



Balance y pendientes de la educación: Encargos para el próximo gobierno¹

Juan Fernando Vega y Flavio Figallo

Miembros del equipo de la Dirección de Asuntos Académicos de la PUCP

Julio, 2006

Síntesis: No se perciben logros significativos en la educación peruana en los últimos años. Sin embargo, algunas cosas han mejorado, y es necesario lograr la continuidad en los aspectos positivos. Para revertir la situación de pobres resultados e inequidad en la educación es necesario que el nuevo gobierno implemente políticas que permitan: establecer mejores estándares y pruebas; fortalecer la participación de los padres de familia; garantizar profesores competentes; procurar un financiamiento equitativo; redefinir la administración; y optimizar la asignación de recursos.

Estamos en época de cambio gubernamental y sorprende cómo se ha atenuado la tendencia a declarar la debacle de todo lo hecho hasta hoy y a promover la reconstrucción nacional desde sus cimientos. Nuestra historia reciente no auguraba continuidades. Todavía hay grabaciones de Belaúnde declarando que Prado y antecesores habían equivocado radicalmente el camino y había que comenzar de nuevo; de Velasco declarándolo respecto de Belaúnde y antecesores (y en educación de Morales respecto a Velasco); y de Belaúnde de regreso aplicándose a Velasco y Morales, de García a Belaúnde, de Fujimori a García y de Toledo a Fujimori. Parece que algo vamos aprendiendo de esta historia de demolición del antecedente.

Sin embargo, todo pareciera indicar que el milenio -empezado con muchas esperanzas y fuegos artificiales- todavía no nos entrega logros educativos. Los seis años transcurridos en esta nueva década parecieran no haber aportado nada. Pero sería mezquino no reconocer que ciertas cosas han cambiado para bien, y que el próximo gobierno las deberá mantener y consolidar si queremos descartar el eterno pachakuti² que nos impide acumular y construir un segundo piso a las políticas.

Por ello, el ánimo de este artículo es discutir las tendencias y la política educativa tomada más bien como un continuo que como el compartimiento correspondiente a un periodo gubernamental. Probablemente quienes condujeron la política durante el gobierno de Toledo no se sientan herederos ni seguidores del pasado inmediato del que buscaron diferenciarse de modo exagerado e incluso extravagante, pero a ellos, como a los anteriores y a los que vendrán, debemos recordarles que *una política es aquella que provoca un cambio perdurable en el tiempo*. Este análisis entonces se distancia del balance respecto de la coyuntura, aún cuando debemos referirnos a ella en la medida que impulsa o contradice una tendencia general.

Por otro lado, queremos recoger la idea de que más que el resultado de políticas voluntarias de exclusión, la tragedia que ratificó la publicación de la Evaluación Nacional 2004 es resultado sistémico no deseado de decisiones bien intencionadas orientadas a ampliar la cobertura del sistema³. Más del 80% de los alumnos de los grados evaluados desaprovecha comprensión lectora y más del 90% (97% en 5to de secundaria) desaprovecha matemáticas (ver gráfico 1). Pero el sistema promueve de grado a los alumnos sin asegurar las capacidades que deberían lograr (también en la titulación de profesores). Éste es un equilibrio sistémico⁴ del que participan todos los actores incluyendo a padres de familia,

¹ Esta es una adaptación del artículo preparado para el Informe anual 2005 -2006 de Oxfam GB, publicado en el libro *"Pobreza y desarrollo en el Perú"*. Oxfam GB. Lima, abril 2006.

