

Lejos (aún) de la equidad: la persistencia de las desigualdades educativas en el Perú	Título
Benavides, Martín - Autor/a	Autor(es)
En: Investigación, políticas y desarrollo en el Perú. Lima: GRADE, 2007. ISBN 978-9972-615-42-9	En:
Lima	Lugar
GRADE	Editorial/Editor
2007	Fecha
	Colección
Política educativa; Desigualdad educativa; Igualdad de oportunidades; Acceso a la educación; Equidad; Educación; Acción afirmativa; Perú;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Peru/grade/20100513025846/InvPolitDesarr-11.pdf	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



LEJOS (AÚN) DE LA EQUIDAD: LA PERSISTENCIA DE LAS DESIGUALDADES EDUCATIVAS EN EL PERÚ

*Martín Benavides**

INTRODUCCIÓN: EQUIDAD Y DESIGUALDAD EDUCATIVA

Equidad e igualdad son dos conceptos tan relacionados como distintos. Por un lado, en educación, no hay sociedad equitativa sin algún principio de igualdad. Como señala López (2005), esto hace referencia al hecho de que siempre que uno se plantee el logro de la equidad se debe definir un horizonte normativo de igualdad. Es decir, ¿qué tipo de igualdad se promueve y, por lo tanto, qué desigualdades no son legítimas? Por otro lado, puede haber desigualdades educativas que promuevan más bien el logro de la equidad en la educación. Es decir, ciertas desigualdades educativas pueden precisamente permitir equiparar diferencias iniciales entre estudiantes, tanto como políticas igualitarias pueden más bien ahondar dichas diferencias y, en este sentido, profundizar la inequidad. Desde la perspectiva de la equidad, entonces, las desigualdades que equiparan diferencias iniciales serían desigualdades legítimas.

El principio de igualdad de oportunidades en el acceso a la educación y el principio de igualdad de resultados educativos son dos de los horizontes de igualdad educativa más usados y propuestos. De acuerdo con Peña (2004), mientras que el primero se plantea el problema de entre quiénes o cómo se distribuyen los cupos del sistema escolar, y si esto se hace con independencia de las características sociales de los estudiantes, el segundo alude más bien a qué tanto la distribución final de recompensas educativas se aplica independientemente de las características sociales de los individuos. Peña señala, además,

* El autor agradece la asistencia de Paul Neira. De igual modo, los comentarios de Inés Olivera, Patricia Ames y de un lector anónimo del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

que la igualdad de resultados tiene que ver también con la distribución final de posiciones en la sociedad, y con cuánto interviene la meritocracia en dicho proceso.

La igualdad de resultados supone la igualdad de oportunidades en el acceso, pero no necesariamente la igualdad en los procesos educativos. Como se dijo, el logro de la equidad basada en la igualdad de resultados puede suponer diseñar políticas no igualitarias para compensar diferencias iniciales. Precisamente, tal como se verá más adelante, esto no es lo que ha ocurrido en nuestro país, donde la mayor igualdad de oportunidades en el acceso no ha llevado a una mayor igualdad de resultados.¹

La definición del tipo de igualdad en el acceso y en los logros educativos es una responsabilidad del Estado y de la sociedad. Es decir, las políticas de equidad necesitan definiciones básicas previas sobre hasta dónde debe intervenir el Estado en las políticas de acceso y logro educativo, para garantizar que ni uno ni otro dependan de las circunstancias sociales de las personas.² En otras palabras: en el caso del acceso, ¿hasta dónde llega la responsabilidad del Estado de garantizar la igualdad de oportunidades?³ y en el caso de los logros, ¿cuáles son los conocimientos básicos que como sociedad queremos que todos compartan, al margen de la procedencia social de las personas?⁴ Esta última pregunta es importante para evitar que se piense que la igualdad de logros implica, como señala López (2005), que todas las personas deban aprender lo mismo, o que nadie pueda acceder a más conocimiento en caso que lo pretenda.

Estas son discusiones centrales para abordar la equidad en la educación, sobre todo a la luz de la creciente preocupación por el tema en un contexto de persistentes desigualdades empíricas.⁵ Como aporte al debate, y teniendo como telón de fondo el interés por la equidad en la educación, este artículo busca

-
- 1 Existen propuestas que complejizan aún más los tipos de igualdades relacionados a la educación. (ver De Ketele 2004).
 - 2 Las circunstancias sociales a nivelar para que los individuos estén en una situación de igualdad son aquellas por las cuales estos no deberían ser considerados responsables, y que a pesar de ello afectan su capacidad de logro o acceso a ciertas ventajas (Roemer 1998).
 - 3 Esta es una pregunta importante, si se considera que el Estado tiene, además, preocupaciones referidas a la eficiencia y la eficacia. Como señala De Ketele (2004), las políticas de equidad no deben ser las únicas que orienten las políticas educativas.
 - 4 Dicha definición debería atender, además, la heterogeneidad cultural de las poblaciones y sus saberes previos. De no hacerlo se podría estar generando un mecanismo de exclusión, en el sentido de dejar fuera formas de conocimiento legítimas y privilegiar un tipo de conocimiento sobre otros (ver Ruiz Bravo, Neyra y Rosales 2006).
 - 5 En el Perú, los principales planes educativos y documentos de política educativa coinciden en señalar la importancia de desarrollar prioritariamente acciones de política educativa orientadas a fomentar la equidad. Nos referimos al Proyecto Educativo Nacional del Consejo Nacional de Educación, al Plan Nacional de Competitividad del Consejo Nacional de Competitividad y al Plan Nacional de Educación para Todos. Por otra parte, ver los documentos de Vega (2005) y de Benavides y Rodríguez (2006)

discutir las razones de la persistencia de los dos tipos de desigualdad educativa mencionados como los más importantes a combatir desde la lógica de la equidad: la desigualdad de acceso y la desigualdad de resultados.⁶ Partiendo de una mirada comparativa, se proponen argumentos para entender su persistencia; luego se analiza la respuesta del Estado y finalmente se plantean lineamientos de políticas necesarias.

1. CAMBIOS POSITIVOS PERO LIMITADOS Y DESIGUALDADES PERSISTENTES

1.1. El creciente valor de la educación en el Perú: expansión, mito educativo y retornos económicos

Es posible señalar tres importantes cambios positivos en la historia educativa peruana: la expansión educativa, la alta valoración de la educación por parte de los ciudadanos y los retornos económicos asociados a ciertos niveles educativos.

En relación con la expansión, es conocido que la educación peruana ha ido cambiando en el transcurso del último siglo. Mientras que la mitad de las personas nacidas en la década de 1930 no tienen instrucción o tienen solo primaria incompleta, solo 20% de los nacidos en 1970 tienen un nivel educativo así de bajo (Valdivia y Saavedra 2000). Los años de educación promedio de la población de 15 años o más pasaron de ser dos en 1940 a seis en 1981, y finalmente a ocho en 1996 (Escobal, Saavedra y Torero 1998). Esta expansión educativa involucra todos los niveles. Según los mismos autores, mientras que en 1940 menos de 5% de la población de dicho grupo de edad había cursado la secundaria, en 1996 un tercio ya la había completado. En 1999, la población de 15 o más años tenía en promedio 8,7 años de estudio aprobados (Guadalupe 2002); hoy en día, los jóvenes de entre 16 y 24 años llegan a tener ya unos diez años de educación (Benavides 2004a).

En segundo lugar, existe cierta evidencia sobre la importancia de la educación para los pobres y las poblaciones rurales. Estudios sobre el mito de la educación así lo han señalado. Según Patricia Ames, si bien para los pobladores rurales la educación representa una amenaza frente a la reproducción de hábitos, prácticas, conocimientos y comportamientos culturalmente valorados al interior de las comunidades, al mismo tiempo es “la promesa para salir del atraso y

6 En este trabajo nos centraremos en la problemática de las desigualdades relacionadas con circunstancias socioeconómicas, principalmente, y culturales, eventualmente. No obstante, se plantean también comparaciones referidas a las desigualdades de género.

la ignorancia, de la pobreza y de la discriminación [...] [la] forma de lograr un espacio en la sociedad, de ser reconocidos como sujetos de derechos tanto como pobladores de las ciudades y ser así objeto de una valoración social positiva. *Es la posibilidad de ascender socialmente y adquirir un estatus superior*" (Ames 2002: 26-27, énfasis nuestro).⁷ No obstante, para Bello y Villarán (2004), desde el punto de vista de las familias el valor de la educación formal residiría en el certificado, más que en el aprendizaje de contenidos. Para esas poblaciones, no se puede pensar en la educación sino relacionándola con sus expectativas. La escuela tendría, así, un valor instrumental para facilitar la migración; es decir, su función no sería reconocida en términos de aprendizajes cognitivos ni sociales, sino de instrumento para dejar el campo. De acuerdo con Bello y Villarán (2004), entonces, la escuela tendría valor para aquellos que buscan migrar.

