

Presentación

Durante la segunda mitad del siglo XX el Perú logró una notable ampliación de su sistema educativo. Así, mientras en 1940 la tasa de analfabetismo llegaba a 57% y la población adulta tenía 1,9 años de escolaridad, en 1999 el analfabetismo bajó a 12% y la escolaridad subió a 8,7 años. Para fines del siglo, la instrucción primaria llegó a casi la totalidad de los niños, la secundaria al 80% de los jóvenes, y la superior al 30% de los adultos de 17 a 25 años.

En los años noventa, el gasto público en educación creció sustantivamente, pasando de US\$ 795 millones en 1993 a US\$ 1.623 millones en el año 2000. Sin embargo, hacia este último año, dicho gasto representaba solo el 3,3% del PBI, cifra significativamente inferior al promedio de 4,5% en América Latina. En el ranking internacional del Banco Mundial, el Perú ocupa el puesto 15 en materia de cobertura del sistema educativo, pero tan solo el puesto 118 con respecto al gasto público en educación como proporción del PBI. Varios factores explican esta aparente paradoja entre una cobertura masiva y un gasto estatal reducido. Quizás el más importante ha sido la caída del salario real de los maestros, que en el año 2000 representó solo un tercio del nivel pico alcanzado por el magisterio en 1973. Asimismo, cabe mencionar que las familias han movilizado importantes recursos (un 2% del PBI) hacia la educación de sus hijos, en parte como respuesta al deterioro de la educación pública.

Según la Evaluación Nacional 2001 del Ministerio de Educación, basada en pruebas de rendimiento tomadas en 1.200 colegios, solo uno de cada cuatro estudiantes de sexto de primaria lograron superar el estándar mínimo de comprensión de textos verbales. En el área matemática, una cuarta parte de los alumnos del mencionado grado no pudieron resolver problemas aritméticos elementales. En suma, el Perú logró masificar la cobertura, pero desatendiendo la calidad de la educación pública. Además, persisten desigualdades en el acceso entre las áreas urbanas o rurales y según género; diferencias importantes en la deserción escolar entre ambas áreas; y una marcada diferencia de calidad entre la educación privada y la pública, así como entre la de habla autóctona y la de habla hispana.

Dentro de este contexto, el CIES busca contribuir con el diseño y ejecución de políticas educativas orientadas a mejorar la calidad y disminuir las desigualdades. Así, en el primer semestre de 2002, el CIES encomendó dos estudios para identificar una agenda de investigación de corto y mediano plazo. Ambos documentos sirvieron de base para el desarrollo de dos talleres (febrero y abril de 2002), que reunieron a representantes de la comunidad académica, del Ministerio de Educación y de la cooperación internacional, con la finalidad de perfeccionar la agenda y establecer una red de investigación en educación. Los tres primeros artículos de esta edición resumen las ponencias y comentarios de los panelistas del primer taller.

Luis Guerrero (MED) aborda el tema de la disociación entre la formulación de políticas y la investigación, analizando sus principales causas. Para resolver este problema, sugiere algunos criterios. Por ejemplo, los cuadros técnicos del Ministerio, cuya función radica en plantear las políticas, deberán recibir entrenamiento e información para que desarrollen su función de manera óptima. Es aquí donde la comunidad de investigación podrá aportar su conocimiento.

Manuel Bello (UPCH) presenta un conjunto de temas de investigación a partir de la revisión crítica de los Lineamientos de Política Educativa publicados por el Ministerio de Educación (MED).

Enfatiza la necesidad de establecer una relación entre los investigadores y los gestores de políticas educativas, para evitar cometer errores predecibles en las políticas. Entre los temas que sugiere investigar resaltan los aspectos de calidad y equidad de la educación; la construcción de una tipología de centros educativos; los procesos de participación; el fortalecimiento institucional; las mejores prácticas en las escuelas; y el desempeño docente.

A continuación, Economía y Sociedad resume los comentarios de los panelistas del Taller, José Rodríguez (MED), Juan Ansión (PUCP) y Santiago Cueto (GRADE), así como el diálogo entre los participantes. Los comentarios giran en torno al grado de participación del Ministerio dentro de la agenda educativa. Si bien este es un actor importante, no debe ser el único. La alta rotación de funcionarios en el Servicio Público puede llevar a que temas que son considerados prioritarios en el corto plazo no lo sean en el mediano o largo plazo. Así, no se debe perder de vista los avances en la teoría educativa y los logros de la investigación internacional.

Los otros dos artículos sintetizan trabajos desarrollados por el CIES, con el auspicio de la cooperación canadiense, ACDI e IDRC. El estudio de Jaime Saavedra (GRADE) analiza la situación laboral de los maestros respecto de otros profesionales. A pesar de que los maestros están mal pagados, la oferta de docentes se ha incrementado sustancialmente a lo largo de las últimas décadas. Las razones detrás de este crecimiento radican en algunas características propias de la profesión como la flexibilidad de horarios o la estabilidad laboral, en la práctica, perpetua. Si se considera el número de horas trabajadas y el número de días libres al año, no existe evidencia que los maestros obtengan un salario distinto al de otros profesionales con características similares. Además, las maestras ganan más por hora que lo que ganan las mujeres en otras profesiones semejantes.

Finalmente, la investigación de Cybele Burga (CEDEP) y Martín Moreno (GRADE) analiza el subempleo profesional (entendido como la discordancia ocupación – profesión) en el Perú Urbano y las consecuencias de la existencia de dicha discordancia ocupacional en términos de los ingresos de los trabajadores. Los resultados apuntan hacia la existencia de un subempleo profesional importante en el sector de estudios universitarios completos y a un deterioro en los ingresos de aquellos que no realizan una ocupación para la que fueron entrenados específicamente.

Carlos Eduardo Aramburú
Director Ejecutivo

Javier Portocarrero Maisch
Director Adjunto

El Ministerio de Educación (MED de aquí en adelante), por primera vez en muchos años, ha hecho público un documento en el cual presenta a la sociedad civil los lineamientos que guiarán la política educativa durante el actual quinquenio. Estos lineamientos se han propuesto pensando en la necesidad de construir un sistema educativo de calidad que sea accesible a los de menores recursos y que prepare a las nuevas generaciones para ejercer una ciudadanía capaz de construir democracia y producir bienestar. Así, se apuesta por un cambio orgánico y sostenible del sistema educativo nacional hacia estándares básicos de calidad, equidad, descentralización y democracia.

El sistema educativo, hoy, es centralista y excluyente, está anclado en tradiciones improductivas e incluso perjudiciales, y es poco permeable a la dinámica social. Por ello, las estrategias de intervención deben estar basadas en un conocimiento preciso de las características, problemas y posibilidades de cambio del sistema. Por lo tanto, la investigación resulta vital para generar políticas adecuadas.

De esta manera, el desafío actual tiene dos frentes. Por el lado de la investigación, se requiere producir información y generar nuevos conocimientos sobre las diversas realidades educativas del país para nutrir el diseño y la gestión de políticas educativas exitosas. Por el lado de las políticas, es indispensable establecer una manera de diseñar y gestionar políticas educativas que obligue a técnicos, planificadores y funcionarios a tomar sistemáticamente en

cuenta esta información y estos conocimientos.

La disociación existente entre formulación de políticas e investigación

Es cierto que, generalmente, las decisiones de política educativa se toman a partir de una evaluación de las necesidades reales existentes y de las expectativas de los responsables de la gestión política del sistema. Sin embargo, no siempre se toman sobre la base de una información actualizada, reflexionada, suficientemente amplia y consistente. El principal problema radica en que la investigación y la formulación de políticas no hayan trabajado juntas y que, por el contrario, hayan estado constantemente disociadas.

¿Por qué se ha dado este divorcio entre las políticas y la investigación? En primer lugar, porque las iniciativas de investigación parecen haber partido de los propios investigadores, organismos multilaterales o, en el mejor de los casos, de algunos planificadores individuales del MED, pero no partieron de los técnicos y funcionarios a cargo de los procesos de decisión y ejecución. Es decir, el problema es más bien estructural y no de personas.

En segundo lugar, la decisión de uso de sus resultados, de no haber una presión externa, está sujeta a la voluntad y tiempo de los funcionarios que reciben los informes. Generalmente, se da prioridad a

«(...) las estrategias de intervención deben estar basadas en un conocimiento preciso de las características, problemas y posibilidades de cambio del sistema. Por lo tanto, la investigación resulta vital para generar políticas adecuadas»

las urgencias administrativas, lo cual impide realizar una lectura detenida y un discernimiento crítico de las investigaciones.

En tercer lugar, porque los equipos técnicos actúan fuertemente presionados a responder por la efectividad inmediata de las tareas que realizan, las metas que logran y los plazos que cumplen. No se realiza un análisis de impacto de sus acciones y, así, no se dispone de un análisis cualitativo de los procesos de ejecución. En este contexto, la información cualitativa proveniente de la investigación no tiene campo para ser usada.

1/ Resumen de la ponencia *Lineamientos de la actual política educativa del Estado peruano y sus necesidades de articulación con la investigación científica* (12 de febrero de 2002). El autor es Presidente de la Comisión Técnica de Educación Inicial del Vice Ministerio de Gestión Pedagógica.

«El principal problema radica en que la investigación y la formulación de políticas no hayan trabajado juntas y que, por el contrario, hayan estado constantemente disociadas»

Finalmente, porque los técnicos y funcionarios, por lo general, no están formados en el diseño, análisis y gestión de políticas educativas nacionales. Sus niveles de especialización les permiten elaborar análisis y propuestas en los ámbitos de su dominio (currículo, materiales educativos, construcción de pruebas, tecnologías de información, etc.), pero no necesariamente los facultan para plantear o evaluar estrategias dirigidas a generar procesos de cambio.

Objetivos estratégicos planteados por el MED

Los lineamientos de acción de la nueva política educativa han sido contruidos en torno a cuatro objetivos estratégicos que el MED ha definido para los próximos cinco años. Estos cuatro objetivos estratégicos son los siguientes:

1. *Formar niños y jóvenes como personas y ciudadanos capaces de construir la democracia, el bienestar y el desarrollo nacional, armonizando este proyecto*

colectivo con su propio proyecto personal de vida.

Para avanzar en esa dirección, se plantea dos objetivos específicos. En primer lugar, se debe hacer énfasis en los aspectos sociales y emocionales de los estudiantes como base del desarrollo personal y ciudadano en todos los niveles educativos. En este campo, la investigación debe determinar qué instrumentos o metodologías pueden desarrollar las habilidades sociales de los alumnos y qué factores provocan comportamientos antisociales. En segundo lugar, se deben reorganizar los centros educativos con el fin de recobrar el respeto, la práctica y promoción de valores ciudadanos esenciales. Para ello, es labor de la investigación analizar el estado de la participación de docentes, padres y alumnos, así como identificar comportamientos autoritarios en los centros educativos.

2. *Lograr una educación básica de calidad accesible a los niños, jóvenes y adultos de menores recursos. Es decir, garantizar que los que menos tienen no continúen recibiendo una educación de tercera categoría ni sigan exhibiendo los peores índices de rendimiento escolar.*

Por un lado, esto implica mejorar la calidad de la educación pública, especialmente en las zonas rurales. Para ello, la investigación debe generar conocimiento con respecto a las características culturales y sociales particulares de cada región, de modo que esta información sea recogida e incorporada al momento de diseñar las políticas. Por otro lado, para garantizar la equidad en el acceso a educación de calidad, deben también tomarse en cuenta las implicancias que tienen las diferencias culturales en los modos de aprendizaje. Asimismo, resulta fundamental ase-

gurar la permanencia de los alumnos más pobres y la calidad de sus logros, para lo cual debe estudiarse la mejor manera de articular la educación con los servicios de alimentación y de salud.

3. *Fortalecer los centros educativos públicos, asegurándoles autonomía en el marco de un proyecto educativo nacional común, una auténtica democracia interna y calidad en sus resultados de aprendizaje.*

Para avanzar en esa dirección están planteados dos objetivos específicos: renovar la imagen pública de la escuela gestionada por el Estado y descentralizar, democratizar y moralizar la gestión educativa en todo el ámbito nacional. Es importante, entonces, detectar y analizar experiencias exitosas de gestión educativa y participación democrática en los centros educativos, tanto en el nivel local como regional.

4. *Mejorar drásticamente la calidad del desempeño laboral de los docentes en función de estándares básicos y su misma condición profesional, sobre la base de un nuevo diseño de la carrera magisterial.*

Para alcanzar este objetivo se está planteando mejorar las remuneraciones y condiciones laborales, diseñar una carrera pública magisterial basada en el mérito, antes que en la antigüedad, promover un sistema de formación continua y darles facilidades e incentivos para la investigación y la sistematización de su propia práctica. En este campo, la investigación también tiene la responsabilidad de detectar y analizar experiencias educativas exitosas en el nivel de los docentes, así como introducirse en la realidad de estos para comprender mejor sus características, recursos, entre otros.

El reto de integrar la toma de decisiones y la investigación

Actualmente se ha generado un amplio consenso en torno a la necesidad de contar con información que contribuya de manera efectiva a la toma de decisiones de política educativa. Pero, ¿cómo puede lograrse que la investigación nutra de manera efectiva y sistemática a la toma de decisiones? No hay fórmulas ganadoras, pero es necesario ensayar algunas. Por lo pronto, pueden proponerse algunas consideraciones para la agenda:

- Identificar y formular problemas, preguntas, hipótesis de investigación o simplemente necesidades de información calificada, constituye un arte en el cual los técnicos y funcionarios del MED, sea cual fuese su ámbito de especialización, necesitan ser entrenados de manera ineludible.
- Los cuadros técnicos que tienen la responsabilidad de formular y proponer políticas educativas nacionales necesitan recibir una formación básica para que puedan desarrollar su función de manera óptima.
- Es necesario reconocer que quienes toman decisiones de política en el más alto nivel, manejan tiempos incompatibles con los tiempos de los investigadores. Es probable, por ello, que muchos de ellos continúen adaptándose sobre la base de su experiencia, sus conocimientos previos, su evaluación de las circunstancias y la confianza depositada en sus especialistas, además de su necesario "olfato político".
- Los técnicos especialistas, sin embargo, no pueden permitirse

«(...) las instituciones académicas que desarrollen investigaciones específicas por encargo del propio MED, deben encontrar en sus términos de referencia la formulación expresa de recomendaciones de política a partir de sus hallazgos. No deben limitarse a comunicar sus resultados a los funcionarios, sino que deben diseñar propuestas de política sobre la base de ellos»

esa licencia. Del mismo modo como el sistema obliga, bajo penalidad, que se elaboren reportes sistemáticos de los gastos y acciones efectuadas en formatos administrativos preestablecidos, en el ámbito de las políticas necesita volverse ineludible la elaboración de reportes cualitativos y documentados, tanto de las evaluaciones de las acciones ejecutadas como del proceso de elaboración de propuestas específicas de política educativa.

- Puede ser útil que cada oficina nacional se especialice en buscar y sistematizar información

relevante para las necesidades propias de sus programas. Una eventual centralización de su papel en una instancia única, puede producir rápidos congestionamientos y retardar el tiempo de retorno.

