

Indicadores de equidad

Acercar las políticas a las prácticas pedagógicas

José Luis Carbajo Ruiz

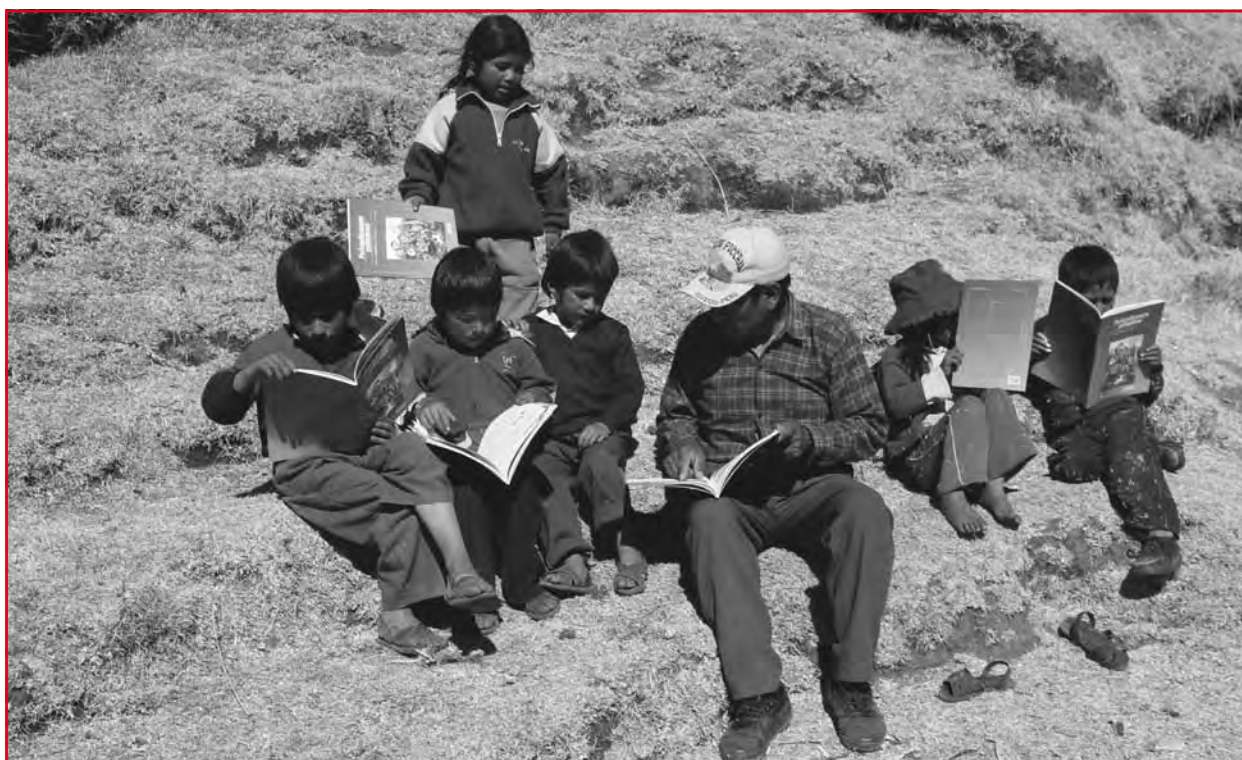
Tarea

Urge no perder de vista el impacto de las políticas en materia de educación que buscan promover la calidad y la equidad desde el sistema educativo, en las instituciones educativas (IE) y en la práctica pedagógica en el aula. Su efecto no se debe limitar a la superestructura, no se debe quedar en el discurso encandilador. En tanto tienen que incidir en la igualdad de oportunidades de acceso al conocimiento, las políticas educativas deben articularse con una voluntad institucional del Estado, de las distintas instancias del Gobierno, de los principales responsables de proveer los recursos y de monitorear los resultados.

