

## Recursos humanos

*Richard Webb y Sofia Valencia*

### *Resumen*

*Las deficiencias en la provisión de educación y salud públicas son producto de un proceso de ajuste histórico y humano que no resulta fácil de revertir, y que se inició por una crisis fiscal que obligó a una reducción sustancial de los salarios reales de todos los servidores públicos. Pero la senda seguida por esa crisis, y en especial la degradación de la carrera pública, también fue consecuencia de la debilidad institucional. La baja productividad, la mala calidad y un sesgo contrario a los pobres en la salud y la educación se han enraizado en las instituciones, en la forma de comportarse y en los planes de vida y trabajo, que incluyen estrategias centradas en fuentes adicionales de ingresos mediante un segundo empleo, negocios paralelos, malversación y corrupción. La reforma requiere el surgimiento de una nueva fuente exógena de presión con suficiente fuerza como para superar las preferencias de adaptación de los actores actuales. No es probable que la dependencia de incentivos monetarios, como los incrementos salariales generales, o de incentivos mediante bonos para metas específicas, mejoren la provisión de educación y salud públicas sin: (i) un fortalecimiento institucional, especialmente una mejor aplicación de la disciplina laboral basada en estándares verificables y una mayor participación de una clientela más informada; y (ii) una reconstrucción de la carrera de servicio público de docentes y profesionales de la salud como parte de una reforma más amplia de la administración pública, que permita volver a la evaluación, la selección basada en méritos y la promoción, amén de otros elementos estándares del desarrollo de la carrera.*

### *I. Un equilibrio de bajo nivel*

Esta sección analiza las causas de la baja calidad del desempeño de los profesionales de la educación y la salud. El punto de partida del análisis es la reducción de los salarios reales

de los trabajadores públicos que comenzó en la década de 1970, causada por la combinación de una rápida expansión de la cobertura y el inicio de las restricciones fiscales. El debate se centra en las posteriores respuestas e interacciones de cada uno de los actores implicados: proveedores, sindicatos, Gobierno y usuarios de los servicios. Los sindicatos de empleados desempeñaron una función especialmente activa. Incapaces de evitar la reducción de los salarios, se concentraron con éxito en una agenda que, en efecto, ha permitido a los profesionales compensar sus bajos salarios oficiales con un segundo empleo, reforzando el grado de estabilidad laboral asociada al nombramiento y reduciendo los horarios y la disciplina laboral.

Sucesivos gobiernos han cumplido una función relativamente pasiva, ignorando las disposiciones de la administración pública y otras normas diseñadas para garantizar el desarrollo de la carrera y la calidad del desempeño laboral, cambiando las normas sobre las planillas para desvincular el desempeño de las remuneraciones y accediendo a demandas sindicales por derechos de nombramiento exagerados. Para la mayor parte de los usuarios, especialmente los pobres, la reducción de la calidad de los servicios no ha sido notoria. En su lugar, la demanda pública se enfocó en insumos visibles, entre los que destacan la dotación de personal y la construcción de un número creciente de escuelas y establecimientos de salud. En este contexto se permitió a los profesionales de la educación y la salud compensar la reducción de los salarios de la administración pública recurriendo a un segundo empleo y a otras estrategias que, en efecto, comprometieron gravemente su carrera de servicio público. Así, pues, el proceso desembocó en una espiral caracterizada por cada vez menos calidad y menor esfuerzo, y en la que las respuestas y las interacciones han propiciado una situación que se podría describir como un equilibrio de bajo nivel.

Aunque los resultados en el largo plazo son negativos, el proceso está impulsado por el interés racional de cada uno de los principales actores. Los proveedores se han adaptado a los bajos salarios desarrollando carreras paralelas. Los líderes sindicales proporcionaron un servicio de facilitación presionando para obtener —cosa que lograron— términos contractuales que redujeran las obligaciones laborales y la capacidad del Gobierno para imponer la disciplina. A cambio, los líderes sindicales han logrado crear una organización para su propia agenda política radical. Para el Gobierno y los sindicatos, la rendición de cuentas al público general es débil, mientras que la oportunidad de conseguir ventajas políticas es grande. Su interés no radica en una mejor calidad o en una cobertura más amplia que involucre a los grupos marginales con escasa voz política, sino la ganancia política obtenida gracias al dominio o patronazgo a gran escala (del que disfrutaban los líderes sindicales y las autoridades).

Esta interpretación histórica del equilibrio de bajo nivel se explica y documenta a continuación. El proceso ha sido distinto entre los trabajadores de la educación y la salud, y la evolución no ha sido lineal. La función del Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) resulta mucho más visible y coherente en el tiempo que la de los sindicatos de los trabajadores de la salud, que están fragmentados y fueron mucho menos activos que el SUTEP en la década de 1990. El proceso también ha tenido fases. En la más reciente, que se inició en el año 2000, el Gobierno ha concedido grandes beneficios a los sindicatos de profesores y trabajadores médicos. Los salarios han aumentado

sustancialmente, a los contratados se les ha concedido el nombramiento y se ha incrementado el grado de estabilidad laboral asociado a tal nombramiento.

Esta sección analiza, primero, las causas básicas que han llevado a la espiral descendente, y, luego, revisa y documenta el comportamiento de cada uno de los actores claves: proveedores, Gobierno, sindicatos y usuarios. El resultado se resume en que la carrera y la prestación de servicios a los pobres se han visto negativamente afectadas.

### ***Causas del equilibrio de bajo nivel***

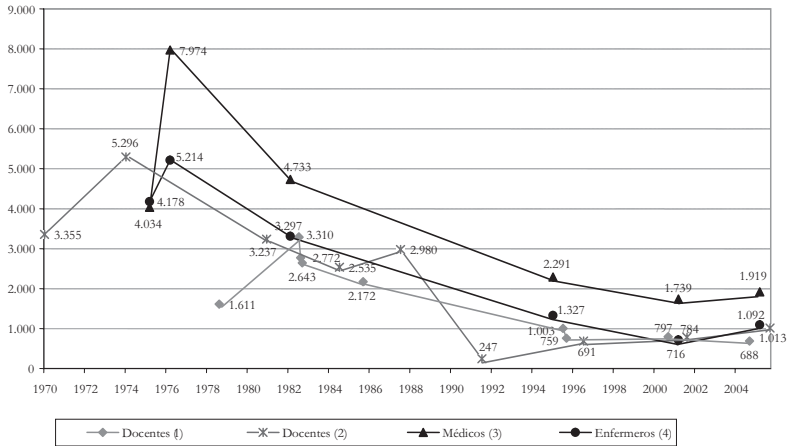
El equilibrio de bajo nivel ha sido el resultado de cuatro causas subyacentes: (i) el determinante fue una caída de los salarios; (ii) la vía de ajuste se vio determinada por una débil aplicación de la disciplina laboral por el Gobierno, (iii) una frágil autodefensa de los usuarios; y (iv) una desmoralización profesional.

### ***Descenso de los salarios reales***

En las últimas cuatro décadas, los sucesivos gobiernos han respondido a la presión pública por la expansión de los servicios sociales básicos. A fines del decenio de 1970 se había conseguido una amplia cobertura de los servicios sociales públicos a pesar de un largo periodo de recesión económica y contracción fiscal. Finalmente, las cuentas se vieron equilibradas por unos salarios del sector público más bajos que se impusieron a los empleados mediante la inflación. La reducción secular de los salarios seguía una tendencia cíclica determinada por crisis fiscales sucesivas, periodos de inflación elevada y recuperaciones en épocas electorales, aunque los ingresos de los trabajadores públicos han ido aumentando desde 2001 con la recuperación de la producción y de los ingresos fiscales y las presiones sindicales.

La reducción en el largo plazo de los salarios reales de docentes y profesionales de la salud del sector público constituye el punto de partida de este análisis. Y aunque no se dispone para ninguno de los sectores de información certera sobre las tendencias salariales, existe consenso acerca de que los salarios se han reducido sustancialmente, hecho que está documentado con mayor claridad en el caso de los docentes. La reducción mostrada por las series salariales basadas en las normas oficiales se confirmó en nuestras entrevistas con profesionales con cierta antigüedad en ambos sectores. En el gráfico 1 se presenta evidencia por segmentos y periodos que proviene de distintas fuentes.

**Gráfico 1. Tendencias de los salarios reales mensuales de docentes, médicos y enfermeros (1970-2004)**  
(Nuevos soles de diciembre de 2001)



#### Fuentes

1. Docentes: tendencia de salarios reales de la Unidad de Gestión Educativa Local-UGEL de Urubamba (Cusco).
2. Docentes: tendencia de salarios reales del Instituto Nacional de Desarrollo y la Defensa Nacional (INIDEN).
3. Médicos: tendencia de salarios reales del Hospital Loayza.
4. Enfermeros: tendencia de salarios reales del Hospital Loayza.

#### Una débil aplicación de la ley

Se identifican tres razones para una aplicación débil de la disciplina laboral por el Gobierno: deslegitimación, ambigüedades normativas, y clientelismo y corrupción.

**DESLEGITIMACIÓN.** el fracaso del Gobierno para cumplir con sus obligaciones contractuales cuando la inflación redujo los salarios reales ha socavado la legitimidad de la disciplina laboral. Esta legitimidad resultó también afectada por una ineficiencia administrativa evidente, el clientelismo y la corrupción. El Gobierno perdió autoridad moral para la aplicación de la ley, lo que legitimó las demandas de los proveedores y sus sindicatos por la relajación de la disciplina laboral. El sentimiento de indignación de los empleados jugó a favor de los sindicatos; la sensación de injusticia y de tener derecho a economizar esfuerzos o buscar otras formas de desagravio se extendieron por los establecimientos educativos y de salud. El Director de un gran hospital de Lima declaró:

Para las 10:30 a.m., la mayoría de mis médicos ya se han ido a su segundo o tercer empleo. Pero ¿cómo puedo exigirles [que cumplan] cuando sé que con su salario no llegan a fin de mes?

En la misma línea, un Director de escuela de un distrito pobre de Lima afirmó:

Hay que ser tolerante. Es difícil pedir a los profesores que asistan a programas de capacitación en el servicio porque les exigiría sacrificar sus trabajos extra y con frecuencia no puedo coordinar a mis profesores, porque cuando suena el timbre de la una en punto salen corriendo. Se ha perdido la disciplina laboral.

