

CUADERNO DE INVESTIGACIÓN
N°5

EL ESTABLECIMIENTO DE
LA EVALUACIÓN DEL
RENDIMIENTO ESCOLAR
DENTRO DE LA AGENDA
EDUCATIVA EN EL PERÚ
(1992-1996)

CARLOS JAVIER RODRÍGUEZ CUÉLLAR

CUADERNO DE INVESTIGACIÓN 5

El establecimiento de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda educativa en el Perú (1992 – 1996). Factores, prácticas y discurso. Estudio de caso.

Cuaderno de Investigación N° 5

© Carlos Javier Rodríguez Cuéllar

© Escuela de Gobierno y Políticas Públicas

Pontificia Universidad Católica del Perú,

Av. Universitaria 1801, Lima 32 – Perú.

Teléfono: (51-1) 626-2000 anexos 2709

escueladegobierno@pucp.edu.pe

Diseño de portada y diagramación: Estación de Cultura SAC

Primera edición – Abril, 2018.

Prohibida la reproducción de este documento por cualquier medio, total o parcial, sin el permiso de los editores.

RODRÍGUEZ CUÉLLAR, Carlos Javier. 2018. *El establecimiento de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda educativa en el Perú (1992 – 1996). Factores, prácticas y discurso. Estudio de caso.* En Cuaderno de Investigación N° 5. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

CUADERNO DE INVESTIGACIÓN
N°5

**EL ESTABLECIMIENTO DE
LA EVALUACIÓN DEL
RENDIMIENTO ESCOLAR
DENTRO DE LA AGENDA
EDUCATIVA EN EL PERÚ
(1992-1996)**

CARLOS JAVIER RODRÍGUEZ CUÉLLAR

Índice

Resumen	6
Palabras claves	7
Introducción	8
Primer capítulo: Caracterizando el escenario (1990 – 1991)	26
Segundo capítulo: Visualizando una oportunidad (1992 - 1993)	38
Tercer capítulo: Estableciendo prioridades programáticas (1993 - 1995)	50
Cuarto capítulo: Haciendo arreglos al interior del sector (1995 – 1996)	81
Quinto capítulo: Proponiendo hallazgos a partir del estudio de caso	91
Sexto capítulo: Planteando algunas conclusiones	107
Referencias	113
Anexos	119

**El establecimiento de la evaluación del rendimiento
escolar dentro de la agenda educativa en el Perú
(1992 – 1996). Factores, prácticas y discurso.
Estudio de caso***

CARLOS JAVIER RODRÍGUEZ CUÉLLAR¹

Resumen

¿Cómo y por qué la evaluación del rendimiento escolar formó parte del conjunto de prioridades del Ministerio de Educación a mediados de los años noventa (1992 – 1996) sin que hubiera ningún antecedente significativo al respecto en el país? La presente investigación está abocada a la

* Este documento está basado en la tesis calificada con el grado de "Sobresaliente" por la Maestría en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

¹ Licenciado en Sociología y Magister en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú. En la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED - España) logró el título de Experto Universitario en Planificación y Gestión de Proyectos de Cooperación al Desarrollo. Con experiencia de trabajo en administración pública (Ministerio de Educación), ONGs nacionales e internacionales y agencias del sistema de Naciones Unidas (ILO, PNUD, UNFPA y UNICEF) en América Latina, Medio Oriente y África. Correo: cjrodriguez@pucp.edu.pe

descripción y explicación de la peculiaridad de dicho proceso de establecimiento de agenda.

Palabras claves

Agenda, establecimiento de agenda , políticas públicas, ciclo de formulación de políticas públicas, evaluación del rendimiento escolar, sector educación, estudio de caso, Perú.

Introducción

El estudio de caso aquí desarrollado trata de cómo se establece la evaluación del rendimiento escolar en los primeros años del gobierno de Alberto Fujimori (1992-1996).

Desde la Ciencia Política, muchos autores consideran que la generación de una política pública goza de cuatro etapas: 1) establecimiento de la agenda, 2) diseño de política, 3) implementación de política y 4) evaluación de política. Para esta investigación nos hemos focalizado en la primera de ellas: “establecimiento de agenda”. Es en esta fase que se visibiliza un problema específico, se levanta la sensación de urgencia y se genera el debate alrededor de éste.

Tal como Kingdon (2003) menciona, tres factores influyen en la inclusión de un problema dentro de la agenda: a) su reconocimiento, b) la factibilidad de solución y c) la voluntad política. Este estudio trata del cómo y por qué ingresó la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda sectorial en nuestro país. Tres preguntas son útiles aquí: a) ¿qué problema educativo concentró la atención del sector educación a mediados de los años noventa?, b) ¿cuáles eran las alternativas de solución existentes?

y c) ¿cuál fue la decisión asumida para enfrentar dicho problema?

La construcción de un estudio de caso sobre el establecimiento de agenda como el aquí presentado representa una aventura metodológica y teórica desde la ciencia política. Su complejidad es mayor al estar focalizada en la descripción y en el análisis de un proceso ocurrido hace más de 20 años, sobre el cual no existe un discurso oficial documentado y no están disponibles y/o accesibles todos los actores que participaron en dicho proceso.

La delimitación temporal de este estudio de caso comprende tres momentos claves (hitos) dentro de la historia del Ministerio de Educación (MED, de ahora en adelante²) en dicha década:

a) La realización y presentación del Diagnóstico General de la Educación (DGE, de ahora en adelante), entre 1992 y 1993, el cual representó un esfuerzo nacional por identificar la gravedad y la extensión de los principales problemas educativos que el MED tenía que aminorar y/o resolver.

b) El proceso de diseño y de aprobación del Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria – Banco Mundial (Proyecto MECEP - BM, de

² Durante los años noventa, el acrónimo que se utilizaba para referirse a dicho sector era MED. Al transitar hacia el periodo de recuperación de la democracia, a partir del año 2000, dicho acrónimo fue sustituido por el de Minedu.

ahora en adelante), ocurrido entre 1993 y 1995, el cual fue financiado por un préstamo que dicha entidad multilateral otorgó al Gobierno del Perú y fue, como más adelante se explicará, el vehículo programático resultante del DGE.

c) El proceso de formulación y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones 1996 (ROF - 1996, de ahora en adelante), ocurrido entre 1995 y 1996, por medio del cual se dio origen a la institucionalidad a cargo de la evaluación del rendimiento escolar al interior del MED, es decir, de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC, de ahora en adelante), la que llegó a materializar operativamente la nueva prioridad asumida por el MED.

El proceso de establecimiento de la agenda de la evaluación del rendimiento escolar no fue un evento particular, anodino y carente de implicancias. Al contrario, constituyó una decisión pública construida dentro de un periodo específico de la historia del sector educación y del país (1992 - 1996). Sobre dicha decisión pública no hay aún nada escrito y su análisis requiere explicaciones desde diversos ángulos. El ofrecido en este ensayo proviene desde la ciencia política.

La descripción y el análisis de los tres hitos (DGE, Proyecto MECEP-BM y ROF 1996) permiten identificar *cómo y por qué llegó a ser incluida la evaluación del rendimiento escolar* dentro del conjunto de prioridades del MED.

Tal como propone Alza (2014), el estudio de establecimiento de agenda aquí propuesto asume un enfoque

procesual, el cual prioriza la descripción y el análisis del “[...] *proceso de formación de agenda, de cómo, quién, cuándo y por qué se va definiendo [...]*” un determinado tema, en este caso el de la evaluación del rendimiento escolar dentro de las prioridades del sector educación. Alza (2014) también distingue dos términos de ciencia política que comúnmente pueden ser confundidos: agenda y establecimiento de agenda. El primero da cuenta del abanico de problemas que concentran la atención y demandan la acción sea de una persona, de un grupo o de algún nivel de gobierno. El segundo está relacionado con el flujo de circunstancias e interacciones que condujeron a que dichos problemas sean objeto de atención y acción. Así, mientras el primero tiene un carácter estático, el segundo tiene un carácter dinámico, por tanto, esta investigación asume este último carácter: el proceso de la inclusión de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda sectorial en el Perú como una unidad, es decir, un todo.

A mediados de los noventas, la evaluación del rendimiento escolar era entendida como el proceso sistemático de levantamiento, análisis y reporte de evidencias sobre la efectividad del proceso enseñanza - aprendizaje en relación con el desarrollo de las competencias esperadas en los estudiantes. Tal como lo afirma Arancibia (2012), si bien pudo haber algunos énfasis distintivos en la experiencia de los diversos países de la región, lo común era que, por medio de estas evaluaciones se buscaba contar con información que

diera cuenta del desempeño del sistema educativo, el desempeño de los estudiantes y de las escuelas; y de la efectividad de las decisiones asumidas para la mejora de la calidad de la educación. Sin embargo, la evaluación del rendimiento escolar que se buscó instalar dentro de las prioridades sectoriales durante el decenio de Fujimori no era un sinónimo de los procesos de evaluación que solían (y suelen) ocurrir cotidianamente a nivel de aula. Era un tipo de evaluación distinta, que correspondía con las políticas educativas que fueron elaborándose en ese entonces y que giraban en torno a la calidad de la educación (Martinic, 2014).

En ese entonces, se manejaba el supuesto que la medición de la calidad de la educación era posible a través del rendimiento obtenido por los estudiantes en dos áreas curriculares: matemática y comunicación (con el sesgo de que rendimiento es igual a conocimiento adquirido). En el marco de los programas de reforma sectorial emprendidos por los organismos multilaterales (por ejemplo, el BM), durante esos años en varios países de la región, la evaluación del rendimiento escolar formaba parte del paquete tecnológico que ofrecían los organismos multilaterales para revertir la situación educativa. La evaluación formaba parte, entonces, del abanico posible de soluciones al problema de la baja calidad de la educación.

La elección de investigar este problema, desde la Ciencia Política, surge a partir de la experiencia de haber

trabajado, por espacio de casi de dos años (2002-2003), en la UMC del Ministerio de Educación. Dicha entidad especializada, a partir de 1996, viabilizó la implementación de la evaluación del rendimiento escolar y el reporte de los respectivos resultados. Más allá de la participación en la implementación de una política sectorial como esta, algunas interrogantes personales (no contestadas suficientemente en esos años) fueron emergiendo, tales como: ¿cuál fue el origen de la UMC?, ¿en qué contexto fue establecida?, ¿qué problema buscaba resolver?, ¿qué factores ayudaron a su establecimiento?, ¿cuáles fueron los actores que participaron en dicho proceso?, ¿qué argumentación estaba a la base?

Al estudiar Ciencia Política en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), sobre la base de la formación teórica y metodológica, se pudo construir este estudio de caso, animado por una comunidad académica que presta atención al análisis multidimensional de los procesos de establecimiento de agenda, formulación de decisiones, implementación de políticas y evaluación de los procesos y resultados de las mismas.

