

INVESTIGACIÓN Y POLÍTICA  
EDUCATIVA EN EL PERÚ

Lecciones de los estudios  
promovidos por el CIES



*Investigaciones*  
*BREVES 22*

INVESTIGACIÓN Y POLÍTICA  
EDUCATIVA EN EL PERÚ

Lecciones de los estudios  
promovidos por el CIES

Martín Benavides y José Rodríguez



CIES  
consorcio de investigación  
económica y social



- © Consorcio de Investigación Económica y Social – CIES  
Ántero Aspíllagas 584, San Isidro  
Teléfoos 421-80-82 / 421-7968  
[www.consortio.org](http://www.consortio.org)
- © Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE  
[www.grade.org.pe](http://www.grade.org.pe)
- @ Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Economía – PUCP  
[www.pucp.edu.pe](http://www.pucp.edu.pe)

Edición: Lima, febrero de 2006  
Edición y corrección de estilo: Luis Andrade Ciudad  
Arte de carátula: Roni Heredia  
Impreso por Ediciones Nova Print S.A.C.

Hecho el Depósito Legal N.º 2006-0699  
ISBN 9972-804-51-8

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por más de treinta instituciones de investigación o docencia y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

CIES, GRADE y PUCP no comparte necesariamente las opiniones vertidas en la presente publicación, que son responsabilidad exclusiva de sus autores.

# Contenido

1.	INTRODUCCIÓN	9
2.	LOS ESTUDIOS PROMOVIDOS POR EL CIES: TEMAS PRINCIPALES Y COMENTARIOS METODOLÓGICOS	11
3.	LAS CONTRIBUCIONES DE LA INVESTIGACIÓN PROMOVIDA POR EL CIES SOBRE EDUCACIÓN	13
3.1	Política curricular: diseño curricular, capacitaciones y textos	13
3.2	Descentralización: diseño, autonomía y participación	17
3.3	Exclusión y desigualdades en el acceso, el desempeño y la deserción	20
3.3.1	Cobertura: acceso y eficiencia interna	21
3.3.2	Rendimientos y aprendizajes	23
3.4	Recursos financieros: cuánto se gasta, cómo se gasta y cómo se distribuye	25
3.4.1	Cuántos recursos financieros se destinan a la educación	27
3.4.2	Cómo se decide la asignación de los recursos	32
4.	IMPLICANCIAS DE POLÍTICA	34
4.1	Cobertura y asistencia	35
4.2	Política curricular	36
4.3	Descentralización	38
4.4	Sobre aprendizajes	39
4.5	Recursos financieros	40
	REFERENCIAS	43



---

# INVESTIGACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN EL PERÚ

Lecciones de los estudios  
promovidos por el CIES

*Martín Benavides<sup>1</sup> y José Rodríguez<sup>2</sup>*

## 1. INTRODUCCIÓN

Durante los años 2002 y 2003 se brindaron al país las evidencias más claras y crudas de las enormes deficiencias que tiene el sistema escolar para lograr las metas de rendimiento que el propio sistema educativo ha trazado. Primero fueron los resultados de las pruebas nacionales de rendimiento escolar del año 2001, que mostraron que los contenidos curriculares de matemática y lenguaje eran alcanzados por muy pequeñas proporciones de los estudiantes. Si bien las comparaciones entre diferentes tipos de grupos de población (e. g., público y privado, urbano y rural, hispanohablante y vernáculo-hablante) señalaron importantes diferencias, también mostraron que las deficiencias en los rendimientos son un fenómeno generalizado antes que un problema circunscrito a ciertas poblaciones.<sup>3</sup>

Poco tiempo después, los resultados de la evaluación internacional del rendimiento de escolares (conocida como *evaluación PISA*) mostraron que desde el punto de vista de lo que se podría considerar las habilidades básicas para la vida adulta en un contexto global, nuestra

<sup>1</sup> Investigador principal de GRADE.

<sup>2</sup> Profesor asociado de la PUCP.

<sup>3</sup> Véase Espinosa y Torreblanca (2004).

población escolar de 15 años mostraba aún mayores y más profundas deficiencias. Así, la población escolar peruana apenas estaba en el nivel más simple y elemental en *alfabetización lectora*. Estos resultados, como los de la evaluación nacional mencionada antes, mostraban el limitado desarrollo de la comprensión de lectura, aspecto fundamental para el desarrollo de muchas de las otras competencias que se contemplan en el currículo escolar.<sup>4</sup>

A pesar de la gravedad de los resultados de las evaluaciones mencionadas, a la administración pública le tomó varios meses declarar en emergencia la educación escolar y más aún diseñar un programa de “emergencia educativa”. Mas allá del tiempo que demoró en declararse tal emergencia, diseñar programas o incluso implementarlos, cabría preguntarse si la investigación brindó elementos y en qué medida fueron comprendidos y recogidos en la elaboración o diseño de una política como aquella que declaraba la emergencia educativa.

En este trabajo no vamos a intentar analizar si la investigación estuvo de un modo u otro presente en la definición de una política como la de la emergencia educativa. Lo que intentaremos será identificar y discutir, a partir de las investigaciones realizadas en el marco del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) desde 1999, las lecciones o mensajes para la política educativa nacional. Siendo importante la cantidad de investigación realizada en este marco, ésta no es, sin embargo, toda la investigación que se ha producido. Se ha tratado de complementar esta revisión con otras fuentes para tener un panorama más completo y relevante, y así evitar una lectura equivocada o incompleta de cuánto se ha avanzado en la investigación en el área de la educación.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Véase Caro et al. (2004).

<sup>5</sup> Hay al menos tres balances de la literatura que complementan lo que se hace en este trabajo. Dos de ellos son los balances globales que el propio CIES ha hecho sobre las ciencias sociales con la intención de identificar los temas cubiertos y, en consecuencia, las ausencias existentes (Iguñiz y Escobal 2001; Iguñiz y Barrantes 2004). El tercero es una revisión de la literatura específica sobre los logros educativos, tanto en términos de asistencia como de aprendizajes escolares (Cueto y Rodríguez 2003).

## 2. LOS ESTUDIOS PROMOVIDOS POR EL CIES: TEMAS PRINCIPALES Y COMENTARIOS METODOLÓGICOS

Es muy importante empezar mencionando que la mayor parte de la investigación sobre educación dentro y fuera del CIES se ha concentrado en la educación formal<sup>6</sup> y, dentro de ésta, en la escolar básica. Esto deja de lado el papel educativo que cumplen, implícita o explícitamente, instancias tan importantes como los medios de comunicación y las propias familias, por un lado, y los programas educativos de la primera infancia, de la educación superior (universitaria o no) y los vocacionales, por otro lado.

Dentro de la educación escolar básica, los estudios del CIES han cubierto los temas vinculados con los recursos financieros públicos y privados,<sup>7</sup> la descentralización y la gestión,<sup>8</sup> los aspectos curriculares,<sup>9</sup> el rendimiento educativo, la asistencia y la eficiencia interna de la educación.<sup>10</sup> Se podría decir, entonces, que han abordado los temas principales de política educativa que se han tenido en los últimos años, en la medida en que la discusión pública de la educación ha girado en torno al financiamiento, al currículo, la descentralización y los aprendizajes.

Hay, sin embargo, algunos vacíos. Entre ellos, en primer lugar, se nota la ausencia de estudios respecto a otros puntos clave de la discusión pública sobre educación: la importancia de la primera infancia, los vínculos entre educación y trabajo, la problemática docente. A pesar de ser éstos importantes temas que están en la agenda pública, no han sido

<sup>6</sup> Se entienden como formales las actividades expresamente diseñadas con fines educativos y que se brindan a través de instituciones cuyo propósito principal es la educación. Así definido el término, el rol educativo de los medios de comunicación o de la propia familia —cuando no está acompañando el desarrollo escolar de sus miembros— no forma parte de la educación formal.

<sup>7</sup> Saavedra y Suárez (2002); Jaramillo y Arteaga (2003).

<sup>8</sup> Jaramillo y Arteaga (2003); Jáuregui, Carrasco y Montes (2003); Vásquez y Oliart (2004); Benavides (2004); Montes, Apaza, Gutiérrez y Barriga (2004).

<sup>9</sup> Eguren, De Belaúnde y González (2003); Ames (2002); Cueto, Ramírez, León y Pain (2003).

<sup>10</sup> Cortez (2001); Cueto (2004); Agüero y Cueto (2004).

abordados directamente o aún no han sido cubiertos diversos aspectos de estas áreas en los estudios del CIES.<sup>11</sup>

Otro problema compartido en la investigación educativa es la ausencia de investigación sobre el rol de las familias. Cada vez es más un hecho comprobado por la investigación que las familias importan en los desempeños educativos tanto como la escuela. Pensar, por ello, la política educativa únicamente en términos de lo que ocurre en las escuelas es bastante limitado. Por eso, es cada vez más importante investigar sobre los procesos y mecanismos familiares que se vinculan favorable o desfavorablemente con la educación.

En segundo lugar, todos los estudios del CIES son estudios empíricos que han empleado diferentes aproximaciones metodológicas. Desde el punto de vista de la información, una primera distinción comprende los estudios que han utilizado fuentes secundarias de información (i. e., recogidas a través de censos, encuestas o registros estadísticos),<sup>12</sup> por un lado, y los que han generado fuentes primarias de información recolectándola a través de muestras y de estudios de caso y etnográficos. La otra distinción que se puede hacer desde el punto de vista metodológico es entre los análisis descriptivos y los que buscan explicar los problemas.

