

La educación básica y las elecciones de 2006: propuestas de política educativa para el debate

Martín Benavides – GRADE y José Rodríguez – PUCP

Las brechas de cobertura en educación aún no se han cerrado, ni se han garantizado mínimos aprendizajes entre nuestros estudiantes. Esto ocurre a pesar de la expansión del sistema educativo, gracias a la creciente demanda de servicios educativos, junto con los esfuerzos realizados por sucesivos gobiernos para expandir la oferta de servicios educativos. El presente documento es un resumen de uno más amplio¹ que sugiere políticas de corto y mediano plazo para la educación básica para el próximo gobierno, a partir del diagnóstico del sector que se puede elaborar sobre la base del conjunto de investigaciones realizadas en los últimos años.

Una mirada a la educación en el Perú

La evidencia en cuanto a rendimiento escolar es relativamente nueva². Para finales de 2004 se habían realizado tres conjuntos de evaluaciones, que identifican niveles de logro de acuerdo con las competencias: las evaluaciones nacionales de rendimiento escolar (EN) de 2001 y 2004, y el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) de 2001.

Todas coincidieron en mostrar grandes déficit en el rendimiento escolar en el nivel nacional (véase el cuadro 1). Los resultados de la EN 2004, por ejemplo, señalan la existencia de brechas entre diferentes grupos de estudiantes: entre alumnos de centros educativos estatales y no estatales. Entre los estatales, la mayor diferencia se observa entre los polidocentes y multigrado³.

«Los resultados de la EN 2004, por ejemplo, señalan la existencia de brechas entre diferentes grupos de estudiantes: entre alumnos de centros educativos estatales y no estatales. Entre los estatales, la mayor diferencia se observa entre los polidocentes y multigrado»



Foto CIES

Rendimiento escolar. Todas las pruebas muestran grandes déficit.

Cuadro 1

Perú: evaluación nacional 2004

Estudiantes que logran (“aprueban”) los aprendizajes esperados en matemática y comprensión de textos de acuerdo con el currículo según nivel y grado educativo (En porcentaje)

	Primaria		Secundaria	
	2°	6°	3°	5°
Comprensión de textos	15,1	12,1	15,1	9,8
Matemática	9,6	7,9	6,0	2,9

Fuente: Unidad de Medición de la Calidad Educativa-UMC (2005). *IV Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil 2004. Resultados*. Lima: Ministerio de Educación, UMC, noviembre (<http://www.minedu.gob.pe/umc/>).

- 1/ El presente artículo está basado en el documento “La educación básica y las elecciones del 2006: propuestas de política educativa para el debate” realizado por los autores en el marco del Proyecto Perú Elecciones 2006, cuyo objetivo es elevar el nivel del debate electoral y brindar opciones de política para el gobierno 2006-2011. El proyecto cuenta con la participación del Acuerdo Nacional, la Asociación Civil Transparencia, el CIES, el Instituto de Defensa Legal, el JNE y Propuesta Ciudadana. Puede descargar la versión completa de este estudio en <http://www.consortio.org/eleccionesperu2006/>
- 2/ Recién en los últimos diez años se han evaluado rendimientos escolares.
- 3/ Escuelas que atienden dentro de un mismo salón a más de un grado, incluyendo las unidocentes.



Efectividad de las escuelas. Está limitada por factores no escolares.

Cabe resaltar que si comparamos los resultados de las evaluaciones nacionales de 2001 con las evaluaciones que cada maestro de escuela realiza de sus alumnos a lo largo de ese año escolar, se observa que los estudiantes están siendo medidos con dos escalas diferentes⁴. Si se evaluara de acuerdo con las EN, las tasas de desaprobación se incrementarían significativamente y probablemente se generaría una mayor deserción escolar.

Con el fin de entender cuáles son los factores que se asocian a este bajo rendimiento escolar, el Ministerio de Educación (MED) ha realizado múltiples estu-

dios, en su mayoría con datos de las propias EN. La metodología de los estudios parte de dos niveles de análisis: el primero vinculado a las características de los estudiantes y sus familias; y el segundo, a las características de la escuela⁵.

