

Educación básica

Luis Crouch

Resumen

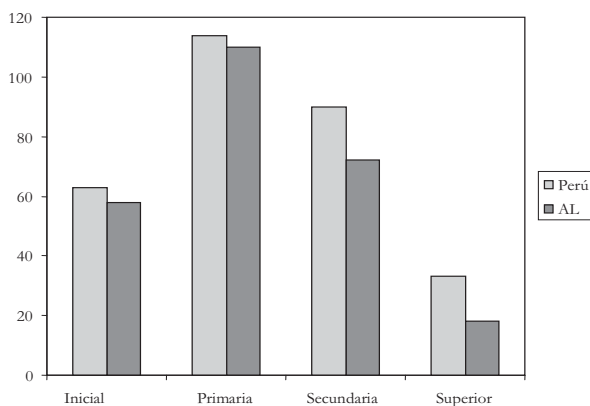
El Perú ha logrado grandes avances en lo que se refiere a cobertura educativa. En casi todos los índices de cobertura el país está por encima del promedio de América Latina, e incluso, en algunos casos, por encima de países de mayor riqueza. Sin embargo, en comparación con otros países con igual cobertura, el logro cognoscitivo de los estudiantes está rezagado y distribuido de una forma muy desigual. El problema de la calidad educativa es muy serio, y no se lo puede resolver únicamente aumentando el gasto. Hacen falta reformas estructurales en tres ámbitos. Primero, el sistema tiene que proponerse estándares y metas cuantificables de logro educativo, que permitan ver si se está avanzando en el ámbito cognoscitivo, sobre todo entre la población escolar más pobre. Segundo, hay que establecer sistemas de rendición de cuentas para que el logro (o el no logro) de las metas tenga consecuencias. Tercero, es preciso definir sistemas de apoyo para que las metas se puedan alcanzar. Invertir en la capacidad de los maestros para propiciar el desarrollo cognoscitivo entre los más pobres probablemente sea la categoría de gasto que más aumento demande. El apoyo también debe concentrarse en los factores que generen más desigualdad entre los pobres, incluyendo los problemas nutricionales y la necesidad de la enseñanza bilingüe.

I. La situación actual

En el Perú, la educación se caracteriza por una cobertura relativamente alta, aunque con una calidad sumamente baja y desigual. Como lo muestra el gráfico 1, el país ha alcanzado tasas brutas de matrícula más altas que el resto de América Latina (AL), a pesar de tener ingresos per cápita por debajo del promedio de la región. Y no solo es alta la cobertura bruta: el porcentaje de jóvenes que completa cada ciclo es también muy elevado; casi

todos los niños culminan la primaria, y aproximadamente 65 por ciento termina la secundaria. Este es un logro significativo. La participación femenina en el sector está muy cerca de la masculina (ligeramente por debajo del promedio en AL), y la proporción del sector privado en la matrícula es un poco inferior al promedio en la región.

Gráfico 1. Tasas brutas de matrícula

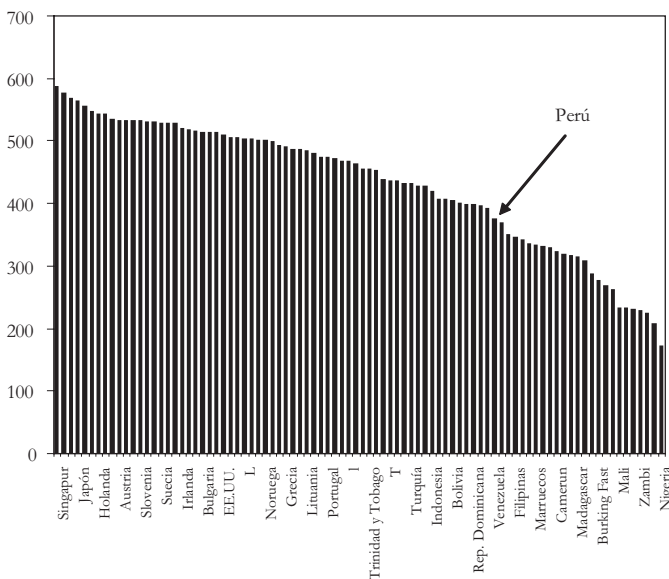


Fuentes para Perú: Ministerio de Educación, Unidad de Estadísticas Educativas, Cifras de la Educación 1998-2004; para América Latina: Banco Mundial/ EDSTATS.

Con el objetivo de analizar la calidad de la educación peruana se hace una síntesis de la mayoría de las pruebas internacionales para casi todos los países que han participado en ellas. Esta síntesis de pruebas internacionales, que se muestra en el gráfico 2, no tiene valor exacto (como tampoco lo tiene ninguna de las pruebas individuales), pero sí es útil para dar una idea general de dónde está el Perú en comparación con todas las naciones del mundo. Se puede apreciar claramente que la situación del aprendizaje de los jóvenes en el Perú no es muy halagadora. Las pruebas nacionales también demuestran que, a juzgar por las expectativas del Perú, el aprendizaje deja mucho que desear. En las investigaciones realizadas para este trabajo se encuestó a 245 niños de primer y segundo grado, y se descubrió que más de la mitad de los que están por terminar el primer grado simplemente no leen nada, y que aproximadamente 35 por ciento de los que están por concluir el segundo grado tampoco leen nada, ni en castellano ni en su lengua materna. En teoría, es perfectamente posible que 100 por ciento de los niños (o por lo menos de aquellos sin problemas serios de aprendizaje) puedan leer bien (con buena velocidad y comprensión) al final del primer grado, y, ciertamente, al concluir el segundo grado, ya que así ocurre en muchos países y en escuelas del mismo Perú, incluso en áreas pobres. El problema es que las buenas prácticas de unas escuelas no llegan a la mayoría de ellas.