Debido a ello, los estudios ofrecen diferentes tipos de información. Mientras los análisis descriptivos pueden permitir documentar aspectos vinculados al tema de análisis, los otros estudios pueden llegar a identificar soluciones a determinados problemas. No obstante, en ambos casos, es necesario documentar de mejor manera el tipo de muestra con que se trabaja. Es importante que los estudios busquen tener implicancias de política. Pero es igualmente importante diferenciar el tipo de información que

<sup>11</sup> Burga y Moreno (2001) abordan el subempleo profesional, y Saavedra (2000), algunos aspectos vinculados con la carrera docente.

<sup>12</sup> Respecto al uso de fuentes secundarias de información, se observa en las investigaciones realizadas un manejo importante de diferentes bases de datos. Las encuestas de hogares (ENNIV y ENAHO) se han constituido en un referente importante para varias investigaciones. También lo han sido los registros estadísticos de algunas instituciones públicas (e. g., censo escolar y estadística básica del MINEDU y el Sistema Integrado de Administración Financiera del MEF). Además, se han hecho esfuerzos por realizar levantamientos específicos de información a través de encuestas.

se está ofreciendo (si se parte de un estudio descriptivo o explicativo) y la población que forma parte del estudio del que se extraen las conclusiones de política. Este último es un aspecto problemático tanto en el caso de los estudios etnográficos como en los estudios donde se utiliza información estadística. Los estudios etnográficos, muy informativos y sugerentes, han carecido de definiciones claras de sus diseños metodológicos. Por ejemplo, sobre por qué seleccionar determinada zona de estudio, por qué elegir determinadas escuelas y no otras, cuáles son los instrumentos de análisis; en general, información que nos permita saber en qué sentido los resultados del estudio son particulares para la zona estudiada, y qué haría posible o no su generalización a otros contextos. En el caso de los estudios estadísticos, se necesita manejar con más cuidado su definición de muestra, los tipos de instrumentos y sus limitaciones, entre otros puntos.

En tercer lugar, los estudios del CIES no dejan de reflejar los problemas que tiene, en general, la investigación sobre los temas educativos en el Perú. Nos referimos a la dificultad de vincular estrategias de políticas educativas (descentralización, gasto, currículo) con los dos principales problemas de la educación peruana: los logros educativos y las desigualdades educativas. En otras palabras, se ha avanzado sólo parcialmente en conocer qué instrumentos de política son los que importan para superar los problemas mencionados.

Para avanzar en dicha identificación, pueden utilizarse dos estrategias: trabajar proyectos con oficinas del Ministerio de Educación, con el fin de poder incorporar un componente de investigación desde el inicio, y no ex post, como normalmente ocurre. Una segunda manera consiste en vincularse a programas de organismos no gubernamentales de intervención social con el fin de desarrollar con ellos evaluaciones de proyectos.

### 3. LAS CONTRIBUCIONES DE LA INVESTIGACIÓN PROMOVIDA POR EL CIES SOBRE EDUCACIÓN

#### 3.1 POLÍTICA CURRICULAR: DISEÑO CURRICULAR, CAPACITACIONES Y TEXTOS

El currículo define contenidos y organiza las relaciones entre los grupos, sea de forma explícita o a través de las interacciones mismas (currículo

oculto) (Seddon 2001). El currículo es, entonces, un espacio de definición del sentido de una comunidad nacional (Green 2001). Por ello, es una construcción social que sirve a los intereses de determinados grupos, por lo cual termina siendo muy sensible a lo ideológico y político. En la medida en que no existan visiones comunes de largo plazo sobre lo que se quiere lograr en materia educativa, el currículo será más sensible a lo político e ideológico y, por lo tanto, poco sostenible en el largo plazo. La historia reciente de la política curricular en el Perú es una expresión de esto.

¿Qué nos dicen las investigaciones sobre política curricular en el Perú? Las investigaciones y debates educativos recientes sobre el tema de la política curricular se han centrado en analizar principalmente sus complejidades institucionales. En primer lugar, en el caso particular de la secundaria, no se ha tenido una política curricular sostenida sino, más bien, errática. Esto tiene que ver con los constantes cambios en los equipos técnicos en la administración central en el MINEDU, lo cual ha llevado a que el currículo haya venido incorporando diferentes ideas. Investigaciones recientes han reportado el estado de caos curricular existente en dicho nivel. Se ha mencionado que los docentes de este nivel están manejando por los menos tres currículos en forma simultánea (GRADE 2004).

En segundo lugar, en el caso del currículo de primaria, se han tenido problemas más de implementación que de diseño. Si bien el currículo de primaria ha tenido un período largo de sostenimiento, su implementación ha sido más bien problemática; en particular, tanto en el nivel de las capacitaciones como en el de la política de textos.

Con relación a las capacitaciones, si bien el MINEDU ha invertido sumas importantes de recursos, poco es lo que se conoce sobre su efectividad en asuntos concretos tales como manejo de materiales.<sup>13</sup> Durante siete años el Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) capacitó a más de 200.000 maestros de los tres niveles educativos: inicial, primaria y secundaria. La capacitación consistía básicamente en generar

<sup>13</sup> A pesar de haberse hecho algunas evaluaciones del Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD).

competencias metodológicas en los docentes, en el marco del denominado “nuevo enfoque pedagógico” y las corrientes constructivistas. No obstante, tal como afirma Cuenca (2002), la capacidad del Ministerio ha sido, en la mayoría de los casos, rápida pero también desarticulada, desordenada y sobredimensionada. El problema que se tiene en la actualidad es que no existen en el Perú estudios profundos sobre el impacto de las capacitaciones brindadas a los docentes en los aprendizajes de los escolares.<sup>14</sup>

Los estudios del CIES indagan sobre las relaciones entre capacitación y materiales. Según el estudio de Eguren, de Belaúnde y González (2004), las capacitaciones para el uso de los textos han sido muy limitadas. De acuerdo con ese estudio:

se hizo evidente que las maestras carecían de los elementos de juicio necesarios para poder evaluar los textos y guías proporcionados por el Ministerio de Educación. En general, sus opiniones son sumamente vagas y la impresión que dejaron en el equipo a cargo del estudio es que no se conocían el libro de texto y la guía, y, probablemente debido a la ausencia de capacitación en uso de textos desde su formación inicial, no habían desarrollado la capacidad para evaluar la calidad y pertinencia de dichos materiales (Eguren, De Belaúnde y González 2004: 51).

Con relación a la política de textos, el CIES ha contribuido con investigaciones que muestran principalmente dos asuntos. Primero, que no existió de parte del MINEDU un sistema de monitoreo y seguimiento del uso de materiales que permitiera conocer el impacto real sobre los aprendizajes. El seguimiento que existió “se limitó a verificar el cumplimiento

<sup>14</sup> Existe cierta evidencia de observaciones de aula en escuelas secundarias de Lima que indican que la capacitación parece haber tenido efectos positivos por el lado del clima del aula pero no por el lado de los contenidos de la enseñanza. Los docentes buscan generar ambientes más participativos, privilegiando menos el dictado, pero éste estaría siendo reemplazando por nuevos métodos que enfatizan demasiado las formas, sin que parezca haber mayor preocupación por los contenidos. De igual modo, no se evalúa de forma permanente a los estudiantes y no se hace buen uso de materiales (GRADE 2004).

efectivo y oportuno de la distribución de materiales educativos, es decir, la presencia de estos en las aulas. Por falta de recursos no se pudo observar el uso que se hacía de los textos en los procesos de enseñanza aprendizaje” (Eguren, De Belaúnde y González 2004: 10).

En segundo lugar, las investigaciones etnográficas han documentado el uso de los textos escolares en algunos casos. Han mostrado que los libros se usan poco como materiales de clase. Eso tiene que ver con lo poco preparados que están los docentes, pero también, según algunos profesores, con las dificultades que los materiales presentan para niños en contextos sobre todo rurales (Ames 2002).

Ante la falta de preparación, los profesores terminan “adaptando” los materiales a las condiciones que ellos se imaginan tienen los estudiantes (Ames 2002). En esa adaptación se terminan perdiendo muchos de los objetivos pedagógicos propuestos por el currículo y resultan reflejándose muchos de los problemas pedagógicos de los maestros. De acuerdo con Eguren, De Belaúnde y González (2003: 110):

la recurrencia de prácticas como la lectura fragmentada, desarticulada y superficial; la ausencia de reflexión en todos los niveles; la falta de sistematización de la información; y, principalmente, la inexistencia de retroalimentación y de una actitud crítica sobre el desempeño académico de los alumnos y sobre la práctica docente [...] restringen enormemente las posibilidades de que el texto sea usado de manera provechosa en el aula.

Por otro lado, la necesidad de adaptar el material a la realidad local es reconocida por los maestros,<sup>15</sup> pero, según el estudio de Ames (2002), poco aplicada en la práctica. Según la autora:

<sup>15</sup> Y por la literatura constructivista sobre saberes previos. Los mejores aprendizajes, desde esa perspectiva, se lograrán en la medida en que se incorporen elementos de la vida cotidiana de los estudiantes a partir de los cuales se construyan los nuevos conocimientos. Dos temas poco investigados son el impacto de esas metodologías sobre los aprendizajes y el vínculo entre la necesidad del reconocimiento de lo local con la necesidad de la expansión del conocimiento.

[P]or lo general, en sus clases, los y las docentes tratan temas ajenos a la vida cotidiana de niños y niñas y no hacen mayor intento por relacionarlos a la realidad de sus alumnos (Ames 2002: 67).

Finalmente, y dado que no todos los profesores tienen las mismas capacidades, los estudiantes no tendrán acceso a las mismas oportunidades curriculares. Cueto et al. (2003) han encontrado que el uso de cuadernos de trabajo, la cobertura curricular efectivamente lograda a través de éstos, la demanda cognitiva y la devolución de información a los alumnos a través de las correcciones de ejercicios son, en general, oportunidades educativas limitadas y desigualmente distribuidas en las aulas de las escuelas peruanas.