En tercer lugar, existe evidencia sobre los retornos económicos positivos de la educación, incluso para los sectores más pobres. Para Escobal, Saavedra y Torero (1998), la disponibilidad de este activo es probablemente uno de los motivos por los cuales la desigualdad de los ingresos se fue reduciendo durante la segunda parte del siglo veinte. Más aún, estos autores también analizan la importancia de la educación para evitar una situación de pobreza. Tal hallazgo es confirmado por un estudio posterior de Herrera (2001), quien sostiene que la educación es un poderoso antídoto contra la pobreza. Así, según este autor, alcanzar el nivel secundario implicaría una reducción de 10% en la tasa de pobreza de la población, mientras que acceder al nivel superior implicaría una reducción aún mayor (14%). No obstante, en otro estudio, Benavides muestra que si bien la educación superior es un factor muy importante para lograr mejores oportunidades en el mercado laboral, la clase social de origen aún está asociada con el acceso a la educación superior. En este sentido, si bien los hijos de trabajadores que alcanzan la educación superior logran cierta movilidad social ascendente, el hecho de que no existan iguales oportunidades de acceso a ese nivel limita sus logros o impactos positivos (Benavides 2004b).⁸ En esa misma línea, Pasquier (2002) señala que, a pesar de que la expansión educativa redujo las desigualdades educativas generales, existen poblaciones que se beneficiaron menos de la misma; entre ellas, la población indígena y las mujeres del sector rural.

Se tienen, por consiguiente, tres hechos importantes relacionados con la desigualdad educativa: el primero es un proceso de expansión de la educación,

7 Es importante precisar que esta alta valoración no necesariamente implica compromisos cotidianos con la escolaridad de los hijos o las hijas fuera del horario escolar (ver Benavides, Olivera y Mena 2006).

8 Carnoy señala que el aumento de la utilidad de la educación superior coincide con la mayor desigualdad en el acceso a la misma y la menor utilidad de los niveles de primaria y secundaria (Carnoy 2004).

que ha llevado a su masificación en el nivel primario y, por lo tanto, a que las desigualdades relacionadas con el acceso se reubiquen en otros niveles educativos; el segundo es el reconocimiento del valor credencial que tiene la escuela a partir de la idea del mito educativo; y el tercero, que la educación ha tenido efectos positivos, pero limitados, sobre los patrones de desigualdad en el Perú.

1.2. Pero las desigualdades persisten: las brechas que no se cierran

A pesar de los avances mencionados, hay una persistente desigualdad educativa en el acceso y en los logros educativos, vinculada a los antecedentes socioeconómicos de las personas. Por lo tanto, en estos términos, la equidad educativa es aún algo lejano.

En el caso del acceso, tal como se observa en el cuadro 1, la desigualdad en la asistencia (de acuerdo con la situación de pobreza o la ubicación geográfica) se concentra principalmente en los grupos etarios de 3 a 5 años y de 12 a 16 años, y no tanto en el grupo de 6 a 11 años, dada la cobertura casi universal de la primaria. No hay diferencias de género, salvo en la cohorte de 12 a 16 años.

Cuadro 1
Asistencia a la escuela por grupos de edad (porcentajes)

	3 a 5 años	6 a 11 años	12 a 16 años
Total	62,1	96,1	85,8
Mujer	61,6	95,9	83,9
Hombre	62,7	96,4	87,7
Rural	50,1	93,3	77,0
Urbano	71,4	98,3	91,5
Pobre extremo	43,5	92,7	75,5
Pobre	64,0	96,6	86,8
No pobre	75,9	96,8	91,8

Fuente: Unidad de Estadística Educativa (2004: 17), tomado de Benavides y Rodríguez 2006.

En términos de la desigualdad de logros, si bien los resultados de las distintas evaluaciones nacionales del rendimiento educativo muestran un panorama desalentador en términos generales,⁹ es inocultable que los estudiantes que proceden de familias con menos recursos tienen un desempeño educativo

9 Ver Caro (2004), Espinosa y Torreblanca (2004) y UMC (2005).

mucho más bajo que aquellos que proceden de familias con más recursos. Una de las conclusiones más importantes y recurrentes de los análisis de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) del Ministerio de Educación es que la desigualdad del rendimiento educativo de los estudiantes está asociada con la desigualdad de recursos económicos de las familias (UMC 2004). Si bien los resultados de la última Evaluación Nacional (2004) todavía no han sido analizados por completo, los primeros hallazgos señalan tres tipos de brechas: entre estudiantes urbanos y rurales, entre asistentes a escuelas polidocentes completas y a escuelas multigrado, y entre aquellos con familias más educadas y quienes proceden de familias menos educadas. Por otra parte, estudios de corte longitudinal han encontrado que los estudiantes que logran mejorar más su desempeño entre el inicio y el final del año son los que proceden de familias con mayores ingresos económicos (Cueto y otros 2004).

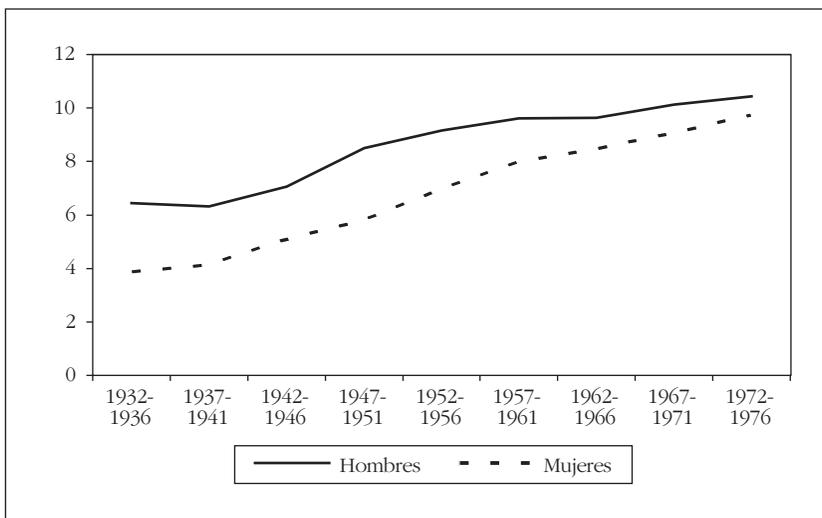
En términos de la conclusión del nivel a tiempo —otro indicador de logro—, en primaria (población de 11 a 13 años que la culminó) la tasa es de 87% para los no pobres y 54% para los pobres extremos; y en secundaria (población de 16 a 18 años que culminó), en tanto, es de 68% para los no pobres y 17% para los pobres extremos (Ministerio de Educación 2005). Por otra parte, Benavides y Valdivia (2004) encuentran que entre las generaciones más jóvenes que ya terminaron la etapa escolar, la tasa de graduación de secundaria de los que hablan español es de 75%, mientras que solo llega a 30% entre la población de lengua nativa.

Finalmente, para analizar la persistencia de las desigualdades es interesante comparar los avances relacionados con la igualdad de género y la mayor persistencia de la desigualdad que concierne a los niveles socioeconómicos. Tal como se observa en los gráficos 1 y 2, relacionados únicamente con los años de educación, en las cohortes más jóvenes casi no existe brecha en cuanto al género,¹⁰ pero persiste en relación con los niveles socioeconómicos.¹¹

10 No obstante, las brechas relacionadas con el género siguen siendo importantes en sectores rurales y en los mercados de trabajo (ver Ñopo 2005).