² El Pachakuti es la revolución milenarista andina por la que a través de un momento de caos se funda un nuevo orden

³ Estas ideas están desarrolladas en Vega 2005

⁴ "Equilibrio de bajo nivel" es el modo como lo denomina el estudio del Banco Mundial (Cotlear 2006); Walter Twanama reconoce en él el equilibrio que Nash construye como solución al dilema del prisionero:

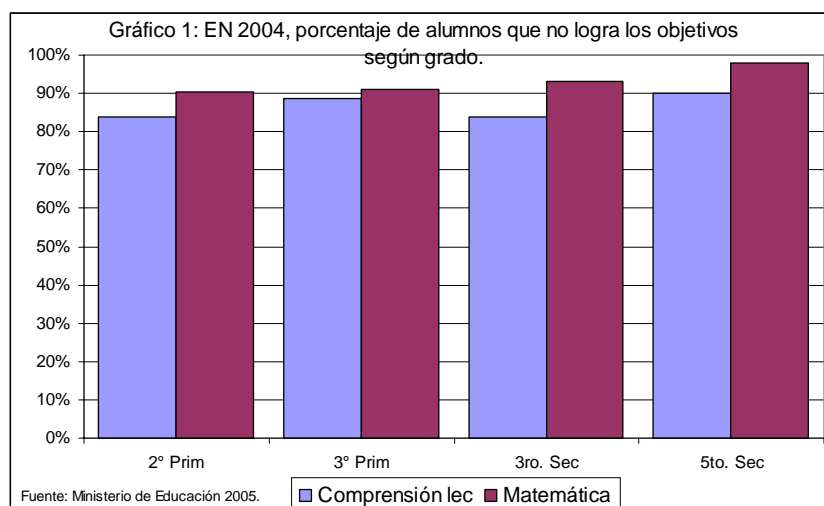


alumnos, profesores, directores y administradores, estudiantes y maestros de formación docente, políticos, académicos y especialistas y miembros de la sociedad civil, y autoridades gremiales laborales y empresariales. Así, la posibilidad de romper este equilibrio nefasto tiene que ver con cambios en las reglas que permitan redefinir la intervención de todos los actores.

A nuestro juicio, revertir este estado de cosas requiere de 6 políticas que organizarán nuestra reflexión:

1. Estándares y pruebas: Establecer indicadores de logro de aprendizaje de acuerdo a estándares internacionales y realizar mediciones censales que permitan informar a la comunidad.
2. Participación: Devolver autoridad a los padres de familia, brindándoles los instrumentos pertinentes.
3. Profesores competentes: Generar un sistema que garantice profesores competentes a todos los alumnos.
4. Financiamiento equitativo: Procurar que haya más recursos públicos para los que menos tienen.
5. Administración: Redefinirla como un sistema que apoya a las escuelas a lograr las metas.
6. Asignación de recursos: Optimizar continuamente la asignación de recursos humanos y materiales en función de las normas técnicas, los cambios demográficos, las metas de ampliación del servicio y el desarrollo tecnológico.

Gráfico 1



Recuadro 1

El Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés) mide -de acuerdo con los estándares creados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)-, el grado de desarrollo de las capacidades básicas (comunicación, matemática, ciencia y tecnología) que todo joven de 15 años debe tener

un equilibrio razonable en el que todos creen lograr lo máximo dadas las restricciones pero todos obtiene menos de lo que podrían.



para desenvolverse en el mundo moderno con independencia del currículo de los países.

Estándares y pruebas

Hay que felicitar el hecho de que hayamos dado continuidad a los esfuerzos que desde mediados de los 90 se han ido realizando para constituir una capacidad de evaluación dentro y fuera del aparato público, lo cual nos ha permitido participar en evaluaciones internacionales como las de PISA 2001⁵. Los informes de PISA y de las Evaluaciones Nacionales 2001 y 2004 han contribuido a la convicción creciente de que hay que mejorar la calidad de nuestra educación; de que con los niveles de logro actual no será posible dar el salto al desarrollo que necesitamos para ser cada día más ricos económica y culturalmente, más incluyentes y más sólidos como sociedad. Estas evaluaciones, sin embargo, han sido poco usadas como instrumento de transformación real y no faltan voces corporativas⁶ que se quejan de que el efecto de estas mediciones es la desmotivación de los actores del sistema educativo, pues se estaría alentando una cacería de brujas contra los docentes; que el instrumento es muy simple para dar cuenta de la complejidad educativa, etc.