De estos análisis se desprenden algunas conclusiones muy claras. Por un lado, si bien la variabilidad de los resultados está vinculada a las características propias de la escuela, una parte importante se relaciona con las diferencias entre los estudiantes; es decir, la efectividad de las escuelas está limitada por factores no escolares (véase el cuadro 2). Otro hallazgo importante es que las variables que contribuyen a explicar las diferencias entre las escuelas (equipamiento e insumos educativos) son las de menor participación.

Los resultados sugieren que las restricciones extraescolares requieren estrategias que las políticas del sector no están considerando o solo consideran parcialmente⁶. Asimismo, sugieren que el marco institucional del sistema no contribuye a generar los incentivos para que los agentes e interesados busquen, identifiquen y apliquen formas de trabajo efectivas para lograr las metas del sistema.

Otros estudios sobre el rendimiento y factores asociados señalan la importancia de analizar el proceso educativo como uno dinámico y acumulativo. El

Cuadro 2

Perú: evaluación nacional 2001

Importancia relativa de la varianza asociada a las diferencias al interior de las escuelas (características del estudiante y su familia) y entre las escuelas (características de las escuelas)

Variabilidad en los resultados de las pruebas asociadas con:	Matemática		Lenguaje	
	4° Primaria	4° Secundaria	4° Primaria	4° Secundaria
Nivel 1: características de los estudiantes y sus familias	38,3	64,6	41,7	57,8
Nivel 2: características de las escuelas	61,7	35,4	58,3	42,2

Fuente: UMC (2005: anexos 1a-1d)

4/ Mientras que la escala que se utiliza en las evaluaciones nacionales está alineada al currículo por grado y nivel, de las evaluaciones propias de cada escuela poco se sabe, pero es posible que existan tantas escalas como maestros.

5/ Como las características de los profesores, infraestructura, materiales y procesos educativos.

6/ Ejemplo de esto podría ser los esfuerzos por desarrollar programas de educación bilingüe intercultural y el programa de educación en áreas rurales. Sin embargo, ningún programa del sector llegó a proponer incentivos a la demanda, como busca hacerse en el programa "Juntos".

«...en el ámbito nacional, prácticamente, no hay diferencias por género (excepto en la cohorte de 12 a 16) y ... las diferencias más notables y pronunciadas se presentan entre las áreas y los diferentes estratos socioeconómicos»

estudio de Cueto (2004)⁷ muestra la importancia del rendimiento previo en los aprendizajes futuros y en el tránsito de la primaria a la secundaria. Además, señala que la deserción escolar está más relacionada con la situación de pobreza que con el rendimiento.

Finalmente, encontramos estudios que ayudan a entender los rendimientos escolares de manera indirecta. Por un lado, se tiene la política curricular, que en el caso de la secundaria ha sido muy errática⁸; mientras que en primaria, los problemas han sido de implementación más que de diseño. Por el otro lado, se encuentran las capacitaciones de los docentes. Si bien el MED ha invertido sumas considerables en ellas, estas han sido desarticuladas, desordenadas y sobre-dimensionadas, tal como afirma Cuenca (2002)⁹. En lo que respecta a materiales educativos, la investigación llega a dos importantes conclusiones: primero, el MED no contó con un sistema de monitoreo y seguimiento del uso de materiales que permita medir el impacto real en los aprendizajes. Segundo, se ha documentado el poco uso que se hace de los materiales escolares, lo que se asocia a la poca preparación de los docentes, quienes finalmente terminan adaptando los textos a las condiciones que ellos imaginan que tienen los estudiantes.

Otro de los problemas que enfrenta la educación básica en el Perú son las brechas en cobertura. Se observa una evolución de la cobertura en la cohorte de tres a cinco años (educación inicial), en tanto que para el caso de las cohortes de 6 a 11 años (educación primaria) y de 12 a 16 (educación secundaria), la cobertura parece haberse estancado.