**AMBIGÜIDADES NORMATIVAS.** Un segundo obstáculo para la aplicación de la ley es el confuso, a veces contradictorio y siempre cambiante régimen normativo para la gestión de los recursos humanos. Los funcionarios, enfrentados a contradicciones y ambigüedades en las leyes y la regulación, se vieron obligados a hacer uso de la discreción y a recurrir con frecuencia a procedimientos legalmente cuestionables. Como resultado, la práctica real resulta difícil de supervisar y suele colisionar con el propósito normativo. El efecto general ha sido el debilitamiento de la autoridad central y el fomento de la creatividad por administradores y políticos hábiles que buscan formas de atenuar la drástica caída de los salarios en sus propios establecimientos, regiones o subsectores. El caos se ve agravado por un sistema judicial que socava las iniciativas de los directores para imponer disciplina. Las acciones administrativas se paralizan y a menudo se revierten cuando los empleados acuden a los tribunales para acusar a los directores de «abuso de autoridad». Díaz y Saavedra (2000) concluyeron que los directores de las escuelas públicas no suelen tener éxito cuando intentan despedir o cambiar a un profesor: de 57 directores entrevistados, 32 lo habían intentado pero solo 3 habían tenido éxito. Por contraste, en las escuelas privadas un tercio de estos intentos dieron resultado (Díaz y Saavedra 2000: 20).

Los directores y los gerentes se ven obligados a defender sus decisiones en los tribunales, con un enorme costo en tiempo, costas legales y relaciones laborales. Por ejemplo, la mayoría de los directores entrevistados para este estudio habían enfrentado juicios. En una UGEL, el Director recién nombrado descubrió una acumulación de dos mil acusaciones administrativas. Otro declaró haber encontrado un número similar, incluyendo juicios y amenazas de muerte dirigidas a él y a sus colaboradores más próximos.

El complejo régimen legal y la propensión a una práctica informal *de facto* constituyen una fuente de constante confusión para las direcciones, como se muestra en numerosas entrevistas.

Así, un funcionario de una UGEL de un pueblo de la sierra dijo:

El nombramiento de un director de escuela se basa en un concurso público celebrado por la UGEL, pero la selección se lleva a cabo en Cusco en la Dirección Regional de Educación. Sin embargo, el nombramiento final se realiza en Lima en el MINEDU [Ministerio de Educación]. Así, pues, la UGEL no es responsable en la práctica de la selección. No obstante, se trata de un procedimiento reciente, y la Dirección Regional de Educación del Cusco intenta a veces tomar la decisión final y comunicar esa decisión a Lima.

Y un Presidente de un Comité Local de Administración de Salud (CLAS) manifestó:

La DIRESA [Dirección Regional de Salud] se opone al CLAS porque desea controlar la selección y el nombramiento de los recursos humanos. La ley dice que tenemos derecho a contratar, pero [la DIRESA] lo niega. El Gerente anterior fue seleccionado y nombrado por la Diresa y tuvimos que aceptarlo. No podemos tocar a los miembros del personal titular del CLAS: son las vacas sagradas del establecimiento. No hemos participado en el reciente nombramiento de médicos para el CLAS y nos ha afectado desde el punto de vista financiero. También nos afecta que se permita a la DIRESA mandar a médicos nombrados a otros establecimientos, perdiendo nosotros personal. La DIRESA quiere administrar el personal del CLAS, y la razón se reduce a lo que nos dijo el Director de la DIRESA: «Si no les damos puestos, ellos no nos darán autoridad».

**CLIENTELISMO Y CORRUPCIÓN.** Una tercera causa de la débil aplicación de la ley es el clientelismo y la corrupción generalizados: las autoridades ignoran a propósito las normas y las buenas prácticas laborales para su beneficio político y personal. Para los políticos, los líderes sindicales y los burócratas, 300 mil puestos de trabajo en la educación pública y 65 mil en la salud pública suponen un gran filón para la compra de votos, el financiamiento político, la corrupción y, en suma, oportunidades para favores personales, sobre todo en un contexto social caracterizado por la escasez de organización política y social y un exceso de oferta de graduados universitarios y de educación secundaria.<sup>1</sup> No es casualidad que a lo largo de sucesivos gobiernos se haya ignorado constantemente la reforma efectiva de la educación pública, el sector más grande y el más organizado. Las reformas se han anunciado repetidas veces y con frecuencia hasta se han iniciado, pero se han logrado pocos cambios. La víctima más obvia del clientelismo y la corrupción ha sido el cumplimiento de las normas de contratación y evaluación.

Tanto en educación como en salud se oyen ejemplos frecuentes de nombramientos políticos, especialmente para puestos administrativos. Una «profesora» era en realidad una empleada de hogar con contactos políticos. Los profesores titulares suelen estar vinculados a los excesivos reclamos que enfrentan los directores por «abuso de autoridad», y están protegidos por el SUTEP para luchar por sus derechos cuando son sancionados. Los representantes sindicales intervienen a menudo en el ámbito regional y de establecimientos en los nombramientos, las reasignaciones y las acciones disciplinarias. Se dice que el SUTEP controla a los directores de muchas escuelas; sin embargo, la influencia del sindicato varía enormemente entre las distintas escuelas, y se ejerce en gran medida a través de la UGEL local. Los directores cuentan con más margen para imponer disciplina cuando la UGEL no está controlada por el SUTEP.

La corrupción también es considerable. Se la mencionó en las entrevistas tanto en el sector de la salud como en el de la educación, y en todos los casos a iniciativa del entrevistado, ya que la política acordada era no mencionar el tema. Un médico que ahora trabaja para una organización no gubernamental (ONG) recordó que había sido enviado a una provincia del norte en la década de 1990 para establecer un proceso de contratación

---

1 Se podrían añadir otros 100 mil alumnos que estudian para convertirse en profesores en más de trescientos institutos y universidades altamente descentralizados.

basado en la evaluación. El sistema que encontró, según sus declaraciones, fue sencillamente un negocio:

Un tipo llegaba y compraba el trabajo. Su primer salario mensual lo acordaba con el funcionario: «Es tuyo». Algunas mujeres ofrecían sexo a cambio del trabajo. Habiendo establecido un procedimiento de evaluación, y rechazado a una mujer en su oficina, esta se presentó en su casa. Fue una decisión dura, dijo el médico, porque «[...] ella era impresionante; y soy humano». Un amigo lo llamó para quejarse de los nuevos procedimientos diciendo: «Oye, estás arruinando el mercado». El médico fue pronto despedido por el Director Regional de Salud.

Un estudio de Alcázar y Andrade (1999) sobre demanda inducida y corrupción en hospitales peruanos basado en entrevistas señaló que 36 por ciento de los médicos admiten conocer casos de «irregularidades» en sus instituciones, mientras que 21 por ciento consideran que el robo es muy común.

### ***Una demanda débil***

Un aula y un profesor son insumos necesarios para producir educación, pero el resultado de ese 'paquete' de recursos puede variar enormemente, y lo mismo ocurre con el resultado de la salud. No obstante, el público ha expresado —y comprendido— la demanda de servicios públicos de salud y de educación principalmente como una demanda de insumos (la disponibilidad física de establecimientos de salud y profesionales de la salud y de escuelas y profesores). La demanda de educación comenzó a multiplicarse a mediados del siglo XX. Durante tres o cuatro décadas, los gobiernos se apresuraron a satisfacer esa demanda y a enfrentar el desafío logístico y presupuestario. Pero la población no se limitó a esperar a que el Gobierno construyera escuelas: con frecuencia lo hicieron ellos mismos, e incluso contrataron profesores. Entre 1959 y 1982 las matrículas escolares crecieron a una tasa promedio anual de algo más de 6 por ciento, mientras que el número de profesores aumentó un poco más de 5 por ciento. Tras la congelación de la contratación del Gobierno en la década de 1990 las comunidades han ido contratando cada vez a más profesores directamente, con financiamiento comunitario o municipal. Sin embargo, como ya se ha señalado, ha sido en los últimos años cuando «tener educación» ha adquirido un sentido mucho más amplio que disponer de un aula y un profesor y, posteriormente, un certificado. Pero casi todas las iniciativas de las asociaciones de padres de familia (APAFA) todavía siguen dirigiéndose al mantenimiento y mejora de la infraestructura física de las escuelas.

La atención brindada a la calidad ha ido en aumento. Este estudio ha registrado quejas de comunidades referidas a que los adultos habían aprendido a leer más jóvenes que sus hijos; asimismo, son ampliamente conocidos los datos recientes de una evaluación comparativa proporcionados por el Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA por su sigla en inglés), y constantemente aparecen en los medios de comunicación denuncias sobre negligencia médica e indicios de reaparición de epidemias. Es comprensible la mayor concienciación sobre la calidad, ya que los requisitos físicos del servicio se

han satisfecho en gran medida, sobre todo en el caso de las escuelas, pero ella también es resultado del aumento de exposición a los medios, las encuestas y la urbanización. El incremento de alumnos en la educación privada en zonas urbanas constituye quizá la evidencia más clara de la preocupación por la calidad. Sin embargo, en su mayor parte y hasta hace poco, los usuarios no han sido conscientes de la calidad de los servicios de educación y salud prestados por el Gobierno. Esta falta de percepción del verdadero resultado facilitó un ajuste por la bajada de los salarios en forma de reducción de la calidad en la prestación de servicios.

En el caso de la demanda de salud, la calidad es quizá incluso más opaca. Los usuarios confían enormemente en las creencias, la tradición y la reputación, que se crean mediante signos externos que no guardan gran correlación con la calidad real. Al mismo tiempo, la demanda de salud curativa es mucho más urgente que la de educación. Esta urgencia, junto con la incapacidad para percibir la calidad, puede explicar por qué usuarios de todos los niveles de ingresos están mucho más dispuestos a recurrir a proveedores privados y por qué no se realizan pruebas de la calidad real de la prestación de servicios gubernamentales.

