsidios a la universidad pública son mucho más importantes para la clase media que para los quintiles de ingreso superior o inferior. Esto explica, claro está, su popularidad política.

4.3.2. Correlaciones entre el gasto y la pobreza dentro del sector público

Ya se ha señalado que la naturaleza relativamente pro pobre del gasto público en educación se debe, en gran medida, a una opción privada antes que a una política pública. Dicho gasto podría no estar orientado activamente o no ser preferencial para con los pobres. En lugar de ello, las familias más ricas simplemente tienen menos niños y optan por enviarlos a colegios particulares, debido a que la calidad de la escuela pública se considera mediocre. Esta sección explora la cuestión de si el gasto *dentro* de la educación

Cuadro 4.8. Los beneficios representados por el subsidio de la escuela pública, como proporción del gasto total del hogar en todos los hogares («incidencia relativa») 2003

Nivel educativo	Quintiles de ingreso (%)				
	I	II	III	IV	V
Inicial	1,9	1,1	0,9	0,6	0,1
Primaria	14,5	6,8	3,8	1,7	0,3
Secundaria	7,1	5,2	4,0	2,1	0,4
Superior total	0,5	1,2	1,8	2,3	1,4
Total	24,0	14,3	10,6	6,6	2,2

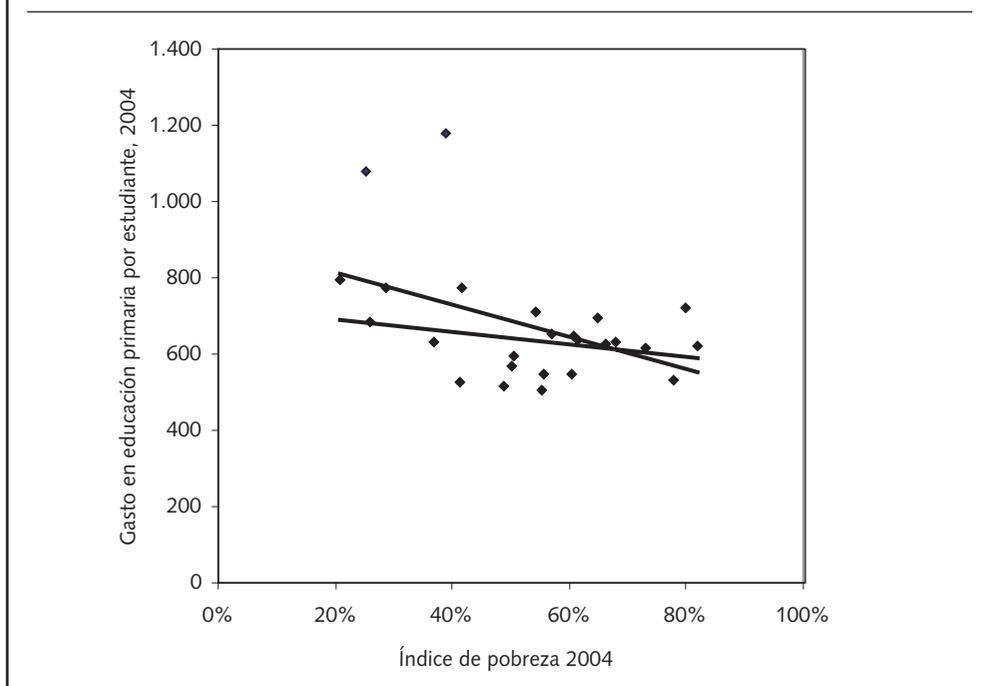
Fuentes: Beneficiarios: ENAHO 2003-IV Trimestre; Beneficios pre educ. superior: Dirección Nacional de Presupuesto Público, Ministerio de Economía y Finanzas. Beneficios educ. superior: Sistema Integrado de Administración Financiera, Ministerio de Economía y Finanzas.

Cuadro 4.9. Gasto por alumno y niveles de pobreza por región, 2003

Región	Primaria	Secundaria	Incidencia de la pobreza (%)
Amazonas	639	993	61
Áncash	713	1.194	54
Apurímac	633	821	68
Arequipa	776	1.081	42
Ayacucho	695	948	65
Cajamarca	618	890	73
Callao	526	880	41
Cusco	550	697	56
Huancavelica	622	943	82
Huánuco	533	779	78
Ica	682	916	26
Junín	596	890	51
La Libertad	568	893	50
Lambayeque	514	784	49
Lima	631	947	37
Loreto	626	872	66
Madre de Dios	795	1.014	21
Moquegua	1.178	1.437	39
Pasco	645	1.065	61
Piura	548	766	60
Puno	722	933	57
San Martín	653	905	29
Tacna	776	1.324	25
Tumbes	1.081	1.739	55
Ucayali	506	846	61

Fuentes: Gasto: Dirección Nacional de Presupuesto Público, Ministerio de Economía y Finanzas; Estudiantes: Censo Escolar 2003, Ministerio de Educación; Pobreza: ENAHO 2003/2004, muestra anual.

Figura 4.5. Correlación entre pobreza y gasto entre regiones



Fuente: véase el cuadro 4.9.

pública favorece o no a los pobres. En otras palabras, si el gasto en educación pública favorece a los más pobres *entre* los que asisten a los centros educativos estatales.

Se ha indicado en otros estudios, empleando datos bastante agregados, que el gasto en los diversos niveles educativos está correlacionado de modo negativo con las mediciones de la pobreza en el Perú. El cuadro 4.9 muestra el gasto por alumno en educación primaria y secundaria, y la incidencia de la pobreza por región.

En este cuadro, y como se ve en el figura 4.5 (para el caso de la educación primaria; los resultados de la educación secundaria son muy parecidos, de modo que podemos tomar a la primera como el caso en cuestión), hay una correlación lineal negativa significativa entre el gasto por alumno y la pobreza: -0,53 en primaria, y -0,56 en secundaria (-0,59 y -0,57 para una correlación log-log). La elasticidad del gasto con respecto a la pobreza, en primaria, es de -0,41: cada incremento porcentual en la pobreza está asociado con una disminución de 0,41% en el gasto por alumno. Sin embargo, las regiones son sumamente desiguales en su población o matrícula. Tratar a las regiones como unidades de observación puede distorsionar enormemente la imagen, en particular si algunas de ellas son casos en el extremo. La figura 4.5 sugiere que algunas regiones efectivamente son casos en el extremo (específicamente Tumbes y Moquegua, como se ve en el cuadro 4.9), y que sin estos casos la correlación —y, lo que es más importante (en este caso), la pendiente de la relación— no es tan alta. La línea menos empinada representa la misma relación, pero deja a Moquegua y Tumbes fuera de la estimación de la curva.

Por ello, un análisis que baje por lo menos hasta el nivel provincial parece útil. Sin embargo, el uso de datos sobre los gastos podría introducir sesgos. El seguimiento de los gastos en el Perú no tiene el refinamiento necesario para que se pueda atribuir a las unidades donde se recibió el beneficio del gasto. Muchos gastos son asignados o atribuidos a aquellos niveles en los cuales se realizaron las compras o adquisiciones, pero no al nivel en el cual se emplean los recursos. Esto distorsiona la imagen y, naturalmente, tiende a producir resultados que parecen ser más antipobre de lo que probablemente sucede, pues, por ejemplo, las capitales de provincias —donde se hacen las compras y se registran los beneficios aparentes— tienden a ser menos pobres que las áreas circundantes. Un recurso simple es analizar no el gasto, sino más bien la razón alumno-docente reportada en los centros educativos. Otro método consiste en analizar la correlación existente entre la calidad de la infraestructura y los insumos de enseñanza, con el nivel socioeconómico de los padres en los centros educativos. Ambos análisis se llevaron a cabo.

Dado que en el Perú se paga de modo muy uniforme a los docentes y que los costos de enseñanza constituyen una gran parte del costo total de la educación, analizar la distribución de la razón alumno-docente por niveles de pobreza provinciales es una variable indicativa bastante buena para estudiar el gasto total por nivel de pobreza. En este análisis se utilizaron los datos oficiales sobre alumnos y docentes del Ministerio de Educación, así como los datos de pobreza del Fondo Nacional de Desarrollo Social (FONCODES).¹⁵ Así, esta base de datos tiene información sobre los ámbitos regional y provincial. Los datos regionales confirman que en la educación primaria hay una correlación positiva de 0,32 entre la pobreza y la razón alumno-docente (por ende, los pobres reciben menos recursos), pero cuando el análisis se efectúa en el ámbito provincial, la correlación lineal entre la pobreza y la razón alumno-docente es de apenas 0,23. La elasticidad es ahora de 0,17: cada incremento en la pobreza de 1% está asociado con un incremento de 0,17% en la razón alumno-docente. Sin embargo, si se tiene en cuenta la densidad poblacional de las provincias, la elasticidad de la razón alumno-docente con respecto a la pobreza se eleva de 0,17 a 0,25.¹⁶ Esto es, para áreas de igual densidad poblacional, los pobres presentan una razón alumno-docente más alta, lo que se traduce en una asignación menor de profesores.

Se efectuó otro análisis utilizando los datos de la Evaluación Nacional 2001 (la evaluación periódica de logros del aprendizaje basada en una muestra).¹⁷ Esto permite hacer comparaciones entre los centros educativos, pero solo sobre la base de una muestra. En este nivel, la relación entre pobreza y razón alumno-docente desaparece, o se

15. Ministerio de Educación, Unidad de Estadística Educativa, *Cifras de la Educación 1998-2003*, usando los datos provinciales, y el mapa de la pobreza de FONCODES para los distritos, con datos agregados hasta el ámbito provincial.

16. Es importante tomar en cuenta la densidad, pues es un elemento que predice la razón alumno-docente, y la densidad y la pobreza están correlacionadas negativamente, con una correlación de -0,23. Cuanto más densamente poblada está un área, tanto más tiende a ser menos pobre.

17. El análisis fue efectuado en el sistema escolar usando las variables *infra_1*, *infrau_1* y *nse4ps_1*, que miden respectivamente la calidad de la infraestructura del centro educativo, el acceso a los recursos de enseñanza y el estatus socioeconómico de los padres. Además, el tamaño de la clase evaluada fue usado como variable indicativa de la razón alumno-docente del centro educativo. También se emplearon datos de archivo sobre logros en matemática en 4º grado de primaria.

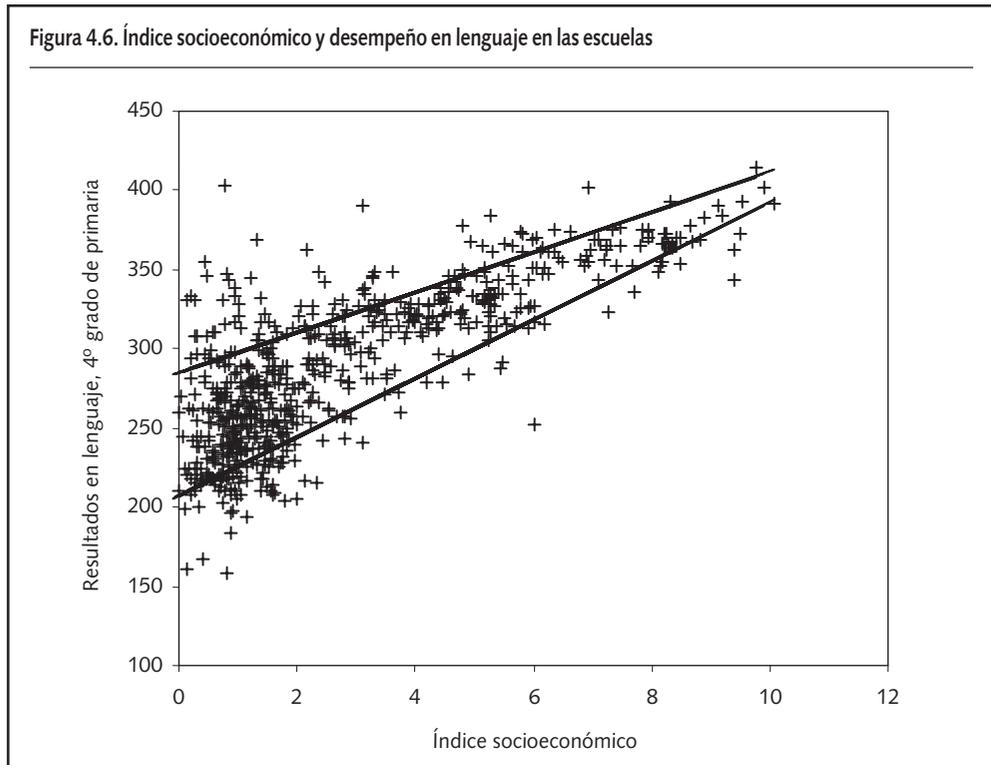
convierte en significativamente pro pobre. Lamentablemente, utilizando los datos de los centros educativos resulta imposible determinar si esta relación desaparece cuando se tiene en cuenta la densidad poblacional. Es posible que, si dicha densidad y la pobreza se encuentran bien correlacionadas (están algo correlacionadas en el ámbito provincial, y es posible que en los centros educativos lo estén aún más), la razón alumno-docente inferior observada en los centros educativos se deberá más a una baja densidad que a la pobreza. Sin embargo, queda el hecho de que la distribución de docentes es progresiva incluso dentro del sector público: el coeficiente de concentración implícito en la distribución de docentes es *menos* 0,25: los pobres sí parecen recibir un número desproporcionado de profesores.

Se encontró que las correlaciones entre el índice de estatus socioeconómico de los padres y los índices de infraestructura de los centros educativos y de disponibilidad de suministros son 0,81 y 0,66, respectivamente: cuanto más ricos son los padres, mejores son la infraestructura y los suministros. No se puede calcular una elasticidad o coeficiente de concentración particularmente significativo para estas relaciones, porque están basadas en índices que asumen valores por encima y por debajo de 0, y cuyo valor absoluto no está claro.¹⁸ Tomando un desplazamiento aditivo razonable de los índices, el coeficiente de Gini parece hallarse en algún lugar entre 0,10 y 0,15. Esto es mucho más desigual que la distribución de docentes, pero más equitativo que la distribución del ingreso.

4.4. Distribución de resultados

Obviamente, el beneficio máximo de la educación no es el gasto o los insumos transferidos a los pobres, sino el incremento en las oportunidades de vida y en las opciones en el mercado laboral que los pobres obtienen de un capital humano mejorado. Lamentablemente esto último resulta difícil de evaluar con la información actual. Sin embargo, una variable indicativa intermedia es la distribución de los resultados del aprendizaje. Los datos sobre dichos resultados son muy reveladores. Para analizarlos se emplearon los de matemática de 4º grado de primaria (Lógico-Matemática) de la Evaluación Nacional 2001, porque prácticamente todos los niños se encuentran en el colegio en dicho grado. Esto permite calcular con mayor seguridad la distribución de los resultados, de modo tal que traza un paralelo con los cálculos relacionados con la distribución del ingreso o el gasto familiar total. En grados posteriores, algunos niños abandonan el sistema, lo que hace difícil saber qué podría significar la distribución de resultados por grupo de ingreso: se tendería a exagerar la equidad de la distribución de oportunidades de vida probables (en la medida en que estas están determinadas por los resultados de la educación), pues únicamente son evaluados los que permanecen en la escuela.

18. Debe advertirse que, si bien los coeficientes de elasticidad y de concentración son ambiguos debido a que las escalas de los índices son arbitrarias, cubren el 0, y aunque tienen medias cercanas a cero, el coeficiente de correlación, al no variar con la escala, no es ambiguo, y hay una clara y alta correlación lineal entre el estatus socioeconómico y los beneficios públicos de la infraestructura del centro educativo y el acceso a los suministros. La distribución de la infraestructura y las provisiones profundiza la pobreza en lugar de combatirla.



Fuente: calculado y graficado a partir de datos de la Evaluación Nacional 2001.

Hay dos importantes aspectos distributivos relacionados con los resultados. En primer lugar, está la naturaleza y la curvatura de la relación bivariada entre los resultados y la pobreza o la desventaja social. En segundo lugar, está el grado en que la distribución de resultados es comparativamente igualadora o no.

Los resultados de la relación entre pobreza y aprendizaje aparecen en la figura 4.6.¹⁹ La variable usada para denotar el aprendizaje son los resultados de lenguaje (Comunicación Integral), pero un análisis empleando la matemática (Lógico-Matemática) arroja exactamente los mismos resultados.

Vale la pena señalar tres puntos. En primer lugar, la relación global tal vez no sea lineal, como puede verse por la forma de los resultados agrupados debajo del índice socioeconómico de nivel 2 en comparación con el resto de los resultados en la figura

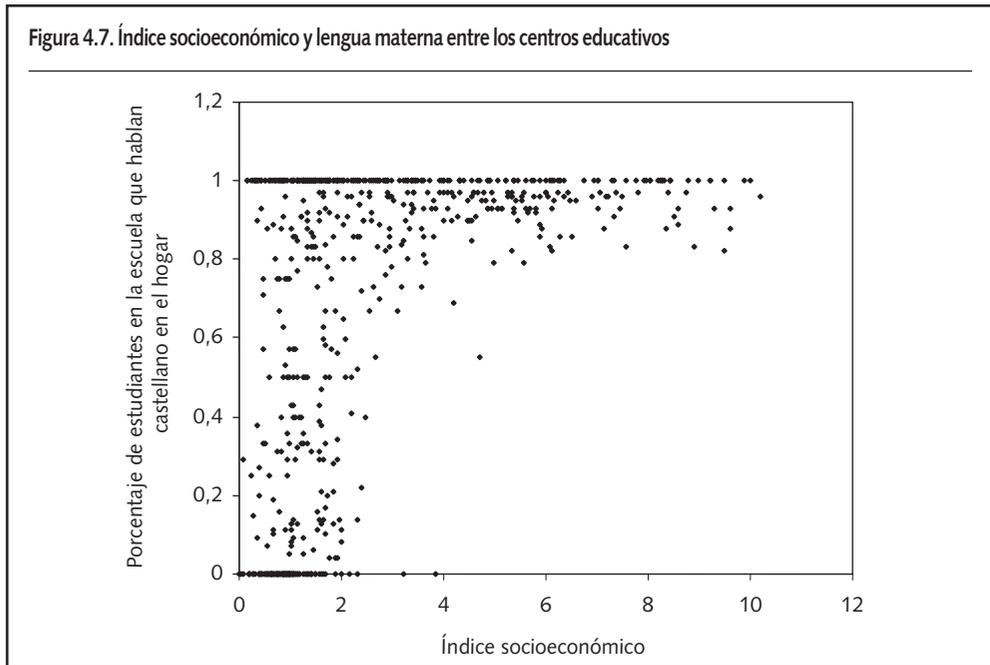
19. La escala del eje vertical fue fijada en el mínimo y el máximo de los puntajes individuales de los alumnos en la prueba, para tener una mejor idea de un mínimo y un máximo absolutos. El método de fijación de la escala usado para los puntajes de aprendizaje en la Evaluación Nacional 2001, no tiene un mínimo o máximo teóricos en algún conjunto de puntos simple y no ambiguo, como 0 y 100. Fijar el mínimo en 0 reduce el rango de las diferencias observado en un enfoque gráfico. Por otro lado, fijar el mínimo en el mínimo de los resultados en el centro educativo exagera las diferencias, porque hay pocas escuelas —si existe alguna— en las cuales *todos* los alumnos hayan tenido un desempeño tan malo como el teóricamente posible. Tomar los puntajes de los alumnos individuales de mejor y peor desempeño como los extremos inferior y superior de la escala parece lógico y apropiado para una representación gráfica del problema.

4.6. En el Perú, el aprendizaje (al menos en esta evaluación clave) parece responder más a las primeras mejoras en el estatus socioeconómico que a las subsiguientes. En la medida en que el gasto público pueda compensar las desventajas privadas (y con respecto a esto no hay ninguna certidumbre), este resultado sería un argumento en favor de un mayor gasto pro pobre. Pero en segundo lugar, si bien la relación para los muy pobres también es empinada, asimismo es más ambigua y menos predecible. Esto también puede verse en la figura 4.6. Se muestran las líneas de regresión a través de los cuantiles 85° y 15°, para dar una idea de cómo la variabilidad del desempeño disminuye con la riqueza. Así, a niveles iguales de pobreza entre los pobres, habrá una gran variación de los resultados, en tanto que entre los más ricos parece haber menor variación.²⁰ Esto sugiere que la administración en los centros educativos o en áreas con clientes pobres es menos efectiva, ya sea porque es menos sensible y rinde menos cuentas en los centros educativos, o porque aún no se dispone de modelos de suministro pedagógico confiables para los pobres y para aquellos con desventajas lingüísticas. (O si no, que los centros educativos pobres son proveídos de insumos de modo menos predecible —y no simplemente menos provistos— que los más ricos. Pero esto no es así. Si bien los pobres efectivamente reciben menos insumos, la varianza en el suministro de insumos a los pobres no es mayor que su suministro a los menos pobres. Este aspecto se trata más adelante en este informe.) Lo importante es que hay fuentes de desigualdad en los resultados que no se relacionan con la pobreza y, no obstante, parecen operar de modo más poderoso precisamente *entre* los pobres. En otras palabras, parecería que estos últimos se hallasen más sujetos que los menos pobres a la desigualdad introducida por una administración débil, una baja rendición de cuentas y la falta de confiabilidad de los modelos pedagógicos empleados.

Hay otras dos fuentes de variación entre los pobres que explican parte de la diferencia en los resultados.

En primer lugar, la lengua que se habla en casa. Si bien muchos de los pobres provienen de un entorno que no es hispanohablante, solo unos cuantos de los más acomodados provienen de tales entornos. Esto se ve claramente en la figura 4.7. De este modo, la mayor variabilidad en los resultados de la enseñanza entre los pobres se debe, en parte, a la mayor variabilidad de su origen lingüístico. Los paquetes educativos para

20. Es improbable que esta relativa compresión de la varianza de los resultados para los más ricos se deba al apiñamiento de los resultados en la parte superior de la escala, pues, como podemos ver, pocos centros educativos están cerca de ese sector: véase en la nota anterior el examen de la escala usada. En otras palabras, en el rango relevante la relación no parece estar censurada desde arriba. Además, más allá de la concentración de puntos representada por los más pobres, pareciera que la reducción en la varianza condicional de los resultados se da en todo el espectro socioeconómico, y tanto desde arriba como desde abajo. Simplemente hay muy pocos centros educativos para los ricos con resultados muy malos. La naturaleza de esta relación (una mayor varianza en los resultados para los pobres) fue evaluada de dos formas. En primer lugar, el valor absoluto del error de la relación bivariada entre los resultados de lenguaje de 4° grado de primaria y el índice socioeconómico fue regresionado sobre el índice socioeconómico, y como era de esperar, el resultado fue una relación negativa fuertemente significativa ($p < 0,0001$). En segundo lugar, también se calculó el rango inter-cuantil como una función del índice socioeconómico, y esto tuvo una fuerte relación negativa. La figura 4.6 muestra las líneas a través del 85° y el 15° cuantiles, respectivamente. La diferencia entre estos dos cuantiles en el origen horizontal es 78, en tanto que solo es de 21 en el valor de 10 sobre el eje horizontal.



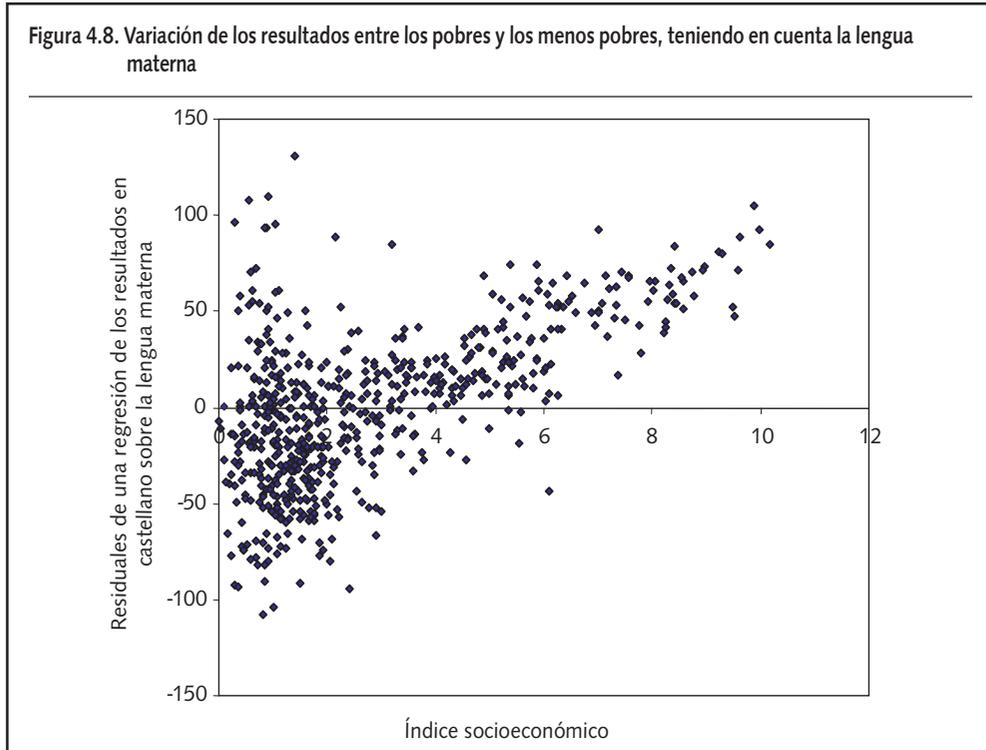
Fuente: calculado y graficado a partir de datos de la Evaluación Nacional 2001.

los pobres deben ser sensibles a la variabilidad lingüística. En el capítulo 8 se prestará mayor atención a esto.

Sin embargo, una pregunta razonable es si la mayor variación en la lengua materna entre los pobres está detrás de la mayor variación en los resultados. Para comprobarlo, podemos tomar los residuales de una regresión de los resultados de aprendizaje sobre la lengua materna, y comprobar si dichos residuales siguen mostrando una mayor variación entre los pobres que entre los ricos. Los resultados aparecen en la figura 4.8.

En realidad, si se tiene en cuenta la lengua materna, sigue habiendo mucha variación entre los pobres. La variabilidad *relativamente* más alta entre ellos que entre los menos pobres es, en efecto, 60% mayor luego de tener en cuenta la lengua hablada en el hogar. La forma de interpretar esto es la siguiente: hay una mayor variabilidad en los resultados entre personas pobres de origen no hispano, que entre las personas menos pobres de origen no hispano. Esto nuevamente sugiere que la cuestión no es solo la falta de buenos modelos pedagógicos para los bilingües o para quienes la lengua materna no es el castellano, sino que —y esto está completamente al margen de las cuestiones de la lengua natal— los pobres están sujetos a una mayor variabilidad en los estándares educacionales que los ricos, en términos de administración y pedagogía capaz. Si uno es pobre, la suerte cuenta más para, por ejemplo, encontrar un profesor bueno y responsable, que si uno es rico. Los pobres no solo tienen peores docentes, sino que son aquellos cuyo comportamiento o calidad es mucho menos consistente.

En segundo lugar, está el problema de la nutrición. No todos los pobres están igualmente desnutridos. Si bien se hallan menos nutridos que los que no lo son, entre los pobres hay mayor variabilidad en la nutrición que entre quienes no lo son, como muestra la figura 4.9. La pobreza a duras penas es un buen indicador de las necesidades nutricionales.



Fuente: calculado y graficado a partir de datos de Evaluación Nacional 2001.

En efecto, la cima de la distribución de la nutrición es esencialmente plana, y la relación entre estatus socioeconómico y nutrición es algo así como un triángulo rectángulo, en el cual muchos pobres están tan bien nutridos como los acomodados, pero pocos de estos últimos están desnutridos. Nótese que ha sido imposible encontrar una base de datos sólida que contara tanto con información nutricional o antropométrica, como de resultados de aprendizaje para los niños. Por ello no fue posible establecer el impacto directo de la nutrición sobre el aprendizaje, y no hay mucho en la bibliografía peruana sobre este punto. No obstante, los resultados son reveladores. Mejorar los resultados educativos entre los pobres, y elevar el extremo inferior de la distribución, implicaría ser capaz de mejorar la nutrición y los estándares educativos. Sin embargo, para cuando los niños llegan a la escuela, la mayor parte del daño nutricional ya está hecho. Por tanto, a menos que se encuentre alguna forma creativa de usar los centros educativos para llegar a los pobres antes incluso de que estén en ellos —asegurando así que la nutrición de los futuros escolares jóvenes mejore a través del sistema educativo—, es probable que el problema siga siendo más intersectorial que educativo. En todo caso, proponer que los docentes sean responsables por el nivel nutricional de los niños en el rango de edad de 0-5 en sus pueblos requiere un considerable análisis ulterior.

Lamentablemente, no fue posible ver si el fenómeno observado de una mayor variación en el aprendizaje entre los pobres perdura una vez que se toma en cuenta la mayor variación nutricional en el mismo grupo, pues las grandes bases de datos de logros de estudiantes no incluyen información sobre el nivel nutricional. Como debe advertirse a partir del análisis que se acaba de efectuar para el lenguaje, el simple hecho de que haya

una mayor variabilidad en el nivel nutricional entre los pobres (del mismo modo que hay una mayor variabilidad en la lengua materna entre ellos), no debe tomarse como un indicador de que, si se corrigiese la nutrición, la mayor variabilidad en los resultados del aprendizaje entre los pobres desaparecería.

Un tercer punto es que los resultados de los centros educativos públicos y particulares parecen igualmente sensibles a la pobreza, incluyendo el problema de una mayor heterogeneidad de resultados entre los pobres. Este último punto solo se sugiere, pues no se cuenta con suficientes datos para los centros educativos particulares como para arribar a una conclusión sólida. La figura 4.6 muestra a los centros educativos particulares con un símbolo cuadrado sobrepuesto al símbolo de todos los centros educativos. Esto demuestra esencialmente los mismos patrones de relación entre el estatus socioeconómico y los logros en los centros educativos particulares y públicos.

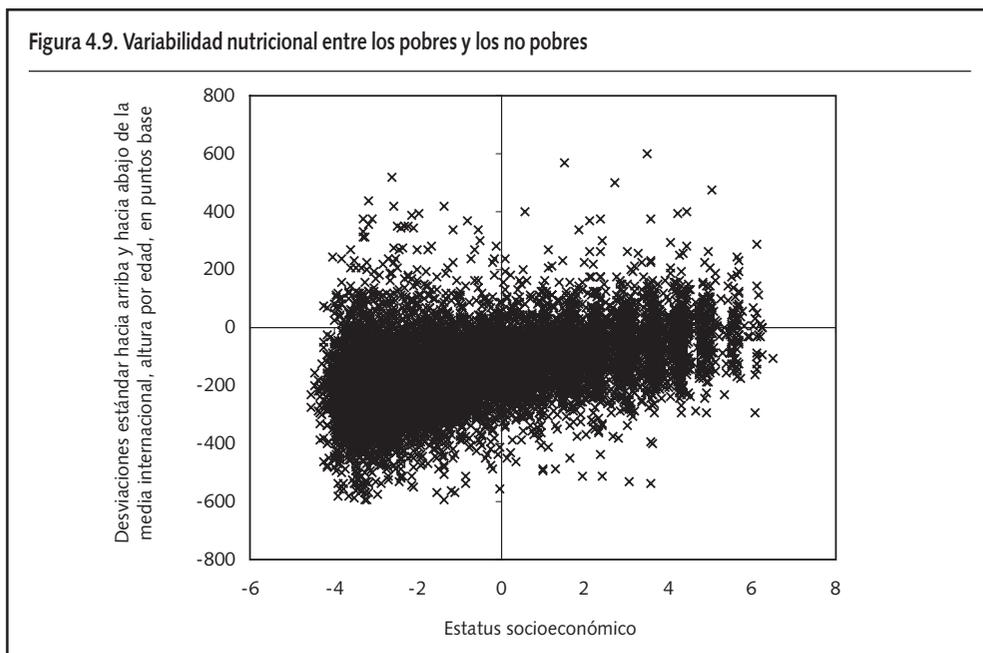
Es improbable que la varianza de los resultados entre los pobres se deba simplemente a la varianza en el suministro de insumos en el mismo grupo, pues la varianza en los resultados impulsada por la provisión de insumos es, a su vez, mayor a niveles bajos de dicha provisión, y porque la varianza en el suministro de insumos a los más pobres no es más alta —quizá incluso es más baja— que aquella en la provisión de insumos a los menos pobres. La figura 4.10 muestra una mayor variación en el aprendizaje a niveles bajos de provisión de insumos que a niveles altos: el mismo patrón visto como respuesta al estatus socioeconómico. Esto se muestra en la misma figura, tanto para la infraestructura como para los suministros generales.

Las figuras 4.11 y 4.12 señalan que el suministro de insumos a los pobres no parece ser más variable que el suministro de insumos a los ricos; por el contrario, mientras que los pobres están peor provistos que los ricos, están más predeciblemente peor provistos de lo que los ricos están bien provistos. Como muestran las líneas de regresión de los cuantiles en las figuras 4.11 y 4.12, en realidad hay *menos* variabilidad entre los pobres en el suministro de infraestructura, precisamente debido a que son los receptores de una infraestructura uniformemente mala.²¹ De este modo, no parece probable que la mayor *variabilidad* de resultados entre los pobres sea causada por la mayor *variabilidad* en el suministro de insumos para ellos, incluso si los peores resultados entre los pobres se deben en parte a una menor provisión de insumos. Y como vimos, la varianza en los resultados entre los pobres es muy grande. En su lugar, la explicación parecería ser que los pobres reciben la peor administración y están sujetos a métodos pedagógicos no evaluados, además de inapropiados (para su cultura y necesidades), lo que produce resultados altamente variables (y malos) en lugar de resultados uniformes, o simplemente malos, en el grupo en cuestión.

El segundo aspecto de la relación entre pobreza y resultados es la distribución de estos últimos por grupo de ingreso, o el coeficiente de concentración de los resultados. Para este fin empleamos datos procedentes de los resultados de la Evaluación Nacional 2001 para lenguaje de 4º grado (Comunicación Integral). Para calcular el coeficiente de

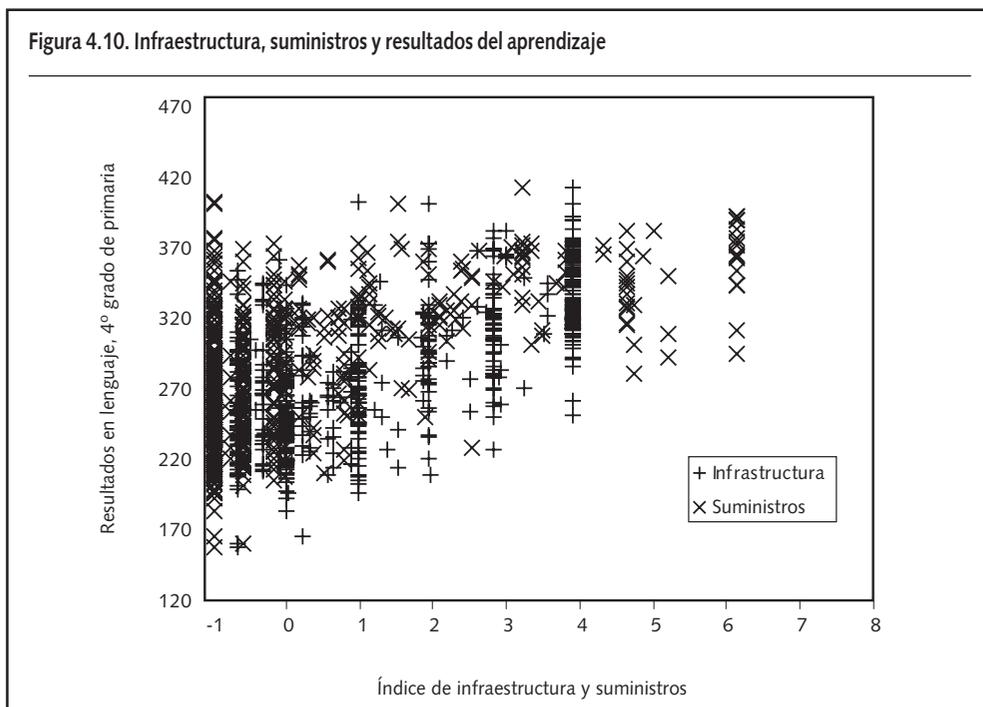
21. Las regresiones de los cuantiles son no lineales (cuadráticas) en la figura 4.11, para captar el hecho de que la relación general, así como su varianza, parecen ser no lineales. Las regresiones son a través del 85º y el 15º cuantiles (25º en la figura 4.12). Es difícil decir si la varianza empieza a disminuir hacia la misma cima de la distribución de ingresos (luego de ancharse para los menos pobres en general), y probablemente no es muy importante. Este análisis se efectuó con todos los centros educativos (públicos y particulares). También se hizo el análisis únicamente con las escuelas públicas y los resultados básicos no fueron diferentes.

Figura 4.9. Variabilidad nutricional entre los pobres y los no pobres



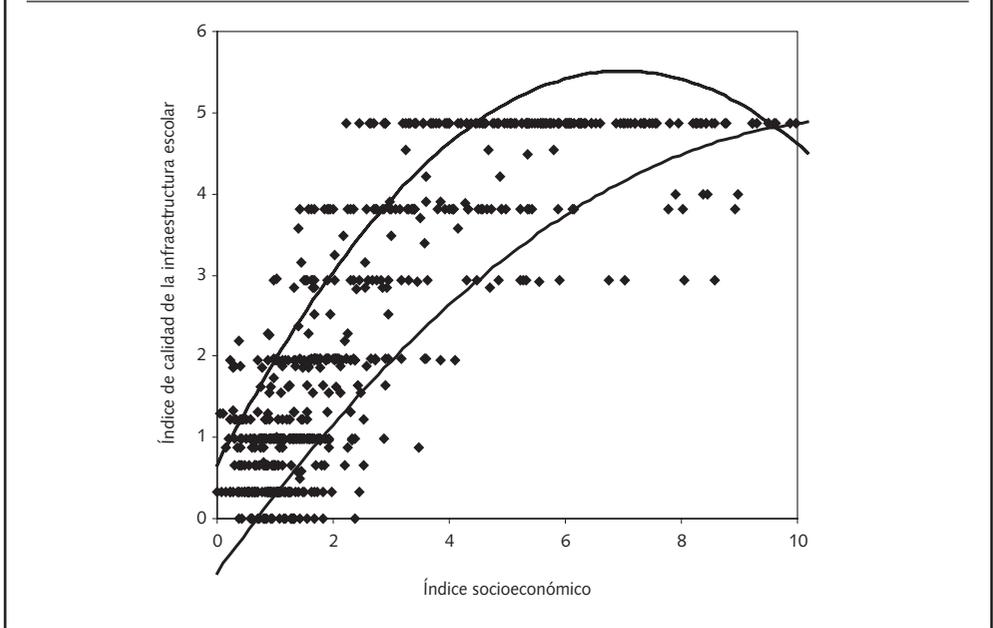
Fuente: calculado a partir de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 2000. El indicador usado fue la altura por edad en términos de desviaciones estándar de la media de los patrones internacionales, expresado como puntos base.

Figura 4.10. Infraestructura, suministros y resultados del aprendizaje



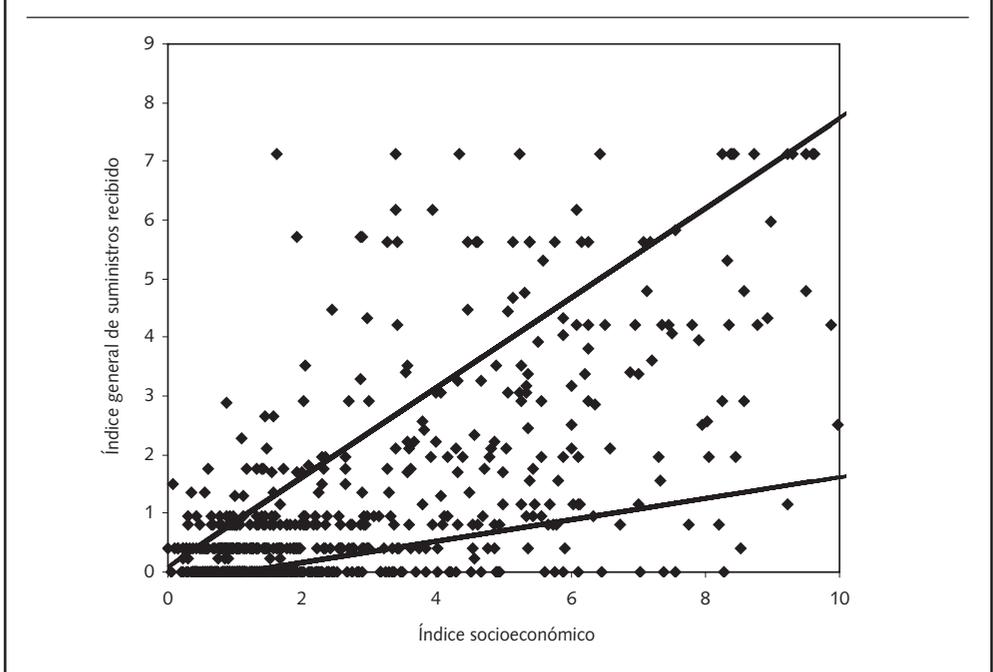
Fuente: calculado y graficado a partir de datos de la Evaluación Nacional 2001.