En ese sentido, las oportunidades curriculares pueden ser fuente de desigualdad. En esa línea se ubican los estudios sobre oportunidades de aprendizaje llevados a cabo por la Unidad de Medición de la Calidad Educativa del MINEDU (UMC) y por Santiago Cueto y colaboradores en GRADE. Estos últimos, por ejemplo, han encontrado que estas oportunidades son menores en los centros educativos multigrados y bilingües en comparación con los centros polidocentes completos. Por otro lado, desde una perspectiva de valor agregado, encuentran que los estudiantes de estratos socioeconómicos altos tienen acceso a mayores oportunidades de aprender en matemática (midiendo, por ejemplo, la calidad de la retroalimentación del maestro) que los de estratos socioeconómicos bajos (Cueto, Ramírez, León y Guerrero 2004).

### 3.2 DESCENTRALIZACIÓN: DISEÑO, AUTONOMÍA Y PARTICIPACIÓN

La descentralización está siendo impulsada bajo la premisa de que ésta debe garantizar procesos más adecuados y participativos de toma de decisiones y una mejor administración de los recursos que, en conjunto, permitan que el sistema educativo logre las metas que se ha trazado, como, por ejemplo, reducir la desigualdad y mejorar la calidad educativa. No obstante, la evidencia internacional no es concluyente sobre los beneficios de la descentralización. Si bien existen estudios que sostienen

una relación positiva entre descentralización y logros académicos y descentralización y reducción de desigualdades educativas, otros sugieren una relación negativa. Por ejemplo, en países con antecedentes centralistas y con poderes locales muy influyentes o alta desigualdad local, los procesos de descentralización acompañados de una mayor participación de los agentes locales (por ejemplo, en el currículo) han visto disminuir la calidad educativa, a diferencia de lo que ha sucedido en contextos en los cuales el Estado nacional sigue ejerciendo control sobre el currículo.

Por otra parte, en el tema de la equidad, informes recientes sobre el desarrollo educativo en América Latina llaman la atención sobre la existencia de diferentes hallazgos. En contextos donde hay tradicionalmente estratificación social a niveles locales, la mayor participación ciudadana promovida por los procesos de descentralización puede generar que los que tienen acceso a mayores recursos controlen los beneficios educativos, lo que aumentaría la brecha entre sectores socioeconómicos. Esto ha ocurrido, según Tedesco, en países como Chile y Argentina, donde, por ejemplo, la aplicación de estrategias de descentralización está asociada al aumento de la desigualdad, y no —como se presume— a la mayor equidad.<sup>16</sup>

En el Perú, el proceso de descentralización no ha avanzado mucho, y si bien se han empezado a transferir algunas funciones, el proceso parece haberse concentrado más en el traslado contable de algunas partidas desde los pliegos del presupuesto gubernamental de las instancias nacionales hacia las instancias regionales. En este contexto, la investigación nacional aún no ofrece resultados importantes sobre los impactos de la descentralización y menos sobre aspectos vinculados a los aprendizajes de los estudiantes y las inequidades del sistema educativo.

En el Perú, la descentralización educativa ha sido estudiada principalmente desde una perspectiva institucional.<sup>17</sup> Un primer tipo de análisis más organizacional ha hecho hincapié en lo desorganizado que ha

<sup>16</sup> Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (2001).

<sup>17</sup> Es decir, no hay estudios que se hayan planteado la temática del impacto de la descentralización sobre los aprendizajes, ni sobre la reducción de las brechas.

sido el proceso, a pesar de la existencia de una normativa nueva e interesante.<sup>18</sup> Uno de los primeros problemas ha sido la ausencia de asignaciones claras en los procesos de reorganización de funciones. La evidencia de estudios de caso muestra que la ejecución de las normas ha sido limitada principalmente porque no existe claridad en las responsabilidades y atribuciones de los órganos intermedios. De acuerdo con Vásquez y Oliart (2004), las normas descentralizadoras terminan sucumbiendo a la dinámica local de cada contexto de aplicación.

Dada esa confusión en la asignación de responsabilidades, no ha habido una conexión importante entre la política y los encargados de llevarla a la práctica; en este caso, los directores. Existe desconocimiento por parte de los directores de aula acerca de los espacios de autonomía generados por la normativa reciente. Por ejemplo, el uso del tercio curricular no ha sido generalizado, dado que no todos los directores comprendieron su significado (Vásquez y Oliart 2004; Benavides 2004). Eso abre una posible fuente de desigualdad en la medida en que son los directores de escuelas de mayores recursos aquellos que sí implementan la política, tal como la investigación citada de Benavides señala.

Otro problema detectado por investigaciones etnográficas es que aquellos directores que sí han venido implementando el tercio curricular lo han venido haciendo de mala manera. Esto puede relacionarse con el hecho de que no se han desarrollado capacitaciones dirigidas al tema específico del uso del tercio curricular. Tal como Vásquez y Oliart (2004) afirman:

[L]as interpretaciones equivocadas del sentido y función del tercio curricular y también de la diversificación curricular se han mezclado confusamente con las atribuciones de autonomía otorgada a los directores (Vásquez y Oliart 2004: 124).

No obstante lo anterior, un elemento positivo es que el desconocimiento de lo que implica la descentralización contrasta con las expectativas

<sup>18</sup> La Resolución Ministerial 016 de 1996 y el D. S. 007 del año 2001.

positivas que se tienen hacia ella.<sup>19</sup> Montes et al. (2004) advierten, sin embargo, que los directores asocian los desafíos con libertad administrativa y no tanto con cambios en el nivel de lo pedagógico mismo. Benavides (2004), por su parte, muestra que los directores de las escuelas no se consideran responsables de la problemática educativa de los estudiantes, pero sí del funcionamiento administrativo.

Esto puede tener que ver con la insatisfacción de los directores de los centros educativos respecto al trabajo de los órganos intermedios y las direcciones regionales mismas, y con su limitada capacidad de hacer cambios. Esos riesgos los llevan a pensar que la autonomía puede terminar favoreciendo a las direcciones regionales, y no tanto a las escuelas mismas.

La participación de las familias ha sido menos estudiada.<sup>20</sup> La política educativa vinculada a ello se ha orientado más a fomentar la participación en espacios institucionalizados, pero menos a promover que las familias se involucren en las tareas educativas cotidianas. La investigación ha reflejado esa orientación, y los pocos estudios que existen examinan más la dinámica de los consejos participativos en los cuales se involucran las familias. En un estudio de caso en Loreto y Lambayeque, se mostró que las escuelas de mejores recursos parecían ser las que más fomentaban los espacios de participación. Los espacios de participación están siendo formados en las escuelas menos pobres y de menor complejidad (polidocentes completas) (Benavides 2004).

### 3.3 EXCLUSIÓN Y DESIGUALDADES EN EL ACCESO, EL DESEMPEÑO Y LA DESERCIÓN

La corta tradición de la investigación sobre desigualdad en educación se ha limitado a evaluar dos aspectos. Por un lado, se ha indagado sobre el

<sup>19</sup> Benavides (2004) y Montes, Apaza, Gutierrez y Barriga (2004).

<sup>20</sup> Sí lo ha sido respecto a los recursos financieros que aportan las familias para la educación de sus hijos (Saavedra y Suárez 2002).

acceso a la educación escolar y de qué manera las tasas de asistencia reflejaban diferencias entre distintos tipos de grupos de población. Por otro lado, se ha analizado el papel redistributivo de la educación formal pública a través del análisis del gasto público en educación y la forma como éste se distribuía entre los distintos grupos de la población. Recién a partir de la generación de información sobre rendimientos escolares, los análisis se han tornado más precisos, y han enfatizado los aspectos centrales del sistema educativo. Estos datos han evidenciado que existe una brecha enorme entre lo que muestran los análisis de acceso a la escuela y lo que la escuela consigue o contribuye a generar en cuanto a aprendizajes entre la población escolar.

### *3.3.1 Cobertura: acceso y eficiencia interna*

En el Perú se han mostrado grandes avances en términos de la cobertura en las últimas décadas. Los indicadores clásicos como la tasa neta de asistencia muestran que los grupos con edades correspondientes a primaria y secundaria —poco menos de 100% y poco más de 85% de la población en edad escolar, respectivamente— asisten a la escuela. Esto ha hecho creer que el problema del acceso a la escuela está esencialmente resuelto y que lo poco que queda por cubrir será resuelto pronto, pues las tendencias así lo sugieren.<sup>21</sup>

El problema es que indicadores como la tasa neta y otros como la tasa bruta son muy limitados para captar lo que sucede con la “eficiencia interna” del sistema educativo. Altas tasas de desaprobación y repetición

<sup>21</sup> Las investigaciones que realizan análisis de determinantes de la asistencia a la escuela en la población en edad escolar (i. e., entre 6 y 17 años) muestran que, contrariamente a lo que se espera, los ingresos de la familia no afectan significativamente la probabilidad de asistir a la escuela. Éste es un resultado que ha sido encontrado en diferentes investigaciones (véase Rodríguez y Abler 1998; Rodríguez 2002 y Alcázar et al. 2001). Por otro lado, también se ha encontrado que importantes proporciones de los niños y jóvenes en edad escolar asisten a la escuela y participan en actividades laborales. Lo que no sabemos es cuánto conflicto y qué consecuencias tiene el hecho de estudiar y trabajar al mismo tiempo.

de hecho inflan la matrícula total y hacen que las tasas brutas pasen de 100%, sin ser esto necesariamente positivo. Por otro lado, la desaprobación y repetición quedan ocultas tras la tasa neta.<sup>22</sup> Así, por ejemplo, no se distingue en la tasa neta que en el grupo de edad de 12 a 16 años hay una importante proporción que asiste a primaria.