Explicando su instrumentalidad y contenido

Este estudio de caso sirve como recurso para reflexionar sobre un tema que va más allá de la especificidad de la

evaluación del rendimiento escolar. El interés de fondo está relacionado con el cómo se establece la agenda en nuestro país: ¿cómo y por qué ciertos problemas son priorizados y demandan la atención de los tomadores de decisión mientras otros son dejados a un lado?, ¿cómo y por qué son seleccionadas algunas alternativas de solución entre quienes tienen capacidad de decisión pública?³

De acuerdo a Dente & Subirats (2014), cuando se utiliza el estudio de caso como aproximación metodológica para estudiar alguna etapa del proceso decisional (como el establecimiento de agenda), este debe explicar la *cadena causal* que lo permitió e identificar qué características peculiares del proceso fueron las más importantes. De allí la necesidad de recrear las circunstancias; es decir, el contexto existente en ese momento (actores, relaciones, intereses, expectativas, entre otros.). Por otro lado, Stake (1995) afirma que el estudio de caso es un tipo de aproximación metodológica que puede ser aplicado a cualquier cosa (persona, institución, circunstancia, servicio, programa, decisión, etc.) que tenga *especificidad* espacial y temporal; es decir, que esté circuns-

³ Algunas recientes investigaciones de estudiantes a nivel de pregrado y postgrado y publicaciones de docentes de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas (EGPP) de la PUCP han asumido el establecimiento de agenda como objeto de estudio. Este estudio de caso está inscrito en dicha corriente. Particularmente el enfoque metodológico aplicado por Alza (2014) en uno de sus últimos escritos estructura lo aquí desarrollado.

crito a un ámbito socio geográfico y a un periodo de tiempo determinado, y, a la vez, *complejidad* en términos de interacción, es decir, que esté vinculado con otras cosas. Dicho autor denomina *instrumental* al estudio de caso que, por medio del conocimiento generado, permite comprender algo más allá de la singularidad de la experiencia analizada. Es en esta línea metodológica que se inscribe esta investigación.

El contenido principal de este estudio de caso está organizado alrededor de tres ejes de análisis:

- a) Los **factores** que determinaron cómo y por qué el establecimiento de la evaluación del rendimiento escolar fue posible al inicio del decenio del gobierno de Fujimori. La interrogante principal es: ¿qué circunstancias y/o condiciones, internas y externas, favorecieron y/o limitaron la inclusión de la evaluación del rendimiento escolar dentro del abanico de prioridades programáticas del MED?
- b) Las **prácticas**; es decir, las formas por medio de las cuales los diversos actores llegaron a concretar el establecimiento de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda sectorial. La pregunta clave es: ¿cuáles fueron las estrategias empleadas por los diversos actores para asegurar que la evaluación del rendimiento escolar sea asumida por el MED dentro de sus prioridades?

El establecimiento de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda educativa en el Perú

- c) El **discurso**; o sea, la narrativa predominante utilizada para introducir y sustentar, dentro de la agenda sectorial, la inclusión de la evaluación del rendimiento escolar. El cuestionamiento central es: ¿cuál fue el argumento, elaborado y socializado, dentro y fuera del sector educación, con el fin de que la evaluación del rendimiento escolar forme parte del foco prioritario de atención sectorial?

Sobre el proceso de inclusión de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda sectorial en la década de los años noventa se propone un relato elaborado a partir de la información que ha sido posible acceder y ha demandado un ejercicio de reconstrucción a partir de piezas sueltas. A lo largo de su trama, son presentados diversos elementos relacionados con los ejes de análisis especificados arriba (factores, prácticas y discurso). Dicha narración no está organizada en función de dichos ejes, sino que desarrolla una ilación temporal, es decir, describe tal como fueron ocurriendo los hechos.

Develando su novedad y estrategia metodológica

El proceso de establecimiento de agenda abordado en este estudio de caso ocurrió hace más de 20 años, lo cual constituye todo un desafío en términos de accesibilidad a fuentes

de información. Desde cierto punto de vista, este ejercicio de descripción y análisis representa una especie de genealogía, es decir, constituye una investigación respecto al origen de una decisión pública específica, el cual involucró, sobre todo, a algunas instituciones claves (MED, BM, GRADE, Foro Educativo, PREALC, entre otros) representados por personas que, durante la realización de esta investigación, o bien no estaban disponibles (porque fallecieron, radican en el extranjero o, simplemente, no quisieron declarar al respecto) o bien tienen un recuerdo poco sistematizado sobre dicho proceso en particular.

Al interior de las instituciones que participaron en ese entonces tampoco existe un registro documental ordenado (salvo en el BM) que dé cuenta de su participación a lo largo de este proceso. Por lo tanto, la entrevista semi estructurada aplicada a informantes clave (disponibles y accesibles) ha sido la opción metodológica privilegiada en este estudio de caso. Fueron entrevistadas 22 personas, quienes durante la década de los noventa, estuvieron o bien cumpliendo funciones dentro del MED o bien relacionadas con dicha institución en función a diversas razones (asistencia técnica, consultoría, negociación multilateral, entre otros). En el Anexo A puede identificarse la función que cumplían entre 1992 y 1996 y que cumplen en la actualidad las personas entrevistadas.

Es por medio del relato (fragmentado, incompleto y/o parcial) ofrecido por cada persona entrevistada, que se

han recogido perspectivas tanto comunes como diferentes sobre dicho proceso. Al no existir un discurso oficial sobre el mismo, la información ofrecida por los diferentes actores constituye una fuente de evidencia útil. Así, Barzelay & Cortázar (2004) destacan el valor de la declaración de los actores de un determinado proceso de decisión pública. Por medio de la declaración pueden percibirse dimensiones, matices, aspectos, detalles, que la versión oficial no ofrece y/o oculta. El Anexo B da cuenta de la guía de preguntas que fue utilizada durante el trabajo de campo.

La información cualitativa lograda por medio de las entrevistas semi estructuradas ha sido complementada con el análisis de fuentes documentales diversas (investigaciones, informes, reportes, entre otros) relacionadas directa o indirectamente con el eje del estudio de caso. Dentro de esta documentación se encuentran los informes que formaron parte del DGE, así como producción institucional relacionada con el proceso de establecimiento de agenda aquí estudiado (publicaciones e informes de asistencia técnica del BM y de PREALC, normativa establecida por el MED, estudios de centros de investigación, etc.). La información recolectada ha sido utilizada para construir un relato sobre cómo y por qué la evaluación del rendimiento formó parte de las prioridades del MED. La explicación de dicho proceso es dado por medio del encadenamiento narrativo de algunos eventos, donde se trata de explicitar

sus conexiones. De esa manera, el contexto tiene peso al interior del relato.

Por medio de la narrativa aquí ofrecida se intenta dar cuenta de la información relacionada con las tres variables de análisis que estructuran el estudio de caso: a) los factores que estuvieron detrás de su ingreso dentro de las prioridades del MED, b) las prácticas que fueron implementadas por los actores intervinientes para llegar a dicho resultado y c) el discurso que fue utilizado para argumentar a su favor.

De acuerdo a Stake (1995), el objeto sobre el cual se aplica el estudio de caso debe ser asumido como un sistema integrado, como una unidad que cobra sentido en un determinado contexto y a partir del desempeño específicos de los actores involucrados.⁴ Aplicado al campo de la ciencia política, especialmente al estudio del proceso de establecimiento de agenda, el estudio de caso debe ser capaz de develar cómo las características de las estructuras políticas existentes definen una manera peculiar de establecer las prioridades. El objeto de estudio tiene como escenario temporal el inicio de los años noventa, momento histórico de un régimen político marcado, básicamente, por el cuestionamiento de la política, la ausencia de discusión pública, el predominio de la gestión tecnocrática, la búsqueda de vinculación con redes de financiamiento internacional, entre otros.

⁴ El término técnico que utiliza este autor para definir cualquier estudio de caso es *integrated system* (Stake, 1995).

Yin (2014) afirma que la metodología de los estudios de caso debe ser asumida como una estrategia de investigación que organiza el recojo, análisis y producción de información, sobre todo, en base a dos preguntas: cómo y por qué. Mientras esta perspectiva de investigación no demanda ningún nivel de control sobre las variables que son de interés (ya que no tiene un carácter intervencionista), sí plantea la necesidad de que el objeto de estudio esté focalizado en eventos contemporáneos; es decir, sobre los cuales sea posible la recuperación de información desde diversos ángulos.

Por su lado, Hancock & Algozzine (2011) dan cuenta del propósito de cualquier caso de estudio: más que ofrecer y validar hipótesis y establecer relaciones lineales de causalidad (lo cual es muy común en las ciencias puras), la finalidad es proponer una argumentación exploratoria, que dé cuenta de la complejidad de los procesos de toma de decisión, la cual es asumida como el origen de nuevas preguntas y oportunidad para analizar desde distintos ángulos los procesos decisionales. La ciencia política utiliza el estudio de caso como herramienta metodológica para hacer evidente la densidad de los procesos relacionados con las políticas públicas.

Barzelay & Cortázar (2004) destacan que en la investigación de procesos decisionales (dentro de los cuales están comprendidas las buenas prácticas de gerencia social), es importante develar la perspectiva de los actores que inter-

vinieron (de manera directa e indirecta) y no solo recurrir a la versión oficial. De esa manera, se puede lograr no solo el equilibrio necesario (en cuanto a fuentes de información), sino también la diversidad de perspectivas que permitan identificar cómo y por qué una determinada cuestión fue incorporada dentro de la agenda. El método narrativo propuesto por estos autores (que privilegia la identificación y el desarrollo argumentativo en torno a un conjunto de eventos y su correspondiente trama) favorece la construcción de un estudio de caso de carácter instrumental; cuya importancia temática excede el mismo caso en cuestión. De allí la importancia de su aplicación en la ciencia política, en general, y en el estudio del proceso de establecimiento de agenda aquí propuesto, en particular.

A lo largo del relato se han utilizado algunas categorías de análisis sobre el proceso de establecimiento de agenda propuestas por autores clásicos en ciencia política tales como Bardach (2012), Kingdon (2003) y Lindblom & Woodhouse (1992) Asimismo, también se ha usado algunas propuestas de análisis de (relativamente) una nueva corriente en ciencia política, entre los cuales están Birland (1998), Peters (2015), Green-Pedersen & Walgrave (2014), Dente & Subirats (2014).

De la propuesta de análisis de políticas de Bardach (2012), dos elementos son utilizados en el marco de esta investigación, ambos son momentos claves en todo proceso

de establecimiento de agenda: la definición del problema y el uso de evidencias. El primero está relacionado con la delimitación específica de aquello que, siendo un cuello de botella, demanda solución. El segundo está vinculado con aquella información que da cuenta de la envergadura y gravedad del problema.

Kingdon (2003) sugiere que en el análisis se preste atención tanto a la caracterización de los participantes como al proceso en sí. Por un lado, es importante identificar si los actores involucrados forman parte del gobierno (presidente, ministros, asesores, personal de confianza, técnicos, burócratas, congresistas, entre otros) o no (grupos de interés, consultores, académicos, periodistas) ya que la función que cada quien cumple tiene implicancias. En esta investigación, los diversos actores son importantes para entender su contribución e interés.

Por otro lado, el establecimiento de agenda demanda identificar en el proceso lo siguiente: a) la corriente de problemas que demanda soluciones y que es visibilizada por medio de indicadores, eventos gatilladores, cambios en los presupuestos, entre otros; b) la corriente de políticas que plantea alternativas de solución a partir de comunidades de expertos, emprendedores de políticas, y c) la corriente de la política compuesta por el clima político, equilibrio de poderes, situación del gobierno, que puede promover o inhibir una determinada decisión.