Figura 4.11. Índice socioeconómico y calidad del suministro de insumos



Fuente: graficado a partir de datos en la Evaluación Nacional 2001.

Figura 4.12. Índice socioeconómico y suministro de infraestructura



Fuente: graficado a partir de datos en la Evaluación Nacional 2001.

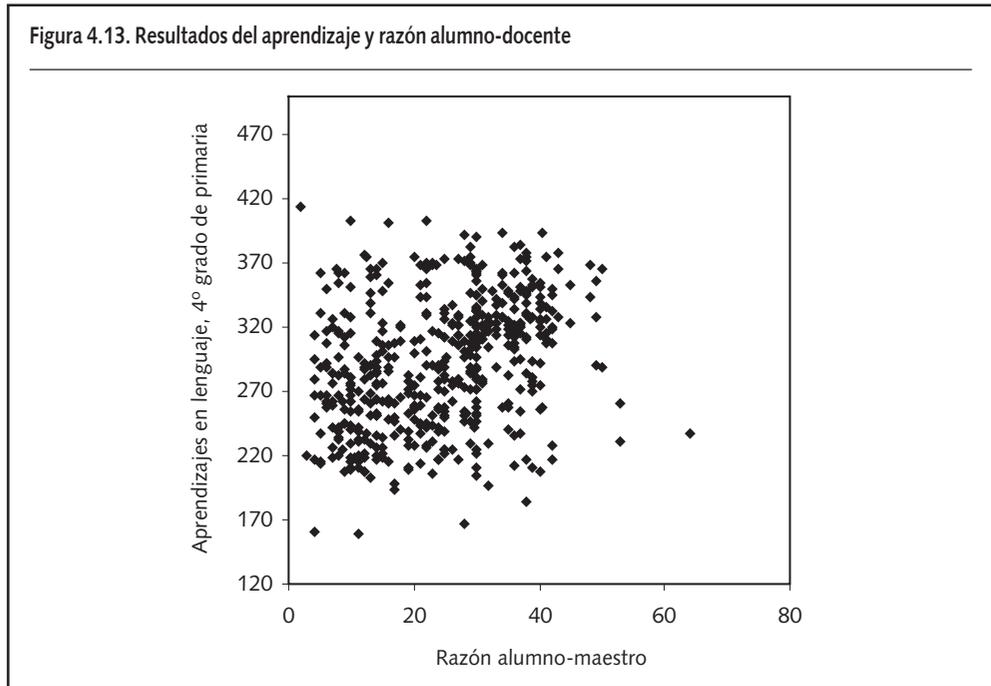
concentración de la distribución de resultados entre los centros educativos, se los ordenó según el índice socioeconómico de las familias de los niños que estaban en ellos. Para que los resultados fueran comparables con el concepto de «ingreso», el valor inferior se determinó en cero, y los demás valores fueron ajustados restando el valor inferior. El coeficiente de concentración resultante fue de 0,12. Debe señalarse que esta no es la desigualdad «pura» de los resultados (esto es, no se usaron para ordenar a los estudiantes: para ello se usó el estatus socioeconómico). Este más bien es el coeficiente de concentración de la incidencia de resultados por grupo socioeconómico. También debe indicarse que el criterio de ordenamiento fue el estatus socioeconómico, tal como ocurre con la Evaluación Nacional. En todo caso, el resultado es que, en el Perú, los logros del aprendizaje están distribuidos de modo desigual, pero de forma mucho más equitativa que el ingreso o el gasto privado en educación.

Esta sección ha mostrado que la pobreza predice los resultados del aprendizaje, pero que la relación se debilita considerablemente *entre* los pobres. También se sostuvo que la distribución de los resultados debería importar más —como objetivo social— que la de los insumos. Se mostró que la distribución del insumo más costoso —a saber, los docentes— parece favorecer a los pobres si el análisis se efectúa en un nivel lo suficientemente micro (aunque lo más probable, a juzgar por las evidencias en el ámbito provincial, es que esto no sea así, no tanto porque sean pobres, sino porque los más pobres viven en áreas escasamente habitadas, por lo cual es difícil manejar una razón alumno-docente alta).

En este sentido, es lógico que sea motivo de interés si la distribución de profesores ayuda a conseguir resultados. Dado que ellos representan una parte tan alta de los costos totales, si la razón alumno-docente no predice los resultados del aprendizaje, entonces no es probable que los recursos lo expliquen. En esta línea, hacer un seguimiento de la razón alumno-docente como una cuestión de costo tendría sentido, pero no porque sea un correlato importante de la calidad. Las figuras 4.13 y 4.14 muestran la correlación entre los resultados y la razón alumno-docente, empleando los resultados en lenguaje de 4^o grado de primaria como ejemplo.

La primera figura muestra la relación entre dicha razón y los resultados reales, pero no muestra una relación entre la razón alumno-docente y los resultados ($r=0,32$) (o en realidad muestra una relación contra-intuitiva: cuanto más grande sea la razón alumno-docente, mejores serán los resultados). Sin embargo, esto podría deberse a la influencia de otros factores. Como ya se indicó, las razones alumno-docente bajas están asociadas con la pobreza (probablemente porque ella está asociada con una baja densidad de población). Si las razones alumno-docente ejercen una influencia positiva sobre los resultados manteniendo constante la pobreza, pero esta última ejerce una influencia negativa, entonces el impacto de dicha razón, en caso de no mantener constante a esta última, sería muy débil o positivo (si la pobreza ejerce una influencia muy fuerte, y si los pobres tienen razones alumno-docente mucho más bajas). Para evaluar esto, la segunda figura muestra el impacto de dicha razón sobre los residuales de una regresión que tiene en cuenta todos los demás factores probables.²² Esto no muestra ninguna

22. El modelo usado se orientó al centro educativo (o a la realidad del aula), usando la pobreza, la lengua materna —si la región es bilingüe—, la propiedad privada o pública del centro educativo, si los niños



relación ($r=-0,01$). Esta falta de relación es preocupante a la luz del resultado, examinado en otro lugar de este informe, que muestra que el gasto en docentes está eliminando casi todas las demás formas de gasto del sector. En suma, parecería que gran parte del costo va hacia un insumo que muestra poca correlación con los resultados del aprendizaje.

Así, tenemos una situación en la cual la pobreza en general predice los resultados, y donde estos últimos se encuentran distribuidos de modo regresivo. Además, observamos grandes variaciones en los resultados entre los pobres por factores que poco tienen que ver con la pobreza. Hemos mostrado que hay poca relación entre el insumo clave —la razón alumno-docente— y los resultados. Por ello, parece seguro concluir que la variabilidad de los resultados entre los pobres está más relacionada con la administración —en un sentido amplio (rendición de cuentas, existencia de modelos y estándares de instrucción efectivos y confiables, etcétera)— que con cualquier otra cosa.

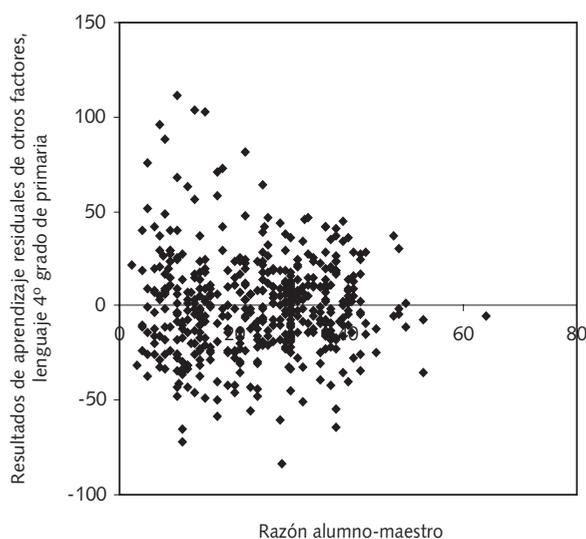
4.5. Resumen de la desigualdad de beneficios

El cuadro 4.10 resume diversos conceptos de la distribución de beneficios, concentrándose en la educación primaria como un importante caso.

El gasto en educación parece ser muy pro pobre si se considera la distribución de los escolares que asisten a la educación pública entre los quintiles de ingreso, lo que implícitamente asume un gasto igual por alumno (fila 1). Si se distiende este supuesto

trabajan durante la semana y la calidad de la clase que los docentes preparan. Este modelo tiene gran poder explicativo ($R^2=0,73$).

Figura 4.14. Residuales de los resultados del aprendizaje y razón alumno-docente



Fuente: calculado y graficado a partir de datos de la Evaluación Nacional 2001.

Cuadro 4.10. Resumen de la desigualdad de diversos beneficios educativos

Concepto	Coefficiente de concentración
1. Distribución de beneficiarios que asisten a centros educativos estatales de educación primaria, en todos los quintiles de ingreso (se asume igual gasto por alumno entre los quintiles)	-0,28
2. Distribución del gasto público (beneficios) en centros educativos públicos de educación primaria entre los quintiles de ingreso (permite que el gasto varíe por quintil)	-0,26
3. Distribución de la razón alumno-docente en los centros educativos de primaria	-0,26
4. Distribución de la razón alumno-docente (incluyendo centros educativos de primaria públicos y particulares)	-0,14
5. Distribución de la infraestructura y suministros a beneficiarios dentro de la educación primaria pública	0,10-0,15 o tan alto como 0,34 para insumos específicos, como la electricidad en los centros educativos públicos
6. Distribución de los resultados del aprendizaje en lenguaje, 4º grado de primaria, en todos los centros educativos (públicos y particulares)	0,12
7. Gasto total privado en educación (gasto privado en centros educativos públicos y particulares en uniformes, libros, pensiones de APAFA, etcétera)	0,55
8. Distribución del gasto total del hogar	0,45-0,50

Fuente: calculado por los autores, según se explica en el texto.

y se permite un gasto desigual por alumno en la educación pública, el gasto se verá ligeramente menos pro pobre (fila 2). La distribución de los docentes en el sector como un todo (por tanto, los docentes pagados con fondos públicos y privados, en los centros educativos estatales y particulares) es progresiva (fila 4), pero menos que la distribución de los beneficios públicos. La distribución de profesores dentro del sector público es aproximadamente la misma que la del gasto entre quintiles de ingreso (fila 3). La distribución de los insumos de infraestructura y de suministros es antipobre (fila 5). La distribución de los resultados de aprendizaje en la sociedad (fila 6, tomando tanto a centros educativos públicos como particulares) es mucho más desigual que la de recursos, bajo cualquier definición (tal vez con excepción de los recursos en infraestructura). La distribución del gasto privado en educación es la más desigual (fila 7) del cuadro. Esta distribución podría ayudar a explicar por qué razón la distribución de los resultados es más desigual que la de los recursos públicos: el gasto privado en educación es considerable, y está distribuido de modo sumamente desigual (es, en efecto, más desigual que el gasto privado total). La distribución de los resultados es mucho más equitativa que la distribución del gasto total por hogar (filas 8 y 6), lo que refleja la distribución del ingreso (probablemente esta sea un poco más desigual que la distribución del gasto, pero los datos de ingreso en las encuestas de hogares usadas en el presente estudio no son confiables como información del gasto).

En este sentido, y no obstante los problemas de productividad y distribución en el sector, es preciso señalar que los resultados siguen siendo igualitarios (en la medida en que los resultados del aprendizaje pueden predecir en algo el ingreso futuro). Pero dada la gran varianza en los resultados de los pobres, también resulta claro que la situación podría mejorar: en principio, podría hacerse que la educación fuese más igualitaria. Es cierto que una mejor distribución de los recursos permitiría alcanzar mejores resultados, pues estos mejoran con la reducción de la pobreza (en la medida en que los recursos proporcionados públicamente puedan compensarla). Pero es preciso señalar que, si se intentara usar transferencias fiscales o de recursos como una suerte de «reemplazo de ingresos» (dada la asociación entre pobreza y resultados), sobre todo entre los pobres, la respuesta de los resultados al estatus socioeconómico sería impredecible: la varianza de los resultados entre los pobres para cualquier nivel de estatus socioeconómico es mayor que para los niveles más altos de dicho estatus. Esto sugiere que la secuenciación de la reforma debería ser mejorar la administración (entendida de modo amplio para que incluya no solo una rendición de cuentas por los resultados y los estándares, sino también el desarrollo y difusión de modelos pedagógicos y de apoyo que sean predeciblemente eficaces para mejorar el aprendizaje entre los pobres) de los centros educativos, en particular donde los pobres son clientes, y luego incrementar el gasto entre estos últimos de forma que se pueda compensar (parcialmente) su pobreza, sea a través de la redistribución o mediante un gasto global mejorado.

Por último, como conclusión metodológica, la brecha entre el -0,28 en la primera fila y el 0,12 en la sexta es notable y sugiere que el análisis estándar de incidencia podría resultar equívoco si el interés está en el aprendizaje. La provisión de educación primaria, en términos generales (mirando a través de los sectores público y privado), y considerando el aprendizaje mismo, es mucho menos igualitaria de lo que nos haría

crear el tradicional análisis de «beneficios» (donde se considera que el «beneficio» tiene como variable indicativa al gasto).

4.6. Atención especial al gasto en docentes

En general se reconoce que, en la educación peruana, los costos laborales vienen arrinconando a todos los demás insumos. Esto se cubre en secciones previas del presente informe, donde se muestra cuán rápidamente están creciendo los costos del salario como participación del gasto total. Esta sección evalúa las fuentes de dicha presión, y si ella está en algún sentido justificada con respecto a algunos patrones. Se consideran dos fuentes: la razón alumno-docente, que impulsa el número total de profesores (asumiendo que el crecimiento de la matrícula es bajo, lo que efectivamente ocurre) y el costo por docente. Esta sección también examina en qué grado ha habido cierta protección para otros insumos claves, específicamente los libros de texto.

4.6.1. La razón alumno-docente disminuye como fuente de presión

El cuadro 4.11 muestra la información básica sobre la razón alumno-docente en el Perú y en el resto de América Latina. Destacan unos cuantos factores. En primer lugar, el Perú está cerca de la mediana de América Latina en términos del nivel promedio y de la tasa de cambio, aunque es menor en la educación secundaria. Casi todos los países tienden a reducir su razón alumno-docente con el tiempo, a medida que crecen económicamente (y en parte como resultado de presiones y expectativas sociales, y no solo porque una razón más baja se vuelve posible con el crecimiento). El Perú, y América Latina en general, no son una excepción. Sin embargo, si tenemos en cuenta que el PBI per cápita peruano es considerablemente inferior al de América Latina como un todo (lo que sugeriría una razón alumno-docente más alta), entonces dicha razón es ligeramente inferior a lo justificado.²³ Empleando una norma impulsada por el PBI, en el año 2000 la razón alumno-docente esperada para el Perú en primaria sería de 26,4 y en secundaria de 20,6.²⁴ Esto es ligeramente mayor que los valores reales del año 2000 para primaria y considerablemente mayor que el valor real de secundaria, aunque en parte esto podría deberse a errores en la medición o de reporte. (Las razones tienden a ser sobre-reportadas en los datos internacionales, en tanto que las razones peruanas [véase abajo] provienen de las propias fuentes del país.)

Una conclusión que parece segura es que la presión sobre el gasto no salarial proviene parcialmente de una razón alumno-docente demasiado baja. Este sería el

23. La correlación de toda Latinoamérica entre la razón alumno-docente y el (logaritmo del) PBI per cápita es de 0,6. Para secundaria es de 0,42.

24. Podría afirmarse que un determinante importante de la razón alumno-docente es la densidad poblacional, y que como el Perú tiene menor densidad que otros países latinoamericanos, es razonable esperar una razón inferior. Sin embargo, la correlación de toda América Latina entre la razón alumno-docente y la densidad poblacional es de apenas de -0,12. En todo caso, el valor esperado para el Perú no cambia si se incluye la densidad de la población en una ecuación para impulsar la expectativa de razones alumno-docente. El valor esperado sigue siendo ligeramente mayor que el valor actual: las razones alumno-docente del Perú son, por ende, algo menores de lo esperado.

Cuadro 4.11. Razones alumno-docente en el Perú y el promedio para América Latina (%)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Prom. del resto de AL
Primaria urbana	25	24	24	24	23	22	ND
Secundaria urbana	18	18	17	17	17	17	ND
Primaria rural	27	27	26	26	25	24	ND
Secundaria rural	14	14	14	15	15	15	ND
Primaria total	25	25	25	24	24	23	24
Secundaria total	17	17	17	17	17	16	19
Disminución anual, primaria							
Promedio 1998-2003	-1,9	-1,8					
Disminución anual, secundaria	-0,7	ND					
Disminución anual, total	-1,7	ND					

Fuentes: Perú: Ministerio de Educación, Unidad de Estadística Educativa, *Cifras de la Educación 1998-2003*. América Latina: EDSTATS.

Nota: Los datos de la razón alumno-docente en secundaria para América Latina como un todo están disponibles para un período demasiado breve como para permitir calcular una tendencia.

caso si consideráramos que reducir dicha razón en modo alguno es una condición necesaria para el éxito educativo, como demuestran diversas investigaciones y la experiencia de Asia oriental en las décadas de 1970 y 1980 (aunque las densidades poblacionales allí son mucho más altas que en América Latina, lo cual hace que una razón alumno-docente alta sea administrativamente factible). Nótese que ninguna de las investigaciones peruanas reportadas en la sección 2.1 sugiere que la reducción de la razón alumno-docente tiene un impacto positivo sobre el aprendizaje, y mucho menos un impacto costo-efectivo. Y ello resulta particularmente llamativo cuando se advierte —como se indica claramente en otra parte de este informe— que las razones alumno-docente bajas no están correlacionadas en absoluto con un mayor logro en la educación peruana.

Pero al explicar la dinámica actual de la presión sobre el presupuesto, lo importante es la tasa de cambio en la razón alumno-docente, antes que su nivel en comparación con el resto de América Latina. El cuadro 4.11 muestra que esta razón ha ido disminuyendo en el transcurso de los últimos años a una tasa consistente con la del resto de América Latina, no obstante el hecho de que la razón ya es bastante baja en el Perú.

Las fuentes de la presión sobre el número de docentes pueden resumirse como sigue: el número de estudiantes (en primaria y secundaria: el grueso del alumnado) ha ido creciendo a 0,9%, y el número de profesores lo hizo a 2,6%. La razón alumno-docente resultante estuvo creciendo, por ello, en -1,7% (2,6%-0,9%). Entonces, como fuente de presión sobre el número de docentes, el crecimiento de la matrícula es un tercio de la presión, y el (de)crecimiento de la razón alumnos-docentes asciende a dos terceras partes de la presión.

Cuadro 4.12. Salarios de los docentes en el Perú, 1999-2004 (Nuevos Soles)

Año	Total salario mensual	Incremento	Fecha del incremento
1999 (año-comienzo)	730	108	Abr-1999
2000 (año-comienzo)	839	Ninguno	ND
2001	839	Ninguno	ND
2002	839	Ninguno	ND
2003 (año-fin)	939	100	Mayo 2003
2004 (año-fin)	1.054	70, luego 45	Mayo, Ago-2003
Incremento porcentual 2004/1999 (año-comienzo)	7,6%		
Incremento porcentual 2004/1999 (año-fin)	4,7%		

Fuente: Ministerio de Educación, Secretaría de Planificación Estratégica.

Nota: usa como ejemplo a un docente de nivel III, que trabaja 30 horas.

4.6.2. Los recientes incrementos salariales como una fuente de presión

La segunda fuente global de presión sobre los costos son los salarios de los docentes. El cuadro 4.12 muestra su evolución en los últimos años.

Dado que los incrementos a menudo ocurren en algún momento después de iniciado el año (en 2004 se dieron en mayo y agosto), resulta difícil saber cuándo calcular un incremento porcentual año a año. Tomando ambos cálculos, reportados en el cuadro 4.12 (7,6% y 4,7%), obtenemos un promedio de 6,1%. En una sección anterior indicamos que el crecimiento en la cuenta salarial ha sido de 8,6%, calculado a partir de años fiscales completos. Esto ahora puede ser descompuesto en aproximadamente 6,1% para las alzas salariales, y 2,6% para el incremento en el número de docentes.

Tomando en cuenta todas estas presiones, la presión total sobre la cuenta salarial puede ser descompuesta (en números redondos) como sigue:

- 70% debido a alzas salariales
- 30% debido a incrementos en el número de docentes, del cual:
 - 20% se debe a mejoras (disminuciones) en la razón alumno-docente
 - 10% se debe al crecimiento de la matrícula

Parece estar bastante claro que toda reducción mayor en la razón alumno-docente debería ser resistida cuidadosamente. Adviértase, sin embargo, que esta representa apenas el 20% de la presión sobre los gastos totales en salarios. Todo incremento adicional en ellos debe ser justificado con una evaluación más exhaustiva sobre si los salarios son demasiado bajos con respecto a diversas normas. En todo caso, las alzas deberían estar ligadas a medidas de rendición de cuentas.

4.6.3. ¿En el Perú el nivel salarial absoluto de los docentes es bajo?

El hecho de que la presión de las alzas en los salarios de los docentes esté justificada en el Perú o no, está relacionado con la cuestión de si son bajos o lo han sido en un pasado reciente. Evidentemente, si los salarios son «demasiado bajos», cierta presión ascendente estará justificada durante algún tiempo. Lamentablemente, las evidencias sobre este punto no son muy buenas ni para el Perú ni para el resto de América Latina.

Una estrategia relativamente simple es comparar los salarios de los docentes, o compensación docente total, con el PBI per cápita. La OCDE ha efectuado estas comparaciones (OCDE 2005). En el Perú, los docentes que están en la cima de la escala salarial pueden ganar igual que el PBI per cápita: la razón entre los salarios de los docentes y el PBI per cápita es de 1,0. En Latinoamérica como un todo, esta razón es de 1,35. Sin embargo, en este último caso se refiere a una carga docente de veinte horas, y en el Perú la mayoría de docentes trabaja más, de modo que la comparación no resulta satisfactoria.

En el Perú se ha hecho común criticar el que hace algunas décadas los docentes ganaran salarios mucho mayores (el punto más alto fue en 1966; véase Díaz y Saavedra 2000); en ese entonces se les consideraba como una clase social más alta que hoy. Es claro que, en el Perú, los salarios relativos han caído si se comparan con décadas anteriores. Sin embargo, en realidad este fenómeno es típico del desarrollo. En los países africanos muy pobres, la razón de las ganancias de los docentes para con el PBI per cápita suele ser de 5,0 o más.

En los países pobres, los docentes constituyen una élite. A medida que avanza el desarrollo, los profesores tienden a ubicarse, cada vez más, en el centro del espectro social. Los mismos datos de la OCDE muestran que en los países en vías de desarrollo como un todo, el salario de los docentes como razón del PBI per cápita es de 1,96, en tanto que para los países desarrollados está en 1,33. Los datos compilados por Carnoy y Welmond (s.f.) muestran una clara relación negativa entre el PBI per cápita y la razón del gasto en docentes con el PBI per cápita (t -valor = 7,8). Esta relación no es lineal: a medida que los países pasan del estatus de bajos ingresos al de ingresos medios, los salarios de los docentes con respecto al PBI per cápita caen rápidamente, y luego caen en forma mucho menos marcada (o casi nada) a medida que los países pasan a un estatus de altos ingresos. Resulta razonable concluir que, cuando las capacidades relacionadas con el saber leer y escribir, como aquellas que los docentes tienen, son escasas (lo que sucede en los países más pobres), el costo de adquirir aquellas capacidades para el sector educación es alto. En consecuencia, cuando los profesores son caros, únicamente una minoría de la población puede ser educada si se quiere que los contribuyentes paguen el presupuesto total de educación. El Perú ha creado un sistema de educación masiva que ha podido costear mediante una paga relativamente baja para los docentes: un proceso típico del desarrollo. Sin embargo, es posible que los profesores en el Perú estén peor compensados de lo que sería explicable con esta tendencia histórica común a la mayoría de las sociedades. Y es innegable que, en el Perú, el salario real de los maestros ha caído enormemente en las últimas décadas.

Estudios más detallados, como el reciente trabajo de Hernani Limarino (2004), emplean técnicas cuantitativas para comparar el salario de los docentes y los no docentes en América Latina de modo tal que se toman en cuenta diversos factores. Por

ejemplo, los docentes generalmente ganan más que otros ciudadanos, pero también tienen mayor educación. Cuando se compara a docentes con no docentes tomando como variable de control el nivel de educación, parte de la ventaja en la paga favorable a los primeros desaparece, pero algo queda. Hernani Limarino concluye que, incluso en el año 2000, los docentes peruanos en realidad estaban ligeramente mejor pagados que los grupos de comparación relevantes, y los salarios han subido desde entonces. Además, pueden trabajar menos horas en el transcurso del año, de modo que, si se tienen en cuenta las horas trabajadas, la ventaja en la paga parece aun mayor. Sin embargo, estos estudios no toman en cuenta el factor más importante: la *calidad* de la educación recibida por los docentes y la capacidad inherente que tienen, en comparación con otras personas con años similares de educación. En muchas sociedades no son los más talentosos quienes eligen la docencia como profesión, en especial a medida que el desarrollo prosigue: este es el caso del Perú. Así, 14 ó 15 años de educación de un maestro no son lo mismo que 14 ó 15 años de educación de, digamos, un ingeniero. Los estudios en cuestión, asimismo, no toman en cuenta factores complejos relacionados con el papel de la docencia en la estrategia de ingreso del hogar. En este sentido, estos estudios no resultan muy satisfactorios.

El hecho es que, en los últimos años, en el Perú hubo una sobreoferta de docentes, incluso con los salarios existentes (Díaz y Saavedra 2000). El sistema produce anualmente tres veces más profesores de lo necesario y hay gran cantidad de docentes desempleados. Esto significa que, con los salarios actuales, e incluso con los más bajos hace unos cuantos años, la docencia resulta atractiva para ciertos segmentos de la población. La pregunta es si estos son los segmentos que la sociedad desea como docentes, a lo que no responden los estudios existentes. Es posible que la mayoría de los maestros peruanos nuevos y potenciales, que están tan atraídos por la docencia que provocan una sobreoferta, solo tengan un empleo en el sector informal como alternativa a la enseñanza. Además, como sostiene Webb y Valencia (2006), una situación de bajo esfuerzo y baja paga (con respecto al pasado) se ha convertido en un equilibrio de «bajo nivel». Hoy, los maestros consideran que enseñar (en particular en una escuela pública) significa bajo esfuerzo y baja paga, pero alta certidumbre en una cartera de ingresos de largo plazo, que incluye otras ocupaciones, o la docencia en escuelas particulares, además del empleo «por defecto» de bajo esfuerzo en un centro educativo público.

Es difícil romper este equilibrio, pues todos los actores han reestructurado sus vidas en torno a él. El simple hecho de elevar la paga no lo quebrará, como muestra la experiencia de los últimos años. Elevar los salarios podría, con el tiempo, comenzar a atraer profesionales más calificados, pero tomará mucho mejorar la calidad del *stock*, pues la tasa de flujo hacia la profesión es extremadamente baja, y tendería a serlo aún más con alzas salariales generales. Así, un mejor salario es una opción de política que solo vale la pena si el sistema es administrativamente capaz de distinguir y mantener a los candidatos buenos por oposición a los malos mediante pruebas, recompensas ligadas a capacidades y desempeño reales, y otros medios. No tiene sentido generar una sobreoferta nominal si esta no puede emplearse para elevar la calidad de los docentes que se inician en la profesión, así como la de aquellos que permanecen en ella. Sin embargo, los sindicatos de maestros, y en cierta medida las clases políticas,

suelen resistirse a estas medidas selectivas (aun cuando algunos docentes podrían preferir las medidas de selección y de paga por mérito; véase Rivero 2002). Además y como ya se indicó, los salarios han aumentado en años recientes. Por todos estos motivos, una mayor alza salarial debería contenerse hasta que se diseñen e implanten firmemente mejores métodos de selección y avance en la carrera, que realmente seleccionen a personas con más capacidad y vocación para que ingresen y permanezcan en la profesión.

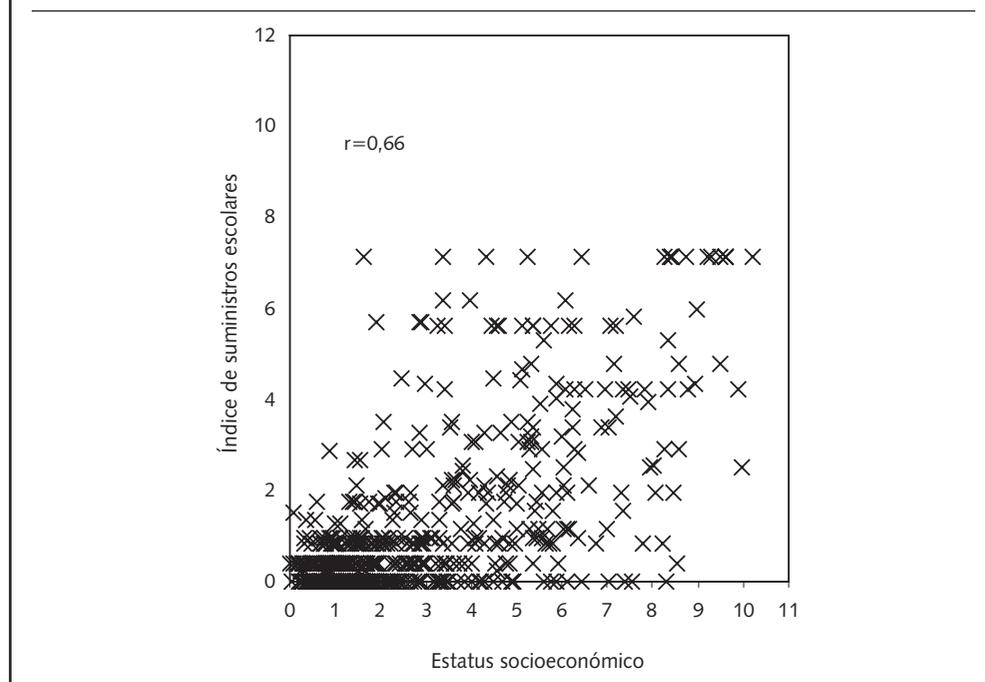
4.7. Otras provisiones de insumos

En una sección anterior se anotó que los salarios, como proporción del gasto total, han subido de 71% del gasto total en 1999, a 75% en 2005. Este es un cambio significativo. El mayor cambio compensador, que dio espacio para el alza de los salarios como proporción del gasto, fue una significativa caída en las inversiones y otros gastos de capital. La inversión financiera, la amortización de deudas y el repago de los intereses conformaron una pequeña parte del gasto de capital, y en proporción no han cambiado mucho. Como puede verse en la sección 4.1, el gasto en bienes y servicios en general se ha mantenido en alrededor del 12% ó 13% del gasto total. Más específicamente, el suministro de artículos como libros de texto se ha protegido, y como muestra el cuadro 4.13, se ha mantenido.

A diferencia de los docentes, cuyo costo ocupa gran parte del presupuesto y muestra poca o ninguna relación con el aprendizaje, la provisión o acceso a otros materiales sí se relaciona con el aprendizaje medido. Como ya se indicó en otras secciones, la relación es más débil con bajos niveles de suministro: tiende a haber menos materiales en áreas pobres, y en dichas áreas la provisión de materiales se halla menos asociada con los resultados del aprendizaje. Las figuras 4.15 y 4.16 muestran estas dos observaciones: en primer lugar, los centros educativos más pobres tienen menos suministros y esto sí marca una diferencia sobre los resultados (también lo hace en un contexto multivariado), pero marca una diferencia menos predecible entre los pobres. Esto significa que se les puede y debe mantener, y de ser posible deberían estar más orientados a estos, pero también significa que la administración, sobre todo en los centros educativos en áreas pobres, debe ser más estricta para elevar la predictibilidad con que las provisiones pueden conducir a un mejor desempeño.²⁵ No obstante, si bien la administración puede mejorarse, es importante insistir en la continuidad del suministro de este tipo de insumos, pues son de los pocos que parecen guardar una relación clara con el aprendizaje.

25. Ambas figuras utilizan los datos de la Evaluación Nacional 2001, a saber, el índice socioeconómico de los alumnos, el índice de provisiones o insumos del centro educativo (fuera de la infraestructura) y los resultados en lenguaje de 4º grado de primaria. La correlación se estableció con el índice global de recursos educativos, no con los libros en cuanto tales. Nótese también que aquí no se hace ninguna distinción entre los insumos suministrados públicamente y aquellos obtenidos por un centro educativo con sus propios recursos.

Figura 4.15. Índice socioeconómico y suministros escolares



Fuente: calculado y graficado a partir de datos de la Evaluación Nacional 2001.

Cuadro 4.13. Suministro de libros de texto en el Perú: datos seleccionados (número de textos)

	Comprado por niño en escuela primaria	Disponibilidad en la UGEL	Disponibilidad por niño
1999	1,65		0,83
2000	1,79		0,90
2001	2,23		1,11
2002	2,10		1,05
2003	1,75	1,76	0,88
2004		2,23	1,11

Fuentes:

Columna 1: Consejo Nacional de Educación, base de datos MAPEI.

Columnas 2 y 3: J.P. Silva, «Sistema de Seguimiento del Gasto Público», presentación en el Taller sobre Programas Sociales Protegidos, Lima, Perú, 5 de octubre de 2004.

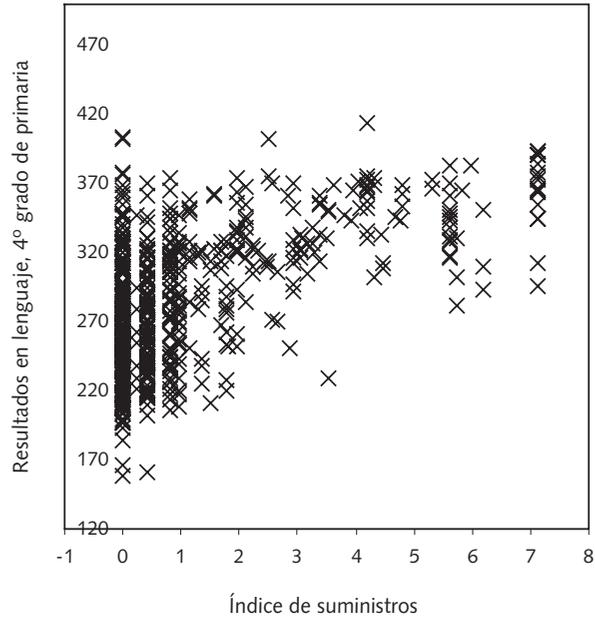
Notas:

La columna 1 es el número de libros de texto de lenguaje (Comunicación Integral) y matemática (Lógico-matemática) comprados por el Ministerio, dividido por el número total de alumnos matriculados.

La columna 2 es el número de libros de texto por niño en las mismas dos materias en la UGEL.

La columna 3 es el resultado de dividir la columna 1 ó 2 por la 2, pues en principio los niños deben recibir dos libros de texto.

Figura 4.16. Suministros escolares y aprendizaje



Fuente: calculado y graficado a partir de datos de la Evaluación Nacional 2001.

¿Por qué razón algunos niños peruanos no terminan la secundaria?²⁶

Alrededor de 65% de los niños peruanos terminan secundaria; por tanto, la tasa acumulativa de deserción es de alrededor de 35%. Si esto debe considerarse como un problema, es cuestión de perspectiva. Según los estándares latinoamericanos, esa tasa acumulativa de deserción es bastante baja, esto es, el Perú cuenta con una alta proporción de estudiantes que terminan la secundaria. No solo eso, sino que empleando una perspectiva mundial (esto es, comparando con países como Corea o Tailandia), el Perú se halla mucho más atrasado en los logros del aprendizaje en secundaria que en la tasa de finalización. Esto también se ha demostrado anteriormente. En comparación con otros países, el sistema educativo peruano tiene un fuerte desequilibrio entre el acceso y la finalización, y está sesgado en contra del aprendizaje real. No obstante, las autoridades podrían desear enfrentar el problema de la deserción. En dicho caso, es importante establecer por qué los jóvenes abandonan la escuela.

La principal conclusión de este capítulo es que, al menos con el margen actual, la accesibilidad a los centros educativos de secundaria no parece ser el problema; de ahí que construir dichos centros como principal acción de política no es un medio recomendado para enfrentar la deserción. Es más probable que se necesiten medidas que estimulen la demanda, como transferencias condicionales de dinero en efectivo. Esto no quiere decir que los centros educativos actualmente se encuentren subutilizados, o que los patrones de distribución de la infraestructura de calidad aceptable sean equitativos.

26. La presente sección está basada en la interpretación que el autor hace de *Análisis de la deserción escolar en el Perú: evidencias a partir de encuestas y de técnicas cualitativas* de Lorena Alcázar y Néstor Valdivia, de GRADE. El trabajo de Pablo Lavado sobre el cálculo de las tasas de retorno a la educación también fue particularmente valioso en esta sección.

Podría ser que, en el pasado, la construcción de centros educativos haya sido bastante reactiva —en sentido endógeno— a la demanda local existente. En ese caso, los centros educativos podrían ser utilizados más o menos bien y no ser una limitación para una mayor matrícula, lo que significa que hay un equilibrio. Además, está claro que la calidad de la infraestructura para los pobres es peor que la de los más acomodados, como ya se describió. Estos dos hechos sugieren que, si bien el Estado no debería despreocuparse de la infraestructura en general, la calidad de esta no parece ser la principal limitación para elevar las tasas de matrícula y retención. Esta sección documenta las razones que sí parecen estar asociadas con la deserción en el Perú.

5.1. Las evidencias cuantitativas

Las evidencias numéricas, basadas en encuestas, son claras. El cuadro 5.1, que emplea dos encuestas independientes, deja en claro que la distancia a los centros educativos —o la falta de estos—, como factor que contribuye a la deserción, es una distante cuarta razón (entre cuatro razones sumarias) y no explica más de 5% de los abandonos, ni siquiera en las áreas rurales. Los motivos económicos son, de lejos, la razón más importante para la deserción. Entre las mujeres específicamente, y tomando un grupo de edad más amplio, las razones familiares son casi tan importantes como las económicas. Hay ciertas diferencias entre las áreas urbanas y rurales: en las primeras es más probable que los desertores encuentren trabajo, o que afirmen haber abandonado la escuela para trabajar. En las áreas rurales, la falta de centros educativos es un factor importante, pero el problema tampoco comprende a más de 5% de los desertores. Para poner las cosas en perspectiva, de una típica cohorte de, digamos, 16 ó 17 años de edad, alrededor de 35% no está terminando secundaria, y de esos, aproximadamente el 3% afirma haber abandonado la escuela por no contar con un centro educativo cercano. De este modo, no tener un colegio cerca es un problema que únicamente parece afectar a 1% de cualquier cohorte dada de jóvenes. En las áreas rurales el problema es más grave. El 70% de los niños no terminan secundaria. Pero incluso aquí solo 5% afirma abandonar la escuela debido a la falta de centros educativos, lo cual sugiere que la falta de colegios afecta solamente a 3,5% de la juventud rural.

Si se asume que las «razones económicas» se refieren a una combinación de incapacidad para pagar las pensiones escolares, disponibilidad de trabajo o necesidad de trabajar, así como otros factores relacionados con la pobreza, como la necesidad de ayudar en el hogar, parecería que la pobreza en general es el determinante clave de la deserción. La implicación de política es clara: para enfrentar el problema de la deserción se necesita, o bien de una lucha contra la pobreza en general, o bien de algún mecanismo de transferencia condicional de efectivo.

Hay otras razones importantes. Las cuestiones familiares y de salud (el embarazo inclusive) son el segundo factor más importante en la deserción, particularmente entre las mujeres. La calidad y la relevancia de la escuela —el tercer factor más importante— son responsables de gran parte de la deserción.

Además de las preguntas directas referidas a las razones de la deserción, es posible establecer indirectamente los correlatos de dicho comportamiento. Usando datos tomados de la ENAHO 2004, los siguientes tres gráficos muestran tres correlatos posibles del

Cuadro 5.1. Evidencias cuantitativas sobre la deserción escolar
Razones explícitas de la deserción dadas por los desertores (encuestados de 6-25 años que no estaban en la escuela y no habían terminado secundaria)

	Rural	Urbano	Total
1. Servicio militar	0,5	0,5	0,5
2. Trabaja	10,6	24,9	16,1
3. No hay un centro de aprendizaje para adultos cerca	0,6	0,3	0,5
4. No hay un centro educativo cerca	4,4	0,2	2,8
5. No está interesado o no le gusta la escuela	12,5	12,3	12,4
6. Enfermedad	3,7	5,7	4,5
7. Problemas económicos	37,1	33,4	35,7
8. Problemas familiares	18,2	9,9	15,1
9. Bajas notas o reprobado	1,0	0,9	1,0
10. Trabajo doméstico	9,6	9,1	9,5
11. Otros	1,9	2,6	2,2
Resumen de razones			
Económicas (2, 7, 10)	57,3	67,4	61,3
Calidad /idoneidad/interés de escuela (5, 9)	13,5	13,2	13,4
Problemas familiares y salud (6, 8)	21,9	15,6	19,6
No hay instalaciones de enseñanza (3, 4)	5,0	0,5	3,3

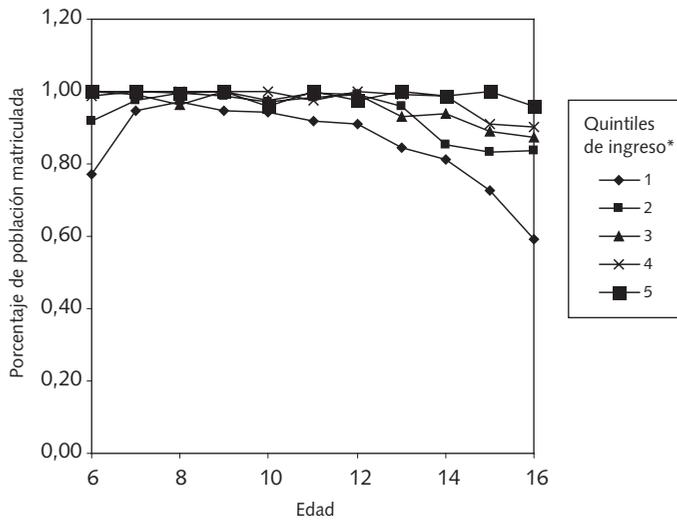
Fuente: ENAHO 2003.