Si se utilizan las pruebas PISA del año 2000 para analizar el aprendizaje en el Perú, es cierto que el país alcanzó el puesto más bajo entre todas las naciones que participaron, pero hay que tomar en cuenta tres factores. Considerando solo los países de América Latina entre todos los que participaron el Perú es el más pobre, el que tiene la historia de

Gráfico 2. Síntesis de pruebas internacionales

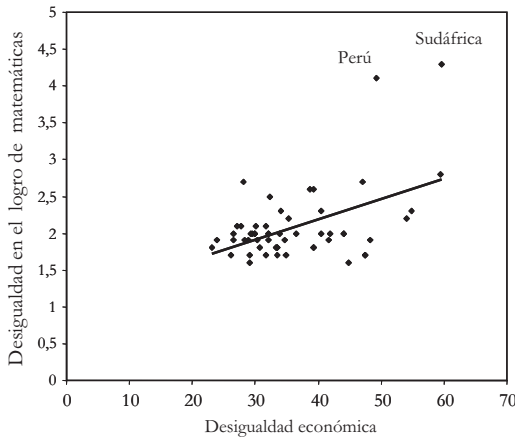


Fuente: Crouch y Fasih 2004.

alfabetización masiva más corta entre las generaciones adultas (y, por lo tanto, cuenta con menos padres y abuelos alfabetizados), y es el que tiene la mayor carga demográfica (más jóvenes por adulto, lo que representa una «carga» para los adultos). Estos tres factores son muy importantes al determinar el nivel de logro educacional alcanzado por un país.

Ni el sistema educacional peruano ni la sociedad han sabido superar el problema del bajo aprendizaje: no han tenido aún la «sabiduría» y la agilidad institucional. Por ejemplo, el ciudadano promedio suele creer que tener educación es lo mismo que tener acceso a una escuela. En diversas encuestas resulta que aproximadamente 80 por ciento de los padres están contentos con varios aspectos de las escuelas a las que acuden sus hijos. Por otro lado, el sistema cuenta con décadas de experiencia en abrir escuelas y, sobre todo, en nombrar (o contratar) maestros, y tiene casi nada de experiencia exitosa, sistemática, en ofrecer educación pública de calidad. Esto tiene dos implicancias: es lo que el sistema sabe hacer, y, porque hay intereses creados, es lo que al sistema le «gusta» hacer. Es cómodo y es «rentable» abrir escuelas y nombrar maestros: se crean lealtades y lazos útiles para los responsables o líderes tanto del sector como de los sindicatos, y para los políticos. Es mucho más difícil lograr que se enseñe con calidad en esas escuelas, sobre todo si el pueblo no tiene mucha conciencia de la falta de ella —los datos sugieren que el ciudadano promedio está bastante contento con su escuela, aun cuando desconfía de la educación en general—. Luego, existe una especie de arreglo implícito que impide que se entregue un servicio de calidad: es un equilibrio de bajo nivel.

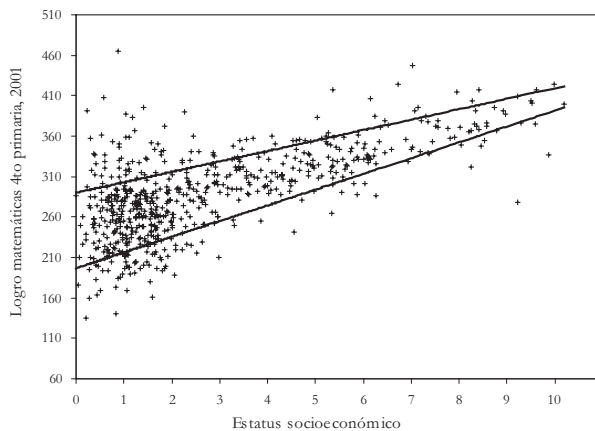
Gráfico 3. Desigualdad económica y educacional



Fuentes OCDE e IEU 2003, 2004; Centro de Estudios Internacionales 2000; Centro de Estudios Internacionales TIMSS y PIRLS 2004; y <<http://www.wider.unu.edu/wiid/wiid.htm>> (dic.2005).

El gráfico 3 muestra una medida de desigualdad educacional basada en la parte matemática de las pruebas PISA 2000, PISA 2003 y TIMSS 1999. Lo interesante es que mientras para muchos de los países del mundo la desigualdad económica y la desigualdad educacional están bien correlacionadas, el Perú y Sudáfrica son dos casos en los que la desigualdad de ingreso no parece explicar la desigualdad educacional. Esto quizá se deba a razones de índole sociológica, lingüística y cultural que subyacen a la disparidad educacional en estos dos países.