Las tasas de extraedad (i. e., la proporción de la población con atraso escolar) ayudan a interpretar mejor las tasas netas, pero con algunas limitaciones, pues no se sabe a priori si una elevación de la tasa neta siempre refleja un buen desempeño del sistema educativo. Alternativamente, aunque aún con poca difusión, se ha estado utilizando el denominado “índice global de escolarización” (IGE), que mide la culminación de la primaria o la secundaria en la edad que corresponde teóricamente.<sup>23</sup> Es semejante a la tasa de culminación pura en el sentido de que mide en cada edad simple la probabilidad de haber culminado la educación primaria o la educación secundaria.

Las estimaciones más recientes del IGE (con las ENAHO de los años 2001 y 2002) muestran que una importante proporción de niños y jóvenes no concluyen a tiempo la primaria y menos la secundaria. A aquellos que se atrasan les toma entre tres y cuatro años más concluir el nivel correspondiente. Pero lo grave es que con el IGE se estima que entre 8% y 9% de la población no concluye la educación primaria y poco más de 30% no termina la secundaria.

Los estudios centrados en estos indicadores más “clásicos” han sido desplazados en la agenda de investigación educativa por las investigaciones vinculadas al tema de desempeños (rendimientos y aprendizajes). No obstante, aún existen problemas de cobertura que la investigación necesita seguir explorando, sobre todo con relación a la zona rural, la educación secundaria y los problemas de eficiencia interna.

<sup>22</sup> Nos referimos a la tasa neta que sólo controla por la cohorte de edad, mas no por el nivel educativo.

<sup>23</sup> También puede ser empleado para describir la probabilidad de concluir, por ejemplo, la primaria a los 13 años o más tarde. Así calculada, nos brinda la información del máximo valor que puede alcanzar a lo largo de las edades (y no sólo en la edad en que normativamente debe concluirse el nivel).

### *3.3.2 Rendimientos y aprendizajes*

Con relación a los desempeños dentro del sistema, la investigación educativa peruana llevada a cabo por la UMC ha identificado los factores asociados a los rendimientos educativos, usando las evaluaciones nacionales. Si bien se ha llegado a decir que tanto las variables escolares como las familiares (nivel socioeconómico, principalmente) y de los estudiantes (género, actitudes) son importantes, no es mucho lo que se ha podido avanzar en cuanto al impacto de las escuelas, las familias y los estudiantes en los desempeños estudiantiles. En tal sentido, aún no se ha avanzado mucho en descomponer dos cajas negras: la forma como la escuela interviene en la generación de buenos o malos desempeños, y la manera como las familias hacen lo propio. Sabemos que la escuela importa y cuáles características de las familias también, pero falta analizar más la mecánica interna de las familias y la escuela.

No obstante, el CIES ha contribuido con estudios sobre las diferencias entre estudiantes y escuelas que conducen a diferencias en desempeños (tanto en eficiencia interna como en rendimientos). Uno primero, de carácter longitudinal, permite analizar no solamente los rendimientos sino también los aprendizajes; es decir, sabemos un poco más sobre las características que tienen los estudiantes que logran incrementar sus desempeños. El estudio de Cueto (2004) muestra que el rendimiento previo es la variable que más se relaciona con los aprendizajes futuros, lo cual nos señala la importancia de analizar el proceso educativo como uno acumulativo. La importancia del rendimiento previo se expresa también en otra variable como la del tránsito a la secundaria. Son los mejores estudiantes quienes logran transitar a la secundaria en zonas rurales. Un hallazgo interesante es que los estudiantes que desertan de la escuela no son aquellos que tienen los más bajos rendimientos sino aquellos que están en una mayor situación de pobreza, tienen más edad y estudian en escuelas con más bajo rendimiento promedio. Se muestra, además, que es más probable que los estudiantes deserten después de las vacaciones de medio año.

También se ha llegado a investigar la presencia de otros mecanismos a través de los cuales los aprendizajes pueden potenciarse. Agüero y

Cueto (2004) someten a prueba la presencia de los denominados *peer-effects*; es decir, los efectos de las interacciones sociales entre los estudiantes. Estas interacciones se dan a través de tres canales, según los autores: el contexto determinado por las características del conjunto de los compañeros de aula y escuela; el endógeno, que alude específicamente al rendimiento escolar de los compañeros; y el correlacionado, que alude al hecho de que los alumnos comparten un conjunto de características comunes de la escuela (e. g., el profesor). Los resultados empíricos reportados muestran que existe un efecto multiplicador usualmente dejado de lado en los estudios sobre determinantes de los aprendizajes.

Existen dos líneas de investigación que han intentado ir un poco más allá en los análisis sobre desempeños. Una primera, ya reseñada en la sección de política curricular, es la de oportunidades de aprendizaje. Cueto et al. (2004) afirman, desde una perspectiva de valor agregado, que los estudiantes que acceden a mejores oportunidades de aprendizaje tienen mayores probabilidades de mejorar sus desempeños, incluso en escuelas públicas.

Otra línea de investigación es la de escuelas eficaces. Estos estudios se plantean si es que escuelas en condiciones sociales similares logran tener desempeños diferentes. No obstante, la determinación de las condiciones similares es aquello que hace difícil poder llevar a la práctica esos estudios.

Un caso paradigmático de análisis es el de Fe y Alegría. Alcázar y Cieza (2002) muestran que los colegios de Fe y Alegría son mejores que colegios públicos similares tanto en indicadores de eficiencia interna como de rendimientos. Parte de la explicación descansa en el hecho de contar con mejores mecanismos de supervisión por parte de los directores, profesores más motivados, acceso a recursos adicionales a los del Estado. Todas esas variables podrían considerarse como indicadores de una mejor gestión educativa, y uno podría pensar que allí está la diferencia. No obstante ello, de acuerdo con las autoras, los estudiantes y familias de los colegios Fe y Alegría son, además, más responsables y, por lo tanto, es muy probable que sean los mejores de la zona.

Explicar las desigualdades educativas (en eficiencia interna y rendimientos) sigue siendo un reto que la investigación educativa aún no llega

a asumir del todo. Dadas las limitaciones, como la anteriormente planteada (es decir, la dificultad de separar los efectos escolares de los familiares), será cada vez más necesario impulsar estudios experimentales o semiexperimentales que permitan tener mejor evidencia sobre qué factores escolares son los que permiten mejorar los desempeños.

#### 3.4 RECURSOS FINANCIEROS: CUÁNTO SE GASTA, CÓMO SE GASTA Y CÓMO SE DISTRIBUYE

El Estado peruano, además de ser el responsable de establecer las normas bajo las cuales se brindan los servicios educativos en el Perú, debe garantizar el acceso a la educación básica (inicial, primaria y secundaria) para toda la población.<sup>24</sup> El mecanismo a través del cual el Estado peruano busca cumplir esta responsabilidad (i. e., el acceso) es ofreciendo servicios educativos por medio de las instituciones educativas. En estas instituciones o centros educativos el servicio es gratuito; es decir, en estas instituciones los alumnos se matriculan y asisten sin la obligación de pagar derechos de matrícula ni pensiones.

En los últimos años, el Estado ha distribuido gratuitamente materiales educativos para cada estudiante de los centros educativos públicos de primaria (aún no para la educación secundaria ni para los otros niveles educativos).<sup>25</sup> El Estado también tiene programas de alimentación (algunos de los cuales funcionan a través de los centros educativos para al menos parte de la población escolar de primaria), y proporciona un seguro de salud integral que cubre a los menores, incluidos los escolares.

Otras formas o mecanismos de financiamiento desde el Estado peruano para la educación básica (especialmente primaria y secundaria)

<sup>24</sup> Educación que es, por otra parte, obligatoria.

<sup>25</sup> También ha distribuido materiales para los centros educativos como, por ejemplo, las bibliotecas de aula y los materiales de enseñanza. Sin embargo, la distribución de materiales, tanto para los estudiantes como para los centros, ha sufrido interrupciones.

son los convenios con instituciones religiosas. El más conocido, y probablemente más amplio, es el que tiene con los colegios de Fe y Alegría. A menor escala, el Estado también hace convenios con otros colegios parroquiales (también ligados a órdenes religiosas). A través de estos convenios, el Estado paga las remuneraciones de los docentes.<sup>26</sup>

Además de los recursos que asigna la sociedad a través del Estado, las familias destinan montos importantes de recursos que, directa e indirectamente, financian los procesos de adquisición de escolaridad. Finalmente, algunos organismos de cooperación internacional brindan donaciones que normalmente se destinan al desarrollo de proyectos específicos, importantes no por las implicaciones en cuanto a cobertura sino porque buscan identificar y desarrollar programas que mejoren los logros educativos.<sup>27</sup>

La investigación sobre el tema de los recursos financieros y los diferentes aspectos vinculados a él tiene un importante desarrollo en el Perú, y algunas investigaciones del CIES han contribuido con ello. Los estudios realizados en el marco del CIES analizan las fuentes de financiamiento de la educación haciendo énfasis en el rol de las familias y los determinantes de su contribución (Saavedra y Suárez 2002). También han sido estudiados los procesos de asignación del gasto público en educación y los determinantes de estos procesos (Jaramillo y Arteaga 2003). Por otro lado, ya que las remuneraciones —y especialmente las de los docentes— son el componente más importante del presupuesto público en educación, han sido estudiados diferentes aspectos vinculados a la situación laboral de los docentes, entre los que se puede mencionar, en relación con los temas financieros, los niveles y estructura de las remuneraciones docentes (Saavedra 2000).