Desde nuestro punto de vista hay que persistir en el esfuerzo evaluador. Se trata de un cambio mayor en la medida que implica un importante cambio cultural. Evaluar requiere el establecimiento de una norma y sobre la base de ella definir qué es mejor y, por tanto, dejar en evidencia a quien no lo hace bien (lo que de alguna manera traerá como consecuencia una sanción, así sea solo moral), ante lo cual no faltará quien señale que en un país dividido y de tradición jerárquica (tanto en términos económicos como sociales) las comparaciones son odiosas. Enfrentar los resultados requiere cultivar la lógica de la igualdad deseada para el próximo futuro. Requiere superar cierta actitud sobreprotectora respecto de una supuesta y mayoritaria autoestima lastimada que legitima evadir la realidad y la formulación de altas expectativas.

Es posible establecer estándares y producir cambios en plazos razonables. El Banco Mundial ha presentado un libro con pautas para mejorar las políticas sociales facilitando el control ciudadano⁷. En él proponen la idea de que si los niños no leen 60 palabras por minuto al final del 2º grado de primaria no podrán entender lo que leen⁸. La potencia de este estándar es que entrega a los padres y maestros una herramienta útil para controlar el avance de los niños. Se estima que se podrían obtener cambios muy importantes en este indicador en el plazo de 3 años, plazo inferior al periodo gubernamental.

Recuadro 2

⁵ Lamentablemente nos retiramos del programa PISA y no hemos participado en los esfuerzos para construir pruebas basadas en estándares internacionales para Matemáticas (PISA 2003) y Ciencias (PISA 2006). Este será un pendiente para el gobierno entrante.

⁶ Cualquier colectivo laboral puede generar un comportamiento corporativo. Sucede con los parlamentarios, militares, religiosos, médicos, cuando se organizan para defender sus fueros. Los profesores no son una excepción. Una regla del comportamiento corporativo dice que “otorongo no come otorongo”. Otra dice que los miembros de la corporación procurarán restringir el acceso de quienes no son miembros a las actividades propias del gremio. En algunos casos eso significa que la corporación administra un estándar exigente que justifica la barrera de acceso.

⁷ Cotlear 2006

⁸ Este indicador es usado por el Consejo Nacional de Lectura de los Estados Unidos de Norteamérica para conocer la fluidez de la lectura. Para mayor detalle puede consultarse el informe de Luis Crouch RECURSO Perú. Education Sector, Standards Accountability and Support.

Relaciones entre velocidad de lectura y comprensión

Velocidad	(palabras por minuto)	Número de niños de 1er y 2do grado	Comprensión (porcentaje promedio de respuestas correctas)
Lento	4 a 24	40	26%
Promedio	25 a 49	39	53%
Rápido	50 o más	43	86%

Fuente: calculado por los autores de los datos de la muestra. Solo incluye a los niños que pudieron leer. Abadzi, Helen et al. 2005. Traducción JFVG. *Más de la mitad de los niños no pudo leer una palabra.*

Recuadro 3

La presentación de *Un nuevo contrato social para el Perú* estuvo acompañada de un video que puso ante los ojos de los espectadores las angustias y sufrimiento de los niños que enfrentan en silencio su imposibilidad de representar el sonido de siquiera una letra o de los que balbucean con tal dificultad que no logran entender lo que dice un texto sencillo, pero mostró un grupo que con naturalidad y sonrisas leyeron y explicaron en castellano y en quechua lo que acababan de leer. Y para mayor sorpresa estos últimos estudiaban en una escuela unidocente a cuatro mil metros sobre el nivel del mar, mostrando que son inaceptables las excusas para no obtener estos logros en todos los colegios y con la inmensa

Acreditación y certificación

Se ha dado trámite a las iniciativas de acreditación y certificación recogidas por la Ley de Educación y que se expresan en la ley del Sistema Nacional de Evaluación, Certificación y Acreditación de la Calidad Educativa – SINEACE. Esto nació del interés por mejorar la calidad de las instituciones de educación superior, y en particular de aquéllas vinculadas al trabajo, pero se ha extendido al conjunto del sistema, en gran medida porque engrana bien con la globalización de los procesos educativos. Aquí, sin embargo, hay que decir que la existencia de regulaciones no es novedosa. La creación y el funcionamiento de instituciones educativas no han carecido de normatividad en el pasado; lo que ocurrió es que esta normatividad fue inoperante. El SINEACE, que tiene algunos defectos de diseño⁹,