Razones de la deserción en mujeres de 15-49 años que no están en la escuela

	Rural	Urbano	Total
1. Embarazo	10,1	13,8	12
2. Contrajo matrimonio	7,4	5,3	8
3. Debe cuidar niños	4,7	3,7	4
4. La familia necesita ayuda	19,2	2,9	3
5. No puede pagar las pensiones escolares	15,8	20,4	20
6. Enfermedad	2,4	2,0	
7. Necesita ganar dinero	9,7	26,1	17
8. Graduada/cree estar lo suficientemente educada	2,6	8,3	6
9. Desaprobó el examen de ingreso	0,9	2,2	2
10. No le gusta la escuela	14,2	6,1	10
11. No hay centro educativo o docentes disponibles	6,1	0,7	2
12. Otro o ND	6,8	8,6	11
Resumen de razones			
Económicas (5, 7)	25,5	46,5	37,0
Calidad/relevancia de escuela (8, 9, 10)	17,7	16,7	18,0
Embarazo y otros motivos familiares (1, 2, 3, 4)	41,5	25,7	27,0
No hay enseñanza cerca (10)	6,1	0,7	2,0

Fuente: ENDES 2000.

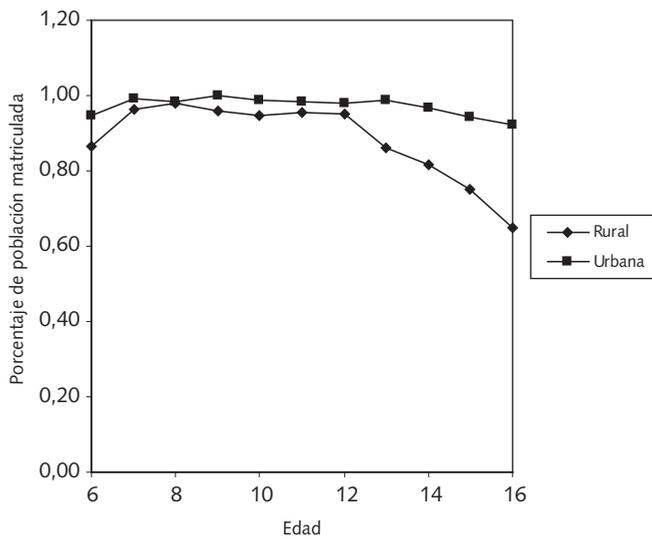
Figura 5.1. Edad y matrícula escolar por grupo de ingresos



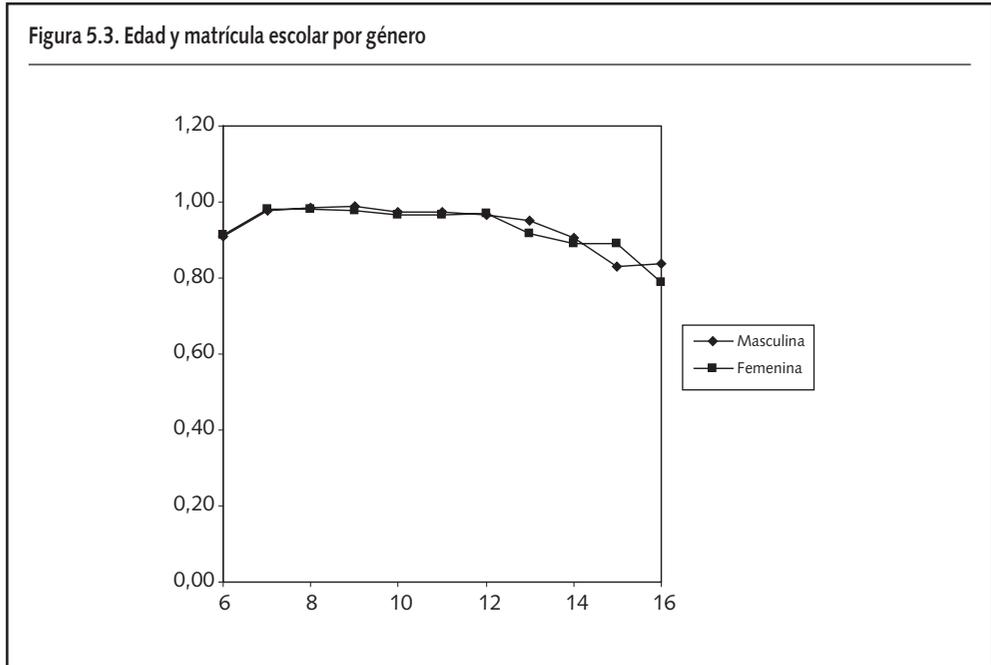
* 1: quintil de menores ingresos; 5: quintil de mayores ingresos.

Fuente: calculado a partir de la ENAHO 2003/2004.

Figura 5.2. Edad y matrícula escolar por lugar de residencia



Fuente: calculado a partir de la ENAHO 2003/2004.



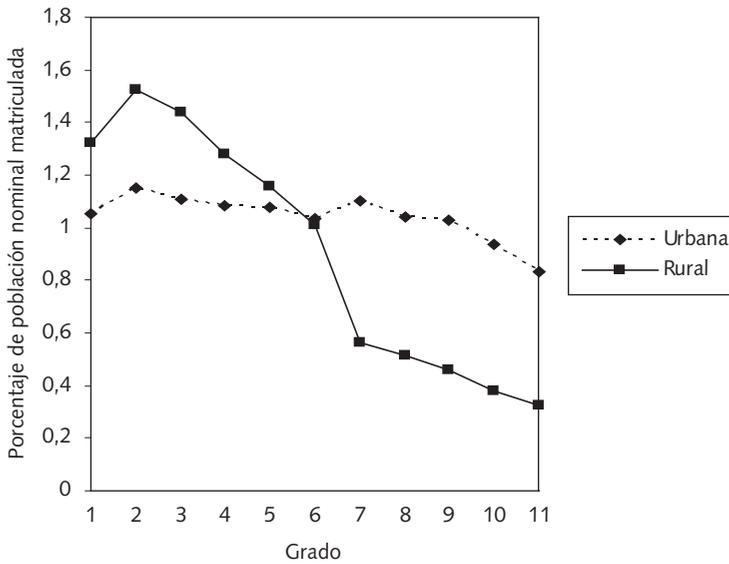
Fuente: calculado a partir de la ENAHO 2003/2004.

comportamiento de deserción: estatus de ingreso o socioeconómico, lugar de residencia, y género, en este orden. Se toma la razón de la población matriculada a la población total, por edad, como índice del comportamiento de deserción. Los gráficos dejan muy claro que el ingreso y el lugar de residencia son correlatos importantes del comportamiento de deserción, en tanto que el género no lo es.

También es posible examinar datos similares por grado antes que por edad. Podemos tomar la matrícula en cualquier grado, exceptuando a los repitentes (de haber), divididos por la población de la edad nominalmente apropiada, como un índice del comportamiento de deserción. Lamentablemente, los datos de la ENAHO sobre la matrícula por grado no parecen ser muy confiables (hay extrañas discontinuidades en los datos difíciles de explicar), y no indican si el estudiante es repitente o no. Más bien se emplearon datos del Ministerio de Educación. Una pequeña desventaja de esta información es que el denominador del índice proviene de una fuente proyectada (proyecciones demográficas del INEI) distinta de la fuente del numerador (sistemas de manejo de información del Ministerio de Educación). No obstante, los datos son útiles y confirman los patrones de la ENAHO basados en la edad mostrados arriba. Los siguientes tres gráficos muestran los datos por fecha y lugar de residencia (sin corregir las repeticiones, pues las repeticiones por lugar de residencia no están disponibles) para el país como un todo (con y sin la corrección de la repetición) y por género (con la repetición corregida).

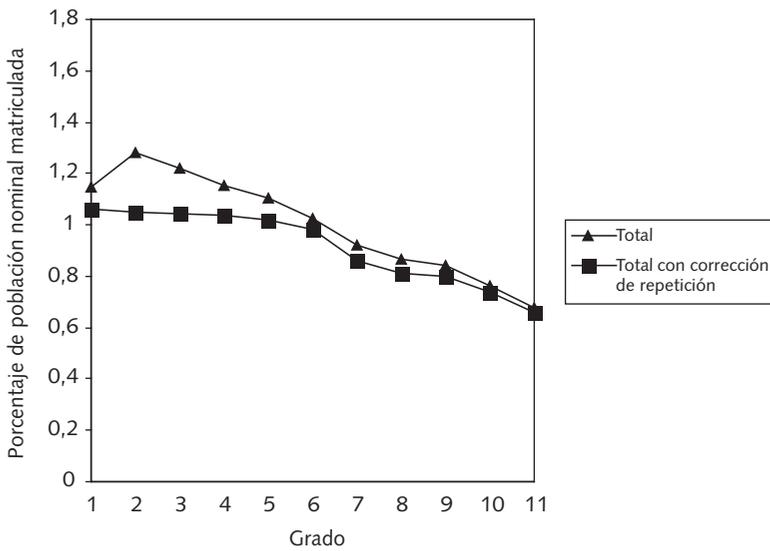
Fuera del hecho de que los datos confirman que el lugar de residencia (y presumiblemente también el ingreso) es un correlato mucho más importante en la deserción que el género, los gráficos también muestran la gran importancia que la repetición tiene al inflar las cifras de matrícula, en particular en los grados iniciales, y específicamente

Figura 5.4. Tasas de matrícula específicas en grados por lugar de residencia

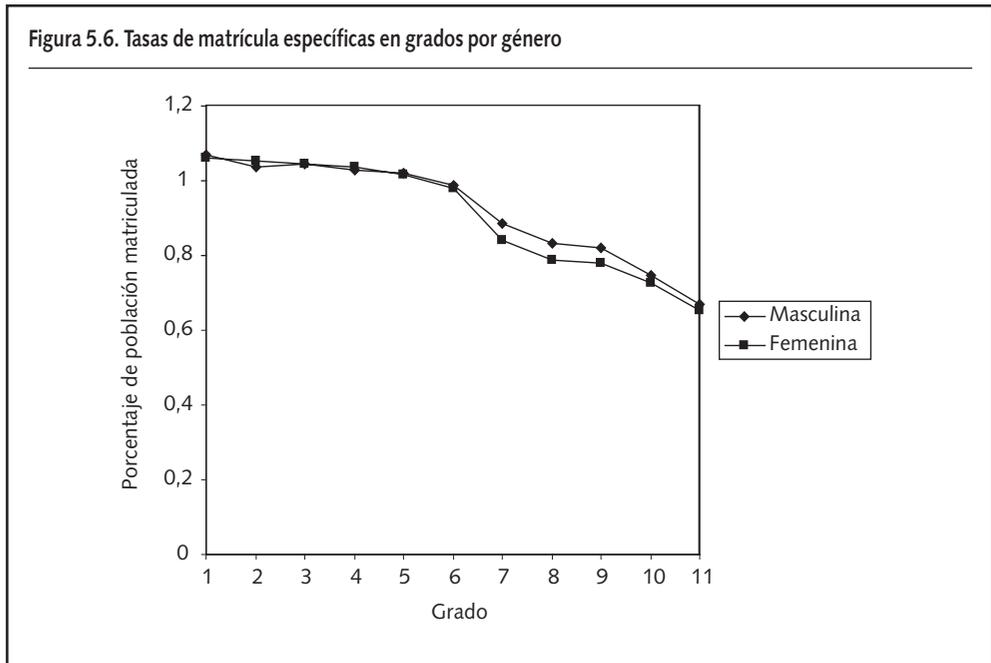


Fuente: Ministerio de Educación, Unidad de Estadística Educativa, *Cifras de la Educación 1998-2003*.

Figura 5.5. Tasas de matrícula específicas en grados: el impacto de la repetición



Fuente: Ministerio de Educación, Unidad de Estadística Educativa, *Cifras de la Educación 1998-2003*.



Fuente: Ministerio de Educación, Unidad de Estadística Educativa, *Cifras de la Educación 1998-2003*.

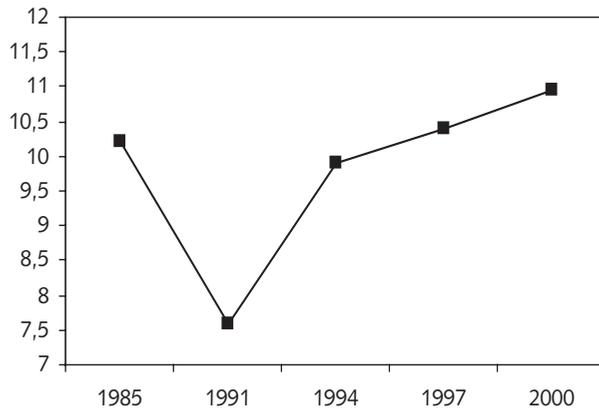
en las áreas rurales. Si bien hay una caída repentina en los patrones de matrícula entre los grados 6 y 7 (el último de primaria y el primero de secundaria), resulta interesante que, incluso después de tomar en cuenta la repetición, hay una tendencia en la matrícula de las áreas rurales a caer continuamente a lo largo de los grados, en lugar de mostrar más bien una caída verdaderamente alta entre el final de primaria y el inicio de secundaria. Esto, juntamente con el hecho de que la repetición es tan alta, sugiere un problema de calidad que tiene como resultado un fenómeno de edad mayor al promedio, que es un codeterminante importante de la deserción eventual. Esto crea un problema del lado de la demanda como una explicación de la deserción, como ya se indicó.

5.2. Retornos a la educación

Una posible razón para que los jóvenes dejen la escuela es que ven un bajo retorno a la educación. Pero los resultados de los cálculos hechos para este informe, así como los que fueron reportados en otros estudios, sugieren que dichos retornos son razonablemente altos. La tasa de retorno a un año más de educación en todo el espectro del sistema escolar fue calculada para este informe en 11%, empleando un modelo simple de Mincer (ENNIV 2000).²⁷ Usando datos de la ENAHO 2003-2004, la tasa de

27. Este cálculo no considera datos para la región amazónica y únicamente abarca al sector urbano. Asimismo, solo incluye a los trabajadores asalariados en los sectores público y privado que trabajan más de diez horas a la semana. La encuesta de ENAHO cubre a todos los trabajadores y da los mismos resultados.

Figura 5.7. Retornos a la educación en el Perú (%)



Fuente: calculado y graficado a partir de información de Saavedra y Maruyama 1999 y de la ENNIV.

retorno para todo el país también es de 11%. Si bien no es fácil establecer una tendencia sólida en períodos más largos, los resultados de años anteriores sugieren que los retornos no han disminuido, como se ve en la figura 5.7 La figura 5.8 muestra que, en el Perú, los retornos se hallan en el espectro superior de la norma internacional.

Para entender mejor estos fenómenos, se calcularon las tasas de retorno tanto privadas como sociales por nivel educativo. Se emplearon tres estrategias: (i) se calcularon los parámetros a partir de un modelo simple de Mincer; (ii) se agregaron las interacciones de los niveles de edad y educación al modelo simple de Mincer, y (iii) a partir de la encuesta de hogares se tabularon salarios medios para cada grupo de edad por nivel educativo (menos la media del nivel anterior), y sus valores fueron descontados y comparados con el costo de la educación. Los resultados muestran una gran recompensa privada para quienes concluyeron la educación superior, fundamentalmente la universidad. Esto sugiere que incluso los niveles anteriores podrían tener un alto nivel de retorno implícito, pues es necesario completarlos para acceder a una educación superior. Es importante señalar que los retornos específicos del nivel privado a la educación *secundaria* son muy bajos, y los retornos sociales aun menores. Esto podría explicar el nivel de deserción observado y sugiere razones por las cuales, cuando se pregunta a los jóvenes por qué abandonaron sus estudios, se refieren a factores económicos antes que a la falta de centros educativos cercanos. También confirma las observaciones efectuadas en otras partes de este informe, según las cuales una mayor expansión cuantitativa de la tasa de finalización de secundaria a duras penas es el mayor problema de política del Perú en educación.

5.3. Análisis cualitativo de las motivaciones de la deserción

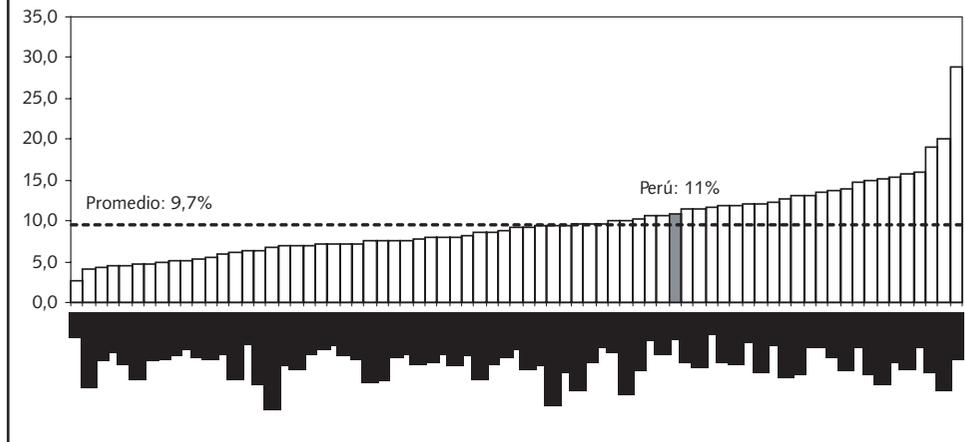
Las evidencias cuantitativas sugieren que los problemas económicos, la pobreza y la calidad de la escuela son correlatos importantes de la deserción (así como la repetición).

Cuadro 5.2. Retornos público y privado a la educación (%)

	Secundaria		Superior	
	Privado	Pública	Privado	Pública
Mincer	9,6	6,9	20,6	12,7
Mincer + Términos interactuados	8,0	6,3	16,7	12,4
A partir de medias basadas en edad	16,2	10,7	17,1	11,0

Fuente: calculado a partir de información de la ENAHO y datos de gasto por alumno del SIAF (gasto) y Ministerio de Educación (alumnos).

Figura 5.8. Retornos a la educación en el mundo (%)



Fuente: Banco Mundial/EDSTATS.

Sin embargo, los «problemas económicos» no son una cuestión simple: la pobreza es un problema complejo que resulta difícil atribuir a una mera falta de ingresos. Hay buenas razones para sospechar que factores como la calidad de los centros educativos, los problemas familiares y los factores económicos operan juntos y se refuerzan mutuamente en formas complejas. Además, los encuestados podrían estar condicionados para dar ciertas respuestas a las preguntas elementales que suelen hacerse en las encuestas. Por último, la deserción podría verse afectada por motivaciones colectivas difíciles de captar en una encuesta que, por definición, enfoca el problema desde la perspectiva de la persona. Las encuestas de este tipo no hacen preguntas cuya respuesta podría ser: «Dejé la escuela porque todos mis amigos lo hacían». Por dicha razón se llevó a cabo una investigación cualitativa de la dinámica social que subyace al comportamiento de deserción, como un medio de establecer causas más complejas y profundas, en especial en torno a motivaciones colectivas que implican una «moda» de la deserción entre ciertos grupos de jóvenes.

Para evaluar estas cuestiones más profundas se organizaron seis grupos focales de aproximadamente seis o siete jóvenes cada uno, en tres áreas periurbanas y tres áreas rurales (las únicas áreas donde existe un número significativo de desertores). Además de los datos cualitativos, se recogió también información cuantitativa, aunque esta última evidentemente constituía una muestra muy pequeña y no aleatoria. Algunos cálculos cuantitativos matizan la información cuantitativa presentada. Unos cuantos puntos llaman la atención.

En primer lugar, únicamente alrededor de 40% de estos jóvenes vivía con ambos padres y otro 40% no vivía con ninguno de ellos. Es claro que hay un problema social y no simplemente económico, o más bien, que ambas dimensiones no son fácilmente distinguibles. Esto confirma resultados anteriores de Cueto (2003) y Alexander, Entwistle y Horsey (1997).

En segundo lugar, la cuestión «económica» no es tan sencilla. La mayoría (97%) de los jóvenes que estaban trabajando sostuvieron que su empleo no les impedía asistir a la escuela. Nuevamente, lo que parece ser un problema «económico» no es tan simple. Sin embargo, el trabajo podría haber tenido como resultado un bajo logro académico, lo que a su vez podría haber contribuido a la deserción. Lo económico y lo educativo se combinan: los centros educativos podrían no saber qué hacer frente a los jóvenes que trabajan. La mayoría de estos últimos señaló que habrían preferido un tipo de educación que estuviera más estrechamente relacionada con el trabajo, y que de ofrecerse esta podrían regresar a la escuela. Es difícil medir si esta es una respuesta condicionada o una simple ilusión, por oposición a una posibilidad real de volver a matricularse en caso de que se contara con la forma adecuada de educación. Por último, los jóvenes que estaban trabajando rara vez dedicaban su ingreso a actividades educativas o «constructivas» de otro tipo. Parte del ingreso se entregaba a sus familias para lo que presuntamente son «necesidades reales», y parece destinarse mucho a la diversión o a artículos de consumo que resultan difíciles de asociar con una «necesidad real».

En tercer lugar, un rasgo notable de la vida de los desertores era una extrema inestabilidad de sus condiciones de vida, en particular en las áreas rurales. Gran parte de ellos había asistido a más de un centro educativo antes de desertar. Muchos habían vivido en áreas tanto urbanas como rurales. Un alto número de ellos había perdido a algún padre recientemente, por divorcio o separación. Muchos se dedican a crímenes menores, se asocian con pandillas y tienen problemas de disciplina en la escuela. Un elevado porcentaje asiste a centros educativos donde se sabe que la deserción y la indisciplina general son un problema. (Estos centros educativos son el reverso de los centros eficientes evaluados en otro lugar del presente estudio.) Por último, la vida en el hogar de gran parte de los desertores carece de dirección y cariño: muchos afirmaron que las personas a cargo de ellos no habían intentado disuadirlos.

En cuarto lugar, un hallazgo notable fue el gran número de jóvenes que comentaban su pobre experiencia moral o ética en la escuela. Los abusos y la corrupción (por ejemplo, los sobornos a cambio de notas o el abuso emocional) a manos de los docentes eran una queja común. Esto no se mencionaba como una razón suficiente para desertar, pero solía aparecer como un factor colateral cuando se les preguntaba por su insatisfacción general con la educación. Esto no solo es interesante como un comentario

sobre los correlatos de la deserción, sino también como un comentario sobre el sistema educativo.

En quinto lugar, en general (y esto fue en contra de algunas de las hipótesis del estudio) no hay una cultura antiescuela o antieducación entre los desertores. Incluso estos valoran la educación, al menos en el discurso global, y sí parecen creer que puede llevarlos a obtener mejores empleos. Así, no parece haber una idea de una cultura colectiva de decepción con la calidad de la educación, ni una percepción global de que la enseñanza es de tan baja calidad que resulta inútil en la fuerza laboral. Esto queda confirmado por los resultados cuantitativos, donde la decepción por la calidad educacional es importante, pero no una de las causas principales de la deserción. El estudio había planteado la hipótesis de que era posible que en el grupo, en oposición al plano individual, hubiese una tendencia «de moda» a considerar la educación innecesaria. Este no parece ser el caso, salvo por algunas excepciones. Por el contrario, los jóvenes perciben la deserción como una forma de fracaso. Hablando sobre sí mismos, algunos desertores (12%) confirman la falta de interés en la educación como un factor importante en la deserción. También está claro que los desertores se buscan entre sí, lo que da credibilidad a la afirmación de que efectivamente hay una «cultura» de desertores. Pero serlo no es glamoroso, ni siquiera entre ellos. Los desertores afirmaban que entre otros jóvenes, como los miembros de pandillas, la deserción podía ser considerada glamorosa, o que la educación les parecía innecesaria. En efecto, en los grupos focales con jóvenes que estaban más claramente dedicados a la criminalidad y que estaban involucrados en pandillas o en un comportamiento de tipo pandillero, sí había una cultura antieducación y una «desglamorización» de la educación. Pero estos jóvenes parecían constituir una minoría relativamente pequeña.

En sexto lugar, la noción de una «decisión» de desertar es errada. A menudo los desertores no «deciden» desertar en un sentido conductista. La mayoría entra y sale de la escuela, tiene problemas de desempeño o de disciplina, sus profesores son muy malos, su asistencia es baja y, eventualmente, se aleja de la escuela. En este sentido, los factores económicos y educativos nuevamente se mezclan y condicionan. El desertor podría quedar desilusionado con la escuela, conseguir un trabajo a medio tiempo, empezar a ganar dinero, adquirir bienes que elevan su estatus y comenzar a tener un subdesempeño escolar, en un ciclo ascendente que eventualmente lleva al abandono total de los estudios. En el momento de la entrevista, muchos desertores tenían la esperanza de volver a la escuela, aunque a juicio de los entrevistadores y de los conductores de los grupos focales este deseo era más una ilusión que una verdadera esperanza o expectativa. Resulta interesante que, al preguntárseles si las autoridades escolares alguna vez habían intentado evitar que desertaran, apenas unos pocos sostuvieron que alguien alguna vez mostró preocupación. Una implicación metodológica es que intentar estudiar el comportamiento de la deserción empleando únicamente modelos cuantitativos, a partir de la noción de una «decisión» binaria, subestimaría enormemente la complejidad del problema.

En séptimo lugar, el estudio cualitativo confirma no solo que el embarazo y los problemas familiares son las causas más comunes de deserción entre las mujeres, sino también que estos problemas les impiden incluso esperar volver a la escuela algún día. Si bien los muchachos al menos tienen la esperanza (aunque los entrevistadores

pensaban más que era una ilusión) o la posibilidad de retornar a la escuela, las muchachas son más fatalistas y parecen estar resignadas a su suerte, lo que significa que tienden a ver el hecho de tener un niño y de asumir las cargas asociadas con la maternidad como un fenómeno irreversible. Por esa razón, los programas dirigidos a los desertores deberían incluir mayores incentivos para las mujeres.

5.4. Implicaciones de política

La más clara implicación de política es que, al menos con el margen actual, no es probable que la construcción de centros educativos o el incremento de aulas sea una forma efectiva para asegurar la matrícula. Probablemente se necesiten otras políticas. Sin embargo, debe prestarse atención a la posibilidad de que, si otras políticas tienen éxito —sobre todo en las áreas rurales—, tal vez surja la necesidad de crear vacantes en los centros educativos (construyéndolos o aumentando aulas y profesores). Establecer el grado en que esto podría pasar a ser un problema requerirá un nivel de análisis operativo que emplee bases de datos y simulaciones detalladas que están fuera del alcance del presente estudio.

Se necesitarían, entonces, otras políticas. Dado que los factores asociados a la pobreza son los determinantes más importantes del comportamiento de la deserción, y que la pobreza es mayor en las áreas rurales, en ellas —sobre todo en las más pobres— podría necesitarse una política de transferencias condicionales de efectivo que tal vez contemple una mayor selectividad para las niñas. Sin embargo, en capítulos anteriores se ha indicado que la calidad de la educación también es motivo de preocupación: el Perú ya tiene un desequilibrio entre el acceso o la matrícula y los niveles de aprendizaje; un mayor acceso y una matrícula más alta incrementarían dicho desequilibrio. Además, en este capítulo también se indicó que la preocupación por la calidad o la relevancia de la educación constituye la tercera razón más común de deserción. En vista de que las motivaciones son muy complejas, como reveló el trabajo cualitativo, es posible que la calidad del aprendizaje sea una limitación vinculante más significativa si los problemas relacionados con la pobreza se alivian mediante transferencias condicionales de efectivo. En otras palabras, no debe asumirse que, de ser lo suficientemente poderoso, este último enfoque «eliminaría» todas las motivaciones económicas que el análisis cuantitativo documenta. Otros factores podrían resultar más vinculantes.

Por tanto, parece importante tratar las cuestiones de pobreza y calidad (o interés) simultáneamente. Una idea de interés potencial para el Perú puede ser la creación de algún tipo de sistema de transferencias de efectivo dependiente de los logros escolares. Valdría la pena considerar un pago orientado a los pobres, por una vez, de una suma de dinero para quienes se gradúan de secundaria o, lo que sería aún más interesante, para los que se gradúan con un «aprobado» en un examen al concluir la secundaria. Esto permitiría la introducción de un examen al finalizar la escuela, inicialmente de modo voluntario. La introducción de un examen al finalizar la escuela secundaria podría ser una importante herramienta de control de calidad que no guarda relación con el problema de la deserción. Ligar dicho examen inicialmente con

una transferencia condicional y voluntaria de efectivo puede ser una forma menos controversial de introducir esta noción en la sociedad. Debe tenerse cuidado al diseñar este enfoque, para impedir la aparición de incentivos perversos potenciales y una posible falta de equidad. Por ejemplo, debería ser posible crear un premio sustancial para los alumnos del último año de secundaria en áreas pobres que toman un examen voluntario y obtienen las tres notas más altas de su centro educativo. Esto eliminaría mucho del posible sesgo antipobre de un sistema de premios de este tipo. También podría ser que el sistema actuase como un incentivo para que alumnos y padres exijan una mayor rendición de cuentas a sus docentes, evitando así que estos evadan sus deberes.

En las áreas urbanas aparentemente se requieren otros enfoques, aunque se necesitan más investigaciones. Muchos jóvenes admitieron que el nivel o tipo de trabajo que hacen no constituye un obstáculo para seguir con sus estudios, y la mayoría explicó que consideraría estudiar si la enseñanza fuera más útil o interesante y guardara mayor relación con el trabajo. Así, aparentemente se requieren formas de capacitación que tengan mayor relevancia directa en el mercado laboral. Esto no debe entenderse como un llamado a una educación vocacional y técnica tradicional. Valdría la pena analizar con cierto detenimiento los enfoques que «voucherizan» o de algún otro modo subsidian formas de capacitación menos formal, o un entrenamiento formal de proveedores privados (que también certifiquen este tipo de formación, para así crear información de mercado tanto para los capacitados como para los empleadores).

La lectura en los primeros grados: un estudio de caso en el uso de estándares²⁸

Como ya se indicó, el Perú tiene un problema menor de acceso y deserción, pero un grave problema de calidad. El problema de la deserción fue tratado en el capítulo anterior. Este capítulo estudia la calidad de la educación, medida con un valor indicativo por los resultados académicos deficientes.

Una razón posible para los bajos resultados y su alta varianza entre los pobres (peculiaridad ya examinada en capítulos anteriores) es la falta de estándares de aprendizaje y su aplicación subsiguiente. La falta de estándares hace que resulte más difícil programar, evaluar la rendición de cuentas y diseñar el apoyo.

Este capítulo examina el problema de los estándares, evaluando primero el desempeño en la sencilla tarea de la alfabetización temprana, y estableciendo luego si los docentes están empleando algún estándar en torno a ella, si dichos estándares son efectivos, y cuáles son las razones subyacentes si no los están utilizando o estos son ineficaces. También se quiso averiguar si allí donde había algunos estándares (por ejemplo, porque los docentes están siguiendo los que recibieron del Ministerio o porque heredaron otros de su formación) había sistemas de apoyo encaminados a ayudar a los docentes a cumplir con los estándares establecidos.

Si bien este capítulo se concentra en la alfabetización en los primeros grados, no se asume que este sea el único problema, pero sí que el problema de la alfabetización temprana es el más importante —y ciertamente uno sintomático— porque probablemente se

28. Esta sección se benefició con —y está basada en parte en— la contribución hecha por la investigación de la consultoría «Uso de estándares educacionales en el Perú», de Marcela Echeagaray, Consuelo Pasco y Jessyca Sampe, de Tarea. Asimismo, se benefició con la contribución escrita de Helen Abadzi, del Banco Mundial.

trata del área más fácil en torno a la cual establecer estándares. Si no se les ha fijado a este nivel, los problemas creados por la falta de estándares repercutirán en todo el sistema, y dado que este no ha sido capaz de efectuar esta tarea relativamente sencilla, el fracaso simbolizará asimismo una incapacidad generalizada para fijar y aplicar los estándares.

Una motivación tangencial para el análisis efectuado en este capítulo fue evaluar cuánta información podía obtener una persona bien organizada de, digamos, una UGEL, con una visita de medio día a un centro educativo. La idea aquí era ver cuánto control de calidad (no apoyo) podía proporcionar una UGEL bien organizada y preocupada en una visita corta.

6.1. Patrones simples de lectura

La fluidez y la comprensión de lectura fueron evaluadas como una forma de obtener una idea rápida de la alfabetización temprana, como variable indicativa de la calidad de la instrucción. Los métodos de introducción a la lectura han sido materia de encendidos debates, pero en años recientes muchos expertos han coincidido en lo que a menudo se denomina un enfoque «balanceado» acerca de la alfabetización temprana. Por ejemplo, el National Reading Council de Estados Unidos recomienda que la alfabetización temprana incluya los siguientes componentes, además de la escritura: desarrollo de la lengua y el vocabulario, conciencia fonémica, fonética, fluidez y comprensión. En el presente estudio, una medición de la fluidez de la lectura oral, juntamente con tres preguntas simples de comprensión, fueron usadas como variable indicativa de una evaluación de la lectura más profunda.

La lectura tiene un fuerte componente biológico que hace poco se ha comprendido lo suficiente. La comprensión de textos no depende solo de la correcta decodificación y del conocimiento del vocabulario, sino también de la capacidad para retener todo un mensaje en la memoria de corto plazo (o memoria operativa) y procesarlo (Passolunghi y otros 1999).

Como muchos educadores saben, el tope de la memoria operativa verbal solo puede retener hasta siete artículos por unos doce segundos (véase un examen en Reisberg 2001). Si estos artículos son palabras, entonces en términos muy aproximados se pueden guardar en la memoria siete palabras y procesarlas durante doce segundos como máximo. Esto implica que, para ser funcionalmente alfabeto, la gente debe ser capaz de leer una oración de unas siete palabras en unos doce segundos. Esta frecuencia corresponde a una palabra cada 1-1,5 segundos, o a 60-75 palabras por minuto.²⁹ Para superar este período limitado de doce segundos de la memoria operativa, el cerebro tiende a crear grandes bloques de letras y palabras, y luego procesarlas rápida y automáticamente. Los estudios de escaneo cerebral muestran que una ruta expresa de reconocimiento instantáneo de palabras (en la región occípito-temporal) se activa en el cerebro a medida que las personas adquieren fluidez de lectura (Shaywitz 2003: 76-87). Los comportamientos automáticos persisten,

29. Se requiere la exactitud de lectura junto con la fluidez. Los pequeños errores reducen significativamente la comprensión, porque el cerebro debe recalcular el mensaje, y así atiborra la memoria operativa. Una tasa de inexactitud de 5% en la lectura está asociada con puntajes de prueba de apenas 75%.

de modo tal que las personas que se hacen lectoras fluidas y automáticas no vuelven a caer en el analfabetismo.

Así, la lectura encierra una paradoja: los lectores lentos deben hacer un mayor esfuerzo para leer, así como concentrarse más y dedicar más tiempo. Si no leen una oración en doce segundos, su memoria operativa queda borrada, y para el final de la oración han olvidado el comienzo. Es fácil impacientarse y darse por vencido. Los niños que leen con vacilación son funcionalmente analfabetos: pueden entender algunas oraciones, pero no pueden leer ni comprender los volúmenes de texto necesarios para aprender el currículo.

Para activar la ruta del reconocimiento instantáneo se requiere de práctica en el empaquetamiento constante de sonidos y letras. La cantidad de práctica depende de la escritura y de la grafía de una lengua. La mayoría de las lenguas europeas se escribe de modo regular, y hay una estrecha correspondencia entre sonidos y letras. Cuando se enseña mediante la fonética en centros educativos razonablemente buenos, los niños pueden leer palabras comunes automáticamente y con bastante exactitud al final del 1^{er} grado. Por ejemplo, los niños italianos alcanzan un dominio casi perfecto de las capacidades de codificación alrededor de mediados o fines del 1^{er} grado (Harris y Hatano 1999: 17). Fonéticamente, el castellano es tan simple como el italiano. Así, al final del 1^{er} grado se puede esperar velocidades de lectura razonablemente rápidas, y con toda seguridad para 2^o grado. Para comprender transformaciones más complejas se requiere de mayor práctica y una lectura más veloz. Un niño que habla portugués y lee *os mesmos a gente bom dia* debe entender el significado al menos parcialmente y decidir en milisegundos cuándo pronunciar una *o* como *u*, *d* como *g* o una *t* como *ch*. El inglés y el francés tienen complejidades que requieren de una exposición sustancialmente mayor para alcanzar una lectura fluida. La comprensión, a su vez, facilita el desarrollo de una lectura aún más fluida, porque la gente identifica las letras dentro de las palabras que conoce con mayor rapidez que si las ve aisladas (fenómeno conocido como «efecto de la superioridad de la palabra»; véase un examen detallado en Abadzi 2004).

Diversos países están empezando a concentrarse en la fluidez de lectura como un patrón simple y práctico en educación inicial. En Estados Unidos, las normas de lectura propuestas son de 30 a 70 palabras por minuto para 1^{er} grado (oral), 60 a 100 palabras por minuto para 2^o grado (en silencio), 90 a 120 palabras por minuto para 3^{er} grado, 110 a 140 para 4^o grado, 140 a 170 para 5^o grado, y 160 a 190 palabras por minuto para 6^o grado (Barr y otros 2002: 76). Estos datos también están disponibles para países en vías de desarrollo. Para empezar, hay dos ejemplos procedentes de Chile. En primer lugar, en el programa de la Red Maestros de Maestros, del Ministerio de Educación (un programa en el cual docentes expertos, que reciben un incentivo en la paga luego de ser certificados como expertos, ayudan a profesores menos expertos), se reconoce la importancia que la fluidez de la lectura tiene para la comprensión, y se fijan objetivos para 1^{er} y 2^o grado de 30 y 70 palabras por minuto.³⁰ Como se indica en la página web, «para que los niños puedan entender textos, necesitan tener fluidez en la lectura. El mecanismo lector tiene que estar dominado (automatizado). La velocidad lectora se logra de una sola manera: leyendo». En segundo lugar, la ONG chilena Educando Juntos ha propuesto objetivos de

30. Extraído de http://www.rmm.cl/index_sub.php?id_contenido=1128&id_seccion=310&id_portal=75 el 13 de febrero de 2005.

34 y 64 palabras por minuto para 1^{er} y 2^o grado, respectivamente, aunque resulta difícil distinguir esto en su bibliografía.³¹

Hay un ejemplo de Cuba. En el contexto de la evaluación psicológica de niños, el experto cubano José Pérez Villar (Pérez Villar 1996) sugirió 30 palabras por minuto al finalizar 1^{er} grado como la velocidad de lectura de un niño «normal», a partir de unas técnicas de diagnóstico simples que había diseñado. Resulta interesante comparar estos objetivos o patrones para América Latina con los niveles reales alcanzados en España, el país hispanohablante más desarrollado. Allí, los promedios reales (no las metas) reportados en un estudio para 1^{er} y 2^o grado fueron de 50 a 55 y alrededor de 75, respectivamente (Equipo de Orientación Educativa de Marbella 2003).³² Así, los niveles enunciados como posibles objetivos o patrones para América Latina están por debajo de lo que realmente parece lograrse, al menos en un estudio de caso de España. En Estados Unidos, utilizando lectores hispanohablantes de bajos ingresos (con respecto a los estándares de ese país), la capacidad para leer castellano a *tan solo* 30-60 palabras por minuto en 1^{er} y 2^o grado se consideró un índice de desventaja y de posible incapacidad para pasar a la lectura de inglés diestramente, y los alumnos en este rango fueron empleados para probar la mejora de las estrategias de lectura en castellano (véase de la Colina, Parker, Hasbrouck y Lara-Alecio 2001). Estos alumnos *en riesgo* leían alrededor de 35 palabras por minuto en 1^{er} grado y de 60 en 2^o grado.³³ Entonces, los niveles que se consideran de riesgo en la lectura de castellano en niños de programas bilingües en Estados Unidos son similares a las metas o patrones latinoamericanos.

En el Perú, los logros se hallan muy por debajo de lo que podría ser la meta de América Latina, como veremos más adelante. Es preciso señalar que en Estados Unidos los niños hispanos de segunda generación, incluso cuando se considera que están en riesgo en el contexto de ese país, probablemente tienen mucho más ventajas en sentido absoluto que un niño peruano promedio, por no compararlos con uno relativamente pobre. De modo que se esperaría un desempeño mucho mejor de los niños hispanos en riesgo en Estados Unidos, que de los niños en la mitad inferior de la distribución del ingreso en el Perú. Este tipo de patrón puede considerarse como un indicador muy general: es necesario trabajar mucho más antes de que puedan surgir indicadores más sólidos. (Nótese, sin embargo, que el análisis de la sección 6.3, que examina la variación natural dentro del Perú como una posibilidad de fijar objetivos, sugiere los mismos objetivos que la bibliografía internacional.) No obstante, son un buen punto de partida, dado lo modestos que son los estándares en América Latina.