De acuerdo con el cuadro 3, se puede señalar que en el ámbito nacional, prácticamente, no hay diferencias por género (excepto en la cohorte de 12 a 16) y que las diferencias más notables y pronuncia-

«Los resultados sugieren que las restricciones extra-escolares requieren estrategias que las políticas del sector no están considerando o solo consideran parcialmente»

Cuadro 3

Perú 2003: tasas de cobertura total por grupos de edad y según género, área y pobreza

	3 a 5 años	6 a 11 años	12 a 16 años
Total	62,1	96,1	85,8
Mujer	61,6	95,9	83,9
Hombre	62,7	96,4	87,7
Rural	50,1	93,3	77,0
Urbano	71,4	98,3	91,5
Pobre extremo	43,5	92,7	75,5
Pobre	64,0	96,6	86,8
No pobre	75,9	96,8	91,8

Fuente: Ministerio de Educación (2005). *Indicadores de la educación. Perú 2004*. Lima: Ministerio de Educación, Unidad de Estadística Educativa, p. 17.

das se presentan entre las áreas y los diferentes estratos socioeconómicos.

Otro punto importante a ser mencionado es la incidencia de la desaprobación y deserción escolar, que provocan un significativo retraso en la conclusión de la educación básica. A los 12 años, aproximadamente un 60% de alumnos ha concluido la primaria. Entre los jóvenes de 16 y 17 años, esta cifra se incrementa hasta 90%. En el caso de la educación secundaria, solo un 40% la concluye a los 17 años y entre los jóvenes de 20 y 21 años, el porcentaje se incrementa a un 70%.

7/ Cueto, Santiago (2004). "Factores predictivos del rendimiento escolar, deserción e ingreso a educación secundaria en una muestra de estudiantes de zonas rurales del Perú", en *Education Policy Analysis Archives*, vol. 12, N° 35. Tempe, AZ: Arizona State University (disponible en <http://epaa.asu.edu/epaa/v12n35/>).

8/ Grade (2004). "Diseño e implementación de una línea de base para educación secundaria y formación profesional técnica del programa de mejoramiento de la calidad de la educación secundaria". Manuscrito. Lima: Grade) identifica una suerte de caos curricular en el sentido de que los docentes habrían estado manejando, en cierto momento, tres currículos en forma simultánea.

9/ Cuenca, Ricardo (2002). "La oferta de capacitación docente del Ministerio de Educación". Serie capacitación de adultos. Lima: GTZ-MECEP.

Foto CIES



Educación básica. Enfrenta brechas de cobertura.



Desaprobación y deserción escolar. *Provocan un significativo retraso en la conclusión de la educación básica.*

Asimismo, hay diferencias entre la población pobre y no pobre en términos de conclusión escolar. Según cifras del MED, el 87% de la población no pobre de entre 11 a 13 años ha culminado la primaria; mientras que para los pobres extremos esta cifra es de 54%. En secundaria (población de 16 a 18 años que ha culminado) es de 68% para los no pobres y 17% para los pobres extremos (Ministerio de Educación 2005).

Escenario para las políticas educativas de la siguiente administración

Se pueden identificar cinco elementos que definen este escenario: las nuevas tendencias demográficas, los techos financieros, el Ministerio de Educación (MED), el Sindicato Único de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) y la descentralización. Este último punto no se desarrolla en el presente resumen,

10/ Puede descargar la versión completa de este estudio en <http://www.consortio.org/eleccionesperu2006/>

11/ Si bien formalmente los sectores han estado participando de iniciativas intersectoriales, dichos planes no son asumidos como parte de los proyectos que se elaboran al interior de cada sector.

sino en un documento especialmente dedicado al tema de la descentralización¹⁰.

Las tendencias demográficas se constituyen en el primer elemento a tener en cuenta. Así tenemos que los cambios en la fecundidad, en los últimos años, han provocado que el número de nacimientos empiece a decrecer: para el año 2015, la cohorte menor a un año será un 5% más pequeña que la cohorte de 1999. Esto significa que la presión demográfica sobre el sistema educativo ha empezado a disminuir, lo que tendrá consecuencias en las necesidades de financiamiento, puesto que el número de menores en edades de ingreso en el sistema es cada vez menor. El decrecimiento de las cohortes brinda un espacio para reasignar los recursos financieros de la educación.

