Perú Hoy

El quinquenio perdido

Crecimiento con exclusión

desco

El quinquenio perdido
Crecimiento con exclusión

Perú Hoy

El quinquenio perdido

Crecimiento con exclusión

Santiago Alfaro
Enrique Amayo Z.
Eduardo Ballón E.
Felipe Bedoya
Teresa Cabrera
Edgardo Cruzado
Luis Chirinos
Jennie Dador
Mariel García
Martin Garro
Raúl Mauro
Carlos Monge
Modesto Montoya
Juan Narváez
Cosmin Olteanu
Erick Pajares
Jorge Rodríguez S.
Jean-Michel Servet
Vicente Sotelo
Eduardo Toche
Claudia Viale

desco *Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo-2011*

Código 13980

Perú Hoy, El quinquenio perdido. Crecimiento con exclusión.
Lima: **desco**, 2011.
368 p.

Elecciones presidenciales / Regionalización / Partidos políticos / Política exterior / Educación / Género / Empleo / Pobreza / Economía / Medio ambiente / Alan García Pérez / Perú

Tirada: 1000 ejemplares. Primera edición.

Corrección de estilo: León Portocarrero
Coordinación: Mónica Pradel S.
Carátula y diagramación: Juan Carlos García M. ☎ (511) 226-1568
Foto de carátula: Andina - Sepres
Fotos interiores: Mario Zolezzi / Andina - Sepres

ISBN: 978-612-4043-31-4
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-08334

Impresión: Roble Rojo Grupo de Negocios S. A. C.
Calle 25, Lote 18, Mz. C 1, Urb. Covima, La Molina

© **desco**
Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo
León de la Fuente 110. Lima 17 - Perú ☎ (511) 613-8300
www.desco.org.pe
Julio de 2011

Contenido

Presentación 9

Parte I
Política y gobernabilidad

Telegrama sobre los resultados electorales
y los desafíos del nuevo escenario
Eduardo Ballón E. 17

La izquierda de hoy, ¿esperaban un balance?
Teresa Cabrera 37

La regionalización: balance y perspectivas del quinquenio
Luis Chirinos 59

Política exterior y seguridad: los giros, las dudas
y los fracasos
Eduardo Toche 83

Fernando Henrique Cardoso, Alberto Fujimori
y la solución del conflicto con Ecuador
Enrique Amayo Z. 101

Parte II
Sociedad y democracia

Implicancias de las evaluaciones nacionales
del rendimiento educativo
Jorge Rodríguez S. / Martín Garro 125

Auditoría de género 2006 - 2011
Jennie Dador 147

De los sueños y otros demonios: la política cultural del segundo alanismo
Santiago Alfaro 163

Gobernar al decretazo: los peruanos del hortelano y los límites del modelo de Alan García
Mariel García 183

Ciencia, tecnología e innovación. Propuestas para salir del cuarto mundo científico y tecnológico
Modesto Montoya 205

Parte III
Economía y gestión de recursos

Empleo, pobreza y democracia: el eslabón escondido
Raúl Mauro 229

Política fiscal y pereza gubernamental
Edgardo Cruzado / Vicente Sotelo 251

La brecha entre gasto corriente e inversión: un enfoque presupuestal
Juan Narváez 265

Sobreendeudamiento en microfinanzas: lecciones desde la India
Cosmin Olteanu / Jean-Michel Servet 283

Las industrias extractivas con Alan García y los retos de Ollanta Humala
Carlos Monge / Claudia Viale / Felipe Bedoya 305

Crecimiento (in)sostenible y crisis ambiental: balance de políticas y prospectiva estratégica
Erick Pajares 333

Notas sobre los autores 361

Implicancias de las evaluaciones nacionales del rendimiento educativo

Jorge Rodríguez S. / Martín Garro

Una postura importante en la educación a nivel global es aquella que promueve una vinculación cada vez más estrecha de las decisiones que se toman a nivel de política educativa, con el uso de evidencias e información empírica como resultado de procesos de evaluación o investigación. Esta postura cuenta con una presencia creciente en los sistemas educativos latinoamericanos y tiene en la evaluación estandarizada del rendimiento escolar uno de los principales medios para la producción de la información necesaria en la toma de decisiones.

En el Perú, la evaluación del rendimiento escolar está a cargo de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC), unidad operativa del Ministerio de Educación (MINEDU) creada en 1996, pero que en 1994 inició la preparación de la primera evaluación en el marco de un acuerdo con el Banco Mundial, con fondos adicionales del Banco Interamericano de Desarrollo.