- Finalmente, las instituciones académicas que desarrollen investigaciones específicas por encargo del propio MED, deben encontrar en sus términos de referencia la formulación expresa de recomendaciones de política a partir de sus hallazgos. No deben limitarse a comunicar sus resultados a los funcionarios, sino que deben diseñar propuestas de política sobre la base de ellos.
-

La agenda de investigación que aquí se presenta nace de la revisión crítica de los Lineamientos de Política Educativa (LPE) publicados por el Ministerio de Educación (MED de aquí en adelante). La lectura académica de una propuesta de acción política como esta no puede limitarse a la identificación de necesidades de investigación para iluminar el diseño operacional, la realización exitosa y la evaluación de las propuestas. Implica, además, revisar los supuestos y evidencias que subyacen a los propósitos, la validez de los diagnósticos, la consistencia entre las intenciones declaradas y los objetivos estratégicos propuestos, el fundamento de las opciones y prioridades establecidas, y la potencialidad de las actividades previstas.

En las siguientes líneas se presenta un análisis de los LPE y de la investigación que hace falta para mejorar, corregir o completar algunos de sus planteamientos, para orientar su ejecución o para monitorear y evaluar los procesos y resultados de su realización. El orden de la exposición se basa en la estructura del documento de los LPE.

Desafíos de la educación

El documento publicado por el MED inicialmente reconoce que el Perú enfrenta un serio problema de desintegración interna, no solo por su gran diversidad étnica y cultural, sino sobre todo por sus altos índices de pobreza y desigualdad. Sin embargo, cuando trata sobre los desafíos a los que debe responder la educación nacional, solamente se toman en

cuenta los grandes procesos mundiales como la globalización, y no se explicitan los retos que nacen de los grandes problemas nacionales. Asimismo, aunque su título, *Educación para la democracia*, parece señalar una orientación general, el documento carece de objetivos generales que muestren a qué grandes tareas nacionales se espera que contribuya la educación y en qué modo. Sin esta claridad de propósitos, será difícil evaluar posteriormente la eficiencia de las políticas.

La agenda para la investigación tendría que privilegiar la aclaración del papel, las potencialidades y las limitaciones de la educación en los procesos nacionales de desarrollo, como parte de una política social integral, así como el estudio de los objetivos nacionales que deberían orientar la selección de prioridades de acción y las estrategias de intervención en el sector.

Resulta fundamental, asimismo, que se aprenda de las lecciones históricas de las políticas educativas en el Perú, de modo que sirvan de sustento para las propuestas actuales. Los LPE solamente toman como contexto histórico el pasado inmediato y se proyectan hacia el quinquenio 2001-2006. Sin embargo, existe una rica y extensa experiencia nacional en materia de políticas educativas, de ensayos, reformas, estrategias e improvisaciones que debe ser rescatada y comprendida. La investigación histórica ayudaría a discernir entre los aciertos y los errores, el sentido y el impacto social profundo de ciertas iniciativas. A propósito de ello, cabe formularse las siguientes preguntas: ¿qué es lo

«(...) el documento carece de objetivos generales que muestren a qué grandes tareas nacionales se espera que contribuya la educación y en qué modo»

nuevo, en un sentido histórico, en las políticas propuestas? ¿Qué antecedentes permiten confiar en que esta vez las políticas propuestas sí tendrán éxito?

El diagnóstico de la realidad educativa actual

El diagnóstico de la realidad educativa en el documento LPE se desarrolla en cinco ámbitos: la escuela, el sistema educativo, los niveles y modalidades educativas, los docentes y la escuela pública. Estos campos se utilizarán también aquí para plantear la agenda de investigación.

1/ Resumen de la ponencia homónima presentada en el taller de educación (12 de febrero de 2002). El autor es Decano de la Facultad de Educación de la Universidad Peruana Cayetano Heredia.

La organización y gestión de la escuela

La investigación debe establecer una tipología de los centros educativos, referida no solo a los aspectos administrativos formales y de tamaño, sino sobre todo a sus características cualitativas y organizativas, fortaleza institucional, prácticas de gestión, grado de participación de los docentes y la comunidad, iniciativa pedagógica, etc. Esta tipología debe permitir estudiar la relación entre los diversos modelos de gestión que existen y la calidad de los procesos pedagógicos, la eficiencia y los resultados de los centros educativos en cada tipo de contexto y de realidad educativa.

La gestión de la escuela, asimismo, está determinada por la organización del sistema educativo en su conjunto. Por eso, tanto las escuelas como los órganos intermedios del MED tendrían que ser estudiados con el fin de distinguir las condiciones y prácticas concretas que puedan haber favorecido el desarrollo de experiencias innovadoras exitosas, el fortalecimiento institucional y la obtención de mejores logros educativos en algunas escuelas.

La estructura del sistema educativo

Los problemas de cobertura, pertinencia y articulación entre los niveles de la educación peruana, además de los aportes de la educación comparada y de la investigación internacional, obligan a considerar el tema de la estructura del sistema educativo en la agenda para la investigación en el Perú. Si bien para el MED el asunto parece estar resuelto, existen cuestiones importantes por definir.

En efecto, en este campo, la investigación tiene importantes pre-

«El fracaso en el logro oportuno de aprendizajes esenciales como la lectura comprensiva, es un grave problema que necesita ser delimitado, descrito, analizado y explicado»

guntas por responder que deben servir para orientar la política educativa en el futuro. ¿Cómo atender las necesidades educativas de los niños y niñas de 0 a 3 años? ¿Qué papel asumiría el MED, qué le tocaría a las familias y qué a otros programas sociales dirigidos a este grupo de edad? ¿Deben mantenerse los programas no escolarizados de educación inicial para atender a niños de 4 y 5 años? ¿Conviene establecer, como se ha hecho en otros países, un nivel educativo para los niños entre 4 y 8 años, especializado en el desarrollo de capacidades de comunicación, convivencia y aprendizaje independiente? ¿Conviene mantener la actual división o debe adoptarse una definición de “educación básica” que incluya educación inicial, primaria y parte de la secundaria, como muchos otros países han hecho?

Los niveles y modalidades educativas

Al margen de la posibilidad de cambiar la estructura educativa y

modificar sus niveles, como se planteó en el punto anterior, la investigación debe estudiar las experiencias existentes para recoger las lecciones que de ellas se derivan.

Es necesario consolidar y complementar los estudios realizados sobre los Programas No Escolarizados de Educación Inicial (PRONOEI), para llegar a conclusiones consistentes acerca de su eficacia. Asimismo, se deben elaborar indicadores verificables, medios e instrumentos para evaluar la calidad en los procesos y resultados de la educación, así como evaluar los efectos que en ellos tienen el desempeño de los docentes, la disponibilidad de materiales, el contexto social y familiar, y las condiciones en las que los niños y niñas llegan a la escuela.

El MED parece no tener un diagnóstico claro de la realidad de la educación primaria pública. Las pruebas aplicadas a los alumnos por el LLECE-UNESCO y por la Unidad de Medición de la Calidad del MED arrojaron resultados preocupantes sobre los logros de aprendizaje, tanto por los bajos promedios nacionales con respecto a los latinoamericanos, como por las enormes desigualdades en los resultados. Hasta ahora no se ha aprovechado suficientemente la información aportada por estas pruebas ni los datos complementarios sobre factores asociados al rendimiento.

Los temas de la repetición, el bajo rendimiento y la deserción están ausentes en la sección de diagnóstico de la educación primaria. Según el propio MED, de cada 1.000 niños que inician sus estudios primarios solo 773 terminan el sexto grado; de ellos, la mayoría repite grado dos o tres veces antes de culminar la primaria. El fracaso en el logro oportuno de aprendizajes esenciales (como la lectura com-

«(...) algunos estudios muestran que el gasto del Estado por alumno es menor en los departamentos más pobres y que las familias de menores ingresos aportan proporcionalmente más a la educación de sus hijos»

prensiva, indispensable para acceder a nuevos aprendizajes), es un grave problema que necesita ser delimitado, descrito, analizado y explicado para que se puedan diseñar estrategias correctivas o complementarias para superarlo.

El documento de los LPE destaca el grave desajuste entre lo que se aprende en la educación secundaria y lo que la sociedad exige a sus egresados. Es importante reconocer que el desajuste se origina tanto desde el lado de los colegios como de los ámbitos sociales que esperan a los jóvenes al terminar la secundaria: un mercado laboral poco estructurado y muy limitado, además de una oferta excesiva, y desigual en calidad, de opciones para la educación superior. También existen otros aspectos problemáticos de la educación secundaria que merecerían ser considerados en el diagnóstico: la violencia juvenil dentro y fuera de los colegios, la deserción, el trabajo en condiciones precarias, los embarazos adolescentes, entre otros. La investigación puede ayudar a diseñar y validar propuestas educa-

tivas que afirmen la autoestima de los adolescentes y su capacidad de construir proyectos personales valiosos y realizables.

Existen –en el propio MED y con apoyo internacional– algunas iniciativas importantes para el mejoramiento de la calidad de los institutos tecnológicos, que habría que sistematizar y recuperar. Sería adecuado además identificar las necesidades de información y conocimiento para el desarrollo de este nivel educativo, en correspondencia con las demandas proyectadas del mercado ocupacional y con las necesidades de las regiones del país.

Finalmente, la realidad de la educación rural merece una atención particular, no solo en cuanto al diagnóstico de la capacidad de gestión local; sino también a la evaluación de la pertinencia del modelo escolar urbano en una realidad con patrones culturales, modos de producción y estilos de vida radicalmente diferentes.

Los docentes

Los docentes son protagonistas de cualquier proceso de reforma educativa, por lo cual deben ser considerados como uno de los factores más importantes. Su situación requiere ser estudiada desde diversas aproximaciones que cubran los aspectos económicos, culturales, profesionales, sociales, psicológicos, educativos, etc. Asimismo, debe estudiarse el gremio de profesores, que se encuentra en proceso de formación y que presenta problemas de diversa índole: el predominio cuantitativo de los titulados es reciente, su formación profesional presenta serias deficiencias, cuentan con pocas asociaciones académicas y profesionales, carecen de identidad institucional, etc. Tanto la investigación acerca de los docentes como las

políticas del MED hacia el magisterio deberían tener como objetivos, por un lado, la consolidación del magisterio como un gremio profesional y, por otro lado, el fortalecimiento institucional de los centros educativos.

Otro punto importante es que está pendiente la evaluación integral del Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD), realizado entre 1995 y 2001. Interesa identificar las condiciones y estrategias de intervención que han ayudado a generar dinámicas internas de mejoramiento en los centros educativos, que a su vez han desarrollado la demanda por capacitación y esfuerzos de auto-capacitación en función de planes propios, ya no como meros receptores pasivos de los programas del MED.

Importancia de la escuela pública

En todos los diagnósticos de la educación peruana destaca que existe una brecha muy grande de calidad entre la escuela pública y la escuela privada. Las pruebas de rendimiento aplicadas demuestran efectivamente que el rendimiento de los alumnos de las escuelas privadas es superior al de las escuelas públicas. Sin embargo, las diferencias podrían ser menores de lo que parecen si se consiguiera aislar y medir el efecto propio y separado de la escuela en los resultados de las pruebas: es decir, el valor agregado proporcionado por la institución escolar, al margen de lo aportado por la familia y el contexto social y cultural de los alumnos.

Desde la perspectiva de la equidad, es de esperar que el gasto del Estado se asigne bajo el criterio de “más para los que tienen menos”. Sin embargo, algunos estudios muestran que el gasto del Estado por alumno es menor en los de-

partamentos más pobres y que las familias de menores ingresos aportan proporcionalmente más a la educación de sus hijos. Se necesita contar con estudios amplios sobre este tema y además sobre las implicancias de la gratuidad generalizada de los estudios en las universidades públicas.

Propuesta de agenda de investigación

Los desafíos de la educación

- a) Información disponible acerca del papel, potencialidades y limitaciones de la educación en los procesos nacionales de desarrollo.
- b) Lecciones de la historia de las políticas educativas en el Perú.
- c) Propuestas de indicadores o “marcadores” verificables, fuentes y medios de verificación, además de plazos para la ejecución de las políticas.

El diagnóstico de la realidad educativa actual

- a) Tipología de centros educativos, referida a sus características cualitativas y organizativas, fortaleza institucional, prácticas de gestión, grado de participación de los docentes y la comunidad, iniciativa pedagógica, etc.
- b) Evaluación de alternativas de modificación de la estructura del sistema educativo: ¿cómo atender las necesidades educativas de los niños y niñas de 0 a 3 años?; ¿deben mantenerse los Programas No Escolarizados de Educación Inicial para atender a niños de 4 y 5 años?; ¿conviene constituir un nuevo nivel educativo para el período entre los 4 y los 8 años, especializado en el desarrollo de capa-

cidades esenciales para la comunicación, la convivencia y el aprendizaje independiente?; ¿conviene mantener la actual división entre primaria y secundaria, o debe adoptarse una definición de “educación básica” que incluya la educación inicial, toda la primaria y una parte de la secundaria?

- c) Evaluación de los niveles y modalidades del sistema educativo: la eficacia y la eficiencia de los Programas No Escolarizados de Educación Inicial; análisis de los datos de las pruebas LLECE-UNESCO y de la UMC, así como de los datos complementarios sobre factores asociados al rendimiento escolar; elaboración de indicadores verificables, medios e instrumentos para evaluar la calidad en los procesos y resultados de la educación básica; la repetición y el fracaso en el logro oportuno de aprendizajes esenciales (como, por ejemplo, la lectura comprensiva); la educación rural: fortalezas y debilidades locales para asumir la gestión y el desarrollo sostenible de la escuela en el campo; evaluación de la pertinencia del modelo escolar vigente con respecto a los patrones culturales, modos de producción y estilos de vida propios del mundo rural, especialmente en zonas donde predominan las lenguas y culturas nativas; sistematizar y complementar la información disponible sobre efectos, logros y limitaciones de la educación bilingüe intercultural, identificar las mejores prácticas y las condiciones en que se logran.
- d) Estudios sobre la realidad económica, educativa, cultural, profesional, social, psicológica de los docentes; estudios de casos de desarrollo de la demanda activa de servicios de capacitación pedagógica desde las instituciones educativas, asociados

a sus planes orgánicos o a experiencias de mejoramiento educativo.

Los procesos de participación para la generación de un acuerdo social y político por un proyecto educativo nacional

- a) Lecciones de los procesos de participación desarrollados durante la Consulta Nacional y el funcionamiento de la Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación.
- b) Sistematización de experiencias y validación de métodos y procedimientos para dinamizar procesos auténticos de participación autónoma, reflexiva y creativa de la comunidad en los distintos niveles del sistema educativo; validación de estrategias de mercadeo social que contribuyan al desarrollo de la demanda social por una educación de calidad.

La formación de niños y jóvenes como personas y ciudadanos capaces de construir la democracia, el bienestar y el desarrollo nacional

- a) Construcción de perfiles de salida por niveles educativos, así como estándares de rendimiento por tramos de edad o por ciclos escolares, en el nivel nacional y local, junto a los correspondientes sistemas de verificación de logros y estudio de factores asociados, así como de entrega de los resultados a la comunidad.
- b) Investigación sobre las condiciones y factores que contribuyen al cambio efectivo de la prácti-

ca educativa de los docentes y de la práctica de aprendizaje de los alumnos en la experiencia real, en la escuela y en las aulas.

