

Reflexiones a partir del análisis de la propuesta del Banco Mundial:
"El sector educación, estándares, rendición de cuentas y apoyo"

Equidad en la calidad, un modelo para armar

José Martín Vegas¹

Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Educación

Recientemente el Banco Mundial ha publicado el libro "Un nuevo contrato social en el Perú" que dedica a educación su tercer capítulo, "El sector educación, estándares, rendición de cuentas y apoyo"². El título destaca tres de los componentes centrales de la propuesta, siendo el cuarto el de promover una gestión tercerizada o privada de la educación pública.

■ **Un punto de partida común**

En primer lugar, es de destacar que el documento recoja un diagnóstico que importantes sectores de la comunidad educativa vienen denunciando desde hace varios años y que sin duda es estremecedor. En nuestro país el problema más

grave es el de la desigualdad o brecha entre quienes aprenden más y quienes aprenden menos. En el Perú los estudiantes van a la escuela y no aprenden y los que menos aprenden son los más ex-

cluidos de la sociedad. El estudio acuña un índice de desigualdad en logros educativos que en el Perú es de 2,8, en México o Brasil (país con una desigualdad de ingreso mucho mayor que la del Perú) es de 2,1, en Corea del Sur de 1,6.

En segundo lugar, el documento muestra que en el Perú existen experiencias que van por buen camino, es decir, existe en el país un potencial desde el cual es posible aprender para cambiar la educación nacional³.

■ **El camino fácil**

Como ya se ha dicho, la propuesta se centra en cuatro aspectos: estándares-rendición de cuentas-apoyo-gestión tercerizada de la educación. Probablemente el camino más fácil sería el de cues-



¹ Las opiniones vertidas en este artículo son a título personal.
² Banco Mundial, enero 2006. Daniel Cotlear, editor. Luis Crouch, autor. <http://www.bancomundial.org.pe/downloads/TAREA03BancoMundialEspanol.pdf>
³ Para el estudio Fe y Alegría y experiencias de ONGs como Tarea confirman que el esquema que proponen de a) definición de estándares, b) rendición de cuentas, c) apoyo, d) gestión privada es promisorio para el desarrollo de la educación peruana. Personalmente considero que lo promisorio de esas y muchas otras experiencias no se debe a que utilizan esos cuatro componentes, pero en todo caso, corresponde a sus promotores aclarar el punto.

tionar sus planteamientos ya que se nota que es una propuesta aún en proceso de maduración y que está siendo puesta a prueba en diversos debates a lo largo y ancho del país.

En efecto, técnicamente debe ser bastante fácil demostrar que proponer la velocidad lectora como meta nacional de aprendizaje no responde a bases pedagógicas y seguramente los expertos en la materia ya lo están haciendo. Del mismo modo, existe suficiente evidencia internacional para demostrar que una tercerización o privatización de la gestión educativa agrava las brechas educativas, que según el propio estudio constituyen el principal problema educativo del Perú. Para ello basta mirar los graves cuestionamientos que existen hoy en Chile al modelo de subsidio a la demanda que heredaron de la dictadura militar de Pinochet⁴.

El apoyo a las escuelas para llegar a los estándares se concreta en capacitación en servicio específico así como en más y mejores materiales educativos. Además, formula recomendaciones para implementar una educación intercultural bilingüe en el país. Estos tres elementos son indispensables para un apoyo al centro educativo pero probablemente convendría inscribirlos en un enfoque menos asistencial orientado a que el equipo docente desarrolle sus capacidades a partir de una asistencia técnica antes que una capacitación.

Finalmente, reducir el rol del Estado a rendir cuentas y fiscalizar a los proveedores del servicio educativo no se condice con el propósito de garantizar el derecho a la educación en los términos en



*Reducir el rol del Estado
a rendir cuentas y
fiscalizar a los
proveedores del servicio
educativo no se condice
con el propósito de
garantizar el derecho a
la educación.*



que este es definido por los tratados internacionales sobre la materia⁵.

Sin embargo, el propósito de este artículo no es el de cuestionar la propuesta. Esta tiene como una de sus virtudes el poner sobre el tapete aspectos centrales de política educativa con transparencia y precisión, aspectos sobre los cuales toda propuesta de cambio educativo debe pronunciarse. Obliga entonces, a quienes compartan sus planteamientos y a quienes se le opongan, a precisar sus propuestas en torno a esos temas. He elegido dos de ellas para tratar en este artículo.

■ **¿Podemos lograr "algo" con la educación? ¿De qué es responsable el Estado?**

Existe un pertinaz rechazo a fijarse metas en educación y menos aún a responsabilizarse por ellas.