El sistema peruano de evaluación del rendimiento se define como un sistema de "bajas implicancias" que utiliza los resultados de las pruebas para brindar información en la escuela (a directivos y docentes), a padres de familia e instancias intermedias del sector educación a nivel local y regional, con el propósito de tomar decisiones sobre los procesos de aprendizaje. Se trata de producir información y darle un uso formativo (como cambios en el currículo, capacitación docente u otras decisiones de mejora,

incluyendo los recursos necesarios para su implementación), sin mayores consecuencias para los principales actores educativos. En cambio, los sistemas de "altas implicancias" en América Latina (Chile, México, Costa Rica, República Dominicana, Estado de San Pablo en Brasil, entre los más representativos), utilizan los resultados de las pruebas para tomar decisiones con consecuencias directas sobre las escuelas, los docentes y los alumnos. El cuadro siguiente compara ambos tipos de sistemas.

Cuadro Nº 1
Sistemas de evaluación del rendimiento de "bajas" y "altas" implicancias en América Latina

Decisiones / Consecuencias*	Perú	Chile	México	San Pablo Brasil
Información a la escuela (directivos y docentes)	X	X	X	X
Información a instancias intermedias sectoriales	X	X	X	X
Información a padres de familia	X			X
Información a población / *ranking* de escuelas		X	X	
Incentivos económicos a docentes		X	X	X
Programas focalizados de apoyo a escuelas		X		
Promoción educativa de estudiantes				X

Bajas implicancias Altas implicancias

* El cuadro muestra solo algunas de las consecuencias que se pueden identificar en los sistemas de evaluación del rendimiento en América Latina, siendo estas las más importantes en los sistemas considerados.

Como vemos en el cuadro, por ejemplo en el caso de Chile, los resultados de las evaluaciones se utilizan para tomar decisiones de información con propósitos formativos ("bajas implicancias") y para sumar decisiones que suponen incentivos "por oferta"

a docentes (incentivos económicos a docentes de escuelas con desempeños de excelencia), y a escuelas (programas de apoyo focalizado a escuelas con menores rendimientos, como el p-900, programa que apoya a 900 escuelas pobres); o incentivos "por demanda" con la publicación de un *ranking* de escuelas que sirven como referente para las decisiones de matrícula de los padres. Esto último es especialmente efectivo en las escuelas municipales y privadas subvencionadas que reciben alumnos provenientes de familias beneficiarias de ese sistema.

Otro tema que diferencia a ambos tipos de sistemas tiene que ver con las características metodológicas de las evaluaciones. Los sistemas de "altas implicancias" por lo general utilizan marcos de evaluación censales para alcanzar cobertura y acompañan la aplicación de las pruebas con otros instrumentos que permiten desarrollar estudios de "factores asociados" a los rendimientos, para asegurar así validez y confiabilidad en los resultados. Los sistemas de "bajas implicancias" por lo general trabajan solo con muestras y recogen información sobre "factores asociados" con distintos niveles de amplitud.

¿Cuáles son las principales características metodológicas de las evaluaciones que lleva a cabo la Unidad de Medición de la Calidad Educativa?, ¿qué resultados se puede obtener de ellas?, ¿cómo, en qué y con qué implicancias se usa esos resultados?, ¿qué es necesario cambiar o introducir en el sistema? Estas son algunas de las preguntas a las que vamos a dar respuesta en el desarrollo de este artículo.

Características metodológicas de las evaluaciones: avances y retrocesos

La Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) ha aplicado pruebas en 1996, 1998, 2001, 2004, y desde el 2006 cada año. Sin embargo, se puede decir que solo desde la Evaluación

Nacional (EN) 2001 se dieron los primeros pasos para que las pruebas utilizadas reúnan las condiciones técnicas necesarias para un análisis de comparación: definición detallada del objeto de evaluación, estabilidad de los ítems de contenidos y uso del "modelo de criterios" para el análisis de los resultados[1].

Adicionalmente, la EN 2001 incluyó la aplicación de instrumentos complementarios a las pruebas (encuestas a directores, docentes, padres de familia y alumnos) que permitían recolectar información acerca de las características de los alumnos –y sus familias–, los docentes y las escuelas, que podía ser utilizada para establecer aquellos factores con mayor incidencia sobre los resultados obtenidos en las pruebas[2].

En las actuales EN se sigue utilizando los mismos formatos para las pruebas. Si bien los ítems de contenidos variaron mucho entre 2001 y 2004, estos tendieron a estabilizarse desde el 2006. También se ha mantenido desde esa época el "modelo de criterios" como pauta de análisis de los resultados.

Desafortunadamente, mientras se consolidaban algunos avances, en simultáneo se tomaban decisiones que tendrían consecuencias graves en el debilitamiento del proceso en su conjunto. Una de esas decisiones desafortunadas fue la de suprimir desde

---

[1] Una característica importante de estas pruebas y de las siguientes tiene que ver con el hecho que el objeto de la evaluación es definido con mucho nivel de detalle, desde la identificación de los contenidos del currículo a ser evaluados, hasta los procedimientos evaluativos utilizados en cada caso. Por otro lado, el paso de un "modelo de normas" a un "modelo de criterios" permite establecer de manera absoluta cuánto sabe cada alumno en relación con un nivel de logro mínimo aceptable (estándar) que aparece como un punto fijo en una escala. Este procedimiento facilita la presentación de resultados por su relación al estándar y las comparaciones entre individuos o grupos, incrementando radicalmente las posibilidades de análisis, comunicación y uso de resultados.