### ***Desmoralización***

El pobre desempeño de los servicios no solo se ha asociado a la reducción de los salarios y a la débil disciplina, sino también a la desmoralización, a la pérdida de ética y a la sensación de decepción. La desmoralización tiene distintas facetas y es tanto causa como efecto del equilibrio de bajo nivel. Un aspecto es la pérdida de estatus o prestigio: hace tres o cuatro décadas los profesores y los médicos eran señores; hoy son proletarios. Una faceta muy relacionada es la pérdida de orgullo, de la sensación de autorrealización. Esto, a su vez, se vincula con la sensación de verse presionados por las circunstancias a no cumplir con sus obligaciones profesionales por el pluriempleo y, en muchos casos, con una total corrupción. Finalmente, se ha producido una pérdida de ética o de compromiso con el servicio. La causa más obvia de desmoralización es la reducción de los ingresos reales, pero hay otros factores que han contribuido con este resultado.

Un Director de escuela dijo que la enseñanza «había sido» una profesión. No era solo cuestión de dinero. El estatus de los profesores les hacía llevar terno como vestido. Un médico dijo:

[D]oce años de estudio para terminar como taxista.

La pérdida de imagen se asocia a la pérdida de orgullo y de respeto por sí mismos. Una palabra que se escuchó en repetidas ocasiones en las entrevistas fue «frustración». En 1999 el Colegio Médico del Perú expresó su preocupación y propuso un estudio de los efectos subjetivos de la crisis económica en la motivación:

La profesión [...] se siente angustiada, y la sensación de frustración e insatisfacción se asocia a la pérdida de estatus (Hernández 1999).

Sigfredo Chiroque, una autoridad en la profesión docente, insiste en que el sistema de incentivos para los profesores debe ir más allá de los salarios, y afirma que los docentes «han de ser alguien» (Chiroque 2004).

### ***Respuesta de los recursos humanos***

En seguida se describen las tres principales reacciones a los bajos salarios: (i) los trabajadores individuales adoptaron estrategias centradas en fuentes adicionales de ingresos; (ii) la calidad se deterioró a medida que los buenos estudiantes abandonaron sus carreras y emigraron del sector público; y (iii) los profesionales buscaron formas de complementar sus salarios cobrando tasas y mediante la malversación y la corrupción.

### ***Sobreviviendo mediante un segundo empleo***

Los profesionales respondieron de distintas formas a la pérdida de salarios reales y de estatus. Una de ellas fue un segundo empleo. Esta alternativa resulta especialmente asequible para los médicos, que pueden obtener y tratar fácilmente a pacientes privados, pero para los profesores, los trabajos a tiempo parcial en escuelas privadas o como tutores resultan menos fáciles de conseguir. Este apartado analizará la evidencia sobre el predominio, las causas y los efectos del pluriempleo. Entre otras estrategias figura la corrupción, que se ha documentado anteriormente.

**PREDOMINIO DE OCUPACIONES MÚLTIPLES.** Las fuentes utilizadas para esta cuestión fueron: (i) tres encuestas de docentes realizadas entre 1998 y 2001; (ii) la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2003, que mide los niveles de vida; (iii) un estudio antropológico de Anchi (2005), específicamente sobre la cuestión del pluriempleo de los profesores; y (iv) entrevistas en profundidad llevadas a cabo por los autores de este estudio. La naturaleza de estas fuentes no se prestaba a una estimación precisa de la incidencia. Sin embargo, se dedujo que al menos más de la mitad de los profesionales de ambos sectores cuentan con un segundo empleo que constituye una fuente de ingresos adicionales, y se supone que la cifra se acerca a dos de cada tres profesionales.

Los datos de la ENAH 2003 sugieren que el pluriempleo es más habitual de lo que señalaban encuestas anteriores.<sup>2</sup> Se comparó el salario pagado por el Estado a docentes y profesionales de la salud con el gasto total de sus hogares indicado por la ENAH (véase

---

2 Este estudio considera que los docentes no declaran tener múltiples empleos en las encuestas. Rivero (2002: 36) llega a la misma conclusión: «Tras consultar varias opiniones, parece posible que algunos profesores no dieran respuestas reales en esta sección del cuestionario». La razón más probable es que, en la mayoría de los casos, el pluriempleo indique cierto engaño sobre las responsabilidades de un empleo del sector público a tiempo completo y, por lo tanto, admitirlo resulta embarazoso y potencialmente peligroso. Además, algunos mantienen dos trabajos en el sector público, cosa que es ilegal. Asimismo, numerosas actividades secundarias, como ayudar en un negocio familiar, dar clases a estudiantes durante unas horas a la semana o conducir un taxi no se considerarían un segundo «empleo». Una tercera razón es sencillamente que la mayor parte de los

el cuadro 1). En general, el grado de dependencia de los hogares del salario oficial es bajo si se mide por la relación promedio entre los salarios de docentes y trabajadores de la salud y su gasto familiar, que es de 41 por ciento y 53 por ciento respectivamente. La mitad o más de los ingresos de los hogares se cubren mediante otras fuentes.

**Cuadro 1. Salario promedio mensual neto y gasto familiar, en nuevos soles (Declarado en la ENAHO 2003)**

<i>Gasto</i>	<i>Salario</i>	<i>Familia</i>	<i>Porcentaje</i>
Docentes			
Lima	736	2.364	31
Zona urbana provincial	755	1.867	40
Zona rural	634	1.081	59
Todos	737	1.787	41
Profesionales de la salud			
Lima	1.665	4.009	42
Provincias	1.392	2.103	66
Todos	1.598	3.014	53

**Fuente:** INEI.

Félix Anchi, estudiante de Antropología de la Universidad Católica, analizó la vida diaria de profesores de educación primaria en el distrito de San Juan de Lurigancho, una zona urbana marginal de Lima. De 32 profesores, 12 eran amas de casa sin otra ocupación. Los otros 20 tenían los siguientes trabajos remunerados: turismo, tutorías, activismo sindical, enseñanza en escuela privada, venta de ropa, venta de pollos, trabajo social en una cárcel, psicóloga en una ONG, administración de propiedades de los padres, trabajo administrativo en una escuela parroquial, administración de un pequeño mercado, negocio vinícola, sastrería, fotografía, taxista, venta de joyas de oro, venta de cosméticos, venta de ropa, venta de zapatos y servicios informáticos. De los 32 profesores, 25 eran mujeres, la mayoría de las cuales vivían con un hombre que complementaba los ingresos familiares.

La cuestión del empleo múltiple se abordó en casi todas las entrevistas.

Un antropólogo rural, profesor universitario, realizó varios estudios de profesores rurales:

Los profesores rurales no pueden tener un segundo empleo docente, sino que realizan trabajos no relacionados con la enseñanza, como ser propietarios de una pequeña parcela, de una tienda y, en un caso, una pareja de profesores vendía bebidas alcohólicas.

---

encuestados ocultan ingresos y fuentes de ingresos cuando se les pregunta directamente, por lo que la forma más fiable de calcular los ingresos es mediante el gasto.

Un médico que dirigió un programa del Servicio Rural Urbano Marginal (SERUM) y profesor universitario, dijo:

El empleo público sufre porque los médicos tienen otros trabajos para complementar sus ingresos, pero el trabajo oficial ayuda al médico a conseguir pacientes y ofrece muchas oportunidades para la corrupción.

Un Director de la escuela Fe y Alegría, con mayoría de profesoras, en un distrito muy pobre de Lima, señaló:

De mis 20 profesores del turno de mañana, 7 tienen un segundo empleo; de los 28 profesores de la tarde, 16 tienen otro empleo.

**RAZONES DE LAS OCUPACIONES MÚLTIPLES.** La razón obvia que empuja a los profesionales al pluriempleo es la necesidad financiera inmediata. No obstante, las ocupaciones extras benefician a los profesionales más allá de la necesidad en el corto plazo. Se pueden sugerir tres de estos beneficios. Uno es que los médicos utilizan los empleos en el sector público en las primeras etapas de su carrera como trampolín para la práctica privada posterior. Los médicos recién graduados desarrollan una clientela y van adquiriendo experiencia y reputación trabajando desde la seguridad de un empleo en el sector público. Esta razón es menos importante para los docentes, pero numerosos profesores jóvenes tienen la vista puesta en una carrera diferente y utilizan el trabajo en la enseñanza como forma de financiar esos estudios adicionales.

Una segunda razón para tener una ocupación adicional es el desarrollo de un negocio montado no tanto para obtener ingresos inmediatos por el trabajo directo del profesional cuanto para el uso de distintos recursos disponibles para una familia, incluyendo otros trabajos, relaciones personales, bienes raíces y la casa familiar. Además, es probable que la creación de un negocio propio sea un objetivo en el largo plazo: aunque produzca poco en el corto plazo, deja un mayor margen para mejorar la situación en un periodo más largo. Anchi y otros informantes mencionaron los siguientes negocios dirigidos por profesores que conocían: academias que ofrecían cursos cortos sobre temas especializados, puestos de mercado, talleres de artesanía y pequeñas granjas. Los médicos suelen invertir sus fondos y su tiempo estableciendo sus propios consultorios.

Una tercera razón que justifica una ocupación extra es la posible sinergia entre el trabajo en el sector público y un negocio privado. Las oportunidades más obvias son las propias remisiones de médicos y profesores que actúan de tutores de sus propios alumnos. Pero hay otras oportunidades más sofisticadas, como la fabricación y venta de suministros y uniformes escolares, fotografías escolares y laboratorios y suministros médicos, incluyendo los rayos X.

**EFFECTOS DEL PLURIEMPLEO.** Los profesionales con un segundo empleo se esfuerzan menos en su trabajo para el Estado, sufren estrés y tienen más probabilidades de ausentismo y de entrar en la corrupción. El esfuerzo es una función del tiempo que se pasa en

el trabajo. Sin embargo, en el caso de servicios como la enseñanza y la asistencia médica, el esfuerzo tiene otras dimensiones que contribuyen a la calidad del resultado deseado, como la atención que prestan los docentes a la preparación de las clases, el grado de concentración, el autocontrol emocional, la flexibilidad para adaptarse a los cambios en la rutina o cuando se necesitan horas extras, el rigor profesional y un fuerte compromiso con los usuarios y la institución. Un profesor o un profesional de la salud del sector público ocupados en otras actividades se ven obviamente perjudicados en el desempeño de sus obligaciones formales. Un documento de Barbara Hunt, especialista que visitó más de doscientas escuelas primarias entre 1993 y 2001, afirma que: «[...] los profesores solían tener uno o más trabajos aparte. Por lo general salían inmediatamente de la escuela para ir al otro trabajo; ninguno tenía tiempo fuera de la escuela para planificar, trabajar con otros profesores o corregir exámenes» (Hunt 2001: 5).