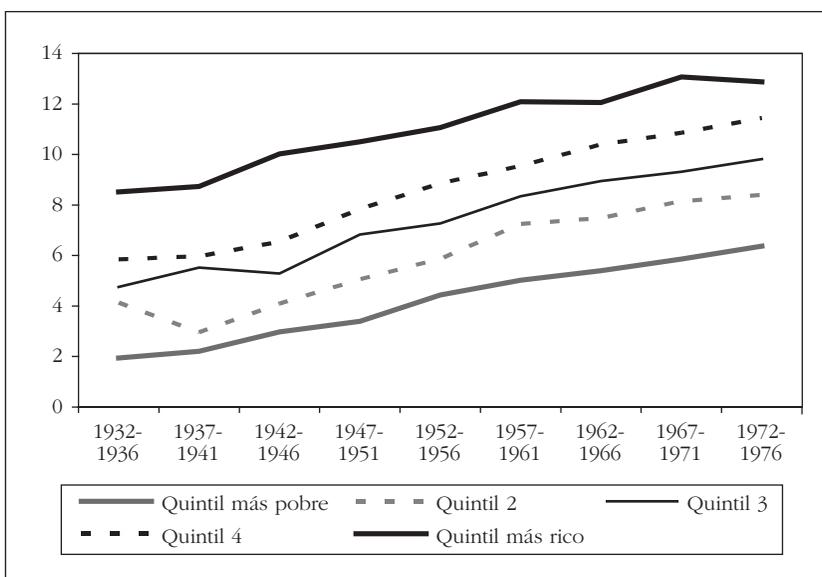
11 Esta es una diferencia interesante. Por un lado, se puede argumentar que a nivel institucional existe una mayor conciencia y práctica referida a la desigualdad de género, a diferencia de lo que ocurre con la desigualdad socioeconómica. Si bien las razones principales del cambio se pueden relacionar con procesos ajenos al sistema educativo, no se puede dejar de mencionar el posible impacto que, por ejemplo, habrían tenido las campañas internacionales sobre el discurso de la escuela, a diferencia de lo que ocurre con las otras desigualdades. Por otra parte, el discurso democrático de la escuela se refiere a los derechos individuales, mientras que la desigualdad educativa relacionada con los niveles socioeconómicos se ubica más en el ámbito de los derechos sociales, aspecto menos priorizado por los discursos democráticos de la escuela. El discurso sobre los derechos individuales podría haber ido reduciendo la brecha al interior de los hogares, cosa que no ocurre con las brechas socioeconómicas, aún funcionales al modelo económico y social que nos rige. Agradecemos a Patricia Ames sus sugerencias sobre este punto.

Gráfico 1
Años de escolaridad
por cohorte de nacimiento y género



Fuente: Instituto de Estadística e Informática, Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2002-IV. Elaboración propia.

Gráfico 2
Años de escolaridad
por cohorte de nacimiento y quintiles de ingreso neto del hogar



Fuente: Instituto de Estadística e Informática, Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2002-IV. Elaboración propia.

No es mucho lo que se sabe sobre los mecanismos que llevan a la persistencia del efecto de las desigualdades socioeconómicas en la educación. El proceso intrafamiliar mediante el cual los antecedentes socioeconómicos de las familias se convierten en beneficios educativos para los estudiantes es aún, por lo tanto, objeto de investigación. Desde un punto de vista conceptual, se postula que buena parte del impacto de los recursos económicos se da mediante una mejor alimentación: los padres con más recursos normalmente nutren mejor a sus hijos, y los hijos mejor nutridos tienen un desempeño mejor (Pollit 2002).¹² Otro mecanismo es el capital cultural: los padres con más recursos tienen una mayor escolaridad, proveen un mejor ambiente de aprendizaje y tienen más ventajas para aprovechar la oferta educativa. Estudios llevados a cabo por la Unidad de Medición de la Calidad Educativa señalan que los padres con más recursos económicos tienden a dotar de mejores recursos culturales a sus hijos o hijas, y ese capital cultural se vincula con los aprendizajes (Benavides 2002; UMC 2004). El problema radica en la construcción de la variable “capital cultural”, dado que en esos estudios se la relaciona solamente con el número de libros en el hogar. Por otro lado, el capital social (expectativas familiares y relaciones en el hogar) también parece estar vinculado con mejores aprendizajes o con decisiones educativas que se traducen en una mayor escolaridad (Uccelli 1999). Los mejores resultados que obtienen los estudiantes de los colegios Fe y Alegría, en comparación con sus pares, pueden ser leídos también de esa forma: tienen familias más comprometidas con la educación que sus pares de colegios públicos, con los que comparten una misma situación socioeconómica (Alcázar y Cieza 2002). No obstante, en el caso del capital social no es tan clara su relación con los recursos económicos. La investigación es menos concluyente en esa línea, pues los padres con más recursos no necesariamente son los que tienen un mayor capital social.

Es necesario que la investigación educativa peruana explore los vínculos entre esas formas de capital. Del conocimiento de los mecanismos de transformación de las desventajas económicas en desventajas educativas se pueden derivar más claramente las soluciones al problema.

2. EXPLICANDO LA DESIGUALDAD EDUCATIVA

2.1. La mirada comparativa

La desigualdad educativa no ocurre solamente en el Perú; es, más bien, un problema global. La mayoría de los países, independientemente de sus caracte-

12 Los efectos de la pobreza y la desnutrición sobre la escolaridad han sido estudiados por Ernesto Pollit. Este autor pone énfasis en cómo la desnutrición es un indicador de la pobreza,

rísticas económicas y sociales, comparten situaciones de desigualdad educativa. Diversos investigadores se han interesado por los procesos que están detrás de las diferentes magnitudes del problema.

Para entender tales diferencias, los primeros estudios comparativos analizaban los vínculos entre Estados y clases sociales. De acuerdo con Rubinson (1986), por ejemplo, la debilidad de las clases sociales dominantes estadounidenses para imponer sus intereses en el Estado hizo que esa sociedad no tuviese patrones de inequidad tan marcados como Francia, sociedad cuya clase dominante sí logró penetrar sus intereses en el Estado. El modelo de Estados Unidos reflejaría la ausencia de conflictos de clase en las políticas estatales; el francés, su presencia. Otros investigadores han complicado el modelo incorporando al tema de la fortaleza de las clases el de la fortaleza/debilidad de los Estados. Francia sería un caso en el cual la fortaleza del Estado y de las clases sociales dominantes habría hecho que las políticas educativas nacionales reflejen los intereses de esas clases. De acuerdo con esta visión, cuando el Estado es débil y las clases dominantes son fuertes, la desigualdad educativa de clase existe, pero no se refleja nacionalmente sino en niveles más locales, como en el caso italiano (Hage y Garnier 1992). Cuando el Estado y las clases sociales dominantes son débiles, el sistema educativo está menos estratificado por clases y más por intereses locales (como en el caso de Estados Unidos). Un caso distinto es el de Corea, sociedad con un Estado fuerte y clases sociales débiles, razón por la cual las políticas educativas obedecerían a intereses nacionales de movilización popular (Jeong y Armer 1994).

Otros estudios han puesto énfasis en la forma como la norma socialmente aceptada de movilidad social influye sobre las características del sistema educativo (Turner 1960, Morgan 1990). Mientras que en Estados Unidos la norma es de competencia abierta, en el caso inglés es de competencia restringida. Por ello, de acuerdo con dichos estudios, el sistema educativo es menos selectivo en un caso que en otro. El modelo de Estados Unidos respondería más a la demanda y sería menos selectivo en términos organizacionales; el inglés, en cambio, enfatizaría mucho más el cumplimiento de estándares de calidad para poder incorporarse al sistema de educación superior. Si bien se podría hacer análisis similares para el caso peruano,¹³ lo cierto es que estos modelos han sido cuestionados a partir de evidencias recientes.

pero los mecanismos mediante los cuales impacta en el desarrollo cognoscitivo y la escolaridad no son económicos, sino más bien vía la alteración de determinados aspectos físicos y emocionales del desarrollo humano (ver Pollit 2002).

- 13 En el caso peruano se podría explorar la explicación de las desigualdades educativas a partir de las relaciones entre el Estado y las clases sociales, aunque resulta un tanto insatisfactoria. El Perú tiene un sistema educativo altamente estratificado, pero sería exagerado concluir que eso se debe a la existencia de un Estado y clases sociales dominantes fuertes.