La calidad de la educación básica y la equidad en el acceso de los niños, jóvenes y adultos de menores recursos

- a) Estudio de factores internos y externos asociados a las dificultades para acceder a la escuela, permanecer en ella y lograr aprendizajes de calidad. Definición de indicadores "extrínsecos" de riesgo de fracaso escolar.
- b) Investigación psicopedagógica de las características e historias de los niños y niñas que repiten, fracasan y abandonan la educación primaria, con el fin de diseñar estrategias de intervención preventivas e inclusivas.
- c) Criterios y procedimientos para la evaluación de los aprendizajes que más practican los docentes en los centros educativos públicos del país, las creencias que los sostienen, el uso frecuente que se hace de sus resultados, y los efectos que produce en el aprendizaje de los alumnos.
- d) Revisión de la experiencia internacional de programas y estrategias compensatorias para la nivelación de niños y niñas en riesgo de fracaso en los primeros años de primaria.
- e) Evaluación y discusión del papel de las nuevas tecnologías de información y comunicación en la educación básica y de las condiciones para una utilización eficaz.
- f) Proyecto Huascarán: estudio del costo-beneficio en comparación con otras alternativas de inversión para mejorar la equidad e impulsar la moderniza-

ción de la escuela pública; recursos informáticos, contenidos y materiales educativos para la educación a distancia en el proyecto; diseño y ejecución de su monitoreo y de los estudios de evaluación.

- g) Estudio comparativo sobre ventajas y desventajas de modelos de intervención desde la oferta y desde la demanda.

El fortalecimiento de la escuela pública, sobre la base de autonomía, democracia interna y calidad en sus resultados de aprendizaje

- a) Condiciones externas e internas al centro educativo que favorecen el fortalecimiento institucional y el desarrollo de experiencias exitosas de gestión escolar. Análisis de las mejores experiencias de gestión en el sistema educativo público peruano, para identificar sus lecciones.
- b) Redes de centros educativos que funcionan mejor: cuáles son sus ámbitos, mecanismos de articulación y los niveles reales de intercambio logrados.
- c) Estudio de las nuevas funciones de las instancias centrales e intermedias del MED y de los gobiernos locales, en su relación con centros educativos con mayor autonomía.

El desempeño docente y su condición profesional

- a) Desempeño de los docentes y su relación con los aprendizajes de los alumnos, incluyendo observación en la sala de clases.
- b) Experiencia internacional y evidencia empírica acerca de las condiciones, los factores efectivos y las características de los

procesos del cambio en el desempeño de los docentes en la sala de clases; y, de la relación entre el desarrollo institucional del centro educativo y el desempeño de los docentes.

Objetivos estratégicos del sistema educativo según los LPE

Primer objetivo: formar personas y ciudadanos

En realidad, casi todos los proyectos educativos aspiran a promover el desarrollo integral de los alumnos como personas, ciudadanos y también como productores o trabajadores. Lo verdaderamente difícil es ponerse de acuerdo sobre lo que significan estas categorías en función de los fines nacionales compartidos. ¿Cuál es el proyecto educativo nacional? Esta pregunta resulta fundamental.

La formación de personas y ciudadanos se debe acompañar de un cambio para que la escuela consiga cultivar la motivación por aprender y construir habilidades para aprender de la realidad y de todas las fuentes disponibles, con creciente independencia. Esto implica que los investigadores deben evaluar cuáles estrategias educativas son eficaces en ese sentido y cuáles no. Así, el aprendizaje podrá ser asumido por niños y jóvenes como una actividad gratificante y provechosa.

Debe tenerse muy en cuenta que los cambios en los documentos curriculares no son el medio más efectivo para lograr que la práctica docente y la experiencia real en aulas y escuelas, sean enriquecedoras desde el punto de vista del desarrollo que se espera que logren los alumnos. Las respuestas a cómo ello puede realizarse deben

buscarse tanto en la experiencia internacional como en los ensayos innovadores exitosos en las escuelas urbanas y rurales del Perú.

Segundo objetivo: educación básica de calidad y accesible

Uno de los problemas principales de la educación peruana es la desigualdad. En los años recientes se ha ampliado el conocimiento sobre los factores asociados a las dificultades para acceder a la escuela, permanecer en ella y lograr aprendizajes de calidad. Sin embargo, hace falta aún más investigación para conocer mejor las causas de estos problemas, con el fin de establecer indicadores de riesgo y programas preventivos multisectoriales. El propio modelo escolar actual podría estar sirviendo para expulsar a los alumnos más pobres, como es el caso de los niños campesinos y de aquellos que trabajan en zonas urbanas. Debe flexibilizarse el modelo escolar y desarrollarse mecanismos para la reinserción de los niños trabajadores, bajo una concepción de “escuela inclusiva”.

Por otro lado, pese a la elevada incidencia de la repetición y del abandono, la escuela pública carece de programas de nivelación o recuperación, orientadas a prevenir el fracaso. El esfuerzo por lograr la equidad educativa necesita contar con estrategias compensatorias para resolver estos problemas. Dichas estrategias reducirán además la elevada carga que para el gasto público representan los repetidores de año. Es conveniente, por lo tanto, que se investiguen tales alternativas y que se experimenten en áreas tanto urbanas como rurales.

Mención aparte merece el Proyecto Huascarán. Los investigadores deben preguntarse si este pro-

yecto representa, además del evidente impacto político, la mejor inversión actual posible de los escasos fondos públicos para mejorar la equidad e impulsar la modernización de la escuela. La realización de un piloto controlado en la primera etapa del proyecto, serviría para evaluar los efectos del programa y para determinar el papel que desempeñará el proyecto en el logro de los objetivos del centro educativo. Su ejecución, por último, debe prever acciones de monitoreo y evaluación de su impacto en las comunidades.

Tercer objetivo: fortalecer la escuela pública

El fortalecimiento institucional de los centros educativos pasa necesariamente por investigar las condiciones externas e internas que lo favorecen y mejoran la gestión escolar. En este rubro también es necesario conocer la experiencia de otros países y evaluar las experiencias de mayor éxito en el sistema público peruano.

No debería suponerse que el cambio en la gestión de la escuela pública se logrará por medio de mejores remuneraciones o capacitación de los directores en contenidos de planificación o gerencia. Es necesario estudiar otros factores, entre ellos: la función de las instancias centrales e intermedias del MED, los concursos y estímulos a la mejora de resultados, la evaluación de la calidad y publicación de los resultados, la participación de la comunidad y los mecanismos de vigilancia social de la calidad, la transferencia de atribuciones y recursos, el funcionamiento de las redes de escuelas, el papel del gobierno local y la existencia de planes locales de desarrollo.

La descentralización también implica desarrollar capacidades de investigación en los niveles regio-

«(...) pese a la elevada incidencia de la repetición y del abandono, la escuela pública carece de programas de nivelación o recuperación, orientadas a prevenir el fracaso»

nal, local y del centro educativo. La elaboración de diagnósticos como sustento para los proyectos y planes propios, así como la evaluación de su ejecución y sus resultados, deberían constituir tareas que se asuman también de un modo descentralizado, ya sea por los propios educadores o por investigadores y especialistas de cada localidad.

Cuarto objetivo: Mejorar el desempeño y la condición profesional de los docentes

El conocimiento disponible acerca de los docentes peruanos es escaso y fragmentado. Este es un importante campo para la investigación, de gran trascendencia por el peso que tiene la actuación del docente en la calidad de la educación. Son muy pocos los estudios sobre el desempeño de los profesores que hayan incluido la observación directa de su actividad en el salón de clases.

En este caso tampoco bastan capacitación e incentivos para gene-

rar cambios. La docencia es una práctica compleja, que reproduce patrones de comportamiento y de relación profesor-alumnos muy consolidados, como parte del modelo escolar tradicional. Es probable que el cambio solo suceda si los mismos maestros deciden colectivamente renovar el modelo vigente en su escuela. Entonces, este sería producto de un esfuerzo de aprendizaje colectivo y de una capacitación pertinente generada por la demanda. Sin embargo, este tema necesita ser investigado, tanto mediante la revisión de experiencias y estudios, como a través de la verificación experimental.

Acuerdo social y político por un proyecto educativo nacional

Finalmente, los LPE señalan dos líneas de acción para democratizar la política educativa, es decir, para incorporar a la sociedad civil al proceso de su formulación.

- *Lograr un nuevo pacto social y político sobre el sentido y fines de la educación nacional*
Aquí es necesario analizar los procesos de participación desarrollados durante la Consulta Nacional y el funcionamiento de la Comisión para un Acuerdo Nacional por la educación, así como revisar experiencias similares en otros países. Asimismo, se debe apoyar la constitución de un Consejo Nacional de Educación con información y estudios, para así poder producir un Acuerdo Nacional por la Educación y un Proyecto Educativo Nacional.
- *Convocar a la ciudadanía a participar en el diseño y evaluación de las políticas educativas*
Si se quiere profundizar acuerdos en el nivel regional y con-

«El establecimiento de una red entre estos dos actores(...) ayudará a evitar errores y fracasos predecibles y contribuirá al desarrollo de una educación que forme personas y ciudadanos que produzcan bienestar para todos»

solidar liderazgos y mecanismos surgidos durante la Consulta Nacional, deben realizarse estudios que, en primer lugar, evalúen los logros y, además, que sistematicen experiencias y validen métodos para dinamizar procesos auténticos de participación reflexiva, autónoma y creativa de la comunidad en los distintos niveles del sistema educativo.

La cooperación entre el MED y los investigadores

La relación entre investigadores y actores políticos no es sencilla, lineal, ni unidireccional; es más bien compleja, no exenta de conflictos y desencuentros. Sin embargo, la investigación es fundamental para la formulación de políticas. La experiencia internacional está plagada de casos en que se aplicaron las políticas que no se basaban en conocimientos sólidos, los cuales, sin embargo, estaban disponi-

bles en el momento en que se tomaron las decisiones fundamentales. Los casos de Pakistán (1970), Venezuela (1980), Paraguay (1992), El Salvador (1991), son ilustrativos al respecto: todos ellos intentaron reformar el sistema educativo sin prestar atención a la información existente y sufrieron por ello un altísimo costo.

En el Perú existe hoy la oportunidad de desarrollar una provechosa relación entre los investigadores y los gestores de las políticas educativas. El establecimiento de una red entre estos dos actores, con una agenda compartida y una estrategia eficaz, abierta y flexible, ayudará a evitar errores y fracasos predecibles y contribuirá al desarrollo de una educación que forme personas y ciudadanos que produzcan bienestar para todos y construyan una democracia progresista y estable.

José Rodríguez¹ Ministerio de Educación

Debemos tener en cuenta que muchas veces no tenemos muy claro qué podemos esperar de la educación y por ello tendemos a asignarle capacidades que no necesariamente tiene. A veces se sobreestiman los impactos reales que puede generar. Así, por ejemplo, siendo la escolaridad un importante factor que contribuye a mejorar las capacidades productivas de las personas, no es el único. Además, la educación formal escolar no es la única forma de proveer educación en un sentido más amplio. Tomemos el caso de la capacidad vinculada con la comprensión lectora: el aprendizaje y desarrollo de esta capacidad tienen un componente extra escolar muy importante, pues es en el seno de la familia donde se puede desarrollar y fortalecer esta capacidad.

Respecto a la investigación y las políticas educativas, podemos hacer algunos comentarios. En primer lugar, se sabe que el tiempo en que se desarrolla la investigación y se toma decisiones son diferentes. Sin embargo, a pesar de este rezago de la información proveniente de la investigación, me parece claro e importante insistir en que la causalidad debe ir desde la investigación hacia las políticas. Cada vez es más necesario fundamentar la toma de decisiones en investigación.

En segundo lugar, hay que preguntarse cómo, dónde y quién debe realizar la investigación o procesar la información que de ella pro-

*«Cada vez
es más
necesario
fundamentar
la toma de
decisiones en
investigación»*

viene. ¿Debe constituirse una única oficina de investigación en el MED? ¿Esta labor debe realizarse de manera descentralizada? Con la finalidad de tener una visión más global sobre los procesos educativos, quizá sea más importante establecer una sola oficina que centralice esas funciones. Pero, en el nivel local debe también desarrollarse una cierta capacidad de procesar información; tal vez no de generarla, pero definitivamente sí procesarla. Tal vez lo más adecuado sea producir centralizadamente la información y luego contribuir con su "digestión" en el nivel descentralizado.

Por otro lado, los encargados de tomar decisiones o de ejecutar programas tienen una capacidad limitada para utilizar fuentes de información ajenas al MED. El uso de estas fuentes externas, incluso por parte de unidades que están más directamente vinculadas con la generación de indicadores, constituye una experiencia relativamente nueva (lo interesante es que esta no es una peculiaridad nuestra, sucede en otros países de la región también). Además, es

importante comentar que algo parecido sucede en la dirección contraria: el MED produce información y esta es muy poco utilizada por la comunidad académica. Este es el caso de las bases de datos de la evaluación nacional de 1998 (conocida como CRECER 98), que hasta el momento solo ha sido solicitada por investigadores que están fuera del país.

Por último, siendo la investigación un proceso sofisticado y complejo, los diseñadores de política y los responsables de programas deben desarrollar, si no las tienen, las capacidades necesarias para asimilarla. De lo contrario, la investigación no cumplirá su función y las políticas siempre correrán el riesgo de ser ineficaces.

Juan Ansión² PUCP

De modo general, los dos trabajos han señalado muy adecuadamente los puntos centrales de la discusión. Dicho esto, subrayaré algunas cuestiones que merecen especial atención respecto a la política y la investigación. Luego, se plantearán algunos temas que centren la discusión. Finalmente, propondré algunos temas particulares que no han sido mencionados y en los cuales la investigación también debe depositar significativos esfuerzos.

1/ Jefe de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación.

2/ Coordinador de la Maestría en Antropología de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

En primer lugar, el hecho de que se esté creando una relación fluida entre políticos e investigadores constituye una sólida fortaleza. Pero pese a los importantes esfuerzos de investigación en educación realizados en los últimos años, no ha existido una comunidad científica estable en ese campo, debido en parte al poco interés del Estado y de las entidades financieras por mantener continuidad en el estudio de los temas de investigación. Hoy es un gran momento para revertir esa situación y hacerlo en vinculación estrecha con las políticas de Estado. En ese sentido, se están abriendo nuevas posibilidades y deberían institucionalizarse las reuniones entre políticos e investigadores.

En la misma línea de cosas, es importante destacar que las instituciones dedicadas a la investigación en nuestra sociedad, sean públicas o privadas, necesitan apoyo para mejorar su capacidad de gestión de proyectos. Puede ayudar en ese sentido la existencia de una relación más fluida e institucionalizada entre políticos e investigadores. Así, los investigadores encontrarán mayor incentivo y responsabilidad para orientar su trabajo de manera eficaz hacia una investigación orientada, de manera más directa, a permitir la toma adecuada de decisiones de política. Debe evitarse, sin embargo, el peligro de ver la investigación de manera estrecha, solo en función de sus posibles logros inmediatos, pues también es importante aquella que responde a necesidades menos inmediatas. En ese sentido, deben alentarse las investigaciones sobre proyectos locales de innovación, procesos psicológicos e institucionales de lenta maduración, y en general sobre los factores más profundos vinculados al desarrollo de la calidad educativa.