Este mismo autor plantea que las ventanas de políticas ocurren cuando hay un nuevo problema o se redefine uno, cuando existe un cambio significativo en el gobierno o se establece un estado de ánimo peculiar. Estos conceptos son particularmente útiles en el marco de esta investigación. Además, la importancia de la interacción entre los actores en los procesos de establecimiento de agenda ha sido destacada por Lindblom & Woodhouse (1993), quienes señalan que ocurre por diversos medios (persuasión, negociación, intercambio). Las formas concretas en que esta se da conduce a que algunos actores logren mayor nivel de control, influencia o poder sobre otros. En el desarrollo de este estudio de caso, las interacciones construidas entre los diversos actores involucrados son analizadas.

Otro punto importante para este trabajo es el que propone Birkland (2011), sobre varias categorías de análisis del proceso de formulación de políticas públicas, en general, y del establecimiento de agenda, en especial. Para fines del presente estudio, utilizamos algunas tales como: evento gatillo, término que da cuenta de una circunstancia que promueve un proceso mayor; establecimiento de agenda (*setting agenda*), que da cuenta del proceso por el cual algunos problemas ganan o pierden atención de parte del Estado y de las élites y donde los actores tienen ciertos intereses particulares (que los hacen explícitos o que los ocultan); etc.

En el desarrollo de esta investigación, también son utilizadas algunas de las categorías de análisis de ciencia política propuestas por Peters (2015) tales como: *internacionalización de políticas*, mecanismo y momento de transferencia de decisiones entre diferentes países en torno a un aspecto en común; *agenda sistémica*, también denominada *informal*, que vendrían a ser un conjunto de aspectos aceptados y legitimados dentro del sector público sobre los cuales está pendiente una decisión, *agenda institucional*, aspectos circunscritos a un determinado sector gubernamental en torno a los cuales se busca llegar a una decisión práctica; *evento epicentro*, circunstancia novedosa que da origen a un proceso de identificación de aspectos de interés y de discusión pública en torno a ellos; posición elitista y la posición pluralista.

El enfoque de agenda propuesto por Green-Pedersen & Walgrave (2014) también es aplicado en esta investigación. A partir de este enfoque, los procesos de establecimiento de agenda deben ser analizados en el marco del sistema político existente; es decir, como parte del juego de presiones e intereses que los diversos actores representan. Estos autores también destacan la importancia de la definición adecuada del problema que se busca colocar dentro del conjunto de prioridades. Si no logra atraer la atención, es desechado. Para alcanzar la atención es necesario disponer de información, identificar preferencias de actores y tener referencias de cómo funcionan las instituciones.

Del conjunto de aportes brindados por Dente & Subirats (2014) para el análisis del establecimiento de agenda, en el marco de esta investigación asumimos la de causalidad; es decir, la comprensión de que un nuevo problema ingresa a formar parte del marco de atención porque hay causas que lo explican. Ello demanda reconstruir el contexto, restablecer los tipos de relación existentes entre los actores, identificar los intereses que están de por medio, todo lo cual está comprendido en un estudio de caso.

Por lo hasta aquí presentado, la opción deliberada de este estudio de caso es utilizar, en su construcción y revisión, diversas perspectivas teóricas que permitan advertir la densidad y complejidad del proceso de establecimiento de agenda. Lo propuesto a continuación (estructura narrativa y reflexión) contiene vacíos en términos de circunstancias de dicho proceso de establecimiento de agenda que o bien no han podido ser recuperadas o bien no han podido ser procesadas adecuadamente. Toda responsabilidad recae en el autor de esta investigación.

Primer capítulo

Caracterizando el escenario

(1990 – 1991)

El análisis del proceso de inclusión de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la reforma educativa ocurrida en los años noventa requiere considerar algunos antecedentes ocurridos a nivel global, regional, nacional y sectorial. En este capítulo son presentados aquellos directamente relacionados con el estudio de caso.

1.1. Interés renovado en torno a la educación

En marzo de 1990, en el marco de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, Tailandia), fueron aprobados dos documentos que tuvieron repercusión en todos los sistemas educativos nacionales: la “Declaración Mundial de Educación para Todos” y el “Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje”.

El primer documento era de índole política pues abogaba por la provisión de una educación básica de calidad, centrada en el criterio de universalidad de la educación

primaria y que ayude a reducir las desigualdades (criterio de equidad). Por medio de dicho documento los gobiernos eran interpelados a que se comprometían en mejorar las condiciones de aprendizaje, lo cual implicaba desarrollar voluntad política, movilizar recursos (financieros y humanos) y fortalecer la solidaridad internacional alrededor de la educación básica.

El segundo documento, marcado por una naturaleza más programática, señalaba rumbos de acción para hacer posible la oferta de una educación básica de calidad. En ese sentido, cada país tenía que definir las acciones prioritarias que debía implementar, tomando en referencia las orientaciones que proponía.⁵

La Conferencia de Jontiem enfatizó la importancia de algunos temas que, si bien fueron reflexionados en décadas anteriores, no habían concentrado totalmente la atención de los tomadores de decisión. Entre ellos estaban: el desarrollo de la primera infancia, la universalidad y la culminación de la educación primaria, el mejoramiento de los logros de aprendizaje, entre otros. En resumen, al inicio de

⁵ Mayor detalle sobre las decisiones políticas a favor de la educación básica de calidad promovidas por la Declaración Mundial de Educación para Todos y las acciones prioritarias planteadas por el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje puede encontrarse en el siguiente vínculo: http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF Revisado el 01 de julio de 2015.

una nueva década, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos situó la calidad de la educación y la evaluación del rendimiento como ejes principales de análisis e intervención. A diferencia de otros eventos mundiales anteriores, en Jomtien dichos aspectos tuvieron una urgencia y envergadura especial y con repercusiones en posteriores iniciativas nacionales y regionales desarrolladas a partir de ella.

Tal como se mencionó líneas arriba, esta conferencia mundial también levantó el tema de los logros de aprendizaje y, relacionado con él, el de la evaluación. En la sección enfocada en el mejoramiento de las capacidades claves de análisis y gestión del sector educación de cada país, el Marco de Acción planteaba lo siguiente:

Los servicios técnicos y los mecanismos para recolectar, procesar y analizar datos concernientes a la educación básica pueden mejorarse en todos los países. Esta es una tarea urgente en muchos países donde faltan la información y/o las investigaciones fiables sobre las necesidades básicas de aprendizaje de su población y sobre las actividades de educación básica existentes. Disponer de una base de informaciones y de conocimientos en un país es vital para la preparación y ejecución de un plan de acción. Una consecuencia importante de la concentración en la adquisición del aprendizaje es la **necesidad de elaborar sistemas eficaces para evaluar el rendimiento de los individuos** y de los mecanismos de instrucción. Los datos resultantes de la evaluación

de los procesos y de los resultados deberían servir de base a un sistema de información administrativa para la educación básica (numeral 25).⁶

En términos de orientaciones macro, a inicios de dicha década la atención mundial llegó a centrarse en la educación primaria, buscando que ésta (y la ofertada en otros niveles educativos, por extensión) sea de calidad; es decir, que responda a las necesidades de las personas y promueva el desarrollo nacional.

En ese sentido, la evaluación del rendimiento de los estudiantes (también reubicada dentro del conjunto de prioridades impulsadas desde dicho foro mundial) constituía un mecanismo de gestión orientado a reportar evidencias respecto al nivel de logro de la calidad educativa esperada.

1.2. Desarrollando sistemas nacionales de evaluación

Antes de los noventa, la evaluación del rendimiento escolar ya formaba parte del quehacer sectorial en algunos países de la región, como Chile, Costa Rica, México y Colombia, tal como Horn, Wolff & Vélez (1992) lo explican.

El propósito de dichos sistemas nacionales de evaluación escolar era siempre servir de instrumento para acompañar

⁶ UNESCO (1990). El resaltado es nuestro.

los esfuerzos de mejoramiento de la calidad de la educación. A partir de la conferencia de Jomtien, la evaluación del rendimiento cobró mayor preponderancia en dichos países y comenzó a ser asumida gradualmente por los demás países de la región. Por ejemplo, Chile contaba con experiencia en este campo desde 1967 ya que había desarrollado la aplicación de una prueba a escala nacional. En Costa Rica, el desarrollo de un sistema de evaluación fue más tardío, comparado con lo ocurrido en Chile. En México, dicho proceso empezó en 1972. Desde 1959 puede rastrearse en Colombia antecedentes relacionados con un sistema de evaluación. En dichas experiencias, un elemento común ha sido el soporte técnico brindado por alguna universidad de prestigio al correspondiente Ministerio de Educación.

Así, en esos países de la región fueron estableciéndose entidades especializadas en evaluación del rendimiento escolar. La denominación de cada entidad podía diferir una de otra, pero todas buscaban medir el nivel de logro educativo de los estudiantes en determinados grados de estudio. Dicha medición constituía un mecanismo que proveía información (sistemática y estandarizada) sobre la calidad de la educación para poder impulsar su mejora constante.

En ese entonces estaba ocurriendo, tal como lo refiere Peters (2015), un proceso de internacionalización de políticas de la evaluación educativa. Los organismos multilaterales que impulsaban las reformas educativas eran quienes

daban apoyo técnico y financiero para su institucionalización, sobre todo en el marco de operaciones de endeudamiento público (préstamos).

En el Perú, el proceso decisional respecto a establecer una entidad de este carácter ocurrió en el marco del proyecto MECEP – BM, tal como será descrito y explicado más adelante. Antes de dicho proyecto, en el país no hubo iniciativa significativa relacionada con la evaluación del rendimiento escolar. En ese entonces, el interés sectorial estaba focalizado en la expansión de la cobertura (crecimiento del número de estudiantes) antes que en la calidad.

1.3. Cambios a nivel nacional

Cuatro meses después de la Conferencia de Jontiem, el Perú estaba viviendo el tránsito de una gestión gubernamental a otra: Alberto Fujimori reemplazaba a Alan García en la Presidencia de la República en un contexto de crisis generalizada. Degregori (2014) describe:

Cuando asumió el gobierno [...], Fujimori encontró un país en escombros. Desde septiembre de 1988 el Perú experimentaba una brutal hiperinflación. La presión tributaria había descendido a menos del 4% del PBI; el desempleo y el subempleo afectaban a

más del 70% de la PEA, la infraestructura colapsaba. A ello se sumaba la corrupción en todos los ámbitos del estado, el desprestigio de los partidos políticos y el avance de Sendero Luminoso.

Antes de la instalación del nuevo gobierno, ocurrió un cambio significativo: el enfoque de política económica tuvo un giro importante. La necesidad de volver a estar conectado con el sistema financiero internacional (relación que el anterior gobierno descuidó) obligó a una recomposición del equipo económico. Tal como lo refiere Murakami (2012), la conformación de un “comité internacional de apoyo al Perú a la comunidad financiera internacional” facilitó dicho tránsito.

Una vez asumido el poder, ante la constatación de un escenario nacional crítico, con problemas en la caja fiscal, con baja recaudación de impuestos, con excesivo número de servidores públicos, con costos altos de operación, el nuevo gobierno emprendió un programa de estabilización económica (comúnmente llamado “fujishock” o “políticas de choque”). Dicho programa tuvo un doble propósito: estabilizar el país y reinsertarlo nuevamente en la economía mundial.

De acuerdo a Cortázar (2002), el mecanismo privilegiado de desburocratización del aparato gubernamental, en el marco del programa de estabilización económica, fue la compra de renuncias de los empleados públicos, lo cual

fue aplicado también dentro del sector educación y tuvo implicancias en la gestión política, técnica y administrativa del mismo.