La ineficacia del sistema para atender a los pobres con modelos pedagógicos que den resultados relativamente predecibles es una importante fuente de desigualdad de resultados. Esta fuente de desigualdad se puede comparar con la desigualdad social en general. El gráfico 4 muestra el estatus socioeconómico promedio de las familias en las escuelas, y los resultados promedio de las escuelas en la prueba de matemáticas de cuarto grado en 2001. Las dos líneas, trazadas en torno de los logros de 15 por ciento de las escuelas con los peores y los mejores logros en cada grupo socioeconómico, muestran que la variabilidad de resultados entre los pobres es bastante mayor (el doble) que la variabilidad de resultados entre los ricos. Los pobres, entonces, no solo llevan la carga de mostrar peores resultados, sino también aquella que implica tener resultados mucho menos predecibles. Por otro lado, la uniformidad de resultados entre los ricos no se debe a que estos tengan acceso privilegiado a la escuela privada. Esta muestra más o menos el mismo patrón de resultados aleatorios que la escuela pública: las que atienden a los pobres alcanzan resultados más impredecibles que aquellas a las que asisten los más ricos. Hay escuelas públicas buenas y escuelas privadas malas. Luego, la variabilidad de los resultados entre los pobres no se debe a las diferencias de insumos educacionales, sino a la incapacidad del sistema educativo para llegar a los pobres con modelos de gestión general

Gráfico 4. Estatus socioeconómico y rendimiento en matemáticas

Elaborado por el autor con base en información de la Evaluación Nacional 2001, Ministerio de Educación.

y gestión pedagógica que logren uniformar los resultados al hacerle frente a la variabilidad sociológica del pobre. En lugar de gestionar modelos pedagógicos específicos para lograr resultados parecidos entre la población, el sistema tiende a pensar en una provisión homogénea, sin insistir en metas exigentes para todos y con una tendencia implícita a excusar el bajo logro entre los pobres como un problema de los pobres y no de la escuela ni del sistema. Esto es típico de un sistema que no se rige por el logro de resultados.

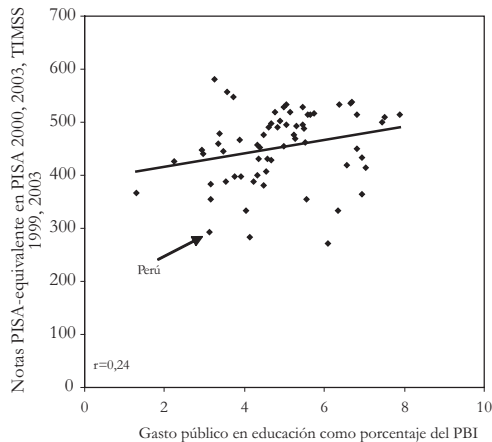
Por último, en el Perú hay una brecha importante entre la cobertura y la calidad. Como se ha explicado, aproximadamente 65 por ciento de los jóvenes peruanos terminan la secundaria, y se puede suponer que tienen la expectativa de lograr una posición social equivalente a lo que una educación secundaria tradicionalmente concedía: una posición de supervisor, de capataz, de obrero calificado, de gerente de pequeña o mediana empresa, de pequeño comerciante formal y exitoso, de técnico medio. Estos jóvenes también tienen la expectativa implícita de competir con sus pares graduados de la escuela secundaria en, por ejemplo, México, Tailandia o Malasia. Pero en el Perú la brecha entre la cobertura y la calidad es mucho más amplia que en otros países. Esta gran cantidad de jóvenes simplemente no tiene una educación de suficiente calidad como para cimentar sus expectativas. Los logros en el Perú son mucho más bajos que los logros en otros países con igual cobertura. Es probable que esto contribuya a crear un clima de expectativas frustradas, y, por lo tanto, de tensión social.

Si no hay cambios de política y sobre todo de implementación, el sistema seguirá más o menos igual. Aumentarán un poco las matrículas en preprimaria y secundaria, e incluso hasta en el sistema superior. Pero es muy poco probable que mejore la calidad. La desigualdad se mantendrá, se abrirá aún más la brecha que existe entre la cobertura y la calidad, y seguirán aumentando las frustraciones sociales que todo esto implica.

II. El rol del gasto

La explicación más natural de por qué existen estos problemas es que «no se gasta lo suficiente». En ese sentido el Perú parece un país eficiente en cuanto a su gasto: se ha logrado mucha cobertura a muy bajo costo. Pero el problema es que cuando la tarea es aumentar la calidad, no solo se gasta poco, sino que se gasta muy mal. Si únicamente se aumenta el gasto sin antes cambiar las costumbres y tendencias del sistema, hay poca garantía de que la calidad se incremente. El sistema no tiene la costumbre de gastar de manera que la calidad mejore. No cuenta ni con los medios ni con las metas para lograrlo. Sí tiene, sin embargo, la costumbre para gastar en formas que aumentan la cobertura, o que aumentan la intensidad de uso de insumos sin aumentar el producto.

Gráfico 5. Gasto y logro educacional



Elaborado por el autor con base en información del gráfico 3 (para el índice de logros), y el Banco Mundial/EDATA (para el gasto).