En segundo lugar, propongo varios temas que pueden centrar la investigación. El primer tema, quizá el más importante, es la crisis de la escuela, tema sobre el cual hace falta una reflexión profunda. ¿Cómo desarrollamos una discusión empírica, con filo teórico, sobre esta crisis? No se trata de una crisis pedagógica simplemente. En el fondo, se trata de una crisis del “pacto social” en cada uno de los centros educativos y en la sociedad en su conjunto. Decimos que cada escuela debe tratar de formar democracia en su interior, pero ¿cuál es la realidad en las mentes y en las relaciones sociales que encontramos en los centros educativos? ¿Qué condiciones existen para el cambio hacia una escuela democrática y eficaz? Quizá, en ese sentido, no sea lo más preciso establecer una tipología de centros educativos, sino más bien ubicar, analizar y comprender las experiencias exitosas. El problema del maestro y del director también debe ubicarse dentro de este contexto: ¿quiénes son?, ¿cómo desarrollan sus funciones?, ¿tienen otro trabajo?, ¿cómo conciben su propio trabajo?, ¿en medio de qué relaciones sociales complejas, de conflictos y tensiones, se encuentran?

Otros temas importantes, relacionados con lo anterior, son los siguientes:

- La escuela reproduce en su interior diversos problemas de la sociedad como son la injusticia, la discriminación, etc. Hay que determinar hasta qué punto la escuela puede cambiar estos patrones. No ha habido en el Perú una investigación sistemática sobre los temas de la “reproducción” de la sociedad y la cultura a través de la escuela, ni sobre el de la “resistencia” a la cultura escolar.

*«(...) se están
abriendo nuevas
posibilidades y
deberían
institucionalizarse
las reuniones
entre políticos e
investigadores»*

- Se dice actualmente que la escuela debe adaptarse a la cultura del niño, y no el niño a la escuela. Hace falta realizar una amplia investigación para averiguar los mecanismos por los cuales esto puede lograrse.
- Hay dos niveles importantes de investigación en el centro educativo: la investigación institucional y la investigación pedagógica. Estos dos niveles deben articularse y ambos deben tomarse en consideración, tanto el aula como la escuela en su conjunto (lo pedagógico también se da fuera del aula, y lo institucional también concierne al aula).
- Si se considera importante el tema de los valores ciudadanos, es importante determinar los factores que promueven o evitan la violencia en las escuelas e incorporarlos al análisis.

Aquí numero algunos temas adicionales que no han sido discutidos:

- ¿Qué balance tenemos de lo que realmente sabemos –sobre la base de información empírica cuantitativa o cualitativa–

sobre la educación en el Perú?
¿Qué sabemos, por ejemplo,
sobre la relación entre escuela
privada y escuela pública?
¿Qué sabemos sobre la relación
entre educación formal y edu-
cación informal?

- El tema de los medios, inclu-
yendo Internet. ¿Cómo se pue-
de canalizar la información que
los niños reciben fuera de las
escuelas? ¿Cómo manejan los
niños esta información? ¿Qué
bases existen para desarrollar un
verdadero espíritu crítico y de
discernimiento ante la supera-
bundancia de información?
- Se ha tenido malas experien-
cias en el pasado por no estu-
diar cuestiones que, al final, re-
sultaron de una importancia
fundamental. Por eso, se debe
estar atento a lo que saben di-
versos agentes sobre el tema: re-
coger las experiencias de los pro-
fesores, de las ONG y de todo
los tipos de actores posibles.

Santiago Cueto³ GRADE

A continuación haré algunos co-
mentarios sobre temas que no han
sido discutidos en las exposiciones
anteriores o que se han discutido
pero solo de manera superficial.

Hay quienes piensan que ya se
sabe suficiente sobre lo que se
debe hacer en educación y opi-
nan, por lo tanto, que los recursos
no deberían utilizarse en hacer
más estudios sino en inversiones
orientadas a los estudiantes, maes-
tros y escuelas. En efecto, cabe
preguntarse: ¿Por qué se asume
que se necesita más investigación
educativa? ¿Por qué deberían de-
dicarse a la investigación los esca-
sos recursos de los que se dispo-
ne? ¿Qué utilidad puede tener la
información resultante? Pensamos

*«El MED tal vez
deba ser el
actor más
importante en
la definición de
la agenda de
investigación,
pero no debe
ser el único»*

que no es verdad que haya un
cuerpo acumulado de conoci-
mientos en educación que pro-
venga de investigaciones diseña-
das con rigor, más bien es cierto
lo contrario. De todos modos, las
consideraciones respecto de la uti-
lidad de las investigaciones deben
tenerse en cuenta y llevan a pen-
sar que se debería dar prioridad a
estudios acerca de algunos de los
“eternos” problemas de la realidad
educativa, siempre que sean dise-
ñados de modo que eventualmen-
te sean útiles en el desarrollo de
políticas educativas.

Sin embargo, no se debe esperar
que las investigaciones tengan un
impacto directo e inmediato en
los programas del MED o en las
leyes del Congreso de la Repú-
blica. Generalmente las investiga-
ciones solo se traducen en pro-
gramas o leyes después de mucho
tiempo, lo cual no quiere decir
que sean inútiles. Entretanto, es
importante identificar diversos
públicos que puedan usar los re-
sultados de las investigaciones,
como por ejemplo directores y
docentes en ejercicio, y estudian-
tes de educación.

El MED tal vez deba ser el actor
más importante en la definición de
la agenda de investigación, pero
no debe ser el único. Deben
involucrarse otros actores e insti-
tuciones. Esto por diversos facto-
res; por ejemplo, existe una alta
rotación en el sector público y, por
lo tanto, lo que hoy se considera
importante en poco tiempo pue-
de no serlo. La definición de la
agenda de investigación, además,
debe tomar en cuenta tanto as-
pectos vinculados al desarrollo de
políticas actualmente prioritarias
para el MED como aspectos de
teoría educativa e investigación
internacional.

También cabe preguntarse a qué
paradigmas de investigación se
debe dar prioridad. En el pasado,
en educación se ha investigado
mayormente a través de la elabo-
ración de ensayos de discusión
teórica o filosófica. Sin desmere-
cer este trabajo, pensamos que es
fundamental promover la realiza-
ción de estudios para contrastar el
mundo de las ideas con el de la
evidencia. Por tanto, sería impor-
tante dar prioridad a investiga-
ciones cualitativas o cuantitativas que
recojan, analicen y discutan datos
empíricos de manera sistemática
y controlada, incluyendo por cier-
to las evaluaciones de impacto de
los programas.

Para terminar, deben menciona-
se brevemente cuatro puntos. En
primer lugar, el tema de los plazos
para hacer investigación. Hay oca-
siones en las que se requiere de
estudios urgentes; por ejemplo,
para conseguir financiamiento
para programas. En casos como
estos, la investigación se hace
apresuradamente y ello a menu-
do conduce a conclusiones equi-

3/ Director de Investigaciones del Grupo de
Análisis para el Desarrollo.

*«No se puede
pretender dar
lineamientos para
un modelo
supuestamente
“consensual”, sin
haber debatido
primero»*

vocadas; la investigación debe tener su propio tiempo, que a menudo no es el de las necesidades políticas. En segundo lugar, sería importante formar una biblioteca especializada en temas de investigación educativa. Tercero, con el fin de mejorar la capacidad local para hacer investigación de calidad, sería importante fomentar el intercambio con investigadores del primer mundo y buscar becas para investigadores peruanos. Finalmente, sería necesario encontrar mecanismos eficaces para hacer llegar de manera oportuna y clara los resultados de la investigación al público no experto en investigación, pero vinculado a la práctica educativa.

Diálogo de los asistentes

El diálogo generado entre los asistentes abordó una variedad de temas. Estos han sido agrupados en temas más amplios para exponerlos ordenadamente.

Políticas e investigación

El primer punto que hay que destacar es la falta de un debate con respecto al tema. No se puede pre-

tender dar lineamientos para un modelo supuestamente “consensual”, sin haber debatido primero. En ese sentido es muy provechoso el que existan personas en el MED que están interesadas en escuchar. Esta es una oportunidad que no se puede dejar pasar. Asimismo, resulta conveniente involucrar a una cantidad mayor de actores en el debate. Primero, mediante el diálogo, debe formarse un núcleo central con el cual se institucionalice el debate. Sin embargo, luego deben ser incluidos, entre otros, los medios y las provincias.

Otra cuestión importante es el tema de la investigación entre quienes diseñan y ejecutan las políticas. Muchas veces se espera que los tomadores de decisiones tengan conocimientos amplios, pero eso no necesariamente debe ser así. ¿Realmente debe hacer investigación el MED? Quizá no sea el actor más adecuado para ello. Definitivamente, sí debe haber una unidad de investigación en el MED, pero ella debería limitarse a recoger información de otras investigaciones y a promover el uso de dicha información en la formulación de políticas. En otras palabras, lo que debe haber es personas encargadas de procesar y acumular la información ya existente en otras investigaciones, y que luego ellas presenten las opciones a quienes toman las decisiones. Entonces, en conclusión, el MED no debería investigar, sino que debería formar vínculos estrechos y sólidos con la academia.

Finalmente, es labor de la investigación estudiar la relación entre investigación y política para averiguar qué funciona, qué no y bajo qué condiciones. ¿Cómo hacer que la investigación logre impacto en decisiones de política? En los casos en que se logró un impacto, ¿cómo se hizo?, ¿qué canales se utilizaron?

Política educativa

Hay algunos puntos que resaltar en cuanto a la política educativa. Se sabe que las políticas educativas no tienen continuidad. Por eso, conviene preguntarse qué vigencia tendrán los lineamientos. Asimismo, dado que los proyectos utilizan recursos, es necesario exigir que las políticas se basen en investigación, pues muchas veces se suponen cosas sin que haya un estudio previo. Por ejemplo, tenemos el caso del cambio curricular, que no funcionó. En ese sentido, se vuelve urgente investigar el proyecto Huascarán y el estado de la educación rural.

Por otro lado, conviene preguntarse en qué exactamente se utilizará el aumento del presupuesto educativo. Este cuestionamiento nos lleva al tema de la focalización de los recursos. La información que el MED utiliza para focalizar es geográfica. Entonces, como resultado de los cambios en las curvas demográficas, tenemos una mala asignación de recursos. Por tanto, con el fin de lograr equidad, debe redistribuirse las asignaciones nacionales de recursos.

También relacionado con el tema de la política educativa y la equidad, está el tema de los niños que estudian y trabajan. A medida que aumenta el nivel de pobreza, encontramos una mayor cantidad de estos niños. Aparentemente, no hay diferencias en cuanto a la formación de conceptos, por lo que en principio podrían no haber diferencias de rendimiento. Sin embargo, como la currícula está concebida pensando en los niños que únicamente estudian, aquellos que trabajan se ven perjudicados. Desde este punto de vista, la educación podría estar acentuando las desigualdades.

Agenda de investigación

Los temas relacionados con la investigación en sí fueron los más discutidos por los asistentes al taller, y pueden agruparse de la siguiente manera. En primer lugar, se tienen los temas referidos a los objetos de investigación, dentro de los cuales destacan los profesores, pues constituyen un tema que ha sido muy poco estudiado. En segundo lugar, el tema de la socialización y finalmente, aquellos temas más relacionados con cuestiones metodológicas y de información.

La agenda de los investigadores responde a las necesidades del sector público, mientras que la agenda del usuario responde a sus propias necesidades. Hay que integrar estas dos agendas, que no necesariamente son incompatibles. Para eso deben recogerse las demandas de investigación desde la población. Por ejemplo, ¿quiere la gente trabajar con autonomía? Hay quienes piensan que los padres son, más bien, centralistas. Otro punto importante es que se debe incluir a los niños en el análisis porque son los beneficiarios directos. En ese sentido, se debe pensar en función de ellos. Asimismo, para que la investigación pueda legitimarse tiene que ser útil, y para ello debe combinar temas de corto plazo

Un tema que resulta muy importante y que ha sido muy poco desarrollado por la investigación es el de los profesores y la pedagogía. En efecto, se tienen entradas de carácter social para la formación de conocimiento, pero no se tienen entradas de carácter pedagógico. Ello no ha sido levantado como objeto de investigación. Pero es necesario hacerlo, no solo porque se ha explorado poco, sino sobre todo porque algunas percepciones que se tienen no son necesariamente las correctas. Por ejemplo, hay datos sobre los pro-

fesores que rompen varios esquemas preestablecidos. Ellos han sido recogidos por Calandria y UNESCO, que han realizado una encuesta que apunta a rescatar el punto de vista del docente. Sorprendentemente, el 80% de los propios docentes piensa que los de mejor desempeño deben ganar más, así como los profesores de primaria. También se encontró que, para efectos del ascenso, el desempeño era el factor que debía tener más peso, seguido de los "cartones" y, finalmente, del tiempo de servicio. Estos datos son novedosos y hasta inesperados, y demuestran que se necesita investigar a los profesores más a fondo de lo que se ha hecho. Un tema importante, por ejemplo, es el de la cultura militarizada de los profesores: deben determinarse sus causas y las consecuencias que tiene en la educación, en la democracia y en la participación.

El aspecto social es también fundamental para la investigación y crucial para la formulación de políticas correctas, sobre todo en un país tan diverso como el Perú. En ese sentido, deben estudiarse los procesos de socialización en el ámbito educativo. ¿Cómo se articula la escuela a la cultura del alumno? ¿Cómo puede cambiarse la relación entre profesores y alumnos, a la luz de los patrones de socialización existentes fuera de la escuela? ¿Cómo ello puede contribuir para obtener mejores resultados de educación? Finalmente, cabe mencionar que la interculturalidad es un tema clave: no basta con dividir por lengua o según se sea indígena o no, sino que hay que procurar que sea una educación realmente para todos.

También fueron discutidos los temas referidos a la metodología y la información. Ciertamente, hay quienes opinan que resulta necesario formar modelos teóricos y

*«(...) la currícula
está concebida
pensando en los
niños que
únicamente
estudian,
aquellos que
trabajan se ven
perjudicados»*

desarrollar conceptos alrededor de cuestiones como familia, padres de familia, comunidad. Es importante, pues, poner estas palabras fuera del lenguaje común y teorizarlas para, así, conceptualizar fenómenos que de otro modo permanecen invisibles.

Sin embargo, en general los asistentes le dieron un mayor énfasis a lo práctico que a lo teórico. Algunos de estos temas específicos que merecen destacarse son los siguientes: la necesidad de elaborar una matriz de indicadores sobre calidad educativa que sea de uso múltiple. La elaboración de esta matriz es posible en el nivel de cada centro educativo, pero hacer una matriz válida para niveles más agregados –de una USE o nacional, por ejemplo– requiere el diseño de indicadores que sean compatibles con todos los centros educativos del ámbito sujeto de estudio. Por otro lado, se resaltó la necesidad de reactivar el mapa de pobreza educativa. Esta tarea es indispensable para las políticas de discriminación positiva, y para ello también es útil la matriz segmentada en distintos niveles. Finalmente, ¿se puede cuantificar la calidad de la educación? Hacerlo podría

*«(...) se
encontró que,
para efectos del
ascenso, el
desempeño era
el factor que
debía tener
más peso,
seguido de los
“cartones” y,
finalmente, del
tiempo de
servicio»*

contribuir a revelar que aunque exista una sobreoferta formal, en términos reales no la hay.