En la línea de lo que Murakami (2012) afirma, el eje que definía el desempeño gubernamental y el abanico de decisiones de Fujimori era el cumplimiento del equilibrio presupuestal. Este constituía una condición clave para poder establecer nuevamente relación con los organismos internacionales. Dos pilares programáticos estaban articulados con dicho eje: la reforma estructural del aparato gubernamental y la liberalización de las actividades económicas.

En un contexto nacional como el descrito brevemente aquí, la calidad de la educación y la evaluación del rendimiento no estaban visibilizadas dentro de las prioridades de política en el Perú al inicio del cambio de Gobierno. Solo algunos años después, cuando confluyeron algunos factores, fueron tomadas en cuenta y transitaron, tal como Peters (2015) lo plantea, de una agenda sistémica a una agenda institucional, es decir, de un interés general del gobierno a un interés ministerial.

1.4. Identificando condiciones sectoriales

En el país, la resonancia de las prioridades educativas que proponía la Conferencia de Jontiem tuvo un carácter más

declarativo que operativo. Las circunstancias institucionales por las que atravesaba el Perú no favorecían un proceso inmediato de adecuación nacional.

En los primeros años de los noventa, la calidad de la educación comenzó a formar parte de la discusión pública en el país, pero sin que nadie pudiera demostrar empíricamente cómo se encontraba. Además, no existían mecanismos institucionales nacionales abocados a levantar y analizar sistemáticamente información al respecto.

A inicios del gobierno de Fujimori, el Ministerio de Educación ya se encontraba en una situación de crisis institucional ocasionada por el descuido que las dos gestiones anteriores (Belaunde y García) habían producido con dicho sector. Si bien hubo en los ochenta algunas iniciativas puntuales relacionadas con la educación peruana, la mayor parte de los esfuerzos gubernamentales estuvieron concentrados en los problemas de violencia política, inestabilidad económica y conflictos sociales (Cuenca, 2013). Una señal de la situación crítica del sector era lo que había ocurrido con los salarios de los docentes: había perdido el 85% de su poder adquisitivo.⁷

Lo aquí afirmado no era algo privativo para el sector educación, todo lo contrario, la situación en que se encontraban los servicios públicos a inicios de dicha década era

⁷ Esta situación fue mencionada ampliamente en la entrevista a Hugo Díaz Díaz, realizada el 7 de julio de 2015.

trágica. De allí se entiende que, entre 1991 y 1992, en respuesta a peticiones de representantes del gobierno, diversas representaciones locales de organismos internacionales comenzaron a establecer contacto con sus sedes centrales para diseñar y financiar intervenciones relacionadas con la atención de la protección social en el país (educación y salud, sobre todo).

El primer gabinete de Fujimori incluyó a Gloria Helfer como Ministra de Educación. Dicha gestión sectorial, que duró apenas unos meses, no estuvo exenta de problemas: las desavenencias entre los responsables de economía y educación respecto al régimen laboral aplicado a los profesores (contratos temporales) provocó la renuncia de la titular del MED en diciembre de dicho año (Oliart, 2011).⁸ Sin embargo, antes de este problema, (que reflejaba otra manera de conceptualizar y gestionar la educación)⁹, otra situación que agudizó la crisis interna del MED, fue el traslado físico de su sede central, iniciado casi inmediatamente después del autogolpe de abril de 1992, mientras Alberto Varillas era Ministro de Educación.¹⁰

⁸ Lo que buscaba el gobierno era que los profesores (y otros servidores públicos) tuvieran un régimen laboral sin estabilidad, lo cual se traducía en contratación temporal. Esta problemática fue destacada en la entrevista a Martín Vegas, realizada el 23 de marzo 2015.

⁹ Aspecto señalado en la entrevista a Luisa Pinto, realizada el 11 de julio de 2015.

¹⁰ Alberto Varillas asume la cartera de educación después de varios

De su ubicación originaria en el cercado de Lima, pasó a ocupar el predio que correspondía al Instituto Nacional de Investigación Educativa (INIDE), en el distrito de San Borja, el cual fue desactivado previamente. Dicho traslado físico significó la desaparición no sólo de mobiliario y materiales, sino también de parte del acervo documental de la institución.

El incremento del descrédito del magisterio, iniciado en el gobierno anterior, también constituyó otro aspecto de la crisis institucional que vivía el sector educación en los primeros años de dicha década. El peso que tuvieron “[...] todos los adjetivos que Alan García se dignó asignar a los maestros, como ‘comechados’ y ‘ociosos’ y ‘vayan a trabajar’ y todo eso [...] calaron en la opinión pública. Entonces, el magisterio se fue retrotrayendo a su autodefensa y no a salir a flote, a demostrar que este magisterio también podía ser una fuerza de cambio [...]”¹¹

En dichos años, el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP, de ahora en adelante) consolidó una actitud gremial defensiva, centrada en sus derechos laborales, sin visos de análisis y propuesta en relación con los problemas de carácter pedagógico y curricular,

meses de vacancia. Una de sus primeras decisiones fue la reubicación de la sede central tal como se identifica en la entrevista a Jorge Ferradas, realizada el 27 de marzo de 2015.

¹¹ Entrevista a Elizabeth Evans, realizada el 20 de junio de 2015.

que estaba enfrentando el sector. En relación con la calidad de la educación y la medición del rendimiento escolar no hubo ningún planteamiento específico que proviniera del SUTEP en ese momento, no estaban dentro del conjunto de prioridades gremiales (agenda).

Segundo capítulo

Visualizando una oportunidad (1992 - 1993)

En medio de una crisis política nacional, donde destacan como hitos el autogolpe de Fujimori y la conformación del Congreso Constituyente Democrático (CCD), durante esos años fue elaborado un diagnóstico sectorial con la participación de múltiples y diversos actores, el cual representó, en términos del análisis de la Ciencia Política, un “focusing event” (Birkland, 2011), que sirvió para definir las prioridades que el MED tenía que afrontar en los siguientes años. En este capítulo son descritas las características principales de este proceso.

2.1. Preparando la definición de prioridades sectoriales

Hacia 1992, la sede central del Ministerio de Educación se encontraba en una situación de debilidad institucional: la gradual reducción de personal (que empezó a fines del gobierno de Alan García, pero fue incrementándose a inicios del gobierno de Fujimori por medio de la compra de renuncias aplicada a todo el aparato estatal) condujo a anular la capacidad para manejar la propia gestión del sector y,

menos aún, para iniciar cualquier iniciativa de reforma en su interior. Ello fue agravado aún más por la pérdida del control financiero que solía tener el Ministerio de Educación, ya que la implementación de la iniciativa de descentralización educativa, iniciada en la década anterior, lo apartaba del manejo directo de los recursos públicos a nivel subnacional (World Bank, 1994a).

La intención del Gobierno peruano, a inicios de los noventa, de volver a establecer vínculos con los organismos multilaterales para inyectar recursos a algunos sectores y revitalizar su funcionamiento, exigía el cumplimiento de ciertas condicionalidades. En el proceso de restablecimiento de la relación con el Banco Mundial (BM, de ahora en adelante), los representantes del gobierno recibieron un mensaje directo (no registrado en ningún documento, pero percibido por los actores como un condicionante clave): era muy necesario la realización de un diagnóstico que definiera la problemática central del sector educación, el cual iba a ser financiado por dicho organismo multilateral ya que el erario nacional no contaba con recursos.¹² Este era el requisito mínimo para poder empezar a negociar con el BM algún préstamo a favor del MED.

¹² La situación dramática de las finanzas públicas, en general, pero del sector educación, en especial, durante esos años fue descrita con detalles en la entrevista a Walter Twanama, realizada el 13 de marzo de 2015.

La realización de dicho diagnóstico constituía una oportunidad para caracterizar los principales cuellos de botella del servicio educativo en el país en ese entonces y, a partir de evidencias, definir prioridades de acción. Pero, a la vez, abría el espacio para que diversos grupos de investigadores, instituciones académicas u organizaciones de desarrollo pudieran producir conocimiento sobre lo que sucedía en ese momento en dicho sector.¹³

Entre 1992 y 1993 fue elaborado el Diagnóstico General de la Educación (DGE, de ahora en adelante), que tenía como propósito definir el alcance de los principales problemas educativos que enfrentaba el país. En esta parte, Cuenca (2013) destaca que contar con evidencias sobre aspectos claves de la realidad educativa constituía, en ese momento, el inicio de un proceso de cambio dentro del sector educación.

Lo esperado era que a partir del diagnóstico fueran establecidas las prioridades sobre las cuales el sector educación definiera un proceso de reforma. Sin embargo, dicha intencionalidad era tácita. No había ningún registro documental que señalara dicho objetivo.

La coordinación operativa del diagnóstico estuvo a cargo de una especialista procedente del Banco Central de Reserva (BCR, de ahora en adelante), quien lideró los siete

¹³ Este último aspecto fue destacado en la entrevista a Juan Ansión, realizada el 23 de junio de 2015.

equipos de trabajo que produjeron los informes correspondientes a los componentes del diagnóstico.¹⁴ Dicha funcionaria también participó en la redacción de las versiones preliminar y final del mismo, en el que fueron condensados los hallazgos y formuladas las recomendaciones principales. En su reflexión personal, advirtió que algunos temas fueron inducidos desde fuera durante el proceso, tanto de elaboración del mencionado diagnóstico como de redacción de su correspondiente reporte.¹⁵

El propósito inmediato del DGE era situar la educación primaria dentro de las prioridades del sector por medio de la generación de conocimiento que diera cuenta de la situación crítica en que se encontraba. Dicha finalidad estaba articulada a uno de los postulados del Marco de Acción de la Conferencia Mundial de Jomtien, el cual impulsaba la realización de diagnósticos que sirvieran para identificar prioridades de atención sectorial. A partir de las evidencias internacionales sobre el retorno económico positivo de las inversiones en el nivel de educación primaria es que en los años noventa comienza a redefinirse el foco de atención hacia este nivel educativo. El país participa de

¹⁴ Los componentes generales del DGE fueron: 1) indicadores cuantitativos del sector educación, 2) currículo, 3) administración y gestión, 4) financiamiento, 5) calidad y eficiencia interna, 6) calidad y 7) eficiencia externa. Al interior de algunas áreas habían sido definida sub componentes de investigación.

¹⁵ Entrevista a Maritza Guabloche, realizada el 16 de junio de 2015.

dicha priorización programática y privilegia el análisis de la educación primaria en el DGE.

A diferencia de lo que ocurrió en la presentación pública del resumen ejecutivo de los resultados del DGE, donde fue presentada una segunda versión del mismo y destacada la importancia de la evaluación del rendimiento escolar, en la etapa de diseño e implementación del mismo no se introdujo ningún requerimiento específico de investigación en relación con dicho tema. Por lo tanto, ninguno de los grupos de investigadores asumió estudiar qué sucedía en el sector educación al respecto.¹⁶

Los fondos que fueron usados para realizar el DGE provinieron de los remanentes de una donación previa del BM, los cuales fueron administrados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, de ahora en adelante) y no comprometió el escaso erario nacional de ese entonces. Sin embargo, su propósito tácito sí estaba ligado con la posibilidad de contar posteriormente con recursos dirigidos justamente hacia el sector educación. El DGE vino a constituir, entonces, en un estudio de base necesario para la formalización de un producto de inversión.¹⁷ Así, mientras el financiamiento del DGE no implicó desembolso ni para el Gobierno peruano ni para ningún donante,

¹⁶ Entrevista a Walter Twanama, realizada el 13 de marzo de 2015.