Con base en comparaciones internacionales, es obvio que hay poca relación entre el esfuerzo fiscal educacional (gasto educacional como proporción del PBI) y el logro educacional.¹ El gráfico 5 muestra el gasto público en educación en la década de 1990 en todos los países para los que había datos y el logro promedio en la sección de matemáticas en las pruebas PISA 2000 y 2003 y TIMSS 1999 y 2003. La correlación entre logro y gasto es baja (un aumento de uno por ciento en el gasto se asocia con uno de apenas 0,1

1 En el Perú se acostumbra a hablar del gasto en dólares por alumno, pero esto confunde dos factores: el gasto como proporción del PBI, o sea, el puro esfuerzo, con el PBI per cápita, o sea, el desarrollo general. Este último es un factor importante: a mayor ingreso y mayor desarrollo general, pero con igual esfuerzo, corresponden mejores logros. Pero el puro esfuerzo fiscal, que es lo único pertinente porque es lo único que se puede aumentar a corto y mediano plazo, no parece llevar a mejores resultados.

por ciento en los logros). Por otro lado, el Perú está muy por debajo de la tendencia general, lo que quiere decir que su gasto en educación no tiene mucha incidencia en los logros académicos. A partir de estimados utilizando los datos de las pruebas nacionales de 2001, la provisión de insumos es solamente el cuarto factor para explicar el logro educacional; los tres primeros son la falta de capacidad de gestión y de rendición de cuentas, la pobreza, y las diferencias étnicas y lingüísticas. Finalmente, la comparación con las experiencias de otros países como el Uruguay, y con algunos esfuerzos de proyectos en el África, muestra que se pueden lograr aumentos de 30 por ciento o más en las calificaciones de los estudiantes pobres en cuestión de seis años o menos, sobre todo si se parte de una base muy baja, que es el caso en el Perú.

III. Dos problemas especiales: deserción y educación bilingüe

Como ya se mencionó, aproximadamente 65 por ciento de los jóvenes peruanos concluye la secundaria, cifra bastante alta en relación con el resto de América Latina. Aun así, si se traza como meta de política el aumento de esta tasa, cabe preguntarse cuál sería la limitante de mayor relevancia. Las razones más importantes tienden a ser la pobreza, el embarazo y la falta de interés o pertinencia de lo aprendido. Las motivaciones de los jóvenes son complejas, y la «opción» de salir de la escuela no es una simple «decisión» que se da de una sola vez, sino el resultado de una serie de alternativas y sucesos pequeños pero complejos, que van determinando un resultado final. Por ejemplo, en la investigación sobre jóvenes desertores, uno de los factores que salta a la vista es la extrema inestabilidad de su vida hogareña y escolar: muchos tienen una relación muy frágil e impredecible con sus padres y madres, y varios han ido de escuela en escuela. Tienen problemas de comportamiento que a veces no son cognoscitivos, pero que hacen que los docentes los tilden de «malos elementos». Los maestros les ponen notas más bajas de lo que tal vez objetivamente merecen. Se desalientan. Empiezan a desarrollar ahora sí problemas de orden cognoscitivo. Un factor que, alentadoramente, no se encontró entre los desertores fue una glorificación gangsteril de la deserción. Con excepción de los desertores más «duros» (típicamente miembros o allegados a pandillas), la mayoría de ellos eran perfectamente conscientes de que lo mejor es seguir estudiando. En vista de toda esta problemática, sería aconsejable pensar en opciones para la prevención de la deserción, programas que posiblemente incluyan transferencias financieras condicionadas a haber completado la secundaria, junto con sistemas de acompañamiento a los jóvenes y programas de educación que sean evidentemente útiles en el corto plazo. Se podría pensar en premios condicionados a terminar con éxito un programa secundario especial de alta calidad, con un examen de egreso, y con relevancia inmediata en el mercado de trabajo.

Otro problema importante es la atención a la diversidad cultural, étnica o lingüística. Se ha constatado que los estudiantes cuya lengua materna no es el castellano tienen logros escolares más bajos, aun estando en el mismo nivel de pobreza y de provisión de insumos escolares que otros cuya lengua materna es el castellano. El problema afecta a casi 25 por ciento de los niños peruanos. La diversidad de los pobres es parte de la razón por la cual

la desigualdad en los resultados escolares entre los mismos pobres es mucho más alta que la desigualdad entre los ricos. La ineficacia con que el sistema educacional se acerca a la diversidad lingüística es parte importante de la desigualdad de logros (sobre todo la desigualdad entre los propios pobres). A pesar de que ha habido más de diez proyectos de educación bilingüe de gran envergadura, estos han sido por lo general impulsados por donantes, y el sistema peruano no se «adueña» de la idea; hay poco aprendizaje sistémico e institucional de lo que los proyectos dejan como lecciones.

Se alega que a veces los padres rechazan la educación intercultural bilingüe, porque buscan que sus hijos accedan al «idioma del comercio y el poder», o sea, el castellano. Esta tendencia de los padres es hasta cierto punto verificable empíricamente. En el ámbito internacional se ha constatado que si los niños comienzan con la lengua materna, en un programa de educación bilingüe bien diseñado y bien implementado, aprenden la *lingua franca*, «la lengua del comercio y el poder», mejor que si comienzan con la *lingua franca*. En principio, sería factible proveer una educación bilingüe que pueda cubrir los mandatos de la teoría y la experiencia pedagógicas y, también, satisfacer a los padres.