Esta perspectiva orientada a construir una voluntad institucional y social involucra también a la sociedad civil, en especial a las organizaciones sociales y a las instancias de concertación educativa, como los Consejos Educativos Institucionales, las Redes, la Mesa de Educación y los Consejos de Participación Educativa. La meta común es la mejora de la calidad educativa, para lo que es necesario incidir en políticas de equidad y en la vigilancia ciudadana. La existencia de redes sociales con iniciativas educativas regionales y locales es clave para que el sistema educativo tenga referentes de diálogo constructivo, sea permeable al

cambio que afecte positivamente la vida cotidiana de cada uno de los actores educativos que conviven en las escuelas, y rompa con el círculo que profundiza las inequidades sociales.

Desde la Red PROPONE (Propuestas de Políticas Nacionales de Equidad en Educación) ambicionamos acercar las políticas educativas a la escuela y a las prácticas pedagógicas, institucionalizando procesos de equidad en educación en diversos ámbitos (aula, escuela, espacios local y regional), implicando a las instancias del Gobierno Nacional y a líderes sociales comprometidos con el cambio educativo.



Como Red, nos hemos propuesto elaborar indicadores de equidad en educación en los temas de: a) Acompañamiento a estudiantes y docentes para favorecer el acceso y la permanencia; b) Estrategias de integración de las condiciones socioculturales de los estudiantes; y, c) Liderazgo directivo en la labor pedagógica. Pensamos que es indispensable que los maestros y maestras, así como las autoridades educativas y líderes socioeducativos, puedan contar con un grupo de indicadores que los ayuden a evaluar su trabajo y a ver los avances que se van logrando en los aprendizajes y en las políticas educativas en relación con la equidad.

PROPONE es una comunidad de aprendizaje formada por ocho instituciones de cuatro países que tiene como objetivo institucionalizar en escuelas básicas y medias de Argentina, Colombia, Chile y el Perú, prácticas pedagógicas que garanticen la equidad en el acceso al conocimiento, e incidir en la implementación de políticas y programas públicos que incrementen la calidad de la escuela para grupos excluidos de ese derecho. En el Perú, la Red está compuesta por Tarea (Asociación de Publicaciones Educativas), el Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz (IPEDEHP) y Fe y Alegría 44.¹

■ **La búsqueda de la equidad y las políticas públicas**

La desigualdad social es, sin duda, uno de los factores que mejor explican las diferencias educativas: los pobres, los que viven en zonas rurales y los que tienen una

1 Para mayor información, véase la página web de la Red: <www.propone.com>.



PROPONE es una comunidad de aprendizaje formada por ocho instituciones de cuatro países que tiene como objetivo institucionalizar en escuelas básicas y medias.



cultura distinta de la ‘oficial’ son en nuestro país los sectores más vulnerables, y la mala calidad de la educación es uno de los reproductores de estas inequidades. Aunque las desigualdades escolares no se originan en el sistema educativo, este las agrava:

“En las últimas décadas, las interpretaciones sobre la desigualdad en la educación han pasado de un enfoque unidimensional más determinista a una visión multidimensional e interactiva. Está ampliamente constatado que las diferencias sociales y culturales de los alumnos condicionan su progreso educativo y los resultados que obtienen. El informe de la OCDE-CERI (1995) sobre los alumnos con riesgo de fracaso señala siete factores predictivos del bajo nivel escolar que están estrechamente relacionados con la desventaja social: pobreza, pertenencia a una minoría étnica, familias inmigrantes o sin vivienda adecuada, desconocimiento del lenguaje mayoritario, tipo de escuela,

lugar geográfico en el que viven y falta de apoyo social. Pero no existe una correspondencia estricta entre las desigualdades sociales y las desigualdades educativas. Hay otros factores, como la familia, el funcionamiento del sistema educativo y la propia escuela que pueden incrementar o disminuir estas desigualdades”.²

En un país tan desigual como el Perú, la equidad y la justicia en educación pasan por atender las brechas sociales y económicas de pobreza. Se trata entonces de prestar atención a las diferentes causas de la inequidad, entre ellas las políticas educativas. Necesitamos políticas intersectoriales que ataquen la situación de pobreza y tomen en cuenta la diversidad de las familias y la comunidad, para elevar sus condiciones de vida y conseguir así una mejora en la calidad de los aprendizajes. También, movilizar a los padres y madres de familia, a los líderes de las comunidades y de los gobiernos locales y los gobiernos regionales, a favor del desarrollo de políticas inclusivas que valoren la multiculturalidad.