Por un lado, estudios comparativos señalan que la estructura de clases no es tan distinta entre las diversas sociedades desarrolladas (Goldthorpe 2000), a pesar de lo cual sí tienen distintos patrones de desigualdad educativa. Esto es confirmado por Baker y LeTendre (2005) cuando analizan las diferencias entre los países participantes en la prueba TIMSS¹⁴ referidas a la desigualdad de recursos educativos. Tal como se observa en el cuadro 2, dichos autores distinguen tres tipos de países de acuerdo con diferencias significativas en el indicador de desigualdad de recursos educativos: naciones con mucha desigualdad, con desigualdad promedio y con baja desigualdad. Para establecer las comparaciones, el cuadro se complejizó con datos de ingresos per cápita y características del sistema educativo de cada país. Si se analiza qué naciones están en cada sección, es posible llegar a algunas conclusiones. La primera es que casi todas las que tienen baja desigualdad son las de mayores ingresos per cápita.¹⁵ No obstante, en la celda de naciones con desigualdad promedio existen también países considerados de ingresos altos (Estados Unidos, por ejemplo). Al mismo tiempo, los países con alta desigualdad educativa son en su mayoría los de menores ingresos per cápita de la muestra. Entonces, parece ser que el hecho de que un país tenga más recursos económicos es una condición necesaria pero no suficiente para lograr una menor desigualdad educativa. Puede darse el caso de una sociedad rica que no sea equitativa desde el punto de vista del acceso igualitario a los recursos educativos, pero parece ser que la mayor pobreza de un país sí se relaciona con la mayor inequidad educativa en el mismo.

Por otro lado, las naciones con alta desigualdad educativa están ubicadas casi todas en los últimos puestos en el ranking de rendimiento, aunque en la celda de los países con baja desigualdad existen también países que ocupan los últimos puestos. Pareciera, entonces, que reducir la inequidad podría ser también una condición necesaria pero no suficiente para mejorar la calidad en términos de logros de aprendizajes.

Finalmente, las naciones que comparten situaciones de desigualdad no tienen necesariamente modelos educativos similares, tal como lo señala la columna referida a la autonomía de decisión sobre los contenidos pedagógicos de los textos escolares: en el grupo de países participantes en la prueba TIMSS, es heterogénea al interior de cada celda.

La alta desigualdad educativa parece ir parcialmente de la mano con la pobreza de las naciones y con la baja calidad de los rendimientos, pero no con los modelos educativos.

14 Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias.

15 Se utiliza la clasificación del Banco Mundial.

Cuadro 2
Grados de desigualdad de recursos educativos en países participantes en la prueba TIMSS

Países con niveles de desigualdad significativa				Países con niveles promedios de desigualdad				Países con niveles bajos de desigualdad			
País	Clasificación por ingreso per cápita*	Puesto alcanzado en Evaluación TIMSS 1995**	Nivel de decisión de los contenidos de los libros de texto ***	País	Clasificación por ingreso per cápita*	Puesto alcanzado en Evaluación TIMSS 1995**	Nivel de decisión de los contenidos de los libros de texto ***	País	Clasificación por ingreso per cápita*	Puesto alcanzado en Evaluación TIMSS 1995**	Nivel de decisión de los contenidos de los libros de texto ***
Rumania	LM	34	Centralizado	China (Taipei)	L			República Checa	UM	6	No central
Jordania	LM			Moldavia	LM			Japón	H	3	Regional
Letonia	LM	30	No central	Túnez	LM			Noruega	H	26	Centralizado
Marruecos	LM			Lituania	LM	35	Centralizado	Suecia	H	22	No central
Macedonia	LM			Eslovaquia	LM	7	No central	Finlandia	H		
Irán	LM	38	No central	Bulgaria	UM	11	Centralizado	Nueva Zelanda	H	24	No central
Tailandia	LM	20	No central	Eslovenia	UM	10	Centralizado	Kuwait	H	39	Centralizado
Federación Rusa	LM	15	Centralizado	Hungría	UM	14	No central	Suiza	H	8	Regional
Colombia	LM	40	No central	Malasia	UM			Austria	H	12	Centralizado
Filipinas	LM			Grecia	UM	33	Centralizado	Australia	H	16	No central
Turquía	LM			Israel	H	21	No central	Holanda	H	9	No central
Indonesia	LM			Canadá	H	18	No central	Islandia	H	32	No central
Chile	UM			Estados Unidos	H	28	No central	España	H	31	Centralizado
Sudáfrica	UM	41	Centralizado	Inglaterra	H	25	No central	Alemania	H	23	Regional
Portugal	H	37	No central	Francia	H	13	No central	Italia	H		
Dinamarca	H	27	Centralizado	Irlanda	H	17	No central	Chipre	H	36	Centralizado
				Corea	H	2	Centralizado	Singapur	H	1	Centralizado
								Bélgica (Flandes)	H	5	No central
								Hong Kong	H	4	Centralizado

* Clasificación de países según ingreso realizada por el Banco Mundial (1995).

H = Ingreso alto, > 9.385 dólares

UM = Ingreso medio alto, 3.036-9.385 dólares

LM = Ingreso medio bajo, 766-3.035 dólares

L = Ingreso bajo, < 765 dólares.

Fuente: <www.bancomundial.org>.

** Logros evaluados en Matemáticas para el octavo grado de educación básica.

Fuente: IEA Third International Mathematics and Science Study (TIMSS), 1994-1995.

*** IEA Third International Mathematics and Science Study (TIMSS), 1994-1995.

Fuente: D. Baker y G. Le Tendre, National differences, global similarities, Stanford University Press (2005).

Elaboración propia.

2.2. Las desigualdades educativas como problema institucional

¿Qué otro tipo de dificultades se vinculan con la persistencia de las desigualdades educativas? ¿En qué otra dimensión se ubica el problema? Las respuestas que en distintos ámbitos locales se dan a este tema se centran normalmente en dos tendencias: la primera sostiene que la desigualdad educativa es un problema estructural relacionado con la situación de pobreza del país; la segunda, que es un problema técnico vinculado a malas metodologías educativas. A partir de esto, las discusiones oscilan entre el “pesimismo estructural” (“la pobreza es la causa de todo”) y el “optimismo pedagógico” (“la escuela lo puede todo, el problema es de método”) (López 2005).

Pero, tal como hemos visto en el acápite anterior, si bien las sociedades ricas tienen mayores probabilidades de ser equitativas en términos de igualdad en la distribución de recursos educativos, no necesariamente todas lo son. Por otro lado, tampoco las sociedades con menos desigualdades educativas comparten necesariamente una misma estrategia en su sistema educativo.

Para entender la persistencia de la desigualdad educativa en el Perú, es necesario plantear un argumento adicional nuevamente proporcionado por la investigación comparada. El problema no es solo que no se sepa qué hacer para hacer más equitativo el sistema educativo, ni tampoco es la cantidad de recursos disponibles. El problema puede tener que ver con la poca atención del Estado al hecho de que la escuela cumple roles contradictorios, sobre todo en sociedades con una gran desigualdad social, como la peruana. La definición de —y la atención a— los roles es un problema institucional y no únicamente una dificultad de carácter técnico o relacionada con nuestras debilidades estructurales. La escuela tiene que moverse en la contradicción de ser una institución que simultáneamente promueve el logro de la igualdad entre las personas y la función de diferenciación entre ellas. Se podría afirmar que tiene una meta democrática y una de “eficiencia social”, vinculada a su rol “credencialista”.¹⁶ Mientras que el rol de la igualdad democrática sostiene que la escuela debe promover la ciudadanía para todos y la igualdad relativa entre las personas, el rol de la eficiencia social busca que la escuela prepare de manera adecuada a los individuos para mejorar su productividad en el mercado de trabajo. Supone, así, que la educación es una mercancía que produce individuos con una ventaja competitiva para la lucha por las mejores posiciones.

Una argumentación similar es utilizada por Baker y LeTendre (2005). Para ellos, la mejor manera de pensar en la desigualdad educativa es analizándola como resultado de dos características institucionales. Por un lado, la educación

16 Labaree (1997) habla del rol democrático frente al de eficiencia social y movilidad social.

promueve la igualdad de oportunidades para aprender; por otro lado, el desempeño y el “credencialismo” tienen cada vez más relevancia para el logro de estatus diferenciales y de un bienestar mayor. A diferencia de lo que ocurría en épocas anteriores, la educación es la institución que legitima socialmente procesos de diferenciación de estatus entre las personas, al mismo tiempo que proclama la igualdad relativa entre ellas. El problema de los roles contradictorios genera así comportamientos diferenciados de parte de la escuela y las familias. En este contexto, mientras la escuela busca promover la igualdad, las familias quieren más bien la diferencia.