⁹ En primer lugar no crea una autoridad autónoma que se ocupe de la supervisión de la calidad educativa con el estatus de independencia técnica y política del BCR o de las superintendencias sino un sistema “colegiado” por niveles que depende del Ministerio de Educación y que promueve, otra vez, equilibrios de bajo nivel.

En segundo término, no comprende que la formación de destrezas técnicas para el empleo debe estar absolutamente ligada a las demandas prácticas de los sectores productivos en la que la opinión de los expertos de las empresas (tanto gerentes como trabajadores) resulta más relevante que la de los expertos pedagógicos. La Ley General de Educación mantiene la educación técnica dentro del sector de educación cuando debería estar más bien vinculada a los sectores de la producción y del trabajo. ¿Quién debe definir



puede acabar teniendo el mismo papel desairado si no se asumen estándares serios. La implementación de la norma será sin embargo una oportunidad para depurar el sistema y devolverle sentido a la acreditación a nombre de la nación que hoy día no significa nada.

Participación de los padres de familia

En este tema se mantiene una continuidad que conviene cambiar: el criterio adoptado por la propuesta de la nueva ley de APAFAS es que los padres siguen resultando colaboradores de los profesores, del Director, del Ministerio, del Gobierno y del Estado, en la formación de sus hijos antes que responsables de la misma. Esto queda muy claro en las secciones de deberes y derechos. Los verbos que se usan son “contribuir”, “estar informado”, “apoyar”, “colaborar”, “participar” respecto de los asuntos clave. “Fiscalizar”, “cuidar” y “denunciar” se usan para asuntos específicos dentro de la APAFA o como principios genéricos. Lo que se necesita para poner el sistema en orden es que los PPF tengan responsabilidad sobre el colegio incluyendo la contratación del Director y, con él, de profesores y personal administrativo porque según la Constitución son los responsables de la educación de los hijos. No hay responsabilidad sin poder de decisión.

Las dificultades de implementar esta propuesta no son diferentes ni mayores que las requeridas para implementar los modelos institucionales de descentralización. En todos los casos la implementación de Consejos Participativos (regionales COPARES, locales COPALES, e institucionales CONEIS) implica un esfuerzo antes que esperar pasivamente su organización espontánea. Pero hacerlo tiene la virtud de cambiar el hecho de que quienes tienen actualmente el control del sistema –y evitan ejercerlo- son los actores corporativos de la educación.

Un nuevo nivel de participación surgido en el gobierno del Presidente Toledo, es el CNE, cuyos miembros son nombrados a discreción del Ministro y que reúne a 25 autoridades nacionales en materia educativa. En su breve existencia han impulsado dos iniciativas de corto plazo y una de largo plazo. En lo inmediato apoyaron la decisión de alcanzar el 6% del PBI como presupuesto para el sector e intentaron realizar un pacto con el magisterio para que haga su mayor esfuerzo como educadores. Esto no significó, sin embargo, que los incrementos presupuestales se condicionasen a mayores logros educativos, ni que los representantes del magisterio suscribiesen pacto alguno.

En lo mediano han elaborado un documento cuya intención es servir de base para la elaboración del Proyecto Nacional de Educación y en el que se resumen los consensos alcanzados por sus miembros. Éste es un avance que debe ser profundizado, y pasar de acuerdos generales como los de crear “oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos” a otros retos, como crear un sistema con una calidad mínima para todos y dé oportunidades para que cada uno alcance el máximo desarrollo posible; de otro modo corremos el riesgo de fijarnos un nivel de igualdad demasiado bajo -como el existente- y satisfacernos con él.