El segundo elemento a considerar son *los techos financieros*. A pesar de que los recientes incrementos en las remuneraciones de los maestros han tenido un importante impacto en el gasto público, el gasto por estudiantes sigue siendo relativamente bajo. Para saber qué posibilidades existen de incrementar este gasto, se han tomado en cuenta las tendencias demográficas y ciertas pautas del manejo macroeconómico del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Se llegó a la conclusión que si el sistema continúa funcionando como lo ha hecho hasta ahora y la economía continúa creciendo al ritmo de los últimos años, existirán recursos adicionales que, junto a los recursos existentes, podrían ser reasignados hacia actividades prioritarias.

El tercer elemento es el *Ministerio de Educación*, que define el marco institucional bajo el cual funciona el sistema educativo. Sin embargo, el MED tiene los siguientes problemas: a) Inestabilidad y división interna, debido a cambios en la política educativa que básicamente han dependido de la gestión de los funcionarios de gobierno. b) Escasa coordinación entre sectores, por lo que no existe un consenso en el tratamiento de temas comunes. El problema puede estar relacionado con la existencia de planes intersectoriales sin respaldo sectorial¹¹. c) Falta de claridad de objetivos; es necesario que el sector educación establezca con precisión sus acciones concretas,

«...la presión demográfica sobre el sistema educativo ha empezado a disminuir, lo que tendrá consecuencias en las necesidades de financiamiento...»

mejore sus equipos técnicos y defina claramente sus objetivos para mostrar la necesidad de aumentar el porcentaje que le corresponde a la educación en relación con el PBI. d) Disociación entre presupuestos y objetivos de política. El MED, desde el inicio, centró su política en el aumento salarial sin una visión general vinculada a los recursos humanos¹²; es decir, alguna forma a través de la cual se pueda vincular el desempeño con el tema salarial.

El cuarto elemento a considerar es el *SUTEP*, gremio de docentes que es poco probable que apoye iniciativas de reforma del sector educación, si estas impliquen modificaciones de las políticas de recursos humanos, puesto que su posición está orientada principalmente a defender su trabajo y mejorar sus niveles salariales. La idea es quebrar la percepción de los docentes de que los costos de las reformas están concentrados en ellos. Esto se puede lograr mediante la implementación de elementos de acceso y calidad¹³ que, por un lado, brinden la posibilidad de incrementar o mejorar sus propias capacidades profesionales y, por otro lado, que permita realizar evaluaciones del desempeño de los docentes que contribuyan, efectivamente, con mejoras en los aprendizajes de los alumnos.

Para superar estas fallas institucionales y poder implementar adecuadamente las reformas en el contexto demográfico financiero más favorable, este documento propone lo siguiente: a) seleccionar un equipo de especialistas con ideas comunes claras sobre qué es lo que se debe hacer en educación, de tal manera de evitar generar brechas entre los "técnicos" y "políticos"; b) discutir temas de presupuesto asociados a las metas que se planteen; c) enfrentar el tema docente mediante la combinación de políticas de acce-

«...si el sistema continúa funcionando como lo ha hecho hasta ahora y la economía continúa creciendo al ritmo de los últimos años, existirán recursos adicionales que, junto a los recursos existentes, podrían ser reasignados hacia actividades prioritarias»

so y calidad; políticas de acceso como capacitaciones, de "costos dispersos", deberían ir de la mano de políticas de calidad, de "costos concentrados"; d) desarrollar y ejecutar planes intersectoriales con otros ministerios, en aquellas áreas de alta sensibilidad para diversos sectores; e) generar un espacio más activo al Consejo Nacional Educativo (CNE); f) desarrollar una red institucional permanente para las políticas que necesiten el apoyo de instituciones de la sociedad civil.

Propuestas de política para la educación básica

La idea ha sido considerar las políticas que se pueden derivar, directa o indirectamente, de los resultados del diagnóstico, el análisis político institucional y el estudio comparativo de las principales propuestas de política actualmente existentes. Sobre la base de este análisis, se puede señalar que son cuatro los pilares fundamentales para una reforma educativa a corto plazo.

Las *políticas de equidad* para garantizar igualdad de oportunidades representan el primer pilar. Es necesario identificar las condiciones educativas de las familias para así gastar más donde más se necesita. Esto se lograría con el desarrollo de programas de excelencia en las zonas de mayor pobreza: 1) Programa de atención a la educación inicial; 2) Programa de atención a las escuelas multigrado; 3) Programa de

12/ Es cierto que el Gobierno tuvo que hacerle frente al problema de la devolución de los derechos laborales. Esa mayor apertura democrática terminó definiendo un escenario de negociación donde el tema sindical tenía prioridad.