Si bien ambos roles tienen intereses compartidos en el ámbito de las políticas de acceso a la educación (la incorporación de población al sistema es una condición necesaria para los dos), la búsqueda de la diferencia en contextos de desigualdad podría generar brechas educativas: las familias con más recursos económicos tienen también más probabilidades relativas de que sus hijos logren mejores resultados educativos.

La posibilidad de que esas brechas socioeconómicas efectivamente se trasladen hacia brechas educativas y la magnitud de estas últimas dependen del modelo de sociedad y de Estado en el cual se implementan esos roles. En sociedades con estrategias de mayor redistribución social, los resultados en términos de desigualdad educativa serán distintos que en aquellas con menos énfasis redistributivo. Por ello se puede decir que existe menos desigualdad educativa en logros educativos —y por lo tanto más equidad en este aspecto— allí donde las familias son menos desiguales (como en el caso cubano), o donde el Estado reconoce esa desigualdad e interviene en ella.¹⁷ Dicha intervención puede ser sobre la demanda, tal como ocurre en los países nórdicos, que conforman lo que Esping-Andersen (1990) llama el modelo socialdemócrata del Estado de bienestar; en este caso, el Estado no solo reconoce la importancia del rol democrático de sus instituciones sino también los límites de su cumplimiento en contextos de desigualdad familiar, y por ello genera políticas de des-mercantilización, en este caso, del sistema educativo. No ocurre lo mismo en Estados Unidos, en cuya sociedad, de acuerdo con Labarre (1997), el rol “credencialista” se impone al democrático y por lo tanto hay una mayor desigualdad educativa.

17 Cuando el Estado no interviene, la brecha se cierra solo cuando la “competencia” desaparece y por lo tanto ya no hay selectividad. Es el caso de la reducción de la brecha en el acceso a la secundaria en Irlanda: las clases altas llegaron a su punto de saturación (100% de acceso), por lo cual la incorporación de las clases bajas a la educación permitió cerrar esa brecha (Raftery y Hout 1993). Lo mismo pasó con el acceso a la educación primaria en el Perú (Rodríguez 2002).

2.3. Perú: un Estado que no enfrenta la desigualdad

Salvo algunas excepciones puntuales, la historia de la política educativa peruana no ha reflejado el interés del Estado por enfrentar directamente las desigualdades educativas. Hemos tenido más bien un sistema educativo que de manera explícita, sobre todo a inicios del siglo pasado, se orientaba a educar a las élites.¹⁸ Ya en la historia educacional peruana reciente, las políticas educativas han sido menos explícitas en su orientación hacia la educación de las élites, pero igualmente poco efectivas en los procesos conducentes a una mayor equidad.

Aunque los gobiernos que llevaron a cabo procesos de reforma educativa en el último tercio del siglo pasado (Juan Velasco Alvarado y Alberto Fujimori) incidieron de forma diferente en la democratización del sistema, al final el impacto de ambos sobre la mayor inclusión educativa se ha dado principalmente en términos de acceso y no tanto de resultados. Mientras que Velasco ubicaba más a la educación en sus vínculos con los cambios estructurales de la sociedad peruana, Fujimori, además de su interés por la infraestructura educativa y el rol político de esta última, subrayaba también los vínculos entre educación y desarrollo económico. En su mensaje a la nación del año 1973, Velasco afirmó lo siguiente: “[...] la Reforma Educativa creará en el Perú un flexible, democrático, diversificado y creativo sistema educacional capaz de superar las profundas deficiencias del sistema anterior y también capaz de contribuir decisivamente a la transformación del hombre y de la sociedad peruanos”.¹⁹ Por su parte, en 1995 Fujimori señaló: “Hemos ya iniciado una cruzada educativa que a mediano plazo cancelará una etapa de aulas de esteras, profesores no actualizados, niños malnutridos y contenidos que no guardan relación con la realidad, con nuestras necesidades de crecimiento económico y desarrollo humano”. Años más tarde, en 1999, sostuvo que “[...] en esa visión de país, el capital humano es lo esencial. Es el recurso más importante, y solo un capital humano de calidad podrá ofrecernos un auténtico valor agregado. Por eso, hemos puesto un extraordinario énfasis en la modernización educativa, una modernización orientada al mundo”.

18 La polémica entre Deustua y Villarán, a inicios de siglo, refleja esta orientación, con la diferencia de que el primero representa más el pensamiento aristocrático y el segundo el de una burguesía moderna. Sin embargo, algunos hitos importantes permitieron ciertos niveles de inclusión. Uno de los más importantes es la declaración de la gratuidad de la enseñanza primaria en 1905, durante el gobierno de José Pardo (Morillo 1994); lo son también la formación de los Núcleos Escolares Campesinos y la fundación de las Grandes Unidades Escolares durante el gobierno de Manuel Odría. Todos estos esfuerzos, sin embargo, han tenido límites para lograr una efectiva democratización del sistema educativo peruano.

19 Esta y las siguientes citas de mensajes presidenciales han sido extraídas de la página electrónica <<http://www.congreso.gob.pe/museo/mensajes.htm>>.

El sistema educativo peruano no se ha caracterizado, por lo tanto, por asentarse en una tradición redistributiva, ni por efectuar intervenciones explícitas para enfrentar la desigualdad. El creciente rol “credencialista” de la escuela, unido al contexto de desigualdad y a la poca atención del Estado (que ha privilegiado las políticas homogéneas), explica por qué la mayor expansión del sistema educativo peruano ha tenido una consecuencia no buscada: existe ahora más desigualdad educativa que la que había antes. Y es que en un contexto en el cual, por ejemplo, solo un tercio de las jefas de hogar o esposas de hogares con integrantes en edad escolar concluyeron la educación básica a nivel nacional —y 8% en la zona rural— (Ministerio de Educación 2005), la búsqueda de la diferencia²⁰ a través del rol credencialista de la escuela termina contribuyendo a generar desigualdad educativa. El modelo expansivo peruano, basado fuertemente en el rol democrático de la escuela, al no atender el rol diferenciador de esta última, ha hecho caso omiso de una realidad: el sistema educativo terminó incorporando a poblaciones de menores recursos para que compitan en desiguales condiciones con otras de mayores recursos.

Es necesario reconocer que en agosto del año 2003 el Estado peruano decidió aplicar el Programa de Emergencia Educativa. Sin embargo, dicho programa no tuvo metas claras ni su estrategia definió las prioridades. Aunque hubo un intento de focalizar la intervención, este fue casi una réplica de lo que el Ministerio de Educación hacía normalmente. Además, no se estableció un componente evaluativo del mismo, por lo cual no se puede decir mucho de su aplicación. Por otra parte, tuvo una excesiva tendencia a presentar propuestas pedagógicas, pero no a operacionalizarlas en la práctica de las escuelas. Tampoco existen mayores informes sobre la aplicación o los resultados del Programa de Emergencia Educativa. Por todo esto se puede considerar como una oportunidad perdida, en la medida en que terminó sucumbiendo a la inercia burocrática del Ministerio de Educación.²¹

La política educativa no solo ha hecho caso omiso al contexto social al desarrollar políticas homogéneas en contextos de desigualdad, sino que —tal como lo sugieren varias investigaciones— genera incluso más desigualdad mediante una distribución de recursos inequitativa. Es sabido que las poblaciones de menores recursos reciben menos dinero del Estado (Saavedra y Suárez 2002, Jaramillo y Arteaga 2002); de igual modo, los profesores de escuelas rurales pobres no programan adecuadamente sus clases y dedican menos tiempo a aprendizajes complejos (Montero y otros 2001), y los estudiantes más pobres tienen menos acceso a oportunidades de aprendizaje, en comparación con sus pares de ingre-

20 Búsqueda que no deja de ser legítima a nivel individual.

21 Hay que recordar que este programa fue planteado principalmente como respuesta a los bajos resultados de rendimiento obtenidos en el estudio PISA. Es decir, es una de las pocas experiencias de definición de políticas basadas en información educativa existente.

sos socioeconómicos más altos (Cueto y otros 2004). Es decir, el Estado peruano interviene poco; y cuando lo hace, amplía aún más la brecha.²²

Esta situación ha llevado a que el Consejo Nacional de Educación (CNE) sostenga la existencia de un *apartheid* educativo. De acuerdo con el CNE, “en el Perú se ha instituido una suerte de *apartheid* educativo que al Estado y a buena parte de la sociedad ya no les causa asombro: educación de calidad, pertinente y generadora de oportunidades para quienes pueden pagarla o tienen la fortuna de vivir en centros urbanos modernos; educación ficticia, huérfana de recursos y productora de desaliento para la mayoría” (CNE 2005: 38).