¹⁷ Entrevista a Virginia Cachay, realizada el 8 de agosto de 2015.

su realización sí entrañaba la posibilidad futura de contar con recursos externos (préstamo entre el BM y el Gobierno peruano) para implementar algunos cambios clave dentro del MED, lo cual implicaba fuertes montos de dinero.

En el contexto de crisis económica en que se encontraba el país, la posibilidad de contar con liquidez financiera, como el que podía provenir de un préstamo, era una oportunidad deseada por todos los sectores gubernamentales. La disponibilidad de recursos podía permitir tomar decisiones y actuar para implementar cursos de acción en relación con los principales problemas del sector.

[...] las operaciones de crédito fueron percibidas como una oportunidad de tener un margen para hacer política ya que no tenías presupuesto, el único presupuesto que existía era para pagar salarios, aunque sea una porquería de salarios, para eso nomás tenías, entonces, las operaciones de crédito fueron concebidas como un intento de tener un margen para poder hacer política e introducir algunas cosas, como la evaluación de los aprendizajes, como la distribución de materiales, como el programa de capacitación docente, [...]¹⁸

En la elaboración del DGE participaron diversos equipos de investigadores nacionales (vinculados con

¹⁸ Entrevista a César Guadalupe, realizada el treinta de marzo de 2015.

El establecimiento de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda educativa en el Perú

universidades), centros de investigación y ONG, los cuales tenían sus propios enfoques respecto a los problemas que afrontaba el sistema educativo.¹⁹ Pero también estuvieron incluidos algunos representantes de organismos internacionales, con diversos niveles de experiencia en términos de asistencia técnica sectorial (BM, PNUD, Unesco, entre otros). Por lo tanto, el conjunto de equipos de investigadores representaba a ideologías muy diversas.²⁰

2.2. Explicitando los ejes del cambio sectorial

El foco de atención del DGE fue, entonces, la educación primaria. La segunda versión de su resumen ejecutivo y los trece estudios elaborados en ese marco dieron cuenta de sus principales problemas.²¹ Para su ejecución fueron convocados algunos equipos de investigadores (conformados

¹⁹ En la entrevista a Luisa Pinto (realizada el 1 de julio de 2015), dicha educadora sintetizó lo que significó el involucramiento de diversas instituciones y organizaciones en la elaboración del DGE: fue un encuentro de “[...] distintas miradas y distintos acentos [...]” sobre la educación peruana.

²⁰ Entrevista a Martín Vegas, realizada el 23 de marzo de 2015.

²¹ Es importante advertir que entre la primera y la segunda versión del resumen ejecutivo hay diferencias sustanciales. Una de ellas está relacionada con la inclusión de la evaluación del rendimiento escolar dentro de las prioridades sectoriales.

por personal de planta del MED y de otras instituciones académicas y no gubernamentales nacionales).

Las áreas de indicadores cuantitativos del sector educación y de currículo fueron trabajadas por funcionarios del sector. La Escuela de Administración y Negocios para Graduados (ESAN, de ahora en adelante) analizó lo relacionado con la administración y gestión de la educación. El financiamiento de la educación fue objeto de estudio del Instituto Latinoamericano de Economía y Educación (ILEE, de ahora en adelante). La Pontificia Universidad Católica del Perú concentró su aporte en la calidad y eficiencia interna del sistema educativo. El Instituto de Pedagogía Popular (IPP, de ahora en adelante) también asumió y trabajó el área de calidad. La preocupación en torno a la eficiencia externa del sector educación fue trabajada por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE, de ahora en adelante).

A pesar de las diferencias de principios políticos y programáticos respecto a la educación pública que tenían las instituciones y organizaciones (nacionales e internacionales) convocadas, fue posible que trabajasen en un mismo esfuerzo porque compartían la necesidad de revertir la situación en que se encontraba el sector.

Entonces, había una especie de ilusión [...] se juntaron grupos internacionales que, creo, ahora difícilmente se juntarían, por ejemplo, la Oficina Regional de la Unesco

y el Banco Mundial, la Cooperación Alemana... y a nivel nacional trabajaron en el diagnóstico GRADE y el Instituto de Pedagogía Popular... entonces, uno dice: ¿qué hizo que todos estos grupos tan distintos, con posiciones políticas, técnicas, lógicas, racionalidades distintas, se reúnan?²²

De acuerdo a la segunda versión de su resumen ejecutivo (MED, 1993.b), el DGE se concentró “[...] en el estudio de los problemas que enfrentan a [sic] la educación primaria y en el análisis de los factores de tipo institucional y organizacional que han contribuido a la crisis del sistema”.

La comprensión de la gravedad de la crisis institucional requería tomar en cuenta el contexto social y económico del país (primer capítulo). La caracterización del sistema educativo (segundo capítulo) incluía la constatación de que el acceso a la educación primaria y la permanencia eran altos a inicios de los noventa, pero contrastaba con las diferencias entre regiones y grupos étnicos respecto a eficiencia interna y logros educativos. En este mismo capítulo fueron incluidas las evidencias relacionadas con el descenso del nivel de gasto público en educación a lo largo de los años (gasto corriente y gasto de capital), que se reflejaba de mejor manera en el salario de los docentes y en la inversión pública en infraestructura y materiales educativos. Aquí también se integró

²² Entrevista a Ricardo Cuenca, realizada el 25 de junio de 2015.

información vinculada con la eficiencia externa del sistema, medida a través de beneficios económicos (tasa de retorno), los cuales resultaban altas, en términos generales, pero presentaban diferencias importantes por género y por región y alcanzaban los valores más altos cuando las personas habían completado todos los niveles educativos. Este capítulo también integró información sobre el comportamiento de los empresarios en relación con la educación pública: no basaban sus decisiones de contrato de personal en el itinerario educativo de los potenciales trabajadores, sino en la comprobación de sus capacidades reales (qué saben hacer bien).

La calidad de la educación también fue analizada en este mismo documento (tercer capítulo). Las evidencias recogidas argumentaban acerca de su bajo nivel, expresado en la alta tasa de repetición y bajo rendimiento académico. Esta situación tenía diferencias importantes cuando se discriminaba por área de residencia y tipo de gestión de las escuelas. Entre las causas propuestas estaban: la aplicación de una metodología estándar de enseñanza en contextos culturales heterogéneos, la ausencia de acceso frecuente y uso regular de materiales didácticos y la no integración de las materias del currículo. Otros factores explicativos fueron las condiciones negativas de la infraestructura escolar (situación que es mucho más cruda en zona tanto rural como urbana marginal) y el bajo nivel salarial de los docentes.

La gestión y administración del sector educación también fue analizado en este reporte (cuarto capítulo). Tal vez el término “cumplimiento burocrático” sintetizó de mejor manera lo observado en la realidad: la administración (central y descentralizada) del sector tendió más a hacer cumplir las normas que a la consecución del aprendizaje de los estudiantes. Entre los factores que explicaban esta situación fueron identificados los intentos fallidos de reforma administrativa del sector, que dieron como resultado una estructura administrativa debilitada, sin visión estratégica y sin capacidad de implementación efectiva de una reforma. Asimismo, el establecimiento de estructuras paralelas (asumidas como instrumentos de reformas) tampoco ayudó al sistema ni la expansión de puestos administrativos (en lugar de carácter pedagógico) en los órganos intermedios. Frente a la iniciativa de descentralización educativa propuesta al inicio del gobierno de Fujimori, este documento precisó que su implementación exigía el desarrollo de capacidades de gestión dentro del sector, así como la búsqueda de mayor consenso político, la modernización de los sistemas de gestión y administración del sistema y el fortalecimiento de los órganos intermedios.

A partir del balance de los principales problemas del sector, sintetizados en los párrafos anteriores, la última versión del resumen ejecutivo planteó una apuesta programática para el sector educación (quinto capítulo). La propuesta

integraba el mejoramiento de algunos puntos claves, tales como: textos y materiales didácticos, calidad del docente, apoyo y supervisión, infraestructura y equipamiento y, finalmente, currículo. Adicionalmente identificó cuatro áreas críticas del MED, que tenían que ser reformadas en la forma que en que eran implementadas hasta ese entonces: organización del trabajo, reclutamiento de personal, flujo de información y elaboración de presupuestos y gastos.

Visto desde la ciencia política, el DGE constituyó un “focusing event” (Birkland, 2011) para el MED; es decir, una oportunidad de definición de su propósito institucional en el mediano y largo plazo. Por medio del DGE pudo identificar cuáles eran los problemas centrales del sistema educativo que tenían que ser resueltos. A partir de su presentación y difusión, la atención pública fue dirigida hacia la calidad de la educación, en general, y la necesidad de evaluar los resultados del proceso educativo, en especial. Como todo “focusing event”, el DGE constituyó un momento inusual, novedoso, que concentró la atención hacia un conjunto de temas que, de acuerdo a Peters (2015), si bien estuvieron latentes, de una u otra forma, dentro de la agenda sistémica, fueron actualizados y asumidos por la agenda institucional, es decir, por el mismo MED.²³

²³ En su sexto capítulo, Birkland (2011) desarrolla una argumentación útil sobre el proceso de establecimiento de agenda que complementa lo afirmado por Peters. Se recomienda su revisión.

Tercer capítulo

Estableciendo prioridades programáticas (1993 - 1995)

Después de la identificación de los principales nudos al interior del sector educación (logrado por medio del DGE), la calidad de la educación primaria fue el principal problema que intentó ser resuelto por medio del Proyecto ME-CEP-BM. Durante su proceso de diseño y aprobación, este proyecto integró a la evaluación del rendimiento escolar como una herramienta funcional y necesaria de gestión educativa.

La introducción de la evaluación del rendimiento escolar dentro del diseño y aprobación del Proyecto ME-CEP-BM no necesitó ni provocó discusión pública. Al contrario, fue asumida como un instrumento necesario en el nuevo contexto de reforma educativa; es decir, concentró la atención tan solo de quienes tenían capacidad de decisión respecto a qué entra y qué sale de la agenda sectorial.

En este capítulo son descritas las circunstancias más importantes del establecimiento de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda educativa en el país a mediados de los noventa.

3.1. Abonando a favor de la evaluación

El DGE definió un conjunto de prioridades educativas nacionales, las cuales se sintetizaban alrededor de la calidad de la educación, especialmente en la educación primaria. Ocurrió, entonces, un cambio en el eje de preocupación sectorial: de un énfasis puesto en cobertura educativa se pasó al de la calidad de la educación.²⁴

[En los años 90] viene todo un movimiento, tanto interno como externo, de preocupación por la calidad, lo que se mencionaba en aquella época es que toda la característica del desarrollo [educativo] de las décadas anteriores había estado orientada básicamente al crecimiento cuantitativo, lo cual generó que el país tenga una expansión de oportunidades bastante significativa, comparada con otros países de la región y se decía, pues, que eso ya tenía que ser compensado con un tema de calidad que se expresa, por un lado, en un descenso de las tasas de fracaso escolar, que eran muy altas, en materia de repetición, abandono escolar y, por otro lado, surge, pues, la necesidad de tener indicadores que traten de

²⁴ Entrevista a Manuel Iguíñez (realizada el 1 de julio de 2016). Este investigador menciona que el crecimiento de la cobertura educativa alcanzado a inicios de los noventa se debió, entre otros factores, a la aplicación de un “[...] modelo de expansión lineal [...] a costa de reducir la jornada escolar en el sector público [...] pasar a la jornada de dos o hasta tres turnos [...].”