<sup>26</sup> Al menos de algunos de los docentes. También reciben los materiales educativos producidos por el Estado. Hay un estudio específico al respecto, hecho en el marco del CIES por Alcázar y Cieza (2002).

<sup>27</sup> Las investigaciones desarrolladas en el contexto del CIES no han analizado el rol de los organismos de cooperación internacional ni de los organismos de financiamiento multilaterales. Véase en Muñoz y Rosales (2004) una evaluación de los principales rasgos de estas fuentes de financiamiento en los últimos años del siglo XX.

### 3.4.1. Cuántos recursos financieros se destinan a la educación

Saavedra y Suárez (2002) han estimado que en el año 2000 la sociedad peruana gastó en educación primaria y secundaria con recursos del Estado y de las familias 3,4% del PBI (4,0% si se incluyen pensiones de los jubilados del sector). Según sus cálculos, en promedio, en un alumno que asiste a una institución educativa pública se gastaron 199 dólares americanos en primaria y 285 en secundaria.<sup>28</sup> Aproximadamente un tercio de este gasto por alumno en educación pública fue financiado con recursos de las familias.<sup>29</sup> En el caso de los alumnos que asistieron a instituciones educativas privadas, se gastaron 572 dólares americanos en primaria y 555 en secundaria. Estos últimos montos fueron financiados directa y completamente con recursos de las familias.

¿Son estos recursos suficientes para lograr las metas educativas? ¿Están siendo adecuadamente utilizados en la provisión de los servicios educativos? ¿Toma en cuenta su distribución efectivamente las necesidades educativas y las restricciones de los diferentes grupos de población? Es decir, ¿responde a las metas de equidad que la sociedad se ha trazado? En estas tres preguntas hay tres dimensiones que siempre deben ser evaluadas en la acción del Estado: primero, que los montos de recursos sean suficientes para cubrir las necesidades y compromisos; segundo, que éstos sean eficientemente asignados; y, tercero, que respondan a criterios de prioridad desde el punto vista económico y social. Estos tres elementos son indispensables para que el Estado desarrolle mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades entre los miembros de la sociedad.

#### *¿Se asigna lo suficiente?*

Desde una perspectiva temporal, los recursos que el Estado asigna a la educación no han acompañado el ritmo de expansión de la matrícula. A

<sup>28</sup> Estas y las ratios siguientes corresponden a montos por año; en este caso en particular, el año 2000.

<sup>29</sup> Se incluyeron como gasto de las familias los montos anuales de matrícula, pensiones, materiales educativos, uniformes, alimentos, transporte y contribuciones a través de la Asociación de Padres de Familia.

lo largo de los 30 años finales del siglo XX el gasto público en educación por estudiante mostró una tendencia decreciente.<sup>30</sup> A lo largo de la década de 1990 la tendencia cambia y muestra una recuperación incluso hasta el año 2004 (Ministerio de Economía y Finanzas 2004). Sin embargo, esta ratio aún está por debajo de los niveles observados a fines de la década de 1960 y principios de la década de 1970.<sup>31</sup>

A partir de las comparaciones internacionales, lo que podemos observar es que de acuerdo con los valores de 1999 y 2000, el Perú gastaba por estudiante menos que casi toda Sudamérica,<sup>32</sup> excepto Bolivia. El Paraguay gastaba aproximadamente 20% y 40% más en primaria y secundaria; Brasil, 74% y 60% más; Uruguay, 102% y 86%; y Argentina y Chile, por lo menos 150% más. Entre 1999 y 2004 se incrementó el monto total del presupuesto para educación básica (i. e., inicial, primaria y secundaria) en 29% y, dado que la matrícula ya dejó de crecer, esto implicaría que hemos cerrado la brecha con el Paraguay, pero muy probablemente aún estamos por debajo del resto de países.

Lo que estas comparaciones sugieren, entonces, es que el gasto público en educación es relativamente bajo, y aquí radicaría, según algunos, una de las principales debilidades del sistema educativo público.

### *¿Se asigna según criterios que buscan igualdad de oportunidades?*

Las aproximaciones sobre esta dimensión de la política y los programas educativos es aún limitada. Las primeras investigaciones sobre este tema evaluaron los efectos distributivos del gasto público en educación

<sup>30</sup> Esto no siempre habría sido así. De acuerdo con los datos recopilados por Portocarreiro y Oliart (1989), entre mediados de la década de 1930 y mediados de la de 1960, el gasto estatal en educación mostró una tendencia creciente, particularmente acelerada desde mediados de la década de 1950. Véase Rodríguez (1994).

<sup>31</sup> Véase Saavedra y Suárez (2002); Silva y Rodríguez (2001); Francke (1994) y Rodríguez (1994).

<sup>32</sup> Excluyendo Ecuador, Venezuela y las ex Guyanas, cuyos datos no están disponibles. Véase Bruneforth, Motivans y Zhang (2004)

observando: (i) a quién efectivamente brinda acceso a la educación el Estado a través de las instituciones educativas públicas y (ii) cómo se distribuyen las transferencias implícitas del sistema educativo público y cuánto representan estas transferencias para las familias.

Los primeros trabajos muestran que en el Perú, en 1985-1986 y 1991, el acceso y las transferencias que significa la gratuidad de la educación en instituciones educativas del Estado beneficiaban mayormente a los grupos de familias de más bajos ingresos en los niveles educativos primarios y secundarios. En cambio, en la educación de nivel terciario (post-secundario), eran las familias de los estratos medios y medios altos las más beneficiadas (Rodríguez 1994; Francke 1994).

Esfuerzos posteriores han profundizado los análisis explorando el supuesto de que todos los alumnos que asisten a instituciones educativas públicas reciben la misma transferencia a través de la gratuidad (Saavedra y Suárez 2002; Jaramillo y Arteaga 2003). Para ello, han utilizado información del Sistema Integrado de Administración Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas (SIAF-MEF) por programa y rubro de gasto y según las regiones. Descontados los gastos de capital, los gastos corrientes se dividen en dos grandes grupos: remuneraciones, y bienes y servicios.

Saavedra y Suárez (2002) reportan las ratios de gasto por estudiante según la distinción arriba mencionada para todas las regiones. Sostienen que hay una correlación negativa entre estas ratios y el grado de incidencia de la pobreza; esto es, en regiones en las que la proporción de pobres es mayor, es menor el gasto por estudiante tanto en primaria como en secundaria. La correlación negativa es más pronunciada cuando se observa el gasto en bienes y servicios *vis-à-vis* el gasto en remuneraciones.<sup>33</sup>

Jaramillo y Arteaga (2003) hacen una distinción adicional en el gasto corriente. Diferencian el gasto en administración del gasto en el programa

<sup>33</sup> Sin embargo, en el trabajo sólo reportan gráficamente los ajustes lineales (que son negativos) pero no el estadístico correspondiente. Además, no se especifica si para el ajuste se ponderan los indicadores según el tamaño de las regiones. En consecuencia, la correlación negativa podría no ser significativa, por un lado, y en el caso de que no hubiera sido adecuadamente ponderada, es posible que el signo negativo de la correlación deje de serlo.

educativo. La diferencia es que el segundo sólo considera las partidas y rubros de gasto que están directamente vinculados con las labores de los centros educativos, rubros que incluyen las remuneraciones de los docentes de aula y los bienes y servicios que la escuela utiliza directamente en la enseñanza y desarrollo de las actividades del centro educativo. Los gastos en administración también incluyen la planilla, bienes y servicios pero de los denominados órganos intermedios.<sup>34</sup> Los análisis de correlación entre los diferentes conceptos de gasto por estudiante también encontraron que esta ratio está negativamente correlacionada con la incidencia de la pobreza.<sup>35</sup>

Una perspectiva diferente y tan importante como el acceso a la escuela es la mirada de lo que la escuela está contribuyendo a desarrollar en la población estudiantil. Desde el punto de vista de los aprendizajes que busca lograr el currículo escolar, las mediciones del rendimiento escolar iniciadas a mediados de los años noventa brindan información para evaluar cuán efectiva es la escuela pública ofreciendo oportunidades de aprendizaje.

Los resultados de las pruebas de rendimiento escolar por región muestran que los rendimientos están negativamente correlacionados con los indicadores que muestran niveles de desarrollo económico y social (UMC-GRADE 2000; Espinosa y Torreblanca 2004). Las regiones con más pobres resultados son aquellas en donde hay menor desarrollo relativo: más pobreza, más rural, mayor presencia de poblaciones cuya lengua

<sup>34</sup> Es importante mencionar, sin embargo, que a lo largo de los noventa los denominados programas nacionales como el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP) produjeron y distribuyeron materiales para las escuelas y sus alumnos o brindaron capacitación para los maestros, por ejemplo, pero por ser programas nacionales, sus presupuestos se registraban junto con el de la sede central del MINEDU y no en el de las unidades ejecutoras ni de los centros educativos.

<sup>35</sup> Jaramillo y Arteaga (2003) encuentran que el gasto por alumno presenta una correlación positiva con la proporción de analfabetos y una correlación negativa con la incidencia de la pobreza. Éste es un resultado curioso, puesto que ambas variables —pobreza y analfabetismo— están correlacionadas de manera importante. En todo caso, esto llevaría a matizar al menos un tanto cuán regresivo está siendo el gasto en bienes y servicios.

materna es vernácula y mayor analfabetismo. En el otro extremo están las regiones de mayor desarrollo relativo. Estos resultados muestran que, más allá de cómo se asignan los recursos del Estado, la desigualdad en los aprendizajes sigue muy de cerca la desigualdad económica y social de las regiones. Ello sugiere que el Estado no ha conseguido desarrollar un sistema educativo que enfrente adecuadamente las inequidades en nuestro país.

