

# Para mejorar en educación hay que definir e implementar mejor las políticas

Martín Benavides – Grade\*

En materia de educación, los primeros dos años de este gobierno estuvieron marcados por la polémica relacionada a la evaluación censal de estudiantes y docentes y por un conjunto de decisiones en torno a la contratación de profesores y a la regulación de los Centros de Formación Magisterial<sup>1</sup>, además de por el anuncio del jefe de Estado de acoger el Proyecto Educativo Nacional, por las iniciativas relacionadas a la descentralización educativa<sup>2</sup> y por el proyecto de la compra de computadoras para estudiantes<sup>3</sup>.

No obstante, luego de dos años no es claro lo que se puede señalar en términos de mejoras importantes<sup>4</sup>. Pareciera que luego de un inicio en el que el sector estuvo bastante movido, el sistema hubiera retomado su comportamiento inercial: el de un sector en el que se cambian cosas pero sin producir mejoras.

Es cierto que producir mejoras en educación no es fácil. Por un lado, a diferencia de otros sectores, el papel de la demanda es muy importante para los resultados que se quieren tener. No basta tener un buen profesor, cuando mucho depende finalmente de un estudiante que, además, no acude voluntariamente a la escuela. Por otra parte, los cambios normalmente son incrementales (Tyack y Cuban 1995). En la mayoría de reformas importantes estudiadas lo que se termina adaptando e implementando es bastante diferente de lo inicialmente diseñado y el proceso de su institucionalización como parte de las rutinas cotidianas de la escuela no es rápido. En ese sentido, observar qué mejora y qué no mejora en educación no es una tarea sencilla.

*«Nos hemos acostumbrado a darle mucha importancia a los momentos “oficiales” de las políticas educativas, y a dejar de lado que estas últimas tienen poco que ver con aquellos momentos y más que ver con procesos micropolíticos de las escuelas»*



Foto CIES

*No basta tener un buen profesor, cuando mucho depende finalmente de un estudiante que, además, no acude voluntariamente a la escuela.*

\*/ Investigador principal de Grade.

- 1/ Entre las medidas relacionadas al magisterio recopiladas por Francesca Uccelli se pueden considerar las siguientes: la evaluación censal, la implementación del programa de formación y capacitación permanente, la nota 14 como nota aprobatoria para el ingreso a los ISP a través de una evaluación única de postulantes, la facultad de contratar a otros profesionales no docentes para enseñar en escuelas públicas, la suspensión de la creación de facultades de educación, escuelas, filiales programas y otras instituciones que titulan o dan el grado de educación (Uccelli 2008). De todas ellas, quizás esta última sea la que puede tener mayor impacto en el largo plazo.
- 2/ Sobre esta medida, Néstor Valdivia (Valdivia 2008) advertía sobre las dificultades que la municipalización iba a enfrentar dadas las “limitaciones de recursos y la débil capacidad de gestión que caracterizan a la gran mayoría de los Gobiernos Locales”, así como el peligro de ahondar las desigualdades educativas entre localidades. Por otra parte, dicho investigador se sorprendía de la decisión de incorporar más zonas al piloto sin haber previamente analizado su implementación.
- 3/ Esta última iniciativa no tiene mayor respaldo en la investigación educacional y, en ese sentido, su pertinencia no ha logrado ser sustentada adecuadamente.
- 4/ No nos referimos necesariamente a los pocos cambios mostrados en las pruebas nacionales e internacionales en las que participamos. Es muy poco frecuente que los países puedan mostrar mejoras usando como indicador dichas pruebas. En ese sentido, no parece ese el indicador que se debe utilizar para observar cambios de corto plazo. De otra parte, la mayoría de los países que participan (incluso muchos que salen mejor ubicados que el Perú) internamente discuten problemas bastante similares que los nuestros. El tema a discutir en el corto plazo se ubica más a nivel de cómo se definen las políticas y cómo se las implementa.

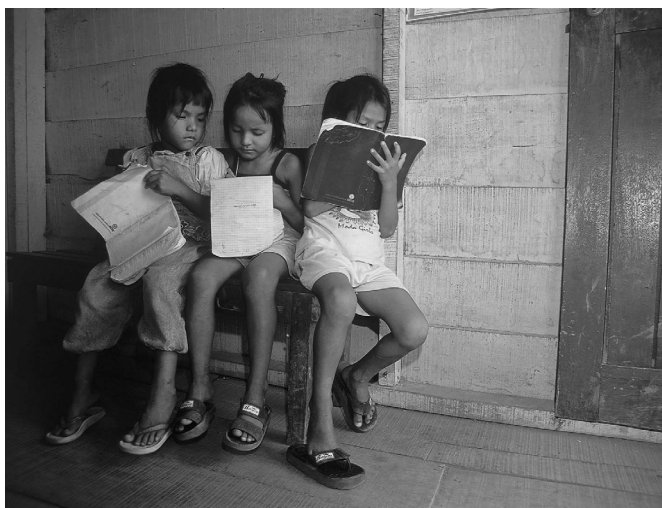
Sin embargo, existen consideraciones y situaciones que definitivamente deben ser tomadas en cuenta si se trata de siquiera lograr pequeños cambios incrementales. Aquí se detalla algunas de ellas.