El establecimiento de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda educativa en el Perú

evaluar cuáles son los impactos que ha tenido todo este tema de la inversión en educación, tanto en infraestructura, en equipamiento, entonces, allí es donde aparece todo este concepto de la evaluación del desempeño de los estudiantes.²⁵

En esos años, la atención en la evaluación del rendimiento escolar estaba vinculada directamente con la priorización de la calidad de la educación. La primera estaba condicionada por la segunda. La evaluación del rendimiento escolar era, entonces, una alternativa que contribuía a la resolución del problema la calidad, ya que sola, desconectada, no tenía sentido.

Lo afirmado aquí está relacionado con lo que Birkland (2011) propone:

An agenda is a collection of problems; understandings of causes, symbols, solutions, and other elements of public problems that come to the attention of members of the public and their governmental officials.

De acuerdo a los resultados del DGE, la atención política del sector estaba concentrada alrededor de la calidad de la educación y el gobierno había decidido, en el marco del Proyecto MECEP-BM, hacer algo al respecto.

²⁵ Entrevista a Hugo Díaz Díaz, realizada el 7 de julio de 2015.

Asumiendo la definición de política pública propuesta por Dye (1972), mencionado por Howlett (2011), al haber sido asumida la calidad de la educación como eje de definición del quehacer gubernamental, esta fue consolidada como una política pública.

En su libro abocado a presentar los principios e instrumentos que intervienen en los procesos de diseño de políticas públicas, Howlett (2011) presenta un recuento de algunas definiciones claves de Ciencia Política propuestas por algunos autores. Así es que recuerda la forma en que Dye (1972) entiende una política pública: “[...] *what government chooses to do or not to do* [...]”

De acuerdo al análisis que plantea Lasswell (1958), mientras que el objetivo de dicha política pública era elevar la calidad de la educación, uno de los instrumentos con los que tenía pensado el sector educación alcanzar dicho objetivo era la evaluación del rendimiento escolar. Así, esta herramienta era un instrumento de política que, junto con otros, contribuía al objetivo de política definido en los años noventa: el mejoramiento de la calidad de la educación primaria.

La propuesta de inclusión de la evaluación de rendimiento escolar dentro de las prioridades del sector educación puede ser rastreada veladamente en los diversos documentos que componen el DGE, pero es mucho más nítida en la segunda versión final del resumen ejecutivo, documento denominado “Perú: calidad, eficiencia y equidad. Los desafíos

de la educación primaria” (MED, 1993.b). Sin embargo, a inicios de los noventa, en el país no había experiencia concreta en torno a este tema. La referencia más cercana correspondía a finales del gobierno de Belaunde, donde los denominados inspectores escolares eran quienes evaluaban a los estudiantes al terminar la secundaria.²⁶

De acuerdo a la consulta hecha a quienes formaron parte de los diferentes equipos de investigación del DGE, la inclusión de dicha propuesta no fue necesariamente resultado de una reflexión conjunta de todos los investigadores involucrados en la elaboración del mismo. Fue un aporte específico de quienes tuvieron la responsabilidad directa de redactar las dos versiones del resumen ejecutivo.²⁷

Según el desarrollo conceptual planteado por Peters (2015) sobre cómo un asunto puede ser incluido dentro del conjunto de prioridades institucionales (proceso de establecimiento de agenda), existen dos vertientes de análisis: la posición elitista y la posición pluralista. La primera descansa en el supuesto de que es la élite (política, económica, educativa) quien define qué problemas ingresan en la

²⁶ Entrevista a Juan Fernando Vega, realizada el 23 de marzo de 2015.

²⁷ En la página inicial de dicho documento están identificadas las personas que participaron directamente en su elaboración: Ernesto Cuadra (especialista del BM), Ernesto Shiefelbein y José Rivero (funcionarios de OREALC - Unesco), Luis Riveros (miembro de la Universidad de Chile) y Maritza Guabloche (Ministerio de Educación).

agenda. La segunda asume que, en el marco de la democracia, hay múltiples actores que tienen igual posibilidad de instalar asuntos dentro de la agenda.

En ese sentido, la inclusión de la evaluación del rendimiento escolar dentro de las prioridades del MED, puede ser asumida como expresión de un proceso de establecimiento de agenda de carácter elitista: quienes representaban a organismos internacionales (sobre todo involucrados en el posible financiamiento posterior de iniciativas de mejoramiento del sistema educativo) fueron quienes definieron la pertinencia de la evaluación del rendimiento escolar, junto con otros temas, dentro del plan de acción inmediato del sector educación (representado en el Proyecto MECEP – BM).

En ese entonces no hubo discusión pública sobre la finalidad y el uso de la evaluación del rendimiento escolar. El país no contaba con las condiciones necesarias para que se dé tal dinámica. Los profesionales dedicados a analizar e implementar las iniciativas del sector educación (tanto dentro del gobierno como fuera de él) no tenían las capacidades para poner en cuestión una iniciativa como esa. Esta fue, entonces, “[...] una propuesta de agenda que no encuentra adversarios y que todo el mundo se abre a esa posibilidad, no hay resistencias.”²⁸

²⁸ Este fragmento proviene de la entrevista a Sinesio López (realizada el 3 de junio de 2015) sobre los procesos de establecimiento

Desde diversos ángulos existe una percepción común respecto de cómo fue definida la agenda a lo largo de los noventa: los organismos internacionales establecían los ejes centrales de discusión e inversión en el país, sus lineamientos programáticos daban forma a lo que el Gobierno peruano presentaba como hoja de ruta del desarrollo nacional. Pero dicho estilo de establecimiento de agenda comienza a ser modificada a partir del retorno a la democracia.²⁹

En el sector educación, la heteronomía en cuanto a la determinación de prioridades estaba condicionada por el préstamo que otorgaría el BM. A inicios de esa década, el país no contaba con los recursos públicos necesarios para sufragar el presupuesto que una reforma educativa requería. Por ello, el advenimiento de un préstamo era una oportunidad que tenía que ser utilizada.

de agendas en el país, oportunidad donde fue discutido el caso de la inclusión de la evaluación del rendimiento escolar dentro del sector educación. En dicho marco, López señaló que Habermas ya había planteado, años atrás, una afirmación tajante respecto a la conformación de la agenda pública que la resumió con la siguiente expresión:

[...] todas las agendas públicas vienen de arriba, del poder, del mundo empresarial o del mundo mediático [...] el problema es como los de abajo pueden llevar sus demandas o transformar sus demandas en agenda pública [...] tienen que dramatizar de diversas maneras [...].

²⁹ Entrevista a Martín Vegas, realizada el 23 de marzo de 2015.

[...] el Banco Mundial había ofrecido darle plata al Perú para educación, pero puso condiciones y una de estas condiciones fue que hubiera una unidad de medición de la calidad educativa que, bueno, o equivalente, ¿no?, [...], que midiera los resultados de los estudiantes en pruebas estandarizadas, que compartiera con ellos los resultados y que, en fin, se usara de alguna forma, entiendo que no muy claramente definida [...].³⁰

El establecimiento de la evaluación del rendimiento escolar hay que situarla dentro del proceso de establecimiento de una agenda sectorial más amplia: el mejoramiento de la calidad de la educación. Ello implicaba la modernización y profesionalización del sector educación, la cual fue impulsada a partir del DGE y puesta en operación a partir del préstamo del BM al Gobierno peruano (en el marco del Proyecto MECEP - BM). Tal como lo expresan Baumgartner & Jones (1993.b) en otro de sus textos, el BM tuvo un desempeño típico de un emprendedor de políticas que buscaba que su propuesta de solución sea la aceptada: “*The trick for a policy entrepreneur is to ensure that the solution he or she favors is adopted once a given problem has emerged on the national agenda.*”

Fueron varias las evidencias que se dieron alrededor de la crisis que la educación, especialmente la educación

³⁰ Entrevista a Santiago Cueto, realizada el 1 de abril de 2015.

primaria, estaba encarando en ese entonces. El DGE contribuyó significativamente en el proceso de definición del problema principal. Y a partir de él y de la posibilidad de tener recursos (Proyecto MECEP – BM) fue construyéndose la decisión de intervenir para mejorarla. Este caso revela dos características principales de toda política pública, tal como argumenta Howlett (2011): a) son decisiones conscientes; es decir, basadas en evidencias, y b) son decisiones que provienen del gobierno; o sea, desde quienes tienen capacidad de decidir y actuar.

Si bien el DGE fue formulado como un documento de investigación (cuantitativo y cualitativo) que develaba la situación crítica en que se encontraba el sector educación, presentó argumentos a favor de una modernización y profesionalización del sector educación, ideales respecto a los cuales no podía haber oposición alguna: la búsqueda de la mejora de las capacidades institucionales para el beneficio de los niños, niñas y adolescentes.

De acuerdo a Peters (2015), cualquier proceso de instalación de un problema determinado dentro de una agenda sectorial hace uso de elementos estratégicos, tales como símbolos, analogías, ideales, entre otros. Estos elementos tienen como finalidad la persuasión, el convencimiento respecto a la importancia de la priorización y atención del problema. En el estudio de caso aquí analizado, los ideales de modernización y profesionalización del sector

educación que fueron presentados a los diversos públicos (en el marco del Proyecto MECEP – BM) cumplieron su rol persuasivo.

En el proceso específico de inclusión de la evaluación del rendimiento escolar en el país dentro de la agenda sectorial, pueden identificarse dos factores clave que suelen estar presentes usualmente en estos procesos (Peters, 2015): a) la *internacionalización de políticas*, que en el caso de los primeros años de los noventa corresponde a aquellas corrientes que fomentaban la medición de resultados educativos (inspirados no solo en Jomtien, sino en programas de intervención de diversas fuentes multilaterales, como el BM), y b) la *ausencia de capacidades nacionales y/o debilidad institucional* del sistema político.

A principios de esta década, alrededor de la evaluación del rendimiento escolar ocurría una ola de internacionalización. A lo largo de América Latina, varios países comenzaron a prestar atención a lo que hacía Chile, Costa Rica, México y Colombia en términos de evaluación educativa. Pero dicha internacionalización no era exclusiva del sector educación, sino de la gestión pública, en general.

Yo creo que es toda una tendencia ya mundial, la idea del Estado evaluador, el Estado más neoliberal, más liberal que, en realidad, lo que hace es: diseña políticas, no necesariamente él mismo las implementa, pero sí evalúa, monitorea y evalúa el impacto y hace los ajustes

El establecimiento de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda educativa en el Perú

correspondientes de la política. Yo creo que era una cosa que se venía, yo creo que vino fortísimo [...].³¹

De acuerdo al testimonio de algunos de los que participaron en la gestión del MED durante 1994 y 1995, la inclusión de la evaluación del rendimiento escolar fue responsabilidad del BM. Ello se hizo visible no solo durante el proceso de negociación e implementación técnica y financiera del proyecto MECEP - BM, sino mucho antes, cuando fue concluido el DGE, especialmente en la segunda versión de su resumen ejecutivo.