### *¿Se asigna eficientemente?*

Aunque pueda parecer sutil, vale la pena diferenciar entre los criterios de equidad de gasto y los criterios de eficiencia. Los de equidad están vinculados a lo discutido en la sección anterior: en qué medida se orienta el gasto para tratar de cerrar brechas sociales. Los de eficiencia pueden ser entendidos de dos maneras, técnicamente y económicamente. Técnicamente, la eficiencia refleja lo máximo que se puede hacer o producir con un insumo, mientras que la eficiencia económica, además, refleja la manera menos onerosa (o menos costosa) de hacer o producir.<sup>36</sup> La variable nueva por tener en cuenta para evaluar la eficiencia económica *vis-à-vis* la técnica es el precio de los insumos.<sup>37</sup> Si algo se produce sin respetar el criterio de eficiencia económica, entonces existirá un desperdicio de recursos económicos.

No se han hecho estudios en el marco del CIES que evalúen expresa y directamente con cuánta eficiencia está operando el sistema educativo público. En algunos trabajos se ha puesto énfasis en los análisis de la composición o estructura del gasto público, el gran porcentaje de éste

<sup>36</sup> Es ésta la idea que subyace a los ejercicios de evaluación de proyectos que utilizan la noción de costo-efectividad: cuál es la forma menos costosa de lograr cierto objetivo (que es, finalmente, un producto, sea bajo la forma de bien o servicio).

<sup>37</sup> Si sólo es necesario un insumo para producir un bien o servicio, ambas eficiencias se implican; es decir, la eficiencia técnica implica la eficiencia económica y viceversa. Pero si hay más de un insumo, sólo es cierto que la eficiencia económica implica la técnica, mas no al revés.

que se destina a remuneraciones y la baja participación del gasto en capital (infraestructura y equipamiento) y en bienes y servicios (excluidas las remuneraciones).<sup>38</sup> Sin embargo, por sí sola, la composición del gasto no es indicador del grado de eficiencia ni técnica ni económica; tampoco lo es el nivel del gasto. Ésta es un área en la que podría hacerse investigación.<sup>39</sup>

### *3.4.2. Cómo se decide la asignación de los recursos*

Los trabajos del CIES también han hecho esfuerzos por modelar los procesos de decisión respecto al uso de los recursos financieros para la educación por parte de las instancias públicas y las familias. Saavedra y Suárez (2002) utilizaron la información de la encuesta de hogares ENNIV del 2000 para analizar la correlación entre diferentes variables y el gasto en educación por estudiante en cada familia. Jaramillo y Arteaga (2003) hacen también ejercicios econométricos para medir la correlación entre el gasto por estudiante y un conjunto de variables tanto en el ámbito de unidades ejecutoras como en el de centros educativos. Silva y Rodríguez (2001) discuten el peso de diferentes macrofactores sobre la ratio de gasto por alumno utilizando información longitudinal para el caso peruano.

Saavedra y Suárez (2002) hacen ejercicios econométricos para evaluar los factores determinantes de la ratio entre gasto por estudiante (asistiendo a instituciones públicas) y recursos de las familias. Sostienen que esta ratio está muy asociada con los niveles de ingresos (aproximados mediante los montos de gasto total de las familias) y lo identifican

<sup>38</sup> El documento de la Dirección General de Programación Multianual del MEF (2004) hace un detallado análisis de la composición del gasto y cómo ha variado entre 1999 y el año 2004. Si bien no usa el criterio de eficiencia, sí señala ciertas modificaciones en la composición y nivel de gasto por estudiante que sugieren cambios en las prioridades del gasto: remuneraciones antes que bienes y servicios.

<sup>39</sup> Dos tesis de maestría relativamente recientes abordan el tema de la eficiencia utilizando fronteras de producción (Chávez 2002; Valdivia 2003).

como el principal determinante. Esto implica que la disponibilidad de los recursos de las propias familias representa una importante restricción y, en la medida en que estos recursos sean desigualmente distribuidos, la parte que de ellos se destina a la educación también lo será. Desde otra perspectiva, esta evidencia sugiere que inclusive entre los estudiantes atendidos por las instituciones educativas del Estado se replicará y probablemente ampliará en alguna medida la desigualdad socioeconómica.

Otro hallazgo interesante de los ejercicios econométricos realizados es que la ratio de gasto por alumno de las familias está positivamente correlacionada con el gasto público por alumno. Esto sugiere una suerte de *crowding-in* entre inversión pública e inversión privada en educación; dicho con otras palabras, el gasto familiar se complementa con el gasto público. Es decir, las familias gastan más donde el Estado también gasta más. Con ello se exacerban aún más las diferencias sociales.

Jaramillo y Arteaga (2003), en cambio, se concentran en estimar regresiones que identifican los factores de los que dependen los gastos por estudiante en el nivel de las unidades ejecutoras de la administración pública, por un lado, y de los centros educativos públicos, por el otro. La idea es explorar el rol de los diferentes tipos de agentes (i. e., burocracia administrativa, docentes y familias) y de las características institucionales y del contexto en los procesos de asignación presupuestal.

Entre los diferentes ejercicios econométricos que realizan, encuentran que hay más correlaciones estadísticamente significativas en aquellos ejercicios en los que se excluye el gasto en remuneraciones.<sup>40</sup> Los resultados, en estos casos, sugieren que hay economías de escala que operan a través de la carga promedio de cada profesor (mientras más alumnos tenga cada profesor, menor es el gasto por alumno, como parece obvio) y también a través del número de unidades ejecutoras en la región (i. e., cuanto mayor el número de éstas en la región, menor el gasto por alumno).

<sup>40</sup> En parte, tal vez por lo que mencionábamos antes acerca de la estructura muy plana de remuneración de los docentes.

La presencia de población cuya lengua materna no es el castellano y la incidencia de la pobreza están negativamente correlacionadas con el gasto por alumno, y esto sugiere, según los autores, el carácter regresivo de la asignación.

El balance de los autores es que las características institucionales (asociadas a las economías de escala) son importantes; que los maestros como grupo de interés no parecen tener mayor capacidad de influencia, como sí la tendría la burocracia administrativa; y que la asignación tiene un sesgo regresivo, ya que es menor allí donde son mayores los déficit sociales.

Para cerrar esta parte, tal vez vale la pena señalar que Silva y Rodríguez (1999) hicieron una descomposición de la ratio gasto por estudiante en cinco grandes componentes: (i) gasto público en educación respecto al gasto público total (i. e., asignación intersectorial), (ii) gasto público respecto al PBI (i. e., tamaño del Estado), (iii) PBI per cápita (i. e., tamaño de la economía), (iv) ratio matrícula total respecto a la población total (i. e. absorción del sistema educativo) y (v) ratio de la matrícula pública respecto a la matrícula total (i. e., absorción del sistema educativo público).

Analizado el período comprendido entre 1968 y 1999, los autores encuentran que el componente más importante es la asignación entre los diferentes sectores: cuanto mayor es la parte del gasto público total que va a educación, mayor es el gasto por alumno. Dicho en otras palabras, las prioridades en la asignación del presupuesto público han sido las principales determinantes. Los otros componentes tienen un peso bastante menor pero no desdeñable. Por ejemplo, el acelerado crecimiento de la matrícula respecto a la población total ha contribuido negativamente sobre la asignación por estudiante, mientras que el PBI per cápita lo ha hecho positivamente.

#### 4. IMPLICANCIAS DE POLÍTICA

Las implicancias de política que a continuación presentamos son aquellas que, a nuestro juicio, se pueden obtener a partir de la lectura de los temas trabajados en las investigaciones realizadas en el contexto del CIES.

Evidentemente, cuando lo hemos juzgado conveniente, éstas se han complementado con otras investigaciones hechas fuera del CIES. En ese sentido, las implicaciones que a continuación se mencionan se refieren sólo a algunos temas. Creemos, eso sí, que aquí integramos importantes temas de la educación peruana.

#### 4.1 COBERTURA Y ASISTENCIA

La infraestructura educativa se ha expandido aceleradamente en las últimas décadas y esto ha hecho que el conjunto de centros educativos estatales se constituya en la más importante red institucional a través de la cual el Estado llega al conjunto de la sociedad. Seguramente, aún es posible encontrar lugares bastante apartados o de difícil acceso que aún no están siendo cubiertos y es más probable que esto suceda en el caso de la educación secundaria. Sin embargo, los déficit de escolaridad (medida por los niveles de educación escolar) sugieren que las altas tasas de asistencia no van totalmente de la mano con las probabilidades de concluir la educación básica (la secundaria es concluida por 65% de la población joven) y que tampoco está lográndose 100% de culminación de la educación primaria.

No disponemos de suficiente información para identificar y sopesar cuál o cuáles son las causas de esto. Las tasas relativamente altas de desaprobación y repetición, que finalmente parecen traducirse en deserción, pueden ser factores importantes. Esto nos remite directamente al tema de los magros aprendizajes y rendimientos escolares mostrados por nuestra población escolar. Sin embargo, no puede dejar de tenerse en cuenta que la actividad escolar implica renunciar, si no parcial, por lo menos totalmente a actividades alternativas. En un país como el nuestro, donde los niveles de vida son relativamente bajos, e importantes proporciones de la población están por debajo de las líneas de pobreza convencionales, no es raro que nuestra joven población afronte la tensión entre seguir estudiando o incorporarse a actividades que generen directa o indirectamente ingresos a la familia. Si, además, los resultados educativos no son los esperados, no es raro que más de 35% de la población joven

no haya concluido la educación secundaria (ni que 8% ó 9% no termine la primaria).