Aun cuando no se puede dejar de lado las dificultades estructurales, una buena gestión en el sistema educativo, una comunidad educativa que se preocupa por lo que aprenden sus estudiantes o un maestro motivado tienen la posibilidad de hacer la diferencia en la mejora de los aprendizajes. El aula y la escuela son también

2 Marchesi, Álvaro; 2000; “Un sistema de indicadores de desigualdad educativa”. En Revista Iberoamericana de Educación n.º 23. Álvaro Marchesi es catedrático de Psicología Evolutiva de la Universidad Complutense de Madrid y ex secretario de Estado de Educación de España.

ámbitos en los que se pone en juego la equidad en el acceso al conocimiento. No es posible eludir las responsabilidades personales de los docentes y los compromisos específicos de las escuelas en la reducción de las desigualdades:

“Las reformas vividas, sus indicadores y la evaluación de sus logros, sin duda ponen en evidencia lo complejo que es incidir en cambios sustantivos en el sistema escolar, sin tocar a la vez otras dimensiones y aspectos propios de la sociedad en su conjunto. Si bien es cierto que es difícil disponer de sistemas educativos equitativos en sociedades desiguales y con graves brechas entre ricos y pobres, los sistemas educativos tienen la posibilidad y la capacidad para disminuir desigualdades y brechas de manera importante.”³

Desde la Red PROPONE queremos insistir en la promoción de la igualdad de oportunidades en la escuela pública, en la necesidad de que todos los que están directamente relacionados con los estudiantes y con su entorno local y regional influyan en los sistemas educativos. No obstante, este reconocimiento no puede llevarnos a olvidar la responsabilidad del Gobierno Nacional en su rol de liderazgo y promotor de igualdad de oportunidades de todos los peruanos.

El docente, los padres de familia y las autoridades educativas locales y regionales son, todos, actores activos e importantes en la promoción de la igualdad de oportunidades. Lo que hagan o dejen de hacer va a impactar en los niños y niñas; ellos pueden crear un clima agradable para el aprendizaje en la escuela, desarrollar una educación

intercultural, incorporar la cultura local, desarrollar estrategias para la permanencia de estudiantes más vulnerables, permitir el ejercicio ciudadano en la escuela, etcétera.

Indicadores de equidad

La Red se ha propuesto elaborar instrumentos de evaluación que puedan ser monitoreados por los actores responsables de las IE y de las instancias intermedias del sector educativo, así como por líderes socioeducativos locales y regionales, a partir de indicadores que permitan hacer un seguimiento de las políticas de equidad consignadas en la Constitución Política del Estado, la Ley General de Educación y el Proyecto Educativo Nacional. Además, estos instrumentos deben ayudar a determinar con mayor precisión los resultados de nuestro sistema educativo.

Los llamamos indicadores de equidad porque buscan incidir en la implementación de políticas y pro-

gramas públicos que incrementen la calidad de la escuela, así como en las prácticas pedagógicas que garanticen el acceso al conocimiento de los grupos excluidos de ese derecho. Estos indicadores buscan proporcionar información sobre las desigualdades que se originan en el sistema educativo, para que las comunidades educativas tengan la posibilidad de cuestionarse su rol en la construcción de la equidad y modificar sus procesos, relaciones y prácticas pedagógicas.