En suma, en cuanto a la investigación quedan dos grandes tareas por realizar. En primer lugar, determinar con claridad las bases de datos que existen en el momento y que, en ocasiones, están siendo subutilizadas o no están siendo utilizadas en absoluto. De lo que se trata es de formar un piso común para que todos investiguen. En segundo lugar, la búsqueda de recursos para el financiamiento de la investigación. Resulta preocupante que el 98% de la investigación sea financiada por fuentes extranjeras, pues ello revela un interés muy escaso por la investigación en nuestro país.

La situación laboral de los maestros respecto de otros profesionales¹

Jaime Saavedra - GRADE

Introducción

El maestro es quizá el determinante más importante de la calidad del servicio educativo que se provee en un país. Si consideramos a la acumulación de capital humano como uno de los elementos clave para salir de la pobreza, los mecanismos e incentivos que determinan quién ejerce la docencia se convierten en un elemento central de la estrategia de crecimiento de un país.

El salario que ofrece una ocupación tiene un efecto importante sobre la calidad de personas que eligen ejercer esa ocupación. A pesar de la percepción desde comienzos del siglo XX que los maestros estaban mal pagados y que

recibían un trato desigual respecto del resto de profesionales, la oferta de docentes se ha incrementado sustancialmente, en particular desde 1960. Inclusive ha aumentado de manera más rápida que el número de estudiantes matriculados, reduciendo así la razón profesor/alumno.

La evidencia muestra que el crecimiento en el número de maestros no se ha dado manteniendo la calidad del maestro promedio. Es posible además que el crecimiento del número de maestros, a pesar de la continua reducción en sus ingresos reales, se haya dado gracias a otras características de la profesión tales como la flexibilidad de horarios o la estabilidad laboral.

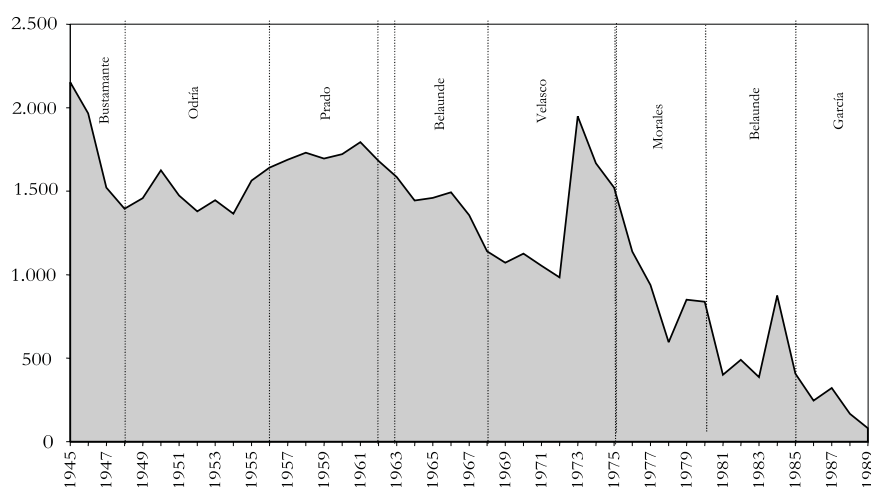
¿Qué pasó con los ingresos de los maestros? Los últimos cincuenta años

Luego de analizar la evolución de largo plazo del salario docente, tomando como referencia la remuneración básica percibida por un docente de educación primaria pública de primera categoría, se encontró que durante los últimos 55 años el salario real de los docentes en soles constantes, ha mostrado una tendencia decreciente de largo plazo (ver gráfico 1).

Esta tendencia decreciente se reversionó progresivamente a lo largo de la década de los noventa, produciéndose un crecimiento lento y sostenido, en un contexto de relativa estabilidad económica, concluyendo la década con una remuneración promedio de 758 soles corrientes o 700 soles de 1997. Esta remuneración, en términos reales, está muy por debajo de los valores alcanzados en décadas pasadas si se compara con los 2.151 soles percibidos en 1945 o los 1.948 soles percibidos en 1973. La actual remuneración que percibe un docente de Nivel I cuando comienza su carrera, representa aproximadamente

Gráfico 1

Evolución de las remuneraciones básicas de los docentes del sector público: 1945-1989
(Remuneración real, nuevos soles de 1997)



1945-1960: Remuneración básica de un maestro de primera categoría
1961-1969: Remuneración básica de un maestro de primera categoría
1970-1981: Remuneración básica docente de primera categoría (maestro de primaria titulado con menos de 15 años de experiencia)
1982-1989: Remuneración básica de un docente con nivel magisterial (Nivel I a 40 horas)

1/ Resumen de la ponencia *La situación de los maestros respecto de otros profesionales: implicancias para el diseño de políticas salariales y de incentivos* (noviembre 2000), desarrollado en el marco del concurso de investigaciones del CIES auspiciado por el ACDI-IDRC.

«Si consideramos a la acumulación de capital humano como uno de los elementos clave para salir de la pobreza, los mecanismos e incentivos que determinan quién ejerce la docencia se convierten en un elemento central de la estrategia de crecimiento de un país»

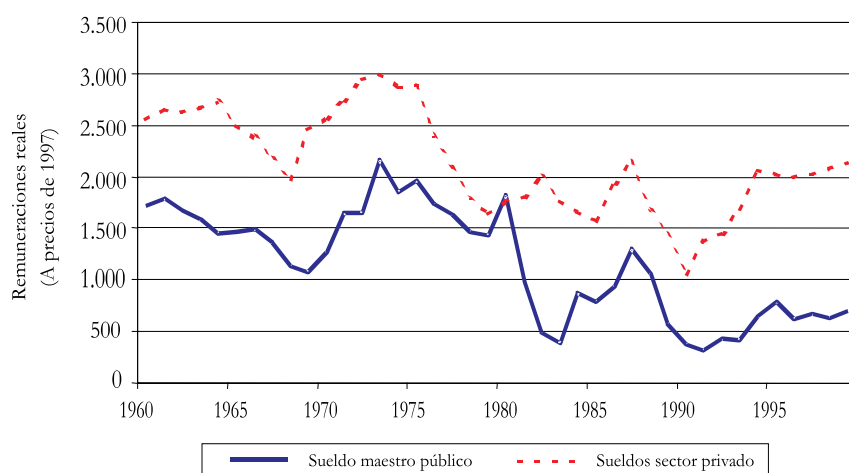
el 30% de lo que percibía un docente de una categoría equivalente en 1945.

Comparando la evolución del salario de los maestros con la remuneración del resto de profesionales (ver gráfico 2), se encuentra una clara tendencia negativa de largo plazo del salario relativo del docente. Esta variable se incrementó durante el gobierno militar, sin embargo, a partir de entonces, la tendencia negativa continuó.

A pesar de la reducción paulatina de los ingresos relativos de los docentes, entre 1950 y 1987, el número absoluto de docentes públicos se incrementó rápidamente, a una tasa media de 5,2%, más alta que la tasa media de crecimiento de la PEA ocupada, aproximadamente 2,6%, e incluso más alta que las tasas de crecimiento de la matrícula escolar.

Gráfico 2

Perú: salarios de maestros versus sueldos del sector privado, 1960-1999



El perfil actual de los docentes

Utilizando información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) de 1997, se encontró que el 40% de los maestros son hombres (ver cuadro 1). Esta proporción es bastante elevada para América Latina.

La edad promedio de los maestros es ligeramente menor a la del resto de la fuerza de trabajo y en promedio contribuyen en una menor

proporción a los ingresos laborales del hogar –40%–, que lo que contribuye el resto de profesionales –55%–.

Una regresión logit permite analizar el impacto de determinadas características socioeconómicas sobre la probabilidad de que una persona elija ejercer la profesión de maestro. De acuerdo con los resultados obtenidos, ser mujer incrementa en 10% la probabilidad de ser maestro, ser casado o conviviente la aumenta en 7% y

Cuadro 1

Perú urbano, 1997: principales características de la muestra

	Maestros	Profesionales y técnicos	Resto de la PEA ocupada
Hombre	40%	71%	58%
Edad (años)	35,4	37,2	36,6
Casado o conviviente	57%	62%	58%
Número de personas en el hogar	4,8	4,8	5,3
Años de escolaridad	15,2	13,7	8,9
Estudio en la universidad	50%	49%	8%
Tiene estudios de postgrado	7%	9%	0%

Fuente: INEI (1997). Encuesta Nacional de Hogares, tercer trimestre.
Elaboración propia

cada niño adicional en el hogar la incrementa en 2%. Asimismo, ser jefe de hogar reduce en 10% la probabilidad de ejercer la docencia. Estos resultados son consistentes con el hecho que la docencia es una profesión que ofrece mayor flexibilidad de horario que otras, pues permite que parte del trabajo se haga en casa y tiene mayores períodos vacacionales que otras ocupaciones. Finalmente, se encontró también que mientras menor es el ingreso del resto de la familia, mayor es la probabilidad de ejercer la docencia. Esto sugiere que el ingreso del maestro no es un ingreso complementario y que el ejercicio de la docencia es más probable mientras menores sean los ingresos familiares.

Alguna características del empleo como docente

Según el Censo Escolar de 1999, existen 309 mil maestros en el Perú, de los cuales 72% trabaja en áreas urbanas. La ocupación de maestro es la que ocupa a más personas en todo el país. Así, por ejemplo, utilizando estimaciones a partir de la ENAHO de 1.300 mil profesionales, 24% ejerce la profesión de maestro. Además, el 76% de los maestros trabaja para el sector público (ver cuadro 2). Asimismo,

«(...) el ingreso del maestro no es un ingreso complementario y el ejercicio de la docencia es más probable mientras menores sean los ingresos familiares»

mo, entre los maestros, es más frecuente tener un segundo empleo que entre el resto de trabajadores, lo cual se explicaría por el menor tiempo de trabajo en la escuela o por los menores ingresos recibidos en la ocupación principal respecto de las expectativas de ingreso. Finalmente, entre los maestros el tiempo en la misma ocupación es mayor que entre el resto de trabajadores, lo cual revela una menor rotación en el empleo.

La gran mayoría de maestros del sector público son trabajadores estables, lo cual implica que aparte de los beneficios usuales de cualquier trabajador con contrato (seguro de salud, vacaciones, gratifi-

caciones y compensación por tiempo de servicio), gozan de estabilidad laboral. Es decir, un maestro nombrado en el sector público no puede ser removido de la plaza, nivel, cargo y lugar de trabajo al que se le asigna. Solo en el caso de faltas muy graves y evidentes un director puede separar a un docente de la escuela, y usualmente es transferido a otras o a cargos administrativos.

Ingresos de los docentes

Un docente en el Perú tenía como ingreso principal en 1997, S/. 638 soles mensuales en promedio, equivalente a US\$ 200. El ingreso del resto de profesionales y técnicos casi duplica al ingreso mensual de los maestros. Sin embargo, cuando se comparan las horas trabajadas, se encuentran diferencias sustanciales. Los maestros declaran trabajar 27 horas como tales, mientras que el resto de profesionales con una sola ocupación trabaja 43 horas. Estas diferencias en horas trabajadas implica que las diferencias en los ingresos horarios en la ocupación principal sean menores.

El número de horas trabajadas que los maestros reportan es bastante cercano, en el caso de los maestros públicos, al número de horas que están en la escuela. Si se asumiese que preparan las clases y corrigen las pruebas en su totalidad en el hogar, se ha podido calcular que un docente que pasa 26 horas en la escuela, trabaja 11 horas adicionales en la casa, es decir un 42% más de lo que trabaja en la escuela.

Si bien los docentes trabajan algunas horas adicionales en el hogar, por otro lado, tienen más semanas libres que el resto de trabajadores. Con el fin de analizar las

Cuadro 2

Perú urbano, 1997: características laborales de la muestra

	Maestros	Profesionales y técnicos	Resto de la PEA ocupada
Trabaja en el sector público	76%	29%	4%
Tiempo en el empleo actual (años)	8,3	7,0	5,7
Afiliado a sindicato	42%	6%	2%
Tiene segunda ocupación	31%	23%	17%
Contratado a plazo fijo	25%	13%	7%

Fuente: INEI (1997). Encuesta Nacional de Hogares, tercer trimestre.
Elaboración propia

«(...) un maestro nombrado en el sector público no puede ser removido de la plaza, nivel, cargo y lugar de trabajo a la que se le asigna»

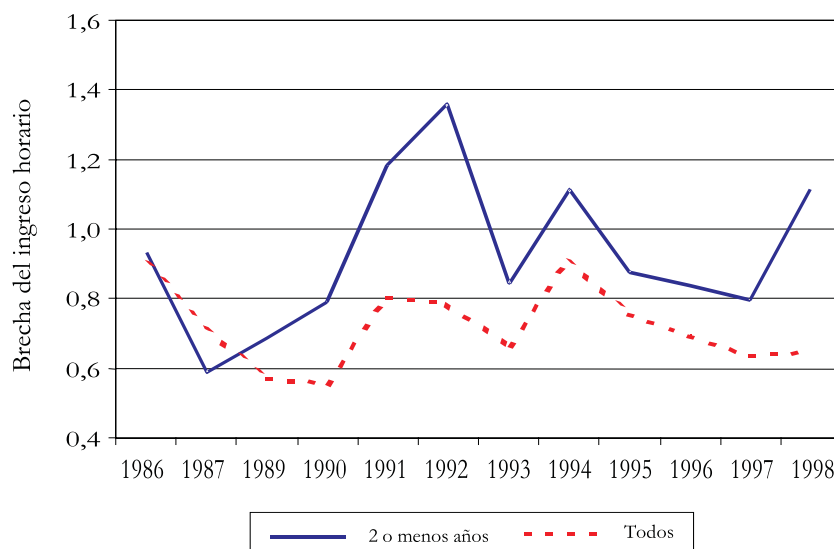
implicancias de ambos efectos sobre el ingreso por hora en términos anualizados, se calculó el número de horas a la semana, ajustando por el número de semanas típicamente trabajadas por los distintos tipos de trabajadores, y ajustando horas adicionales trabajadas en el hogar en el caso de los maestros. Los resultados muestran que si se asume que trabajan 40% más de las horas que reportan en la encuesta, su ingreso medio por hora es similar al del resto de asalariados privados.

En Lima, el ingreso horario simple y el ingreso horario ajustado de los maestros es significativamente menor al ingreso del resto de asalariados. En provincias, en cambio, en todos los casos, los maestros ganan más que los asalariados privados y algo muy cercano a lo que gana el resto de asalariados públicos.

De otro lado, los ingresos de entrada a la carrera son un determinante importante del tipo de personas que elige una profesión. Como se puede observar en el gráfico 3, la brecha de ingresos mensuales entre maestros y profesionales que tienen menos de 2 años en la ocupación, es mucho menor que la brecha que se observa para el conjunto de maestros y profesionales.

Gráfico 3

Lima Metropolitana: brecha del ingreso horario de maestros con respecto a personas con educación superior según tiempo en la ocupación



Otra característica importante de los ingresos docentes es su poca variabilidad en el tiempo. La profesión de maestro es una en la que la predictibilidad de los ingresos es mucho mayor que la que tienen otras carreras. Esto revela también que existe una elevada compresión de los ingresos al interior de la profesión que no permite premiar a los maestros con mayores calificaciones, mayor experiencia y mejor desempeño. Esto es aún más evidente si se limita el análisis a los maestros públicos.

¿Discrimina el mercado de trabajo a los maestros?