Es claro, en la zona rural al menos, que la distancia de la escuela secundaria introduce en las familias la necesidad de tomar decisiones sobre la escolaridad de los hijos. Mejorar la cobertura de secundaria es, entonces, prioritario para reducir la posibilidad de abandono. Pero, además, el Estado podría considerar mecanismos específicos para hacer que el proceso de adquisición de escolaridad sea más atractivo frente a las otras alternativas. Los incentivos pueden ser diversos. Uno, de más largo plazo, tiene que ser la mejora de las condiciones en las que se ofrece la educación, de manera que pueda competir con otras alternativas. Esto está relacionado con los aspectos propios del proceso educativo, y en zonas rurales pasa por el desarrollo de programas flexibles en relación con la organización del tiempo y el trabajo social en esas zonas. Esto involucra, por ejemplo, desarrollar programas especiales en los momentos del año en los que se producen las deserciones más altas.

Otros incentivos pueden ser aquellos que hacen que la escuela sea atractiva en el corto plazo. Los programas de salud y alimentación tienen ese carácter, pero pueden no haber sido suficientes entre las familias de los adolescentes. Aquí habría explorar si experiencias como Progresá (hoy Oportunidades, de México) y Bolsa Escola (del Brasil) dan luces sobre cómo brindar los incentivos necesarios de manera más eficiente. La reforma magisterial debe considerar también el establecimiento de incentivos salariales para aquellos docentes que se comprometan con la mejora de la educación en las zonas rurales, generen contextos de mejor aprendizaje y estén más motivados, de manera tal de hacer más atractivas las escuelas y reducir el riesgo de deserción.

## 4.2 POLÍTICA CURRICULAR

La evolución del sistema de evaluación de los rendimientos escolares de normas a criterios, el desarrollo de un currículo basado en competencias y la discusión sobre la necesidad de establecer estándares en el desempeño docente son sólo algunos ejemplos de cómo ha ido creciendo

la necesidad de definir cada vez mejor y más claramente metas en el ámbito escolar. Establecer metas para los procesos educativos implica definir estándares de logros en los más diversos ámbitos del aprendizaje de nuestra población en edad escolar. Esto puede contribuir a darle continuidad al currículo y por fin abandonar este camino de reformas curriculares que parece errático, antes que un proceso de desarrollo y mejoramiento continuo.

Aunque difícilmente se puede decir que éste es un tema en el debate público y menos aún se puede asumir que tenemos una adecuada claridad sobre qué son y cómo se pueden hacer operativos los estándares, es fundamental que la discusión se produzca. El pacto nacional debería darse con relación a la definición clara de metas educativas que la sociedad, a través del Estado, tiene que garantizar para sus miembros.

Un currículo estable que exprese estándares educativos de consenso es, definitivamente, un buen primer paso. Lo siguiente es preguntarse por las características de dicho currículo. Diversas investigaciones sugieren, directa o indirectamente, que el currículo de educación primaria es relativamente extenso y plantea más dificultades en contextos de aprendizaje más complejos (en escuelas multigrados y en las escuelas públicas, proporciones importantes de los contenidos curriculares quedan fuera del año escolar). Éste es un tema que, sin duda, debe ser más estudiado, pero en el camino quizás deberían darse pautas acerca de lo que es imprescindible del currículo de manera de aligerar la carga de contenidos.

Un currículo estable, manejable para los docentes, debería estar asociado con capacitaciones estables, acumulativas y que no dejen de lado los contenidos por priorizar las metodologías. Las masivas capacitaciones que se hicieron a través del Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) —que, se supone, alcanzaron la meta de cobertura en cuanto a los docentes capacitados— no parecen haber contribuido mucho a mejorar los aprendizajes. De hecho, las capacitaciones se han concentrado en el desarrollo de las llamadas pedagogías activas, más vinculadas con las formas y posturas en el desarrollo del proceso educativo que con los contenidos y el desarrollo del currículo. Esto se hace evidente en los resultados de las investigaciones, que muestran baja cobertura curricular,

la presencia de contenidos que no forman parte del currículo, una baja demanda cognitiva y una escasa y hasta errónea retroalimentación a través de los ejercicios que realizan los estudiantes. Es imprescindible que las capacitaciones estén estrechamente vinculadas y alineadas con el currículo, de manera de permitir que éste sea una herramienta efectiva de trabajo para el docente y la escuela y, ojalá también, para los propios padres de familia.<sup>41</sup>

Otro proceso que debe estar alineado con el currículo y los procesos de capacitación es el de la elaboración y utilización de los materiales educativos. La investigación ha mostrado que los materiales no han sido pieza importante de los procesos de capacitación, al menos de acuerdo con la observación de limitaciones en su uso. El proceso no se agota en la distribución de materiales (lo cual es efectivamente importante), sino que debe garantizarse su uso. Una manera de reducir los riesgos de la ausencia de uso de materiales es capacitar a los docentes no solamente en el material sino también en la forma como deben aprovecharlo en diferentes contextos educativos y en la manera como ellos mismos pueden construir sus propios materiales educativos. Esto obliga a pensar una política de materiales que tenga elementos comunes a todos los profesores, pero también aspectos que puedan ser fácilmente adaptables a los diversos contextos.

### 4.3 DESCENTRALIZACIÓN

En relación con la descentralización, lo primero que debe buscarse es una aplicación ordenada y consistente, que se inicie con una asignación clara de las competencias y funciones de los diferentes actores: gobiernos regionales, órganos intermedios y escuelas. Eso necesariamente exigirá una reforma de los órganos intermedios, y procesos de capacitación

<sup>41</sup> Un currículo desarrollado sobre la base de metas claras de aprendizaje (i. e., estándares) debería ser el instrumento a través del cual la sociedad, y las familias en particular, sepan qué se espera lograr con el sistema escolar.

específicos para sus directivos. Lo mismo se puede decir de los directores, quienes no tienen claridad sobre lo que implica la descentralización y, además, carecen de una cultura de responsabilidad sobre los logros educativos de sus escuelas.

El proceso de descentralización educativa debe darse en el marco de estándares nacionales claramente establecidos. Éstos deberán hacer explícitas las metas comunes como país y ordenarán la elaboración de los proyectos educativos regionales. Estos proyectos permitirán, además, que los directores tengan más información para poder diseñar y aplicar de mejor manera la diversificación curricular. Esto último evitará que la diversificación se haga sin ningún tipo de orden o que simplemente no se haga.

Dada la complejidad de la descentralización educativa, sería importante considerar un avance paulatino de ella, con acompañamiento técnico, y el desarrollo de experiencias piloto.

#### 4.4 SOBRE APRENDIZAJES

Con relación a los aprendizajes, la investigación ha señalado la importancia de considerar a las familias en las políticas educativas. En ese sentido, deberían retomarse las *escuelas para padres*, por ejemplo, para dar información sobre la manera como las familias de contextos pobres pueden ayudar a mejorar los desempeños educativos de sus hijos, aprendiendo de experiencias exitosas como las de Fe y Alegría.

Es igualmente importante estimular el desarrollo de programas que atiendan las deficiencias nutricionales de los estudiantes, las cuales pueden tener posteriormente impactos negativos sobre la educación. Para ello, se deberían potenciar programas intersectoriales con el Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Humano (MIMDES) para la atención de la primera infancia, los cuales, además, deberían ser adecuadamente supervisados.

La investigación sobre los procesos escolares ha señalado la importancia de brindar mejores oportunidades de aprendizaje a los estudiantes. De hecho, aligerar el currículo es un buen paso, pero también

lo es el generar en los docentes mejores prácticas de retroalimentación, mejor utilización del tiempo en el aula, y superar aquello que ocurre de manera casi general en las escuelas peruanas: que los docentes no retroalimentan de manera adecuada a los estudiantes, y no hacen un uso efectivo de su tiempo en el aula. Si bien el dictado frontal ya parece estar desapareciendo de las aulas, puede estar siendo reemplazando por exposiciones de los alumnos. Y esto último tampoco parece tener un impacto positivo sobre los aprendizajes de los estudiantes. Contar con buenos docentes es, entonces, prioritario, y para lograrlo, se debe mejorar su formación regular en instituciones acreditadas, evaluar su desempeño y proveer incentivos para los que tengan los mejores desempeños en el aula.

#### 4.5 RECURSOS FINANCIEROS

La investigación empírica ha mostrado que las familias aportan de manera importante para la educación de sus hijos, y que el Estado gasta poco en educación, tanto en términos absolutos como relativos. El gasto público no se distribuye adecuadamente desde el punto de vista de la distribución del ingreso y, en general, de las condiciones socioeconómicas de la población. Además, y asociado con lo anterior, la asignación del gasto no estaría reflejando el uso de criterios que establezcan prioridades para apoyar más a aquellas poblaciones que tienen condiciones más adversas para los aprendizajes y, en consecuencia, presentan los más bajos niveles de rendimiento.

La forma como se asigna el presupuesto sigue siendo muy centralizada, pero lo más grave es tal vez que la mayor parte del presupuesto asignado se destina al pago de las remuneraciones y de las pensiones, rubros que, por la manera como son determinados, dejan muy pocos grados de libertad para tomar decisiones relevantes para el sistema educativo. En los últimos años, la mayor parte de los incrementos en el gasto público total en educación han estado asociados casi exclusivamente a los incrementos en las remuneraciones de los docentes ofrecidas al inicio de la gestión de la presente administración presidencial.

Habiendo un amplio consenso respaldado por las investigaciones de que lo que se gasta en educación es relativamente poco para la magnitud de las necesidades, hay menos acuerdo acerca de en qué se deben gastar los nuevos recursos que se deben asignar. La discusión sobre el monto total asignado del presupuesto público a la educación ha estado muy centrada en el establecimiento de metas en términos de porcentaje del PBI. Es poca aún, sin embargo, la precisión que se ha alcanzado respecto a qué debe hacerse para empezar a remontar los pobres resultados en términos de aprendizajes, además de los incrementos en las remuneraciones de los docentes.