La noción de *apartheid* rescata correctamente la importancia de la desigualdad al interior del sistema educativo peruano, pero está históricamente asociada a procesos de exclusión legitimados por un marco legal y que son resultado de la acción ideológica explícita de funcionarios de Estado. Esto puede llevar a pensar erróneamente que la solución al problema de la inequidad puede darse con un marco legal distinto. Del mismo modo, la noción es algo injusta con un sistema que procura ciertos niveles de inclusión mediante iniciativas como la gratuidad en educación, y que durante los últimos años ha adquirido un marco legal ciertamente más favorable a la equidad.

Una posición distinta para caracterizar al Estado y sus políticas educativas es la de Juan Fernando Vega:

[...] todos los actores de este sistema hemos promovido de grado a estos estudiantes durante al menos 10 años —según el CNE— sin que dominen las competencias básicas. Conviene indicar que ninguno de los actores produjo voluntariamente esta “tragedia” en la educación, pero aun así, es cierto que la tragedia ha sucedido y sin que nos diéramos cuenta. En general, se puede decir que hemos producido este desastre como efecto no deseado de decisiones de política bien intencionadas que amplían continuamente el número de años de escolaridad obligatorios y gratuitos, bajan junto a las remuneraciones y la inversión por alumno los niveles de exigencia académica sobre profesores y alumnos, y crean un régimen cada vez más protegido y rígido para los profesores y demás funcionarios del sistema. (Vega 2005: 14)

22 No obstante, es importante reconocer algunos avances normativos. Por ejemplo, en su capítulo IV, la Ley General de Educación (Ley 28044) plantea la necesidad de políticas compensatorias y de acción positiva que permitan dar más recursos a los que tienen menos. Asimismo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867) sostiene, en su artículo 10, que es competencia compartida de cada gobierno regional la “Gestión de los servicios educativos de nivel inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo”. Se pone acento, así, en la obligación de garantizar la igualdad de oportunidades. Por otra parte, es cierto que existen distintos planes y programas intersectoriales que tocan la problemática de la desigualdad educativa. La dificultad es que estos planteamientos son solo formales. Los sectores no necesariamente se articulan en torno a esos planes, y existe más bien “competencia” en temas como la primera infancia y la formación profesional. Un ejemplo de tal dificultad es que los sectores no asumen los compromisos intersectoriales en sus planes sectoriales, y que no existen indicadores únicos y compartidos.

En este caso, el enfoque es el opuesto a la noción de *apartheid*: pone énfasis en el accionar del sistema en su conjunto, y supone que durante los últimos años la desigualdad no se fomentó con acciones explícitas, sino como resultado de una actuación pasiva del Estado frente al sistema que se fue construyendo en un contexto de tanta desigualdad. Por ello esta desigualdad se ha convertido en una realidad tan difícil de transformar: no se la puede vencer con un decreto, pues sobrevive en el sistema y en las relaciones de poder que este ha creado.

En todo caso, lo que se puede señalar con seguridad es que la inacción de la sociedad y del Estado ha llevado a la persistencia de la desigualdad educativa. La inacción del Estado coincide con el hecho de que las familias con mayores recursos utilizan todo su capital económico y cultural para obtener mejores beneficios para sus hijos. Por ejemplo, incluso en el ámbito de la escuela pública, esas familias gastan efectivamente más en la educación que aquellas con menos ingresos (Saavedra y Suárez 2002). Así, un Estado y una sociedad que no reaccionan frente al objetivo de reducir las desigualdades, y familias que destinan disímiles recursos a la educación, resultan en una coincidencia que hace que la desigualdad educativa termine reproduciéndose y quizás acentuándose casi naturalmente.

3. CAMINOS PARA SUPERAR LA DESIGUALDAD EDUCATIVA

La inequidad en la educación es hoy inaceptable, tanto por cuestiones relativas a los derechos humanos como porque vivimos en un contexto democrático. En este sentido, desde el Estado no se puede reaccionar pasivamente. Es decir, es necesario enfrentar activamente la dispar competencia que existe en las escuelas peruanas, lo que obliga a reconocer su rol credencial y las implicancias de ello en un contexto de alta desigualdad como el nuestro. En el Perú, esto no es reconocido por quienes ven la educación desde su perspectiva de construcción democrática y en su rol igualitario, ni por quienes desconocen que no basta con mejorar los vínculos entre educación y mercado de trabajo. Es urgente actuar, entonces, tanto por un asunto de igualdad de oportunidades como para elevar la calidad general del sistema educativo peruano.

3.1. Lecciones internacionales

Tal como se señaló, los países escandinavos muestran los mejores resultados en la lucha contra la desigualdad educativa a partir de sus políticas familiares. Como bien señala Juan Carlos Tedesco, para romper el círculo vicioso de padres pobres-hijos pobres es fundamental “intervenir en el momento donde se produce

la formación básica del capital cognitivo de las personas. Esto significa invertir en las familias y en la primera infancia” (Tedesco 2004: 63).

Por otra parte, algunos países han buscado intervenir sobre la desigualdad mediante estrategias focalizadas, con programas llamados de acción afirmativa. Tales intervenciones no buscan alterar el modelo de sociedad vigente; únicamente intervienen allí donde la brecha se produce. En pocas palabras, se trata de reconocer que es necesario cerrar la brecha social interviniendo agresivamente en los contextos de pobreza. Estos programas pueden estar orientados hacia la oferta, como el Programa Escuela Nueva, de Colombia, que ofreció metodologías de trabajo pedagógico combinadas; entregó materiales específicamente diseñados en las áreas de Castellano, Ciencias y Estudios Sociales; y capacitó a docentes en la metodología participativa para involucrar en su trabajo a los padres y a la comunidad. A pesar de que hubo dificultades en su implementación (mejor funcionamiento en algunas zonas que en otras, así como problemas logísticos) y posterior generalización, este programa es reconocido por su éxito y su buena focalización en zonas rurales. Permitió expandir la cobertura educacional en áreas rurales y disminuir las tasas de repetición, así como aumentar el nivel de logro de los estudiantes, su creatividad, su autoestima y su comportamiento cívico (McEwan 1998, McEwan y Benveniste 2001).

Otro programa importante fue el P900 (900 escuelas), de Chile, un esfuerzo focalizado en las escuelas de mayor vulnerabilidad educativa, identificadas a partir de los resultados del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE). El P900 atendió al 10% de las escuelas con más bajos rendimientos en la mencionada prueba, que además eran de sectores pobres, aunque tuvo problemas con la identificación de escuelas y la evaluación de sus resultados, en la medida en que se basaba únicamente en el SIMCE. Según Carlson (2000), los patrones de medida utilizados por el SIMCE no reflejaban necesariamente el desempeño de los docentes y alumnos en contextos de pobreza.

En relación con los programas orientados a la demanda, cabe mencionar el programa Bolsa Escola, de Brasil, concebido como una estrategia que articula la educación con la lucha contra la pobreza. Bolsa Escola postula que si los niños trabajan no asisten a la escuela; y que si las familias disponen de recursos adicionales provistos por el Estado, esos niños serán reintegrados a la escuela. Los resultados son parcialmente exitosos: el programa aumentó las posibilidades de que los niños asistan a la escuela, pero no redujo la incidencia del trabajo infantil, debido a los bajos montos proveídos como incentivo para abandonar los ingresos por trabajo (Cardoso y Portela 2003). Este programa, además, no incorpora el desempeño de los estudiantes sino únicamente el acceso. Otro programa dirigido a la demanda es el llamado Oportunidades, de México (antes Progresa), que entrega a las familias más pobres una asignación de dinero condicionada a tres componentes: la asistencia de los niños y jóvenes a la escuela,

chequeos periódicos en el centro de salud y niveles de nutrición. De acuerdo con el estudio de Behrman y otros (2001), Progreso disminuyó los índices de deserción y facilitó el avance en los grados de escolaridad, de manera especial en la transición de la primaria a la secundaria. No obstante, en cuanto a los desempeños en las pruebas de rendimiento, los resultados sugieren impactos más bajos que los encontrados en grados de escolaridad (Hernández y Hernández 2005). En todo caso, es un programa que logró cambiar su estrategia gracias a haber incorporado desde el inicio un componente evaluativo.