31. Extraído de <http://www.educandojuntos.cl/> el 13 de febrero de 2005. Requiere que se llegue hasta «Recursos pedagógicos», «Evaluaciones estandarizadas» y «Evaluación de la velocidad lectora».

32. En este caso, los niños estudiados eran principalmente hispanos de clase media en escuelas públicas, que habían tenido educación inicial de algún tipo (comunicación personal, Rafael Espada, Equipo de Orientación Educativa de Marbella, 19 de febrero de 2005).

33. Incidentalmente, el estudio citado encuentra que una intervención rigurosa en la lectura es capaz de incrementar rápida y significativamente la fluidez y la comprensión lectora: en cuestión de semanas.

6.2. Fines, método y muestra

Para evaluar la capacidad lectora en los niños, decidimos concentrarnos en una prueba simple de fluidez y comprensión de lectura. Los niños de 1^{er} y 2^o grado fueron evaluados al final del año escolar, cuando faltaban muy pocos días para las vacaciones. Se escogió un texto ubicado al final del libro oficial básico (ampliamente distribuido, pues su cobertura es casi de 100%) de lenguaje de 1^{er} grado, y luego se hicieron algunas modificaciones con miras a la simplicidad y a su idoneidad cultural para los centros educativos pobres. El mismo pasaje fue usado en 1^{er} y 2^o grado, para ver si había una mejoría en la capacidad de lectura. No se juzgó que los resultados fueran «contaminados» por el hecho de que los niños hubiesen visto el texto antes, pues había pocas posibilidades de que lo hubiesen memorizado: la naturaleza de la tarea de lectura no había sido anunciada antes, y no había mucho en juego. Por el contrario, se buscaba ver si los niños reconocían el texto, para así tener una idea aproximada de la cobertura del currículo y del uso del libro de texto (este texto se reproduce en el anexo 1). Se prepararon textos similares en quechua (una lengua indígena hablada por un número relativamente grande de ciudadanos) y awajun (una lengua del área amazónica hablada por un número relativamente pequeño de ciudadanos), basados también en los textos oficiales de lenguaje, para ser usados en los centros educativos donde la enseñanza se lleva a cabo en dichas lenguas (al menos en teoría). Se pidió a los niños que los leyeran en voz alta y se les hicieron tres preguntas simples de comprensión (también reproducidas en el anexo 1). Se midió la fluidez, como se detalla más adelante. Se mantuvo la longitud del texto en 60 palabras, para que la prueba le tomara a un buen lector alrededor de un minuto.³⁴ Se dejó terminar a los niños aunque sobrepasaran el minuto dado.

Además de evaluar la fluidez de lectura de los niños, se interrogó a los docentes y directores de cada centro educativo sobre la fijación de objetivos, estándares, procesos de apoyo pedagógico disponibles para los docentes y cuestiones similares. Se entrevistó a dos profesores por centro educativo en promedio, además del director. Cuando fue posible, se entrevistó a uno o dos padres para analizar la participación paterna y de rendición de cuentas. Por último, también se efectuaron observaciones en el aula. La idea era ver cuánta información referida a las capacidades básicas, así como a la administración y cuestiones pedagógicas, podía obtener el investigador sobre el colegio investigado con una visita de medio día, y cómo podría usarse la información recabada. El «modelo» o hipótesis de este enfoque era ver cuánto se podía hacer en el tiempo que un inspector o asesor tiene para visitar un centro docente en un sistema administrado de modo razonablemente estricto, pero de recursos limitados. Se observó que una visita de medio día era un modelo apropiado. Este informe resume y ejemplifica lo que puede hacerse con la información reunida. (No se empleó toda la información por motivos de espacio, y porque parte de ella no es pertinente.)

34. En lenguajes con palabras compuestas, las palabras reales en la lectura llegaban muy por debajo de 60, y se contaron los conceptos contenidos en las largas palabras compuestas como si fueran palabras. Debe advertirse que, incluso teniendo en cuenta este ajuste, el uso de palabras compuestas podía reducir la velocidad de lectura. No obstante, esto no puede explicar la incapacidad de los niños para leer una sola palabra, que es lo que a menudo encontramos en estas lenguas.

Cuadro 6.1. Características básicas de la muestra para la encuesta de estándares de lectura escolar

Departamento	Provincia	Distrito	Clasificación de pobreza (1 es lo más pobre, 5 lo menos)	Número y tipo de centros educativos
Selva rural				
San Martín	Rioja	Awajun	2	3 centros educativos públicos estándares
Loreto	Loreto	Nauta	1	3 centros educativos públicos estándares
Sierra rural				
Áncash	Yungay	Yanama	1	3 centros educativos públicos estándares
Cusco	Anta	Ancahuasi	2	3 centros educativos públicos bilingües
Costa urbana				
Lima	Lima	Pachacamac	3	3 centros educativos públicos estándares
Piura	Piura	La Arena	2	3 centros educativos públicos estándares
Centros educativos públicos de «buena» reputación (costa urbana y sierra rural)				
Lima	Lima	Puente Piedra	3	1 centro educativo público de buena reputación
Cusco	Anta	Limatambo	2	1 centro educativo público de buena reputación
Centros educativos privados de «buena» reputación (costa urbana y selva rural)				
Lima	Lima	Puente Piedra	3	1 centro educativo privado de buena reputación que atiende a niños pobres
San Martín	Rioja	Awajun	2	1 centro educativo privado de buena reputación que atiende a niños pobres

Se eligieron veintidós centros educativos representativos de los diversos agrupamientos geográficos y culturales del país (costa, sierra y selva, urbano y rural), por oposición al uso de una muestra aleatoria, aunque se tuvo cuidado de evitar que sesgos obvios (como la conveniencia, o la influencia de un proyecto especial) entraran al muestreo. Sin embargo, para tener una idea de lo que se puede hacer en centros educativos supuestamente «buenos», se incluyeron algunos cuantos colegios públicos, así como otros particulares y «buenos» que atienden a comunidades pobres. Se eligió a los centros educativos en distritos de los dos grupos más pobres según los cinco grupos clasificatorios del mapa de pobreza de FONCODES, excepto en la capital —Lima—, donde era difícil encontrar centros educativos de las dos clasificaciones más pobres. Por ese motivo, se evaluó a escuelas de distritos pertenecientes a la tercera clasificación.

Un factor que sesga los resultados en una dirección favorable (un mejor desarrollo cognitivo) es que, para controlar los costos, no se eligieron escuelas que requiriesen más de un día de viaje en transporte motorizado o naval. Aun así, la muestra incluyó centros educativos rurales a los cuales solo se podía llegar, por ejemplo, en canoa, o después de varias horas de caminata. Pero no se consideraron los más remotos, que habrían requerido, por ejemplo, todo un día de caminata. El cuadro 6.1 muestra la distribución de los centros educativos por área y tipo.

En cada centro educativo se eligió al azar a cinco niños de 1^{er} y 2^o grado. En total se evaluó a 245 niños. Se registró la lectura de cada niño en una pequeña grabadora portátil digital.

6.3. Resultados básicos

Los resultados básicos aparecen en el cuadro 6.2.

En el cuadro, «podía leer» quiere decir que era capaz de reconocer literalmente al menos una palabra (de las primeras) en el texto de lectura. Por ende, «no podían leer» significa que no podían leer una sola palabra. El hecho más impresionante es, tal vez, que al finalizar 1^{er} grado, 70% (esto es, 100% menos 30%) de los niños en estos centros educativos (de la mitad inferior de la distribución de la pobreza) simplemente no podía leer una sola palabra. Debe advertirse que muchos de estos niños han tenido algún grado de educación inicial. El 84% de los niños a los que se les preguntó si habían tenido educación inicial respondió que sí. Muchos no respondieron, lo que sugiere que tal vez no la tuvieron, en cuyo caso el porcentaje tendría que reducirse hasta 55%: una proporción grande y más consistente con las estadísticas oficiales, que sugieren que alrededor de 60% de los niños recibe educación inicial. En otras palabras, después de aproximadamente 1,5 años de educación, 70% de los niños en la mitad inferior de la sociedad no podía leer una palabra. Como ya se indicó, la lectura provenía de la parte final del libro de texto oficial de lengua de 1^{er} grado, pero solamente 5% de los niños recordaba haberlo leído antes. (Es cierto, como se ha señalado, que el texto fue modificado ligeramente, de modo que este hecho no debiera considerarse como demasiado significativo.)

Por último, adviértase que una velocidad de lectura de apenas nueve palabras por minuto en 1^{er} grado se halla muy por debajo de los estándares latinoamericanos relativamente modestos, sugeridos en la sección 1.1, de treinta palabras por minuto. Estos resultados no se diferencian demasiado de otros que se conocen para el Perú. En la Evaluación

Cuadro 6.2. Resultados básicos

	Número de niños evaluados	Porcentaje que podía leer	Velocidad de lectura* (atribuyendo una velocidad de lectura de 0 a los que no podían leer)	Velocidad de lectura* (retirando de la muestra a los que no podían leer)
1 ^{er} grado	109	30%	9	30
2 ^o grado	136	65%	29	45
Total	245	50%	20	41

* Número de palabras por minuto.

Fuente: calculado a partir de los datos de la muestra.

Nacional 2001, se encontró que apenas 34% de los niños de 4^o grado tenía una comprensión de lectura «suficiente» (véase Espinosa y Torreblanca 2003). Tomando a los niños de 2^o grado de nuestra muestra (pues está más cerca de 4^o grado) y colocando la barra de «suficiente» en sesenta palabras por minuto (véase la sección 2), encontramos solamente 22% de las aulas con niños que leían a dicha velocidad o más, pero nuestra muestra proviene de la mitad inferior de la distribución del ingreso, por lo cual esperamos una cifra menor de 34%. Otros investigadores han señalado de modo más general que, en muchos centros educativos rurales, los niños no pueden leer en 3^{er} o 4^o grado (López 2002). El cuadro también señala que la velocidad de lectura parece alta cuando se retira de la muestra a los niños que no pueden leer en absoluto, pero esta sería una caracterización inapropiada del sistema como un todo.

Un punto importante a advertir en el cuadro 6.2 es que hay un progreso significativo en la lectura entre 1^{er} y 2^o grado. Lamentablemente no medimos niños en 3^{er} y 4^o grado (lo habríamos hecho de haber sospechado que los resultados de 1^{er} y 2^o grado serían tan pobres), de modo que resulta difícil establecer si los avances continúan. En todo caso, sería razonable suponer que sí.

Hay intercorrelaciones significativas (en el ámbito del *centro educativo*, esto es empleando datos como los que aparecen en el cuadro 6.3) entre estos rubros y la comprensión de lectura (medida como porcentaje de los niños que podían responder las tres preguntas correctamente). Esto se indica en el cuadro 6.3.

Se puede obtener una percepción más intuitiva de la relación entre la velocidad y la comprensión de lectura en el cuadro 6.4.

Los centros educativos que solo hacen que los niños lean también pueden lograr que lean fluidamente, y los que hacen esto último también pueden conseguir que comprendan. Esto podría deberse en parte a una relación causal (por ejemplo, la velocidad de lectura contribuye directamente a la comprensión, como lo corrobora la investigación examinada en la sección 6.1), o simplemente a que los factores que dan cuenta de los centros educativos que hacen un buen trabajo con la lectura también dan cuenta de los que hacen un buen trabajo con la comprensión. Esto sugiere que, al menos como diagnóstico de línea de base, revisar la velocidad de lectura resulta razonable. Sin embargo, si no

Porcentaje que lee y velocidad de lectura	0,86
Velocidad y comprensión de lectura	0,82
Porcentaje que lee y comprensión de lectura	0,69

Fuente: calculado a partir de los datos de la encuesta.

Velocidad	Número de niños en 1 ^{er} y 2 ^o grado	Comprensión (porcentaje promedio de respuestas correctas)
Lenta (4 a 24 palabras por minuto)	40	26%
Promedio (25 a 49 palabras por minuto)	39	53%
Rápida (50 o más palabras por minuto)	43	86%

Fuente: calculado a partir de los datos de la encuesta. En este cálculo solo se incluye a los niños que realmente podían leer.

hay ninguna relación causal entre velocidad y comprensión (aunque tenemos buenas razones para pensar que sí la hay), esta lógica no se extendería a una recomendación de política —a saber, la concentración en la velocidad a expensas de otros factores— o a una evaluación de seguimiento de proyectos de lectura. En este último caso, un diagnóstico efectuado en un país que se concentró exclusivamente en la velocidad de lectura, o en la evaluación de un proyecto orientado a la velocidad y no a la comprensión, podría resultar equívoco. En otras palabras, es posible que la correlación observada ente fluidez y comprensión en un entorno «natural» o libre de presiones podría desaparecer en otro en el cual se aplica una presión exclusiva o ingenua sobre la fluidez.

La gran variabilidad de los resultados queda confirmada. El resumen de los resultados promedio tal vez sea útil para elevar la conciencia del problema, pero también tiende a esconder enormes diferencias. (No debemos olvidar que no se supone que los promedios sean completamente representativos, de modo que la variabilidad y las correlaciones son más interesantes que los promedios.) En efecto, exagerando apenas un poco, el sistema parece producir resultados casi al azar.

El cuadro 6.5 muestra los resultados según un tipo amplio de centro educativo, y dentro del tipo, según centro educativo y grado específicos. En el tipo 1, ninguno de los niños de 1^{er} grado evaluados en los tres centros educativos podía leer en absoluto. En 2^o grado, entre 40% y 100% podía leer, y su velocidad de lectura iba de un pobre 13 a un respetable 60. Estos eran todos centros educativos del mismo tipo sociológico. En el tipo 5 (centros educativos públicos urbanos regulares) encontramos un centro educativo en el cual ningún niño podía leer en 1^{er} grado, pero en otro podía hacerlo 100% de los niños. En el tipo 9 —centros educativos públicos rurales en el área amazónica—, en uno 20% y 80% de los niños de 1^{er} y 2^o grado podían leer; en otro, 0% en ambos grados podía leer siquiera una palabra. Estos centros educativos **no** fueron elegidos para maximizar los contrastes. Cuesta creer que la desnutrición o el analfabetismo de los padres sea un factor tan

negativo como para que ninguno de los niños evaluados pudiera leer al menos una palabra, y sin embargo en otro centro educativo vecino 80% sí podía hacerlo. En total, encontramos que en nueve aulas de 1^{er} grado y en cuatro de 2^o (de aproximadamente 22 evaluadas), **ninguno de los niños evaluados podía leer una sola palabra**.

Por último, y en relación con la variación, hay un considerable número de centros educativos o aulas que destacan por un buen desempeño, lo cual sugiere que la situación no es completamente inmanejable; se pueden conseguir resultados cuando un docente o un centro educativo se concentran en las capacidades. En el Perú, los puntajes de lectura son mucho más altos en algunos centros educativos públicos estándares que han tenido cierta asistencia de ONG, siempre y cuando dicha asistencia vaya más allá de una mejora general de la administración y se concentre en cuestiones específicas de manejo del aula y el aprendizaje. Los puntajes también son altos en algunos centros educativos que han decidido esforzarse, y pueden ser altos en algunos centros educativos particulares de alta calidad que atienden a niños en áreas pobres. Los centros educativos o tipos de centro educativo 11, 12, y sobre todo el 7, son buenos ejemplos.

Esta variación presenta importantes posibilidades administrativas y de fijación de patrones o estándares. En la sección 6.1 examinamos los niveles de velocidad de lectura que podrían ser considerados útiles como patrones. Esto se derivó a partir de la experiencia de otros países. Una forma útil (y más fácilmente legitimada) de fijar patrones es sobre la base de referentes internos. Se podrían fijar como tales los niveles de velocidad y comprensión de lectura alcanzados por los centros educativos mejor administrados que atienden a los pobres, y que no cuentan con ningún recurso **económico** extraordinario (aunque es posible que hayan tenido algún insumo pedagógico especial) ni se dedican a seleccionar alumnos. El hecho de que un centro educativo pueda haber tenido asistencia pedagógica no debería ir en contra de su uso como patrón, salvo que dicha asistencia realmente haya reemplazado el esfuerzo de los docentes o requerido de recursos **económicos** adicionales, porque en principio, una vez que las herramientas y métodos se descubren y son bien conocidos, su adopción no debería requerir de la ayuda constante de las ONG o donantes en **todos** los centros educativos. En lugar de ello, los sistemas del Ministerio, DRE, o UGEL de capacitación en servicio y de apoyo en distritos o provincias (así como capacitación preservicio en universidades y escuelas normales) deberían, en principio, ser capaces de encargarse de la replicación. De no hacerlo, esto indicaría un problema de administración y rendición de cuentas antes que de **know how** científico.

En este sentido, y empleando nuestro análisis más como ejemplo que como propuesta, se podría plantear una velocidad de lectura de 35 palabras por minuto como patrón para los centros educativos urbanos de 1^{er} grado (las velocidades en los tres mejores de ellos en nuestra muestra fueron de 54, 39 y 26 en los de tipo 7 y 5, 1 y 2 en lo último), y 70-80 para 2^o grado (las velocidades en los tres mejores centros educativos fueron 96, 77 y 67, en el tipo 7, el tercer centro educativo en el tipo 5 y el tipo 6). Nótese que estos patrones coinciden bastante con aquellos examinados para Chile: los puntajes chilenos de 2^o grado son ligeramente inferiores a lo aquí propuesto. Estos patrones están muy por debajo de lo que logran los niños de clase media en los países de la OCDE, y de lo que los niños hispanoparlantes que leen castellano pueden ser considerados en riesgo en Estados Unidos. Podría elegirse un patrón menos ambicioso —al menos inicialmente— para los centros educativos de las áreas rurales. Sin embargo, el objetivo debería apuntar a alcanzar

Cuadro 6.5. Variación en la capacidad de lectura por centro educativo y por tipo de centro educativo

	Tipo	Grado	Niños evaluados	Porcentaje que lee	Velocidad de lectura*	Comprensión ³⁵
1.	Rural, público, sierra, sin ayuda de ONG o de proyecto (3 centros educativos)	1	5	0	0	0
		2	5	60	32	33,3
		1	5	0	0	0
		2	5	100	60	20
		1	4	0	0	0
2.	Rural, público, educación bilingüe, sin ayuda de ONG o de proyecto (2 centros educativos)	2	5	40	13	50
		1	2	0	0	0
		2	10	100	25	0
3.	Rural, público, bilingüe, cuenta con programa de salud y programa de biblioteca escolar y textos	1	2	0	0	0
		1	2	0	0	0
		2	10	60	8	0
4.	Rural, público, sierra, considerado «bueno», sin ayuda de ONG o de proyecto	1	3	33	6	0
		2	9	89	17	0
5.	Urbano, público, costa, sin ayuda de ONG o de proyecto (3 centros educativos)	1	10	30	4	0
		2	10	50	15	0
6.	Urbano, público, costa, sin ayuda de ONG o de proyecto (3 centros educativos)	1	5	80	26	50
		2	5	100	66	80
		1	5	0	0	0
		2	5	100	53	60
		1	5	100	39	40
7.	Público, urbano pobre, considerado «bueno», recibe apoyo de ONG	2	5	100	77	100
		1	5	80	23	0
8.	Privado, urbano pobre, sin ayuda de ONG	2	5	100	67	60
		1	5	100	54	60
9.	Rural, público, selva, recibe ayuda de proyecto en educación bilingüe	2	5	100	96	80
		1	4	0	0	0
10.	Rural, público, selva, sin ayuda de ONG o de proyecto (2 centros educativos)	2	5	0	0	0
		1	5	20	4	0
		2	5	80	26	0
		1	2	0	0	0
		2	3	0	0	0
11.	Público, urbano pobre, tiene cierta ayuda de ONG en salud y educación	1	5	0	0	0
		2	5	80	24	0
12.	Público, urbano pobre, bastante ayuda de ONG y de programa	1	5	80	14	0
		2	5	100	52	80
13.	Público urbano pobre, participa en un proyecto especial del Ministerio (no un proyecto de aprendizaje)	1	5	60	22	33
		2	5	100	61	40
14.	Público bilingüe, selva, ayuda de ONG	1	10	20	2	0
		2	10	30	3	0
15.	Público bilingüe, selva, sin ayuda de ONG o de proyecto (2 centros educativos)	1	10	0	0	0
		2	10	0	0	0
		1	2	0	0	0
		2	4	0	0	0
16.	Privado, selva, sin ayuda de ONG o de proyecto	1	5	20	1	0
		2	5	80	43	50

* Número de palabras por minuto

Fuente: calculado a partir de los datos de la encuesta.

35. Porcentaje de los niños que podían leer y que lograron responder correctamente las tres preguntas de comprensión.

los mismos estándares en todos, una vez que los modelos necesarios para la enseñanza en las escuelas más pobres y bilingües estén plenamente desarrollados, entendidos, y se haya llegado a un consenso.

6.4. Un análisis causal relacionado con los estándares y el apoyo

Ni el método seguido ni el tamaño de la muestra permiten efectuar un análisis multivariado tradicional. Sin embargo, si nos concentramos en algunos indicadores poderosos y simples de los procesos escolares, podemos formarnos cierta idea del problema, con especial énfasis en aspectos relacionados con la lectura y la escritura. ¿Cuáles son algunas causas posibles de la variabilidad y de los niveles aparentemente bajos de la lectura? Nuestro análisis intentó examinar algunas razones posibles, aunque sin toda la profundidad que sería deseable en una encuesta más completa y costosa. Una vez más, parte del objetivo era ver cuánto puede hacerse con un proceso rápido y no costoso capaz de ser duplicado por las UGEL y DRE. Resaltan algunos puntos.

En primer lugar, la estructura curricular básica del Ministerio de Educación no tiene objetivos muy específicos, y en todo caso estos son para el primer ciclo como un todo (inicial, 1^{er} grado y 2^o grado). El enunciado señala como expectativa que los niños deben leer al finalizar el 1^{er} grado (Ministerio de Educación del Perú 2000: 14). Sin embargo, en comparación con otras estructuras curriculares y guías de otros países o de otras estructuras curriculares en el Perú, los objetivos son un poco generales y la guía parece vaga, por un lado, y demasiado ambiciosa, por otro. Por ejemplo, en un país en el que muchos niños aparentemente no reconocen las palabras ni siquiera en 2^o grado —y menos aún en 1^{er} grado—, uno de los objetivos curriculares para finales de 2^o grado es: «El niño reflexiona sobre el funcionamiento lingüístico de los textos y sistematiza sus hallazgos para mejorar sus estrategias de lectura y producción de textos», o «Adquiere conciencia de que el significado del texto se va construyendo mientras lee y es reconstruido, cada vez que vuelve a leer, porque acomoda nueva información al sentido dado inicialmente» (p. 11). Es difícil estimar qué entenderá un docente mal capacitado con semejante lenguaje, o cómo debe usar esta guía al enseñar, pues probablemente algunos docentes tampoco son capaces de «reflexionar sobre el funcionamiento lingüístico del texto».

Podemos comparar la estructura curricular oficial con la de Fe y Alegría (una cadena de centros educativos religiosos que funciona con apoyo público y que atiende a niños pobres). Este da una guía mucho más específica, y la estructura curricular tiene vínculos claros con una estrategia de evaluación (y lo explícito de la estrategia de evaluación se vincula con el currículo); véase el cuadro 7.3. Además, la estructura curricular de Fe y Alegría está basada en un análisis empírico de lo que se puede hacer y lo que se hace, a partir de muchos años de experiencia (véase Alcázar y Valdivia 2005). De igual modo, la guía curricular proporcionada en Chile o Sudáfrica es muy específica (véase Ministerio de Educación de Chile, sin fecha, y Departamento de Educación 2002).

La recomendación implícita aquí no es que el Perú deba privarse de objetivos elevados y de un pensamiento de alto nivel sobre los niveles cognitivos que los niños deberían tener en, por ejemplo, la lectura. En lugar de ello, consideramos que el Perú necesita con urgencia ir más allá de los enunciados altisonantes y dejar de suponer que la mayor parte de docentes es capaz de adaptar estos enunciados y fijar sus propios estándares. El Perú debe

especificar objetivos o estándares que los docentes —y quienes los capacitan— encuentren útiles como objetivos concretos y guía. Así, los enunciados abstractos de alto nivel pueden coexistir con documentos de alta calidad en los cuales se presentan a la comunidad estándares relacionados con el currículo más amplio. Otros países logran hacerlo, aunque esto demanda un considerable liderazgo y la construcción de un amplio consenso, pues es el intento por ser específico lo que saca a la luz las diferencias en los puntos de vista. Esto no quiere decir que contar con una estructura curricular muy específica y clara garantice buenos resultados, pues los de Chile no están muy por encima de los del Perú —como sería de esperar dado su ingreso per cápita, niveles de gasto e historial de alfabetización—, y los resultados de Sudáfrica son peores. No obstante, el punto es que a otros países les interesa hacer que sus currículos sean tan específicos como sea posible, y que logran hacerlo.

En segundo lugar, podría pensarse que los docentes no se dan cuenta de la importancia que tienen los objetivos y de que trabajan sin ellos. Pero resulta interesante constatar que sí son conscientes de que necesitan contar con objetivos o estándares. Se encuestó a 54 docentes en los veintidós centros educativos, y al preguntárseles al respecto, casi todos (94%) dijeron fijar objetivos específicos. Sin un interrogatorio mucho más exhaustivo —y, por ende, mucho más costoso— es imposible determinar si realmente lo hacen, o si responden de ese modo porque saben que es lo se espera de ellos. En todo caso, esto no importa tanto como que los docentes son conscientes de que los objetivos específicos son una buena idea. Que realmente los están fijando —y no simplemente dando la respuesta «correcta» a la pregunta— queda sugerido (solo sugerido) por el hecho de que, al preguntárseles cómo y cuáles objetivos fijan, la mayoría dio respuestas razonables y específicas. Por ejemplo, en respuesta a la pregunta abierta «¿Qué tipo de metas tiene?», solo 28% no pudo dar una respuesta. Este podría representar un alto porcentaje de docentes que no tienen ningún objetivo, pero es inferior a lo que esperábamos. Por último, la mayoría es capaz de calcular qué tasa de estudiantes había alcanzado los objetivos, y se daban cuenta de que, en general, no los estaban alcanzando.

Es importante advertir en estas respuestas que apenas 41% de docentes afirma fijar sus objetivos tomando como referencia la guía del Ministerio o alguna otra autoridad educativa: la mayoría recurre a su propia experiencia o a la de colegas confiables, en parte porque consideran que la estructura curricular es demasiado teórica y no se basa en la propia experiencia de los docentes. Sin embargo, la mayoría afirma tener y conocer la estructura curricular (70% y 69%, respectivamente), aunque no pudimos verificar esta respuesta (por ejemplo, pidiéndoles que la mostraran o tomándoles una prueba). El 80% de los docentes y 95% de los directores consideró que la estructura curricular es difícil de aplicar o inadecuada; 73% consideró que es preparada por especialistas que no consultan a los docentes, y 80% respondió que, en su opinión, esa era una forma inadecuada de formular la estructura curricular. Es difícil o imposible probar estos pareceres, pues solo son opiniones. Por eso es complicado afirmar objetivamente que el currículo es «demasiado difícil de aplicar». Con todo, aunque subjetivas, estas opiniones tienden a crear una sensación de que la guía curricular proporcionada a los docentes no es fácil de usar ni práctica; más bien sugieren que la actitud de los docentes con respecto al currículo no es muy positiva. Tomadas en conjunto con un examen textual directo del lenguaje abstracto y teórico de la estructura curricular, y comparando con otros países y otras estructuras en

el Perú, uno tiene la impresión de que, en este país, la estructura curricular y la guía resultante simplemente no son prácticas.

Los docentes no solo parecen ser conscientes de que tienen que fijar objetivos: además, perciben que sus alumnos no están alcanzando los que han establecido. Según algunos de ellos, apenas 55% de los niños ha alcanzado los objetivos fijados por los profesores. Lamentablemente, encontramos una correlación relativamente baja entre cuán bien les va a los niños en fluidez y comprensión de lectura, y el juicio de su profesor en lo que respecta a si los chicos estaban alcanzando los objetivos: la correlación fue de apenas 0,25 a 0,30.

Hemos visto que los docentes parecen ser conscientes de que los objetivos son una buena idea; ellos afirman tenerlos e, incluso, estar al tanto de que en general no los están alcanzando. Todo esto sugiere que lo que viene contribuyendo a los bajos logros no es la falta de conciencia acerca de la importancia de los objetivos, sino otros asuntos. Estos factores podrían referirse a: (i) la falta de presión y de rendición de cuentas para alcanzar el objetivo, o (ii) la falta de conocimiento y apoyo con respecto a cómo fijar objetivos prácticos y detallados que pondrían al Perú más cerca del estándar, y cómo alcanzar los objetivos fijados. Factores contextuales como la pobreza y la desnutrición podrían ser otro problema, pero se ha mostrado (véanse las secciones 2.1 y 4.4) que hay varios centros educativos en áreas pobres que tienen un desempeño mucho mejor que otros. En otras palabras, el desempeño varía significativamente, incluso manteniendo constantes la pobreza y otros factores.

Dado que nuestros informes están basados en la opinión de los docentes, resulta natural que estos no se concentren en su propia responsabilidad en esas cuestiones, y en una encuesta de docentes sería poco útil intentar evaluar este punto. Otros informes sugieren que la rendición de cuentas por el desempeño —y los incentivos— son extremadamente bajos en el Perú, como evidencia el poco tiempo dedicado a las tareas y a la cobertura del currículo (Cueto, Ramírez y León 2003; Cueto y Secada 2001). Los informes acerca de tiempo desperdiciado abundan en el Perú, y resulta preocupante que entre docentes y directores no haya mayor conciencia de que este constituya un problema (comunicación personal de Richard Webb sobre el trabajo efectuado por Elizabeth Linos el 19 de agosto de 2005; comunicación personal de Barbara Hunt sobre el trabajo efectuado por Patricia Oliart el 19 de agosto de 2005). El tiempo excesivo dedicado a recreos o gastado en formar filas para ingresar al centro educativo, las escuelas que deciden tener vacaciones extras, los docentes que desperdician el tiempo conversando entre sí mientras los niños se quedan sin supervisar y no se dedican a sus tareas, etcétera: esto es algo común y parece despertar poca preocupación. La actual política oficial de mil horas de enseñanza efectiva al año evidentemente no está siendo impuesta de modo adecuado, y no se cuenta con ningún mecanismo eficiente para hacerlo.

Sin embargo, algunos factores relacionados con el apoyo llaman la atención. Por ejemplo, intentamos evaluar si los docentes recibían apoyo pedagógico específico en respuesta a problemas que ellos percibían —y reportaban— para alcanzar los objetivos, por oposición al tipo de capacitación general que es muy común en la mayoría de los países en vías de desarrollo. Los resultados fueron reveladores. Apenas 13% de los docentes sostuvieron haber recibido apoyo de fuera del plantel en respuesta a una preocupación planteada *por ellos*. El 72% respondió que no hay ningún mecanismo especificado para reportar problemas y solicitar apoyo. (Esto podría significar que, si bien hay un mecanismo, los docentes

no están familiarizados con él, o dicen no estarlo. En todo caso, es un aspecto importante.) Nuevamente, en términos de apoyo, solo 44% de los directores de centros educativos sostuvo haber establecido (por escrito) objetivos para sus profesores, como guía de los logros del aprendizaje en los primeros años. (No pedimos ver estos enunciados, de modo que este porcentaje probablemente sea optimista.) El 81% de los directores juzgó que la calidad y orientación de la capacitación antes del servicio era inadecuada para el trabajo práctico en las aulas.

Es claro que también vienen operando problemas en la provisión de insumos. Los libros de texto pueden tomarse como un caso, dado que tal vez constituyen el insumo más importante. Las evidencias anecdóticas reunidas por los investigadores sugieren que los libros de texto del Ministerio no se usan con tanta frecuencia como debieran. (Y adviértase que apenas 5% de los niños evaluados recordaba haber leído el pasaje escogido, aunque también debemos señalar que este había sido ligeramente alterado.) Además, aunque la cobertura era muy buena, los libros llegaban tarde. Si bien 80% de los docentes dijo tener suficientes libros para todos sus niños (y *todos* los profesores que respondieron recibieron *algunos* libros), también reportaron que les llegaban en promedio nueve semanas después de iniciado el año escolar. La fecha de distribución se muestra en el cuadro 6.6 (el año escolar comienza a principios de abril). En un año escolar de aproximadamente 36 semanas, esta demora implica una pérdida de la cuarta parte del año. Este no es un problema nuevo. Cuando preguntamos cuán atrasados llegaban los libros —en términos históricos—, se afirmó que tradicionalmente llegan en promedio unas siete semanas después del inicio del año escolar. Los libros de texto probablemente sean el insumo más importante en la educación, después de los docentes. Por ende, el desempeño en esta cuestión es una buena variable indicativa del desempeño administrativo general, que resulta altamente deficiente (pero como los niños sí reciben los libros, la situación es mejor de la que tenemos en muchos otros países).

Por último, el uso del tiempo en el aula parece ser bastante deficiente y está muy por debajo de cualquier estándar razonable. El cuadro 6.7 muestra la distribución de observaciones del uso del tiempo en el aula. Cuando fue posible se hicieron dos observaciones en cada aula, en distintos momentos del día. Aproximadamente la mitad del tiempo se desperdicia en actividades de relativamente poco valor. (Los detalles de qué se consideran actividades de «alto valor» pedagógico aparecen en el anexo 2.) Si añadimos a esto el poco tiempo dedicado a las tareas encontrado por otras encuestas (Cueto, Ramírez y León 2003; Cueto y Secada 2001), el uso deficiente del tiempo parece ser un factor importante para explicar los malos resultados, lo que probablemente se debe a la falta de estándares y de presión de la rendición de cuentas para alcanzar estos últimos.

En suma, aunque la investigación no buscaba realmente establecer con rigor las causas del pobre desempeño, el análisis sugiere que la rendición de cuentas o la falta de apoyo para fijar buenas normas y estándares son centrales, antes que la ignorancia total de la importancia de las normas y estándares. Los resultados también muestran que la falta de apoyo *específico* (por ejemplo, apoyo que responda a un problema particular reportado a través de un sistema establecido) es una razón importante. (El apoyo general y la construcción de capacidades parecen ser un problema menor, pues la mayoría de los docentes ha sido capacitada tanto antes del servicio como en el transcurso del mismo. Pero como lo sugieren los directores, la formación previa al servicio no prepara a

Cuadro 6.6. Semana del arribo de los libros de texto al aula, según reportan los docentes

Semana de arribo	Porcentaje
2ª de abril	1,9
4ª de abril	7,4
1ª de mayo	13,0
2ª de mayo	7,4
3ª de mayo	1,9
4ª de mayo	5,6
1ª de junio	22,2
2ª de junio	3,7
4ª de junio	3,7
1ª de julio	3,7
2ª de julio	5,6
3ª de julio	1,9
4ª de julio	1,9
1ª de julio	1,9
2ª de julio	1,9
2ª de septiembre	1,9
No sabe/no responde	14,9

Fuente: calculado a partir de datos de la encuesta.

Cuadro 6.7. Uso del tiempo en el aula por los docentes

Actividades de bajo valor	48%
Actividades de mediano valor	40%
Actividades de alto valor	12%

Fuente: calculado a partir de los datos de la encuesta.

los docentes para el trabajo en las aulas.)

Un punto interesante se desprende de las entrevistas con los padres (lamentablemente solo se pudo entrevistar a 27 de ellos): la mayoría están muy complacidos con la enseñanza de sus hijos. El 89% afirma que el centro educativo de su hijo es bueno. Esta no parece haber sido una respuesta «socialmente esperada». Al preguntárseles por qué creían esto, todos los padres pudieron responder, y de los 24 que lo hicieron de modo positivo, 9 dijeron que los niños aprendían bien. Aún más, este no es un resultado peculiar de nuestra encuesta, o siquiera del Perú. La Evaluación Nacional 2001, que cuenta con una muestra muy grande y representativa, halló que entre los padres de 4º grado, aproximadamente 80% (dependiendo del aspecto) estaba contento o muy contento con cada uno de cinco aspectos de la enseñanza. Peor aún, los padres no solo estaban contentos en general, sino que la correlación existente entre el logro medido de los niños y la satisfacción paterna con (específicamente) el nivel académico del centro educativo era de apenas 0,26. En Indonesia se encon-

tró una falta de conexión similar entre la calificación del desempeño administrativo de los administradores escolares y la satisfacción de los padres con los centros educativos. Los padres no solo están satisfechos (más del 80% de ellos están contentos con los procesos escolares), sino que su nivel de satisfacción no guarda correlación con la calificación que los administradores hacen del desempeño administrativo (por ejemplo, cuánto toma transferir a un niño de un centro educativo a otro o cuánto demora conseguir los libros de texto) de diversos distritos: estas correlaciones son siempre menores de 0,10 (Banco Mundial 2004, vol. 2: 40 y 42). Dado que los niños no parecen estar aprendiendo mucho, esto sugiere que los padres tienen expectativas bajas, probablemente debido a la falta de una medida o de objetivos específicos, simples y transmitidos. En este sentido, es demasiado optimista esperar que el insumo paterno y la presión de los padres lleven a mejoras en la calidad de la educación peruana, a menos que primero se creen estándares y se les divulgue, y que la información sobre el desempeño individual de los centros educativos respecto de los estándares sea difundida entre los padres.

Cuestiones de administración de los centros educativos³⁶

7.1. Comportamiento y elección de las escuelas públicas del Perú

7.1.1. *Introducción y métodos*

Muchos sistemas de enseñanza muestran problemas en la «ruta larga» de la rendición de cuentas (véase una explicación de la terminología y los conceptos examinados en este párrafo en el capítulo 3). Esta situación está asociada con la mala calidad de la enseñanza, en particular para los pobres, y significa que hay brechas en la rendición de cuentas a la ciudadanía y, en particular, a los ciudadanos pobres (fallas en la «voz»), y problemas similares en los centros educativos del Estado (fallas en el «contrato» y la administración). En estos casos, no hay forma de que los pobres se expresen de modo que obtengan las soluciones deseadas. Así, el gobierno puede menospreciar las necesidades de la ciudadanía, y en particular las de los ciudadanos pobres. Sin embargo, la respuesta sería deficiente incluso si el gobierno atendiera las necesidades ciudadanas: no hay estándares de servicio, o resulta difícil volverlos operativos. Además, hay poco control de los centros educativos.

En todo caso, los estándares existentes no se respetan: hay un ausentismo alarmante, no se aplica el currículo, y a los docentes deficientes no se les brinda apoyo,

36. Esta sección está basada en la interpretación que el autor hace de «Escuelas de Fe y Alegría en el Perú: Análisis del modelo de gestión institucional y pedagógica y lecciones para la educación pública», y «Prestigio institucional y eficacia escolar en colegios públicos: un estudio de casos en cuatro ciudades del Perú», informes de consultoría preparados para el presente estudio por Lorena Alcázar y Néstor Valdivia, del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

no se les exige disciplina, ni se les puede despedir. Obviamente, esto no se relaciona con la pobreza material, pues, en principio, incluso una sociedad pobre puede tener disciplina administrativa y fijar y mantener estándares. En lugar de eso, en muchos sistemas educativos pobres, pero mal manejados, encontramos estándares irreales o mal aplicados. Cuando hay este tipo de deficiencias, una recomendación común es que los países fortalezcan una «ruta corta» para rendir cuentas, aumentando las opciones de los padres sobre los proveedores de servicio (un enfoque «voucherizado») y/o mejorando la influencia paterna directa mediante consejos escolares poderosos y localizados (un modelo autónomo o comunitario). Estas son las principales recomendaciones del enfoque basado en la rendición de cuentas, como el que promueve el *Development Report* del Banco Mundial (Banco Mundial 2003). Esta sección explora el grado en que dichos métodos vienen operando en el Perú, y si parecen haber tenido impacto. Se evalúa así si debe fomentarse más la rendición de cuentas de «ruta corta».

Esta sección parte de la hipótesis de que en las áreas urbanas del Perú ya hay diversas opciones, porque no hay una zonificación eficiente de los centros educativos, y porque se puede llegar a estos usando el transporte público. Los padres eligen a qué escuelas públicas asisten sus hijos. Se supone que tal elección está guiada por la reputación, aunque esta última no necesariamente se refiere a los logros académicos, pues los padres valoran otros aspectos de la enseñanza, como la disciplina y la inculcación de valores morales en sus hijos, o tal vez incluso dependen de valores frívolos.³⁷

Esta sección tomó, además, como punto de partida, que si los padres elegían el centro educativo según su reputación, y si esta última requiere ciertos comportamientos administrativos para mantenerse, entonces la elección tendría consecuencias conductuales en la administración del centro educativo. Por último, se supuso que estas consecuencias tenderían a estar asociadas con los buenos resultados académicos, o que al menos estos comportamientos corresponderían a conductas que la bibliografía identifica como típicas de centros educativos eficaces. La implicación de política no necesariamente es que una libre elección sea la solución, sino que las opciones y estrategias administrativas empleadas por los centros educativos elegidos serían de interés incluso para los aspectos de rendición de cuentas. En consecuencia, podría haber lecciones para la reforma del sector público derivadas de la forma como se administran los centros educativos elegidos.