[2] Un estudio importante sobre las EN 2001 y 2004 que describe las características técnicas de las pruebas utilizadas se encuentra en: Cueto, Santiago. *Las evaluaciones nacionales e internacionales de rendimiento escolar en el Perú: balance y perspectivas*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), 2006.

la EN 2006 el levantamiento de información para establecer "factores asociados"[3].

En el gráfico Nº 1 se puede observar los resultados alcanzados por nuestros alumnos en las cuatro últimas evaluaciones para las áreas de comunicación (comprensión lectora) y matemática. Estos resultados corresponden a los porcentajes de alumnos que alcanzan el "nivel 2" de rendimiento[4].

En estos resultados son evidentes las mejoras de los rendimientos en los últimos años. Así, tenemos que en comunicación se pasa del 15.1% al 27.4% y en matemática del 7.1% al 13.9%. ¿Qué ha sucedido?, ¿qué factores explican estos logros? Según el Ministro de Educación, Víctor Raúl Díaz Chávez, la explicación se encuentra en "la implementación de la carrera pública magisterial"[5]. Sin embargo, no es posible establecer una asociación de este tipo sin contar con los datos necesarios. Es muy probable que la explicación real se encuentre en la acción simultánea de una multiplicidad de variables (dentro de ellas probablemente la carrera pública magisterial) ubicadas dentro y fuera de la escuela, de las que no se tiene mayor evidencia porque no se recogió información

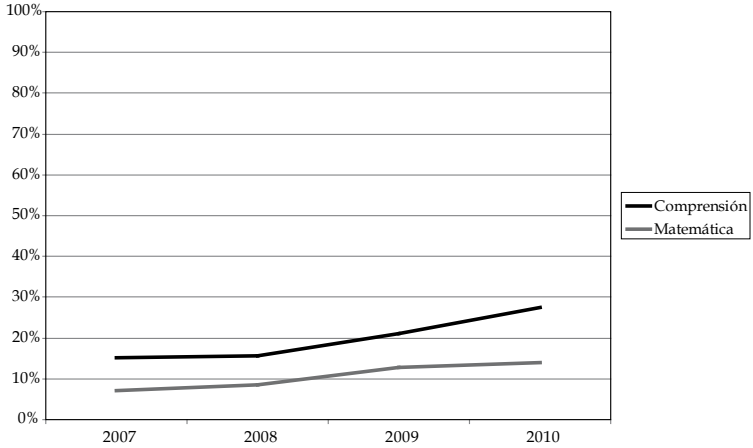
---

[3] Los estudios de "factores asociados" tienen como finalidad facilitar la comprensión del funcionamiento de los sistemas educativos locales o regionales, e identificar aspectos de la vida de las escuelas ("factores escolares" como el clima institucional, las expectativas sobre el aprendizaje, la dotación de materiales en medios pobres, o la experiencia y estabilidad de los equipos docentes) que según la investigación empírica hecha influyen positiva o negativamente sobre las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes. En ese sentido, constituyen un valor agregado a las evaluaciones estandarizadas del rendimiento, evitando que las mismas se limiten a describir la situación en términos de aprendizajes, al sumar referentes de comparación y de análisis necesarios para una reflexión del por qué los resultados son lo que son, y qué tipo de intervenciones o políticas podrían ayudar a mejorarlos.

[4] El rendimiento "nivel 2" corresponde a niños y niñas que terminado el 2do grado logran los aprendizajes esperados (en contenidos y competencias), en las áreas de comunicación y matemática de las EN.

[5] Entrevista al Ministro de Educación Víctor Raúl Díaz Chávez. «Más escolares de primaria entienden lo que leen». *Perú 21*, Lima, 13 de abril de 2011.

Gráfico Nº 1
Rendimientos en comunicación y matemática en las cuatro últimas EN



Fuente: Informes de resultados de las Evaluaciones Censales de Estudiantes (ECE) 2007, 2008, 2009 y 2010. Elaboración propia.

para establecer aquellos factores con mayor incidencia sobre los resultados.

Las actuales EN arrojan datos muy interesantes que se pueden observar por área, región o escuela. Incluso con ellos es posible hacer comparaciones o establecer tendencias si se los observa longitudinalmente, pero no se puede avanzar más allá de eso en términos de explicación. La supresión del levantamiento de datos para "factores asociados" limitó al extremo las posibilidades de uso de los resultados de las EN, ya sea que este uso se oriente por criterios académicos, como la producción de conocimiento en general, o por criterios pragmáticos, como la toma de decisiones a nivel de políticas públicas[6].