La idea no es, sin embargo, asignar recursos monetarios al problema, sino que el sector se adueñe del problema y que, con capacidad de consenso, cree experiencias de diálogo que conduzcan a estrategias comunes y bien legitimadas.

IV. Muchos peruanos saben qué hacer; sin embargo, el sistema aún no

Como ocurre en numerosos sistemas educacionales, hay escuelas que funcionan bastante bien. Lamentablemente, lo que se hace bien en esas escuelas no se extiende al resto del sistema, porque el comportamiento efectivo de algunos no se plasma en una normativa efectiva para todos; hay pocos incentivos y mecanismos de apoyo para implementar esa normativa o metas de resultado y comportamiento. El buen comportamiento es más aleatorio que sistémico.

Al ciudadano común no le es difícil reconocer colegios a partir de su reputación, pero algunas veces no los identifica bien por falta de información objetiva y fidedigna sobre, por ejemplo, logros académicos (o sea, por falta de estándares oficiales y medición sobre la base de estos). La claridad de metas y estándares de resultados de conocimiento y destrezas entre los niños resulta vital. También lo es la gestión sustentada en esas metas y estándares; esto implica una medición frecuente y objetiva (no en el nivel de profesor individual o escuela, sino con base en metas nacionales) de resultados, y la retroalimentación pedagógica de los profesores a partir de esos resultados. Concentrarse en lo académico, con relativamente menos misión «social», parece ser importante. El trabajo colegiado entre los profesores bajo un liderazgo pedagógico fuerte del director (o del subdirector) se resalta por igual. La innovación pedagógica no resulta relevante; al contrario: muchas de las escuelas efectivas critican la tendencia a las «modas» pedagógicas y la falta de claridad y continuidad del Estado. El que sea la escuela individual —y no el Ministerio como ente abstracto y distante— la que «da la cara al público» y la que responde por la

calidad, parece ser importante. (Pero, aun así, es fundamental que el Ministerio, o la sede central en el caso de Fe y Alegría, tengan un fuerte rol regulador, normador y fiscalizador.) Por lo tanto, el tener un Ministerio (así como Direcciones Regionales de Educación-DRE y Unidades de Gestión Educativa Local-UGEL) que apoye y regule más de lo que exige y controla parece ser esencial en un sistema en el que la escuela individual es la cara hacia el público.

Si todo esto se conoce bastante bien, ¿por qué no hay claridad en las políticas del sector y, luego, una implementación sostenida?

En primer lugar, porque todavía están en debate algunos puntos fundamentales, como la importancia de tener metas claras, que se puedan medir y con base en las cuales sea factible establecer compromisos y elaborar una programación. También se dice que tener metas, o por lo menos sistemas de medición, puede servir para resaltar aún más las diferencias.

En segundo lugar, es posible que para muchos grupos sea simplemente conveniente no tener compromisos ni responsabilidades concretas. Es posible, por igual, que exista miedo al fracaso y que, por lo tanto, se prefiera vivir de forma tal que el fracaso individual sea imposible por definición, porque no se tienen metas, y no se mide. Esto crea un círculo vicioso en el que se falla porque no se trata, pero se esconde el fracaso en el nivel individual.

En tercer lugar, porque todavía no hay suficiente demostración fehaciente, sistémica, científicamente fundamentada, sobre cómo se puede mejorar el desempeño cognitivo de los pobres. Esto requeriría una demostración de que, por ejemplo, aun para niños pobres y/o indígenas, se pueden lograr mejoras de 30 por ciento a 50 por ciento en solo unos cuantos años, y en forma replicable y sistémica, en los resultados medidos en pruebas, por ejemplo, de castellano, matemáticas y una lengua nativa. Se necesitaría una demostración de que esto es posible usando no solo proyectos y métodos especiales, sino incluso en escuelas públicas ordinarias, y con medidas que, innovadoras al principio, sean replicables por diseño.

Es importante señalar que hay procesos de definición de un proyecto nacional bastante prometedores, como aquel liderado por el Consejo Nacional de Educación, que parece tener mayores probabilidades de éxito que otros anteriores y que se estaría acercando por primera vez a propuestas claras y objetivas sobre resultados, no solamente sobre insumos y procesos. Por otro lado, la legislación reciente también es prometedora, pero aún no ha llegado a los detalles y, mucho menos, a la implementación.

V. Retos y posibilidades de la descentralización

Ciertos procesos de descentralización en educación han comenzado, pero la situación es todavía muy confusa. La legislación y las normas asignan roles contradictorios, con definiciones vagas, a diversos actores. Hay una gran proliferación de nuevos actores con funciones que entrecruzan la ejecución o gestión y la gobernabilidad, lo que ha provocado grandes problemas en los procesos de descentralización y autonomía escolar por los

que no se cuida la distinción entre gerencia (el aspecto «ejecutivo») y gobernabilidad (el aspecto «representativo»). Por ejemplo, en el nivel escolar no está claro por qué tienen que existir juntas de padres (APAFA) y consejos de gobernación (CONEI), y, además, no siempre es evidente dónde terminan las responsabilidades de estos y dónde comienzan las del equipo directivo de la propia escuela. Esto se replica en otros niveles de la sociedad (provincia, región) donde existen, de manera similar, algunas responsabilidades que se cruzan y otras que no se han asignado a nadie. Todo esto puede resultar en descontrol, confusión y tensiones.