Otro estudio señala que «[...] la mayoría de los profesores trabajan en dos lugares, uno de los cuales es una escuela privada y, al ser mayor la disciplina allí, el profesor suele dejar de lado su trabajo en el sector público» (López de Castilla 2003).

Cualquier ocupación adicional absorberá tiempo, energía y un compromiso moral, aunque el contrato de empleo a tiempo completo con el Estado del profesional presupone que se trata de un trabajador que es capaz de dedicar la mayor parte de su capacidad de trabajo a ese empleo, incluyendo el tiempo y el esfuerzo necesarios para la capacitación y actualización en el trabajo. Un resultado de esta estafa es la tensión psicológica.

La corrupción y el ausentismo se han visto facilitados por un grado extremo de seguridad en el nombramiento y una jornada laboral relativamente corta. Un efecto del pluriempleo es la mayor incidencia del ausentismo, por lo que resulta comprensible que un estudio del ausentismo en los hospitales hallara una tasa de 73 por ciento entre los profesionales nombrados, frente a 37 por ciento del personal contratado. En la educación se produjo otro factor que contribuyó al ausentismo en la década de 1970, cuando la prisa por aumentar la cobertura condujo al Gobierno a introducir dos turnos en las escuelas, e incluso tres en algunas. El efecto fue la compresión y reducción de las horas laborales de los docentes, que de esta manera quedaban más libres para aceptar un segundo empleo.

### ***Reducción de la calidad***

La combinación de unos salarios más bajos con una gran expansión de la cobertura de los servicios ha reducido la calidad de los recursos humanos. Para satisfacer los requisitos de personal de esta explosión de los servicios se han multiplicado los institutos de capacitación de profesores y las facultades universitarias que prestan poca atención a los estándares y tienen requisitos de certificación muy relajados. El número de institutos superiores pedagógicos (ISP) pasó de 86 a 312 entre 1985 y 1995, principalmente con la creación de ISP privados poco regulados que proliferaron sobre todo entre 1993 y 1995, cuando aumentaron de 30 a 198. La calidad se ha reducido porque los profesionales han sido reacios a trasladarse a zonas de pobreza donde acaban de llegar los servicios. Un funcionario de salud admitió que como nadie había postulado a una vacante como Director de hospital en un pueblo de la sierra del Perú, había sido necesario bajar los estándares de

contratación, y que se trataba de una práctica habitual. Durante casi todo el periodo de masificación de los servicios los salarios fueron cayendo simultáneamente. No resulta sorprendente que se renunciara al control de calidad en la contratación por la urgencia de satisfacer las necesidades de personal.

Los siguientes estudios ofrecen algunos indicios de la reducción de la calidad en la profesión docente. Alcázar y Balcázar (2001) citan la encuesta de opinión de Apoyo de 1997 sobre el prestigio atribuido por jóvenes de Lima a distintas carreras. Los de familias de clase media y de bajos ingresos calificaron la enseñanza como la más baja de las profesiones. Los autores concluyen que el hecho de que la mayoría de los alumnos que estudian para ser profesores provengan de familias de bajos ingresos indica que la carrera no se escogió por vocación, sino porque resulta más barato y más fácil acceder a ella. Según GTZ, es una «opinión generalizada» que las universidades reducen los requisitos al mínimo en los exámenes de ingreso a los estudiantes que escogen la docencia. Según Arregui, Hunt y Díaz (1996: 81), el acceso a la carrera de Educación «[...] requiere mucho menos talento, aptitudes y conocimientos que casi cualquier otro estudio universitario».

Las entrevistas realizadas para este estudio tienden a corroborar los resultados de trabajos anteriores.

Un Director de 60 años de una escuela marginal urbana de Lima afirmó:

La educación de los profesores se ha deteriorado. Los ISP privados son responsables de la proliferación de malos profesores, ya que nunca suspenden a los estudiantes; esto se remonta a las leyes de 1995-96. El título de enseñanza es fácil de conseguir. Cualquiera puede ser profesor. Es todo un negocio.

Y el Decano del Colegio Médico señaló:

La calidad se ha deteriorado en los últimos quince años como resultado de la proliferación de facultades de medicina. La mayoría de las nuevas universidades no cuentan con el dinero ni con el personal necesario. Hemos tenido que modificar nuestros requisitos de recertificación porque no se puede confiar en los títulos universitarios. Los mejores estudiantes no entran al servicio del Estado. Cuando hace poco se nombraron 5 mil médicos, el examen fue una simulación.

### ***Las tarifas y la corrupción***

Una tercera respuesta a la crisis fiscal ha sido un giro hacia el autofinanciamiento. Cada vez con mayor frecuencia, los usuarios pagan por servicios prestados por los sistemas públicos de salud y educación. Los métodos oscilan entre lo legal y lo ilegal, y gran parte de ellos son dudosos. Incluyen tarifas fijadas por los establecimientos, pero numerosos pagos son menos directos, incluso corruptos. También pueden variar entre las prácticas adoptadas por el establecimiento en general y las que llevan a cabo profesionales individuales o grupos de profesionales en el establecimiento. De una u otra forma, los profesionales de los servicios están generando un autofinanciamiento cada vez mayor para complementar los salarios que les paga el Estado.

**TARIFAS Y CORRUPCIÓN EN LA SALUD.** Los ingresos procedentes de tarifas y otras fuentes de autofinanciamiento de establecimientos del MINSA aumentaron de 7 por ciento a 13 por ciento de los ingresos totales entre 1980 y 2003. La presión de las planillas también ha llevado a los establecimientos a reducir el gasto en medicinas, suministros y pruebas de laboratorio, que se han convertido en gastos sufragados por los pacientes. Un estudio de prácticas de autofinanciamiento reconoce que los ingresos procedentes de tarifas no están bien registrados, que se prestan a «fugas» y que entre los usos de estos ingresos se incluyen transferirlos a los ingresos ordinarios, lo que hace posible que sean utilizados para las planillas, y también para «usos desvirtuados y formas de corrupción» (Petrera 2005). Existe poca información oficial sobre estas prácticas, pero numerosos entrevistados hicieron referencia a ellas.

Así, un Director de un hospital de Lima (originariamente, una institución de caridad religiosa dedicada a los necesitados) dijo:

El 40 por ciento de nuestro presupuesto se autofinancia mediante las tarifas. Antes era mucho menos. En la actualidad, solamente 1 ó 2 por ciento de nuestros pacientes están en la pobreza extrema.

Un voluntario en un gran hospital de Lima afirmó:

Los pacientes tienen que pagar a los enfermeros para que les cambien las sábanas. En las donaciones de sangre, se cobra a los receptores por la donación y por los contenedores, que más tarde se vuelven a vender. Muchos enfermeros participan en el tráfico de medicinas. Una vez trajimos cremas especiales para tratar casos de quemaduras. Las cremas desaparecieron.

Un antiguo funcionario *senior* del MINSA y consultor de una ONG contó:

Se ha producido un incremento considerable en los salarios de los médicos, pero la fuente de esa mejora es negativa, ya que proviene de las tarifas que pagan los pacientes. Se ha financiado con dinero de los más pobres. Existen distintos tipos de tarifas: las controladas por el Ministerio, las que no están autorizadas y los pagos en dinero negro. Se trata de planillas secretas. Los profesionales reciben un salario formal y una paga independiente.

**COBROS Y CORRUPCIÓN EN LA EDUCACIÓN.** Los profesores han recurrido a formas similares de autofinanciamiento en vista de la reducción de las planillas. Las aportaciones «voluntarias» a la APAFA se convirtieron en un modo de conciliar los honorarios con el mandato constitucional de que la educación básica es gratuita. Si bien los cobros se ciñen al límite legal impuesto a las APAFA, las entrevistas realizadas mostraron cómo directores de escuelas, profesores y padres han buscado fuentes de ingresos imaginativas para complementar los fondos del Gobierno. Por ejemplo:

Un Director de educación de un Gobierno Regional, con cuarenta años de experiencia como profesor, manifestó:

Estamos en manos de una mafia. Los certificados de pedagogía se han convertido en una industria de producción en masa. Las universidades aceptan a estudiantes sin exámenes de ingreso. El 90 por ciento de los profesores se dedican al negociado. Las notas se venden. Los directores de escuela son los que más cobran. El negocio ilegal es la cultura debido a los bajos salarios. Los profesores se coluden con los médicos para obtener certificados de enfermedad. En Pataz, veintitrés profesores estuvieron enfermos un día. Los miembros de las APAFA también roban. Algunos son «falsos padres» que mienten para ser elegidos. La corrupción se ha incrementado. Para lograr ser escuela certificada, las escuelas privadas pagan 5 mil dólares. Sabía que si aceptaba este trabajo terminaría siendo demandado por la mafia.

En un grupo focal de profesores se dijo:

En grandes unidades escolares, la oficina del Director se queda con los ingresos propios obtenidos por las ventas en quioscos, fotocopias, tarifas por el papeleo, alquiler del auditorio, piscina, aulas, cafetería, etcétera, para pagar eventos fuera de la escuela, capacitación en el servicio y otros costos de este tipo. En general, los profesores no saben en qué se emplean estos fondos, excepto para los gastos de viaje del Director.

### ***Reacción de los usuarios***

Los usuarios respondieron a las deficiencias en los servicios de salud y educación públicas de dos formas: recurriendo a proveedores del sector privado y asumiendo parte del costo de los servicios públicos.