[6] En el estudio ya citado de Santiago Cueto sobre los resultados de la EN 2004 y los datos de factores asociados, se menciona que tal vez la variable de mayor

Con un marco metodológico como ese es inexplicable la decisión de pasar del uso de muestras a marcos censales y de aplicar pruebas anualmente, más aún si la UMC se define como un sistema de "bajas implicancias". Sin estudios de "factores asociados", hacer evaluaciones con más frecuencia (EN anual) a un mayor número de alumnos cada vez (censales), no ofrece mejores datos ni mayores posibilidades de uso de los resultados.

Implicancias de las evaluaciones nacionales

Según el propio Marco de Trabajo de la Evaluación Censal de Estudiantes (2009), documento oficial de la UMC, los resultados de las EN deben servir para tomar decisiones de mejora de los procesos formativos, incluyendo aquellas que corresponden a la ejecución del gasto corriente en educación y de otras partidas presupuestales para programas específicos.

Implicancias en la escuela, los órganos intermedios y la familia

El propósito de las evaluaciones del rendimiento educativo como las que realiza la UMC, no es establecer qué y cuánto saben los alumnos evaluados, o en qué escuelas o regiones se sabe más, sino utilizar esa información para identificar aquellos aspectos de la práctica docente (en lo disciplinar, lo pedagógico y lo profesional) que según los resultados en las escuelas aparecen como

importancia en cuanto al ambiente escolar para explicar el rendimiento estudiantil sea el dominio que tengan los docentes de las competencias que deben enseñar. Al menos en esa muestra existía correlación positiva entre el dominio que el docente mostraba del contenido disciplinar y el rendimiento medio del aula a su cargo. Hubiese sido estratégico continuar con una línea de investigación en esa dirección, al menos como soporte de los procesos de selección de futuros docentes y la capacitación de los actuales.

deficitarios. Es decir, contar con marcos de información para que las distintas instancias involucradas puedan tomar las decisiones necesarias para mejorar las prácticas educativas, con sus consecuentes efectos en los aprendizajes y los rendimientos educativos.

También es un propósito central de estas evaluaciones, según la propia UMC, brindar información detallada a los padres de familia sobre los resultados de sus hijos. La idea es que esta información sensibilice a los padres y los lleve a involucrarse en los procesos de aprendizaje, planteando alternativas de acompañamiento en casa que complementen el rol del docente en la escuela.

A nivel de la escuela, la información producida por las EN debería permitir que cada docente elabore un "mapa" sobre su propia práctica, para identificar las competencias o contenidos que a la luz de los resultados del grupo de alumnos a su cargo se han trabajado de manera poco eficaz. Con esta información los docentes podrían tomar decisiones sobre aquellos temas o metodologías en los que deben complementar su formación, introducir cambios en la programación del currículo, acompañar a los alumnos con desempeños más pobres, u otras medidas que se consideren necesarias para asegurar las mejoras buscadas. Esta información agregada debería servir a los directivos de las escuelas para identificar necesidades de capacitación en los equipos docentes e iniciar las acciones necesarias para asegurar su cobertura, además de tomar otras decisiones para asegurar las mejores condiciones posibles para la práctica docente en cada caso.

A nivel de los órganos intermedios (direcciones regionales de educación y unidades de gestión local del Ministerio de Educación), la información debería servir para tomar decisiones que hagan equitativas las condiciones básicas que se le brinda a cada escuela para el desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje, principalmente aquellas decisiones que permitan enfocar esfuerzos y recursos en incrementar las oportunidades de capacitación

y de acompañamiento pedagógico para los equipos docentes de las escuelas con desempeños más pobres.

Sin embargo, según una directiva de la UMC entrevistada[7], el acceso de los padres a los resultados de las EN es muy limitado, el uso de esta información en la escuela es casi nulo y, si bien a nivel de los órganos intermedios el uso es más frecuente, la calidad del mismo varía en cada unidad de gestión dependiendo de las características de los equipos técnicos que se hayan conformado en las mismas. Muchas de estas unidades limitan el uso de la información a fundamentar decisiones sobre la capacitación docente, a justificar recursos adicionales (por lo general vía proyectos específicos) para el mismo fin, o para la adquisición de algún otro recurso.

Es claro que la UMC no ha logrado estructurar los mecanismos necesarios para que los resultados de las EN sean aprovechados por los usuarios previstos o, lo que es lo mismo, los mecanismos que ya se utilizan son muy poco eficientes. Solo se tiene evidencia de una institución con presencia nacional como el Consejo Nacional de Educación que ha recogido estos resultados para proponer reformas en el sistema educativo. El resto corresponde a un uso académico (investigación) con poca o ninguna vinculación a los procesos de toma de decisiones.

Implicancias en la asignación del gasto público educativo

Los datos del gasto público educativo regional para este artículo se obtienen de los gastos corrientes del sector Educación en el programa de educación básica de cada región, al momento del Presupuesto Institucional Modificado (PIM)[8]. Estos son los gastos

---

[7] Entrevista con Liliana Miranda, Jefa de la UMC, febrero 2011.