Miramos los indicadores también como instrumentos movilizadores para mejorar la gestión educativa y la práctica pedagógica. Hemos puesto nuestra atención en los campos del Estado, la IE, el aula y la comunidad, y en las dimensiones de acceso y permanencia, proceso pedagógico, gestión y liderazgo, y resultados. Del mismo modo, hemos tenido en cuenta las zonas urbana y rural, la cultura y el género, y la situación de vulnerabilidad de los estudiantes.



3 Texto del Proyecto de 2008 de la Red PROPONE.

Matriz de indicadores

	Estado	Institución educativa	Aula	Comunidad
Acceso y permanencia	- Inversión educativa - Condiciones de vida, salud, alimentación - Condiciones para el aprendizaje	- Situaciones de riesgo - Condiciones de llegada		- Liderazgo pedagógico - Participación
Proceso pedagógico		- Requerimientos de gestión	- Interacción maestro-estudiante	- Expectativa y rol de las familias y el entorno comunal
Gestión y liderazgo		- Iniciativas de actores educativos: director, tutores	- Liderazgos en la interacción educativa cotidiana Maestros, estudiantes	- Rol de las organizaciones de la comunidad en vigilancia y participación
Resultados	- Monitoreo de metas en las planificaciones del Estado: Plan de la Infancia, Educación para Todos	- Logros en metas específicas de promoción y atención	- Cumplimiento de expectativas de los estudiantes	

Como se puede ver, no tenemos indicadores en todos los campos, porque la selección y formulación ha sido un proceso complejo. Hemos procurado identificar aquellos que se puedan evaluar con instrumentos sencillos; que el acopio de información y su análisis no impliquen un proceso engorroso y burocrático; que puedan ser usados por las IE, las instancias intermedias del sector educativo y la comunidad educativa organizada local.

En esta oportunidad nos interesa que los indicadores incidan en cambios positivos en las IE, en el docente, en los padres de familia, en los líderes socioeducativos; que

Los llamamos indicadores de equidad porque buscan incidir en la implementación de políticas y programas públicos que incrementen la calidad de la escuela.

les den la posibilidad de reflexionar sobre su práctica pedagógica y evaluar si están aportando o no a la equidad de la educación; que les permitan calificar a su demanda; que los ayuden a construir argumentos para exigir al Estado y al sistema educativo mejores condiciones para garantizar el derecho a la educación con equidad.

Indicadores seleccionados

Presentaremos solo algunos de los indicadores elegidos con sus respectivas hipótesis de equidad, para darnos una idea de la manera como los hemos formulado. El proceso de elaboración de los indicadores nos ha permitido recoger la opinión de directores, docentes y especialistas de la región Cusco y de los distritos de Lima Norte. También han participado en su definición las ocho instituciones que conforman la Red PROPONE.⁴

Tenemos una propuesta de indicadores, pero estos todavía no son los definitivos. Estamos en una fase de discusión con los docentes, directores y especialistas sobre su viabilidad en las escuelas. Con el fin de valorar la pertinencia de los indicadores, hemos elaborado un formato o dispositivos para recoger y sistematizar la información y evaluar los cambios que se están promoviendo en el sistema educativo y en la comunidad educativa local.

4 La Red PROPONE está integrada por: Argentina: FLACSO y Universidad Nacional General Sarmiento. Chile: Asociación Chilena Pro Naciones Unidas y el Centro de Investigaciones y Desarrollo Educativo. Colombia: Empresarios por la Educación y Fe Alegría. Perú: Tarea, IPEDEHP y Fe Alegría 44.

■ Indicadores e hipótesis de equidad⁵

Indicador: Gasto público distrital per cápita en educación básica, de acuerdo con los niveles educativos.