Los resultados anteriores revelan que si bien los maestros ganan menos que otros profesionales, una parte de esa brecha se debe a que los maestros trabajan menos horas, fenómeno que se observa en muchos otros países. Cuando se comparan trabajadores con ca-

racterísticas observables similares, el ingreso horario de los maestros es superior.

La posibilidad de ascender económicamente en la carrera docente es menor que en otras carreras. Se premia poco la calidad de la educación, los estudios de posgrado y la experiencia, a diferencia del resto del mercado de trabajo. De otro lado, consistente con los bajos retornos a la experiencia, los ingresos al iniciar la carrera son similares a los del resto de profesionales. Luego la diferencia se amplía, ya que los ingresos del resto de trabajadores crecen más rápido. Dado que en el mercado laboral obtener mayores ingresos depende del desempeño profesional, los individuos que se ven atraídos por la carrera de maestro son aquellos más adversos al riesgo. Si a esto se añade el hecho de que la docencia pública es la única ocupación que tiene estabilidad laboral en el país, se puede concluir que es una opción atractiva cuando se quiere minimizar riesgos.

«No existe evidencia de que los maestros tengan un salario distinto al de otros profesionales con características similares; sin embargo, entre las mujeres sí es una carrera que les permite ganar más por hora que lo que ganan las mujeres en otras profesiones»

Ser mujer aumenta significativamente las probabilidades de ejercer la carrera docente. Asimismo, el ser jefe de hogar reduce las probabilidades de insertarse en ella. No existe evidencia de que los maestros tengan un salario distinto al de otros profesionales con características similares; sin embargo, entre las mujeres sí es una carrera que les permite ganar más por hora que lo que ganan las mujeres en otras profesiones.

¿Por qué importa el nivel y la estructura salarial de los maestros?

En la medida que el nivel y estructura de los salarios tienen un papel sobre quién elige ejercer la profesión docente y sobre la magnitud del esfuerzo y empeño que pone en su labor, es impor-

tante analizar cuál debe ser la estructura salarial y la estructura de la carrera del maestro, de modo que estos tengan las características e incentivos necesarios para que se logre el objetivo de mejorar la calidad de la enseñanza.

Si consideramos que el objetivo es maximizar el bienestar del alumno, los cambios en el nivel y la estructura salarial de los profesores deben hacerse en función de su efecto en el bienestar del educado, no solo del maestro. En este sentido, la evidencia internacional no es concluyente. Mientras que se sabe que la calidad de los maestros es un elemento central para determinar el rendimiento, la relación entre salario y calidad y entre salarios y rendimiento es menos clara.

Opciones de política para el caso peruano

Aumentos generales versus aumentos diferenciados

Si bien el efecto de aumentos generales tendría un posible impacto en el corto plazo sobre el esfuerzo y la dedicación de los docentes, solo tendría un efecto sobre la calidad de los maestros que se atraen a la profesión en el largo plazo. Aunque los aumentos de este tipo son políticamente factibles, otros servidores públicos pueden presionar para recibir aumentos, lo que ocasionaría una presión fiscal adicional.

Una manera viable de mejorar los salarios y cumplir con el objetivo de mejorar la calidad de los maestros entrantes y el desempeño de los maestros actuales, es apuntar a incrementos salariales diferenciados que lleven, de alguna manera, a tener una política salarial como instrumento de mejora del aprendizaje. La introducción de cualquier esquema que ate los in-

centivos a una evaluación tendrá menos oposición política, en particular del sindicato de maestros, si es acompañada por incrementos generalizados.

El objetivo de generar una mayor dispersión salarial es modificar los salarios relativos de los maestros, premiando la experiencia, la capacitación y el desempeño. Esto implica cambiar la estructura de la carrera por una que premie el riesgo, las aspiraciones y los deseos de superación.

¿Qué y cómo evaluar?

Un punto central de una política que apunte a aumentar la dispersión salarial es que debe atar incentivos monetarios y no monetarios a algún tipo de evaluación. El sistema chileno, y varias experiencias en países desarrollados, utiliza el desempeño de los alumnos o la variación en el desempeño de los alumnos como una *proxy* del desempeño del maestro.

Otra posibilidad es evaluar directamente al maestro. Sin embargo, existe una gran controversia acerca de los métodos apropiados. Los procedimientos de evaluación que pueden utilizarse pueden orientarse hacia los procesos o hacia los resultados. Alternativamente, es posible evaluar los esfuerzos del maestro en mejorar su desempeño, como son la asistencia a cursos de capacitación o entrenamiento.

¿Qué tipo de incentivos?

El típico incentivo monetario es el aumento salarial. El problema es que los incentivos de este tipo constituyen una parte permanente del salario, siendo muy difícil reducir el salario si el desempeño empeora. Una manera de resolver este problema es utilizar bonos anuales que premien el desempeño del año anterior. Sería recomendable una estructura salarial que ate una parte del sala-

«Una manera viable de mejorar los salarios (...) es apuntar a incrementos salariales diferenciados que lleven, de alguna manera, a tener una política salarial como instrumento de mejora del aprendizaje»

rio a la experiencia, la educación –tomando en cuenta la calidad de la instituciones donde se educó el docente– y a los episodios de capacitación, todos elementos relativamente fáciles de observar, y que la otra parte del salario provenga de evaluaciones del desempeño.

Asimismo, es posible ofrecer un menú de opciones, en el que el docente puede escoger que el bono sea recibido ya sea en efectivo, como *vouchers* para atender cursos de capacitación, o como material de clase.

Los incentivos ligados al desempeño no tienen que ser necesariamente grandes para generar las señales correctas. Si bien alguna descompresión salarial es necesaria, también es cierto que al interior de las escuelas, diferencias salariales muy grandes pueden no tener los efectos correctos. Las diferencias salariales más grandes deben generarse por indicadores objetivos –educación capacitación, experiencia– y las menores por las evaluaciones de desempeño. Esto último tiene la ventaja que puede asegurar que el incentivo se dé a muchos, de modo que sea

percibido como algo alcanzable (aunque debe asegurarse también que el incentivo no lo reciban todos, si no deja de tener algún efecto). Asimismo, un incentivo pequeño de 10% o 15% del salario es financieramente viable.

Conclusiones

El salario real de los maestros en el Perú ha mostrado una tendencia decreciente de largo plazo. A pesar del deterioro durante las últimas décadas, la profesión ha atraído a un número creciente de profesionales. Tanto es así que el número de docentes se incrementó entre 1960 y el año 2000 en 5,3%, tasa mayor a la observada para el empleo global.

La investigación muestra que los maestros tienen una remuneración similar a la de otros trabajadores con las mismas características demográficas, sociales y educativas y en puestos de trabajo similares, que otros trabajadores. Sin embargo, ganan más que otros trabajadores con las mismas características personales, pero en empleos informales o independientes. A diferencia de otras profesiones, el magisterio no discrimina a las mujeres; aun más, las mujeres maestras no están discriminadas en el mercado de trabajo como sí lo están el resto de mujeres.

Una crítica usual a los ejercicios econométricos de este tipo es que no toman en cuenta, por un lado, que los maestros tienen más vacaciones que otros trabajadores y, por el otro lado, que los maestros realizan parte de su trabajo en el hogar. En este estudio se han considerado ambos factores, que tienen efectos contrapuestos. Se encuentra que si los maestros trabajan 29% más en sus hogares, compensarían las semanas adicionales de vacaciones.

La docencia pública, que comprende al 75% de docentes, es la única ocupación en el país que goza de estabilidad laboral absoluta. Se encontró además que las estructuras de ingreso de los docentes son distintas, en el sentido que no reciben los mismos retornos a la educación que los del resto del mercado laboral, y los retornos a las experiencias son nulos. En general, la estructura salarial docente en el Perú es poco variable, más predecible y más plana que para el resto de trabajadores.

«Sería recomendable una estructura salarial que atee una parte del salario a la experiencia, la educación (...) y que la otra parte del salario provenga de evaluaciones del desempeño»

Introducción

La inversión en educación es reconocida como un instrumento que facilita las posibilidades de empleo para el individuo, incrementa sus ingresos e influye favorablemente en los procesos de movilidad social ascendente. Sin embargo, todas estas bondades han sido cuestionadas a partir de la década de los setenta, cuando se encuentran las primeras evidencias en países en desarrollo de incrementos relativos en la tasa de desempleo de los trabajadores más educados. Se halló además evidencia de trabajadores subempleados: aquellos que se encuentran trabajando en actividades de bajo requerimiento educativo. En el caso específico del Perú, desde fines de la década del setenta se viene deteriorando la calidad de los servicios educativos y, hasta el momento, no se ha recuperado el estándar registrado antes de dicho período.

Este artículo analiza el subempleo profesional entre los egresados de educación universitaria en el Perú desde dos perspectivas complementarias. La primera se relaciona con la sobreeducación, definida como el exceso de años de educación con respecto a los requeridos para desempeñar adecuadamente un trabajo. Este cálculo se hace independientemente del salario que se reciba por realizar dicha actividad. La otra perspectiva se refiere a la discordancia ocupacional (*occupational mismatch*) entre la formación educativa de nivel profesional y la ocupación desempeñada en el mercado laboral, así como las

consecuencias que dicha discordancia podría tener sobre los ingresos de los trabajadores.

Aspectos metodológicos: construcción de indicadores

Según Clogg y Shockey², la sobreeducación se puede calcular utilizando los años de escolaridad promedio en la ocupación que se desempeña y capturando el nivel de dispersión mediante la desviación estándar de dicho promedio. Este indicador presenta tres posibles estados: (i) sobreeducado; si el nivel de escolaridad, expresado en los años de educación alcanzados, es mayor que el promedio de años de escuela en la ocupación más una desviación estándar; (ii) adecuadamente educado; si los años de escolaridad de un individuo se encuentran comprendidos en un rango que tiene como límite superior, los años de escolaridad promedio de la ocupación donde se encuentra el individuo más una desviación estándar y como límite inferior, los años de escolaridad promedio menos una desviación estándar; y (iii) subeducado; si los años de escolaridad de un individuo son menores que los años promedio de la ocupación más una desviación estándar.

Otra forma de calcular la sobreeducación está basada en el modelo desarrollado por De Grip, Borghans y Smits³. En este modelo, la sobreeducación se calcula contrastando el nivel educativo de cada individuo contra el nivel

educativo que predomina en la ocupación que desempeña el individuo. Este indicador es más flexible que el indicador anterior, pues captura el fenómeno de la sobreeducación determinando en primer lugar el nivel educativo que predomina en una ocupación, para luego contrastarlo con el nivel educativo de cada individuo. Con este indicador es posible capturar el efecto de aquellas ocupaciones que tienen una fuerte dispersión en términos de requerimientos educativos. Además, posee los mismos tres estados que el indicador anterior.

Por otro lado, el grado de discordancia ocupacional puede ser medido de diferentes maneras. Una de las más utilizadas consiste en preguntar directamente al trabajador si las actividades que realiza cotidianamente en su centro de trabajo corresponden con el nivel de calificación para el que fue formado. Otra forma de aproximación al fenómeno se basa en determinar el nivel educativo mínimo requerido para desempeñar

1/ Resumen del libro homónimo, Lima: CIES-GRADE, mayo 2001. La investigación fue auspiciada por ACIDI-IDRC.

2/ Clogg C. y Shockey J. W. (1984), "Mismatch between occupational and schooling: A prevalence measure, recent trends and demographic analysis", en *Demography*, vol. 21, pp. :235-57.

3/ DeGrip, Andries, Lex Borghans y Wendy Smits (1998). "Future Developments in the Job Level and Domain of High-Skilled Workers", en Heijke, Hans y Lex Borghans (eds.). *Towards a Transparent Labour Market for Educational Decisions*, Ashgate, Aldershot, pp. 21-56.

una ocupación. Un individuo estará adecuadamente empleado si ha estudiado o está estudiando una profesión de nivel universitario y se desempeña en una ocupación que requiere formación del mismo nivel.

Para efectos de este artículo, el fenómeno de discordancia ocupacional se estudiará utilizando tres definiciones diferentes: la primera considera que existe concordancia si el individuo ha seguido estudios universitarios y está laborando en una ocupación que requiere para su desempeño un nivel educativo similar, usando para ello los códigos de ocupación agregados a un dígito según la Clasificación de Ocupaciones de la OIT (CIUO-88) y los códigos de profesiones a un dígito según el Clasificador de Niveles Educativos de la UNESCO (ISCED-1997), en ambos casos adaptados para el Perú por el INEI. En caso contrario, existirá discordancia ocupacional.

La segunda definición asume que existe concordancia si el individuo se desempeña en ocupaciones de nivel profesional que coinciden con determinados campos de formación profesional, siguiendo un agrupamiento de ocupa profesiones agregado a dos dígitos especificado en Arregui⁴. Esta definición es más flexible que la anterior, pues asume que la formación adquirida en una profesión tiene componentes transversales que le permiten a un individuo desempeñarse en ocupaciones de nivel profesional afines a su formación básica, sin que sea necesariamente la misma ocupación.

Finalmente, la última definición es similar a la anterior, pero incorpora a quienes se formaron como oficiales de las Fuerzas Armadas y Policiales y a los que ocupan cargos de tipo directivo o gerencial dentro del sector público.

«(...)la proporción de egresados de educación superior que se encuentra en situación de desempleo bordea (...) para 1999, (...) 33% de los desocupados»

Hallazgos empíricos

Para fines del análisis se utilizó la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) realizada por el INEI en el tercer trimestre de 1997. El ámbito de la información corresponde a las zonas urbanas del país. De acuerdo con dicha encuesta, la población en edad de trabajar (PET) era 11.336.331 personas, de las cuales casi 60% se encontraban en condición de ocupados. La tasa de ocupación se mostraba más alta entre quienes habían alcanzado algún grado de educación superior universitaria y no universitaria.

Si se analizan estos datos según situación laboral, los profesionales constituyen el grupo proporcionalmente más grande (28,3%) dentro del grupo de ocupados. Asimismo, se observó que la proporción de egresados de educación superior que se encuentra en situación de desempleo bordea el 24% respecto del total de desempleados, distribuyéndose casi de la misma manera entre los universitarios y los no universitarios. Para 1999, este grupo pasó a representar 33% de los desocupados.

La estructura de la PEA ocupada según niveles educativos muestra que aproximadamente la mitad de las personas que no cuentan con nivel educativo, se desempeñan en ocupaciones que no requieren mayor nivel de calificación y/o formación. Entre quienes han alcanzado algún grado de educación superior, 47% trabaja en ocupaciones clasificadas como "profesionales, científicos e intelectuales" y "técnicos de nivel medio y trabajadores asimilados". El complemento de esta cifra indica que existe un considerable porcentaje de profesionales ocupados en actividades para las cuales no hubiera sido necesario seguir una formación de nivel universitario.

Restringiendo el análisis a los individuos que declaran tener estudios de educación superior universitaria completa y considerando que los oficiales de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales, así como los directivos y gerentes de empresas que laboran para el sector público, requieren para desempeñarse un nivel educativo equivalente al de la educación superior, la tasa de ocupación de tipo profesional asciende a 64% (ver cuadro 1). Aquellos que se ocupan como técnicos constituyen un 10%, mientras que el resto de ocupados asciende a 26%. Así, el 36% de la PEA con estudios universitarios completos se encuentra ocupada en actividades distintas a las de su formación académica. Estas cifras ofrecen una primera aproximación a la magnitud del fenómeno del subempleo profesional.