[8] El presupuesto sectorial puede ser observado cada año en dos momentos: el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), que es el presupuesto asignado a principios de año y aprobado por ley, y el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), que es el presupuesto real que se termina ejecutando, y que en promedio es

ejecutados en los servicios educativos públicos: pago de personal, de pensiones y la adquisición de bienes y servicios prestados. No se incluye los gastos de capital (ejecución de obras y adquisición de bienes para el largo plazo), que es la otra categoría de gastos en el presupuesto institucional. El gasto público por alumno resulta de dividir el gasto público educativo (obtenido como se menciona), entre la matrícula de la educación básica pública en cada región.

El cuadro Nº 2 presenta el gasto público por alumno en las regiones para los años 2009 y 2010, con la finalidad de hacer comparaciones y establecer niveles de variación en el presupuesto asignado a cada región.

Lo primero que nos muestra el cuadro Nº 2 es el carácter inercial del presupuesto educativo regional, con un promedio de gasto por alumno que varía solo en +1.3% entre 2009 y 2010, para una matrícula con un crecimiento similar en el período. Por otro lado, a nivel de las regiones las variaciones presupuestales no son significativas tampoco. El 44% de las regiones muestra una variación de 3% (positiva o negativa) o menos, con pocos casos de variaciones positivas importantes como Apurímac, Amazonas, Cusco, Ayacucho y Puno, por encima del 8%.

En términos del *ranking* del gasto por región, el cuadro nos dice que las posiciones cambian de un año a otro básicamente por pequeñas variaciones en aquellos presupuestos con montos muy cercanos, pero que hay grupos de regiones con integrantes que se mantienen fijos. En los años observados, las 10 regiones con mayor gasto y las 5 con menor gasto son las mismas, al margen de los cambios de posición.

25% mayor que el PIA en el nivel regional. El PIM es un referente presupuestal más cercano al gasto sectorial por año.

Cuadro Nº 2
Gasto público regional por alumno 2009 – 2010
(en miles de soles)

Región	Gasto por alumno 2009	*Ranking*	Gasto por alumno 2010	*Ranking*	% de variación
Moquegua	1587	1	1701	1	+7.1
Tumbes	1334	2	1208	4	-9.4
Lima	1327	3	1355	3	+2.1
Tacna	1297	4	1388	2	+7.0
Arequipa	1232	5	1167	8	-5.2
Pasco	1118	6	1123	9	+0.4
Ancash	1096	7	1105	10	+0.8
Ayacucho	1087	8	1176	6	+8.1
Puno	1086	9	1175	7	+8.1
Apurímac	1065	10	1176	6	+10.4
Piura	1049	11	914	20	-12.8
Junín	1047	12	1084	11	+3.5
Madre de Dios	1045	13	1042	13	-0.2
Ica	1018	14	987	18	-3.0
Callao	1000	15	998	16	-0.2
Huancavelica	992	16	1044	12	+5.2
Cajamarca	989	17	1017	14	+2.8
La libertad	969	18	987	18	+1.8
San Martín	954	19	972	19	+1.8
Amazonas	914	20	1003	15	+9.7
Loreto	912	21	848	23	-7.0
Lambayeque	901	22	907	22	+0.6
Cusco	839	23	912	21	+8.7
Ucayali	832	24	735	25	-11.6
Huánuco	784	25	799	24	+1.9
Promedio	**1059**		**1073**		**+1.3**

Fuente: Sistema Integrado de Información Financiera (SIAF) amigable – Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Elaboración propia.

Los datos también nos dicen que los presupuestos se estructuran de manera muy rígida, básicamente respondiendo a los montos del pago de personal necesario para atender la cobertura de la matrícula en cada región. No son presupuestos que den margen para implementar proyectos o programas diversificados, en la lógica de una gestión descentralizada en lo financiero y en lo pedagógico. Toda iniciativa para atender necesidades educativas puntuales en las regiones debe provenir de recursos no ordinarios de los fondos nacionales de inversión pública, o de recursos privados.

En este punto, un tema clave tiene que ver con establecer si las decisiones sobre el gasto educativo regional responden en alguna medida a la información ofrecida por la UMC sobre los rendimientos educativos que se alcanza en las regiones. Para ello es necesario identificar los niveles de correlación entre el rendimiento educativo y el gasto por alumno, con la finalidad de saber si el gasto se ejecuta de manera que discrimine positivamente a aquellas regiones que han mostrado un rendimiento educativo bajo en las evaluaciones.

La definición que utilizamos de rendimiento educativo se refiere al porcentaje de alumnos con rendimiento "nivel 2" en cada región. Sobre ese porcentaje se elabora un *ranking* de regiones donde la posición 21 corresponde al mayor porcentaje y la posición 1 al menor.