Difícilmente se puede decir que no sea una prioridad elevar las remuneraciones de los docentes (y seguramente también de la administración del sector). Sin embargo, lo que el debate público ha puesto en cuestión es si el escalafón magisterial y el sistema de asignación de plazas son los más adecuados. Es muy claro que un sistema de asignación de plazas y determinación de las remuneraciones basado en las calificaciones formales (i. e., niveles de formación y títulos) y la antigüedad es no sólo insuficiente sino también inadecuado. La investigación teórica ya ha mostrado que los sistemas de remuneraciones basados en productividad e incentivos son más apropiados para lograr que las personas desplieguen sus capacidades de la mejor manera posible.

A nuestro juicio, las necesidades de financiamiento deben ser resultado de un proceso de construcción del presupuesto público que tome en cuenta los siguientes criterios: (i) identificación de los insumos y los procesos que efectivamente contribuirán con las metas curriculares de aprendizaje; (ii) siendo las metas curriculares estandarizadas a escala nacional, se deben identificar específicamente las diferentes formas o estrategias adecuadas para los distintos contextos y situaciones de la población; (iii) ejecución del presupuesto de manera eficiente en términos económicos.

Un criterio adicional implica una política de acción afirmativa. No cabe duda de que será necesario destinar más recursos a las poblaciones con situaciones económicas, sociales y culturales más adversas. Ésa es, a nuestro juicio, la única manera de hacer que el sistema educativo se acerque más a contribuir con un sistema de igualdad de oportunidades en nuestra sociedad.



# Referencias

Agüero, Jorge y Santiago Cueto (2004). “Dime con quién estudias y te diré cómo rindes: *peer-effects* como determinantes del rendimiento escolar”. Informe final. Manuscrito. Lima: GRADE.

Alcázar, Lorena y Nancy Cieza (2002). “Hacia una mejor gestión de los centros educativos en el Perú. El caso de Fe y Alegría”. Manuscrito. Lima: Instituto Apoyo.

Alcázar, Lorena, Silvio Rendón y Eric Wachtenheim (2001). *Trabajando y estudiando en América Latina rural: decisiones críticas de la adolescencia*. Documento de Trabajo 3. Lima: Instituto Apoyo.

Ames, Patricia (2002). *¿Libros para todos? Maestros y textos escolares en el Perú rural*. Investigaciones Breves 14. Lima: CIES-IEP.

Benavides, Martín (2004). “Red de Descentralización en Educación. Componente de Participación”. Manuscrito. Lima: GRADE.

Bruneforth, Michael, Albert Motivans y Yanhong Zhang (2004). *Invirtiendo en el futuro: financiando la expansión de las oportunidades educativas en América Latina y el Caribe*. Documento de Trabajo del UIS 1. Montreal: UIS-BID.

- Burga, Cybele y Martín Moreno (2001). *¿Existe subempleo profesional en el Perú urbano?* Investigaciones breves 17. Lima: CIES-GRADE.
- Caro, Daniel (coordinador) (2004). *Una aproximación a la alfabetización lectora de los estudiantes peruanos de 15 años. Resultados del Perú de la evaluación nacional PISA*. Documento de Trabajo UMC 6. Lima: Unidad de Medición de Calidad Educativa del Ministerio de Educación.
- Chávez, José Carlos (2002). *Determinación de los factores explicativos de los resultados escolares de la educación primaria en el Perú*. Estudio de caso 69. Versión resumida del estudio de caso elaborado para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Cortez, Rafael (2001). "El atraso escolar en el Perú. Lecciones para una agenda de política pública". Manuscrito. Lima: CIUP.
- Cuenca, Ricardo (2002). *La oferta de capacitación docente del Ministerio de Educación*. Serie Capacitación de Adultos. Lima: GTZ-Programa especial del MECEP.
- Cueto, Santiago (2004). "Factores predictivos del rendimiento escolar, deserción e ingreso a educación secundaria en una muestra de estudiantes de zonas rurales del Perú". *Education Policy Analysis Archives* 12 (35). Disponible en <<http://epaa.asu.edu/epaa/v12n35/>>.
- Cueto, Santiago y José Rodríguez (2003). "Estudios empíricos sobre determinantes del rendimiento escolar en el Perú". En Javier Murillo (editor). *La investigación sobre eficacia escolar en Iberoamérica*. Madrid: Convenio Andrés Bello-Centro de Investigación y Documentación Educativa.
- Cueto, Santiago, Cecilia Ramírez, Juan León y Gabriela Guerrero (2004). "Oportunidades de aprendizaje y rendimiento en matemática de los estudiantes de tercero y cuarto grados de primaria en Lima y Ayacucho".

En Martín Benavides (editor). *Educación, procesos pedagógicos y equidad: 4 informes de investigación*. Lima: GRADE.

Cueto, Santiago, Cecilia Ramírez, Juan León y Oscar Pain (2003). *Oportunidades de aprendizaje y rendimiento en matemáticas en una muestra de estudiantes del sexto grado de primaria de Lima*. Documento de trabajo 43. Lima: GRADE.

Eguren, Mariana, Carolina de Belaúnde y Natalia González (2004). "Repensando el texto escolar desde su uso: un diagnóstico para la escuela urbana". Manuscrito. Lima: IEP-CIES.

Espinosa, Giuliana y Alberto Torreblanca (2004). *Cómo rinden los estudiantes peruanos en comunicación y matemática. Resultados de la evaluación nacional 2001. Informe descriptivo*. Documento de Trabajo UMC 1. Lima: Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación.

Francke, Pedro (1994). *La educación pública, los pobres y el ajuste*. Lima: Aprodeh-CEDAL.

GRADE (2004). "Diseño e implementación de una línea de base para educación secundaria y formación profesional técnica del programa de mejoramiento de la calidad de la educación secundaria". Manuscrito. Lima: GRADE.

Green, Bill (2001). "Curriculum and the National Imaginary; or Re-Schooling Australia?". University of New England. Keynote Address Delivered at the Biennial Conference of the Australian Curriculum Studies Association ("Education Futures and New Citizenships"), Canberra, 29 de setiembre-primerio de octubre.

Iguíñiz, Javier y Roxana Barrantes (2004). *La investigación económica y social en el Perú. Balance 1999-2003 y prioridades para el futuro*. Serie Diagnóstico y Debate 15. Lima: CIES-IEP-PUCP.

- Iguíñiz, Javier y Javier Escobal (2001). *Balance de la investigación económica en el Perú*. Serie Diagnóstico y Propuesta 1. Lima: CIES.
- Jaramillo, Miguel e Irma Arteaga (2003). “La inversión pública en educación: proceso de asignación y determinantes de la distribución del gasto por alumno”. Informe final. Manuscrito. Lima: Instituto Apoyo.
- Jáuregui, Raúl, Lidubina Carrasco e Iván Montes (2003). “Evaluando, evaluando: ¿qué piensa y qué hace el docente en el aula? Informe final”. Manuscrito. Arequipa: Universidad Católica de Santa María.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2004). “Análisis del gasto público en los programas sociales prioritarios. Programas educación inicial, educación primaria y educación secundaria. Documento de consulta”. Manuscrito. Lima: MEF.
- Montes, Iván, A. Apaza, W. Gutiérrez y J. Barriga (2004). “Actitudes, expectativas y percepciones hacia la descentralización de la educación en directores de centros educativos estatales”. Manuscrito. Arequipa: Universidad Católica San Pablo.
- Muñoz, Fanni y José Luis Rosales (2004). “Una mirada de las agencias de cooperación internacional: las potencialidades y limitaciones para atender la educación en áreas rurales (1996-2003)”. En Ayuda en Acción. *La nueva ruralidad: desafíos y propuestas*. Lima: Ayuda en Acción.
- Portocarrero, Gonzalo y Patricia Oliart (1989). *El Perú desde la escuela*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario.
- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) (2001). *Quedándonos Atrás. Un informe del progreso educativo en América Latina*. Washington D. C.: PREAL.
- Rodríguez, José (2002). *Adquisición de educación escolar básica en el Perú: uso del tiempo de los menores en edad escolar*. Documento de Trabajo MECEP 16. Lima: Ministerio de Educación.

- (1994). “Gasto público en educación y distribución del ingreso en el Perú”. *El Trimestre Económico* 61 (244), pp. 679-706.
- Rodríguez, José y David Abler (1998). “Asistencia a la escuela y participación de los menores en la fuerza de trabajo en el Perú”. *Economía* 21 (41), pp. 215-253.
- Saavedra, Jaime (2000). “La situación laboral de los maestros respecto de otros profesionales: implicancias para el diseño de políticas salariales y de incentivos. Informe final”. Manuscrito. Lima: GRADE.
- Saavedra, Jaime y Pablo Suárez (2002). *El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias*. Documento de trabajo 38. Lima: GRADE.
- Seddon, Terri (2001). “National Curriculum in Australia? A Matter of Politics, Powerful Knowledge and the Regulation of Learning”. *Pedagogy, Culture and Society*, vol. 9 (3), pp. 307-331.
- Silva, Juan Pablo y José Rodríguez (2001). “Decisiones de política y evolución del gasto en educación por alumnos”. En Orlando Plaza (editor). *Perú: actores y escenarios al inicio del nuevo milenio*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Valdivia, Patricia (2003). “El efecto de la escuela privada sobre el rendimiento estudiantil”. Trabajo presentado para la obtención del grado de Magíster en Economía (Políticas Públicas), Instituto de Economía. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Vásquez, Tania y Patricia Oliart (2004). “Actores y tensiones en el proceso de descentralización educativa: Estudio de tres experiencias en un contexto cultural similar”. Manuscrito. Lima: IEP.