Ello no obstante, el proceso de descentralización también tiene grandes posibilidades. En primer lugar, se pueden hacer mediciones comparativas de los entes descentralizados. En segundo lugar, la descentralización permite que el nivel central se desentienda de la entrega directa y, por lo tanto, se le facilite el rol de ser juez y fiscalizador, ante el pueblo, del logro de los entes descentralizados. Es casi imposible que un ente que todavía controla la entrega del servicio se fiscalice a sí mismo. En lo que respecta a la rendición de cuentas, esta debe ser horizontal, pero el nivel central tiene que preservar como mínimo la capacidad de generar normas sobre cómo funcionaría este sistema de rendición de cuentas horizontal y sobre la base de qué tipo de información. Por ejemplo, tendría que preservar un sistema de medición nacional, e insistir en que la rendición de cuentas «horizontal,» dentro de cada región, se haga a partir de esas mediciones; asimismo, tendría que preservar la potestad de publicar tablas de rendimiento promedio por región sustentadas en mediciones comparables.

VI. Recomendaciones de política

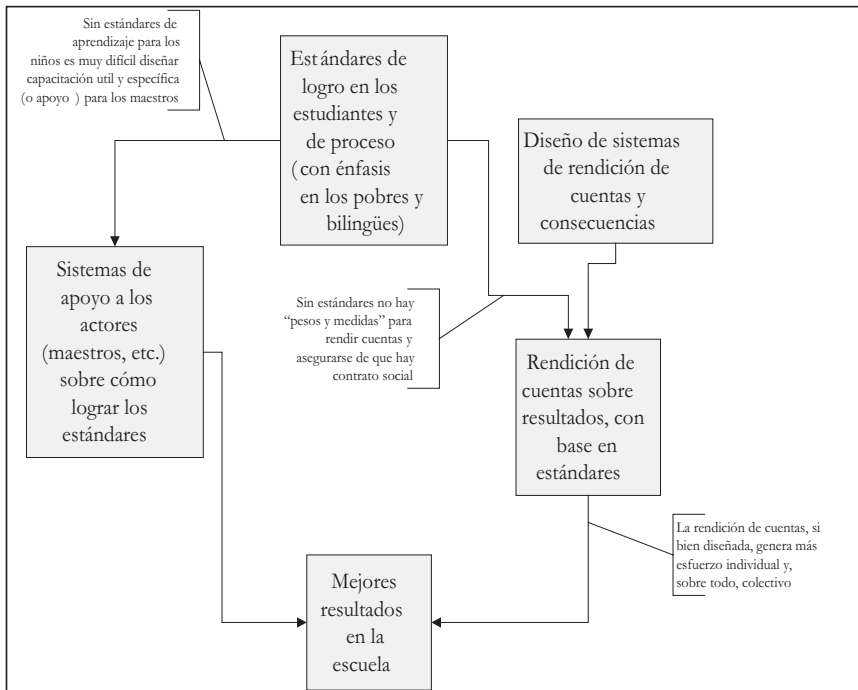
Es importante que el Gobierno entrante actúe en el marco de un proyecto como el Proyecto Educativo Nacional, dando pasos concretos en él. Esto se puede lograr trabajando en tres grandes ejes: (i) estándares y metas; (ii) apoyo específico; y (iii) rendición de cuentas. Es vital señalar que estas tres líneas de recomendaciones forman un todo armónico y coherente: no son una mera lista, sino una serie de eslabones lógicos (véase el gráfico 6 para tener claro cómo se podrían eslabonar estas ideas).

(i) Metas o estándares

En primer lugar, el sistema debe establecer metas y estándares mucho más concretos. Ha de comprometerse por su logro ante los ciudadanos, y debe crear en ellos un sentido de derecho a esas metas. Hay diversos tipos de metas o estándares a los que el sistema se debe atener, pero los más importantes son las metas de aprendizaje.

En cuanto al aprendizaje, deben existir metas de desempeño concreto y específico, por ejemplo, para cada grado, y definir destrezas mínimas, etcétera. Habría que poner énfasis en los primeros grados, que es donde más falla el sistema, y en la lectura, pues esta destreza es fundamental para la comprensión de las otras materias. Desde un punto de vista de derechos humanos, las metas de aprendizaje se refieren al derecho a aprender,

Gráfico 6. Esquema de apoyo y rendición de cuentas a partir de estándares



sobre todo el derecho a aprender a leer rápida y efectivamente. Otras metas (en matemáticas y en los grados superiores) se pueden ir fijando con el tiempo. Hay que empezar con lo principal.

Asimismo, se necesita estandarizar los procesos, y no solo los resultados. Por ejemplo, habría que estandarizar la forma como las escuelas o colegios les rinden cuentas a los padres y a la sociedad, sea respecto del manejo financiero, sea de los resultados de aprendizaje a partir de los estándares. Habría que estandarizar y transparentar los montos de las transferencias fiscales de la nación hacia las regiones, y de estas a las escuelas. Las transferencias se deben hacer, en la medida de lo posible, sobre la base de fórmulas per cápita, como se hace ya en muchos otros países, incluso mucho menos preparados y más pobres que el Perú. Se puede comenzar con el gasto operacional no personal. Algo importante es estandarizar, o transparentar, la forma en que el gasto prefiere al pobre. La ponderación compartida del gasto operacional se puede hacer más transparente si lo que se transfiriere es dinero en forma per cápita y sobre la base de mapas de pobreza.