### ***Cambio a los proveedores privados***

El uso de las escuelas primarias privadas ha ido aumentando desde mediados de la década de 1960, y de las secundarias desde la década de 1980. Entre los años 1955 y 2003, las matrículas en las escuelas primarias privadas se incrementaron de 9 por ciento a 15 por ciento del total. Las élites en particular han abandonado el sistema de escuelas públicas y ya no son partes interesadas. Congresistas, funcionarios superiores de los ministerios, alcaldes, intelectuales, propietarios de medios de comunicación e incluso autoridades de educación de nivel medio de UGEL regionales envían a sus hijos a escuelas privadas, o al menos a escuelas públicas dirigidas con una considerable autonomía por grupos de religión. Incluso humildes profesores rurales intentan enviar a sus hijos a escuelas privadas.

En el caso de la salud, la evidencia también sugiere un cambio hacia los proveedores privados. Los médicos no empleados por el Estado ni por la seguridad social han aumentado de 41 por ciento en 1964 a 78 por ciento en 2002 del total de médicos. La percepción de la baja calidad de los servicios importa tanto a los pobres como a los ricos. Sin embargo, entre los pobres, la respuesta al mal servicio público no es tanto el cambio hacia los proveedores privados de salud, sino su renuencia a desligarse de los proveedores tradicionales y pasarse a los servicios de salud públicos.

### ***Pagos voluntarios por servicios públicos***

Los usuarios han respondido a las deficiencias de los servicios públicos complementando los presupuestos asignados por el Estado con dinero de su propio bolsillo. Durante el estudio se recibieron numerosos informes de casos en los que una comunidad o un municipio habían construido o arreglado una escuela o un puesto de salud, comprado suministros escolares o médicos o contratado a un profesor. En una escuela primaria rural la comunidad había contratado a dos profesores jóvenes con un salario mensual de 100 nuevos soles. En un aula rural de la sierra había un saco de patatas en el suelo junto a la mesa del profesor. Este admitió que había sido un regalo de la comunidad, y que recibía regalos de ese tipo con regularidad. Él y su colega en la escuela (que solo contaba con dos profesores) también compartían el almuerzo que les ofrecía la comunidad.

Según un funcionario de una UGEL, cada vez se cierran más acuerdos formales bajo los que la UGEL accede a conceder estatus oficial a profesores contratados y pagados por la comunidad o el municipio. Los salarios fluctúan entre los 100 nuevos soles y los 350 nuevos soles, y el funcionario nombró a ocho comunidades de la provincia que habían firmado ese tipo de acuerdos. Una comunidad se comprometió a entregar parte de su cosecha como pago a los profesores. También es muy habitual ofrecer al profesor o trabajador de la salud una habitación en la comunidad, aunque a veces se utiliza parte de la escuela o puesto de salud para ese fin.

### ***Respuestas del Gobierno***

A medida que se reducían los salarios en las tres últimas décadas, los gobiernos enfrentaban cada vez más huelgas importantes y manifestaciones en las calles de profesionales de los sectores de la educación y la salud. En un contexto de debilidad política, la movilización a gran escala y la paralización de los servicios sociales básicos adquirieron gran importancia. El SUTEP obtuvo legitimidad por encabezar la oposición al Gobierno Militar durante la crisis de 1977-79 y se vio recompensado por el Gobierno sucesor con importantes concesiones, incluyendo un sistema de deducción por planillas de la cuota mensual para el sindicato.

Gobiernos sucesivos, incapaces de mantener los salarios reales, se apresuraron a satisfacer las demandas de los sindicatos, especialmente mediante la creación de una estabilidad laboral cada vez más rígida y por medio de normas de gestión de recursos humanos específicas del sector que relajaron la disciplina. Además, leyes presupuestarias y sectoriales introducidas progresivamente han socavado el espíritu original de la Ley de Funcionarios Públicos y la coherencia del sistema administrativo creado por esa ley.

El resultado es un régimen legal complejo y fragmentado para la gestión de los recursos humanos que deja mucho margen a discreción en la administración. En la práctica, siguiendo la tradición del interés propio, gerentes, autoridades y profesionales acaban recurriendo a la «mejor interpretación disponible» de normas específicas del sector o de la administración pública. El margen a la discreción también significa que el poder político, la influencia de los medios de comunicación y la discreción judicial intervienen en gran medida en la forma de gestionar los recursos humanos. Con el tiempo ha surgido un

sistema paralelo de gestión de los recursos humanos que, combinado con presiones fiscales, ha erosionado la carrera en el servicio público de profesionales de la salud y docentes que pretendían ser en un principio funcionarios del servicio civil.<sup>3</sup> Así, pues, existe la necesidad de restaurar la carrera de servicio público en los servicios de educación y salud en un contexto de una amplia reforma de la administración pública. No es probable que normas y medidas de política aisladas específicas de un sector, como los incrementos salariales generales, los nombramientos de personal, los bonos o los programas de capacitación, sean capaces de mejorar la prestación de servicios si no forman parte de un amplio paquete de medidas con el fin de restaurar la carrera de servicio público en ambos sectores en el marco de una nueva administración pública.

### ***Contratación***

Las leyes que regulan las carreras de servicio público de los docentes y profesionales de la salud prescriben un proceso de selección basado en méritos. Sin embargo, la última vez que se siguieron estos procedimientos formales fue en 1991. Además, en el pasado se hacía con frecuencia caso omiso de esas formalidades, sobre todo durante la década de 1980, cuando el Gobierno contrató a un elevado número de profesores sin título: el número de profesores se duplicó en diez años y 85 por ciento de los contratados carecían de título de pedagogía.

En el decenio de 1990, las restricciones presupuestarias condujeron a la total suspensión de nuevos nombramientos, pero la contratación continuó en forma de contratos de corto plazo que, en efecto, permitían al Gobierno pagar menos que las escalas salariales oficiales. Las personas contratadas no pasaban por procedimientos legales de contratación o selección, y muchos no disponían de títulos universitarios o estos eran falsos, lo que sugiere que los niveles académicos de los contratados eran inferiores. Según un funcionario del Ministerio de Educación, en 2002, durante un procedimiento para evaluar qué personas se habían nombrado recientemente y por qué medio, se descubrió que muchos de los profesores que habían sido contratados en realidad no eran maestros, y que aproximadamente 45 por ciento no habían completado la educación secundaria.

Bajo presión política y sindical, en 1994 y 2001 el Gobierno cambió de opinión dos veces sobre los contratos temporales de profesores y procedió a su conversión a gran escala en nombramientos normales.<sup>4</sup> En ambas ocasiones estableció una forma abreviada del proceso de selección y los requisitos de contratación prescritos por ley. En 2001, un procedimiento *ad hoc* se propuso regularizar a los profesores bajo contrato y contratar a otros nuevos. Los nombramientos para llenar las vacantes existentes y los puestos ocupados

---

3 Un ejemplo importante a este respecto es la promoción de personal sin los criterios exigidos que se definen en la ley. Este procedimiento se ha seguido cada vez que ha aliviado ciertas presiones presupuestarias en ambos sectores y esto ya ha ocurrido en tres años: 1983, 1990 y 2002.

4 En 1994 el Gobierno nombró a profesores basándose únicamente en la posesión de un título y en la permanencia en el trabajo como profesor con contrato durante al menos dos años.

por profesores contratados habrían de basarse en un examen nacional escrito organizado por el Ministerio de Educación. Sin embargo, de 90 mil postulantes, solo 2 mil aprobaron el examen. Finalmente, el Gobierno se volvió atrás y redujo la nota mínima original para aprobar y, sobre esa base, escogió a 20 mil profesores para su nombramiento.

Como ocurrió con la educación, las restricciones presupuestarias de la década de 1990 llevaron a la contratación de profesionales de la salud.<sup>5</sup> En 2004, luego de una huelga prolongada, el Gobierno accedió a nombrar cerca de 3.500 médicos que habían estado trabajando bajo contrato.<sup>6</sup> De manera similar a lo acontecido con los profesores, los criterios aplicados fueron el tiempo de servicio y la autorización presupuestaria, sin un proceso de evaluación de méritos.

### ***Estructura salarial***

El Gobierno también ha ignorado las disposiciones de las leyes sobre carreras que prescriben incentivos salariales por la experiencia y la especialización, concediendo en su lugar incrementos según el costo de la vida con un sesgo proporcional hacia los niveles iniciales, de manera que quedó menos margen para recompensar los años de experiencia y otros indicadores del mérito en la carrera.

Como resultado, en 2004 las diferencias en los salarios entre los distintos niveles de carrera eran muy pequeñas. En el caso de los profesores, la diferencia entre las pagas efectuadas al nivel más alto y el más bajo de los profesores con título pedagógico es de solo 8 por ciento, y la estructura salarial no discrimina entre especializaciones o responsabilidades. La diferencia de salarios entre un director y un profesor está en torno de 7 por ciento. Estas proporciones eran superiores al 100 por ciento hace dos décadas. La pauta es similar en los salarios de los profesionales de la salud, que también reciben numerosos complementos justificados como incentivos que tienden a uniformar la estructura salarial por niveles. Las pagas por el servicio en urgencias tienen el mismo efecto.<sup>7</sup> Las diferencias entre el salario de la categoría más alta y los médicos que acaban de empezar son de aproximadamente 18 por ciento antes de los complementos salariales y de 13 por ciento tras considerar esos complementos en la remuneración.

---

5 La mayoría de los profesionales de la salud fueron contratados mediante la implementación de programas como el Programa de Salud Básica Para Todos (PSBPT), los CLAS y, en el caso de poblaciones excluidas y muy remotas, la introducción de equipos itinerantes (ELITES). Para finales de la década de 1980, el programa PSBPT había contratado bajo servicios no personales a 10.806 empleados de la salud, incluyendo a médicos, profesionales no médicos y técnicos.

6 Nota de prensa del Ministerio de Salud, 28 de diciembre de 2004, y entrevistas.

7 En los últimos tres años se han producido incrementos de las guardias en el servicio de urgencias de los hospitales (decreto supremo 008-2003-SA, ley 28167, decreto de urgencia 032-2002).

### ***Estabilidad rígida***

Las disposiciones de la Ley de Funcionarios Públicos que permiten al Gobierno reasignar, rotar o despedir a docentes y profesionales de la salud se han visto socavadas por limitaciones presupuestarias y por normas especiales que, en la práctica, han creado un mayor grado de estabilidad laboral que el que pretendía esa ley.<sup>8</sup> Una vez nombrados para un puesto específico, resulta extremadamente difícil reasignar o rotar a docentes o profesionales de la salud.