También nos parece que representarse la historia reciente de la educación como la construcción de “una suerte de apartheid educativo” es dejar de tomar en cuenta el esfuerzo de los padres de familia y de muchos ciudadanos que han contribuido a la ampliación del sistema educativo para superar la vieja exclusión estamental. Pero, más allá de discrepancias, la propuesta del CNE tiene la enorme virtud de presentar un menú interesante de medidas para un debate que deberá prestar una mayor atención a las acciones exigidas por la necesidad de garantizar profesores competentes a cada alumno.

el estándar de la formación para hotelería? ¿Los funcionarios de Educación y los directores y profesores de los institutos de hotelería, o el viceministro de turismo y los empresarios y trabajadores del ramo?



La participación de otras organizaciones en el asunto educativo permanece todavía en el discurso. Los famosos actores sociales o miembros institucionales de la sociedad civil están lejos de la educación. Esto es válido para las municipalidades, universidades, colegios profesionales, sindicatos, empresas, comerciantes, etc. Lo que vemos son ONG vinculadas a la educación concertando entre sí y con la administración educativa, pero la participación de la sociedad es todavía una excepción.

Profesores competentes

Respecto al esfuerzo de garantizar profesores competentes, la principal oferta del Gobierno de Toledo estuvo relacionada a la implementación del proyecto Huascarán -actualmente con perfil muy bajo- y la duplicación de la remuneración docente. El presupuesto del sector ha crecido de 6,000 a 9,200 millones de nuevos soles con los que, casi exclusivamente, han venido realizándose los ofrecidos incrementos remunerativos a los profesores. Desgraciadamente esta política ha tenido dos rasgos; primero, ha supuesto recorte de los fondos de inversión, y segundo, no ha demandado a cambio ningún incremento medible de calidad. Es decir, la administración ha comprado paz social y gobernabilidad al costo de prolongar la miseria en la educación de los pobres hijos de los pobres. No ha importado que con el informe de los resultados de la Evaluación Nacional 2004 se anunciara que el rendimiento de los alumnos estaba altamente correlacionado con los de sus profesores y que el 80% de los profesores de matemática y lenguaje no habían logrado responder preguntas de nivel secundario de sus disciplinas¹⁰.

No menos trágico para el objetivo de garantizar profesores competentes, ha sido el nombramiento de profesores incompetentes impulsado reiteradamente desde el Congreso por eficaces defensores de la corporación.

Otro factor de estabilidad en la mediocridad ha sido la creación del Colegio de Profesores en el que se inscribieron 365 mil¹¹ docentes a sola condición de presentar sus títulos; títulos que según las evaluaciones no son suficiente garantía del conocimiento de las materias que deben enseñar. Pensado como un recurso astuto frente al control del sindicato por una cúpula radicalizada, el Colegio no será útil para mejorar el nivel profesional sino que legitimará con el peso de una mayoría electa según la regla un miembro - un voto, la defensa de la mediocridad actual.

Sin embargo, a pesar de la resistencia corporativa a la propuesta de condicionar la pertenencia a la carrera pública -y aun a la profesión-, en función de las capacidades y el desempeño, ciertas ideas han venido madurando y ganando espacio en la conciencia pública. Esas ideas hoy figuran en la propuesta de Nueva Carrera Magisterial. Pero como serán necesarios no menos de cuatro años -a partir de que la ley sea aprobada- para que se pueda separar del servicio a los profesores probadamente incompetentes, entonces al menos una generación de alumnos de secundaria deberá ser “sacrificada”. La versión original preveía plazos de 11 años. La aprobación de esta ley será uno de los retos más significativos del próximo gobierno. Será absolutamente indispensable que el acceso a la nueva carrera sólo sea permitido después de acreditar las capacidades; los riesgos de esterilizar la reforma “reconociendo derechos adquiridos” son serios.

Financiamiento equitativo

¹⁰ Entrevista al Ministro Sota Nadal en Caretas de la primera semana de noviembre 2005.

¹¹ Según comunicado del Colegio de octubre de 2005 a propósito de la convocatoria a elecciones.