Para probar estas hipótesis, esta sección estudió centros educativos que tienen buena reputación, para ver si en realidad obtenían resultados positivos o, al menos, defendían su reputación con determinados comportamientos. Por otro lado, se estudiaron centros educativos que parecían tener buenos resultados para ver si tenían una buena reputación y observar qué comportamientos estaban asociados con la defensa

37. Los educadores dejan de lado estos aspectos de modo demasiado fácil. Los padres podrían buscar características de centros educativos que parecen tener solo valores frívolos o de «espíritu de colegio». Pero estos últimos, y la identidad, pueden tener un valor productivo en la promoción de los logros de aprendizaje, en lugar de ser simplemente valores de consumo. Así, probablemente no sea sabio burlarse de las elecciones hechas por los padres de familia a partir de características de un centro educativo tales como que tenga un nombre inglés, o lo distintivo que es su uniforme escolar.

de esta (o con su construcción, en el caso de las escuelas jóvenes). Los comportamientos de defensa de la reputación que parecían comunes a estos centros educativos se compararon con las conductas que la bibliografía asocia con la eficiencia. Debido a las limitaciones de costo y tiempo, no pudo realizarse un estudio cuantitativo con una muestra grande. Además, hubo interés por tener una percepción más profunda acerca de cómo funcionan los mecanismos de defensa de la reputación. En cuanto a la metodología empleada, se eligieron algunos centros educativos y se efectuaron grupos focales y entrevistas con los dirigentes del colegio, docentes y padres. Luego se confirmaron algunas hipótesis, con la reserva de que los estudios que usan este tipo de metodología a duras penas pueden confirmar o refutar inequívocamente las hipótesis. En todo caso, los resultados fueron más interesantes que si las hipótesis hubiesen quedado confirmadas simple y uniformemente.

Solo se estudiaron centros educativos de secundaria en áreas urbanas. Esto no se debió a que el estudio los considere más importantes, sino a que en este tipo de escuelas los factores de elección operan con mayor fuerza y sin estímulo artificial. Una vez más, el enfoque es sensato, porque la consecuencia política no consiste en extender la elección (en las áreas rurales no tiene sentido), sino más bien en emplear la presión de los padres o los mecanismos del «contrato» en la rendición de cuentas para extender los comportamientos *asociados* con ella. Por ejemplo, se podría evaluar qué comportamientos funcionan, y luego crear, en los padres que viven en áreas donde no puede haber libre elección de centros educativos, la noción de que tienen derecho a una escuela en la que estos comportamientos sean comunes; los padres, además, deberían ser capacitados en procedimientos con los cuales exigir, evaluar y hacer cumplir tales derechos. Asimismo, las oficinas educativas locales podrían ser capacitadas para que enseñen a los centros educativos cómo responder a las demandas de los padres con un cambio de comportamiento apropiado.

El proceso de selección de los centros educativos tomó en cuenta dos factores: la reputación o el prestigio, y los resultados objetivos. En el primer caso, se estableció mediante una encuesta de reputación de los centros educativos (que lamentablemente solo cubre a Lima y Callao) y a través de entrevistas con expertos locales (por ejemplo, en la UGEL) en otras dos áreas urbanas. Dado que había un interés adicional por ver si la reputación y los resultados estaban relacionados, también se eligieron centros educativos que alcanzaron buenos resultados en la evaluación de matemática de 2001, definidos de dos modos: los que se hallaban en o por encima del desempeño medio, y aquellos cuyo desempeño real era más alto de lo esperado según los insumos o el perfil socioeconómico de los alumnos (las expectativas se establecieron mediante un simple análisis de MCO). Dado que la evaluación nacional 2001 está basada en una muestra, no siempre podían establecerse los resultados objetivos de los centros educativos de buena reputación: solo se podía determinar sus logros objetivos si estaban dentro de la muestra de evaluación. Por eso era necesario proceder desde ambas direcciones. Así, al final se incluyeron centros educativos que, o bien tenían una buena reputación, o buenos resultados, o ambas cosas.

Partiendo de estos factores, los centros educativos urbanos de secundaria elegidos aparecen en el cuadro 7.1.

Cuadro 7.1. Centros educativos elegidos para evaluar los factores de eficiencia de las escuelas

Centro educativo	Razón de su selección	Tipo de administración	Ubicación		
			Región	Provincia	Distrito
Francisco Antonio de Zela (FAZ)	Notas reales por encima de las esperadas y del promedio nacional; tiene prestigio en el área de Tacna.	Público (Cercado)	Tacna	Tacna	Tacna
Manuel A. Odría (Odría)	Notas algo por encima del promedio a pesar de tener alumnos de bajos ingresos; tiene buena reputación local en el área periurbana donde se encuentra.	Público	Tacna	Tacna	Ciudad Nueva
Nuestra Señora de Guadalupe (Guadalupe)	Gran prestigio. No hay notas disponibles de la evaluación de 2001 por no estar incluido en la muestra.	Público	Lima	Lima	Lima (Cercado)
María Auxiliadora (MA)	Notas más altas del promedio, más que el valor esperado, y tiene prestigio.	Público, bajo concesión a grupo religioso	Lima	Lima	Breña
Alcides Spelucín Vega (Spelucín)	Notas ligeramente por encima del promedio y del valor esperado; reputación débil o no determinada.	Público	Callao	Callao	Callao
Mariano Melgar (Melgar)	Notas inferiores a su valor esperado y al promedio nacional. Tiene una reputación pasada, vivió un período de decadencia y viene intentando mejorar su reputación actual.	Público	Lima	Lima	Breña
Antenor Orrego (Orrego)	Notas por encima del valor esperado y ligeramente por encima del promedio; reputación débil o no determinada.	Público	Lima	Lima	San Juan de Lurigancho
San Ramón	Notas por encima del valor esperado y ligeramente por encima del promedio nacional; reputación débil o no determinada.	Público	Junín	Chanchamayo	San Ramón
Nuestra Señora del Rosario (NSR)	Notas por encima del valor esperado y considerablemente más altas que el promedio nacional; buena reputación.	Público bajo concesión a grupo religioso	Junín	Huancayo	Huancayo

7.1.2. Resultados

La reputación importa, se conoce y determina la elección. El público puede identificar y ordenar los centros educativos por su reputación. En una encuesta aplicada en Lima, los encuestados identificaron y ordenaron a los colegios según la percepción que tenían acerca de su calidad. En el análisis efectuado para este informe —en el cual la reputación local fue evaluada de un modo menos científico—, los encuestados identificaron centros educativos públicos que en su opinión destacaban. Así, no todas las escuelas públicas son iguales, al menos a los ojos del público. Además, los centros educativos que cuentan con buena reputación tienen listas de espera y mecanismos de selección. Los padres de zonas alejadas buscan matricular a sus hijos en centros educativos con una buena reputación. (Sin embargo, y como veremos, a menudo la reputación depende de señales que no tienen mucho que ver con los logros académicos. Por ello, la elección no necesariamente implica una presión positiva al aprendizaje.) Lo opuesto también es cierto: hay centros educativos frecuentados por jóvenes con problemas de conducta. Los jóvenes y sus padres reconocen implícitamente que esto no necesariamente tiene relación con la pobreza: algunas escuelas simplemente son lugares en los que tienden a congregarse muchachos problemáticos e indisciplinados y en los cuales se toleran estas conductas (lo que origina un problema acumulativo de disfuncionalidad), y hay otras en las cuales la indisciplina no se tolera.³⁸

El comportamiento afecta la reputación, pero una mejor reputación no siempre es la motivación principal de un comportamiento eficiente. Encontramos que, en los centros educativos con resultados positivos y buena reputación, el comportamiento tiende a ser *diferente* (aunque no necesariamente eficiente en términos académicos: esto tiene mucho que ver con actividades extracurriculares, como veremos) y en realidad son conscientemente diferentes: los padres y docentes saben que los comportamientos administrativos y de enseñanza son distintos. Sin embargo, solo en algunos centros educativos el comportamiento busca conservar o mejorar la reputación. En algunos de los que se visitó, y entre los docentes de otros centros, el orgullo intrínseco, un sentido de obligación para con la comunidad, un sentido del deber (e incluso un deber abstracto) y del profesionalismo conducen a comportamientos que mejoran la reputación, pero no se sigue dicha conducta *por* conservar la reputación. Esto se comprobó —como era de esperarse— en centros educativos administrados por grupos religiosos, lo que resulta consistente con los resultados para las escuelas de Fe y Alegría reportados en la sección 7.2. De hecho, solo en uno de los cuatro centros educativos con muchos comportamientos relacionados con la eficiencia (Odría) podría sostenerse que la búsqueda de una mejor reputación promovía el comportamiento (y no está claro que estos comportamientos produzcan resultados mucho mejores; sin embargo, el punto es que hay un comportamiento que busca labrarse una reputación). En los otros tres (Francisco Antonio de Zela, María Auxiliadora y Nuestra Señora del Rosario), una combinación de factores religiosos y de orgullo militarista o nacional parece tener un papel importante en la generación de presión en pos de un

38. La percepción sobre los centros educativos disfuncionales se derivó de la investigación de los desertores llevada a cabo para este informe. Véase el capítulo 5.

comportamiento eficiente, aunque en uno de ellos (Francisco Antonio de Zela) hay una combinación de orgullo intrínseco y comportamiento que busca conservar la reputación. En los casos de motivación intrínseca, los comportamientos generan una buena reputación y un exceso de demanda de vacantes en los centros educativos. En este sentido, se ejerce una elección, y esta es consistente con la eficiencia. Pero las direcciones de la lógica y la causalidad en estos casos fueron lo opuesto de la hipótesis planteada. La hipótesis era que la elección se basaba en la reputación, y que la necesidad de defender esta última lleva a comportamientos eficaces. Sin embargo, la realidad es más compleja. La elección se ve afectada por la reputación, pero esta solo está relacionada con factores objetivos, y en la mayoría de los casos el comportamiento se vio promovido por el deseo de labrarse o defender una reputación.

Fue fácil identificar comportamientos que parecen estar asociados con la eficiencia y la reputación; estos se concentran y muchos son, en principio, replicables Para evaluar la presencia de comportamientos administrativos y pedagógicos importantes en los centros educativos, se eligieron factores más o menos estándares de eficiencia, recurriendo a la bibliografía existente sobre América Latina referida a este punto (Báez de la Fe 1994; Muñoz Repiso y otros 2000; Dávalos 1998; LLECE 2002; CIDE 2003). Se identificaron tentativamente los siguientes factores:

1. Un liderazgo claro del director de colegio, la concentración del director en la calidad de la enseñanza, liderazgo pedagógico y apoyo proporcionado por el director a los docentes.
2. Espacio para una autonomía *de iure* o *de facto* de los centros educativos, en particular en el manejo del personal.
3. La misión y los objetivos del centro educativo están claros y son ampliamente compartidos.
4. El centro educativo es ordenado y seguro. Las normas, políticas y procedimientos están claramente establecidos y todos los conocen.
5. Disciplina en el desarrollo de las actividades escolares y uso de mecanismos de refuerzo positivo tanto para los docentes como para los alumnos.
6. El centro educativo está centrado en el aprendizaje y la enseñanza. El tiempo se encuentra optimizado y el que se invierte en las tareas es alto. Se destaca lo académico.
7. El estímulo de los alumnos es tanto intelectual como emocional. Los docentes tienen altas expectativas para *todos* los alumnos.
8. Los docentes apoyan activamente el aprendizaje de todos los alumnos y hay mecanismos para ayudar a los que se van atrasando.
9. La interacción en el aula entre los alumnos y entre estos y los docentes es armoniosa.
10. Se resaltan las capacidades básicas (lectura, escritura, matemática).
11. Hay una cultura de la evaluación y la medición, así como frecuentes controles, supervisiones y retroalimentación.
12. Hay un trabajo de equipo entre los docentes y la administración del centro educativo. Hay una planificación cooperativa e intercambio de técnicas entre los docentes. La supervisión y el apoyo se funden entre sí, pero ambos tienen lugar.

13. La relación entre la familia y el centro educativo es correcta. Los padres están comprometidos con la educación de sus hijos.

Estos factores (aunque no en ese orden, y reagrupando algunos de ellos) y unos cuantos más fueron evaluados en todos los centros educativos para ver cuáles estaban presentes y cuáles no, y si esto se hallaba relacionado con la reputación o los resultados objetivos. Además, añadimos algunos factores que no están identificados en la bibliografía. Mientras más factores de estos estaban presentes, más eficiente se juzgaba un centro educativo (sin referencia a la reputación o al desempeño objetivo). Como podemos ver en el cuadro 7.2, hay un quiebre en el número de comportamientos contabilizados entre los cuatro primeros centros educativos y los demás. Sobre esta base se juzgó que cuatro centros educativos eran relativamente más «eficientes» (tenían más comportamientos usualmente asociados con la eficiencia) que los otros cinco. Entonces, los centros educativos fueron clasificados según el número de comportamientos presentes. Para agrupar u ordenar los comportamientos, se creó un contraste entre los comportamientos presentes en los cuatro centros educativos más eficientes y los demás.

Este contraste alude a la probabilidad de que el comportamiento esté presente en los cuatro centros educativos más eficientes, menos la posibilidad de que lo esté en los menos eficientes. Los comportamientos fueron clasificados según este contraste. Así, en el cuadro 7.2, tanto los centros educativos como los comportamientos están ordenados: los primeros según su eficiencia, y los segundos según el contraste que hay entre los centros educativos más eficientes y los menos eficientes. Además, también se muestra la probabilidad de observar la distribución de comportamientos en los cuatro centros educativos eficientes y los cinco no eficientes muestreados, si no hubiese diferencias conductuales entre estos tipos de centros educativos en la población. La superposición entre los comportamientos con un contraste de 0,75 o más, o un valor p inferior a 0,01, es perfecta. Dado que la muestra es pequeña y no aleatoria, pareció prudente concentrarse en comportamientos o factores con un valor p menos de 0,01, esto es, fijar la barra de significación estadística muy por encima de lo normal.

Unos cuantos factores sobresalen y otros nos sorprendieron. Entre los factores que sobresalen, queda confirmada la importancia de los estándares y de una evaluación basada en ellos, entendidos de modo amplio. En otro lugar de este informe se examina la falta de estándares claros en los centros educativos públicos y se contrasta con la presencia de estándares en los colegios de Fe y Alegría. Ahora vemos que algo similar opera en los centros educativos públicos eficientes. Podría decirse que los factores 1, 2, 3 y 6 se refieren a la claridad de los objetivos y del comportamiento orientado a objetivos, así como a la medición. Cabe notar la poca importancia relativa de los insumos tradicionales (calificaciones de los docentes, infraestructura y materiales), así como de las innovaciones curriculares o pedagógicas. En otro lugar de este informe se indicó que el clima educativo peruano se caracteriza por enfoques no comprobados y «de moda» en la oferta curricular y pedagógica, y que los docentes en los centros educativos eficientes de Fe y Alegría parecen encontrarse más cómodos con los cambios graduales, por oposición a los abruptos, basados en las tendencias de moda. Los resultados presentados confirman esta impresión.

Cuadro 7.2. Cuento de factores de eficiencia

Factores de efectividad	Centro educativo										Contraste	Valor p
	FAZ	MA	NSR	Odría	Melgar	San Ramón	Guadalupe	Orrego	Spelucín			
1 Visión y objetivos claros y ampliamente compartidos	X	X	X	X							1	0,0020
2 Enseñanza y aprendizaje como eje clave del trabajo escolar	X	X	X	X							1	0,0020
3 Cultura de evaluaciones, monitoreo, retroalimentación	X	X	X	X		X					0,8	0,0098
4 Docentes involucrados en trabajo grupal	X	X	X	X		X					0,8	0,0098
5 Motivación y sentido de misión	X	X	X	X			X				0,8	0,0098
6 Normas y organización claras	X	X	X								0,75	0,0078
7 Entorno escolar ordenado y disciplinado	X	X	X								0,75	0,0078
8 Apoyo a alumnos que se atrasan	X	X		X							0,75	0,0078
9 Actividades extracurriculares	X		X	X							0,75	0,0078
10 Participación de los padres			X	X	X						0,55	0,0391
11 Autonomía en la administración del centro educativo		X	X								0,5	0,0117
12 Calificaciones de los docentes	X	X	X	X		X		X			0,4	0,0195
13 Innovación curricular o pedagógica	X	X	X	X	X	X		X			0,4	0,0195
14 Liderazgo del director	X	X	X		X			X			0,35	0,0781
15 Infraestructura y materiales	X	X	X		X				X		0,35	0,0781
16 Énfasis en capacidades básicas	X			X	X						0,3	0,0586
Total factores presentes	14	14	14	11	5	4	3	3	0			

Fuente: elaborado por los autores a partir de datos de la encuesta.

Unos cuantos puntos sorprendieron particularmente. En primer lugar, el papel de las actividades extracurriculares. En muchos casos, estas determinan una mejora académica y constituyen un elemento que origina efectividad académica. Incluso cuando este no es el caso, dichas actividades forman parte de lo que los padres buscan en la educación: después de todo, esta no se refiere solo a los logros académicos. Pero sorprende la cantidad de actividades extracurriculares que no parecen estar relacionadas con la eficiencia. Dado que hay pocas formas para evaluar y comparar los centros educativos en el Perú sobre una base objetiva y puramente académica (pues no hay ninguna evaluación universal estandarizada o exámenes públicos, como en el pasado), los centros educativos llenan este vacío participando en muchas actividades extracurriculares que les permiten ordenarse. La participación en desfiles, las competencias atléticas, los concursos académicos, las olimpiadas, ganar proyectos especiales asignados por el Ministerio de Educación, el porcentaje de jóvenes que ingresa a las universidades y la existencia de pandillas (en el lado negativo) son ejemplos de los mecanismos mediante los cuales los centros educativos se juzgan entre sí y son juzgados por los padres.

Hay escuelas que se esfuerzan mucho por destacar en estos aspectos, que suelen ser extracurriculares o tener poca relación con un logro académico mensurable. Así, este es un mercado «ruidoso». O tal vez sea un mercado eficiente, pero los padres valoran otras cosas que los logros académicos —aspectos como la disciplina y los valores morales por sí mismos—, en un grado que los investigadores y los que deciden las políticas tienden a desaprobado, pues no se les ve como factores que produzcan directamente logros de aprendizaje. Podría ser que, como los investigadores tienden a desaprobado los resultados de los colegios que no están directamente relacionados con los logros académicos, ellos consideren que dar señales con respecto a estos productos es un «ruido» de mercado, antes que información.

En segundo lugar está el papel del director. En el Perú, los directores parecen ser más gerentes administrativos que líderes pedagógicos, incluso en algunos de los mejores centros educativos. El papel de líder pedagógico recae sobre el subdirector. En nuestro análisis, los centros educativos pueden ser eficientes si el director no interfiere en el camino del subdirector y de los docentes. En algunos casos encontramos un director eficiente, pero el centro educativo no lo era tanto. Resulta difícil creer que la realidad peruana contradiga uno de los hallazgos más sólidos de la bibliografía sobre la eficiencia. En el caso peruano, es probable que allí donde no hay buenos directores, otras estructuras (subdirectores, los mismos docentes) hayan tomado la posta. Podría ser también que los centros educativos ineficientes sean disfuncionales de un modo mucho más profundo de lo que un director puede resolver (pandillas, rivalidades políticas entre los docentes).

Las relaciones existentes entre los factores de eficiencia y el prestigio a ojos del público y de los padres, y los resultados académicos, no son simples. Además, las relaciones entre estos factores son dinámicas y tienen retrasos considerables. La correlación entre comportamientos eficientes y logros académicos (en matemática) fue de apenas 0,55.³⁹ Además, si bien hubo cierta correlación entre la reputación y la

39. Pero debe recordarse que en el plano bivariado, el coeficiente de correlación es igual que el coeficiente de regresión estandarizado o «efecto-tamaño». Bajo esta luz, un «efecto-tamaño» de 0,5 de una desviación estándar, o 0,55, no resulta pequeño.

eficiencia, la relación no es simple. Hay centros educativos como el Odría, que hace bien las cosas, a pesar de ser relativamente nuevo y estar en un área de estatus socioeconómico comparativamente bajo (para una escuela urbana), y que solo tiene una reputación *local* y puntajes modestos —pero mejores que el promedio—, y muestra un número relativamente grande de indicadores de eficiencia. Es posible que, con el tiempo, los puntajes —y luego la reputación— mejoren, si los factores de eficiencia se mantienen. Guadalupe tiene mejor reputación, pero pocos comportamientos eficientes. (Lamentablemente no se cuenta con indicadores objetivos de desempeño.) Se trata de un centro educativo que ha formado a muchos líderes peruanos, pero se ha ido quedando atrás. El Melgar es un gran centro educativo urbano con una reputación respetable derivada del pasado. Hoy no muestra ni eficiencia ni buenos resultados, y en una evaluación profesional no sería considerado un buen colegio, aun cuando el público sigue teniendo una opinión favorable de él. (En nuestro análisis quedó claro que en ese colegio hay una disposición renovada para enfrentar los problemas que minaron su eficiencia en el pasado, como las drogas y pandillas o la violencia.)

El caso del Odría es interesante, porque parecería que la eficiencia actual es nueva y que es el resultado de un giro en el centro educativo motivado por una crisis o ruptura relativamente reciente en las relaciones entre los docentes y los padres de familia. Esto es consistente con la investigación sobre «centros educativos que mejoran» de Chile, que sugiere que, en todos los colegios de este tipo que se estudiaron, la motivación para el giro siempre fue un impacto o crisis externa (Raczynski y Muñoz 2005). Por último, las cuestiones anotadas en este párrafo deben ser consideradas a la luz de los hallazgos reportados, a saber, que la motivación para un comportamiento eficiente parecería ser algo intrínseco y que no busca afectar solo la reputación, y que esta última aparece cuando los comportamientos son eficientes por razones intrínsecas.

Podría ser que la relación compleja y retrasada entre todos estos factores fuese, en parte, una función de la falta de información objetiva sobre el desempeño. Como veremos, muchos centros educativos parecen gustar de tener algún estándar contra el cual medirse, y en la sociedad peruana tienden a surgir diversas formas de competencia y de fijación de puntajes, pues el Estado no proporciona una métrica. Es posible que, si la sociedad y el mercado estuviesen más plenamente provistos con información sobre el desempeño, las relaciones entre los comportamientos eficientes, el prestigio y los resultados serían más claras. Este punto es importante para los administradores, y no solo para los investigadores. Lo relevante no es hacer que estas relaciones resulten más claras para que los educadores, sociólogos y economistas entiendan mejor lo que ocurre. La cuestión es que, con más información, los actores involucrados en el sistema verían el impacto de sus acciones con mayor claridad, y tendrían así un mayor incentivo para ensayar comportamientos eficientes. En conclusión, el Perú está lejos de tener un «mercado» educativo bien informado, porque la información sobre la calidad de la oferta es sumamente incompleta. Hay, además, muchas motivaciones intrínsecas y factores extra-mercado que vienen operando, lo que contamina la idea de que los actores recurran a comportamientos eficientes para defender o crear reputación.

Los centros educativos buenos, o aquellos que están tratando de mejorar, parecen gustar de la competencia y de las comparaciones objetivas Los centros educativos —al

menos los eficientes— parecen buscar estándares, y donde no existen, o el Estado no los proporciona, ellos crean sus propios estándares y patrones o participan en estándares a pesar de que no sean reconocidos oficialmente como tales. Los centros educativos tienen una amplia gama de comportamientos competitivos. El análisis halló un comportamiento muy competitivo en atletismo, olimpiadas académicas, becas otorgadas por el Ministerio de Educación, desempeño en los desfiles, ingreso a las universidades y otras actividades que permiten comparaciones visibles y objetivas. En el Perú, los funcionarios del Ministerio y otros líderes de la educación, muestran mucho temor de publicar información universal sobre el desempeño de los centros educativos, pero parece que estos últimos sienten la necesidad de evaluarse a sí mismos y saber cómo les va en comparación con otros.

También resultó claro que, al menos en algunos casos, los centros educativos participan en estas actividades porque su éxito en ellas cumple una función informativa. El éxito crea prestigio y envía señales a los padres. En otros casos, los colegios realizan actividades movidos más por una motivación intrínseca de destacar.

El hecho de que los factores de eficiencia sean fáciles de identificar, pero guarden relaciones complejas con los logros académicos reales, tiene importantes consecuencias de política y desarrollo administrativo. Una implicación administrativa es que, si fuera posible tener más certidumbre —a partir de las investigaciones peruanas— sobre la forma en que los distintos factores se relacionan, de modo que se pueda formular una lista más confiable de estándares de eficiencia, entonces no sería difícil determinar qué centros educativos están actuando bien. En efecto, no es difícil evaluar a los centros educativos y aplicar los estándares. Esto significa que, en principio, no resulta difícil monitorear y luego administrar para alcanzar los estándares. Pero el hecho de que estas relaciones sean complejas implica que se requieren más investigaciones y observaciones de las que se llevaron a cabo para el presente informe.

Los centros educativos con mejor reputación sí participan en comportamientos de selección. Al igual que en el caso de Fe y Alegría (véase la sección 7.2), los centros educativos de buena reputación sí se dedican a escoger lo mejor de lo mejor. Estos atraen a niños más motivados, mejor preparados o con más apoyo de los padres, y por ende, resulta más fácil enseñarles que a los niños de otros centros educativos. Esto tiene un impacto sobre sus resultados, lo que incrementa la reputación del colegio y, a su vez, hace que sea aún más sencillo extraer lo mejor de otros centros educativos. Hay, además, una sutil interacción entre la claridad de los objetivos y la misión, y dicha extracción. Este tipo de selección es una función intensiva en información. Si los objetivos del centro educativo son claros y bien conocidos, e implican más trabajo y disciplina, entonces los padres y niños más motivados tenderán a escogerlos; de este modo, los centros educativos tendrán que hacer una menor selección y estarán en posición de afirmar que no eligen activamente.

Así, tener claridad de objetivos, misión y valores no solo es productivo porque lleva a mejores resultados, sino que también facilita la selección en los centros educativos de niños con ciertos valores. Pero esta selección en sí misma no es «productiva». Por eso, algunos de los mejores resultados en los centros educativos eficientes se deben simplemente al hecho de que es más fácil llegar a los niños, y parte de los comportamientos que son eficientes también tienen una función en la selección.

Metodológicamente, esto significa que sería muy difícil determinar, en un análisis estadístico, qué aspectos de la claridad de los objetivos son realmente productivos, y cuáles son importantes porque posibilitan la autoselección. En todo caso, resulta claro que no puede mejorarse todo un sistema a partir de la selección. Por eso hay que tener cautela con respecto a cuánto mejoraría todo el sistema si los centros educativos más pobres simplemente hicieran «lo que hacen los colegios buenos».

7.1.3. Implicaciones de política

Algunas implicaciones sobresalen en el análisis efectuado en esta sección.

En primer lugar, se deben efectuar más estudios de este tipo sobre la administración, con muestras más grandes y combinando técnicas cuantitativas y cualitativas. Si bien en el Perú la investigación ha producido muchos análisis útiles e interesantes del tipo «función de producción» (véase el capítulo 2), un defecto es que muchos de ellos aún no han sido complementados con un análisis administrativo e institucional. Los estudios de la «función de producción» suelen concentrarse en la importancia de ciertos insumos y, por este motivo, son muy valiosos, pero tienden a descuidar la importancia de las instituciones (las reglas del juego) y de la administración.

En segundo lugar, dada la importancia de la claridad de los objetivos y la coherencia de la misión institucional, parece razonable seguir experimentando —tal vez utilizando metodologías de evaluación más rigurosas— con diversas formas de concesiones y administración a partir de contratos. Es lo que se ve en los casos de María Auxiliadora y Nuestra Señora del Rosario. La realidad sugiere que, dado que estos centros educativos se dedican a seleccionar alumnos (o estos se autoeligen) y no atienden a los segmentos más pobres de la sociedad peruana (ni a los más ricos, obviamente), deberían esperarse resultados peores de los que actualmente se obtienen si colegios similares buscaran alumnos más cercanos al promedio o más difíciles de enseñar, como ocurriría en un proceso de expansión. En toda metodología de evaluación debe tenerse esto en cuenta. Una idea posible y simple para hacer que las evaluaciones sean más fáciles es que cualquier centro educativo que opera bajo concesión o arreglo especial, tipo Fe y Alegría, debería, por definición, ser incluido en las evaluaciones nacionales de aprendizaje. En otras palabras, ingresarían automáticamente a la muestra.

En tercer lugar, y aunque es preciso hacer más estudios, las evidencias procedentes de los «centros educativos de preferencia» públicos y de secundaria y de Fe y Alegría, además de las muestras de la baja aplicación de estándares en la lectura temprana en muchos colegios, sugiere que los centros educativos públicos del Perú necesitan trabajar en una serie de mejoras entrelazadas, que incluyen:

1. Estándares y expectativas mucho más claros y detallados. Estos podrían ser adaptados según los antecedentes socioeconómicos de los alumnos, pero se requieren estándares y expectativas más claras. Sin estándares, ninguna innovación puede funcionar, independientemente de qué otras innovaciones institucionales más sofisticadas se promuevan. Además, cuanto mayor sea la variedad de ofertas experimentales, tanto más apremiante es contar con alguna forma de evaluación estandarizada. Este tipo de evaluación es importante no solo para una evaluación «científica» que diseñe soluciones que entonces se imponen a

todos, sino también para informar un enfoque evolutivo, de «tanteo» o «schumpeteriano» de las mejoras. Sin contar con alguna forma de evaluación basada en estándares universales, resulta imposible juzgar los resultados de la experimentación en tiempo real.

2. Dentro de un marco de estándares, más autonomía con rendición de cuentas y mayor insistencia en el servicio a las comunidades (dando a estas más poder sobre los centros educativos), para permitir a los colegios desarrollar una personalidad y una misión institucionales. Los centros educativos actualmente sí tienen planes, pero estos son débiles y responden a fórmulas establecidas. Al mismo tiempo, debe señalarse que es improbable que dar más poder a las comunidades sobre los centros educativos, sin estándares y sin preparación para usarlos, produzca mejoras en su calidad.
3. Más medición y difusión de los resultados de las medidas, incluyendo la posibilidad de una evaluación universal en ciertos grados y el uso de los resultados, para informar a los centros educativos cómo se comparan con otros colegios y qué lagunas específicas tienen en su estrategia de enseñanza.
4. Mayor concentración en la enseñanza y el aprendizaje, con más tiempo efectivo dedicado al trabajo académico y menos cambios en el enfoque curricular impulsados por las modas: menos peso a la innovación curricular y de enseñanza por la innovación en sí misma.

7.2. La relación directa entre los centros educativos y la comunidad: Fe y Alegría y el modelo de «autonomía dirigida»

7.2.1. Antecedentes y método

El sistema Fe y Alegría (en adelante FyA) de centros educativos de orientación católica brinda un modelo de un contrato efectivo y de autonomía de los colegios orientada al servicio directo a la comunidad. FyA es una cadena de centros educativos administrados privadamente por el sistema FyA, pero con considerables niveles de financiamiento estatal (muchos docentes son pagados por el sector público). Su finalidad es llegar a los niños más pobres con una educación que sea académicamente sólida y concentrada en ciertos valores (Constance 2003). El sistema FyA es un estudio de caso útil por tres razones.

En primer lugar, es lo suficientemente grande como para ser considerado un verdadero sistema, incluso en el Perú. En el momento de la redacción de este documento, el sistema contaba con 71.500 alumnos, 3.200 docentes, 62 centros educativos grandes, cuatro redes de escuelas rurales con 97 escuelas adicionales, y un conjunto diversificado de espacios técnicos y vocacionales. Estas dimensiones significan que FyA tiene un campo de acción similar al que la UGEL —un cuerpo administrativo descentralizado provincial— manejaría en el Perú. Además, FyA del Perú forma parte de un gran movimiento internacional. Por ello, las lecciones que surjan tienen valor *sistémico*, y no solo en el ámbito del centro educativo.

En segundo lugar, las evaluaciones del desempeño muestran mejores resultados que los de los centros educativos públicos, aun cuando: (i) los costos son iguales o no mucho más altos, pues el sistema emplea docentes remunerados con la misma escala salarial que los centros educativos públicos, en aproximadamente la misma proporción, y (ii) los niños que asisten provienen de los dos quintiles inferiores de la distribución del ingreso (Morales y Romero 1998; Alcázar y Cieza 2002).

Tercero, el enfoque de FyA tiene casi cincuenta años (considerando todo el continente, no solo el Perú); se le ha construido a lo largo de décadas y ha superado la prueba del tiempo. FyA comenzó en Venezuela en 1955 y se esparció gradualmente a gran parte de América Latina (Constance 2003).

La tesis principal de esta sección es que hay factores tanto del «contrato» (administración y política) como de la «orientación del cliente» (autonomía de las operaciones y servicio directo a la comunidad), que hacen que los centros educativos de FyA trabajen bastante bien en términos del marco global de rendición de cuentas utilizado en este informe. Una subtesis importante es que algunos de estos factores son un juego de «suma cero», pues no serían replicables a todo un sistema, incluso si el sistema completo estuviese administrado de modo privado: solo funcionan bien en un conjunto de centros educativos relativamente buenos que forman parte de un sistema mayor mediocre, ya sean administrados pública o privadamente, y donde estos colegios pueden elegir lo mejor entre la mediocridad que los rodea. Por ejemplo, los mejores docentes (verbigracia, aquellos dispuestos a trabajar más) tienden a sentirse atraídos por los centros educativos mejores y más exigentes. En este sentido, dichos centros educativos funcionan bien no solo porque su sistema es mejor, sino porque cuentan con mejores insumos. Así, los demás centros educativos se quedan con los peores docentes. De este modo, un sistema íntegro no puede mejorar mediante este juego de suma cero porque, por definición, el sistema entero no puede tener «mejores» docentes que el sistema entero. No hay otro sistema, de modo que el sistema como un todo simplemente tiene los docentes que tiene. Por eso, estos factores son replicables, pero solo a subsistemas.

Hay un segundo conjunto de factores que no son replicables —al menos no al costo con que FyA brinda servicios— porque se cuenta con una demanda limitada. Por último, hay un tercer conjunto de factores que es replicable a escala nacional, ya sea a un sistema público reformado o a uno basado en la administración privada. Este último grupo de factores es el más interesante, razón por la cual comenzamos con él. Explorar los factores no repetibles puede parecer algo académico, pues aparentemente no hay lecciones que aprender. Con todo, es importante tocar estos puntos, para impedir un optimismo excesivo o ingenuo con respecto a las lecciones que FyA podría tener para el sector público, o la replicación en masa mediante la administración privada.

La metodología seguida en esta sección constó de: (i) el examen y la compilación de la bibliografía empírica, en particular aquella referida a las escuelas de FyA en el Perú, para tener los antecedentes y la evaluación de resultados básicos; (ii) el examen de la propia documentación de FyA, y (iii) grupos focales y entrevistas con informantes claves. Con respecto a esto último se visitaron tres centros educativos, elegidos entre aquellos que no eran los más antiguos y se hallaban en áreas relativamente más pobres. Aunque FyA por lo general abre las escuelas en las regiones más pobres

—pues esa es su misión—, algunas de las regiones atendidas se han desarrollado en el transcurso de los años, y hoy no se puede decir que los padres de familia de algunos de estos centros educativos sean pobres. En cada escuela se entrevistó al director y al subdirector, y se realizó un grupo focal con docentes. Además, se entrevistó a funcionarios de la Oficina Principal. Todas las entrevistas fueron estructuradas con cuestionarios dirigidos a evaluar hipótesis específicas y explorar preguntas particulares. La hipótesis fundamental fue, como ya se indicó, que hay ciertos factores asociados con el éxito de FyA que probablemente sean replicables, y algunos que probablemente no lo sean. Las entrevistas buscaban establecer la presencia e importancia relativa de los factores replicables frente a los que no lo son.

7.2.2. Factores replicables que dan cuenta del éxito de FyA

El análisis de FyA sugiere que hay varios factores que dan cuenta de su éxito, y que estos pueden ser replicados; no son factores de «suma cero». Se les examina a continuación. En cada caso evaluamos la posibilidad de que pudieran ser replicados en el sector **público**. Si no lo son, la implicación es que debiera intentarse una mayor experimentación de la administración no pública pero con fondos estatales. Cada una de las conclusiones siguientes surge de nuestras entrevistas y grupos focales. En unos cuantos casos, hay un examen de estos factores en la bibliografía. Sin embargo, en general nuestras hipótesis no han sido exploradas de este modo (una orientación de rendición de cuentas), de manera que no hay mucha bibliografía al respecto.

Una cultura de acción, reflexión y evaluación que forma parte integral de la tradición jesuita. El sistema FyA tuvo su origen en la Compañía de Jesús. Esta orden católica es muy conocida por tener un enfoque orientado a la acción basado en uno de los sistemas más tempranos de lo que hoy se llamaría «circuitos de retroalimentación de control de calidad», pero que es mucho más profundo de lo que la frase implica. El enfoque involucra una secuencia repetida basada en los conceptos del contexto, la experiencia, la reflexión, la acción y la evaluación, en un constante circuito de retroalimentación (The International Centre for Jesuit Education 1993; Kolvenbach 1986): un enfoque que se aplica tanto a la mejora individual de alumnos y profesores, como a la mejora del sistema. Si bien la Compañía de Jesús puede haber sido una de las primeras instituciones occidentales que aplicó este tipo de circuito de evaluación, hoy casi toda organización eficiente, racional y orientada a un objetivo se maneja de este modo. Por tanto, el enfoque es replicable dentro del sector público peruano, pero requeriría una continuidad del liderazgo y de recursos para su funcionamiento. Pero estos sistemas no son naturales; por el contrario, requieren de un esfuerzo organizativo y disciplina. Así, otro requisito es la existencia de una fuerte motivación para siquiera considerar un sistema de esta naturaleza. Esta motivación es intrínseca en una orden religiosa como la Compañía de Jesús, y por implicación en FyA. En un servicio público, las motivaciones tienen que ser externas y estar basadas en la rendición de cuentas al público. Esto último actualmente no opera en el sector público peruano, pero podría generarse con el transcurso del tiempo.

Objetivos claros y sentido de una misión. Los entrevistados citaron como claves del éxito de FyA una orientación clara en torno a los valores fundamentales del trabajo diligente, objetivos académicos alcanzables, pragmatismo y devoción al deber y a la

comunidad. La bibliografía también resalta este factor (véase McMeekin y otros 2001, Lazcano 2003; Reimers 1993). Se trata de un factor muy conocido en la bibliografía de los centros educativos eficientes, razón por la cual aquí no lo analizaremos en detalle.

La rendición de cuentas académica parece ser muy alta, aunque la presión en esta dirección no es obsesiva. La Oficina Principal aplica pruebas de logros cada dos años. A diferencia del sector público —donde los resultados no se distribuyen entre los centros educativos ni se usan para mejorar escuelas específicas—, FyA distribuye los resultados de las pruebas entre sus centros educativos y docentes. Sin embargo, cada escuela recibe sus propios resultados. En el sector público, los resultados de la prueba se utilizan (más en teoría que en la práctica) para reconfigurar los enfoques pedagógicos y de apoyo. Dado que las pruebas están basadas en muestras y que, en todo caso, no se distribuyen a los centros educativos en el sector público, los resultados no pueden afectar prácticas específicas de los colegios.

No se ha efectuado ningún experimento para emplear las pruebas para llevar información de la calidad a las escuelas públicas, ni siquiera sobre la base de una muestra. En FyA, los centros educativos conocen los resultados. Los problemas y lagunas en la práctica pedagógica sugeridos por las pruebas son discutidos y resueltos. Ninguno de nuestros informantes parecía estar muy preocupado por los incentivos perversos creados por esta práctica, como «enseñar para aprobar el examen». FyA parece capaz de emplear estos resultados con madurez. Se ignora si esto sería posible en el sector público. En todo caso, dado que en dicho sector otras formas de rendición de cuentas son mucho más débiles, tal vez sería prudente —si estas pruebas universales existieran en el sector público— elevar el nivel de rendición de cuentas por encima de lo que encontramos en FyA (por ejemplo, decir a los centros educativos cuán bien les va en comparación con otros). FyA cuenta con una sólida rendición de cuentas colectiva y burocrática y con mecanismos de información fuera de las pruebas, de modo que estas últimas en sí mismas no tienen papel alguno en la rendición de cuentas: se usan más como información en el circuito retroalimentador de control de calidad burocrático, o a partir del contrato.

Uso de un modelo de crecimiento antes que uno de reforma discontinua. Un corolario del primer factor (un circuito de control de calidad que opere constantemente) es que FyA ha mejorado sus sistemas pedagógicos y administrativos gradualmente. Hay relativamente pocas discontinuidades como «reformas curriculares» que implican que un enfoque anterior debe ser sustituido por otro nuevo. Según las entrevistas, un problema serio con los centros educativos públicos es el constante cambio de modas y enfoques. Por el contrario, el enfoque de los modelos pedagógicos y curriculares de FyA es muy estable y está basado en el crecimiento. Un modelo de este tipo es, en principio, replicable en el sector público, pero es mucho menos probable allí, dado que, incluso en un sector público bien administrado, las modas burocráticas resultan casi inevitables debido a la presión sobre cada gobierno para probar que está tomando medidas. Dado que el mando promedio de los ministros de Educación en el Perú es de ocho meses, los centros educativos tienden a estar sujetos a cambios considerables de dirección.