4/ Arregui, Patricia (1993). "Empleo, ingresos y ocupación de los profesionales y técnicos en el Perú", en *Notas para el Debate*, 9, Lima: Grade, pp. 9-48.

Cuadro 1

Perú urbano: grupos ocupacionales en los que se desempeña la población con educación superior universitaria, 1997

Grupo ocupacional	Educación superior universitaria	
	Completa e incompleta	Completa
<i>Valores absolutos</i>		
Ocupados como profesionales	520,689	444,762
Ocupados como técnicos	140,592	71,436
Ocupados como directivos y gerentes	37,128	30,749
Ocupados como oficiales de FF AA o FF PP)	18,147	7,548
Resto de	432,500	197,023
PEA ocupada	1,149,056	751,519
PEA inactiva	76,391	38,794
PEA desocupada	422,753	158,529
<i>Porcentajes (respecto de la PEA ocupada)</i>		
Ocupados como profesionales	45%	59%
Ocupados como técnicos	12%	10%
Ocupados como directivos y gerentes	3%	4%
Ocupados como oficiales de FF AA o FF PP)	2%	1%
Resto de ocupados	38%	26%

Fuente: INEI (1997). *Encuesta Nacional de Hogares*, tercer trimestre.
Elaboración propia

Análisis de la sobreeducación

Al analizar la sobreeducación utilizando la metodología de DeGrip, se observó que entre los que laboran en ocupaciones profesionales, el nivel predominante es la educación superior. Para el caso de los técnicos, la situación depende del tipo específico de ocupación, encontrándose algunas donde la dispersión, en términos de niveles educativos requeridos, es muy fuerte. Para el caso de aquellos que se desempeñan como miembros de las Fuerzas Armadas o en la Administración Pública, se observa hasta tres niveles educativos. Una de las hipótesis detrás de esta dispersión de niveles educativos es el fenómeno de la heterogeneidad de la mano de obra, lo cual puede ocasionar que un trabajador con educación superior universitaria termine laborando en ocupaciones que únicamente requieran nivel secundario para ser desempeñadas eficientemente.

Por otro lado, usando la metodología de Clogg, se encontró que el promedio de años de educación

para los grupos ocupacionales de profesionales, en casi todos los casos, es menor a los 16 años esperados para un individuo en dicho nivel. Esto puede deberse a que en muchas de las ocupaciones profesionales se encuentran laborando trabajadores con educación superior universitaria incompleta. Uno de los primeros resultados que se obtienen al contrastar el indicador de sobreeducación de ambas metodologías (ver cuadro 2) es que no existen diferencias sustanciales, a excepción del grupo de ocupados con nivel universitario, los cuales difieren entre sí hasta en siete puntos porcentuales.

En general, el indicador de DeGrip es más sensible a la presencia de individuos con educación superior incompleta, ya que captura mejor la ubicación de cada individuo con respecto al nivel educativo predominante en cada ocupación. Esto se puede apreciar dado que no existe una diferencia muy marcada entre ambos

Cuadro 2

Perú urbano: indicadores de sobreeducación según situación ocupacional y nivel educativo alcanzado, 1997

	Indicador de Clogg %	Indicador de DeGrip %
<i>Ocupados (todos los niveles educativos)</i>		
Sobreeducados	15,5	13,3
Adecuadamente educados	70,7	68,0
Subeducados	13,8	18,7
<i>Ocupados con nivel universitario y no universitario (completo e incompleto)</i>		
Sobreeducados	40,6	46,8
Adecuadamente educados	56,1	49,6
Subeducados	3,4	3,6
<i>Ocupados con nivel universitario (completo e incompleto)</i>		
Sobreeducados	38,6	49,7
Adecuadamente educados	57,3	50,3
Subeducados	4,1	0,0
<i>Ocupados con nivel universitario completo</i>		
Sobreeducados	37,1	35,4
Adecuadamente educados	62,8	64,6
Subeducados	0,1	0,0

Fuente: INEI (1997). *Encuesta Nacional de Hogares*, tercer trimestre.
Elaboración propia

indicadores para la sobreeducación en el nivel de educación superior completa, pero sí hay una diferencia marcada para el caso de los que no completaron la educación superior.

Una primera caracterización de los egresados universitarios ocupados muestra que los trabajadores sobreeducados tienden a encontrarse en mayor situación de pobreza y a tener un menor número de años de experiencia laboral que aquellos que sí se encuentran educados adecuadamente. Debido a los problemas de heterogeneidad de la mano de obra del mercado laboral peruano, se esperaría que los trabajadores sobreeducados compensen la menor calidad de su formación con una mayor inversión en el resto de componentes de capital humano. Sin embargo, como se obser-

va en el cuadro 3, aquellos que se encuentran adecuadamente educados son los que han recibido cursos de capacitación en mayor proporción que los demás. Con respecto a las características laborales de ambos grupos, observamos que el grueso de trabajadores independientes se encuentra sobreeducado y que existe un mayor grado de formalidad entre los adecuadamente educados.

Análisis de la discordancia ocupacional

Al analizar la concordancia ocupación-profesión (ver cuadro 4) utilizando el indicador más completo, se encuentra que el 44% de los egresados de educación superior universitaria se encuentra ocupado en actividades que no

«(...) aquellos que se encuentran adecuadamente educados son los que han recibido cursos de capacitación en mayor proporción que los demás»

guardan relación con la formación profesional que adquirieron. Este resultado es mayor que el 36% presentado en el cuadro 1, dado que este indicador sí incorpora los posibles ámbitos ocupacionales de acuerdo con las carreras profesionales seguidas, lo cual aproxima mejor a las ocupaciones donde un profesional puede desempeñarse de manera óptima.

Al incorporar al análisis a los universitarios que no han concluido su carrera, el nivel de discordancia aumenta, siendo esto consistente con el hecho que al haber truncado su formación, no han logrado adquirir todos las habilidades necesarias para poder insertarse en un empleo adecuado.

Ahora bien, la concordancia ocupación-profesión supone que los individuos se encuentran en una ocupación que requiere la misma cantidad de educación recibida en el nivel educativo alcanzado. De acuerdo con los resultados, se observa que un 90% de los sobreeducados se encuentra en situación de discordancia o *mismatch* ocupacional, lo cual concuerda con lo esperado.

Cuadro 3

Perú urbano: características de los egresados de educación universitaria según criterio de sobreeducación, 1997

	Indicador de sobreeducación de Clogg ^{/1}		
	Sobreeducado	Adecuadamente educado	Total
Características sociodemográficas (%)			
Edad (años)	38,3	38,5	38,5
Experiencia laboral (años)	5,4	7,5	6,7
Experiencia potencial (años)	16,2	16,5	16,4
Es hombre	60,4	60,1	60,2
Está casado o convive	63,6	64,0	63,9
Es pobre	23,0	12,5	16,3
Características educativas (%)			
Estudió en institución de gestión pública	72,2	75,8	74,5
Ha recibido cursos de capacitación	75,4	83,4	80,5
Características laborales (%)			
Asalariado público	16,1	50,1	37,4
Es un trabajador familiar no remunerado	6,4	0,6	2,7
Es un trabajador independiente (ni prof. ni técnico)	33,8	1,4	13,4
Trabaja en una empresa unipersonal	24,0	12,1	16,5
Trabaja en una empresa de 2 a 5 trabajadores	32,1	8,3	17,2
Es un trabajador formal	66,3	88,2	80,1
Ingreso laboral horario en la ocupación principal (nuevos soles corrientes)	4,9	6,7	6,0
Cifras expandidas	278.692	471.717	751.518
Número de observaciones	804	1.661	2.473

1/ Se omite la categoría Subeducado, pues el número de casos en ella no es representativo.

Fuente: INEI (1997). *Encuesta Nacional de Hogares*, tercer trimestre. Elaboración propia

Cuadro 4

Perú urbano: indicador de Concordancia / Discordancia ocupacional de los egresados de educación superior universitaria, 1997

Especificación y nivel de agregación	En concordancia	En discordancia
Estudios universitarios (1 dígito) y ocupación de nivel profesional (1 dígito)	59%	41%
Estudios universitarios (1 dígito) y ocupación de nivel profesional (2 dígitos)	52%	48%
Estudios universitarios (1 dígito) y ocupación de nivel profesional (1 dígito) incluyendo a las FF AA y ocupaciones de tipo gerencial en el sector público	56%	44%

Fuente: INEI (1997). Encuesta Nacional de Hogares, tercer trimestre.
Elaboración propia

Determinantes de la sobreeducación

A través de este análisis se busca verificar una de las hipótesis del trabajo referida a *si los individuos sobreeducados son los que presentan problemas de calidad de la educación y por esta razón, buscan compensar esta desventaja a través de la sobre-inversión en uno o más componentes del capital humano*. Específicamente, se pretende encontrar las características que incrementan la probabilidad que un trabajador se encuentre sobreeducado o subeducado con respecto a la categoría adecuadamente educado.

Los resultados para los profesionales que poseen educación superior muestran que la probabilidad de estar sobreeducado aumenta si el individuo proviene de un hogar pobre. Esto estaría implícitamente relacionado con la hipótesis de calidad planteada anteriormente, ya que si un individuo proviene de un hogar en situación de pobreza, sus posibilidades de haber recibido servicios educativos de calidad son menores. Ser casado es el único atributo individual que incrementa la probabilidad de

estar sobreeducado. Por el contrario, que un individuo tenga más años de experiencia laboral, que haya recibido algún curso de capacitación y que se encuentre trabajando en una ocupación en concordancia con la formación educativa, reduce la probabilidad de encontrarse sobreeducado.

Magnitud y efecto de la sobreeducación y la discordancia sobre los ingresos laborales

Para medir el impacto de la sobreeducación y la discordancia ocupacional sobre los ingresos laborales, se estimaron los retornos a la educación a través de una ecuación de ingresos. Se esperaba que los retornos a la educación de los trabajadores sobreeducados fueran negativos, es decir, que los años de educación en exceso actuaran como una suerte de penalización, dado que probaría la hipótesis de la existencia de un excedente de trabajadores sobreeducados provenientes en su mayor parte de instituciones de nivel universitario. Sin embargo, y contrario a lo que sugería la hipó-

«(...) utilizando el indicador más completo, se encuentra que el 44% de los egresados de educación superior universitaria se encuentra ocupado en actividades que no guardan relación con la formación profesional que adquirieron»

tesis inicial, las personas con más de 3 años de sobreeducación se encuentran 21% mejor pagadas que las personas que se encuentran correctamente educadas. Asimismo, se encontró que los años de subeducación tienen un impacto negativo.

En general, las características evaluadas permiten señalar que en condiciones similares un individuo que ha concluido sus estudios de educación superior y que se encuentra en situación de discordancia ocupacional, gana 33% menos que un trabajador que se encuentra trabajando en una ocupación para la que se formó. El efecto es similar si se incluye en el análisis a aquellos que no concluyeron con su formación en educación superior (35%).

La experiencia ocupacional o la experiencia potencial (en el caso de los egresados), haber estudiado en una institución privada y haber llevado cursos de capacitación son variables que presentan

«(...) se observa que un 90% de los sobreeducados se encuentra en situación de discordancia o mismatch ocupacional, lo cual concuerda con lo esperado»

un efecto positivo y significativo en la remuneración. Sin embargo, para el caso de las trabajadoras mujeres existe un impacto negativo en sus remuneraciones, ya que ganan entre 21 y 23% menos que sus colegas hombres.

Conclusiones y recomendaciones

De acuerdo con los hallazgos empíricos, la pregunta sobre la existencia de subempleo profesional en el Perú, puede ser respondida de manera afirmativa. Si se utiliza la Encuesta Nacional de Hogares de 1997 aplicada en zonas urbanas, se estima que 44% de los profesionales universitarios se encuentra laborando en ocupaciones para las que no se formaron específicamente.

Esta situación está vinculada estrechamente a la existencia de individuos sobreeducados. Se calcularon indicadores de sobreeducación, alcanzando ambos el 35%. Algunas características específicas contribuyen a incrementar la probabilidad que un individuo se en-

cuentre sobreeducado: una mayor situación de pobreza y el estado civil casado, en tanto que esta probabilidad tiende a reducirse si el individuo ha llevado cursos de capacitación, tiene mayor experiencia laboral o existe concordancia entre su ocupación y la profesión estudiada.

La hipótesis de heterogeneidad de la mano de obra no se puede rechazar tras los resultados obtenidos. Lo que se observa es que los sobreeducados buscan compensar las deficiencias de una educación de baja calidad con otras formas de capital humano. Por otro lado, la probabilidad de estar subeducado se reduce mientras mayor sea los años de educación del jefe del hogar.

Se encontró que si bien existe un premio a la sobreeducación con respecto a los ingresos, este es menos significativo mientras menores sean los años del exceso educativo. Además, existe un castigo en términos de ingresos para los individuos que están subeducados con relación a los que están adecuadamente educados. Los resultados señalan que, en promedio, un individuo en situación de discordancia ocupacional gana 33% menos que otro que sí se encuentra laborando en una ocupación para la cual ha recibido formación específica. Este hallazgo evidenciaría una subutilización de los recursos invertidos en la formación de un egresado de educación superior, pues estaría recibiendo una remuneración menor que la correspondiente si se encontrara laborando en una ocupación acorde con su formación.

Algunos aspectos pueden ser analizados con mayor profundidad en la medida que se cuente con información complementaria. Sería relevante incorporar al análisis el efecto que podrían tener las

características del centro educativo sobre la productividad de los individuos, que en estos momentos solo puede ser aproximado gruesamente a través de la gestión de la institución educativa. Por otro lado, un análisis longitudinal permitiría analizar si la movilidad ocupacional a lo largo de la vida laboral del individuo contribuye efectivamente a reducir la situación de discordancia, especialmente de los recién egresados del sistema universitario.

A partir de estos hallazgos consideramos que el sistema universitario peruano debería contar con un mecanismo que permita realizar un seguimiento a los egresados de educación superior, como se hace actualmente en algunos países de Europa (Inglaterra, Holanda y Francia) o en algunos otros países de América Latina. Una alternativa podría ser recolectar muestras de paneles de egresados, basándose en la experiencia que tienen algunas universidades privadas, e incorporar indicadores como los discutidos en este documento. Además, se podría evaluar aspectos cualitativos relacionados con la satisfacción en la ocupación desempeñada o con su percepción respecto del grado que está poniendo en práctica los conocimientos recibidos.

Otra posible modalidad de seguimiento se podría realizar tomando como base el Registro Nacional de Grados Académicos y Títulos Profesionales, que actualmente se encuentra bajo la administración de la Asamblea Nacional de Rectores. Dicho registro podría convertirse en un instrumento de evaluación y seguimiento permanente de la situación ocupacional de los graduados del sistema universitario. Se podría aprovechar una experiencia similar que se realizó en Panamá con el apoyo del Banco Mundial, donde se puso en

*«(...) un individuo
que (...) se
encuentra en
situación de
discordancia
ocupacional, gana
33% menos que
un trabajador
que se encuentra
trabajando en
una ocupación
para la que se
formó»*

marcha el Registro Nacional de Graduados de Panamá. Este sirve como un banco de información laboral en línea sobre los graduados universitarios, y permite a los empleadores identificar potenciales candidatos de acuerdo con un determinado perfil ocupacional.

La disponibilidad de este tipo de información contribuirá a mejorar el proceso de acreditación de las universidades y, a su vez, ofrecerá indicadores cuantitativos de la demanda con respecto a ciertas ocupaciones específicas, reduciendo la incertidumbre en el mercado laboral.