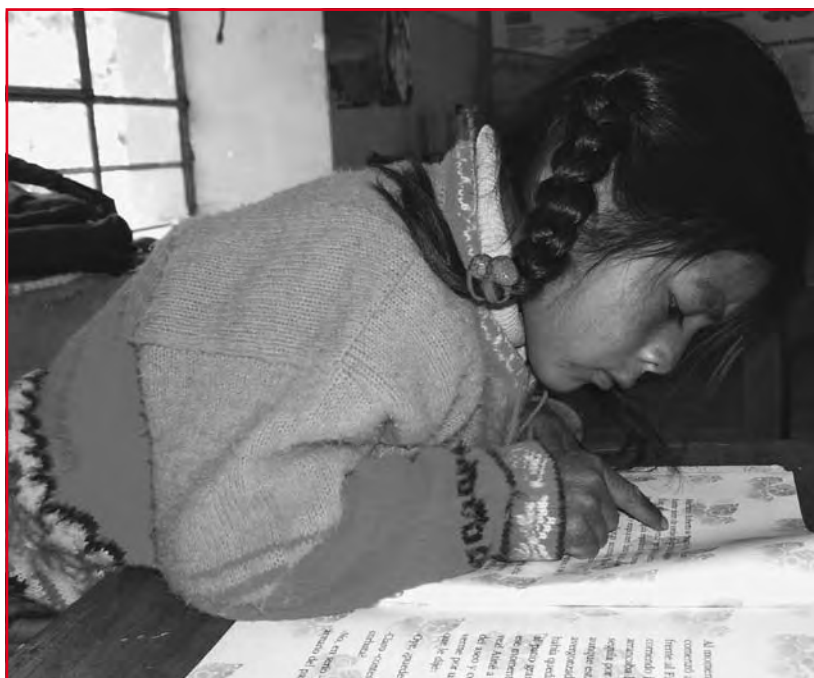
Hipótesis: El logro de los principales objetivos educativos se halla condicionado por los recursos que se asignan a la educación y por la efectividad del empleo de estos. El limitado presupuesto disponible obliga a decidir entre alternativas de gasto de modo de maximizar la cobertura del sistema educativo sacrificando muchas veces la gestión orientada a la equidad y la calidad.

Indicador: Número promedio de horas de clase que no contaron con una plaza debidamente cubierta, según nivel educativo. **Hipótesis:** En la medida en que el Estado cumpla con plazas requeridas por la IE, facilitará la igualdad de oportunidades para educarse de niños que estudian principalmente en zonas rurales.

Indicador: Planes de estudios de aula han incorporado contenidos referentes a la cultura y costumbres locales. **Hipótesis:** Si la cultura local está presente en el aula, se facilitan aprendizajes significativos y se amplía el acceso al conocimiento de igual calidad.

Indicador: Instrumentos institucionales de gestión curricular incluyen referencias a necesidades diferenciadas de grupos específicos. **Hipótesis:** Si los estudiantes con necesidades diferenciadas son atendidos con una gestión curricular pertinente, tendrán mayor oportunidad de acceder al conocimiento.

5 Para la elaboración de indicadores y las hipótesis de equidad hemos contado con la asesoría de Marcela Trilce Aliaga Chahud.



Indicador: Informes de evaluación reportan el progreso cualitativo de los estudiantes. **Hipótesis:** La existencia de procedimientos establecidos para hacer un registro individualizado del progreso de los estudiantes aporta a la creación de nuevas estrategias pedagógicas, y amplía las posibilidades de acceso igualitario al conocimiento.

Indicador: Se usan sistemáticamente las evaluaciones internas y externas en espacios de reflexión pedagógica. **Hipótesis:** El análisis cualitativo de las evaluaciones internas y externas entre docentes y directivos incide en la reflexión pedagógica institucional, y genera propuestas de cambios en la gestión educativa monitoreadas por los mismos actores, con lo que aumenta las posibilidades de mejoramiento de los aprendizajes.

Indicador: Número de computadoras por alumno, según nivel. **Hipótesis:** El equipamiento informático de las IE está relacionado tanto con la calidad educativa como con la equidad, puesto que revela las

brechas en el acceso a medios de enseñanza que hoy en día resultan fundamentales. Un mayor acceso a herramientas informáticas significará una mayor oportunidad de aprendizaje.