Los argumentos para explicar por qué en educación el Estado no debe hacerse responsable de los logros educativos de los estudiantes y utilizar estándares para medir el desempeño del sistema edu-

⁴ Como muestra este párrafo de las conclusiones del Seminario Internacional sobre políticas educativas y equidad organizado por la Fundación Ford, UNICEF y la Universidad Alberto Hurtado en Santiago de Chile, 1994. donde sobre el modelo chileno se plantea:

"Hay también cambios profundos que hacer para lograr que la educación chilena sea más igualitaria y sobre ellos no hay consenso, por lo cual es preciso abrir un debate lo más serio e informado posible. El estado de la discusión en Chile respecto de educación y equidad requiere pasar desde la intervención a la regulación. En general, los programas e iniciativas de la reforma que, desde 1990, buscaron generar mayores niveles de equidad lo hicieron a partir de una lógica de intervención no contradictoria con el modo de regulación del sistema educativo. Se generaron interesantes procesos sin alterar la dinámica de base del modelo de gestión y organización educativa existente desde 1980. Este modelo posee cuatro elementos básicos: a) libertad de oferta educativa (conocida como libertad de enseñanza); b) subvención educativa por alumno, no sujeta a control público de los resultados logrados, ni diferenciada por nivel socioeconómico del alumnado; c) posibilidad de selección de alumnos por los establecimientos; d) libertad para escoger establecimiento por parte de la familia. Los programas, focalizados o universales, generados por la Reforma Educativa actuaron sin alterar esta matriz. Se advierte un acuerdo creciente en torno a que no es posible un cambio significativo en la equidad de la educación si no se altera algunos de los elementos mencionados". http://www.unicef.cl/archivos_documento/110/seminario_educacion.pdf

⁵ Son cinco los contenidos esenciales del derecho a la educación de los cuales se desprenden las obligaciones del Estado: acceso universal, gratuito y obligatorio en educación inicial, primaria y secundaria, derecho a una educación sin discriminación, derecho a una educación de calidad, derecho a participar en la educación, la libertad de educación.



cativo son variados: en educación los resultados se ven a largo plazo; la educación requiere de una acción intersectorial; mientras no haya proyecto de desarrollo la educación no puede cumplir a cabalidad con sus fines; los presupuestos no alcanzan; la diversidad cultural es inevaluable cuantitativamente. Todos ellos tienen elementos de verdad pero no eximen de la responsabilidad de definir qué logros pueden alcanzar los estudiantes que asisten a la escuela en las actuales circunstancias, con los actuales docentes y la actual política educativa y quién es responsable de que eso ocurra.

Ciertamente no se trata de proponer un estándar mínimo como el que plantea el Banco Mundial: lectura veloz para los niños, pero resulta indispensable proponer metas verificables que el Estado peruano debe comprometerse a lograr en educación y ellas necesariamente tienen que ver con mayores y mejores aprendizajes y no con simplemente incrementar el acceso al servicio educativo.

El Pacto Social de Compromisos Recíprocos aprobado por el Foro del Acuerdo Nacional tiene probablemente una mejor definición de logro que la lectura veloz: propone que los estudiantes sean "capaces de comprender lo que leen y escriben y expresar con libertad lo que piensan y sienten". Si el Estado peruano no puede hacerse responsable de que, al culminar su



Resulta indispensable proponerse metas verificables que el Estado peruano debe comprometerse a lograr en educación y ellas necesariamente tienen que ver con mayores y mejores aprendizajes.



secundaria y tras 11 años de vida escolar, los jóvenes al menos alcancen ese objetivo de alfabetización básica fundamental ¿para qué existe el sistema educativo peruano entonces?

La propuesta de Proyecto Educativo Nacional avanza en esta materia: propone una visión de la educación al año 2021; 6 cambios sobre los cuales cada gobierno puede definir metas, y parece resolver bastante bien el debate existente entre currículo y estándares, acuñando la categoría de "metas de aprendizaje" –que deben fijarse a nivel nacional y regional– como instrumento tanto de rendición de cuentas como de retroalimentación para una mejora continua de los centros educativos.

Lo que no parece estar resuelto aún es qué indicadores, metas o estándares permiten que un padre de familia sepa que su hijo está progresando. Este es un asunto central para poder convertir a los padres en aliados de una demanda por el derecho a una educación de calidad.

El estudio del Banco Mundial propone que al terminar segundo grado de primaria los niños sean capaces de leer correctamente 60 palabras por minuto. Medir con un reloj la velocidad lectora del hijo es muy eficiente y fácilmente manejable por un padre de familia y allí radica la virtud de la propuesta del Banco Mundial.

¿Por qué el currículo peruano no se plantea fórmulas igual de claras para los aprendizajes que propone? ¿Deben los aprendizajes permanecer en un secreto inasible para el padre de familia?

El diseño curricular peruano puede ser útil para el pedagogo pero no lo es para el padre de familia. Para segundo grado de primaria propone respecto a la comprensión de textos que el estudiante: "lee con un propósito y comprende textos de diverso tipo, valorándolos como fuente de disfrute y conocimiento de su entorno inmediatos reflexionando sobre aspectos elementales de la lengua". Técnicamente bien planteado pero oscuro para un padre de familia que quiere ver en casa el progreso de su hijo. El estudio del Banco Mundial muestra los indicadores de Fe y Alegría para segundo grado y sin duda son mucho más claros; Colombia ha formulado sus estándares explícitamente diseñados para que un padre de familia pueda entenderlos y evaluar a su hijo con ellos⁶.