## ***Diseñar la mejora en educación puede ser sencillo en términos formales pero es socialmente complejo***

El sistema educativo peruano se institucionalizó históricamente principalmente a partir de contenidos externos. No se puede decir que las reformas y políticas que se han ido implementando hayan sido creación propia y, en ese sentido, que en la mayoría de los casos se haya tomado en cuenta la complejidad de la escuela y de su entorno. Eso que permitió una expansión rápida de nuestro sistema educativo implicó también que nuestras políticas, al ser poco coherentes con el entorno donde se adaptaban, fueran fundamentalmente discursivas y preformativas. Esto constituyó, como parte del sentido común del sector, una separación entre políticas y prácticas, entre discurso y acción. Este formalismo se sostiene en una suerte de profesionalismo burocrático que hace único a este sector en términos de la existencia de los llamados especialistas en educación<sup>5</sup>, únicos capaces de navegar en una normativa de poco o nulo valor práctico.

Nos hemos acostumbrado, entonces, a darle mucha importancia a los momentos “oficiales” de las políti-

Foto CIES



*Las políticas que tenemos no son programas específicos, sino que están dirigidos a todas las escuelas sin importar su contexto cultural ni el nivel de ingreso de las familias.*

5/ Un ejemplo de ello es la cantidad de información que se produce, por ejemplo, en el tema de descentralización. Se hace uso de una jerga tan específica que solo puede ser entendida por los “especialistas” en educación.

cas educativas, y a dejar de lado que estas últimas tienen poco que ver con aquellos momentos y más que ver con procesos micropolíticos de las escuelas.

Cambiar eso para mejor supondría una mayor preocupación por la implementación y por el uso de los recursos. Más importante que la capacitación es el monitoreo, más importante que poner las computadoras es analizar si su uso va a ser efectivo, más importante que promover la descentralización es si los municipios tienen las mismas condiciones para reaccionar ante ella.

## ***Es poco lo que se puede mostrar como cambios positivos si no se atiende la desigualdad***

El sistema educativo peruano incorporó progresivamente a las poblaciones de menores recursos sin saber cómo lidiar con ellas en términos educacionales. Por ello, según la prueba SERCE (Ganimian 2008), el Perú es el país de la región que mayores brechas muestra entre población urbana y rural. Y, sin embargo, la mayoría de las políticas no se orientan a los más pobres, sino que poseen un carácter universal.

Las políticas que tenemos no son programas específicos, sino que están dirigidos a todas las escuelas sin importar su contexto cultural ni el nivel de ingreso de las familias. Por ejemplo, la capacitación docente se hace de forma masiva. Por otra parte, según Valdivia (2008), el programa de municipalización no toma en cuenta la heterogeneidad de los Gobiernos Locales en el Perú. Es extraño que nuestro país, a diferencia de otros en la región, no tenga un programa orientado principalmente a la solución de los problemas educativos de los estudiantes con mayores desventajas. Chile lo tuvo, al igual que Colombia, ¿Por qué nosotros no? ¿Qué pasó con los programas de educación bilingüe intercultural?

## ***Aumentar los recursos es necesario, asignarlos bien, una obligación***

La literatura en investigación educativa en el mundo no es clara en relación al impacto de la inversión en educación, en la mejora de los sistemas educativos. Existen resultados confusos. Algunos señalan que los recursos mejoran la educación y otros, más bien, que no tienen un impacto en esa línea.

Aunque los resultados del último SERCE señalan que en general los países que más invierten tienen mejores

resultados y los que menos invierten los peores (Ganimian 2008), la razón para aumentar los recursos en el Perú debe ser otra: hacer operativas las escuelas, mejorando su infraestructura y su acompañamiento técnico, y financiar al menos una política de equidad y otra de alto impacto de largo plazo.

Las escuelas rurales y más pobres del Perú no operan en buenas condiciones<sup>6</sup>. El reporte sobre gratuidad de la defensoría (Defensoría del Pueblo 2008) señala que las familias con hijos en las escuelas públicas urbanas y rurales deben contribuir con dinero para hacerlas mínimamente operativas. Por otro lado, es necesario acompañar más de cerca esas escuelas y, para ello, son necesarios más recursos. Invertir en el acompañamiento es más importante incluso que la inversión en la propia capacitación que, como dicen diversos investigadores, no tiene mayor impacto cuando no es seguida por observaciones de cómo se incorporan esas nuevas ideas en la práctica.