También habría que lograr estándares de servicio de las UGEL o DRE a las escuelas, para que estos no solo sean entes fiscalizadores de las escuelas, sino que las sirvan y estas puedan opinar sobre su servicio. Todo ello implica una visión de servicio al ciudadano: las escuelas sirven al ciudadano y le rinden cuentas a este, y, a su vez, el sistema sirve a las escuelas y ellas tienen derecho a opinar sobre la calidad de este servicio.

(ii) Apoyo específico

Teniendo objetivos concretos de servicio, con metas claras y específicas de aprendizaje, se puede empezar a hacer una programación lógica y práctica del apoyo a los maestros. El apoyo debe ayudar al maestro a satisfacer a las comunidades y a los padres en el logro de las metas de aprendizaje que se tracen. Debe ser un apoyo eminentemente práctico que pueda enseñarle al maestro cómo desplegar su esfuerzo para conseguir las metas establecidas. Al haber metas de apoyo al maestro que se sustenten en lo que se quiera lograr con las metas de los niños, el maestro podrá, por primera vez, saber si el apoyo que se le está brindando realmente sirve para algo práctico, porque podrá ver resultados concretos y objetivamente mensurables, comparables, y que representan un compromiso ante la sociedad. Esto les permitirá opinar con sustento sobre la calidad del apoyo que se les ha prestado. Así, los proveedores de apoyo que no den resultados lo sabrán, y también lo sabrá el Estado.

Todo esto se puede plasmar, a su vez, en los procesos de acreditación de los Institutos Superiores Pedagógicos (ISP) y otros procesos de entrenamiento preservicio. Pero lo más importante es ir diseñando y certificando (idealmente con el recurso a las opiniones de los propios maestros) los procesos de capacitación en servicio. También se puede ir plasmando en la regulación de la Carrera Pública Magisterial, en lo que respecta al tipo de apoyo al que el maestro tiene derecho.

Esta visión de apoyo sostenido y concreto sustentado en estándares se puede aplicar no solo a los maestros. Si hay estándares sobre cómo cada colegio debe reportarle los estados financieros a las comunidades, o sobre cómo debe reportarle los logros de aprendizaje, también se puede organizar el apoyo a los directores de escuelas y colegios respecto de estos estándares. Esto es sumamente importante. Como se ha visto, muchos padres realmente no son conscientes de que hay problemas de aprendizaje, y están más bien contentos con sus escuelas. Luego, parte del sistema de apoyo a los padres y las comunidades (CEL, por ejemplo) tiene que ser una ilustración muy contundente de lo lejos que están de lograr niveles de aprendizaje a los que tienen derecho, y organizarlos para ejercer sus derechos de petición (y para apoyar a sus colegios y darse cuenta de que la tarea es en parte también de ellos).

(iii) Rendición de cuentas

El hecho de que existan metas y apoyo para lograrlas no basta. Aprender a trabajar de formas nuevas demanda un alto esfuerzo psíquico. Y el trabajar con metas es, en general, simplemente más apremiante. El propio apoyo es una forma de compensación, como lo puede ser un mejor salario. Pero tiene que haber formas de rendición de cuentas individuales sobre el logro de las escuelas. Estas formas de rendición de cuentas deben tener impacto personal sobre, por ejemplo, los ascensos en la carrera profesional, y el respeto y acogimiento que las comunidades brindan a sus escuelas y equipos directivos.

De la misma manera, la opinión de las escuelas y colegios sobre el desempeño de las UGEL o las DRE, y sobre todo de los proveedores de apoyo pedagógico, debe tomarse en cuenta al decidir, por ejemplo, si se debe renovar el contrato a un proveedor o a un Director Regional.

Hay que señalar que todo lo aquí expuesto se puede realizar dentro de los marcos más generales de la legislación del país, aunque posiblemente haya que cambiar algunas normas. Por ejemplo, ya existen las estructuras creadas con la legislación reciente que permite a los Consejos Educativos Institucionales (CONEI) participar en el gobierno y pedir cuentas de resultados, así como la idea de ir expandiendo la medición de la calidad.

Todo lo expuesto hasta ahora se puede apreciar en el gráfico 6.

VII. Prioridades de corto plazo

Es fundamental generar logros relativamente rápidos, y aun en forma circunscrita geográfica o socialmente, pero en un marco de largo plazo como el Proyecto Educativo Nacional, y como se ha concretado con las tres posibles líneas de acción sugeridas. Esto es importante por tres razones. La primera, científica: hay que ir probando en forma medible, para ir refinando las estrategias. La segunda, social: sin logros concretos y visibles es difícil ir creando consenso social entre los técnicos. Y la tercera, política: sin logros el país —o por lo menos el sector— se hace cada vez más ingobernable.