3.2. Desafíos para el Perú

a) Una política educativa proequidad

Tal como hemos mencionado, quizá lo más importante es la necesidad de un modelo de sociedad y de Estado que considere la necesidad de atender adecuadamente el contexto de alta desigualdad social en el que opera la escuela. En tal contexto, las políticas tienen que dejar de ser homogéneas o igualitarias, para pasar a ser de equidad. Es necesario tratar seriamente el tema de la acción afirmativa, para lo cual el gasto educativo debe tener el carácter progresivo o proequidad que una situación como la planteada amerita (Vega 2005). No es una tarea fácil, pues supone redistribuir recursos hacia las zonas más pobres, decisión política que necesita el respaldo de la sociedad civil. Es importante mencionar, además, que el Estado debe hacerlo sin olvidar sus otras preocupaciones de política relacionadas con la eficiencia y la eficacia.

b) Programas de acción afirmativa adecuadamente diseñados

Es necesario utilizar la inversión educativa en programas que busquen revertir las desigualdades. Los programas intersectoriales se pueden orientar directamente a la demanda y son los más efectivos, en la medida en que se dirigen a mejorar las condiciones de las familias y sus vínculos con la educación. A diferencia de otros programas de la región, es importante ubicar en el centro de las estrategias el problema de los aprendizajes de los estudiantes.²³

El Ministerio de Educación ha venido considerando el problema de las familias solo de manera superficial. Muestra de ello es que promover la participación de los padres en la gestión no necesariamente ha ayudado a igualar

23 En esa línea, el programa Juntos es una alternativa prometedora.

las oportunidades entre familias pobres y no pobres. Un estudio señala que, por lo menos en Loreto y Lambayeque, las políticas de participación que se vienen implementando desde el gobierno podrían tener un efecto regresivo, en la medida en que las escuelas donde se desarrollan más las instancias de participación son las polidocentes completas y las ubicadas en contextos de menor pobreza (Benavides y Mena 2005). Un problema similar se detectó en el marco del proyecto de EDUCO, en El Salvador (Cuéllar 2001).

Por otra parte, la jornada escolar, tal como está planteada, supone que los estudiantes vuelven a sus hogares y tienen un contexto favorable para educarse, así como padres y madres con capacidad de supervisión. No obstante, al interior de los hogares las dinámicas escolares son muy distintas. Un estudio de GRADE encontró que en las familias rurales ayacuchanas los vínculos y las relaciones en torno a la escolaridad casi no existen (Benavides, Olivera y Mena 2006). Esto podría sugerir que el modo de aprender no se sustenta necesariamente en las interacciones (como lo supone el modelo educativo peruano) sino en la espontaneidad, en el aprendizaje natural. Los programas de atención a la demanda deben considerar en sus diseños esa variable cultural.

Los programas de acción afirmativa desde la oferta también son importantes, aunque su estrategia y sus prioridades necesitan ser adecuadamente definidas. En el Perú se pierde mucho tiempo pensando en el modelo de intervención y se terminan definiendo programas complejos con muchos objetivos simultáneos y, por lo tanto, difíciles de implementar —si se implementan— y de evaluar posteriormente. La frustrada experiencia del Programa de Emergencia Educativa puede ayudar a programas futuros.

Como señala Carnoy (2004), en América Latina los programas focalizados de intervención directa sobre poblaciones de bajos ingresos parecen haber sido más efectivos para mejorar la inequidad que las reformas de todo el sistema (como, por ejemplo, la descentralización o la privatización). Trasladar los mejores profesores a las zonas más necesitadas apelando a un buen sistema de incentivos es una buena opción, pero puede ser muy complejo debido a los estilos de vida de los docentes. A cambio se pueden desarrollar sistemas de acompañamiento a profesores en esas zonas, para mejorar su asistencia y desempeño, estrategia que funciona en países como Cuba.

c) Establecer prioridades de largo plazo: programa de excelencia de educación inicial para niños y niñas pobres entre 3 y 5 años

Es importante atender a los niños y las niñas que recién ingresan al sistema educativo en las zonas de mayor pobreza. Existe evidencia de investigaciones en otros países sobre cuán importante es la educación inicial para los sectores

vulnerables en términos de la reducción de las brechas de la desigualdad en el largo plazo. En el Perú también hay evidencia del impacto de la educación inicial en el rendimiento de primer grado de primaria en escuelas públicas, que normalmente atienden a estudiantes pobres (Cueto y Díaz 1999).²⁴

Además, los recursos que se obtengan se deben orientar a perfeccionar el trabajo o reemplazar los llamados programas no escolarizados de educación inicial (PRONOEI), con el objetivo de asegurar que la educación inicial esté logrando, en las niñas y los niños pobres, el aprestamiento indispensable para iniciar el proceso de escolarización formal en igualdad de condiciones.

24 Sin embargo, es mucho lo que queda por investigar sobre la primera infancia.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁZAR, Lorena y Nancy CIEZA (2002). *Hacia una mejor gestión de los centros educativos en el Perú. El caso de Fe y Alegría*. Lima: Instituto Apoyo y Consorcio de Investigación Económica y Social.
- AMES, Patricia (2002). *Para ser iguales, para ser distintos. Educación, escritura y poder en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- BAKER, David y Gérald LETENDRE (2005). *Nacional Differences, Global Similarities. World Culture and the Future of Schooling*. California: Stanford University Press.
- BEHRMAN, Jere; Pilai SEGUPTA y Petra TODD (2001). *Progressing through PROGRESA: An Impact Assessment of School Subsidy Experiment*. Penn Institute for Economic Research, PIER Working Paper 01-033, University of Pennsylvania.
- BELLO, Manuel y Verónica VILLARÁN (2004). *Educación, reformas y equidad en los países de los Andes y Cono Sur: dos escenarios en el Perú*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-UNESCO, Sede Regional Buenos Aires.
- BENAVIDES, Martín (2004a). *Informe de progreso educativo (2004)*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- (2004b). “Educación y estructura social en el Perú. Un estudio acerca del acceso a la educación superior y la movilidad intergeneracional en una muestra de trabajadores urbanos”, en P. Arregui y otros, *¿Es posible mejorar la educación peruana? Evidencias y posibilidades*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- (2002). *Para explicar las diferencias en el rendimiento en matemáticas de cuarto grado en el Perú urbano: análisis de resultados en base a un modelo básico*. Documento de Trabajo 13. Análisis y resultados de las pruebas CRECER 1998, Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana. Lima: Ministerio de Educación.
- BENAVIDES, Martín y Magrith MENA (2005). *Procesos de participación y ejercicios de autonomía*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- BENAVIDES, Martín y José RODRÍGUEZ (2006). “La educación básica y las elecciones del 2006: propuestas de política educativa para el debate”. Documento preparado para el Consorcio de Investigación Económica y Social, el Grupo de Análisis para el Desarrollo y la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Disponibile en <<http://www.consortio.org/peru2006/temas/educacion/Educacion.pdf>>.