Trabajamos con los datos de la EN 2008 y del PIM regional 2010, porque suponemos que el tiempo necesario para la elaboración del informe de resultados de una EN, su comunicación efectiva a distintos actores relevantes y la maduración de las condiciones para su uso por tomadores de decisiones clave, no es menor a 8 ó 10 meses. Si esto es así, los resultados de la EN 2008 recién pudieron ser utilizados en las decisiones sobre el presupuesto 2010.

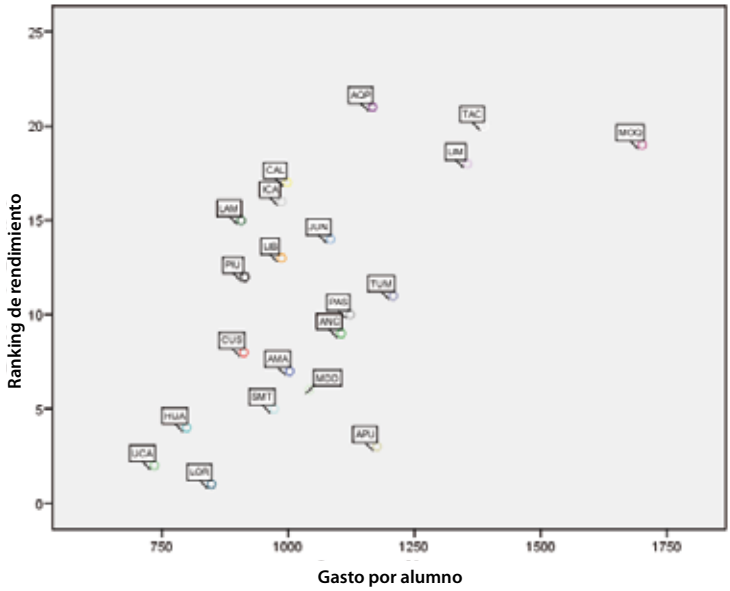
La correlación que representa el gráfico Nº 2 es positiva al 0.557 (significativa al 1%), lo que nos permite llegar a dos conclusiones: la primera, que las regiones donde los alumnos alcanzan mejores resultados son aquellas en las cuales el Estado ha gastado más por alumno (Moquegua, Tacna, Lima), con excepciones como Tumbes o Apurímac, con gastos por encima del promedio y rendimientos bajos o muy bajos. En el sentido opuesto, los menores gastos coinciden con los más bajos rendimientos como en los casos de Ucayali, Huánuco o Loreto.

La segunda conclusión es relativa al hecho que no ha habido discriminación positiva para concentrar mayores recursos en las regiones con rendimientos más bajos. Una situación así habría llevado a que, dependiendo de la cantidad de recursos asignados para estos casos, la correlación sea menos significativa, o que incluso se torne negativa.

Si los resultados de las EN no son utilizados por los tomadores de decisiones en el gobierno central para asignar el gasto educativo regional, es bastante menos probable que las autoridades regionales los utilicen en focalizar recursos para atender situaciones críticas (por ejemplo, el poco dominio disciplinar y didáctico de los docentes en áreas estratégicas) o compensar desigualdades educativas entre grupos específicos (por ejemplo, alumnos con lengua materna indígena)[9].

[9] El estudio de Santiago Cueto sobre la EN 2004 identificó algunos grupos característicos con bajo rendimiento, como las niñas en matemáticas, los estudiantes que trabajan, aquellos que tienen lengua materna indígena, o los que tienen padres con escaso nivel educativo. Pero no se cuenta con evidencia de intervenciones específicas con financiamiento público que se orienten a atender esas desigualdades.

Gráfico Nº 2*
Ranking de rendimiento educativo[10]
y gasto por alumno en las regiones[11]



* El gráfico no incluye datos de Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica y Puno. El informe de la EN 2008 no consigna datos de esas regiones.

Se tiene evidencia de grandes esfuerzos en varios gobiernos regionales por elaborar proyectos de inversión pública que permitan complementar los recursos ordinarios disponibles para la mejora de los servicios educativos en sus territorios. Estos esfuerzos son loables pero también son poco sostenibles. En la mayoría de los casos, las limitaciones técnicas de los equipos regionales en materia de educación constituyen una especie de "valla

[10] El rendimiento está referido a los resultados de la prueba de comprensión lectora.

[11] Para la correlación entre rendimiento educativo y gasto por alumno se utiliza el coeficiente de *Spearman*.

muy alta" frente a las posibilidades de las regiones de conseguir financiamiento para sus iniciativas. En otros casos (una minoría) se logra el financiamiento, pero lo acotado de las iniciativas (casi siempre proyectos pequeños o muy específicos) y lo limitado de la cobertura temporal (2 ó 3 años), no permiten esperar acciones con efectos importantes.

Implicancias en el presupuesto por resultados

El Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA) es parte del presupuesto por resultados, una política impulsada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) desde el 2007, que tiene como propósito hacer más eficiente el gasto público sectorial.