Hay, además, una tendencia en el currículo del sector público a sobreextenderse en su ambición pedagógica. En consecuencia, ninguna reforma curricular (u otras,

pero el problema es más grave en los enfoques curriculares) es completa, los docentes están confundidos, se espera demasiado de ellos en teoría (y muy poco en la práctica), y es difícil que los sistemas de formación de profesores estén al día en la moda curricular (asumiendo que enfrenten la presión de la rendición de cuentas, lo que no suele ser el caso). En la realidad, entonces, los cambios en el sector público son graduales, pues esta es la única forma en que los docentes pueden arreglárselas. Sin embargo, en este caso, *gradual* es sinónimo de *contradictorio* y *confuso*. En FyA, los cambios parecen ser graduales, racionales y bastante completos. El manejo privado de fondos públicos —o el manejo privado en general— son capaces de sostener un modelo de mejora gradual más de lo que sería posible para el sector público (en el Perú, por ahora).

Aspectos específicos del enfoque curricular y pedagógico. Aunque tiene que emplear el enfoque curricular público básico, FyA lo ha refinado para hacerlo más práctico. En particular se vio que, si bien la estructura curricular oficial tiene ciertos aspectos positivos, no brinda una guía lo suficientemente clara. Las competencias y subcompetencias que se supone deben alcanzarse en el currículo no están especificadas ni no son suficientemente explícitas en cada grado como para encajar con lo que los docentes de FyA consideraban apropiado. Por último, el enfoque curricular del sector público no estaba vinculado orgánicamente con un enfoque de evaluación del alumno. FyA trabajó estos aspectos y vinculó su currículo y los enunciados de destrezas específicas con medios para evaluar si los alumnos las estaban adquiriendo. En el sector gubernamental, el currículo, los métodos de evaluación y los enfoques de capacitación de los docentes siguen siendo desarticulados y generales. Según los docentes de FyA entrevistados, las adaptaciones que han hecho a la estructura curricular hacen que resulte más fácil planificar a lo largo del año. Además, dicha estructura puede ser adaptada a cada centro educativo en la medida en que se enuncian diferentes capacidades y pueden permitirse distintos marcos temporales para alcanzarlas, pero tiende a retener especificidad por cuanto hay objetivos de desarrollo de capacidades específicas y se les hace un seguimiento.

En este sentido, resulta interesante comparar las especificaciones del currículo oficial, con el enfoque con más especificaciones de FyA, como vemos en el cuadro 7.3. El currículo oficial es por un lado ambicioso y tortuoso en un país en el cual los niños se toman años para aprender a leer, y por otro lado no es específico en cuanto a grados o niveles de capacidad. La estructura curricular de FyA es más modesta, pero más específica (por ejemplo, las destrezas se enumeran por grado).

Aunque el cuadro resulta revelador en lo que respecta al lenguaje tortuoso («construye la comprensión»), la estructura curricular oficial es aún más ambiciosa, y al mismo tiempo más vaga, de lo que el cuadro muestra. Por ejemplo, una de las capacidades que se espera alcancen los niños del primer ciclo, en un país en el cual muchos de ellos no leen ni una sola palabra, es: «reflexiona sobre el funcionamiento lingüístico de los textos...» a lo cual se debe hacer un seguimiento observando, por ejemplo, si el niño «adquiere conciencia de que el significado del texto se va construyendo mientras lee y es reconstruido, cada vez que vuelve a leer, porque acomoda nueva información al sentido dado inicialmente» (MINEDU 2002: 11) Esta mezcla de grandes ambiciones, combinadas con nada de especificidad, no existe en los materiales curriculares de FyA.

Cuadro 7.3. Comparación de las estructuras curriculares oficial y de Fe y Alegría

Estructura curricular oficial: capacidades y actitudes al finalizar el primer ciclo (1º y 2º grado), dados conjuntamente para todo el ciclo ⁴⁰	Estructura curricular de FyA por grado
<ul style="list-style-type: none"> ■ Construye la comprensión del texto que lee, a través del siguiente proceso: <ul style="list-style-type: none"> • Hace anticipaciones sobre el tipo de texto y el propósito del escrito por el contexto (situación, motivo, circunstancia por medio de la cual llega el texto a sus manos). • Lee en forma individual y silenciosa; identifica indicios o señales como: título, subtítulos, silueta, palabras conocidas, ilustraciones, etcétera. • Formula hipótesis (suposiciones) sobre el significado del texto. • Confronta sus hipótesis con las de sus compañeros y saca conclusiones. • Elabora la síntesis del significado del texto. • Confronta el significado construido con la lectura oral del texto, hecha por su maestra(o). ■ Lee con satisfacción textos de su preferencia: cuentos, poemas, chistes, trabalenguas, adivinanzas, historietas, tiras cómicas. ■ Lee diversos tipos de texto: cuentos, leyendas, poemas, cartas, recetas, tarjetas, afiches, noticias, etcétera, de acuerdo con sus intereses y propósitos del momento. ■ Reconoce y clasifica, por su forma y función, diversos tipos de texto: cartas, recetas, instructivos, poesías, cuentos, avisos, tarjetas, afiches. ■ Lee y usa datos organizados en cuadros de doble entrada relacionados con la vida escolar (autocontrol de asistencia, cuadro de responsabilidades, cuadros de evaluación, etcétera). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Primer grado <ul style="list-style-type: none"> • Lee en voz alta. • Lee pronunciando adecuadamente. • Lee en forma individual y grupal. • Lee en grupo, siguiendo modelos de entonación y ritmo. • Respeta la entonación de pregunta y exclamación. • No silabea. • Lee con fluidez cuentos cortos (tres párrafos). ■ Segundo grado <ul style="list-style-type: none"> • Adecua el tono de voz al auditorio y al tipo de texto. • Da entonación según el texto. • Respeta comas y puntos. • No silabea. • No cambia letras ni palabras. • No omite letras ni palabras. • No salta renglones. • Lee sin dificultad palabras de hasta cuatro sílabas. • Lee con fluidez textos cortos: párrafos y textos (de 3 a 5 párrafos).

Fuentes: MINEDU 2000, Equipo Pedagógico Nacional de Fe y Alegría 2003.

40. Es preciso señalar que la estructura curricular oficial dice que es de esperar que a fines del primer grado los niños sean capaces de leer y producir textos, y en segundo grado consoliden dichas habilidades. Pero esto sigue siendo relativamente vago en lo que respecta a cómo medir estas capacidades y aparece en una sección sobre la metodología de enseñanza, no en la sección principal sobre expectativas.

Además, como ya se indicó, la Oficina Central constantemente evalúa cómo vienen aplicando los docentes la estructura curricular global, y hace modificaciones basadas en dichas evaluaciones.

Por último, la Oficina Central también trabaja como una suerte de grupo consultor. Los centros educativos o docentes que tienen problemas saben que pueden solicitar una consulta con la Oficina Central. En otras secciones de este informe hemos documentado que los docentes del sector público tienden a sentir que es poco lo que una UGEL, por ejemplo, puede ofrecer a modo de ayuda resolviendo problemas específicos en asuntos curriculares y pedagógicos. El hecho de que se pueda recurrir a la Oficina Central cuando hay problemas, significa que esta tiende a detectarlos rápidamente y retroalimenta el problema de vuelta a los funcionarios que desarrollan y mejoran el enfoque pedagógico.

Tener un currículo con hitos de progreso y evaluación algo distintos del currículo oficial generó ciertos problemas para FyA, los que fueron resueltos creando tablas de «equivalencias» entre sus indicadores y los del currículo público más general. El hecho de que FyA haga este esfuerzo adicional indica el valor que asigna a su propio y más específico currículo.

Tener un currículo bien especificado en principio es replicable en el sector público. Otros países, como Chile o Sudáfrica, han hecho avances significativos al respecto. El segundo país no es menos diverso que el Perú, tenía un currículo igual de complejo, pero luego de algunos años de crearlo tomó nota de los problemas que generaba y lo cambió inmediatamente. Sin embargo, esta disposición requiere que el gobierno sea fuerte y capaz de dirigir procesos que logren generar consenso en torno a puntos específicos. La vaguedad del currículo oficial parece reflejar tanto un enfoque pedagógico particular como los problemas para alcanzar un compromiso en torno a puntos específicos. Alcanzar estándares particulares requiere de mayor capacidad técnica y más habilidad para dirigir procesos de elaboración de consensos, que simplemente dejar las cosas sin especificar. La implicación de política del lado del gobierno es que todavía se necesita una aplicación más concentrada de tiempo y talento para la mejora del currículo.

Autonomía financiera. Los centros educativos de FyA pueden reunir y utilizar recursos adicionales de modos muy flexibles (Swope y Latorre 1998, Romero y Cáceres 2001). Estos fondos se originan tanto en la comunidad de padres de familia como en la sociedad en general. Dado que los padres confían en la administración (en parte por su orientación religiosa), la capacidad que esta tiene para emplear los fondos de modo discrecional y flexible no parece crear el tipo de problemas que se observan en las APAFA de las escuelas públicas, donde hay constantes tensiones en torno a la rendición de cuentas financiera. Este aspecto podría ser replicable en el sector público si hubiese reformas en el modo como se financian los centros educativos, se administra la rendición de cuentas y son preparados los directores de las escuelas para rendir cuentas. Sin embargo, si bien esto podría incrementar la satisfacción de los padres de familia con las contribuciones y generar más insumos financieros para los centros educativos, lo que podría, a su vez, elevar la eficiencia, hay que señalar que los colegios de FyA logran atraer recursos corporativos y de ONG precisamente porque son islas de calidad en un mar de mediocridad. Si los centros educativos públicos mejoraran lo

suficientemente, los de FyA no sobresaldrían y no recibirían tantos recursos adicionales. Por otro lado, según nuestras entrevistas, lo que importa en el financiamiento de FyA no son solo los recursos adicionales que reciben, sino también que dichos recursos son buscados y utilizados de modo muy empresarial. Así, su impacto en el margen es alto. Un modelo similar de autonomía con rendición de cuentas en los centros educativos públicos podría generar los mismos tipos de flexibilidad si las regulaciones fueran claras, la rendición de cuentas sólida y la preparación de los padres profunda.

Autonomía en la contratación de personal. Las escuelas de FyA tienen una considerable libertad de acción —en algunos países más que en otros— para seleccionar al liderazgo del centro educativo y a los docentes. En el Perú hay libertad de acción en la selección de directores y docentes, pero no tanta como en el Ecuador o Venezuela, donde FyA tiene total discreción en la contratación y el despido (Swope y Latorre 1998, Martiniello 2001).

La conclusión del análisis es que la autonomía en la contratación del personal tiene como resultado un mejor control y supervisión, así como una mayor capacitación para el trabajo, pero no parece producir mucha selección privilegiada basada en variables observables. Si bien un estudio de caso de este tipo evidentemente no puede tomar en cuenta económicamente las cuestiones de la selección, la investigación intentó evaluar las diferencias observables que podrían sugerir que los centros educativos de FyA vienen escogiendo un conjunto mejor de postulantes, preguntando si esta selección es formal o informal (por ejemplo, mejores notas en la universidad). La conclusión fue que hay pocas de estas características, si hay alguna. Una posible diferencia observable es que los docentes de FyA tienden a ser más jóvenes, lo cual encaja con una hipótesis de que el sistema moldea docentes en lugar de escogerlos cuidadosamente (Alcázar y Cieza 2002; Navarro 2002). En las entrevistas con los profesores, la mayoría dijo que, cuando se unieron a FyA, no advirtieron ser distintos de sus pares que se unieron a los centros educativos públicos, pero que habían sido *moldeados* por el enfoque de FyA para ser mejores maestros. Un enfoque de moldeamiento es replicable, en tanto que no lo es el de selección privilegiada, porque el sistema público es el todo.

Para replicar estos factores en el sector público, la carrera magisterial tendría que ser reformada de modo drástico (se estaban proponiendo algunas reformas significativas mientras se redactaba este informe), de modo que la carrera y el sistema de manejo de recursos humanos pudieran moldear a los docentes. Tendría que incrementarse la influencia de los centros educativos (padres) y directores sobre la carrera magisterial. Esto, a su vez, necesitaría de directores y comités de padres mucho más hábiles. Es improbable que los factores de motivación hallados en FyA sean replicables en el sector público.

Una Oficina Central que ve su papel como uno de atención a las unidades autónomas, las cuales tienen la principal «interfase con el cliente». Cada centro educativo de FyA crea su propio enfoque pedagógico, sujeto al enfoque global de FyA, a fin de servir a la comunidad específica donde está ubicado. Además, la Oficina Central de FyA ve a cada centro educativo como el defensor de la imagen del sistema y como su interfase principal con la comunidad. Esto crea presión sobre cada unidad para que internalice su misión de calidad y crea una demanda de abajo hacia arriba de cada

escuela por los servicios de la Oficina Central. También pone presión sobre esta última para que proporcione servicios prácticos y aplicables, y no dirigidos al control y teóricos (Swope y Latorre 1998; Romero y Cáceres 2001). En principio este enfoque es replicable en la burocracia del sector público, aunque necesitaría de cambios drásticos en la orientación y la evaluación; los enfoques de rendición de cuentas deberían ser volteados íntegramente, en muchos sentidos.

Por ejemplo, las oficinas locales de educación (UGEL) tendrían que aprender a rendir cuentas y a servir a los centros educativos, y estos a las comunidades. Además, si bien en FyA este enfoque es intrínseco, en el sector público se requerirían enfoques más extrínsecos y, por ende, burocráticos o que estén basados en el mercado. Se podría, por ejemplo, hacer que cada centro educativo rindiera cuentas directamente a su comunidad. La UGEL atendería entonces al centro educativo y se requeriría que cada uno de estos últimos evaluara los servicios de la UGEL, y sus evaluaciones serían consideradas al evaluar al personal y el contrato de los directores. Este enfoque sería posible con el desarrollo de la legislación peruana, pues esta tiende hacia la autonomía de los centros educativos y la calificación de estos por los padres de familia. Pero en este momento la visión es muy tímida e incipiente, y ninguno de los sistemas necesarios ha sido ideado adecuadamente, y mucho menos aplicado. Se necesita una experimentación piloto, con una rendición de cuentas mucho más fuerte y de abajo hacia arriba.

Las herramientas de control se desarrollan a partir de la práctica observada de docentes y directores, tienden a ser prácticas y son aprobadas por ambos Lo anterior no quiere decir que FyA carezca de herramientas y sistemas de control de calidad. Por el contrario, cada centro educativo debe contar con herramientas estandarizadas como un Plan Curricular, un Plan Institucional de Desarrollo y Reglamentos Internos. Hay un protocolo de observación diario («ficha de observación» o «ficha de acompañamiento»⁴¹), usado por el director y los subdirectores para monitorear el trabajo de los profesores. Sin embargo, estos enfoques y herramientas están basados en la observación de prácticas buenas y son aprobados por docentes y directores. Dado que están basadas en la práctica y que han sido construidas a lo largo del tiempo a partir de observaciones, tienden a funcionar; en consecuencia, estas herramientas y enfoques facilitan la vida de quienes tienen que usarlas. Este enfoque es replicable en el sector público, pero requeriría de continuidad en la administración y los enfoques. Es más fácilmente replicable por centros educativos del sector estatal administrados privadamente, donde es más probable que haya una continuidad administrativa. Además, la Oficina Central no rehúye las funciones de control. Las visitas e inspecciones pueden realizarse sin anuncio previo, pero como sus resultados tienden a ser prácticos y utilizables, por lo general no se las ve como una imposición. En el sector público es posible contar con un sistema de visitas aleatorias de control y apoyo, pero dado que (i) los objetivos de los centros educativos son vagos y no están concentrados en el servicio al cliente, y que (ii) la capacidad técnica de las UGEL es muy débil debido a la rotación y a la falta de capacitación técnica, no es muy probable

41. El que a menudo se denomine «ficha de acompañamiento» resulta revelador del hecho de que, en FyA, las funciones de control y apoyo se encuentran bien orquestadas.

que las visitas de inspección se concentren en cuestiones prácticas. Y como es posible que no sean prácticas, probablemente las visitas no sean bienvenidas. Sin embargo, esto podría mejorarse a través de reformas obvias en el sector público.

Una administración bien pagada. Los directores de los centros educativos de FyA reciben dos salarios: uno del Ministerio y otro de FyA. Esto puede replicarse fácilmente en el sector público con reformas relativamente menores (Alcázar y Cieza 2002).

No hay faccionalismos Uno de los factores más mencionados por docentes y directores en nuestras entrevistas fue la ausencia de faccionalismo en los centros educativos de FyA. En el sector público, los centros educativos (grandes) están desgarrados por las divisiones internas y las luchas por el poder. Grupos de docentes se oponen al director, quien es apoyado por otros grupos de profesores o a duras penas sobrevive si la mayoría de los maestros está en su contra. Las acusaciones de corrupción y abuso de poder y los procesos legales en contra de directores son muy comunes, y la rotación es alta. En los centros educativos de FyA, los docentes están unidos tras un objetivo común y bajo el liderazgo claro del director. Este tipo de unidad podría ser replicable en el sector público, pero en la práctica sería difícil. El trabajo de equipo requiere de objetivos comunes; en las organizaciones, los equipos se cristalizan solo cuando hay objetivos claros y comunes.

En el sector público, esto requeriría de una orientación más exhaustiva hacia los objetivos de la que actualmente hay, una mayor presión para alcanzar dichos objetivos, y directores más capaces y mejor dispuestos a liderar gracias a una capacidad superior y a la confianza en sí mismos, por oposición al autoritarismo. La fijación de objetivos y estándares en el Perú es muy débil, pues hay una falla de la acción colectiva en la especificación de objetivos claros en el currículo. El comportamiento que busque objetivos también requerirá que, si bien los directores se ganen el respeto por su conocimiento y capacidad superiores antes que por su autoritarismo, también tengan autoridad sobre los docentes. Por último, mejorar el trabajo de equipo en los centros educativos asimismo necesitaría que el sector educación no sea empleado por los partidos políticos como fuente de patronazgo y con fines organizativos. En este sentido, reformar este aspecto requerirá reformar al sector público como un todo: algo que se presenta muy difícil.

Factores no (o menos) replicables

FyA también depende de ciertos factores que no son inherentemente replicables a un sistema completo, ya sea público o privado. Son factores relacionados con la autoselección, la selección activa de lo mejor y el uso de recursos que tienen una oferta inherentemente fija. Estos factores son de gran importancia y deben ser señalados para impedir un optimismo excesivo con respecto al tipo de cambios que se podría llevar a cabo con más administración privada del tipo de FyA.

Cierto apoyo comunal preexistente. FyA opera donde hay apoyo comunal y por lo general no comienza con la obligación de brindar un servicio universal, independientemente del nivel de apoyo comunal. El sector público por definición no puede hacer esto debido a su mandato de «universalidad». Por otro lado, los centros educativos de FyA generan activamente el apoyo de la comunidad. Este aspecto sí sería

replicable en el sector público y es uno de los factores que viene configurando la nueva legislación educativa en el Perú.

Además, en las áreas donde hay escuelas de FyA se da cierta selección de los padres y alumnos a partir del compromiso de los primeros con el centro educativo. Esta selección se logra con bastante facilidad. Ser un padre de familia de FyA simplemente requiere de mucha más participación, de modo que solo los padres más dedicados tienden a ser escogidos para FyA. Hay una lista un poco intimidante de actividades requeridas de los padres. Por eso no hay que tomar a los padres ninguna evaluación «participatoria» explícita o esotérica: los que se sienten intimidados por este tipo de requisitos simplemente buscarán en otro lado. Los centros educativos del sector público también podrían requerir (y generar) más participación de los padres, pero no la recibirían con tanta facilidad, pues deben trabajar con padres promedio, en tanto que FyA, precisamente por no abarcar todo el sistema, puede seleccionar a los que sí están dispuestos a ser activos y apoyar a sus hijos.

La naturaleza del liderazgo. A menudo los directores de las escuelas de FyA son extranjeros y tienen una formación religiosa. Algunos tienen experiencia en la administración de grandes organizaciones —incluso educativas— en países desarrollados. Su enfoque de la administración y su actitud general son modernos y sofisticados. Además, este enfoque está centrado en los valores y está concebido como algo más que «administración». Constituye, entonces, un factor de producción en los centros educativos de FyA cuya oferta es inherentemente inelástica. Por otro lado, no toda su capacidad está basada en las convicciones derivadas de su formación: parte de ella podría replicarse en el sector público si los jefes de los centros educativos adquirieran el poder para administrar. No obstante, a partir de nuestras entrevistas con los directores de FyA resulta evidente que la capacidad global y la concentración en los valores del liderazgo no son replicables, aun cuando parte de las técnicas administrativas más mecánicas que usan sí lo son. Por definición, en el Perú el director promedio de un centro educativo no habrá tenido entre sus antecedentes la experiencia de dirigir una escuela vocacional canadiense o española bien administrada, y usualmente no tendrá la devoción intrínseca a los principios que tienen muchos administradores de FyA.

Selección de docentes FyA selecciona a los docentes que están motivados y parecen ser trabajadores diligentes. Estos factores no son observables, pero sí operativos, aparentemente. La autonomía en la selección del personal, que permite que dicha selección evalúe estos factores y valores de modo más amplio, sería mucho más difícil de replicar en el sector público y virtualmente imposible de mantener bajo su configuración actual. Además, dado que FyA escoge a los profesores más motivados mediante un proceso de selección de lo mejor, esta práctica parecería no ser replicable en un sistema público. Pero el Perú cuenta actualmente con un excedente de docentes capacitados que no están trabajando, de modo que la selección sí sería posible, incluso en el sector público. Muchos docentes desempleados podrían estar más motivados que los profesores empleados. Se sabe que muchos de los docentes actuales han sido nombrados a través de un proceso de patronazgo y que por eso no están motivados ni son idóneos para ser profesores. De este modo, el sector público podría reemplazar al personal no motivado —al menos durante cierto tiempo— con otros (potencialmente) más motivados y que actualmente están desempleados. Visto desde esta óptica, la

práctica seguida por FyA realmente es escoger lo mejor, pero es un tipo de selección replicable, dadas las circunstancias particulares del Perú; a saber, el excedente de maestros. Además, hay que advertir que muchos de los docentes de FyA, como ya se señaló, sentían no ser distintos de otros docentes cuando se unieron a FyA, pero que esta experiencia los ha cambiado. Por eso no queda del todo claro cuánta «selección del mejor» hay —por oposición al moldeamiento subsiguiente de los elegidos—, aunque sí parece haber algo de eso.

7.2.3. Implicaciones de política

Hay alrededor de una docena de factores que parecen explicar el éxito de FyA. De ellos, alrededor de 70% a 80% es potencialmente replicable a todo un sistema, en tanto que de 20% a 30% son factores de «suma cero» que, por definición, tienden a ser difíciles de replicar, o más precisamente, que de serlo no producirían mejores resultados. Sin embargo, estos últimos son muy importantes, de modo que su peso probablemente es mayor de lo que implica el hecho de que constituyan apenas tres factores de aproximadamente doce. Si bien esto resulta difícil de medir, podría concluirse que los factores no replicables explican alrededor de 50%, o algo más, de las diferencias en el desempeño. De los factores que sí son replicables a todo un sistema, algunos serían relativamente fáciles de replicar en el sector *público* incluso con la legislación y las normas actuales, aunque las capacidades tendrían que incrementarse (por ejemplo, mejorar la especificidad del currículo o desarrollar estándares más prácticos que permitan vincular el currículo con la evaluación). Las capacidades necesarias probablemente solo se requieren en la cima del sistema. El resto de las mejoras demandaría significativas reformas y gastos en el desarrollo masivo de capacidades (por ejemplo, en los sistemas de la carrera magisterial y en la administración de recursos humanos, o en la rendición de cuentas de los centros educativos a los padres).

Otros factores (por ejemplo, la disminución del faccionalismo y la política personal y partidaria en los centros educativos) podrían adaptarse a las reformas en el sector público, pero en la práctica son casi imposibles de cambiar hasta que este sector como un todo sea reformado. Por ello, de los aproximadamente diez factores replicables a todo un sistema, la mayoría lo sería solo si dicho sistema incluyese grupos de «franquicias» o «cadenas» administradas privadamente. La mayoría sería difícil de replicar en el sector público, en particular con las leyes e incentivos actuales. Esta sección sugiere que en este sector se necesitan mejoras administrativas y de rendición de cuentas, y que debe llevarse a cabo una mayor experimentación con la administración privada o religiosa de los centros educativos, pero con una base de subsidios públicos. Las áreas en las cuales el sector público podría aprender con facilidad son las siguientes:

- Estándares curriculares y de logros más claros. Enunciados curriculares menos tortuosos y esotéricos.
- Mayor monitoreo y evaluación, y una integración más fuerte de los resultados del monitoreo en el apoyo y los estándares.
- Mayor continuidad en el liderazgo a todo nivel; más dependencia del acrecentamiento y menos de las reformas curriculares y pedagógicas.

- Mayor uso de medidas universalizadas, como la retroalimentación a centros educativos individuales.
- Mayor conciencia de que los centros educativos son la interfase de calidad máxima con los clientes, y generación de una mayor rendición de cuentas y estándares de servicio hacia abajo, de los centros educativos a las comunidades, de las UGEL a los centros educativos, y del Ministerio a las UGEL y los centros educativos.

Progreso y parálisis en la Educación Bilingüe Intercultural: un problema especial con los estándares⁴²

8.1. El problema

La Educación Bilingüe Intercultural (EBI en adelante) es un tema que no encaja fácilmente en el marco de la rendición de cuentas que se viene empleando en este informe. En ciertos sentidos se podría enmarcar como un aspecto de la rendición de cuentas a padres y comunidades. Sin embargo, hemos optado por verla como una cuestión relacionada con los estándares y la adecuación de los modelos pedagógicos, así como con el apoyo financiero, de política y técnico. En otras palabras, elegimos verla como una cuestión de «contrato». La razón es que el progreso en la EBI podría quedar condicionado por una paradoja importante que aún no se discute lo suficientemente en el Perú: la necesidad de estandarizar y unificar las lenguas menos dominantes con fines de enseñanza, y la creación de prácticas pedagógicas estándares orientadas a los alumnos de comunidades cuya lengua materna no es el castellano. Cómo crear *estándares* que incorporen la *diversidad*, y no solo la diversidad hispano-indígena, sino también la diversidad de variantes de un solo grupo de lenguas indígenas, es una paradoja —o una paradoja aparente— cuya resolución sería útil para ayudar a que la EBI avance.

La importancia de la educación bilingüe en el Perú está dada por dos factores. En primer lugar, alrededor de 26% de los niños tienen como lengua materna un idioma

42. Esta sección está parcialmente basada en la interpretación que el autor hace de «Educación bilingüe intercultural en el Perú: Tendencias», un informe de consultoría preparado para el presente estudio por Lilliam Hidalgo Collazos e Ingrid Guzmán Sota, de Tarea.

que no es el castellano (según determinaron las respuestas de los alumnos de 4º grado en la Evaluación Nacional 2001, probablemente la fuente más confiable en este tema). Si se razona en el ámbito del centro educativo, en la escuela promedio 31% de los niños tiene como primer idioma una lengua que no es el castellano (la diferencia entre el valor de los niños y el de los centros educativos se debe a que el tamaño de los colegios frecuentados por niños de hogares que no hablan castellano es más pequeño). En segundo lugar, hay una correlación significativa entre tener el castellano como primera lengua y los logros escolares. En lo que respecta al niño individual, la correlación bivariada entre ser hispanohablante y el logro en matemática en 4º grado es de 0,35, y con el logro en lenguaje la correlación es de 0,42; las correlaciones de los centros educativos entre el porcentaje de niños de origen no hispano en la escuela y el logro promedio de esta última en lenguaje es de 0,57 (y nuestras propias investigaciones mostraron que tales niños son muy lentos en adquirir las capacidades de lectura, incluso en su propia lengua).

En la sección 2.1 se mostró en un contexto multivariado que tener como lengua materna a una que no era el castellano, o provenir de un entorno que no estaba dominado por este último (fuera en la familia o en la comunidad) es un factor importante —identificado por la bibliografía peruana— para explicar el bajo logro académico. En la sección 6.3 se mostró, asimismo, que la alfabetización temprana entre los niños peruanos constituye un serio problema: los centros educativos se están tomando tres, cuatro y hasta cinco años para hacer lo que en un colegio adecuado se podría hacer en uno o dos años, lo que sugiere un desperdicio o ineficiencia en los primeros años de enseñanza de 30% como mínimo, y tal vez tan alto como 60%.

La documentación de este problema no es, por cierto, nada nueva. Cummins y Tamayo (1994) aluden a estudios de la década de 1980 en los que esto ya se demuestra. Los análisis multivariados, asimismo, hallaron que este efecto tiende a ser (algo) independiente del estatus socioeconómico; además de este último, el origen lingüístico o el hecho de que un centro educativo esté ubicado en una región bilingüe son barreras para el logro en los actuales modelos educativos. (Hay que indicar, sin embargo, que estos factores parecen ocupar el tercer lugar en importancia, detrás de la pobreza y la administración.) En la sección 4.4 vimos también que el desempeño del aprendizaje de los pobres no solo es inferior al de los menos pobres, sino, lo que es más interesante, que también es menos predecible. La varianza en los logros de aprendizaje entre los pobres es más alta que entre los menos pobres. Las personas pobres y de origen no hispano enfrentan una carga doble: reciben una educación más deficiente y ni siquiera se encuentran seguros de lo que están recibiendo. Al mismo tiempo, el hecho de que la educación que reciben sea tan variable —que en algunos centros educativos el logro entre los pobres sea casi tan alto como entre los ricos— sugiere que en el Perú ya hay modelos de trabajo pedagógico útiles que no requieren ni grandes descubrimientos ni adaptaciones técnicas. Y esto a su vez implica que una de las cuestiones a que se enfrenta la educación de las personas de origen no hispano es la de los estándares; desde la disponibilidad de modelos pedagógicos sólidos y aceptados, así como de capacitación docente en esta área, a la estandarización concreta *apropiada* de la *enseñanza* de la lengua vernacular (lo que no requiere de la estandarización de la lengua vernacular generalmente hablada).

Por último, en la sección 1.2 vimos que el Perú, junto con Sudáfrica, es uno de los países con mayor desigualdad educativa interna (de los aproximadamente catorce países en vías de desarrollo con datos confiables, Sudáfrica es el país con la mayor desigualdad medida en matemática y el Perú el segundo). Todos los hechos examinados en esta sección están relacionados entre sí de forma que no requieren elaboración: no son un conjunto de coincidencias. Hay que añadir un hecho final: las evidencias son claras —y lo han sido por largo tiempo— en cuanto a que a los niños —los peruanos inclusive— formados con *buenos* programas de EBI mejoran sus capacidades lingüísticas (véase Cummins y Tamayo 1994). Así, hay modelos, incluso dentro del Perú, que parecen funcionar y que se conocen desde hace ya algún tiempo.

El resto de esta sección resume lo que parece necesario para mejorar el desempeño del aprendizaje de los segmentos de la población que no son de origen hispano. Hay que señalar que lo que interesa aquí no es la revitalización de las lenguas no occidentales: ese es un problema afín, pero no es el que nos ocupa. Nuestro interés radica en el capital educativo y cognitivo de los pobres. La sección indica, entonces, qué ha hecho el Perú en esta área hasta ahora y, al destacar el contraste entre lo que se necesita y lo que se ha realizado, muestra lo que aún queda por hacer.

8.2. ¿Qué se necesita y qué está haciendo el Perú?

Existe bibliografía y hay lineamientos sobre lo que se necesita para aplicar la EBI de modo apropiado. El cuadro 8.1 resume las lecciones aprendidas con, por ejemplo, Dutcher (2004), Ndoye (2003), Tucker (1999), Danida (2004), D'Emilio (2002) y PREAL (2004). Además, agrega lecciones que se desprenden de una interpretación de dicha bibliografía y no directamente de ella. Por último, el cuadro muestra en qué medida las necesidades han sido tratadas de modo apropiado en el Perú, a partir de nuestra revisión de Trapnell y Neira (2004), Zúñiga, Sánchez y Zacharías (2000), Jung y López (1989), Vigil (2004), Guzmán, Penacho y Gonzales (2002), Trapnell y otros (2004), Rivero (2004), Oliart (2002), Red EBI Perú (1998), Kuper (1988), Ministerio de Educación (2001), Grimaldo Vásquez (2003), Orr Easthouse (2004), Zavala (2002), y Cueto y Secada (2001), así como entrevistas con informantes claves.

Los resultados del cuadro deberían ser lo bastante convincentes como para demostrar que los esfuerzos dirigidos a mejorar la EBI en el Perú resultan insuficientes. El cuadro también indica las direcciones en las cuales se requieren más esfuerzos. También resalta, a través de referencias a estudios claves como Jung y López (1989) y Kuper (1988), que tienen al menos quince años de antigüedad, que gran parte de esto no es nuevo. Además, parecería que, de haberse dedicado suficientes esfuerzos y liderazgo a este tema, gran parte de lo que se ha aprendido podría haber sido codificado en estándares útiles, aun de modo *ex post* e incluso si muchos de los proyectos existentes (véase el cuadro 8.2) no hubiesen sido evaluados formalmente. El hecho de que después de tantos proyectos siga habiendo en el Perú tanta incertidumbre y dudas fundamentales en torno a «qué hacer» y «cómo hacerlo» delata una falta esencial de voluntad política para hacer algo realmente significativo, o tal vez para admitir que lo hecho no es lo que los indígenas hubiesen deseado.

Cuadro 8.1. Tareas o requisitos necesarios para implementar con éxito la EBI y su grado de presencia en el Perú

Tarea o requisito necesario para implementar con éxito la EBI	Grado de presencia en el Perú
Desarrollo de la lengua materna como base para una segunda lengua y otras capacidades cognitivas.	Reconocido oficialmente. Sin embargo, la política es débil en comparación con Bolivia, por ejemplo, pues no promueve lo suficientemente las lenguas indígenas como lenguas nacionales importantes, por ejemplo, pidiendo que los hispanohablantes las aprendan. Véase Hornberger (2000) y <i>Política de Educación Bilingüe Intercultural</i> (1989). Otras sociedades multiculturales, como Sudáfrica, piden que todos los jóvenes aprendan al menos otra lengua nacional. ⁴³
Apoyo de los padres y de la comunidad.	No lo suficiente en los programas actuales, aunque hay un apoyo del liderazgo indígena. El grado de apoyo de los padres probablemente crecería si la EBI fuese implementada apropiadamente, si rindiera como las investigaciones sugieren que lo haría, y si estuviera más localizada. La deficiente calidad aliena a los padres (por ejemplo, los niños aprenderían castellano mejor con un programa de EBI apropiado y los padres quedarían satisfechos). Véase Orr Easthouse (2004), López (2002), Uccelli (1999), Oliart (2002) y Zúñiga, Sánchez y Zacharías (2000). Además, es importante advertir lo que el apoyo de la comunidad podría significar en un país como el Perú. La sección 6.4 de este informe muestra que los padres a menudo están satisfechos con el nivel de calidad de la educación que sus hijos reciben, incluso si objetivamente parece deficiente. No obstante, los padres sí parecen preocupados con la adquisición del castellano por parte de sus hijos.
Docentes capaces de entender y emplear ambas lenguas, con preparación en instrucción bilingüe y capacidad intercultural.	Mínimo, pero el discurso público sobre la EBI es muy consciente de esta necesidad. Se viene progresando a medida que las instituciones que forman a los docentes asumen esta tarea. Sin embargo, hasta la fecha apenas nueve institutos pedagógicos (de varios centenares) ofrecen oficialmente esta especialidad, y los primeros graduados recién están egresando. Además, cuatro de dichos institutos se encuentran en la región amazónica, lo que parece ser un desequilibrio (véase Oliart 2002, Trapnell y otros 2004). Los docentes a menudo no saben cómo <i>usar</i> la lengua que se supone deben emplear para enseñar a escribir. Peor aún, muchos capacitadores en EBI no hablan ni usan dichas lenguas (López 2002). Algunos aparentemente desprestigian a la EBI con los padres (López 2002).

43. Véase <http://www.polity.org.za/html/govdocs/policy/edulangpolicy.html?rebookmark=1>, revisado el 20 de marzo de 2005. Resulta interesante que este aspecto de política anteceda la democratización. Durante el *apartheid*, entre los blancos se requería que los del grupo *afrikaner* (de origen holandés) aprendieran inglés, y los de origen británico aprendieran *afrikaans* aun cuando los medios de instrucción estaban separados y los ciudadanos podían escoger entre centros educativos que se especializaban en cualquiera de ellos. Los *afrikaners* más acomodados —por lo general el grupo explotado— aprendían inglés mejor de lo que los británicos más acomodados aprendían el *afrikaans*. Esta apertura relativa al multilingüismo «dentro de lo blanco» durante el pasado predemocrático podría ayudar a abrir a la sociedad a un multilingüismo «blanco/no blanco», aunque la brecha cultural que hay que cubrir, claro está, ahora es mucho mayor.

Cuadro 8.1. Tareas o requisitos necesarios para implementar con éxito la EBI y su grado de presencia en el Perú (Continuación)

Tarea o requisito necesario para implementar con éxito la EBI	Grado de presencia en el Perú
«Estandarización localizada» de los enfoques <i>dentro</i> de las lenguas indígenas, para incluir la estandarización de la lengua empleada en la enseñanza, así como el descubrimiento y difusión de modelos pedagógicos estándares y efectivos.	<p>Una señal esperanzadora es la creciente autoorganización e interés de los docentes en las reuniones nacionales de EBI que no están organizadas por el Estado. Véase López 2002.</p> <p>Mínimo, y el discurso público no parece estar enterado de su necesidad. La estandarización se realiza de modo burocrático y parece irreal debido a la falta de atención a las variantes locales. Aún más, no parece haber sido creada —todavía— con el grado apropiado de comprensión de las complejidades involucradas. En opinión de algunos investigadores, parecería que la estandarización propuesta es similar a la que resultaría si, por ejemplo, alguien estandarizara en Europa el castellano y el italiano en torno al latín, para economizar en la producción de libros y materiales en España e Italia. Véase Orr Easthouse (2004), Hornberger (2002), Zúñiga, Sánchez y Zacharías (2002), Vigil (2004), Kuper (1988), Red EBI Perú (1999) y López (2002), quienes comentan la falta de sistemas, estándares e indicadores, y una gran brecha entre la teoría y la práctica. Tomando en conjunto los estudios (con opiniones diversas entre los autores), se los podría sintetizar indicando que reconocen la necesidad de contar con cierta estandarización, pero dentro de variantes localizadas —como en el caso de la lengua misma—, y en la estandarización de enfoques pedagógicos basados en investigaciones sólidas y la participación local.</p>
Procesos exhaustivos de investigación y evaluación nacionales que posibiliten «ciclos de descubrimiento» en lugar de la importación de modelos o la dependencia de un enfoque del tipo «de una vez por todas».	<p>Débil, no solo en EBI sino en la educación en general. Aunque en el Perú hay mucha investigación en educación, la vinculación de las investigaciones con la formulación y el cumplimiento de las políticas es débil, y los estudios orientados específicamente a la EBI son incipientes. Hay algunos ejemplos de un ciclo incipiente de descubrimiento (investigación y retroalimentación), como en PEEB-Puno y FORMABIAP. Pero en general, la opinión de los informantes claves y de la bibliografía es que hay muy poco aprendizaje basado en evaluaciones. Véase Zúñiga, Sánchez y Zacharías (2000), Jung y López (1989), y Trapnell y Neira (2004). Hay muy poca evaluación de los resultados con relación a metas de lectura y alfabetización (Trapnell y otros 2004). Considerando el gran número de proyectos de EBI financiados (véase el cuadro 8.2), este viene a ser un desperdicio. De haber habido un interés serio por un ciclo de evaluación y aprendizaje, ahora se contaría con lecciones poderosas, en lugar de opiniones ampliamente diseminadas, y podría haber un sólido programa nacional.</p>
Planificación y asignación de recursos apropiados y conmensurables con la tarea, disponibilidad de materiales que los docentes realmente quieran usar.	<p>Débil. El gasto educativo en el Perú es en general bajo, y la asignación de recursos humanos es débil (hay una gran inestabilidad en los cargos). La EBI también dispone de pocos recursos y parecen asignarse más por insistencia de los donantes que por presión endógena dentro del país, y con fondos de donantes. Una queja común entre los informantes claves y gran parte de la bibliografía es que la mayoría del apoyo proviene de organizaciones internacionales. Véase López (2002) y Trapnell y Neira (2004).</p>

Cuadro 8.1. Tareas o requisitos necesarios para implementar con éxito la EBI y su grado de presencia en el Perú (Continuación)

Tarea o requisito necesario para implementar con éxito la EBI	Grado de presencia en el Perú
Un sistema descentralizado caracterizado por la «descentralización con estándares», que pueda proporcionar el espacio para la diversidad al mismo tiempo que se respetan la necesidad de rendir cuentas.	Incipiente, aunque los actores son conscientes de la oportunidad que presenta la descentralización y están comenzando a aprovecharla. Sin embargo, parece haber poca claridad con respecto a la forma de conseguir una «descentralización con estándares», como tener estándares con diversidad, etcétera, aunque hay cierta conciencia creciente de ello (véase Trapnell y Neira (2004) con respecto a la noción de derechos procesales a producir normas localizadas). La EBI misma sigue siendo un programa centralizado. Los informantes claves opinan que los grupos indígenas son consultados y dan su opinión (lo cual es un avance), pero no están involucrados en el diseño de soluciones de modo descentralizado.