- BENAVIDES, Martín y Martín VALDIVIA (2004). *Metas del milenio y la brecha étnica en el Perú*. Informe de Investigación para el Banco Interamericano de Desarrollo. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- BENAVIDES, Martín; Inés OLIVERA y Magrith MENA (2006). “De papás y mamás a hijos e hijas: las aspiraciones sobre el futuro y rol de las familias en las actividades escolares en el Perú rural”, en M. Benavides (editor), *Los desafíos de la escolaridad en el Perú. Estudios sobre los procesos pedagógicos, los saberes previos y el rol de las familias*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- CARDOSO, Eliana y André PORTELA (2003). “The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil”.
Disponibile en <<http://ideas.repec.org/p/van/wpaper/0407.html>>.
- CARLSON, Beverley (2000). *¿Cómo lograr una educación de calidad: ¿Qué nos enseñan las escuelas?* Serie Desarrollo Productivo 64. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- CARNOY, Martín (2004). “La búsqueda de la igualdad a través de las políticas educativas: alcances y límites”, en *Políticas educativas y equidad. Reflexiones del Seminario Internacional*. Santiago de Chile: Fundación Ford, UNICEF, UNESCO y Universidad Alberto Hurtado.
- CARO, Daniel (coordinador) (2004). *Una aproximación a la alfabetización lectora de los estudiantes peruanos de 15 años. Resultados del Perú de la evaluación nacional PISA*. Documento de Trabajo 6. Lima: Unidad de Medición de Calidad Educativa del Ministerio de Educación.
- CNE-CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2005). *Hacia un proyecto educativo nacional 2006-2021*. Lima: Consejo Nacional de Educación. Disponible en <<http://www.cne.gob.pe/inicio/index.htm>>.
- COLEMAN, James (1987). “Families and schools”, *Educational Researcher*, vol. 16, n.º 6.
- CUÉLLAR, Helga (2001). *Decentralization and privatization of Education in El Salvador: Assessing the experience*, Occasional Paper 19. National Center for the Study of Privatization in Education. Teachers College, Columbia University.
- CUETO, Santiago y Juan José DÍAZ (1999). “Impacto de la educación inicial en el rendimiento en primer grado en escuelas públicas urbanas de Lima”, *Revista de Psicología*, vol. XVII, n.º 1. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

- CUETO, Santiago; Cecilia RAMÍREZ, Juan LEÓN y Gabriela GUERRERO (2004). “Oportunidades de aprendizaje y rendimiento en matemática de los estudiantes de tercero y cuarto grados de primaria en Lima y Ayacucho”, en M. Benavides (editor), *Educación, procesos pedagógicos y equidad: 4 informes de investigación*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- DE KETELE, Jean-Marie (2004). “El fundamento de las políticas educativas. Una educación de calidad para todos”, en *Políticas educativas y equidad. Reflexiones del Seminario Internacional*. Santiago de Chile: Fundación Ford, UNICEF, UNESCO y Universidad Alberto Hurtado.
- ESCOBAL, Javier; Jaime SAAVEDRA y Máximo TORERO (1998). *Los activos de los pobres en el Perú*, Documento de Trabajo 26. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- ESPINOSA, Giuliana y Alberto TORREBLANCA (2004). *Cómo rinden los estudiantes peruanos en Comunicación y Matemática. Resultados de la evaluación nacional 2001. Informe descriptivo*. Documento de Trabajo 1. Lima: Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación.
- GODOY, Lorena (2004). *Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil*. Serie Políticas Sociales 99. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- GOLDTHORPE, John (2000). *On Sociology. Numbers, Narratives and the Integration of Research and Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- GUADALUPE, César (2002). *La educación peruana a inicios del nuevo siglo*. Documento de Trabajo 12, Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana. Lima: Ministerio de Educación.
- HAGE, Jerald y Maurice GARNIER 1992. “Strong States and Educational Expansion: France versus Italy”, en B. Fuller y R. Rubinson (eds.), *The Political Construction of Education: The State, School Expansion, and Economic Change*. Nueva York: Praeger Publishers.
- HERNÁNDEZ, Bernardo y Mauricio HERNÁNDEZ (2005). *Evaluación de impacto del Programa Oportunidades 2004*. México: Instituto Nacional de Salud Pública, CIESA.
- HERRERA, Javier (2001). *La pobreza en el Perú 2001. Una visión departamental*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática e Institut de Recherche pour le Développement.

- JARAMILLO, Miguel e Irma ARTEAGA (2003). “La inversión pública en educación: proceso de asignación y determinantes de la distribución del gasto por alumno”. Informe final. Lima: Instituto Apoyo.
- JEONG, Insook y J. Michael ARMER (1994). “State, Class and Expansion of Education in South Korea: A General Model”, *Comparative Education Review*, vol. 38, n.º 4, noviembre, pp. 531-545.
- LABAREE, David (1997). “Public Goods, Private Goods: The American Struggle over Educational Goals”, *American Educational Research Journal*, vol. 34, n.º 1, primavera, pp. 39-81.
- LÓPEZ, Néstor (2005). *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-UNESCO.
- MCEWAN, Patrick (1998). “The effectiveness of multigrade schools in Colombia”, *International Journal of Educational Development*, n.º 18, pp. 435-452.
- MCEWAN, Patrick y Luis BENVENISTE (2001). “The politics of rural school reform: Escuela Nueva in Colombia”, *Journal of Education Policy*, vol. 16, n.º 6, pp. 547-559.
- MONTERO, Carmen (2001). *La escuela rural: modalidades y prioridades de intervención*. Documento de Trabajo 2, Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana. Lima: Ministerio de Educación.
- MORGAN, Harriet P. (1990). “Sponsored and Contest Mobility Revisited: an examination of Britain and the USA today”, *Oxford Review of Education*, vol. 16, n.º. 1, pp. 39-54.
- MORILLO, Emilio (1994). *La luz apagada. Un siglo de políticas educativas*. Lima: Ediciones Mendoza.
- ÑOPO, Hugo (2005). “Las diferencias de género en los mercados de trabajo peruanos”, *Boletín Análisis y Propuestas*, n.º 8. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- PASQUIER-DOUMER, Laure (2002). “La evolución de la movilidad escolar intergeneracional en el Perú a lo largo del siglo XX”, *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, vol. 31, n.º 3. Lima: IRD-Instituto Francés de Estudios Andinos.
- PEÑA, Carlos (2004). “Igualdad educativa y sociedad democrática”, en *Políticas educativas y equidad*. Reflexiones del Seminario Internacional. Santiago de Chile: Fundación Ford, UNICEF, UNESCO y Universidad Alberto Hurtado.
- POLLIT, Ernesto (2002). *Consecuencias de la desnutrición en el escolar peruano*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica.

- RAFTERY, Adrian E. y Michael HOUT (1993). Maximally Maintained Inequality: Expansion, Reform, and Opportunity in Irish Education, 1921-75, *Sociology of Education*, vol. 66, n.º 1, pp. 41-62.
- RODRÍGUEZ, José (2002). *Adquisición de educación escolar básica en el Perú: uso del tiempo de los menores en edad escolar*. Documento de Trabajo 16, Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana. Lima: Ministerio de Educación.
- ROEMER, Erick (1998). *Equality of opportunity*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- RUBINSON, Richard (1986). "Class Formation, Politics, and Institutions: Schooling in the United States", *The American Journal of Sociology*, vol. 92, n.º 3 (noviembre), pp. 519-548.
- RUIZ BRAVO, Patricia; Eloy NEYRA y José Luis ROSALES (2006). Educación y cultura. La importancia de los saberes previos en los procesos de enseñanza aprendizaje. En M. Benavides, *Los desafíos de la escolaridad en el Perú. Estudios sobre los procesos pedagógicos, los saberes previos y el rol de las familias*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- SAAVEDRA, Jaime y Pablo SUÁREZ (2002). *El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias*, Documento de Trabajo 38. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- TEDESCO, Juan Carlos (2004). "Igualdad de oportunidades y política educativa", en J. García Huidobro (editor), *Políticas educativas y equidad*. Reflexiones del Seminario Internacional. Santiago de Chile: Fundación Ford, UNICEF, UNESCO y Universidad Alberto Hurtado.
- TURNER, Ralph H. (1960). Sponsored and Contest Mobility and the School System, *American Sociological Review*, vol. 25, n.º 6 (diciembre), pp. 855-867.
- UCCELLI, Francesca (1999). "Educación y democracia en el sur andino: posibilidades y esfuerzos de las familias campesinas para educar a sus hijos", en M. Tanaka (ed.), *El poder visto desde abajo. Democracia, educación y ciudadanía en espacios locales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- UMC-UNIDAD DE MEDICIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA (2005). *Presentación de los resultados de la Evaluación Nacional del 2004*. Lima: Ministerio de Educación. Véase en <<http://www.minedu.gob.pe/umc/>>.
- (2004). *Factores asociados al rendimiento estudiantil. Resultados de la Evaluación Nacional 2001*. Lima: Ministerio de Educación.
- UNIDAD DE ESTADÍSTICA EDUCATIVA (2005). *Indicadores de la Educación. Perú 2004*. Lima: Ministerio de Educación.

- VALDIVIA, Martín y Jaime SAAVEDRA (2000). "Income smoothing over the life cycle: family living arrangements and the welfare of Peruvian Households". México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Documento de trabajo.
- VEGA, Juan Fernando (2005). *Para que la educación (pública) eduque*. Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.