Al ser un programa presupuestal estratégico, el PELA no es diseñado, implementado y evaluado por el MINEDU. Su gestión se comparte entre el MEF y los gobiernos regionales, instancias que tienen autonomía en la ejecución financiera (los recursos ingresan directamente al pliego de cada gobierno regional) y pedagógica.

Si bien los resultados de las EN están previstos como la principal fuente de información del indicador de impacto del PELA[12], los mismos datos no juegan un rol similar cuando se trata de las decisiones para asignar el presupuesto a las regiones.

El cuadro Nº 3 nos permite ver que el presupuesto del PELA se incrementó en 41.9% (46 millones de soles) entre los años 2009 y 2010. Su participación como parte del presupuesto del Sub Programa de Educación Primaria también se incrementó de 14.3% a 20.2% en esos años.

[12] Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC). *Evaluación Censal de Estudiantes. Segundo y cuarto grado de primaria de IE EIB*. Marco de trabajo. Lima: Ministerio de Educación, 2009.

Cuadro Nº 3
Presupuesto PELA 2009 – 2010
(en millones de soles)

Programa	2009	%	2010	%
Sub Programa de Educación Primaria	765 311 701	100.0	771 461 339	100.0
PELA	110 098 938	14.3	156 249 071	20.2

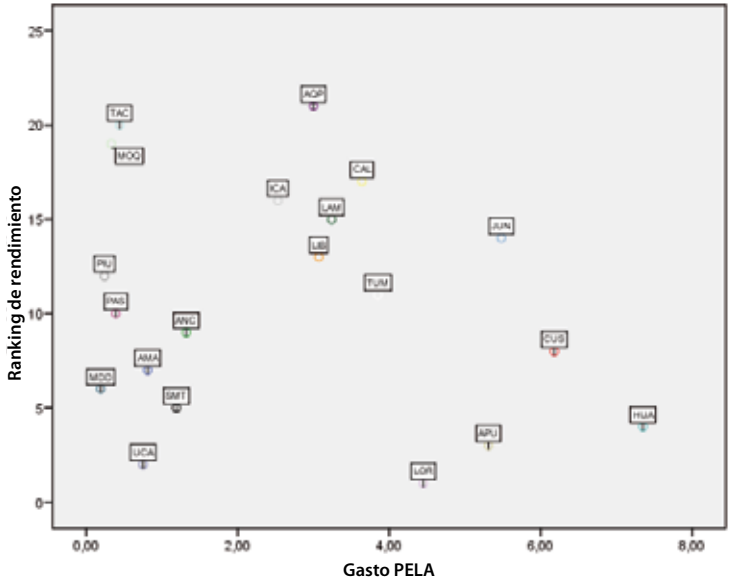
Fuente: Sistema Integrado de Información Financiera (SIAF) amigable – Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Elaboración propia.

El incremento respondió a 87 millones de soles aprobados para implementar la estrategia PELA regional integrada por cuatro componentes: equipo técnico regional (con locales, mobiliario, equipos y gastos de operación), acompañamiento pedagógico (visitas de acompañamiento, materiales para acompañantes, docentes y alumnos, gastos de operación), formación de acompañantes y docentes (talleres de capacitación, grupos de interaprendizaje y pasantías), y centro de recursos (mobiliario, equipos y gastos de operación).

El eje de la estrategia PELA regional es la selección de las escuelas beneficiarias para el acompañamiento pedagógico. Era lógico esperar que se tomase en cuenta los resultados de las EN para la selección de aquellas escuelas con los más bajos rendimientos, al margen de la región a la que pertenezcan, como hubiese correspondido a los propósitos del programa. Sin embargo, como se puede observar en el gráfico Nº 3, los resultados de las EN no fueron la fuente principal en las decisiones de enfocar los recursos en algunas de las regiones (en la minoría de los casos) con desempeños muy pobres.

El gráfico Nº 3 muestra que no existe correlación (-0.17) entre el rendimiento educativo y el presupuesto PELA. La correlación deseable tendría que ser negativa, en el sentido que a los menores

Gráfico Nº 3*: Ranking de rendimiento educativo[13] y presupuesto PELA regional[14] (en millones de soles)



* El gráfico no incluye datos de Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica y Puno. El informe de la EN 2008 no consigna datos de esas regiones. Este tampoco incluye a Lima, que representa el 53% del presupuesto PELA de 2010, situación que llevaría a la distorsión del gráfico.

rendimientos debieran corresponder las mayores asignaciones de gasto y viceversa, mientras lo que se tiene es una nube dispersa que no sigue ningún patrón. Solo en los casos de Huánuco, Apurímac, Loreto y Cusco (en menor medida), responden a una aparente intención de enfocar recursos, mientras en la orilla opuesta, Ucayali, San Martín y Amazonas, con rendimientos igualmente bajos, reciben presupuestos muy reducidos.

[13] El rendimiento está referido a los resultados de la prueba de comprensión lectora.

[14] Para la correlación entre rendimiento educativo y gasto por alumno se utiliza el coeficiente de *Spearman*.