13/ Las reformas educativas orientadas a la calidad tienen costos concentrados y beneficios dispersos, en tanto que las reformas orientadas al acceso tienen beneficios concentrados y costos dispersos. Los docentes son uno de los sectores que perderían sus privilegios con reformas orientadas a la calidad.

Foto CIES



Políticas de equidad. *Se necesitan para gastar donde más se necesita.*

«...es vital que se implemente un sistema de seguimiento para apoyar el trabajo pedagógico en las aulas y centros educativos»

secundaria rural y 4) Programa de involucramiento educativo de las familias rurales.

El segundo pilar de la reforma educativa son *los recursos humanos*. En ese sentido, las medidas deben contemplar la necesidad de sistemas de evaluación y capacitación, transformación de la formación magisterial y monitoreo permanente. Se propone: 1) crear un nuevo sistema de remuneraciones, basado en la productividad y con claros mecanismos que incentiven el esfuerzo y la efectividad para el logro de las metas del sistema educativo; 2) declarar en emergencia la formación magisterial, buscando acreditar todos los centros de formación docente¹⁴, y desarrollar un programa de formación de excelencia; 3) desarrollar un sistema de capacitación de los docentes para desarrollar habilidades básicas en cuanto a: (i) aspectos centrales del currículo, al que se le debe asignar la más alta prioridad; (ii) aspectos pedagógicos y didácticos básicos que contribuyen con los aprendizajes de los estudiantes, con este fin se de-



Foto CIES

Recursos pedagógicos. Son necesarios para apoyar el trabajo de los maestros y directores.

14/ Vega Ganoza, Juan Fernando (2005). *Para que la educación (pública) eduque*. Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.

15/ A diferencia de lo propuesto por Trahtemberg (concentrarse en dos áreas) y tomando como guía las metas definidas, se recomienda identificar las competencias básicas que deben ser logradas en cada una de las áreas y concentrar todos los recursos en ello.

ben redefinir los objetivos de las capacitaciones e incluir como parte de su estrategia de ejecución la evaluación de resultados; 4) supervisión y acompañamiento, es vital que se implemente un sistema de seguimiento para apoyar el trabajo pedagógico en las aulas y centros educativos.

El tercer pilar son los *recursos pedagógicos*, necesarios para apoyar el trabajo de los maestros y directores. Con el objetivo de solucionar la ausencia de metas y simplificar la currícula, como primer paso, se propone definir metas claras de aprendizaje, que deben ser públicas porque son importantes para los procesos nacionales de rendición de cuentas y para las escuelas mismas. Además, estas metas servirán como instrumento en la definición de currículos, materiales y competencias a cumplir por los docentes. Por otra parte, un número significativo de los docentes no puede cumplir el actual currículo. Aun en los casos en que se pudiera cumplir, es altamente probable que una gran proporción de los estudiantes no tendrá condiciones para asimilarlo. Por ello, se propone adoptar una "moratoria curricular" (propuesta por León Trahtemberg¹⁵), que debe ser temporal, y que los niveles de logros se eleven de manera gradual. Asimismo, el nuevo currículo debe ser el resultado de un proceso de identificación de competencias básicas.

Por último, es necesario mejorar la insuficiente *infraestructura de los centros educativos*. Se debe evaluar la situación actual y, sobre esa base, elaborar un plan de inversiones para la mejora o reemplazo de las edificaciones de alto riesgo. Además, se debe mejorar los servicios básicos. También es necesario revisar y evaluar el uso de la infraestructura existente y, eventualmente, contemplar la posibilidad de reasignar y agrupar centros educativos completos, conformando centros polidocentes completos donde sea viable. Otra opción es aquella, recientemente planteada por la actual gestión, orientada a crear Redes Locales de Recursos Educativos.

«También es necesario revisar y evaluar el uso de la infraestructura existente y, eventualmente, contemplar la posibilidad de reasignar y agrupar centros educativos completos»