Para conseguir logros concretos se puede pensar en «acciones especiales» que vayan conformando el abordamiento de largo plazo, pero que lo hagan en «zonas especiales». Estas podrían definirse en un sentido geográficamente contiguo, o sea, ciertas regiones donde exista el deseo de mejorar y seguir cierta línea de trabajo. Se podría trabajar con un foco geográfico pero disperso: tal vez unas cuantas decenas de distritos, pero con varios colegios en cada uno. Y, por último, se podría trabajar sin foco geográfico, en «zonas» más bien sociales, o sea, a partir de unas quinientas o mil escuelas individuales que atienden a ciudadanos pobres, o a pobres cuya lengua materna no sea el castellano. También hay puntos intermedios: si, por ejemplo, se piensa trabajar con unas mil escuelas, estas podrían estar en redes ya existentes y que tengan contigüidad geográfica.

En este tipo de acción especial, el primer paso es concretar lo que se va a lograr en relación con algunas metas de desarrollo cognitivo entre los estudiantes, y esto probablemente debe ser un aumento en la rapidez y profundidad de adquisición de destrezas de lectura en los primeros dos grados. Luego se pueden establecer acuerdos sobre qué es lo que va a ocurrir con las escuelas que no lo logren (rendición de cuentas). Y, finalmente, se pueden diseñar procesos muy intensivos de apoyo a las escuelas y maestros, y dedicados con ahínco al logro de resultados concretos, específicos y mensurables en los estudiantes (apoyo).

También se puede pensar en instituir premios para los maestros que ya han alcanzado logros por encima de lo esperado. Esto se puede hacer voluntariamente, pidiéndole a las escuelas que concursen a partir de las metas ya conseguidas. Las que mayores logros tengan, medidos con base en un concepto sencillo de «valor agregado,» pueden ser premiadas. Los logros deben medirse sobre la base del tipo de estándares y metas que se quieren ir modelando. Así también se puede ir estudiando el comportamiento de los maestros que salen premiados, porque ello dará pautas para los estándares de comportamiento que se quiera establecer, no solo los de logros.

Si el Perú se propone esto con claridad, sería posible hacerlo en un periodo gubernamental, pero en el marco de un proyecto nacional de gran envergadura y largo plazo. Esto daría la sensación de que «sí se puede», y crearía la energía social para enfrentar las tareas más complejas y arduas de largo plazo.

Todo lo señalado hasta aquí empezaría a resolver el problema de los estudiantes futuros. Para los estudiantes actuales, cuyo aprendizaje ha sido mal atendido por el sistema, se podría pensar en programas como los de «Aprendizaje acelerado» que se han difundido en el Brasil y ahora en Colombia. Esta es una técnica relativamente prometedora.

VIII. Resumen de prioridades

A corto plazo (menos de un año a un año) se pueden dar los siguientes pasos: (i) experimentar con el sistema (metas, rendición de cuentas y apoyo) en zonas limitadas, sobre la base de proyectos especiales, y enfatizando los estándares de aprendizaje; (ii) premiar a los maestros con buenos logros aún en condiciones difíciles (premios equivalentes a 25 por ciento de su salario); (iii) empezar a elaborar los estándares definitivos, comenzando con los primeros grados y la lectura; (iv) prometer un aumento porcentual de la capacidad lectora de los estudiantes; y (v) tomar una línea de base nacional sobre la lectura en los primeros grados. Para los estudiantes ya rezagados se podría pensar en programas como los de «Aprendizaje acelerado».

A mediano plazo (uno a tres años) se pueden seguir los siguientes pasos adicionales: (i) evaluar y monitorear los experimentos, para ir generalizando los resultados; (ii) empezar a elaborar los estándares de proceso a partir de lo aprendido; (iii) comenzar a generar los métodos de rendición de cuentas sistémicos (no experimentales) a fin de crear los incentivos para la generalización del sistema; (iv) iniciar la masificación de los sistemas de apoyo; y (v) elaborar estándares para los grados postiniciales y en aspectos más allá de la lectura.

Cabe destacar que el Gobierno del Perú ha empezado a poner en marcha algunas de las sugerencias del capítulo antes de que fuera escrito. Por ejemplo, el Poder Ejecutivo está promoviendo la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, así como la Ley de la Carrera Pública Magisterial. Es importante que estas políticas se apliquen con la firmeza necesaria para que tengan efectos sobre la rendición de cuentas y el establecimiento de estándares.

Bibliografía

- Crouch, Luis y Fasih Tazeen. 2004. «Patterns in Educational Development: Implications for Further Efficiency Analysis». Washington D. C.: Banco Mundial (mimeo).
 Centro de Estudios Internacionales. 2000. ***TIMSS 1999: International Mathematics Report***. Lynch School of Education. Boston: Boston College.

- Centro de Estudios Internacionales TIMSS & PIRLS. 2004. ***TIMSS 2003: Reporte internacional de matemáticas*** Escuela de Educación Lynch. Boston: Boston College.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) e Instituto Estadístico de UNESCO (IEU). 2004. ***First Results from PISA 2003: Literacy Skills for the World of Tomorrow***. París: OCDE.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) e Instituto Estadístico de UNESCO (IEU). 2003. ***Literacy Skills for the World of Tomorrow: Further Results from PISA 2000***. París: OCDE.