El gráfico nos permite observar también que regiones como Moquegua, Tacna o Arequipa, con los mayores gastos regionales por alumno y rendimientos dentro de los más altos, tienen participaciones porcentuales en el presupuesto relativamente mayores que regiones más pobres.

Al parecer la gestión del PELA es otro caso en que termina primando el criterio convencional del porcentaje de escuelas con bajos rendimientos por región, que en último análisis lleva a una asignación de recursos que responde a la cantidad de escuelas en cada región. Ello, por supuesto, sin considerar el hecho que Lima concentra el 53.2% del presupuesto PELA total de 2010.

Reflexiones finales, a modo de recomendación

Hace 10 años José Rodríguez y Santiago Cueto[15] advertían, en relación al poco protagonismo de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC), que es fundamental antes de realizar una evaluación tener claro qué se quiere saber y cómo se utilizarán los resultados en mejoras educativas, de modo que los datos producidos puedan seguir un plan definido. Sostenían que si no se tiene claridad en estos puntos no tiene sentido evaluar. ¿Qué tanto la UMC ha remontado estas limitaciones en los últimos 10 años? Creemos que han habido algunos avances y muchos retrocesos.

Algunas reflexiones y recomendaciones para el futuro inmediato:

- Se debe retomar el uso de muestras para la evaluación y la frecuencia de las aplicaciones a cada 3 años, por razones económicas y metodológicas. El uso de muestras arroja información muy confiable y es evidentemente un proceso menos costoso, más aún si el tiempo entre una y otra aplicación

[15] Rodríguez, José y Cueto, Santiago. «¿Cuánto aprenden nuestros estudiantes? Presentación de la Evaluación Nacional de 2001». *Crecer*, nº 2. Lima: Ministerio de Educación (MINEDU) y Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), 2001.

es de 3 ó 4 años. Esto es lo que comúnmente se utiliza en sistemas de "bajas implicancias".

- Las razones metodológicas –que también tienen que ver con las económicas– se vinculan al hecho que evaluaciones más pequeñas y menos frecuentes permitirían reponer aplicaciones paralelas a las pruebas para realizar estudios de "factores asociados". Los estudios de "factores asociados" incrementan significativamente el potencial de uso de la información producida. Por ejemplo, el estudio PISA 2000[16] (INCE / OCDE, 2001) demostró a través de un estudio de "factores asociados" paralelo a la aplicación de la prueba, que "el entorno familiar influye sobre el éxito educativo y que el estatus socio-económico puede reforzar sus efectos". También logró identificar algunos "factores propios de la escuela", como "el incremento del acceso a los recursos disponibles en las escuelas, más que incrementar recursos en sí", "la capacitación del profesorado" y "la carga docente (número de alumnos por docente en la escuela), cuando la proporción es alta"; todos ellos con efectos importantes en los rendimientos y que tratados adecuadamente por los actores escolares pueden llevar a mejoras significativas en los mismos.
- Se debe evaluar siempre en un grado definido, sea en el 2do grado, como se viene haciendo, o al final del nivel primario (6to grado), como se ha recomendado en algunos informes, en las áreas de Comunicación y Matemática. Esta recurrencia permitiría asegurar condiciones de comparación entre las evaluaciones, permitiendo la realización de estudios longitudinales para establecer cuánto han aprendido los alumnos en un período de tiempo definido. Este diferencial o valor agre-

[16] INCE / Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA por sus siglas en ingles) 2000. Santiago de Chile: OCDE, 2001.

gado podría ser luego relacionado con las características de los centros educativos (al menos en aquellos casos relevantes), con la finalidad de establecer relaciones de causalidad que no se pueden alcanzar con solo las evaluaciones transversales.

- Se deben mejorar las condiciones de acceso y de uso de la información que se produce en las EN. Una idea clave en este tipo de experiencias es que no basta con informar los resultados de las evaluaciones, sino que es necesario generar los espacios de reflexión e intercambio entre los distintos actores escolares y educativos en el nivel institucional, local y regional, para que la información pueda ser efectivamente utilizada en programas de mejora. Una evaluación cuyos resultados no se comunican y no se usan sustentando decisiones o intervenciones de distinto tipo, es un ejercicio formal, estéril y muy costoso, frente a los beneficios que esta puede ofrecer.
- Una vez mejoradas las características metodológicas de las EN y las condiciones para el uso de los resultados, se las debe articular con otras políticas públicas como la asignación de recursos públicos para la educación a nivel de las regiones, la focalización de recursos en grupos con desventaja educativa, o la selección de las escuelas para el acompañamiento pedagógico en el marco de la estrategia PELA regional.
- Finalmente, es necesario conformar equipos con capacidades de aprender de las EN a nivel local y regional. El uso efectivo de los resultados de las EN pasa por ejecutar con eficacia acciones de comunicación, sensibilización y acompañamiento a actores diversos, tarea que solo se puede cumplir desde unidades locales y regionales con las capacidades necesarias.