Fuente: elaboración propia a partir de los informes citados y los informantes claves, como se indica.

En otras palabras, si ya se sabe lo que se necesita, una conclusión lógica es que falta voluntad política y liderazgo para efectuar una síntesis debidamente honesta de los estudios, el diálogo y la concertación, y el establecimiento de una política racional y consensuada que pueda ser financiada e implementada de modo apropiado (Trapnell y otros 2004, Rivero 2004). Está claro que parte de la causa es el liderazgo insuficiente del Ministerio de Educación y de las autoridades regionales. Además, muchos de los puntos en el cuadro 8.1 han sido reconocidos oficialmente, por lo menos por algunos funcionarios (Ministerio de Educación 2001). En otras palabras, esta es una falla seria en el «contrato». Vale la pena examinar un área clave con mayor detenimiento de lo que el cuadro permite, pues es central para la argumentación del resto de este informe. Se trata de la cuestión de los estándares. Hay muchas razones por las cuales la EBI no está funcionando en el Perú tan bien como podría. Sin embargo, por la bibliografía revisada, y como sugiere el cuadro anterior, estas causas parecen estar relativamente bien entendidas. La cuestión de los estándares, por otro lado, parece estar oscurecida por la confusión y las controversias.

8.3. Una cuestión especial relacionada con el «contrato» y la rendición de cuentas: los estándares y la estandarización en la EBI⁴⁴

El análisis de la experiencia de la EBI en Bolivia sugiere que este país recientemente ha hecho más progresos al respecto que el Perú (D'Emilio 1996). Puede haber muchas razones para ello. Un motivo importante podría ser que el proyecto de PEIB en Bolivia —a diferencia de otros de su tipo, que desarrollaron distintos alfabetos y materiales

44. En esta sección, «estándares» puede referirse a estándares de aprendizaje, al uso de una lengua de enseñanza estandarizada localmente, o a modelos pedagógicos estándares probados y efectivos.

Cuadro 8.2. Proyectos de Educación Bilingüe Intercultural en el Perú

Proyecto	Institución	Fecha	Lugar
Programa de Educación Experimental para niños quechuahablantes	Plan de Desarrollo Lingüístico, luego Centro de Lingüística Aplicada (CILA) de la Universidad de San Marcos	1966-1984	Quinua, Ayacucho
Proyecto de Educación Experimental Bilingüe en Puno (PEEB-P)	Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y Ministerio de Educación	1977-1991	Puno: comunidades quechuas y aimaras
Programa de Escuela Rural Andina (ERA)	Radda Barnen de Suecia (Save the Children) y Ministerio de Educación	1988-1995	Cusco y Puno
Programa de Educación Intercultural Bilingüe del Alto Napo (PEBIAN)	Misioneros en la comunidad de Angosteros	1975	Kichwa del Napo y una comunidad secoya
Proyecto de educación con los candoshi	Terra Nova	1980	Ríos Chuinda, Chapuri y Huitoyacu
Proyecto de Educación Bicultural Bilingüe de los ashaninka	Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP)	1983-1987	Río Tambo
Formación de Maestros Bilingües para la Amazonía Peruana (FORMABIAP)	ISP de Loreto AIDSESP	1988-2004	Amazonía central y noreste amazónico
Proyecto en Educación Intercultural Bilingüe en Andahuaylas Chincheros (PEBIACH)	Fundación Anton Spinoy	1990-2002	Andahuaylas y Chincheros
Programa Nacional de Capacitación de Docentes - Educación Intercultural Bilingüe (PLANCAD - EBI)	Ministerio de Educación y agencias ejecutantes bajo contrato	1996-2004	Siete departamentos o regiones
Proyecto Educación para las Áreas Rurales (PEAR)	Ministerio de Educación	2002-2004	Canas en Cusco, Frías y Suyo en Piura y El Dorado en San Martín

Fuente: compilado por los autores para este informe.

educativos para diferentes variedades de cada lengua— destacó la estandarización lingüística y la consolidación de las «identidades mayores», lo cual ha creado nuevos vínculos de solidaridad en áreas en las cuales el desarrollo excesivo de los términos locales había agudizado las diferencias. Bajo el lema de «un idioma debe unificar y no dividir al grupo que lo habla», se empleó un alfabeto único para todas las variedades de cada lengua. Esto ha permitido un grado de desarrollo y consolidación lingüísticos

«sin precedentes en la historia boliviana» (D'Emilio 1996: 35). No solo se estandarizaron las lenguas, sino que esto se logró como un esfuerzo común que no fue impuesto por el gobierno.

Sin embargo, en opinión de algunos autores, el enfoque de la estandarización aplicado por el Gobierno peruano ha sido en el mejor de los casos ingenuo, y en el peor, podría estar minando el aprendizaje en la lengua indígena (Orr Easthouse 2004, Vigil 2004). Este podría ser el resultado de una situación en la cual la estandarización ha sido impuesta a variantes de la lengua tan distintas entre sí —en opinión de algunos lingüistas— como el castellano lo es del portugués o del italiano. (Esto se aplica a las variantes del quechua en particular, variantes que dentro del Perú son sumamente distintas entre sí.) Crear una variante estandarizada del, digamos, castellano e italiano, requeriría retroceder tan atrás hasta las raíces latinas originales, que la misma variante estandarizada sería irreconocible tanto para los que hablan castellano como para los que hablan italiano (Orr Easthouse 2004).⁴⁵ Muchos autores reconocen la necesidad de la estandarización, otros piden que se preste atención a las variantes locales, y otros más piden ambas cosas simultáneamente (Hornberger 2002, Zúñiga, Sánchez y Zacharias 2002, Vigil 2004, Kuper 1988, Red EBI Perú 1999 y López 2002).

Resulta claro que la estandarización tiene ventajas. Entre ellas la más obvia la constituyen las economías de escala en, por ejemplo, la producción de materiales. Sin embargo, lo más importante (y lo que está más relacionado con el enfoque de rendición de cuentas adoptado en este informe) es que sin estándares no puede haber rendición de cuentas, o al menos no del tipo de rendición de cuentas burocrática o de tipo «contrato». Para ser más precisos, si no se cuenta con estándares, la rendición de cuentas pública se hace tan costosa —queda tan empantanada en negociaciones constantes— que resulta difícil lograr algo al respecto en cualquier sociedad, salvo en las más ricas y culturalmente homogéneas. Para que los estándares reduzcan los costos de transacción y produzcan sistemas asequibles de rendición de cuentas deben, por definición, ser parcialmente «artificiales», lo que vale para cualquiera de ellos. Esta es la paradoja. Si se vienen usando fondos públicos, y en particular si este financiamiento estatal es del Gobierno Central (por ejemplo, a través de transferencias fiscales) en lugar de ser un financiamiento público localizado con fuentes propias, entonces resulta simplemente inevitable imponer algún tipo de rendición de cuentas que debe ser algo burocrático y en cierto grado «artificial».

En el futuro previsible, el financiamiento de la educación en el Perú —la educación bilingüe inclusive— seguirá basándose en transferencias fiscales, pues depender de las rentas tributarias de fuentes propias locales no solo no resulta práctico sino que es sumamente desigual. Por ende, es probable que haya necesidad de una continua rendición de cuentas burocrática, lo cual demanda la existencia de estándares. En un

45. Se ignora por qué razón un país, o grupo de países, intentaría estandarizar algo tan difícil de estandarizar. Diversos autores citan razones políticas (como la necesidad de crear un bloque votante unificado), ingenuidad técnica en lingüística, una fe excesiva en lo que se podría alcanzar con las economías de escala, el hecho mismo de que la propia EBI es inclusiva, y otros factores más (Orr Easthouse 2004, Hornberger 2000).

sistema que rinde cuentas, si hay transferencias fiscales centrales hay necesidad de dar cuenta de la productividad del financiamiento empleado entre las unidades del gobierno subnacional. En última instancia, debe ser posible decir a cuáles subunidades nacionales les está yendo mejor que a otras y, dentro de las subunidades nacionales, a qué áreas o centros educativos les va mejor que a otros. Esto es clave no solo para la rendición de cuentas, sino también para la orientación de las intervenciones y de la asistencia. Esto requiere del uso de estándares de logro.

Sin embargo, para emplear una analogía comercial, si mediante el uso de estándares se consiguen economías de escala en la producción de un bien para el cual no hay demanda de los consumidores (porque el bien se ha vuelto soso y no apela a ningún consumidor específico), entonces la estandarización no solo es inútil sino contraproducente. De igual modo, si una agencia de estándares impone pesos y medidas a un mercado para promover la rendición de cuentas de los productores a los consumidores y reducir los costos de transacción involucrados en dicha rendición de cuentas, pero lo hace de modo tal que los bienes comercializados quedan devaluados por los consumidores mismos, entonces la estandarización nuevamente será peor que inútil. Esta pareciera ser una posibilidad real en el enfoque peruano a la lengua (Orr Easthouse 2004).

Podría haber formas con que enfrentar la aparente contradicción o paradoja de la necesidad de estándares y de adaptaciones localizadas (algunas de las cuales se sugieren en, por ejemplo, Hornsberger 2004), pero requieren dar mucha atención a los detalles y un pensamiento claro. Entre el liderazgo intelectual peruano aún no hay claridad sobre cómo se podría hacer esto en un contexto descentralizador, aunque están surgiendo ideas (como el pedido de derechos procesales localizados en la creación de normas y estándares, Trapnell y Neira 2004). Esta sería un área fructífera para la asistencia técnica y el diálogo de políticas. Resolver este problema no es una cuestión simple, como muestran las discusiones entre los lingüistas (véase Del Rosario y Warren 2003, Luykx 2004, Hornberger y Coronel-Molina 2004, y Orr Easthouse 2004). Además inevitablemente habrá ciertos compromisos y sacrificios (si los estándares realmente han de ser mantenidos y si se van a evitar costos excesivos, pues la adaptación local total es imposible). Hay que señalar que, aunque costoso, un enfoque localizado de la estandarización sí evita los altos costos de transacción involucrados en la creación de un consenso muy amplio.

Aunque es lingüísticamente posible, la creación de estándares más amplios demandaría el establecimiento de un gran consenso, lo cual sería muy costoso (en tiempo, si no en recursos fiscales) y podría llevar a la parálisis o a un avance muy lento. En cierta medida esto es lo que ha venido sucediendo en el Perú con los estándares. De este modo, las economías alcanzables mediante estándares amplios podrían ser algo ilusorio. El hecho de que los estándares son posibles en la enseñanza de lenguajes a grupos relativamente pequeños queda ejemplificado por el desarrollo de estándares de enseñanza en lenguas extranjeras en Estados Unidos, donde fueron promovidos exitosamente, en grado razonable, por el American Council of the Teaching of Foreign Languages (véase ACTFL s.f.). Asimismo, algunos estados de Estados Unidos que enfrentan una rápida inmigración de niños de origen hispanohablante, han logrado desarrollar estándares muy claros y detallados que emplean una secuencia apropiada

entre los grados para la enseñanza del inglés como segundo idioma (véase Public Schools of North Carolina 2003). Otros estados crearon programas bilingües, los cuales también cuentan con estándares. La tarea no es imposible, aunque requiere de recursos y prestar atención a los detalles.

La descentralización hace que nuevas opciones estén disponibles. En una sociedad descentralizada se pueden probar los enfoques que evalúan y recompensan la disposición de las comunidades subnacionales a valorar sus propias variantes del aprendizaje. Un enfoque podría ser un sistema de transferencias fiscales compartidas que puedan subsidiar el desarrollo de estándares locales. (Aún así se necesitaría un trabajo nacional para clasificar las equivalencias.) La relativamente costosa fijación de estándares locales (por ejemplo, en el caso de lenguas habladas por un número relativamente pequeño de personas, como las variantes del quechua) puede ser apoyada por el Gobierno Central, pero solo si la comunidad subnacional está dispuesta a hacer un esfuerzo con fuentes propias para co-pagar el sistema. Los esfuerzos de fuentes propias no tienen que depender exclusivamente de los impuestos, ya que esto podría no ser equitativo o práctico; simplemente podrían necesitar la disposición a asignar parte de unas transferencias fiscales en bloque al tema del lenguaje para cubrir un valor equivalente de transferencias compartidas y predestinadas. (Requeriría por ello tanto transferencias generales como transferencias destinadas a la cuestión lingüística.) De este modo, el Gobierno Central brinda apoyo por razones de equidad, pero lo hace empleando la disposición de la comunidad a pagar (desviando parte de su transferencia en bloque) como un indicador de seriedad y organización de los receptores.

La razón para compartir puede ser generosa, como una forma de mitigar los problemas de la pobreza y la desigualdad. Si la comunidad de hablantes no está localizada geográficamente de modo que coincida con un distrito, los sistemas de transferencias compartidas pueden animar a las comunidades dispersas de hablantes de una variedad similar a unirse «de abajo a arriba», incluso si no son vecinas. De este modo se pueden lograr economías de escala. El sistema de financiamiento actuaría como una «zanahoria» de incentivo y no como un «garrote» burocrático, y descentralizaría y «comunalizaría» los costos de transacción involucrados para alcanzar un acuerdo. Aún más, retira la política de la escena nacional. En lugar de ser impuesto burocráticamente, el tamaño óptimo de «lo local» tendería a quedar determinado orgánicamente como un equilibrio entre la economía del sistema de transferencias y las diferencias existentes entre las variantes de las lenguas. Además, con un sistema de transferencias apropiado, los grupos contratarían a sus propios lingüistas y facilitadores para que los ayuden, asumiendo así el liderazgo.

Es necesario admitir que la complejidad lingüística del Perú podría ser tal que la «comunidad de intereses» tal vez no se superponga realmente a la descentralización política. Si hay gradientes esencialmente infinitas en las mezclas y necesidades de las lenguas y estas interactúan de modos complejos, la política del lenguaje debe aprovechar las ventajas, no de la descentralización sino, en el extremo, de la autonomía de los centros educativos. En este caso podría ayudar un sistema de transferencias fiscales, relacionado con la descentralización y ya explicado en el párrafo anterior, al que se utilice para crear estándares, pero se necesita mucho más. Además podría ser necesario permitir a los centros educativos que elijan (algunos de) los estándares sobre los

que están dispuestos a rendir cuentas, y ofrecerles opciones para aprender a cumplir dichos estándares.

Hay que señalar, por último, que la posible sugerencia de política que surge de lo anterior no es recomendar un sistema de transferencias sin restricciones. Se requerirá de algún cuerpo central que establezca criterios y métodos con que suministrar dichas transferencias, y todo esto tendría que darse dentro del contexto de una política global de EBI que fije los objetivos globales como una política nacional. Además, tendría que haber también un contexto para crear modelos efectivos de cumplimiento pedagógico de los estándares. No basta con crear estándares. Aún no existe un contexto que pueda evaluar rigurosamente modelos pedagógicos efectivos que cumplan con los estándares. Los recursos necesarios para atraer la capacidad intelectual a esta tarea, así como la capacidad técnica misma, aún no se han dedicado a ella, como se indicó en el cuadro 8.1.

En conclusión, hay opción para hacer que la situación avance. Las opciones para enfrentar algunos de los problemas más obvios, como la formación de docentes para la EBI, ya han sido cubiertas en la bibliografía citada. Así, está claro que si las cosas no avanzan es por falta de voluntad política o capacidad de implementación, no porque se carezca de opciones de políticas técnicas. Esta sección ha señalado que hay problemas técnicos más espinosos, como aquellos referidos a los estándares. Pero hay opciones para hacer frente a estas cuestiones difíciles y se han sugerido algunas. Las opciones en cuestión aún no han sido plenamente exploradas en la bibliografía peruana, razón por la cual esta sección se ha extendido en ilustrar en qué podrían consistir tales opciones. En el Perú, un mayor examen y diálogo de políticas referidas a estos tipos de opciones probablemente resultarían beneficiosos para el sector de la EBI.

Participación y descentralización: poco efecto, cierto potencial⁴⁶

Otros capítulos se han ocupado indirectamente de la cuestión de la rendición de cuentas a los padres de familia. En el capítulo 6 se indicó que el hecho de que la mayoría de estos se encuentren satisfechos con la calidad de la enseñanza impartida en sus centros educativos —cuando las evidencias objetivas sugieren que dicha calidad es muy deficiente— resultaba preocupante, pues creaba un problema de rendición de cuentas. Si los padres están satisfechos, es improbable que se pueda depender de la presión paterna para mejorar la calidad si antes no se hacen mejoras en la supervisión de los centros educativos por los padres de familia. Por otro lado, en el capítulo 7, al examinar los modelos de los centros educativos eficientes y al de Fe y Alegría, se anotó que las mejores escuelas en realidad son aquellas que se concentran en atender a los padres y a la comunidad (aunque no necesariamente aquellas en las cuales los padres de familia están realmente involucrados en el manejo de los colegios). Este capítulo examina la participación local, así como la voz regional o nacional, como instrumentos de la rendición de cuentas.

Las principales conclusiones del capítulo son que, si bien en el Perú hay mucha participación y voz *potenciales*, dada la existencia, en sentido formal, de muchos «espacios» y oportunidades para su expresión, en el sector educación en realidad hay muy poca voz *efectiva* para los padres de familia y ciudadanos comunes (incluyendo al sector privado y a los pobres). Las razones más importantes de esto parecen ser las siguientes:

46. Este capítulo fue preparado parcialmente a partir de la contribución de Flavio Figallo en un informe de consultoría titulado «De altavoces y audifonos en la educación».

- Problemas de acción colectiva clásicos sin resolver; a saber, que los padres no muestran una actitud militante para resolver los problemas de todos los niños.
- Falta de estándares y una percepción de derechos específicamente en torno a la calidad, lo cual hace que para la ciudadanía sea más difícil saber cuándo sus derechos reconocidos legalmente o sus derechos particulares están siendo violados. Esto impide la organización y la manifestación de agravios. En suma, una falta de demanda efectiva de calidad.
- El hecho de que la mayoría de los mecanismos de voz hayan sido capturados por los proveedores.
- Una legislación débil (obligaciones y poderes contradictorios, superpuestos, complejos y que no están claros) regula los cuerpos que implementan la voz.
- Por último, la falta de un poder efectivo que vaya de la mano con la voz y la participación.

Las siguientes secciones documentan estas cuestiones con cierto detenimiento, primero en el ámbito más local —a saber, el centro educativo— y después a niveles más altos. Se indica que, si bien la situación actual no es muy positiva, hay ciertas tendencias que sí lo son, y se hacen algunas sugerencias para acentuar el potencial positivo de la voz y la participación.

9.1. El nivel del centro educativo

En nuestro examen de los centros educativos, advertimos que cerca de 89% de los padres de familia estaban satisfechos con la calidad de la educación que sus hijos reciben. Esto concuerda con los resultados de la Evaluación Nacional, en la cual encontramos un porcentaje similar de satisfacción. El nivel de satisfacción parece no deberse a una falta total de información, como descubrimos en nuestra encuesta. Muestreamos una buena mezcla de miembros y no miembros de APAFA. En general, los resultados corroboran el hecho de que los padres sí están informados (en el sentido literal de estar provistos de información). En primer lugar, 93% de los padres de familia afirma que el director del centro educativo tiene reuniones con ellos para mantenerlos al tanto de los asuntos del plantel. La mayoría simple (aunque no absoluta) de quienes respondieron (40%) afirmó que el principal tema de discusión son los logros de los alumnos. También se brinda una buena cantidad de información acerca del plan de trabajo del centro educativo (25% de los padres mencionó este aspecto). El porcentaje de padres que dijo que los docentes los mantienen informados fue aún más alto: 96%. Y el porcentaje de padres que dijo que la información transmitida se relacionaba con los logros de los niños fue aún más alto que el porcentaje referido a esto mismo, pero con respecto a los directores (78%).

Todo esto a duras penas sugiere una situación en la cual los padres de familia están desinformados acerca de la calidad de la educación simplemente porque no se les da información. La falla está en otro lugar: o bien en la falta de una demanda básica de calidad, o bien en la falta de demanda generada porque no hay ninguna articulación del derecho con la calidad, o expectativas normadas para que los padres se formen sus propias ideas de la calidad (como que un niño debería poder leer

fluidamente al finalizar 2º grado, junto con ejemplos y datos sobre lo que realmente hacen).

Cuando se preguntó a los padres qué les gustaría que la APAFA hiciera más, la mayoría (63%) mencionó que debería proporcionar más infraestructura; solo un padre de familia dijo que la APAFA debería interesarse más por los logros del aprendizaje. Esto nuevamente sugiere una situación en la cual la mayoría de los padres identifica una «buena educación» con el simple acceso a instalaciones, y tiene poca idea de la educación como algo que se relaciona con el desarrollo cognitivo.

El cuadro que emerge es uno en el que en realidad sí se proporciona información, pero en el cual no hay ninguna base normada con que proporcionar información sobre los logros, o no existe una demanda inherente de esta. Cuando se les preguntó si había formatos prescritos para el suministro de información (de cualquier tipo), 86% de los directores respondió que no. Así, si bien por reglamento las APAFA y los padres tienen derecho a la información, y este derecho realmente se aplica, la información proporcionada parece ser ineficaz y carecer de toda referencia a una norma (ya sea una norma referida al tipo de información a suministrar, o a que ella debe ser proporcionada en relación con alguna norma de logros). Apenas 50% de los padres sostuvo conocer cuáles eran sus derechos como padres de familia (e incluso esto parece ser alto, dada nuestra hipótesis principal), pero 50% de estos últimos (25% del total) pudo describir cómo era que tenía idea de dichos derechos. Lamentablemente no les pedimos su opinión acerca de cuáles eran estos derechos, de modo que resulta difícil saber si «sí, sé que tengo derechos» era una respuesta social condicionada, o si constituye más bien una conciencia real de sus derechos reconocidos legalmente o de sus derechos particulares educativos a partir de ciertas normas o expectativas, como el derecho a que sus hijos sepan leer al llegar a determinada edad.

El aspecto positivo de todo esto es que las transacciones de información sí tienen lugar. En este sentido, tal vez se podría avanzar más si hubiese una base común de información sobre el derecho a los logros cognitivos, construida en torno a algunos estándares de aprendizaje. Sin embargo, es evidente que la mayoría de los padres de familia tendrían que ser educados sobre dichos derechos, y que esto tomaría un tiempo considerable. La demanda inherente de calidad resulta baja. Por ende, en ausencia de estándares mucho más sólidos y de educación de los padres de familia, la creencia de que el avance más rápido hacia el poder de dichos padres y la autonomía de los centros educativos podría llevar a un incremento en la calidad de la escuela parece no estar justificada.

9.2. Los niveles por encima de los centros educativos

En los niveles que están por encima de los centros educativos hay un auténtico florecimiento de espacios para la participación educativa. Si la creación de comités, foros, consejos, etcétera, pudiera por sí misma llevar a una mejor educación y a la representación efectiva de quienes se ven afectados por una educación deficiente (los ciudadanos como padres de familia y los usuarios de la fuerza laboral), el futuro educativo peruano estaría asegurado. La siguiente es una lista más o menos completa de los organismos que tienen un papel específico en la educación. También hay entidades

con un papel general social o de lucha contra la pobreza, como las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza; aquí no se les analiza para simplificar las cosas.

- Una asociación nacional de APAFA, la CENAPAFA. (En realidad hay dos, la CENAPAFA y la FENAPAFA, una escisión de la anterior.)
- El Consejo Nacional de Educación.
- El Foro Educativo.
- La Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología del Poder Legislativo.
- En el plano provincial, el Consejo Participativo Local de Educación (COPALE), asociado con la UGEL.
- En el plano regional, el Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE), asociado con la Dirección Regional de Educación (DRE).
- En el centro educativo, la APAFA y el Consejo Educativo Institucional (CONEI).
- Además de estos organismos, hubo procesos de consulta nacional en torno a las políticas educativas. Algunos de ellos se fusionan entre sí, de modo que resulta algo difícil afirmar cuántos ha habido, pero en el transcurso de la última década se han efectuado tres o cuatro procesos distintos de consulta de políticas educativas formales, de escala bastante grande y razonablemente bien informados.

Como ya se indicó, en teoría, si estos organismos y procesos funcionaran bien, la voz de los ciudadanos quedaría bien representada y oída. Sin embargo, estos no trabajan tan bien como sería de esperar. Los siguientes son los principales problemas, ilustrados mediante referencias a organismos y procesos particulares.

Muchos de estos organismos simplemente han sido capturados por intereses particulares. Puede decirse que la CENAPAFA y la comisión del Congreso, por ejemplo, han caído en manos de los docentes, y parecen hablar y representar a estos y no a la ciudadanía. Además, su creación habría sido fomentada por partidos o movimientos políticos, no espontáneamente por los ciudadanos o como resultado de esfuerzos legislativos multipartidarios. El Foro Educativo está conformado por ciudadanos prominentes, la mayoría de los cuales son educadores profesionales en algún sentido (por ejemplo, ex ministros o funcionarios de alto nivel de la rama ejecutiva) y forman parte del *establishment* de los proveedores. La CENAPAFA, supuestamente una organización de los padres de familia, rara vez toma posiciones que difieren de las del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP), y está dirigida por un ex docente que es miembro de este sindicato. La comisión del Congreso está formada fundamentalmente por ex docentes (una mayoría simple pero no absoluta) y la mayor parte de su trabajo legislativo tiene que ver ya sea con la creación de empleo para los profesores, o mejoras en sus condiciones laborales.

Las razones por las cuales se da esta captura tienen que ver con los problemas clásicos de la acción y la información colectivas. En primer lugar, los padres están informados deficientemente (pero activamente, como ya se indicó). Además, para la mayoría de ellos no es racional hacer contribuciones monetarias y ser activistas a niveles superiores al del centro educativo: un clásico problema de independientes (*free-riders*) en la acción colectiva. Este último problema queda agravado por el hecho de que las escuelas públicas son sumamente heterogéneas. Así, el problema del

independiente es creado no solo por el problema usual de costos dispersos y la sensación de que si uno no toma medidas otros lo harán, sino por el hecho de que los actores que tienen esta sensación varían desde los muy pobres y rurales a los relativamente acomodados y urbanos. Esto hace que sea difícil generar las contribuciones financieras necesarias para defender una visión común, lo cual genera un vacío. Este espacio, entonces, es «capturado» por aquellos cuyos intereses están muy concentrados: los docentes.

En suma, en el Perú, al igual que en la mayoría de los países pobres, no parece probable que se pueda depender de la voz agregada —la que surge espontáneamente de la ciudadanía— para presionar a las unidades ejecutivas o a los proveedores de servicio. Aquella existe para resolver problemas de la acción colectiva, pero es captada fácilmente por los intereses de los proveedores. Igual sucede con los organismos que de otro modo actuarían como vigilantes del estamento ejecutivo. Ellos también adolecen de un problema de acción colectiva. Los atajos a la rendición de cuentas a través de los grupos de presión ciudadana, que las sociedades pueden usar cuando el organismo legislativo no es representativo y quienes deciden las políticas no responden a las necesidades de la ciudadanía, parecen estar bloqueados, al menos por el momento.

El Consejo Nacional de Educación (CNE) es un órgano especializado consultivo nombrado por el Ministro de Educación. Por ello, desde un punto de vista estructural, parece difícil que pueda desempeñar una función crítica o vigilante, y en efecto no lo hace, dado que parece tener pocas opiniones que critiquen a la unidad ejecutiva, y se desempeña más como un grupo que produce opiniones técnicas y apoyo para esta. Además, el 40% del liderazgo del CNE se superpone con el Foro Educativo, que como ya se indicó, está conformado más por proveedores que por ciudadanos usuarios del sistema. Una vez más, el CNE parece representar a los proveedores. Los pocos ciudadanos que no son proveedores —por ejemplo, los representantes del sector privado o de los padres— parecen ser relativamente inactivos y, como ya se dijo, son pocos. Sin embargo, su secretaría técnica (por oposición al Consejo *per se*) sí tendría algo de independencia del *establishment* tradicional de los proveedores, a juzgar por los antecedentes profesionales de los técnicos.

Tanto el Foro Educativo como el CNE parecen en ocasiones una colección de consultores y pensadores individuales dedicados a la producción de estudios o posiciones de política para el gobierno o los donantes. Asimismo, parecen implementar proyectos de provisión directa de servicios o experiencias piloto, o de consultoría, en ocasiones empleando el financiamiento de los donantes. De este modo, por lo menos parte de su función sería más característica de ONG de implementación y consultoría, en lugar de una auténtica defensoría. Esto indudablemente tiene que ver con sus fuentes y modalidades de financiamiento.

Hay nuevas organizaciones relacionadas con los procesos de descentralización, a saber los COPARE y COPALE. Estos son organismos regionales o provinciales que desempeñan un papel legislativo o representativo en los ámbitos regional y local, como contrapartes de la DRE y UGEL. La legislación que creó estas instituciones es sumamente reciente y el reglamento específico sigue en borrador. Muchas de estas instituciones o bien aún no funcionan, o todavía lo hacen de modo incipiente. Lamentablemente, el marco regulador en ocasiones es ambiguo: muchas de sus atribuciones se

superponen, son contradictorias, incompletas o están sometidas a la dirección ejecutiva subnacional (la DRE o la UGEL). La representatividad de estos organismos, que actualmente viene siendo reglamentada, es corporativista antes que representativa o democrática, y por ello es probable que sea capturada por los proveedores.

Además de los organismos, hubo procesos de consulta a gran escala, a menudo encabezados por ellos. En 1997, el Foro Educativo promovió un Acuerdo Nacional en oposición a las políticas del Ministerio de Educación en la era de Fujimori. En 2001, el entonces ministro del ramo inició un proceso consultivo a escala nacional y fijó el tono de la política educativa en la era post-Fujimori. Este proceso fue muy amplio, estuvo muy bien organizado y produjo muchos volúmenes de información bien presentada. En 2002 se impulsó otro proceso consultivo para legitimar y, en cierta medida, configurar la nueva ley educativa que eventualmente surgiría en 2003. Por último, en 2004 y 2005 hubo un proceso que llevó al Pacto Social de Compromisos Recíprocos y al Proyecto Educativo Nacional. Muchos de los miembros actuales del CNE asumieron puestos de liderazgo en estos procesos de consulta. Además, dichos procesos crearon conjuntos consistentes de resultados y recomendaciones. Esto se debe en parte al hecho de que muchos de los actores que generalmente participan en esfuerzos de este tipo lo hacen proceso tras proceso. Sin embargo, dadas su naturaleza y su ancha base y atractivo, las recomendaciones tienden a ser listas bien intencionadas; las cuestiones más difíciles y controversiales se evitan y se dejan para después.

9.3. ¿Una forma de avanzar en la voz y la participación? Oportunidades y peligros de la descentralización

Una fuente posible, pero insuficiente, de esperanza es que todas estas instituciones son nuevas y, por tanto, constituyen una tendencia positiva. Sin embargo, este no es exactamente el caso. La forma básica de la mayoría de ellas es bastante vieja, pero en el transcurso del tiempo han tenido que experimentar diversos cambios en su base legal. Algunas versiones de las APAFA existen en la ley y la práctica desde 1941, pero la CENAPAFA es una creación mucho más reciente, aparentemente auspiciada en gran medida por intereses políticos partidarios. El Foro Educativo fue creado en 1992. El CNE tiene antecedentes que se remontan hasta 1959, aunque la legislación específica solo apareció en 1982. Se mencionó nuevamente en la legislación en 1992, pero no fue sino hasta 2002 que fue creado plenamente con un decreto antes que con una ley. El CNE supuestamente debe contar con su propia ley, pero hasta ahora no es así. Sin embargo, aunque estas instituciones han existido por largo tiempo, es cierto que su evolución más reciente les da una mayor capacidad para conseguir la rendición de cuentas. Por ejemplo, hace muy poco las APAFA recibieron poder para exigir la rendición de cuentas por los resultados del aprendizaje. Así, este movimiento al menos va en la dirección general correcta.

El proceso de descentralización es otra razón para ser optimista. No cabe duda de que las regiones más progresistas avanzarán antes que las demás, creando laboratorios de rendición de cuentas y representatividad que podrán ser modelos para otras regiones o provincias. En efecto, algunas regiones vienen avanzando por delante del gobierno nacional y están creando planes regionales de educación (Proyecto Educativo

Regional), aun cuando el Proyecto Educativo Nacional no está terminado y las normas con que diseñar el Proyecto Educativo Regional ni siquiera están claras.

Otra fuente de esperanza es que estas instituciones al menos realicen cierta rendición de cuentas para que haya continuidad, y un «hogar» institucional para la permanencia de las políticas. Uno de los principales problemas que el Perú enfrenta es la extrema inestabilidad de las políticas educativas, causada por el hecho de que en las últimas décadas los ministros han sido cambiados cada ocho meses. Muchas instituciones, como el Foro Educativo y el CNE, se encuentran poblados por ex ministros y ex funcionarios de distintos ministerios. Dados su prestigio y su «poder de convocatoria», estas instituciones en realidad son capaces de exigir cierta rendición de cuentas con respecto a la prolongación de las políticas principales, y dar continuidad al pensamiento en torno a cuestiones de política fundamentales. Sin embargo, para terminar la agenda, el Perú podría considerar varias opciones de política.

En primer lugar, la rendición de cuentas y su base en la participación y la voz debería comenzar en el menor nivel posible. La más reciente ley peruana, la Ley General de Educación, crea el espacio legal para dar más poder al Consejo Educativo Institucional (CONEI). Los CONEI podrían ser reglamentados para que representen a los padres de familia, dando a estos una mayoría estatutaria. La capacidad de los padres para exigir la rendición de cuentas podría incrementarse si los centros educativos recibieran un financiamiento per cápita directo y los CONEI tuvieran que aprobar el presupuesto que planifica el uso de dichos fondos. Se podría dar más poder a los padres si se desarrollaran y popularizaran unas expectativas numéricas estandarizadas del aprendizaje, para que así comenzaran a ver estos niveles de aprendizaje como derechos, y si se crearan formatos estandarizados de medición y de reporte. Por último, los CONEI podrían tener un papel más decidido en la evaluación y selección de los docentes, también a partir de los estándares de desempeño (que tendrían que crearse primero).

En segundo lugar, la legislación y la reglamentación relativas a los organismos de participación locales y regionales deberían ser más claras y simples. Los poderes y obligaciones de estos organismos deberían ser menos contradictorios y superpuestos con los de otros organismos, en contraste con la situación actual, en la cual todos están aparentemente involucrados en, o a cargo de, la misma tarea. Además, estos organismos deberían ser menos dependientes de la unidad ejecutiva regional o local, así como nacional (las DRE y las UGEL), y podrían dárseles más poderes reales (por ejemplo, el poder para aprobar ciertos presupuestos).

En tercer lugar, parte de los mecanismos de participación nacionales deberían recibir un financiamiento más sólido, permanente e independiente de los ministros de turno. Para evitar que los cargos financiados de este modo se conviertan en sinecuras semiacadémicas, y con ello impedir que las instituciones se vuelvan irrelevantes, la selección para las juntas directivas y las direcciones ejecutivas de las instituciones debería ser competitiva y por un plazo limitado. Podrían crearse los indicadores de desempeño de las instituciones, a partir de la producción de una retroalimentación relevante para las políticas y funciones de vigilancia. Sería necesario resistir todo intento de hacer que la representación en estos organismos sea corporativa (un representante del sindicato, uno de los padres de familia, etcétera).

La descentralización educativa en el Perú ha comenzado; un marco legislativo y normativo básico viene tomando forma. Sin embargo, al momento de la redacción de este documento, el estado de la descentralización en la práctica (e incluso en los reglamentos) es tan confuso que resulta imposible predecir si los problemas aquí detallados van a empeorar o mejorar. Hay varias opciones para usar la descentralización con el fin de mejorar la calidad, pero también existen varios peligros. Ni estos —ni tampoco las oportunidades— son todavía reales. Es probable que maximizar el potencial demande un trabajo significativo a la hora de estructurar un régimen nacional de rendición de cuentas. El nivel requerido se examina más adelante.

En el lado positivo, la descentralización podría tener un impacto favorable si los liderazgos regionales (el presidente regional, el «gerente social» y el jefe de la DRE) se ven forzados a asumir la responsabilidad por la calidad de la educación en sus jurisdicciones, tienen que competir entre sí (o al menos a compararse entre ellos), y se les da la autoridad necesaria para resolver problemas. Esto demandaría, por ejemplo, contar con información comparativa sobre el desempeño de los centros educativos sobre una base región por región (pues presumiblemente la mayor parte de la autoridad estará a este nivel y al del centro educativo), y que se la difunda entre la ciudadanía y los organismos representativos regionales (tanto los generales —a saber, el Consejo Regional y el Consejo de Coordinación Regional, por ejemplo— como los específicos, esto es el Consejo Participativo Regional de Educación), para que así estos dos grupos hagan que las unidades ejecutivas locales (como la DRE) tengan que rendir cuentas por el desempeño de los centros educativos. Esta información puede ser utilizada por el Gobierno Nacional (o la sociedad civil) para profundizar la rendición de cuentas de las autoridades regionales a su ciudadanía local publicando datos comparativos.

Sin embargo, las autoridades regionales tendrían que tener capacidad plena para responder a los problemas que surjan en los datos de desempeño comparativo. Por ejemplo, deberían tener poder para trasladar personal, asignar recursos a problemas particulares e innovar. En este sentido, la descentralización podría aprovechar el hecho de que algunos líderes regionales sean más innovadores y estén más interesados por la educación que otros. Con la descentralización, el país contaría con una mayor variedad de enfoques sobre la forma de resolver problemas; las regiones pueden experimentar con diversas prácticas y así mejorar la probabilidad de que surjan las mejores prácticas. Pero para que el país como un todo se beneficie con esta diversidad de prácticas, se requiere de un proceso centralizado de estudio y difusión de las buenas prácticas. Pocos países de América Latina (si hay alguno) han logrado estructurar este tipo de sistemas para beneficiarse con la descentralización. Dista de estar claro si la descentralización, a medida que va tomando forma en el Perú, viene dirigiéndose en la dirección necesaria para mejorar la calidad.

También hay varios peligros. Un riesgo claro es el de la confusión. La actual legislación viene creando en el Perú tal variedad de organismos de participación y de tipo parlamentario, y con un lenguaje tan vago, que la confusión en torno a los papeles y los conflictos jurisdiccionales es poco menos que inevitable. (Y en muchos casos una jurisdicción recibe, en la práctica, el control de otra vecina si una de ellas es considerada débil, en lugar de hacer que el control revierta al nivel superior. De este modo, algunas UGEL más fuertes tienen autoridad ejecutiva sobre otras más débiles, en

lugar de que el control de estas últimas revierta a la DRE. Esta es una receta para el caos y el conflicto, y eso efectivamente es lo que se constata repetidas veces a lo largo de todo el Perú.) Al mismo tiempo, las unidades ejecutivas (como las DRE y UGEL) tienen líneas de rendición de cuentas tanto horizontales (a su propio Gobierno Regional) como verticales (a los ministerios nacionales, en particular Educación y Economía), que se superponen y no están del todo claras.

Esto puede llevar a la confusión y a la evasión de responsabilidades, lo que efectivamente sucede. Por último, aunque la mayor parte de la educación, como competencia sectorial, está asignada a las regiones, la realidad es que una región es tan grande que, en términos del triángulo de rendición de cuentas examinado, los ciudadanos no se encuentran lo suficientemente cerca de la cima de la pirámide como para hacer que el mecanismo de voz sea mucho más poderoso que si la cumbre fuera, simplemente, el Gobierno Nacional. Y los diseñadores de políticas y el nivel regional tampoco se encuentran lo suficientemente cerca de los puntos de entrega (los centros educativos) como para hacer que las normas sean más fuertes o más sensibles a las condiciones locales, o para hacer que la detección de problemas en los colegios sea más fácil. En suma, que un centro educativo sea uno de cinco mil (en una región) o uno de cuarenta mil (en el país), probablemente no hará mucha diferencia práctica para la rendición de cuentas, incluso si hiciera alguna diferencia para las adaptaciones locales y las preferencias de los clientes.

En este sentido, lo que en última instancia podría acercar el servicio a la ciudadanía como para marcar una diferencia significativa en los logros del aprendizaje es cierta autonomía de los centros educativos (contemplada en la actual Ley de Educación, pero aún sin aplicar) más que la descentralización regional o distrital, orientada a la autonomía de las prerrogativas administrativas como el control sobre los docentes, pero con estándares y pruebas centralizadas. La mayoría de las recomendaciones en lo que resta de este informe están dirigidas a profundizar este tipo de rendición de cuentas localizada.

Recomendaciones de política

Este capítulo resume las principales recomendaciones de política aplicables al sector educación, surgidas del análisis efectuado en todos los capítulos anteriores, y que tratan acerca de los aspectos de política claves: la calidad y su distribución. Algunos capítulos —como el 5, sobre la deserción, y el 8, sobre la educación bilingüe— incluyen recomendaciones específicas que aquí no se reproducen.