ÚLTIMAS PUBLICACIONES DE LOS CENTROS ASOCIADOS AL CIES

CIES

Juan Arroyo, editor. *La salud peruana en el siglo XXI. Retos y propuestas de política*, Serie: Diagnóstico y Propuesta, 10. Lima: CIES, julio 2002.

CIES - FONCODES. *Desafíos de las Políticas Sociales. Superación de la Pobreza e integración social en América Latina*. Lima: CIES-FONCODES, mayo 2002.

Portocarrero M., Felipe; Carolina Trivelli y Juan Alvarado. *Microcrédito en el Perú: quiénes piden, quiénes dan*, Serie: Diagnóstico y Propuesta, 9. Lima: CIES, febrero 2002.

Chacaltana, Juan. *Más allá de la focalización. Riesgos de la lucha contra la pobreza en el Perú*, Serie: Diagnóstico y Propuesta, 8. Lima: CIES-GRADE, setiembre 2001.

Mauro, Raúl. *Cambios de la pobreza en el Perú: 1991-1998*, Serie: Investigaciones Breves, 19. Lima: CIES-DESCO, abril 2002.

CENTRO BARTOLOMÉ DE LAS CASAS - CBC, CUSCO

Revista Andina, 34. Cusco: CBC, febrero 2002.

Bauer, Brian. *Las antiguas tradiciones alfareras de la región del Cuzco*. Cusco: CBC, 2002.

Decoster, Jean-Jacques y José Luis Mendoza. *Ylustre Consejo, Justicia y Regimiento. Catálogo del Fondo Cabildo del Cuzco (Causas civiles)*. Cusco: CBC, 2002.

Chirinos, Andrés. *Atlas lingüístico del Perú*. Cusco: Ministerio de Educación/CBC, 2001.

Hurtado de Mendoza, William. *Pragmática de la cultura y la lengua quechua*. Cusco: Universidad Nacional Agraria La Molina/CBC, 2001.

CEDEP

Revista Socialismo y Participación, 92. Lima: CEDEP, abril 2002.

Béjar, Héctor. *Política social, justicia social*. Lima: CEDEP, 2001.

Capacitación a mujeres en gestión municipal con perspectiva de género. *Propuesta metodológica*. Lima: Consorcio Promujer, 2001.

Propuestas para una nueva Ley Orgánica de Municipalidades desde un enfoque de equidad, género y ciudadanía. Lima: Consorcio Promujer, 2001.

Zevallos A., Emma. *¿La política? Percepciones y conductas políticas en mujeres y varones rurales*. Lima: CEDEP, 2001.

CEPES

Revista *Debate Agrario: Análisis y Alternativa*, 34. Lima: CEPES, julio 2002.

Eguren, Fernando y Juan Rheineck (eds.). *Desarrollo rural: Organizaciones no gubernamentales y cooperación internacional*. Lima: CEPES, 2000.

Valderrama, Mariano (coordinador). *La realidad de la ayuda externa: América Latina al 2000*. Editado por el Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción - ALOP. Lima: CEPES, 2000.

Valderrama, Mariano (coordinador). *Mito y realidad de la ayuda externa: América Latina al 2001*. Editado por ALOP. Lima: CEPES, 2000.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN - UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA, AREQUIPA

Revista *Univérsitas, Premio a la Investigación*, 4. Arequipa: Centro de Investigación, 2002.

Revista *Véritas*, 5. Arequipa: Centro de Investigación, 2001.

Revista *Univérsitas*, 3. Arequipa: Centro de Investigación, 2001.

Revista *Univérsitas*, 2. Arequipa: Centro de Investigación, 2000.

Revista *Véritas*, 4. Arequipa: Centro de Investigación, 2000.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN DEL CAMPESINADO - CIPCA

Fort, Angélica; Steve Boucher y Gustavo Riesco. *La pequeña agricultura piurana: evidencias sobre ingreso, crédito y asistencia técnica*. Piura: Universidad del Pacífico-CIPCA, 2001.

Fort, Angélica. *Menestras y pequeña producción en la costa de Piura*. Piura: CIPCA, 2000.

Sánchez A., Pablo. *Manual de asesoría técnico productiva y empresarial a pequeños agricultores*. Piura: CIPCA, 2000.

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado; Servicio Agropecuario para la Investigación y Promoción Económica. *Evaluación participativa de necesidades prioritarias: distritos de frontera de Piura-Perú*. Piura, Jaén: CIPCA, SAIPE, 2000.

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado; Servicio Agropecuario para la Investigación y Promoción Económica. *Evaluación participativa de necesidades prioritarias: Alto Marañón*. Lima. CIPCA;SAIPE, 2000.

CIUP

Fuller, Norma (editora), *Interculturalidad y política: desafíos y posibilidades*, Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2002.

Caravedo, Baltazar; Henry Day, Gabriel Ortiz de Cevallos, Richard Webb y Juan Julio Wicht, *La responsabilidad social empresarial en las estrategias*

de desarrollo del gobierno peruano. *Propuestas de la Carta de Navegación y el sector privado*, Serie: Biblioteca en Responsabilidad Social. Lima: CIUP-IDRS, 2002.

Pipoli, Gina, *Casos de mercadotecnia aplicados a la realidad peruana – tomo III*, Serie: Apuntes de Estudio, 46. Lima: CIUP, 2002.

Araoz, Mercedes; Carlos Casas y Silvia Noriega, *Atracción de la inversión extranjera directa en el Perú*, Serie: Documento de Trabajo, 45. Lima: CIUP, 2002.

Araoz, Mercedes y Sandra van Ginhoven, *Preparación de los países andinos para integrar las redes de tecnologías de la información: el caso del Perú*, Serie: Documento de Trabajo, 44. Lima: CIUP, 2002.

DESCO

Revista *Quehacer*, 135. Lima: DESCO, marzo-abril 2002.

Empleo y microempresa en Lima Metropolitana. Entre el desempleo y la sobrevivencia. Lima: DESCO, 2002.

La nueva arquitectura financiera internacional y desafíos para la sociedad civil de América Latina. Lima: DESCO, ALOP, Oxfam América, 2002.

Bolsa de Iniciativas y Proyectos . Sistematización de la experiencia. Un escenario para el protagonismo educativo local. Lima: DESCO, Gobierno local de Villa El Salvador, 2002.

Toro, Oscar y otros (editores). *Crianza de camélidos andinos y desarrollo rural. Programa de desarrollo rural del Valle del Colca*. Lima: DESCO, 2001.

ESAN

Berrios, Rubén. *La transparencia en la privatización: una aproximación a partir de tres casos del proceso peruano*, Serie: Documentos de Trabajo, 9. Lima: ESAN, 2001.

Gastañaduy, Alfonso. *Franquicias: opción de desarrollo estratégico*. Lima: ESAN, 2000.

Roca, Santiago y Luis Simabuko. *Retos de la gerencia macroeconómica: propuestas de cambio a la política económica 2000-2005*. Lima: ESAN, 2000.

ESAN (eds.). *Descentralización en educación y salud: experiencias latinoamericanas*. Lima: ESAN, 2000.

GRADE

Saavedra, Jaime y Pablo Suárez. *El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias*. Serie: Documento de trabajo, 38. Lima: GRADE, 2002.

Valdivia, Martín. *Acerca de la magnitud de la inequidad en salud en el Perú*. Serie: Documento de trabajo, 37. Lima: GRADE, 2002.

Nopo, Hugo; Miguel Robles y Jaime Saavedra. Una medición del impacto del Programa de Capacitación Laboral Juvenil ProJoven. Serie: Documento de trabajo, 36. Lima: GRADE, 2002.

Torero, Máximo ; Pascó-Font, Alberto. El impacto social de la privatización y de la regulación de los servicios públicos en el Perú, Serie: Documento de trabajo, 35. Lima: GRADE, 2001.

Saavedra, Jaime y Juan Chacaltana. *Exclusión y oportunidad: jóvenes urbanos y su inserción en el mercado de trabajo y en el mercado de capacitación*. Lima: GRADE, 2001.

INSTITUTO APOYO

Boletín Corrupción – Cómo combatir la corrupción. Servicio de Asesoría Económica al Congreso, 3. Lima: Instituto Apoyo, marzo 2002.

Boletín Empleo – Entre promover la generación de empleo y mejorar las condiciones laborales. Servicio de Asesoría Económica al Congreso, 4. Lima: Instituto Apoyo, mayo 2002.

Boletín de Difusión PODER JUDICIAL, 4. La formulación de políticas en el Perú: Un análisis empírico entre los años 1980 y 2000. Lima: Instituto Apoyo, mayo 2002.

Ortiz de Zevallos, Gabriel; Namasté Reátegui y Arturo Tolmos. *Leyes y decretos legislativos como vías para la formulación de políticas en el Perú: Un análisis empírico entre los años 1980 y 2000*. Documento de Trabajo, 9. Lima: Instituto APOYO, The Tinker Foundation, mayo 2002.

Eyzaguirre, Hugo y Carlos Calderón. *Poder Judicial y micro y pequeña empresa: Impacto y posibles soluciones*. Documento de Trabajo, 8. Lima: Instituto APOYO, The Tinker Foundation, mayo 2002.

INSTITUTO CUÁNTO

Resumen, Quinta Encuesta Nacional de Medio Ambiente. Lima: Instituto Cuánto, julio 2002.

Alegre, Marcos et al. *El medio ambiente en el Perú, año 2001*. Lima: Instituto Cuánto, junio 2002.

Brack Egg, Antonio et al. *El medio ambiente en el Perú, año 2000*. Lima: Instituto Cuánto, octubre 2000.

IEP

Blondet, Cecilia. *El encanto del dictador. Mujeres y política en la década de Fujimori*. Lima: IEP, 2002.

Portocarrero, Gonzalo y Jorge Komadina. *Modelos de identidad y sentidos de pertenencia en Perú y Bolivia*. Lima: IEP, 2002.

Boelens, Rutgerd y Paul Hoogendam. *Derechos de agua y acción colectiva*. Lima: IEP, 2001.

Marcus-Delgado, Jane y Martín Tanaka. *Lecciones del final del fujimorismo: la legitimidad presidencial y la acción política*. Lima: IEP, 2001.

Sheahan, John. *La economía peruana desde 1950. Buscando una sociedad mejor*. Lima: IEP, 2001.

IPAE

Centro de Estudios Estratégicos. *Competir: un esfuerzo conjunto para la prosperidad* (Cade 2001). Resumen ejecutivo. Lima: CEE-IPAE, 2002.

Centro de Estudios Estratégicos (ed.). *Perú: ¿en qué país queremos vivir? La apuesta por la educación y cultura* (Cade 2000-2001). Lima: CEE-IPAE, 2001. Contiene: Resúmenes ejecutivos. Tomo I y II: Cultura. Tomo III: Educación. Tomo IV: Propuesta de educación y cultura. Tomo V: Testimonios de la historia (editado por Cecilia Bákula).

Centro de Estudios Estratégicos (ed.). *Documentos preparatorios* (Cade 1999-2000). Lima: CEE-IPAE, 2000. Contiene: Tomo I: Resúmenes ejecutivos. Tomo II: Documentos. Tomo III: Eventos previos. Tomo IV: Visión del Perú: iniciando la prospección. Tomo V: Reflexiones del panel.

Kisic, Drago y Bahamonde Ramón (editores). *El desarrollo del sur del Perú. Realidad y desafíos*. Lima: Centro de Estudios Internacionales - Centro de Estudios Estratégicos de IPAE, 2000.

MACROCONSULT

Reporte Económico Mensual (REM)
Reporte Semanal

PUCP

Dancourt, Oscar y Waldo Mendoza. *Modelos macroeconómicos para una economía dolarizada*. Lima: Fondo Editorial, PUCP, 2002.

Jiménez, Félix; Gisella Chiang y Erick Laura. *Macroeconomía: enfoques y modelos. Nuevos ejercicios resueltos: capítulo 9*. Serie: Documento de Trabajo, 208. Lima: PUCP, mayo, 2002.

García Núñez, Luis. *Health Reform in the Social Security System: The Peruvian Case*. Serie: Documento de Trabajo, 207. Lima: PUCP, abril 2002.

Figuerola, Adolfo. *Reformas en sociedades desiguales. La experiencia peruana*. Lima: Fondo Editorial, PUCP, 2001.

Ruiz Díaz, Gonzalo. *Y a usted...¿le sobra palta? Determinantes de los precios minoristas en el mercado de gasolina en Lima Metropolitana*, Serie: Documento de Trabajo, 207. Lima: PUCP, noviembre 2001.

SOCIOS DEL CIES

Institución / Representante

LIMA

Universidades

- . Escuela de Administración de Negocios para Graduados-ESAN / *Santiago Roca*
- . Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Economía / *Efraín Gonzales de Olarte*
- . Universidad de Lima, Centro de Investigaciones Económicas y Sociales / *Fermín Cabrecos*
- . Universidad del Pacífico, Centro de Investigación / *Felipe Portocarrero S.*
- . Universidad Nacional Agraria La Molina, Facultad de Economía y Planificación / *Luis Jiménez*
- . Universidad Nacional de Ingeniería, Facultad de Ingeniería Económica y Ciencias Sociales / *Víctor Valdivieso*
- . Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Instituto de Investigaciones Económicas / *Enrique Palacios*
- . Universidad Peruana Cayetano Heredia, Facultad de Salud Pública y Administración / *Patricia García*

Centros

- . Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP / *Félix Wong*
- . Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO / *Julio Gamero*
- . Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES / *Fernando Eguren*
- . Grupo de Análisis para el Desarrollo - GRADE / *Santiago Cueto*
- . Instituto Apoyo / *Gabriel Ortiz de Zevallos*
- . Instituto Cuánto / *Moisés Ventocilla*
- . Instituto de Estudios Peruanos - IEP / *Carolina Trivelli*
- . Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI / *Gilberto Moncada*

- . Instituto Peruano de Administración de Empresas - IPAE - Centro de Estudios Estratégicos / *Juan Díaz*
- . Macroconsult S.A. / *Elmer Cuba*
- . PRISMA / *Delia Haustein*
- . Seguimiento, Análisis y Evaluación para el Desarrollo - SASE / *Ricardo Vergara*
- . Sociedad Nacional de Industrias, Instituto de Estudios Económicos y Sociales / *Luis Abugattás*

PROVINCIAS

Universidades

- . Universidad Nacional de Piura, Facultad de Economía / *Humberto Correa*
- . Universidad Nacional del Altiplano, Facultad de Ingeniería Económica / *Manglio Aguilar*
- . Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco, Facultad de Economía / *José Cáceres*
- . Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, Facultad de Economía / *Adolfo Prado*
- . Universidad Católica de Santa María, Arequipa, Centro de Investigaciones / *Edgar Borda*
- . Universidad Nacional de Trujillo - CEPUN, Facultad de Ciencias Económicas / *Enrique Rodríguez*

Centros

- . Centro Bartolomé de las Casas / *Jean-Jacques Decoster*
- . Centro de Investigación y Promoción al Campesinado - CIPCA / *Bruno Revesz*
- . Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana - IIAP / *Dennis del Castillo*

Dirección Ejecutiva del CIES

Jr. León de la Fuente 110 - Magdalena
Lima 17 - Perú. Telefax (511) 264 1557