Ver <http://www.cppe.org.pe/Nota1.html> accesado el 13/2/06



Este tema sigue pendiente. Como mencionamos antes, el presupuesto se ha “salariado” todavía más; los proyectos más ambiciosos orientados a cerrar las brechas rurales fueron dejados a la deriva. El financiamiento a la escuela pública sigue siendo básicamente pobre y, dado que el área rural no paga los servicios públicos adicionales, sigue reproduciendo la desigualdad en la medida en que los padres de familia invierten en la educación de sus hijos de acuerdo a su bolsillo y el Estado no ha logrado definir y asegurar una canasta básica asociada al servicio de calidad. Si queremos mantener los compromisos constitucionales de garantizar educación básica obligatoria de calidad, entonces los cambios a futuro tendrán que ver con un mayor tamaño del Estado. Figura entre los pendientes definir el número de años del compromiso (cantidad por definir de inicial + 6 primaria + 5 secundaria)¹².

Tabla 1

EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DESTINADO A EDUCACIÓN
TODA FUENTE DE FINANCIAMIENTO
(En Millones de Soles)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Monto	5,343	5,377	6,013	8,066	8,897	9,018	9,501
% del presupuesto nacional	15.7%	15.1%	16.8%	18.1%	20.2%	18.4%	18.8%

Fuente: cifras del Ministerio de Educación

Nota: de 2000 a 2004 presupuesto ejecutado, el 2005 es el presupuesto de apertura y el 2006 es el presupuesto asignando por MEF

Administración y asignación de recursos

Los dos últimos temas tampoco muestran un gran desarrollo. Se ha procedido a una descentralización modulada en grandes bloques, de un modo políticamente viable, pero que no tiene claro cuáles y con qué frecuencia son los servicios que se debe dar a las escuelas ¿Qué probabilidad existe de que los 206 COPALE previstos permitan atender los requerimientos de los cerca de 1,800 distritos, o todavía peor de los 65,000 centros educativos? La esfera local está a una enorme distancia de los centros educativos. La organización vigente sigue preguntando cuál es el tamaño manejable desde la sede central antes de cuál es el tamaño requerido por el apoyo y promoción de los cambios en los centros educativos. Otro tema pendiente.

Hay, sin embargo, un esfuerzo cuidadoso y delicado que ha sido llevado a cabo con mano firme y diplomática. Se trata de la progresiva implantación de un proyecto de finales de los noventa: el sistema que alinea plazas, planillas y escalafón. Se ha iniciado la alineación de plazas y planillas depurando los cuadros de funcionarios y profesores “fantasmas” y estableciendo excedentes reasignables de acuerdo a coeficientes técnicos de relación entre alumnos/profesores y administrativos/profesores. Va percolando también la idea de que los cambios demográficos producirán un cambio en el perfil de requerimientos reduciendo personal en primaria e incrementándolo en inicial y secundaria.

Como puede verse en este balance, unas son de cal y otras de arena, tal vez muchos esperamos menos cal o menos arena, pero aún la que existe servirá, si se sacan las conclusiones adecuadas, para seguir construyendo.

¹² La cifra propuesta por el CNE en el PEN es de 13 años. Sin embargo, la corporación promueve el retiro de los niños a los padres lo más pronto posible y entonces calcula un déficit de cobertura institucional que incluye a los niños recién nacidos. Ver

http://www.ciberdocencia.gob.pe/index.php?id=1968&a=articulo_completo accesado el 14/2/06.



Bibliografía

Abadzi, Helen et al. 2005. Abadzi, Helen, Luis Crouch, Marcela Echegaray, Consuelo Pasco y Jessica Sampe. Monitoring basic skills acquisition through rapid learning assessments: a case study from Perú. *Prospects*, vol. XXXV, no. 2, June 2005.

Cotlear, Daniel (editor). 2006. *Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Banco Mundial. Lima, enero 2006.

Ministerio de Educación 2005. Presentación de resultados de la Evaluación Nacional 2004.

Vega, Juan Fernando. 2005. *Para que la educación (pública) eduque*. IPESM. Lima, marzo 2005.