10.1. Estándares

Se necesitan estándares en tres áreas cruciales: aprendizaje (estándares de resultado), servicio a las comunidades y a los centros educativos (estándares de «proceso»), y asignación de recursos. Sin estándares, la rendición de cuentas es o bien imposible, o bien consume demasiada energía social en costos de transacción; los estándares son la moneda o los «pesos y medidas» de la rendición de cuentas, y ayudan a economizar en los costos de transacción. De igual modo, es solo la aplicación de estándares lo que da significado a la noción de derecho a la educación cuando existe la matrícula masiva. Así, los estándares son la clave no solo de la eficiencia, sino también de un enfoque orientado a los derechos a la calidad y a la equidad de la calidad. El término «estándares» se refiere en general a tres tipos de cosas: (i) formas estandarizadas, simplificadas y transparentes de hacer las cosas, de modo tal que reduzcan los costos de discreción y transacción, como la asignación de recursos mediante fórmulas basadas en la matrícula (o la asistencia) y la pobreza; (ii) fijar una métrica de desempeño —como el desempeño en la lectura, medido por una prueba o por estándares de servicio para que las UGEL brinden servicios a los centros educativos— que no establezca objetivos reales para un nivel

en dicha prueba, y (iii) fijar los objetivos, como por ejemplo alcanzar cierto nivel en una prueba de lectura.

El Perú necesita estándares de aprendizaje mucho más claros, en particular en los primeros grados, y requiere concentrarse en los logros de lectura. Dichos estándares deben ser desarrollados y difundidos. El enfoque actual es demasiado vago. La necesidad de una adaptación local y regional viene usándose como una excusa para la mediocridad. Es posible desarrollar estándares que se encuentren localmente adaptados y, sin embargo, proporcionen tanto la ambición como una métrica para la rendición de cuentas. Debe resistirse el deseo de desarrollar simultáneamente estándares para todo el sistema. El Perú necesita comenzar con estándares de *lectura* (y tal vez de escritura) y con los *primeros grados*. Deben ser simples, concentrarse en las capacidades y ser particularmente significativos para docentes y padres de familia.

En lo que respecta a la lectura, el Perú debería desarrollar primero una métrica simple y universal aplicable a todo niño en cada centro educativo (y publicitar los logros en los colegios a partir de esta métrica), con miras a alcanzar una meta (por ejemplo, sesenta palabras leídas correctamente por minuto para finales de 2º grado) en cinco años. Los estándares deberían concentrarse en la comprensión como objetivo, y en la fluidez de la lectura como un instrumento de medición importante. Estos deberían ser específicos a los grados, o tal vez incluso a los semestres dentro del año escolar. Los estándares más simples de los primeros grados deberían desarrollarse primero, y el resto del sistema —es decir, los grados posteriores— podría tratarse después. La idea es no fijar el sistema en la alfabetización en los grados iniciales, sino *comenzar* allí cronológicamente y en términos de prioridad, como la base de todas las capacidades posteriores. Si los estándares para los grados iniciales no pueden ser establecidos y cumplidos, entonces la prognosis para los grados más avanzados no será buena.

Los estándares deben tener en cuenta la diversidad cultural y regional, y seguir siendo estándares. Esto se puede hacer en diversas formas a las cuales el Perú aún no ha dedicado suficiente atención. Podrían, por ejemplo, desarrollarse sistemas de transferencias fiscales compartidas que requieren de un esfuerzo local, para estimular estándares aplicables a regiones particulares, o su adaptación a la educación bilingüe intercultural (EBI).

Una concentración en los estándares de aprendizaje que el Perú podría considerar es un examen al terminar secundaria. Sería posible generar este proceso gradualmente y con menos conflicto si, por ejemplo, se creara un premio nacional para aquellos alumnos que aprobaran un examen que inicialmente sería voluntario (solo los que desearan el premio lo tomarían, aunque sería deseable que lo tomaran centros educativos antes que personas, por las razones examinadas en el capítulo sobre la deserción). De encontrar este proceso aceptación social, y a medida que lleva a un refinamiento del examen de egreso, este podría hacerse obligatorio. Este tipo de examen tiende a impulsar la presión de los padres de familia y los alumnos para que los centros educativos rindan cuentas, y esta presión a su vez tiende a chorrear a las escuelas de primaria (como centros educativos alimentadores), aunque eso toma mucho tiempo. Sería posible crear sistemas de premios sensibles a las condiciones de partida diferenciales, por ejemplo otorgando premios en los centros educativos (p. e., si todo

un colegio se ofrece a participar en el sistema), premiando a los que obtienen las notas más altas en cualquier escuela dada, reconociendo el progreso antes que el logro real, o empleando controles estadísticos que creen grupos de pares (como en el Sistema Nacional de Evaluación de Docentes de Chile [SNED]).

Los estándares de servicio o de proceso deberían desarrollarse a lo largo del tiempo mediante la observación de prácticas exitosas bajo condiciones difíciles o promedio. Podría estudiarse a los centros educativos que tengan un mejor desempeño que los demás bajo condiciones similares, y las buenas prácticas que realizan deberían eventualmente conducir a las normas y estándares procesales. La práctica actual en el Perú es que estas normas procesales estén basadas en teorías vagas y en necesidades burocráticas, antes que en la práctica y la necesidad del centro educativo. La siguiente generación de investigaciones educativas peruanas debería concentrarse en esto.

También deberían crearse estándares para la selección de docentes, plasmados en los exámenes que tendrían que aprobar antes de que se conviertan en docentes, y estos se deberían coordinar con los estándares de la capacitación de docentes preservicio. El Perú viene considerando estas cuestiones en la redacción de la nueva ley de la carrera pública magisterial y en los debates sobre la acreditación de las instituciones de formación de docentes. Una nueva escala de la carrera, que prometa mejor paga a los docentes más eficientes, ayudaría a retener y atraer a los mejores.

También se requieren mejores estándares de financiamiento, en particular a medida que el país se descentraliza y se incrementa la autonomía de los centros educativos con la nueva legislación. Esto debería tomar la forma de una transferencia de fondos y de recursos físicos basada en una fórmula: de la escala nacional a las regiones, y de estas a los centros educativos. Las fórmulas reducirán los costos de transacción e incrementarán la transparencia y la confianza. Además, permitirán orientar el gasto donde más se necesita, tanto en términos de equidad como de resultados. Por último, pueden permitir que surja un sentido de «derechos», pues los centros educativos y los padres tendrían una idea más clara del financiamiento mínimo al cual tienen derecho. Se podría crear un financiamiento mínimo por alumno, por ejemplo financiando un paquete mínimo básico de artículos que incluya papelería, suministros para el aula, materiales de limpieza y así por el estilo. El paquete podría ser más generoso en las regiones más pobres.

Finalmente, las UGEL o la unidad administrativa situada por encima del centro educativo deberían también fijar estándares de servicio a los colegios, y estos debieran fijarlos para los padres de familia y las comunidades. Estas dos últimas instancias, a su vez, deberían calificar a los centros educativos, que deberían, por su parte, calificar a las UGEL. Sería recomendable publicar datos comparativos. Los objetivos de estos estándares deberían definirse después de unos cuantos años.

10.2. Rendición de cuentas

Aunque para la rendición de cuentas se necesitan los estándares, ya que de otro modo no habría ninguna métrica con la cual hacer responsable a nadie, es cierto que estos no pueden hacer mucho sin la presión de la rendición de cuentas. Alcanzar un estándar demanda un esfuerzo; la falta de este debería ser castigada, y su presencia premiada.

Por eso, para impulsar la rendición de cuentas se necesitan incentivos. Para incrementar la presión de la rendición de cuentas se debe dar los siguientes pasos:

- Medir los resultados en todos los centros educativos en áreas claves del conocimiento, no solo en una muestra de ellos, concentrándose primero en la lectura en los grados iniciales. Comenzar a publicar los datos sobre los resultados del aprendizaje y las transferencias fiscales de modo regular, idealmente hasta el nivel del centro educativo. Publicar datos de los resultados y gastos promedio hasta el nivel regional. Asegurar que los datos sean presentados en relación con estándares, pero también con la capacidad y la desventaja, empleando los conceptos simples del «valor agregado», y en cualquier momento poner más énfasis en las tendencias antes que en los niveles. El sistema debiera evitar reportar sobre la base del «aprobado», o empleando estándares para la retención de los alumnos.
- Asegurar que las organizaciones de padres de familia de los centros educativos tengan el poder de hacer que estos últimos rindan cuentas, asegurándoles, por ejemplo, una mayoría estatutaria en los CONEI, y obligando a los colegios a reportar a los padres sobre los estándares de logro y los recursos recibidos y utilizados, siguiendo formatos simples y preestablecidos. Las APAFA deberían rendir cuentas a los directores y al Estado. Los padres deberían tener voz y voto en la promoción y selección de directores y docentes. Esto servirá como incentivo para que los docentes trabajen con miras a satisfacer a los clientes finales. Sin embargo, y como ya se indicó en otro lugar, es importante que los clientes estén bien informados acerca de los estándares de aprendizaje.
- Estimular una mayor autonomía en el centro educativo, tanto para los directores como para los padres de familia, por ejemplo en la obtención de materiales y la asignación de insumos, siempre y cuando haya una rendición de cuentas del presupuesto y de los resultados. Esto puede estimularse con transferencias fiscales a los centros educativos basadas en fórmulas, por oposición al suministro directo de insumos físicos.
- Experimentar de modo más extensivo con la administración no gubernamental de los centros educativos con financiamiento público, similar a la experiencia de Fe y Alegría. Reducir la actual naturaleza *ad hoc* de estas experiencias, creando formatos y contratos más estandarizados para la administración, y mejorando la evaluación comparativa de las experiencias según los resultados y la medición de costos. Difundir los resultados.
- Las UGEL deberían experimentar la contratación de proveedores de servicio. Se debería pedir a los centros educativos que califiquen los servicios proporcionados por las UGEL o los proveedores de servicios, y usar esta información para modificar el comportamiento de los proveedores e impulsar su selección. La permanencia y el ascenso del personal de la UGEL deberían quedar ligados a las calificaciones de los centros educativos. De igual modo, el proceso para promover y mantener en el puesto al personal de los colegios (director y docentes) debería ser informado por la calificación que los padres de familia hacen de los centros educativos.

10.3. Apoyo

La presión de la rendición de cuentas construida en torno a los estándares llevará a mejores resultados solo si se supone que todos los actores cuentan con la información y las capacidades necesarias para alcanzar los estándares. Este no parece ser el caso del Perú. Por dicha razón, el apoyo es el tercer aspecto importante en el cual se necesitan mejoras cualitativas.

- El apoyo es un área que requerirá trabajos de implementación, y por ende el que más financiamiento necesita. Fijar los estándares y los sistemas de rendición de cuentas demandará capacidad y creatividad técnica, así como la construcción de consensos y de diálogo (voluntad política). Pero desarrollar y emplear los sistemas de apoyo, además, utilizará gran cantidad de recursos escasos (en particular recursos humanos), lo que debe mejorarse a lo largo del tiempo.
- Los docentes necesitan un apoyo y un acompañamiento mucho más intensivo para que logren alcanzar los estándares de aprendizaje. No es probable que funcione un apoyo general y de baja intensidad. En lugar de ello, se requiere un acompañamiento semanal, o al menos mensual, basado en resultados medidos, por lo menos durante los primeros años. Se necesita experimentar con capacitación masiva e intensiva de docentes en el desarrollo del currículo de todo un año, y con objetivos específicos y mensurables (estándares). Esto debería comenzar con la lectura, en los primeros grados, y luego ser extendido a las demás capacidades y a grados posteriores.
- Las organizaciones de padres de familia deben ser capacitadas en el modo de hacer que los centros educativos rindan cuentas de su desempeño con respecto a los estándares, así como en cuestiones presupuestarias y financieras. Esto debería incluir el desarrollo de formatos de reporte y la capacitación acerca del modo de usar los formatos para presionar a los centros educativos. Por otro lado, se debe establecer una clara distinción entre los papeles de gobierno o de rendición de cuentas, que son positivos, y la administración diaria de los padres de familia, que probablemente sería negativa. Tanto los padres como los directores tienen que ser educados en torno a este punto.
- Los directores de escuela necesitarán capacitación para realizar su nueva rendición de cuentas a los padres y desempeñarse alcanzando el nivel de los estándares, tanto de resultado como de proceso.
- También se necesita apoyo para que los centros educativos y las UGEL hagan un uso vigoroso de la información relativa al desempeño, para así impulsar las decisiones en torno al avance y la paga del personal. Esta no será una tarea fácil.
- Las UGEL y otras instituciones intermediarias (como las DRE) se encuentran sumamente subequipadas como para dar apoyo a los centros educativos en asuntos pedagógicos o administrativos. En este momento desempeñan una función más de control y acoso, en el peor de los casos, o en los mejores una función de reporte vertical o de rendición de cuentas hacia arriba. En lugar de ello, el personal de la UGEL debería ser capacitado para apoyar la rendición de cuentas de los centros educativos a los padres y la comunidad, tomando conciencia de que estos son la primera línea de la provisión de servicios y que son

la cara de la «calidad» del sistema. Los gobiernos regionales y nacional deberían, a su vez, rendir cuentas a las UGEL y a los centros educativos. Es importante fortalecer la capacidad de las UGEL para apoyar pedagógicamente a los colegios. En la mayoría de los casos, esto tomará demasiado tiempo. Entretanto, se pueden desarrollar experimentos de tercerización de las funciones de apoyo de los centros educativos a ONG y universidades, en distritos completos o incluso en regiones. Sin embargo, dicho apoyo debería orientarse explícitamente a ayudar a los colegios a realizar la rendición de cuentas por los estándares, y no ser una simple capacitación general en teoría y principios pedagógicos (lo que actualmente es demasiado común). Por último, este apoyo debería ser calificado con fines de rendición de cuentas (véase arriba).

- ***Pari passu***, debería desarrollarse un apoyo presupuestario global, en forma de un incremento en el gasto (para pagar los recursos necesarios con que proporcionar todo el apoyo antedicho, pero también para financiar otras mejoras no examinadas), una vez que los diversos sistemas mencionados comiencen a ser desarrollados y aplicados. Es improbable que todas estas formas de rendición de cuentas produzcan resultados si se mantienen los actuales niveles de apoyo presupuestario a la educación. Por ejemplo, es probable que los niveles de apoyo y capacitación necesarios para mejorar el desempeño de los docentes sean masivos. Pero de proporcionarse antes de desarrollar formas apropiada de rendición de cuentas, el apoyo en el gasto tenderá a fluir a lo largo de los canales actuales (ampliación en el número de docentes y centros educativos). El gasto no tenderá a fluir hacia un apoyo a la rendición de cuentas basado en estándares. Si bien dichos canales eran apropiados cuando el objetivo era incrementar la cobertura, resultan inadecuados cuando se trata de mejorar la calidad; sin embargo, esto es en lo que los sistemas han sido «capacitados», y lo que los grupos de interés apoyan.
- El apoyo fiscal debería ser estandarizado (o impulsado por fórmulas), como ya se indicó. Una forma simple de llevar esto a cabo es hacer que el financiamiento sea impulsado por la matrícula (o la asistencia). El financiamiento total (el de personal inclusive), desde el nivel nacional hasta el regional, podría ser impulsado por la matrícula, tal vez con cierta diferenciación por la densidad poblacional o la pobreza. Para el financiamiento del nivel regional al de los centros educativos, inicialmente la fórmula podría cubrir solo el gasto no destinado al pago de personal, y dar más apoyo a los pobres empleando criterios como la ubicación geográfica del centro educativo.
- Por último y en relación con el apoyo presupuestario, está el gasto en docentes. Dado que este consume la gran mayoría de los recursos presupuestarios, su financiamiento constituye la parte más importante del apoyo al sector educación. El gasto en docentes se ha incrementado significativamente en años recientes, pero el Perú tenía ya una oferta excesiva de profesores incluso antes de dichos incrementos. Y estos docentes podrían no ser de la calidad y el nivel de capacidades que la sociedad necesita. Si no están ligados a una mejor selección, incentivos y desarrollo de capacidades, los incrementos salariales no producirán mejores docentes: solo traerán un mayor exceso en la oferta. En este

momento, en lugar de incrementos salariales, se debería poner el énfasis en un control de calidad mucho más riguroso al ingreso (una selección mediante la competencia basada en capacidades y conocimiento; esto es, una selección y capacitación basada en estándares) y una mejor selección en la carrera, incluyendo medidas para animar a los docentes deficientes a que abandonen la profesión.

Anexo 1

DOGO

Había un perrito gordo y peludo llamado Dogo. La familia con quien vivía lo quería mucho.

Dogo era un perro obediente, cuidaba la casa, pero no comía toda su comida.

Un día salió de paseo con su amo Lucas y se perdió. Lucas se puso triste, pero felizmente Dogo apareció al rato. Lucas lo cargó y lo llevó a su casa.

Preguntas de comprensión (van en otra hoja)

1. ¿Cómo se llamaba el perro?
2. ¿Con quién vivía el perro?
3. ¿El perro comía toda su comida?

Anexo 2

Clasificación y frecuencia de actividades del salón (dos observaciones por aula)

Actividad principal	Subactividad	Casos observados	Clasificación del valor pedagógico
El profesor explica un tema	Los niños escuchan atentamente	12	Mediano
El profesor trabaja con grupos de niños	El profesor trabaja con algunos niños, otros sin actividad específica	8	Mediano
Actividad de transición	El profesor intenta organizar la clase	7	Bajo
El profesor dicta a todos los niños	Algunos niños escuchan o copian, otros leen por cuenta propia o están distraídos	6	Bajo
Salón sin actividad específica	Caos, resulta imposible establecer la actividad predominante	6	Bajo
El profesor no tiene una actividad específica	El profesor habla de un modo casual, sin objetivo alguno	5	Bajo
El profesor dicta a todos los niños	Casi todos los niños copian o atienden	4	Mediano
El profesor trabaja con grupos de niños	El profesor supervisa trabajo grupal	4	Alto
Los niños trabajan en la pizarra	Otros niños atienden o copian	4	Mediano
Salón sin actividad específica alguna	No hay profesor en el salón	3	Bajo

Actividad principal	Subactividad	Casos observados	Clasificación del valor pedagógico
Salón sin actividad específica alguna	El profesor conversa con algunos alumnos	3	Bajo
El profesor dicta a todos los niños	La mayoría de los niños no hacen nada y no prestan atención	2	Bajo
El profesor explica un tema	La mayoría de los niños no hacen nada y no prestan atención	2	Bajo
El profesor trabaja con grupos de niños	El profesor trabaja con algunos niños, otros no tienen una actividad específica	2	Bajo
Los niños trabajan en la pizarra	Algunos niños atienden o copian, otros leen por cuenta propia o están distraídos	2	Mediano
Actividad de transición	El profesor distribuye libros y materiales	2	Mediano
Salón sin actividad específica	Cada niño por cuenta propia, sin participación del profesor	2	Bajo
El profesor explica un tema	La mayoría de los niños no hace nada y no presta atención	1	Bajo
Salón sin actividad específica	El profesor escribe en la pizarra sin un objetivo aparente	1	Bajo
Salón con alguna actividad específica de los niños	Los niños leen a los demás	1	Bajo
Salón sin actividad específica	El profesor está ausente, los niños están fuera del salón	1	Bajo
Salón sin actividad específica	Práctica de danza fuera del salón	1	Bajo
Niños trabajan en la pizarra	La mayoría de los niños no hacen nada y no prestan atención	0	Bajo
Niños trabajan en la pizarra	Otras	0	Mediano
Niños trabajan juntos	Lectura en voz alta juntos	0	Alto
Niños trabajan juntos	Leen por turnos	0	Mediano
Niños trabajan juntos	Trabajan en una tarea común con la supervisión activa del profesor	0	Alto
Salón sin actividad específica	Los niños trabajan en un examen	0	Mediano
Salón sin actividad específica	Los niños trabajan sin supervisión del profesor	0	Bajo

Bibliografía

- Abadzi, Helen. 2004. «Education for All or Just for the Smartest Poor?» *Prospects* vol. 34, pp. 271-289.
- ACTFL. S/f. «Standards for Foreign Language Teaching: Preparing for the 21st Century». En: <http://www.actfl.org/files/public/execsumm.pdf>. Consulta realizada el 11 de junio de 2005.
- Alcázar, Lorena. 2004. «Agenda nacional de reformas económicas en Perú: El Sector Educación». Lima: GRADE.
- Alcázar, Lorena y Nancy Cieza. 2002. *Hacia una mejor gestión de los centros educativos en el Perú: el caso de Fe y Alegría*. Lima: Instituto Apoyo y CIES.
- Arregui, Patricia, Hugo Díaz y Barbara Hunt. 1996. *Problemas, perspectivas y requerimientos de la formación magisterial en el Perú*. Lima: GRADE.
- Arrisueño Fajardo, Gabriel. 2004. «Using Education to Heal Racism in Peru: Lessons From South Africa». Tesis de maestría. The Maxwell School, Syracuse University.
- Banco Mundial. 1985. *Returns to Education: A Further International Update and Implications*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2001. «Peruvian Education at a Crossroads: Challenges and Opportunities for the 21st Century». A World Bank Country Report, n.º 22357. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2003. «Making Services Work for Poor People». *World Development Report 2004*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2004. *Education in Indonesia: Managing the Transition to Decentralization*. Human Development Sector Reports, East Asia and Pacific Region. Report n.º 29506. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. S/f. «Implications for Further Efficiency Analysis». Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Barr, R., C. Blachowicz, C. Katz y B. Kaufman. 2002. *Reading Diagnosis for Teachers An Instructional Approach*. Boston, MA: Allyn and Bacon, cuarta edición.
- Benavides, Martín. 2002. «Para explicar la diferencias en el rendimiento en matemática de cuarto grado en el Perú urbano: Análisis de resultados a partir de un modelo básico». En: José Rodríguez y Silvana Vargas (eds.). *Análisis de los resultados y metodología de las pruebas CRECER 1998*. Documento de Trabajo n.º 13. Lima: Programa MECEP. Ministerio de Educación del Perú.
- Carnoy, Martin y Michel Welmond. S/f. «Do Teachers Get Paid Too Much? A Worldwide Comparison of Teacher Pay». Borrador de trabajo.
- Constance, Paul. 2003. «Escuela pública, gerencia privada». En: *BID América*, junio.
- Crouch, Luis. 2006. «Educación: estándares, apoyo y rendición de cuentas». En: Daniel Cotlear (ed.). *Un nuevo contrato social para el Perú: ¿Cómo lograr un país más educado, saludable, y solidario?* Lima: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.

- Crouch, Luis y Tazeen Fasih. 2004. «Patterns in Educational Development». Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Cruz, Gustavo, Giuliana Espinosa, Angélica Montané, Carlos Rodríguez. 2002. «Informe técnico de la Consulta Nacional sobre puntos de corte para la Evaluación Nacional 2001». Lima: Ministerio de Educación del Perú, Unidad de Medición de la Calidad Educativa.
- Cueto, Santiago. 2003. «Factores predictivos del rendimiento escolar, deserción e ingreso a Educación Secundaria en una muestra de estudiantes de zonas rurales del Perú». Lima: GRADE.
- Cueto, Santiago, Cecilia Ramírez, Juan León y Oscar Pain. 2003. «Oportunidades de aprendizaje y rendimiento en matemática en una muestra de estudiantes de sexto grado de primaria de Lima». Documento de Trabajo, n.º 43. Lima: GRADE.
- Cueto, Santiago, Cecilia Ramírez y Juan León. 2003. «Eficacia escolar en escuelas polidocentes completas de Lima y Ayacucho». Lima: GRADE.
- Cueto, Santiago y Walter Secada. 2001. «Mathematics Learning and Achievement in Quechua, Aymara and Spanish by Boys and Girls in Bilingual and Spanish Schools in Puno, Peru». Lima: GRADE.
- Cummings, S.M. y Stella Tamayo. 1994. «Language and Education in Latin America: An Overview». Human Resources Development and Operations Policy Working Papers (HROWP), n.º 30. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- D'Emilio, Lucia. 1996. «Voices and Processes Toward Pluralism: Indigenous Education in Bolivia. Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA). New Education Division Documents, n.º 9. Estocolmo.
- Danida. 2004. «Best Practices for Including Indigenous Peoples in Sector Programme Support. A Toolkit». Borrador.
- De la Colina, María G., Richard Parker, Jan Hasbrouck y Raphael Lara-Alecio. 2001. «Intensive Intervention in Reading Fluency for At-Risk Beginning Spanish Readers». *Bilingual Research Journal*, vol. 25, n.º 4, pp. 417-452.
- Del Rosario, Mercedes y Nanda Warren. 2003. «Response to 'Whose Language is it Anyway?' Historical Fetishism and the Construction of Expertise in Bolivian Language Planning». *Current Issues in Comparative Education*, vol. 5, n.º 2.
- Department of Education. 2002. Revised National Curriculum Statement. Grades R-9 (Schools). Pretoria, Sudáfrica. En: http://education.pwv.gov.za/DoE_Sites/Curriculum/Final%20curriculum/policy/English/Eng%20Home%20Language%20Fin.pdf. Consulta realizada el 20 de febrero de 2005.
- Díaz, Hugo y Jaime Saavedra. 2000. «La carrera del maestro en el Perú: Factores institucionales, incentivos económicos y desempeño». Documento de Trabajo, n.º 32. Lima: GRADE.
- Dutcher, Nadine, con la colaboración de G. Richard Tucker. 1997. «The Use of First and Second Languages in Education. A Review of International Experience». *Pacific Islands Discussion Paper Series*, n.º 1. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Equipo de Análisis de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa. 2004. «Factores asociados al rendimiento estudiantil». Ministerio de Educación del Perú, Unidad de Medición de la Calidad Educativa.

- Equipo de Orientación Educativa de Marbella. 2003. «Evaluación de la velocidad lectora oral y análisis de la correlación de esta variable con la nota global de junio». Junta de Andalucía, Consejería de Educación y Ciencia.
- Equipo Pedagógico Nacional de Fe y Alegría. 2003. *Propuesta pedagógica*. Lima: Fe y Alegría.
- Espinosa, Giuliana y Alberto Torreblanca. 2003. «Resultados de las pruebas de Comunicación y Matemática de la Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil 2001». Ministerio de Educación del Perú, Unidad de Medición de la Calidad Educativa. En: http://www.minedu.gob.pe/umc/2003/pdfs_nac/result_pruebas_commat.pdf. Consulta realizada el 20 de febrero de 2005.
- Fe y Alegría. 2003. *FyA: Movimiento de educación popular integral y promoción social*. (presentación). Disponible en www.feyalegría.org.
- Fiszbein, Ariel (ed.). 2005. *Citizens, Politicians, and Providers: The Latin American Experience with Service Delivery Reform*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Foro del Acuerdo Nacional. 2004. *Pacto social de compromisos recíprocos por la educación 2004-2006*. En: <http://www.acuerdonacional.gob.pe/Pactos/PactoSocialdeEducaci%F3n.pdf>. Consulta realizada el 2 de julio de 2004.
- Francke, Pedro. 2004. «Educación pública, salud y descentralización». Lima: Palestra-Pontificia Universidad Católica del Perú. En: <http://palestra.pucp.edu.pe/?id=38>. Consulta realizada el 23 de julio de 2004.
- Galindo, Claudia. 2002. «El currículo implementado como indicador del proceso educativo». En: José Rodríguez y Silvana Vargas (eds.). *Análisis de los resultados y metodología de las pruebas CRECER 1998*. Documento de Trabajo, n.º 13. Lima: Ministerio de Educación del Perú, Programa MECEP.
- Guzmán, Ingrid, Leonel Penacho y Alicia Gonzales. 2002. «Sistematización en torno a la capacitación docente en EBI desarrollada por la DINEBI». Lima.
- Hernani-Limarino, Werner. 2004. «Are Teachers Well Paid in LAC? Relative Wage and Structure of Returns of Teachers in LAC». Borrador de trabajo.
- Herrera, S. y G. Pang. 2004. «Efficiency of Public Spending in Developing Countries: and Efficiency Frontier Approach». A World Bank Economic Policy Paper, diciembre. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Hoffman, J.V., P. D. Pearson, S. N. Beretvas y M. Sailors. 2003. «The Business Trust: Learning for Living». Project: Year 3 Progress Report. The READ Trust. Johannesburg. En: <http://www.read.org.za/news/READ%20Final%202003.pdf>. Consulta realizada el 19 de febrero de 2005.
- Hornberger, Nancy. 2000. «Bilingual Education Policy and Practice in the Andes: Ideological Paradox and Intercultural Possibility». *Anthropology and Education Quarterly*, vol. 31, n.º 2.
- Hornberger, Nancy y Serafin Coronel-Molina. 2004. «Quechua Language Shift, Maintenance, and Revitalization in the Andes: the Case for Language Planning». *International Journal of the Sociology of Language*, vol. 167, pp. 9-67.
- Hunt, Barbara. 2001. «Peruvian Primary Education: Improvement Still Needed». Preparado por encargo de Latin American Studies Association para su reunión celebrada en Washington, D.C., 6-8 de septiembre.

- Instituto Superior Pedagógico Público Loreto. 1992. «Diseño curricular de formación docente en Educación Intercultural Bilingüe para la Amazonía peruana». Iquitos: ISPP Loreto.
- Jung, Ingrid y Luis Enrique López. 1989. *Sistematización del Proyecto Experimental de Educación Bilingüe Puno (PEEB-P), 1977- 1988*. Lima: GTZ, segunda edición.
- Kuper, Wolfgang. 1988. «Interculturalidad y Reforma Educativa en tres países andinos». *Pueblos Indígenas y Educación*, n.ºs 45-46. Quito: Abya Yala y GTZ.
- Lazcano, Josefa. 2003. *FyA. Las claves de una experiencia exitosa*. Preparado para el seminario de «Experiencias exitosas de capital social» del Seminario internacional «Social Capital, Ethics, and Development: The Challenges of Democratic Governance». Caracas, 25-26 de junio.
- López, Luis Enrique. 2002. *A ver; a ver... ¿Quién quiere salir a la pizarra? Jumasti? Jupasti?* Documento de Trabajo, n.º 15. Lima: Ministerio de Educación del Perú, Programa MECEP.
- Luykx, Aurolyn. 2004. «The Future of Quechua and the Quechua of the Future: Language Ideologies and Language Planning in Bolivia». *International Journal of the Sociology of Language*, vol. 167, pp. 147-158.
- Martiniello, María. 2001. *Fe y Alegría: Where Community is the Choice*. Graduate School of Education, Harvard University.
- McMeekin, R.W., Marcela Latorre, Francisca Zeledón. 2001. «Instituciones dentro de las organizaciones escolares».
- Mealla, Eloy. «ONGs y Administración Pública: la experiencia de Fe y Alegría». *Revista Colecciones* año VII, n.º 11. Buenos Aires.
- Ministerio de Educación del Perú (MINEDU). 2000. *Estructura Curricular Básica de Educación Primaria de Menores*. Lima: MINEDU, Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria.
- Ministerio de Educación del Perú (MINEDU), Dirección de Educación Inicial y Primaria. 2000. *Programa Curricular de Educación Primaria de Menores (Primer y segundo grados). Estructura Curricular Básica de Educación Primaria de Menores*. En: http://www.minedu.gob.pe/gestion_pedagogica/dir_edu_inicial_primaria/2003/dir.php?obj=curriculo2003.htm. Consulta realizada el 20 de febrero de 2005.
- Ministerio de Educación del Perú (MINEDU). 2001. «Los desafíos de la diversidad». DINEIP - UNEBI . FORTE PE. Lima.
- Ministerio de Educación del Perú (MINEDU). 2004. «Contribución al desarrollo de la educación en áreas rurales: Sistematización de la experiencia en cuatro ámbitos seleccionados». Lima: MINEDU, Oficina de Coordinación para el desarrollo Educativo Rural.
- Ministerio de Educación de Chile. S/f. *Desempeños a lograr en escritura, lectura y matemáticas, 2º nivel de transición, Nivel Básico 1, Nivel Básico 2*. En: <http://biblioteca.mineduc.cl/documento/desempenos-ultimo3.pdf>. Consulta realizada el 20 de febrero de 2005.
- Montero, Carmen (coord.). 2001. *La Escuela Rural: Modalidades y prioridades de intervención*. Lima: Ministerio de Educación del Perú.

- Montero, Carmen, Patricia Ames, Zoila Cabrera, Andrés Chirinos, Mariella Fernández Dávila y Eduardo León. 2002. ***Propuesta metodológica para el mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje en el aula rural multigrado***. Documento de Trabajo, n.º 18. Lima: Ministerio de Educación del Perú, Programa MECEP.
- Naciones Unidas-Task Force on Education and Gender Equality. ***Investments, Incentives and Institutions***. Nueva York: Naciones Unidas.
- Navarro, Juan Carlos. 2002. ***Y sin embargo se mueve: Educación de financiamiento público y gestión privada en el Perú***. En: Lawrence Wolf, Pablo González y Juan Carlos Navarro (eds.). ***Educación privada y política pública en América Latina***. Santiago: PREAL/BID.
- Ndoye, Mamadou. 2003. «Bilingualism, Language Policies, and Educational Strategies in Africa». ***IIEP Newsletter***: Julio-septiembre.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y UNESCO - Institute of Statistics (UIS). 2003. ***Literacy Skills for the World of Tomorrow: Further Results from PISA 2000***. París: OCDE.
- Oliart, Patricia. 2002. «Qué podemos aprender de las escuelas rurales: Reflexiones acerca de los dilemas de la Escuela Rural en la sierra peruana». En: ***Escuelas que aprenden y se desarrollan***. Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). 2005. ***Worksheet on teacher salaries***. En: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/34/33671263.xls>. Consulta realizada el 29 de mayo de 2005.
- Orr Easthouse, Linda. 2004. «Literacy: Freedom Depends on Who holds the Tools». Wycliffe, Canadá.
- Passolunghi, C. M., C. Cornoldi y S. de Libero. 1999. «Working Memory and Intrusions of Irrelevant Information in a Group of Specific Problem Solvers». ***Memory and Cognition***, vol. 27, n.º 5, pp. 779-790.
- Pérez Villar, José. 1996. «¿Cómo lee mi paciente? Contribución a la metodología del examen directo en psiquiatría de niños». ***Revista Cubana de Pediatría***, vol. 68, n.º 3.
- Pontificia Universidad Católica del Perú. 1995. «Una propuesta andina de profesionalización docente». Lima: CRAM Urubamba y CISE.
- PREAL (Programa de Promoción Educativa en América Latina y el Caribe). 2003. «Informe de Progreso Educativo - Perú».
- PREAL. 2004. «México: Programa Atención Educativa a Población Indígena (PAEPI)». Serie Buenas Prácticas. En: <http://www.preal.org/modules.php?op=modload&name=FichAr&file=index&pa=Ver&page=26>. Consulta realizada el 13 de marzo de 2005.
- Public Schools of North Carolina. 2003. «English Language Development: Standard Course of Study and Grade Level Competencies». North Carolina: Department of Public Instruction.
- Raczynski, Dagmar y Gonzalo Muñoz. 2005. «Effective Schools in Poverty Areas in Chile. Keys and Challenges». Santiago: Asesorías para el Desarrollo.
- Red EBI Perú. 1999. «Congreso Nacional de Educación Intercultural Bilingüe 1998». En: ***Educación Bilingüe Intercultural: Experiencias y Propuestas***. Lima: GTZ.

- Reisberg, D. 2001. *Cognition: Exploring the Science of the Mind*. Nueva York: Norton, segunda edición.
- Reimers, Fernando. 1993. *FyA: una innovación educativa para proporcionar educación básica con calidad y equidad*. Harvard Institute for International Development.
- Rivero, José. 2002. *Magisterio, educación y sociedad en el Perú*. Lima: Ministerio de Educación del Perú y UNESCO.
- Rivero, José. 2004. «Políticas educativas y exclusión: sus límites y complejidad». En: <http://palestra.pucp.edu.pe/?id=48>. Consulta realizada el 23 de julio de 2004.
- Rivero, José. 2004. «Políticas regionales andinas para el desarrollo de la Escuela Rural». Lima.
- Rodas, Antonio. 1999. «Experiencia pedagógica del Proyecto de Educación Bilingüe Intercultural de Andahuaylas Chincheros-PEBIACH. En: *Educación Bilingüe Intercultural: Experiencias y Propuestas* Lima: GTZ.
- Rodríguez, José. 2004. «Importancia del gasto público de calidad en la educación». Pontificia Universidad Católica del Perú-Palestra. En: <http://palestra.pucp.edu.pe/?id=25>. Consulta realizada el 23 de julio de 2004.
- Romero, Leonor y Nelly Cáceres. 2001. *Fe y Alegría: Una alternativa educativa de calidad para los empobrecidos* Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia, Facultad de Educación.
- Saavedra, J. y E. Maruyama, 1999. «Los retornos a la educación y a la experiencia en el Perú: 1985-1997». Lima: GRADE.
- Sakellariou, Chris. 2004. «The Indigenous/Non-Indigenous Early Test Score Gap in Bolivia, Peru and Mexico». Applied Economics. School of Humanities and Social Science. Nanyang Technological University. Singapur. Borrador de trabajo.
- Shaywitz, Sally. 2003. *Overcoming Dyslexia*. Nueva York: Alfred Knopf.
- Swope, John y Marcela Latorre. 1998. *Comunidades educativas donde termina el asfalto. Escuelas Fe y Alegría en América Latina*. Santiago: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación.
- Trapnell, Lucy y Eloy Neira. 2004. «Situación de la Educación Intercultural Bilingüe en el Perú». Consultoría para el Banco Mundial. Documento de trabajo.
- Trapnell, Lucy y otros. 2004. «Balance y perspectivas de la EIB en el Perú». Conclusiones presentadas por la delegación peruana en el Seminario Internacional «Balance y Perspectivas de la EIB en América Latina». Cochabamba, Bolivia. En: www.eListas.net/lista/interculturalidad. Consulta realizada el 13 de marzo de 2005.
- Tucker, G. Richard. 1999. «A Global Perspective on Bilingualism and Bilingual Education». Center for Applied Linguistics. August. En: <http://www.cal.org/resources/digest/digestglobal.html>. Consulta realizada el 13 de marzo de 2005.
- Uccelli, Francesca. 1999. *Familias campesinas, educación y democracia en el sur andino*. Documento de Trabajo. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Universidad Peruana Cayetano Heredia, Facultad de Educación. 2001. Primer Seminario Internacional «Investigación para una mejor educación. Escuelas que aprenden y se desarrollan». Lima: UPCH.

- Vásquez Rengifo, Grimaldo. 2003. «La enseñanza es estar contento: Educación y afirmación cultural andina». Lima: Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas (PRATEC).
- Vega, Juan Fernando. 2004. «La autoridad de los padres de familia como base de la política educativa». En: <http://palestra.pucp.edu.pe/?id=48>. Consulta realizada el 23 de julio de 2004.
- Vigil, Nila. 2004. «Pueblos indígenas y escritura». En: http://www.aulainter-cultural.org/IMG/pdf/indigenas_escritura.pdf. Consulta realizada el 20 de marzo de 2005.
- Webb, Richard y Sofía Valencia. 2006. «Los recursos humanos en la salud y la educación públicas del Perú». En: Daniel Cotlear (ed.). *Un nuevo contrato social para el Perú: ¿Cómo lograr un país más educado, saludable, y solidario?* Lima: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Wolf, Lawrence, Pablo González y Juan Carlos Navarro. 2002. *Educación privada y política pública en América Latina*. Santiago: PREAL/BID.
- Zavala, Virginia. 2002. «Desencuentros con la escritura: Escuela y comunidad en los Andes peruanos». Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Zúñiga, Madeleine, Liliana Sánchez y Daniela Zacharías. 2002. «Demanda y necesidad de Educación Bilingüe: Lenguas indígenas y castellano en el sur andino». Lima: Agencia Alemana de Cooperación Técnica, KFW y Ministerio de Educación del Perú.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA

CORREO E.: TAREAGRAFICA@TERRA.COM.PE

TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582

DICIEMBRE DE 2006

LIMA - PERÚ

En las últimas décadas, el sector Educación del Perú ha logrado un gran progreso en la cobertura del sistema educativo. Pero los aprendizajes de los niños y el aprestamiento de los jóvenes para la vida dejan mucho que desear: estos no solo son de bajo nivel, sino que están muy mal distribuidos en la sociedad. Usando lo mejor de la investigación peruana existente, y estudios recientes, este libro mide los problemas de calidad y desigualdad en la educación y sugiere formas de resolverlos.

El problema principal es la variabilidad en la calidad de la educación brindada a los sectores más pobres de la sociedad. Los pobres reciben en promedio un servicio de mala calidad, pero sobre todo muy variable, pues hay escuelas que ofrecen un servicio mucho mejor que el de otras. Esto se debe a la absoluta falta de estándares de calidad de la educación, a que no hay consecuencias si se logra mucho o poco, y a que los maestros no tienen suficiente entrenamiento. Al no haber estándares claros y definidos, los ciudadanos ignoran qué es lo que pueden exigir y se contentan con un servicio de mala calidad en las escuelas. Esto lleva a un equilibrio de bajas expectativas, al que la sociedad se ha acostumbrado. El libro sugiere que para romper dicho equilibrio es necesario establecer metas y estándares, determinar las responsabilidades de los educadores, directores y docentes, y capacitar a estos últimos para que logren responder a las mayores expectativas. Tras crear expectativas altas y concretas, se deberá invertir fuertemente en los sistemas de apoyo y reforzamiento de las habilidades pedagógicas de los docentes, y en los sistemas de seguimiento y rendición de cuentas.



BANCO MUNDIAL
Álvarez Calderón 185, San Isidro
Lima - Perú

ISBN 9972-2739-1-1



9 789972 273919