En esa línea, llama la atención el que incluso en un contexto de mayores recursos, el gasto en educación en el Perú siempre siga representando un porcentaje menor del PBI en comparación al promedio de los países en la región (1 punto menos, CNE 2008). Más preocupante aún es que en el presupuesto 2009, una demanda de corto plazo importante como la de infraestructura y la única iniciativa de largo plazo que se tiene para mejorar la situación de la educación (Carrera Pública Magisterial), sean las que más problemas han tenido para contar con financiamiento comprometido<sup>7</sup>.

De otro lado, utilizar bien los recursos es efectivamente una obligación de los funcionarios. Incluso los que son más competitivos no logran cumplir con sus metas presupuestales por razones que podrían tener que ver también con las dificultades administrativas planteadas para poder hacer uso de los mismos. Un avance muy prometedor es orientar el presupuesto a resultados, de acuerdo a la nueva iniciativa del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Existe una inercia en la

*«Más preocupante aún es que una demanda de corto plazo importante como la de infraestructura y la única iniciativa de largo plazo que se tiene para mejorar la situación de la educación (Carrera Pública Magisterial) no tengan todavía financiamiento comprometido»*



Foto CIES

*Invertir en el acompañamiento es más importante incluso que la inversión en la propia capacitación.*

distribución de los recursos (sobre todo en los niveles más locales) que, por ejemplo, lleva a un reparto promedio de los mismos. Esa inercia puede ser quebrada con una lógica como la que plantea el MEF. Aunque dicho reordenamiento es importante en términos del uso de los recursos, la discusión de mayor importancia es sobre la cantidad de recursos necesarios para financiar el funcionamiento de las escuelas, alguna política de equidad y una iniciativa de largo plazo y de alto impacto como la de la Carrera Pública Magisterial.

### ***La corrupción existe y se alimenta de la autonomía real de las escuelas***

En América Latina los sistemas educativos que muestran mejores desempeños son aquellos que tienen como un elemento importante de su política el seguimiento cercano a las escuelas (Carnoy 2007).

En el Perú, por razones ligadas principalmente a los recursos, ello no se hace. Las escuelas, a pesar de no tener mucho control formal de las decisiones, terminan operando en la práctica con importantes niveles de autonomía.

La autonomía realmente existente de las escuelas peruanas es también un terreno propicio para la corrupción.

6/ Por ejemplo, según un informe reciente de INIDEN (INIDEN, octubre de 2008), el 50% de los colegios de Lima Metropolitana está en alto riesgo, y, a nivel nacional, el 74% no cuenta con energía, mientras que el 50% no tiene agua.

7/ A diferencia del proyecto de computadoras para niños, de dudosa evidencia en cuanto a su impacto, que sí tiene financiamiento comprometido (CNE 2008).



El sistema educativo peruano es el sector público con mayores denuncias de corrupción, las tres principales formas de corrupción son: abuso de autoridad, utilización de documentos falsos y apropiación de fondos públicos.

Según datos de la Defensoría del Pueblo, y a pesar de haberse puesto en funcionamiento algunas iniciativas de denuncia (el CADER, por ejemplo), el sistema educativo peruano es el sector público con mayores denuncias de corrupción (Vigo y Nakano 2008). Según

8/ Está tan enraizada en las prácticas comunes, que un ex Ministro de Educación declaró hace poco en un evento público que desde el primer día de su gestión él sabía de la corrupción, pero confesaba su fracaso pues al cabo de ocho meses no había podido hacer nada.

*«No estamos hablando de una corrupción a nivel macro, sino una corrupción institucionalizada en la práctica cotidiana a nivel micro de las escuelas, pero que compromete fuertemente cualquier voluntad de cambio positivo»*

dichas autoras, las tres principales formas de corrupción son: abuso de autoridad, utilización de documentos falsos y apropiación de fondos públicos.

No estamos hablando de una corrupción a nivel macro, sino una corrupción institucionalizada en la práctica cotidiana a nivel micro de las escuelas, pero que compromete fuertemente cualquier voluntad de cambio positivo<sup>8</sup>.

¿Cómo romper esos círculos de corrupción? Probablemente poco es lo que se puede hacer si no se generan mecanismos para estar más cerca de la forma cómo opera la escuela cotidianamente. Al cabo de dos años de gestión, es poco lo que se ha podido observar en términos de hacerle frente a ese problema.