[...] uno de los temas que había, que trajo, digamos, de alguna manera, el Banco Mundial en el proyecto y en la discusión fue la idea de la evaluación, de generar unidades de evaluación que permitieran tomar la temperatura, cuáles eran los resultados educativos [...].³²

La segunda versión del resumen ejecutivo del DGE constituyó un documento que no solo sintetizó los hallazgos de los estudios temáticos (a cargo de diversos equipos de investigadores), sino que también estructuró de otra manera su contenido. Su comparación con la primera versión permite identificar el peso programático que tuvo la

³¹ Entrevista a Patricia Arregui, realizada el 6 de abril de 2015.

³² Entrevista a Flavio Figallo, realizada el 26 de marzo de 2015.

evaluación del rendimiento escolar dentro del conjunto de prioridades recomendadas para el sector educación en los siguientes años.

Efectivamente, para el BM, la evaluación del rendimiento escolar formaba parte de su paquete tecnológico de reforma educativa. Contaba con varios años de experiencia en este campo, desarrollado, sobre todo, en el marco de préstamos bilaterales. Sin embargo, para otros de los que participaron activamente durante esos años alrededor del tema de la evaluación del rendimiento escolar, su inclusión iba a ocurrir de todos modos porque “[...] la idea de que estaban surgiendo sistemas [de evaluación educativa] en todos los países era como una cosa de moda.”³³ “Era absolutamente parte de una agenda global”.³⁴

A pesar de la contundencia de la influencia externa, también puede rastrearse una lectura distinta en otros actores involucrados: dicha inclusión fue resultado de una decisión soberana, entendiendo, así, que fueron las propias autoridades del MED quienes estimaron la conveniencia de su inclusión y así actuaron.³⁵

Pocos argumentos relacionados con la inclusión de la evaluación del rendimiento escolar fueron verbalizados

³³ Entrevista a Patricia Arregui, realizada el 6 de abril de 2015.

³⁴ Entrevista a Livia Benavides, realizada el 6 de abril de 2015.

³⁵ Entrevista a María Esther Cuadros, realizada el 8 de julio de 2015.

El establecimiento de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda educativa en el Perú

públicamente. Parecía más una especie de interés de no quedarse atrás, es decir, en la cola en relación con los demás países de la región, respecto a la implementación de mecanismos que expresaran modernización del sistema educativo.

La instalación de la preocupación por la calidad de la educación no fue un proceso libre de trabas al interior del mismo sector y en el conjunto de actores involucrados. Implicó la creación de alianzas, reuniones de discusión, el levantamiento de evidencias, el planteamiento de preguntas, etc., procesos liderados por el BM.

[...] yo no creo que entró fácilmente [...] fue todo un trabajo que nosotros (BM) hicimos junto con la GTZ [...] nosotros nos fuimos aliando, trabajando con la GTZ, con el BID, con GRADE, con el Foro Educativo, con el sindicato, con todo el mundo, digamos, hablando con el parlamento, entonces, el tema de la calidad fue un tema que estuvo presente, es un tema que nosotros lo empezamos a abordar por distintos lados...³⁶

3.2. Definiendo la discusión pública

A inicios de la década de los noventa, en el país no había especialistas de evaluación educativa, pero sí quienes

³⁶ Entrevista a Ernesto Cuadra, realizada el 25 de junio de 2015.

habían producido críticas y propuestas alrededor de currículo, materiales educativos, financiamiento del sector educación, capacitación, etc., aspectos que fueron integrados dentro del DGE entre 1992 y 1993. Sobre la evaluación del rendimiento no había portavoz alguno, menos aún quien plantease la relación funcional entre calidad de la educación y evaluación del rendimiento.

Alrededor de los tópicos sobre los cuales sí había especialistas la producción era profusa. Dichas personas tenían distintos perfiles profesionales (profesores, sociólogos, economistas, abogados, antropólogos). Cada quien trataba de aportar elementos para una discusión más amplia desde la especificidad de sus quehaceres, pero sobre evaluación del rendimiento escolar, “[...] no había especialistas en el tema, no solamente en el Ministerio, sino en el país, no existía [debate].”³⁷

No, no recuerdo mayor discusión [...] no había qué discutir, excepto una idea, entonces, esa idea se discutía, se hablaba con los expertos y todo el mundo decía: “sí, pues, qué bien, que se mida” [evalúe], pero no había mucha más discusión [...].³⁸

Hacia fines de 1993 fueron presentados los resultados del DGE y los siguientes dos años fue diseñado el proyecto

³⁷ Entrevista a María Esther Cuadros, realizada el 8 de julio de 2015.

³⁸ Entrevista a César Guadalupe, realizada el 30 de marzo de 2015.

MECEP-BM y aprobado su respectivo préstamo. Durante todo ese tiempo no hubo discusión pública sobre los supuestos que estaban sobre la base de una evaluación de rendimiento escolar y las implicancias de la misma.³⁹ Tan solo quienes habían logrado cierto acercamiento a dicho tema (participando dentro de los equipos de investigación contratados en el marco del DGE) podían plantear preguntas o dar opiniones, muchas veces imprecisas, preliminares o vagas al respecto.

¿[...] hubo algún tipo de discusión pública [...] sobre qué significaba, cuáles eran las implicancias [de una evaluación de rendimiento escolar en el país]?

Básicamente solo a nivel técnico [...] pero fue una discusión bastante restringida y limitada, porque, en primer lugar, no había muchos especialistas en el tema [...] creo que ayudó mucho en esto ya el cambio que en materia política curricular empezó a darse; es decir, ya empezó a sonar la idea de que hay que cambiar la concepción del currículo, de dejar el currículo por objetivos y pasar a un currículo por competencias y a pasar a una evaluación basada en competencias, eso obligaba a cambiar radicalmente el sistema de evaluación y

³⁹ “¿Pero... quién se resistió?, ¿hubo resistencia?” fue la expresión empleada por Carmen Montero (entrevista realizada el 26 de junio de 2015). Dicha expresión sintetiza la ausencia de reacción, de debate que ocurrió en ese entonces.

la propia concepción curricular, todo eso ayudó, pero la verdad que el debate fue un debate limitado, restringido, porque no había mucha gente con qué conversar esos temas.

¿Ni dentro ni fuera del ministerio?

Ni dentro ni fuera del ministerio, muy poco [...] la gente que empezó a trabajar todo el tema de la evaluación es gente que se fue formando en el camino y que tardó mucho en adquirir un poco de experiencia.⁴⁰

A nivel local, solo una institución de investigación promovió con solvencia técnica la inclusión de la evaluación del rendimiento escolar dentro de las prioridades del sector educación. Esta fue GRADE y no tuvo competidores locales. De acuerdo a Birkland (2011), el establecimiento de una agenda implica una competencia entre grupos, donde cada cual promueve “sus” problemas de interés y la manera en que pueden ser resueltos, pero a la vez, ocultan otros. En este caso, según parece, no hubo competencia, configurándose posiblemente lo que Baumgartner & Jones (2009), citado por Birkland (2011), denominaron *policy monopoly*; es decir, donde el dominio de los problemas y soluciones es prerrogativa tan solo de unos cuantos actores, quienes mutuamente se refuerzan en sus posiciones.

⁴⁰ Entrevista a César Guadalupe, realizada el 30 de marzo 2015.

El establecimiento de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda educativa en el Perú

[...] en esa época, una de las instituciones importantes era GRADE y GRADE le dio mucho peso a la cuestión de la evaluación [...] GRADE se convierte en un centro muy fuerte de confianza, digamos, y de intermedio de muchas propuestas del banco con la política educativa nacional.⁴¹

Por medio de una de sus investigadoras principales, dicho centro de investigación fue asumido como referente local y mentor institucional en relación con este campo de especialización educativa. De acuerdo a las categorías de análisis propuestas por Kingdon (1995), esta institución habría estado cumpliendo el rol de emprendedor de políticas, de promotor de un determinado proceso decisional, en cuya implementación iba ganando legitimidad y protagonismo.

El actor interno que más importancia tuvo en ese contexto fue GRADE porque GRADE pertenecía a una red latinoamericana de PREALC (Unesco), del Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe que tenía, digamos, representantes en varios países y era liderado por el señor Jeffrey Puryear, ex funcionario de la fundación Ford, que trabajaba en Washington y ellos también estaban promoviendo este tema [...] se crea un grupo de trabajo latinoamericano sobre el tema de las evaluaciones de

⁴¹ Entrevista a Luisa Pinto, realizada el 1 de julio 2015.

aprendizaje, GRADE participa en él y luego se convierte en el gestor del nacimiento de la unidad de medición de la calidad y en el asesor técnico, entonces ellos son, digamos, quienes tienen un rol muy importante en ese aspecto [...].⁴²

En ese entonces, el SUTEP estaba abocado exclusivamente a demandas reivindicativas y de cuestionamiento del régimen neoliberal asumido por el gobierno, dentro de sus preocupaciones inmediatas no estaba presente el tema de la evaluación del rendimiento escolar. Para dicho gremio lo importante estaba ligado a las condiciones laborales de sus miembros.

La discusión sobre la inclusión de la evaluación del rendimiento escolar no ocurría al interior del gremio de profesores. Ocurría, más bien, en ciertos ámbitos académicos, no en todos “[...] ya que la academia no se interesó demasiado [...] a economistas, sobre todo, sí les interesaba poder medir impactos, para ciertas innovaciones, cambios de política [...]”.⁴³ Era evidente, entonces, que la discusión sobre evaluación, tal como estaba siendo presentada, demandaba cierta formación y especialización técnica, respecto a la cual cualquier profesor de aula estaba en desventaja.

⁴² Entrevista a Martín Vegas, realizada el 23 de marzo de 2015.

⁴³ Entrevista a Patricia Arregui, realizada el 6 de abril de 2015.

El establecimiento de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda educativa en el Perú

[...] frente a un profesorado que no estaba formado para eso, que políticamente tampoco respondía al tema, [...] profesorado de la escuela pública, fundamentalmente, [...] todo ese proceso empieza a ser asumido por técnicos, en donde la palabra del maestro pasa a un segundo lugar [...].⁴⁴

Mientras ocurría el proceso de diseño y aprobación del proyecto MECEP - BM, GRADE fue una pieza clave en la instalación de la evaluación del rendimiento escolar dentro de las prioridades del sector educación y el desarrollo de capacidades locales. Su vinculación institucional con entidades internacionales dedicadas a promover la reforma educativa en la región permitía que su personal técnico estuviera actualizado y formara parte de redes de difusión y equipos de asistencia técnica.

Personas y organizaciones claves dinamizaron la (limitada) discusión en torno a la evaluación del rendimiento escolar, tanto dentro como fuera del propio sector educación: "... la persona que era más de contrapartida del Banco Mundial era Patricia Arregui, de GRADE, que funciona un poco como consultora del viceministro, también, y consultora nuestra, tenía una relación bien fluida. Y también había otra administración [institución] que era el Foro Educativo".⁴⁵

⁴⁴ Entrevista a Luisa Pinto, realizada el 11 de julio de 2015.

⁴⁵ Entrevista a Ernesto Cuadra, realizada el 25 de junio de 2015.