Indicador: Porcentaje de niñas que asumen liderazgo en el aula y la escuela, según nivel. **Hipótesis:** Resulta importante conocer la medida en que las niñas van asumiendo roles de liderazgo y evidenciando de esta manera la equidad de género en las relaciones propias de la convivencia en el aula y la escuela.

Indicador: Institucionalización de un espacio de coordinación y gestión participativa de la educación local. **Hipótesis:** La equidad educativa trasciende la responsabilidad de la IE y alcanza a todo el contexto social en el que esta se desempeña. En la medida en que este contexto asuma como prioridad de la agenda pública los desafíos de la equidad educativa, habrá mayores posibilidades para su realización.

Indicador: Porcentaje de deserción (respecto de los matriculados) según sexo, ubicación de su vivienda y lengua materna. *Hipótesis:* IE que cuentan con un buen registro de las razones de la deserción podrán desarrollar estrategias de gestión que permitan ayudar a los grupos más vulnerables y excluidos a culminar su escolaridad.

Como se puede ver, en esta oportunidad solo presentamos diez indicadores para mostrar el trabajo que estamos realizando. La Red PROPONE Perú ha elaborado una matriz de 26 indicadores, cada uno de ellos con su respectivo formato o dispositivo. Estamos todavía en la fase de consulta, precisión y pertinencia. Y aunque todos tienen validez nacional, algunos están más vinculados a las escuelas rurales y otros a aquellas que se ubican en los sectores urbanos populares.

■ **Algunas conclusiones**

La construcción de indicadores educativos que buscan incidir en la equidad debe hacerse en el marco de las políticas educativas y los retos formulados por la Ley General de Educación, el Consejo Nacional de Educación, el Plan de Educación para Todos y los proyectos educativos regionales y locales, para fortalecer la voluntad social y política de cambio en educación y para repensar estrategias pedagógicas y de gestión educativa que vinculen la preocupación por los problemas de pobreza e inequidad nacional con el quehacer educativo en el aula y la escuela.

Si bien tenemos como objetivo elaborar y validar indicadores de equidad que permitan a las instituciones educativas conocer el grado en que sus procesos pedagógicos generan equidad en el acceso al



conocimiento para los más excluidos, el desafío consiste en generar una metodología para su aplicación y seguimiento, que ayude a tomar decisiones en la búsqueda de una estrategia de estandarización en un país tan diverso como el nuestro. Proponer y concertar al interior del sistema educativo sobre la necesidad de construir indicadores de equidad en los campos de la escuela, el aula y la comunidad educativa, para medir la responsabilidad y el efecto de las políticas educativas en la gestión y en las prácticas pedagógicas, es otro desafío. Es necesario evaluar las políticas educativas del Gobierno no solo por lo que propone, sino también por lo que hace, por los recursos que dispone y por los resultados en las escuelas públicas. Necesitamos también profundizar el conocimiento y las prácticas de equidad en escuelas situadas en contextos de pobreza rural y urbana, bilingües, en escuelas

multigrado y unidocentes, para contribuir al fortalecimiento de los sistemas educativos. Establecer indicadores de equidad en los procesos pedagógicos será un aporte teórico y un desafío político para que la escuela y la comunidad educativa local constituyan actores relevantes al momento de pensar e implementar cambios en el sector Educación y en los distintos niveles de gobierno educativo.

Finalmente, no debemos perder de vista los indicadores producidos por el sector educativo y otras instancias de concertación como la Mesa de Lucha contra la Pobreza u otras instituciones del país que hacen seguimiento a las políticas y proyectos educativos, afines a los temas trabajados por la Red PROPONE. Necesitamos articular nuestro trabajo con los procesos educativos, sociales y políticos en marcha, para tener una mejor posibilidad de incidencia política. ■