Los procedimientos de despido son muy complejos y se prestan a muchas interpretaciones debido al número y la variedad de normas relacionadas. Cuando el Director de una escuela ve la necesidad de despedir a alguien, debe preparar un archivo del caso que incluya evidencia de una falta grave, que a continuación se presenta ante la UGEL y debe ser aprobado por esta. En numerosos casos la UGEL simplemente reasigna al profesor, aun en el caso de mala conducta grave como abuso sexual o robo.

Varios directivos comentaron el efecto del exceso de estabilidad sobre el desempeño y el esfuerzo de los profesores y profesionales de la salud nombrados:

Así, un Director de una DISA manifestó:

Los profesionales de la salud nombrados trabajan seis horas o menos. Se niegan a trabajar con enfermedades contagiosas como el dengue, mientras que el personal contratado es mucho más flexible. La conversión del personal bajo contrato a personal nombrado ha dado como resultado un menor esfuerzo y menos horas trabajadas en los establecimientos.

Y un Gerente de CLAS dijo:

Teníamos personal contratado que estaba dispuesto a salir a las comunidades pobres. La mayor parte del personal nombrado se negaba a trabajar más de seis horas o a visitar comunidades pobres. Tras la conversión, tuvimos que contratar a personal para compensar el número de horas perdidas debido a dicha conversión.

### ***Una autoridad débil***

La autoridad de los directores de escuela y los gerentes de establecimientos de salud para supervisar y sancionar al personal y para ejercer el liderazgo se ha visto progresivamente erosionada.

En ambos sectores se ha producido un gran deterioro de la capacidad de imponer disciplina y gestionar un sistema de carrera. Al igual que con los nombramientos, los procedimientos para la evaluación del personal establecidos por la Ley del Profesorado de

---

8 En el caso de los profesores, la ley 25212-1990 (artículo 13) proporciona una estabilidad asociada al puesto de trabajo, el establecimiento y la ubicación del establecimiento. Además, el artículo 190 (decreto supremo 19-90 ED) define en mayor medida esa estabilidad.

1984 solamente se implementaron durante un año, en 1990.<sup>9</sup> Las normas fueron discutidas en 1991, cuando se suspendieron las promociones y los nombramientos de titulares. La suspensión, a su vez, produjo un deterioro progresivo del sistema de evaluación anual.

La capacidad de evaluación se vio aún más socavada por la desaparición y la falta de actualización de la información de los registros sobre las carreras. Cuando las circunstancias fueron permitiendo un número limitado de nombramientos y promociones, las oficinas administrativas regionales aplicaron procedimientos *ad hoc*, ignorando la Ley del Profesorado y sus normas de evaluación, lo que hizo que los archivos sobre personal resultasen todavía más innecesarios. Como consecuencia, los registros sobre ausentismo, titulaciones, capacitación, experiencia anterior y años de servicio, entre otras variables, son deficientes, aunque se necesita la información para clasificar, transferir o reasignar, evaluar y pagar al personal.<sup>10</sup>

En el caso de los profesionales de la salud, la falta de información sistémica hace muy difícil evaluar si se ha seguido un examen legal y unos procedimientos de promoción y cuáles son sus resultados.

La autoridad de los directores de establecimientos se ha visto aún más debilitada cuando otros actores han usurpado sus responsabilidades. Varios directores de escuelas y establecimientos de salud afirmaron que su trabajo era esencialmente administrativo, y que la mayoría de las decisiones relativas al personal se tomaban en la UGEL o en la DISA local. Pero la autoridad no solo se ve reducida por la UGEL; los sindicatos también supervisan y ejercen presión sobre los directores y los gerentes de establecimientos de salud.

## ***II. Un sesgo contrario a los pobres***

Gran parte del fracaso en la atención a los pobres no se debe a un gasto o a una cobertura general insuficientes, sino al diseño de la gestión de los recursos humanos, en especial en lo que respecta a unos perfiles de personal inadecuados (o una falta de «adecuación»), y a la carencia de incentivos para el servicio en las zonas rurales y urbanas marginales. Un aspecto de la buena adecuación es la idoneidad de los conocimientos específicos, sean médicos o pedagógicos, y las necesidades correspondientes de una comunidad rural pobre. Otro es la correspondencia entre las expectativas de carrera y de estilo de vida del personal seleccionado y la realidad del servicio a la comunidad rural. En ambos, las elecciones que han determinado los recursos humanos actuales están penalizando a los pobres de las zonas rurales.

---

9 Este procedimiento se estableció en el decreto supremo 019-90-ED y se discute en Díaz y Saavedra (2000: 18). En los artículos 81-83 del decreto supremo 019-90-ED aparece un procedimiento para actualizar información.

10 Por lo tanto, los estudios sobre ausentismo recurren a entrevistas y encuestas en vez de registros.

### ***La adecuación***

Quizá el caso de falta de adecuación que se menciona con más frecuencia esté relacionado con la cultura y las habilidades en la lengua local indígena. Una escolarización y una asistencia primaria efectivas para la población rural exigen una considerable comunicación para lograr la participación de la comunidad y transmitir enseñanzas sobre higiene, de manera que resulta indispensable conocer tanto la cultura como el idioma.

La adecuación también es cuestión de una educación apropiada y una capacitación en el servicio de profesores y médicos para el servicio primario y rural que, en principio, se corrigen con mayor facilidad que la inadecuación de conocimientos de idioma y cultura. Según un grupo de autoridades de una UGEL en un pequeño pueblo:

El Minedu proporciona una guía metodológica para los profesores que trabajan en escuelas unidocentes y multigrado, pero no es suficiente. Los profesores deberían recibir una capacitación especial antes de ser enviados a estas escuelas, puesto que carecen de los conocimientos para enseñar en ese tipo de escuelas.

El problema de la adecuación también resulta evidente en relación con los médicos, cuya preparación sigue careciendo de los conocimientos apropiados para las prioridades de salud pública de las comunidades rurales.

Una autoridad de una DISA declaró:

A los médicos se les enseña a trabajar en un hospital, no en el área rural. Ser médico de la salud pública no es negocio. El especialista se encuentra perdido en una posta rural. Para ser efectivo en ese tipo de establecimiento un doctor debe ser creativo.

### ***Los incentivos***

El servicio rural y ciertos puestos de trabajo en zonas urbanas marginales son, sin duda, complicados para la mayoría de médicos y docentes. Sin embargo, los incentivos salariales para el servicio rural son mínimos y, de hecho, puede que ni siquiera compensen los costos de oportunidad monetarios y la falta de prestaciones por planilla de este servicio. La evidencia sugiere que también son muy escasos los incentivos no monetarios por el servicio rural. En realidad pueden existir poderosas motivaciones de carrera para evitar o reducir la duración del servicio rural. Una de ellas está relacionada con el hecho de que la educación formal prepara a docentes y médicos para el servicio urbano, y se considera que el servicio rural afecta la carrera de estos dos colectivos.

No hay duda de que la estructura de incentivos no compensa los inconvenientes del servicio rural y de que la consecuencia más probable es que se penalice a los niños pobres de estas zonas. Con frecuencia los profesores rurales son de menor calidad, se ausentan más y preparan menos las clases.<sup>11</sup> Con los médicos la deficiencia del servicio quizá sea

---

11 Sin embargo, Apoyo (2001: 12) declara que los profesores de escuelas urbanas (polidocentes) tenían menos nivel de educación profesional que los de las escuelas rurales (multigrado y unidocentes). En las escuelas polidocentes (principalmente urbanas),

más un efecto de la falta de una educación formal adecuada, de los empleos de corta duración y de unas tasas elevadas de rotación, ya que una salud primaria y preventiva eficaz en las comunidades rurales requiere el conocimiento local y la creación de confianza.

### ***III. Conclusiones y recomendaciones de política***

Se han identificado cuatro conclusiones principales y las recomendaciones de política asociadas. No obstante, la implementación de estas recomendaciones ha de integrarse en programas detallados de reforma sectorial o en una agenda de reforma temática, especialmente la reforma del servicio civil en la administración pública.

#### ***Necesidad de una intervención externa***

Las deficiencias en la provisión de educación y salud públicas son producto de un proceso de ajuste histórico y humano que no resulta fácil de revertir. La baja productividad, la mala calidad y un sesgo en contra de los pobres en estos servicios se han enraizado profundamente en las actividades de los proveedores de servicios, en las prácticas informales e ilegales y en los planes de vida y trabajo, que incluyen estrategias centradas en fuentes adicionales de ingresos mediante un segundo empleo, negocios paralelos, malversación y corrupción. Proveedores, burócratas, políticos y líderes sindicales se han acomodado a una situación de bajos salarios, poca disciplina, ausencia de estándares de ingresos y unos niveles de esfuerzo inadecuados.

- Los proveedores se han adaptado a la falta de incentivos transfiriendo tiempo, energía y compromiso de los empleos como funcionarios públicos al trabajo en el sector privado, creando fuentes de ingresos paralelas, a menudo en distintas profesiones o pequeños negocios. La adaptación de los proveedores también ha conllevado una reducción de la calidad en cuanto a las capacidades innatas de los aspirantes y su educación profesional. Además, los proveedores se han enfrentado a esto aumentando las tarifas que cobran sus establecimientos, reorientando estos hacia una clientela menos pobre y utilizando esos ingresos procedentes de las tarifas como complemento salarial.
- Los burócratas y los políticos se aprovechan de la relajación de los directivos, la falta de aplicación de la ley y unas normativas confusas y contradictorias para propiciar los favores personales y la corrupción.

---

solamente 31 por ciento de profesores habían asistido a la universidad o a un ISP, mientras que en las escuelas unidocentes (principalmente rurales), 97 por ciento contaba con formación universitaria o de ISP. Un estudio sobre tasas de ausentismo realizado por Alcázar y otros (2004) halló mayores tasas de ausentismo en las escuelas rurales (15 por ciento) y remotas (20 por ciento) que en las escuelas de Lima (7 por ciento).