¿Es técnicamente, pedagógicamente posible expresar aprendizajes profundos en términos evaluables por un profano? ¿Qué dicen las facultades de educación, los especialistas en currículo, los docentes? No soy más que autodidacta en educación en derechos huma-



Lo que no parece estar resuelto aún es qué indicadores, metas o estándares permiten que un padre de familia sepa que su hijo está progresando. Este es un asunto central para poder convertir a los padres en aliados de una demanda por el derecho a una educación de calidad.



nos, pero utilizo un indicador muy claro que me enseñara el educador popular Carlos Álvarez Calderón: "una persona se reconoce como tu igual, como ciudadana cuando te habla mirándote a los ojos". Haga la prueba y verá.

■ ¿Cuál es el motor del cambio en la educación?

La propuesta del Banco Mundial busca que los centros educativos

se organicen en función del logro de estándares, que los padres de familia tengan el poder de decidir en qué centro educativo matriculan a sus hijos en función de dichos logros y que el financiamiento se asigne en función de estudiantes matriculados. De esta manera se crea un tipo de competencia entre escuelas por mejorar la calidad del servicio que brindan para atraer más padres de familia y así recibir mayores recursos. Esta competencia es la que impulsará el cambio en la educación peruana.

La autonomía escolar se convierte en un requisito indispensable, pues nadie puede hacerse responsable de alcanzar un logro si no tiene la potestad de decidir sobre quiénes son los docentes, qué tipo de apoyo técnico o capacitación necesitan, elegir los materiales educativos que se adecuan a su proyecto educativo institucional, manejar recursos para ello.

⁶ ¿Conoce usted lo que sus hijos deben saber y saben hacer con lo que aprenden? Ministerio de Educación de Colombia, 2003.





La necesidad de autonomía escolar es un consenso nacional hoy día: la Ley General de Educación la consagra y el Proyecto Educativo Nacional la ubica como uno de los seis cambios que requiere la educación peruana. Sin embargo estos planteamientos están totalmente alejados de una propuesta de competencia en la educación y más bien la rechazan explícitamente ya que, como se ha dicho en los países en que se ha aplicado ha agravado las brechas educativas, que es el principal problema de la educación nacional.

■ **¿Pero entonces, cuál es el motor del cambio?**

Las capacidades de decisión del centro educativo no deben inscribirse necesariamente en un modelo de competencia. En la LGE se inscriben más bien en un modelo que podríamos llamar de la cooperación. Los ingredientes de este modelo están planteados: alianza entre padres de familia y docentes, el intercambio de conocimiento entre docentes y escuelas en redes de inter aprendizajes, la articulación de la escuela al desarrollo local, el fomento de

un clima institucional innovador como factor clave para el éxito escolar, la apuesta por la escuela pública no como instancia estatal sino como espacio de socialización intercultural. Sin embargo, planteados así, este modelo puede ser calificado de "voluntarista" porque su éxito depende de que exista "buena voluntad" en los actores educativos y como reza el dicho de esas buenas intenciones está empedrado el infierno.

¿Cómo se pasa de una escuela rutinaria y desmotivada a una como la que define el Proyecto Educativo Nacional: eficaz en los aprendizajes y amiga de sus estu-

diantes? ¿Qué hacer cuándo un centro educativo permanece en una situación de rutina o, más grave aún, presenta signos graves de corrupción?

Es mucho más claro y seductor decir: doy más dinero a quién más mejora, así logro el cambio; que decir el cambio viene de una auto motivación de docentes y padres de familia cuando construyen y se sienten parte de un proyecto común y tienen el poder de organizarse para lograrlo. Esta segunda formulación es insuficiente, el modelo de la cooperación no ha llegado aún a plantearse en forma "clara y distinta", ese es el desafío.

Finalmente, debe señalarse que tampoco el modelo de la cooperación da respuesta suficiente al desafío de la equidad. La mejora que requieren los centros educativos donde asisten los más pobres, sobretodo unidocentes y multigrados no puede sostenerse en la voluntad de sus docentes y padres de familia. Por eso el Proyecto Educativo Nacional plantea como primer objetivo de cambio en el Perú el de la equidad en la calidad y para lograrlo, si bien se reconoce que la participación comunal y la alianza con los docentes son factores clave, el papel del Estado es indispensable. Le corresponde asegurar las condiciones esenciales para el aprendizaje, lograr mejores docentes en esos centros educativos, apoyar-desarrollar capacidades en los docentes para enfrentar los retos pedagógicos que implican el aula multigrado o la enseñanza en diversas lenguas maternas, para vincular la educación en áreas rurales a las políticas sociales y a las políticas del desarrollo rural. ■



La necesidad de autonomía escolar es un consenso nacional hoy día: la Ley General de Educación la consagra