- Los líderes sindicales del SUTEP y los de otros sindicatos obtienen poder político hasta el punto de que sus miembros son una masa indiferenciada de trabajadores en vez de una meritocracia profesional.

La situación resultante se puede describir como un equilibrio en el sentido de que no es probable que ninguno de los actores con capacidad para influenciar los resultados presione para que se produzca o lleve a cabo un gran cambio. De hecho, los sindicatos se oponen abiertamente a las reformas mientras que burócratas y políticos buscan formas menos visibles de impedir el cambio. Esta adaptación a una mala situación, que describimos como un equilibrio de bajo nivel, es el resultado de una combinación de factores, entre los que destaca la reducción de los salarios reales de los empleados públicos que comenzó en la década de 1970. Sin embargo, se ha mantenido el equilibrio de bajo nivel porque los usuarios no han sido capaces de percibir la mala calidad de los servicios recibidos y han carecido de la capacidad organizativa para presionar con el fin de obtener mejoras. No resulta sorprendente que la percepción y la voz de los usuarios sean más débiles en el caso de los pobres rurales, lo que refuerza las causas en términos de oferta del sesgo en contra de los pobres.

En este contexto, una mejora significativa y sostenida de los servicios prestados en ambos sectores requiere el surgimiento de una nueva fuente exógena de presión con suficiente fuerza como para superar las preferencias de adaptación de los actores. Cambiar a esos actores implicados no sería suficiente, puesto que los intereses de grupos integrados en el sistema tienen su propia vida y probablemente capten a los nuevos actores. Este análisis puede explicar por qué iniciativas anteriores para llevar a cabo una reforma parcial, diseñadas para ser realizadas por funcionarios y proveedores gubernamentales, han tenido un impacto limitado y una duración breve.

La fuente más prometedora para que se produzca una intervención que podría solucionar el 'cuello de botella' es el poder de los usuarios, que apenas ha sido explotado. Resulta evidente que, sin un aumento radical en la concienciación y la presión de los usuarios, es probable que las medidas para mejorar la calidad de los servicios tengan resultados limitados e insostenibles. Esta conclusión coincide con la principal hipótesis que se incluye en el enfoque del triángulo de rendición de cuentas recomendado en el Informe sobre Desarrollo Mundial 2004 del Banco Mundial, que postula que la mejora de los servicios requiere una mayor supervisión de los pobres y que estos expresen su opinión. Existe la necesidad de crear una rendición de cuentas movilizándolo y fortaleciendo la concienciación y la voz de los usuarios, y también mediante el desarrollo de estándares, herramientas de supervisión y organizaciones de usuarios.

En el caso de la educación, recientes medidas institucionales ofrecen posibles vías para explotar y movilizar la voz y el poder de los usuarios, especialmente los nuevos consejos educativos institucionales (CONEI), el Colegio del Magisterio y la descentralización. Sin embargo, su eficacia, especialmente en el caso de los CONEI, dependerá de su grado de integración en un programa de estándares y herramientas de supervisión. Como se propone en los capítulos sobre educación, un programa de este tipo desarrollaría unos estándares verificables de lectura, diseñaría metas y un nuevo modelo de rendición de cuentas basada

en esos estándares, y definiría una estrategia de capacitación para apoyar a los profesores en el logro de esas metas. El programa definiría además una estrategia de capacitación para los padres de los CONEI sobre cómo aplicar sus responsabilidades de supervisión.

### ***Restaurar la carrera de servicio público***

Este capítulo confirma la necesidad de numerosas reformas normativas recomendadas en el pasado para mejorar los estándares y procedimientos para la contratación, evaluación, promoción y capacitación en el servicio, y de una estructura salarial mucho más diferenciada que recompense la experiencia, el desempeño y la inversión en conocimientos. Estas son algunas recomendaciones específicas:

- Establecer estándares y procedimientos de contratación definidos en el nivel central, que sean exigentes y que se administren con un alto grado de autonomía técnica de un modo descentralizado. Como empleador principal, y en el contexto de un exceso de oferta de graduados en salud y educación, el Estado cuenta con un poder considerable para imponer estándares de contratación, evaluar universidades, institutos y estudiantes para que apliquen un programa de estudios más adecuado al servicio público e introducir sistemas de acreditación de instituciones de capacitación previa al servicio.
- Crear una estructura salarial revisada que restaure diferencias salariales significativas en cuanto a experiencia, conocimientos, desempeño y responsabilidad administrativa, junto con un sistema de evaluación del desempeño. Para reducir la carga fiscal adicional, esto podría: (i) hacerse gradualmente; (ii) sustituir al menos en parte los incrementos salariales generales; y (iii) acompañarse de otras reformas administrativas que reduzcan el derroche y la corrupción en los presupuestos sociales.
- Mejorar los procesos y estándares para la contratación y la selección no es suficiente si no mejoran los procesos para conceder la estabilidad al cargo. Las evaluaciones o el nombramiento a escala nacional del personal contratado no deberían sustituir a los procedimientos basados en los méritos y en la evaluación de las capacidades. Además, es necesaria una moderación del nombramiento para facilitar las transferencias entre ubicaciones y el despido por razones disciplinarias y por deficiencias extremas en el desempeño.
- Vincular los programas de capacitación en el servicio, las becas y otros incentivos a los avances en la carrera profesional y evaluaciones del desempeño.
- La aplicación de estas recomendaciones específicas no será posible sin una mejora sustancial de la información disponible para supervisar el desempeño y apoyar unas decisiones bien informadas por la dirección. En la actualidad, los datos sobre el personal están incompletos y no son fiables en ninguno de los sectores, y además falta información sobre los perfiles de los proveedores, el número y los puestos actuales y las condiciones contractuales. Se debería intentar la creación de un nuevo sistema de información sobre el personal. Las iniciativas para instituir estos

sistemas han fracasado en el pasado. Una de las razones de este fracaso ha sido la desafiante tarea de rehacer los registros y archivos del personal debido al número de empleados en ambos sectores. Otra razón es la resistencia, puesto que un sistema de información podría revelar las graves deficiencias en cuanto al perfil de los proveedores, los funcionarios administrativos y los gerentes de los establecimientos, y podría reducir la capacidad de decisión de las autoridades de nivel medio sobre la contratación.

La reforma de la administración pública tendrá que abordar dos cuestiones de política: en primer lugar, ¿se deberían incorporar los profesionales de la salud al nuevo marco de la administración pública? Recomendamos la incorporación. Las excepciones a las normas de contratación, despido y evaluación deberían ser mínimas y enfocarse, si fuera posible, en una mejor prestación de servicios a los pobres, sobre todo en las zonas rurales. La propuesta actual de una nueva Ley Marco del Empleo Público excluye a los profesores y a los profesionales de la salud, lo que podría socavar la coherencia de cualquier sistema de administración pública y perpetuar las dificultades existentes para gestionar los recursos humanos en ambos sectores. La segunda cuestión está relacionada con el tamaño y la calidad profesional de la fuerza laboral actual: proveedores, gerentes o directores de establecimientos y funcionarios administrativos. En el caso de los proveedores, la falta de flexibilidad ha producido al mismo tiempo una carencia y un exceso de personal. Al mismo tiempo, existe un importante déficit de docentes y profesionales de la salud preparados y seleccionados adecuadamente para los requisitos especiales del servicio a los pobres rurales. En general, hay que aumentar la calidad profesional promedio de los proveedores, gerentes/directores y funcionarios administrativos en ambos sectores.

Es preciso señalar que el Gobierno de Toledo intentó una reforma del sector público de Educación. Comprendió una nueva formulación del régimen legal de la carrera docente, incluyendo unos estándares mínimos, un nuevo sistema de promoción basado en méritos, sistemas de evaluación y transparencia. Todavía no se han tomado iniciativas en relación con la reforma de la administración pública del sector Salud.

### ***Una nueva estructura de autoridad e incentivos no monetarios***

La reconstrucción de la carrera de funcionario público en ambos sectores requerirá mucho más que unos cambios en las normas de la administración pública. El desafío de una gran reforma es la necesidad de redefinir la autoridad y la responsabilidad sobre la gestión de los recursos humanos. Este objetivo está relacionado con la descentralización, la selección y capacitación de gerentes/directores de establecimientos y con incentivos no monetarios.

A continuación se presentan posibles consideraciones de política que podrían constituir la base de programas piloto con el fin de reformular la estructura de responsabilidad y autoridad:

- Los directores de establecimientos cuentan con un amplio margen para trabajar muy bien o muy mal a pesar de las normas, y no debido a ellas. Los directores de

- escuelas y hospitales están muy limitados por las normas de estabilidad de su personal, la falta de capacidad de opinar sobre la contratación, unos presupuestos mínimos para gastos no personales, sindicatos activistas, jueces hostiles que admiten libremente acusaciones de padres y profesores contrariados y asociaciones de padres de familia conflictivas. No obstante, la simple observación, las entrevistas y el estudio sistemático de las escuelas de Fe y Alegría y de los CLAS indican un desempeño muy diferente bajo estas restricciones. Los buenos directores hacen uso de sus habilidades de liderazgo, adaptan las normas, motivan al personal, organizan actividades, recaudan fondos comunitarios y manejan con éxito distintas fuentes de presión. La implicación de estas diferencias en el desempeño de los directores supone que una mejor elección y gestión de estos; una mayor autoridad para evaluar, supervisar y sancionar al personal; una mejor capacitación en el servicio y certificación de los directores, y mayores incentivos no monetarios podrían producir una mejora sustancial de la productividad y la calidad de los establecimientos.
- Los gerentes de nivel medio complementan su limitada autoridad formal con una autoridad *de facto* que obtienen de dos fuentes: el autofinanciamiento y la contratación en el corto plazo. En cada uno de los casos, los gerentes expanden su libertad para gastar y gestionar los recursos humanos, y gran parte de la iniciativa de los mejores gerentes proviene del uso de esos recursos *de facto*. Sin embargo, el autofinanciamiento, que se consigue principalmente a través de las tarifas, perjudica a los pobres, mientras que la contratación socava la ética profesional al crear un sistema de empleo de dos niveles y excluir a los trabajadores contratados de aspectos claves de la carrera de servicio público. Una amplia reforma de la carrera de servicio público debería buscar un punto medio entre una estabilidad excesivamente rígida del personal nombrado y la total ausencia de seguridad en los servicios del personal contratado. Actualmente, los gerentes están perdiendo autoridad a medida que cada vez más profesionales son nombrados. Especialmente los CLAS están perdiendo gran parte de la flexibilidad de dirección conforme aumentan los nombramientos entre su personal.
  - Expertos en gestión educativa y de salud han de evaluar el valor añadido por la gestión descentralizada en el nivel de gobierno intermedio en ambos sectores (UGEL y DISA). Hay que volver a definir su autoridad vinculada a un trabajo que debería dirigirse mucho más a la observación de las aulas y los establecimientos de salud, la supervisión de apoyo y el asesoramiento personal, a diferencia de su hincapié actual en funciones mecánicas de control basadas en listas de comprobación de requisitos formales y en cursos y seminarios de capacitación de grupos.
  - El Gobierno actual debería generar una mayor toma de conciencia pública del grado de autoridad inadecuado de los sindicatos y su función como importantes obstáculos para la reforma. El SUTEP en particular hace uso de las huelgas nacionales y regionales para imponer sus intereses de grupo y su agenda en la formulación de políticas, y de una red de representantes sindicales locales para vigilar e intimidar a directores de nivel medio en los centros educativos. El SUTEP tiene una agenda para socavar la autoridad de los administradores de los establecimientos oponiéndose

a las iniciativas que tienen como propósito evaluar a los profesores, o a aquellas que se proponen disminuir la rigidez del nombramiento y reducir el margen de relajamiento de la disciplina laboral. No obstante, como han mostrado encuestas recientes, existe un importante apoyo público a una política de evaluación y mayor disciplina en el caso de los docentes.<sup>12</sup>

- Como marco normativo y cultural, la carrera de funcionario público da forma al acuerdo contractual entre los profesionales y el Estado; debería animar a los buenos estudiantes a seguir la profesión y a invertir de forma continua en conocimientos, y motivar un esfuerzo de calidad a lo largo de toda la vida profesional. La carrera ha sufrido una degradación de su estatus, una pérdida de ética profesional y una reducción generalizada del esfuerzo de profesores titulares. Sin embargo, el amplio espectro de desempeño en los distintos establecimientos sugiere que se puede conseguir una mejor gestión prestando más atención a las motivaciones no monetarias. Existe la necesidad de programas específicos para abordar incentivos no monetarios identificados en este estudio, como una supervisión de apoyo, el fomento del trabajo en equipo, un mejor ambiente de trabajo y el reconocimiento público. Se recomienda en especial que los programas sectoriales incluyan mecanismos para reconocer públicamente la excelencia en la prestación de servicios tanto de individuos como de establecimientos.

### ***Una correcta adecuación a los pobres***

Las necesidades particulares de los pobres (idioma, cultura, imposibilidad de pagar para tener acceso a los servicios públicos, economía y planes de vida local, ubicación geográfica y acceso a proveedores alternativos) casi no han influido en la selección, educación o motivación de los docentes y profesionales de la salud en el servicio público. Tampoco existe evidencia de una preocupación preferente por los pobres o de la aceptación de una política de actuación afirmativa que acepte conscientemente el mayor costo de prestar servicios a usuarios rurales, dispersos y culturalmente diferentes. Se han producido iniciativas menores en esa dirección, como los bonos para profesores y trabajadores de la salud en el servicio rural, programas de alfabetización y de educación rural, y el trabajo en el corto plazo que proporcionan los profesionales del SERUM. La gran mayoría de proveedores siguen sin estar bien preparados ni motivados para el servicio a los pobres. Aunque el SERUM probablemente aumente el número de proveedores de salud en las zonas rurales, quienes lo prestan son recién graduados sin experiencia, la mayoría de los cuales trabajan a disgusto.

La política social requiere un nuevo y profundo análisis de la forma como los docentes y los profesionales de la salud son educados, seleccionados, preparados, apoyados y

---

12 Una encuesta nacional de opinión realizada en agosto de 2005 señala que 96 por ciento de los encuestados están de acuerdo en que los profesores deberían ser evaluados, y 71 por ciento está de acuerdo en que un profesor que suspenda dos evaluaciones debería ser despedido (Apoyo 2005b).

motivados para prestar servicios en las zonas pobres. La prestación de servicios a los pobres no cambiará sustancialmente con medidas que no vayan acompañadas de un nuevo diseño de toda la carrera de servicio público orientado hacia los pobres en ambos sectores. Por ejemplo, la provisión de educación y salud rural podría convertirse en una especialidad para aquellas personas que estén dispuestas a comprometerse a permanecer en zonas aisladas durante varios años y beneficiarse de becas educativas personalizadas tanto para graduados como para no graduados. Pero no es probable que una iniciativa del ámbito de la oferta, aunque consista en un 'paquete' de medidas muy integradas, llegue muy lejos si no va acompañada de un aumento de la concienciación y la voz de los usuarios. A este respecto, también recomendamos una gran iniciativa no gubernamental de supervisión y evaluación, que haga especial hincapié en una mayor documentación y divulgación de las deficiencias del servicio a los pobres.

### ***Bibliografía***

- Alcázar, Lorena. 2005. ***Hacia una mejor gestión de los centros educativos en el Perú: El caso de Fey y Alegría***. Lima: Apoyo/CIES.
- Alcázar, Lorena, F. Halsey Rogers, Nazmul Chaudhury, Jeffrey Hammer, Michael Kremer, Karthik Muralidharan. 2004. Why are Teachers Absent? Ciudad: GRADE/Banco Mundial/Harvard University. Borrador para comentarios, 28 de octubre.
- Alcázar, Lorena, José Roberto López y Erik Wachtenheim. 2003. «Las transferencias del Gobierno Central a las unidades ejecutoras del sector Educación en el Perú», sección II. En ***Las pérdidas en el camino: Fugas en el gasto público***. Lima: Apoyo.
- Alcázar, Lorena y Pierina Pollarolo. 2001. «Alternativas para mejorar el sistema de bonificaciones a plazas docentes de zonas rurales y otras condiciones especiales». ***Working Paper***.º 5. Lima.
- Alcázar, Lorena y Raúl Andrade. 2000. «Transparencia y rendición de cuentas en los hospitales públicos: El caso peruano». ***Working Paper***.º 1. Lima: Instituto Apoyo.
- Alcázar, Lorena y Raúl Andrade. 1999. «Demanda inducida y ausentismo en los hospitales peruanos». En Rafael Di Tella y William D. Savedoff. ***Diagnóstico corrupción: El fraude en los hospitales públicos en América Latina***. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alcázar, Lorena y Rosa Ana Balcázar. 2001. «Oferta y demanda de formación docente en el Perú». ***Working Paper***.º 7. Lima: Ministerio de Educación-MECEP.
- Anchi, Félix. 2005b. «Las actividades cotidianas del maestro fuera de la escuela: Una estrategia de sobrevivencia». Borrador de tesis para obtener el grado de magíster en Antropología. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Apoyo. 2005a. ***La educación rural en el Perú***. Lima: Apoyo/Fundación Inca Kola.
- Apoyo 2005b. ***Encuesta nacional***. Lima: Apoyo, agosto.
- Apoyo 2002. ***Hacia una mejor gestión de los centros educativos en el Perú: El caso de Fey y Alegría***. Lima: Apoyo.

- Apoyo 2001. *Evaluación de los efectos y resultados intermedios del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECEP)*. Lima: Ministerio de Educación.
- Arregui, Patricia. 2000. *Estándares y retos para la formación y el desarrollo profesional de los docentes*. Lima: GRADE.
- Arregui, Patricia, Bárbara Hunt y Hugo Díaz. 1996. *Problemas, perspectivas y requerimientos de la formación magisterial en el Perú*. Lima: GRADE.
- Arregui, Patricia, Hugo Díaz y Barbara Hunt. 1996. *Problemas, perspectivas y requerimientos de la formación magisterial en el Perú*. Lima: GRADE.
- Arregui, Patricia, Martín Benavides, Santiago Cueto, Bárbara Hunt, Jaime Saavedra y Wálter Secada. 2004. *¿Es posible mejorar la educación peruana?* Lima: GRADE.
- Chiroque Chunga, Sigfredo. 2004a. *Descongelar los niveles magisteriales*. Reporte n.º 18. Lima: Editorial, enero.
- Chiroque Chunga, Sigfredo. 2004b. *Para entender el debate sobre el presupuesto en Educación 2005*. Lima: Instituto de Pedagogía Popular. Reporte n.º 28, septiembre-octubre.
- Chiroque Chunga, Sigfredo. 2004c. *Conflicto en el sistema educativo peruano 1998-2003*. Estudio de caso (Luis Crouch). Lima.
- Chiroque Chunga, Sigfredo. 2001. «Sistema de incentivos al maestro peruano». *Working Paper*: Lima, 15 de diciembre.
- Díaz, Hugo y Jaime Saavedra. 2000. *La carrera del maestro: Factores institucionales, incentivos económicos y desempeño*. Lima: GRADE.
- Hernández, Max. 1999. «Propuesta para un estudio sobre la problemática de la profesión médica para el Colegio Médico del Perú». Lima.
- Hunt, Bárbara. 2001. *Peruvian Primary Education: Improvement Still Needed*.
- Hunt, Bárbara. 1995. Project MECEP-What Happened? Borrador, 22 de noviembre.
- López de Castilla, Martha. 2003. *¿Cómo sobrevive un docente?* Informe n.º 10. Lima: Instituto de Pedagogía Popular, agosto.
- Petrera, Margarita. 2005. «Final Report on Financial Management in the Formulation, Monitoring and Evaluation of Management Agreements». Proyecto PARSALUD.
- Petrera, Margarita. 2002. «Financiamiento en salud». En Juan Arroyo, editor. *La salud peruana en el siglo XXI: Retos y propuestas de política*. Lima: CIES/DFID, pp. 86-139.
- Rivero Herrera, José. 2003. *Nueva docencia en el Perú*. Lima: Educared Perú.
- Rivero Herrera, José. 2002. *Magisterio, educación y sociedad en el Perú*. Lima: Ministerio de Educación y UNESCO.