El escaso y focalizado debate que ocurrió, en ese entonces, formó parte del esfuerzo nacional por identificar cómo resolver el problema de la baja calidad de la educación. En ese sentido, la evaluación del rendimiento escolar (como los demás componentes propuestos dentro del Proyecto MECEP - BM) tenía una naturaleza instrumental. Howlett (2011) es contundente al afirmar que la formulación de toda decisión pública constituye en sí mismo un proceso de resolución de problemas:

[...] policy-making is viewed as an instrumental problem-solving activity, one in which various governing resources are marshalled into a set of techniques which could at least potentially or theoretically achieve the aims, objectives and goals of policy-makers.

En ese sentido, el proceso de decisión respecto a mejorar la calidad de la educación en el país (en el marco del Proyecto MECEP - BM) representaba la selección de las mejores alternativas de solución, entre las cuales estaba la instalación de la evaluación del rendimiento escolar.

3.3. Preparando las condiciones para un cambio

De acuerdo al testimonio de algunas personas, involucradas directamente en la etapa de formulación del Proyecto

El establecimiento de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda educativa en el Perú

MECEP-BM, mientras el BM estaba representado de manera permanente por un funcionario que acompañó el proceso, incluso desde la preparación y presentación del DGE, de parte del MED no había ni interlocución oficial permanente ni continuidad del personal a cargo.

Además del personal del BM, fueron otras personas, ajenas directamente a las responsabilidades sectoriales, quienes, proviniendo de las ONGs e instituciones que participaron en la elaboración del DGE, estuvieron involucrados en el diseño de dicho proyecto.

No participo mucho al inicio en las discusiones estratégicas, pero al inicio yo no descubro que haya una estrategia [...] no hay un interlocutor local dentro del ministerio a cargo de la estrategia [...] hay los consultores [que participaron del DGE] y, entre los consultores, han estado todas las ONG y todas las personas más relevantes del debate [...] pero la inteligencia está afuera, el ministerio es un yermo...⁴⁶

Un tópico adicional de discusión que emergió cuando estaba diseñándose el Proyecto MECEP-BM fue la necesidad de cambiar el enfoque curricular. Si bien apenas uno o dos años antes, el DGE sugirió la adopción de una perspectiva moderna del mismo, los funcionarios del

⁴⁶ Entrevista a Juan Fernando Vega, realizada el 23 de marzo de 2015.

MED abogaban por mantenerlo tal como estaba, mientras los nuevos especialistas sectoriales, venidos de ONG, el mundo académico y organismos internacionales, argüían a favor de su modernización.⁴⁷

Para algunos de los que participaron (parcial o totalmente) en la preparación del Proyecto MECEP, la inclusión de la modernización del currículo (en términos de enfoque y contenido) estaba necesariamente vinculada con un componente de evaluación. El supuesto subyacente consistía en que era lógico que tuvieran que ser medidos los efectos producidos por aquellas líneas de intervención que, en el marco del préstamo, iban a recibir montos importantes de presupuesto.

Esta manera de plantear la inclusión del componente de evaluación del rendimiento escolar dentro del Proyecto MECEP–BM puede ser asumida como válida, sin embargo, deja entrever cierto desconocimiento respecto a la acumulación de experiencia institucional que el mismo BM había logrado en relación con préstamos asignados al

⁴⁷ Dentro de la jerga de esa época, no solo el personal de planta, sino toda posición que estuviera anclada en la concepción tradicional del sector educación, era denominado “línea”. En relación con ella, pero manteniendo beligerancia técnica, todo el equipo de consultores que estaba ingresando al MED y que era contratado en el marco de la relación establecida con el BM u otro organismo multinacional, era denominado, en términos generales, como “proyecto”, aunque tiempo después derivó al término “burbuja”.

El establecimiento de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda educativa en el Perú

sector educación, donde uno de los requisitos programáticos de cualquier intervención era el establecimiento de sistemas de medición de logros de aprendizaje. Tal como lo refiere uno de los que participaron directamente en dicho proceso, la evaluación formaba parte de un:

[...] paquete típico que en esos años el Banco Mundial, distribuyó a lo largo de [...] América Latina, ¿no?, con apoyo a ciertos sistemas, fue una cosa muy inorgánica en la medida en que muchos países no tenían ningún tipo de sistema de evaluación y entonces hubo tres o cuatro iniciativas, por distintos sitios [...]⁴⁸

Es importante recordar que a inicios de los noventa, el BM ya había publicado dos estudios relacionados con este tema.⁴⁹ En uno de ellos (Horn *et al*, 1991) fueron presentados los diversos hallazgos provenientes del establecimiento de sistemas nacionales de medición en algunos países de la región latinoamericana durante las dos décadas anteriores. Este estudio si bien identifica buenas prácticas en la experiencia de los sistemas de evaluación analizados, provee también recomendaciones importantes que deben considerarse en el marco de nuevas experiencias, tales

⁴⁸ Entrevista a Walter Twanama, realizada el 13 de marzo de 2015.

⁴⁹ La mención de estos estudios es importante porque da cuenta de que el BM tenía ya un paquete de transferencia especializado en evaluación del rendimiento escolar.

como definir con claridad los objetivos de la evaluación (incluyendo la pregunta: ¿cómo los resultados de la evaluación orientarán el mejoramiento del trabajo a nivel de aula?), diseñar un plan completo de disseminación de los resultados, encargar a entidades externas la realización de las evaluaciones, implementar mediciones muestrales antes que censales, complementar con investigación adicional los esfuerzos de medición, desarrollar capacidades nacionales relacionadas con la medición, entre otros. Por medio de otro estudio (Larach & Lockheed, 1992), el BM presenta lecciones aprendidas en su involucramiento en el desarrollo de sistemas y capacidades nacionales de medición educativa (que se inició en 1975 e involucró 55 países hasta inicio de los noventa).

A mediados de noviembre de 1994, el personal del BM, radicado en Perú, elaboró un reporte evaluativo sobre el proyecto de préstamo que estaba en su etapa final de elaboración (Banco Mundial, 1994). Dicho reporte representó un ejercicio de análisis (previo a la aprobación formal) de la pertinencia y coherencia lógica y temporal de la propuesta de intervención (proyecto) que sería financiada mediante el préstamo que el BM iba a conceder al Gobierno peruano para el sector educación. En lenguaje moderno de gestión, dicho reporte fue un ejercicio de *evaluability assessment* del proyecto.

En dicho documento fueron sintetizados los hallazgos de tres misiones previas (realizadas en noviembre de 1993 y enero y abril de 1994) y se puntualizaron algunas recomendaciones relacionadas con la operación futura del préstamo.

En relación con la evaluación del rendimiento estudiantil, la principal recomendación fue tomar en cuenta las lecciones aprendidas de las experiencias desarrolladas en otros países: a) la definición clara de los objetivos de la evaluación, b) el cuidado del componente técnico-metodológico del proceso evaluativo, c) la formulación de un plan específico de disseminación de resultados según audiencias, d) la inclusión de presupuesto para investigación complementaria posterior.

Mientras el BM lideraba el proceso de diseño del Proyecto MECEP-BM y la negociación del mismo con el Gobierno del Perú, iba también contribuyendo en el desarrollo de capacidades nacionales en el campo de la evaluación del rendimiento escolar. Así, daba el soporte financiero necesario para que personal del MED participara en eventos de formación en torno a evaluación educativa, así como en intercambios temporales para que conozcan experiencias concretas de sistemas de evaluación en operación en la región. Su apuesta era crear las condiciones necesarias para que el propio sector pudiera implementar la política de evaluación que estaba gestándose en el marco del Proyecto MECEP-BM.

Como puede deducirse de lo descrito, el proceso de establecimiento de agenda en torno a la evaluación del rendimiento escolar en el país estuvo promovido por un conjunto específico de actores, en medio de un contexto de gradual modernización sectorial (beneficiado por la disponibilidad de recursos provenientes del préstamo). Como Birkland (2011) menciona, el establecimiento de una agenda como esta no vino de la nada, al contrario, su origen está vinculado a circunstancias muy concretas.

We therefore know that agenda setting, like all other stage of the policy process, does not occur in a vacuum. The likelihood than an issue will rise on the agenda is a function of the issue itself, the actors that are involved, institutional relationships, and, often, random social and political factors that can be explained but cannot be replicated or predicted.

3.4. Complementando condiciones

Mientras ocurrían las negociaciones del préstamo del BM al sector educación, el Gobierno peruano formuló un documento en el que definió una estrategia nacional para el mejoramiento de la eficiencia y calidad de las educación (que incluía no solo el nivel primario, sino también los niveles inicial y secundario y la modalidad técnico vocacional,

así como los órganos intermedios de gestión). Dicho documento fue denominado Plan de Largo Plazo de Desarrollo de la Educación (1995 - 2010).

La elaboración de dicho plan constituyó una muestra de interés y compromiso del Gobierno peruano alrededor de la educación primaria en el contexto de preparación del proyecto MECEP-BM. La búsqueda del financiamiento necesario para la implementación del plan relacionado con los componentes no comprendidos en dicho proyecto (educación secundaria y técnico vocacional) condujo al Gobierno peruano a solicitar fondos a otras fuentes cooperantes, como al Banco Interamericano de Desarrollo (BID, de ahora en adelante) y al Gobierno alemán (KFW/GTZ, de ahora en adelante).

Además de la señal de voluntad política en relación con la educación, demostrada por medio de dicho plan de largo plazo, dicho sector también elaboró y presentó el plan que dirigiría su desarrollo en el mediano plazo. Así, de acuerdo a la reseña que presenta Pérez (1995), Dante Córdova, Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Educación en ese entonces, expuso ante el Congreso de la República el plan quinquenal del Sector Educación (1995-2000), hacia fines de agosto de 1995. Dicho plan quinquenal estaba estructurado básicamente alrededor de cinco dimensiones nucleares del sector educación: educación ética, educación para el desarrollo humano, educación para el trabajo, edu-

cación para todos y educación concordante con la realidad.

En dicha alocución oficial explicó que el plan quinquenal tenía como una de sus líneas estratégicas de política el establecimiento de un sistema de medición de la calidad educativa. Asimismo especificó que la implementación del mismo iba a ser por medio del Proyecto MECEP-BM que había sido establecido al interior del MED.

La creación oficial de la entidad técnica responsable del mencionado sistema, denominada UMC, fue posible por medio de su incorporación formal dentro del nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF, de ahora en adelante) del MED, publicado siete meses después (marzo de 1996).

Por medio del Decreto Supremo N.º 002-96-ED (1 de marzo de 1996) fue aprobado el nuevo ROF del MED. La UMC formaba parte de la Oficina de Planificación Estratégica y Medición de Calidad Educativa (PLANMED, de ahora en adelante), la cual era un órgano dependiente del Viceministerio de Gestión Institucional (VM-GI, de ahora en adelante). En las anteriores versiones del ROF, aprobadas en los noventa (R.M. 0240-92-ED y D.S. N.º 004 -93-ED), no había ninguna entidad ministerial similar.

3.5. Especificando la evaluación dentro del cambio

En el reporte evaluativo del préstamo elaborado por el personal del mismo BM, estaban definidos los objetivos que orientarían la ejecución del proyecto. El objetivo general consistía en apoyar al gobierno a incrementar la calidad de la educación primaria con el propósito de mejorar el rendimiento de los estudiantes y reducir las tasas de repetición y abandono. Los objetivos específicos eran mejorar las condiciones de enseñanza en las aulas de educación primaria, fortalecer la gestión de las escuela pública, mejorar la capacidad de planificación, monitoreo y gestión a nivel central, departamental y local, y mejorar la infraestructura educativa (Banco Mundial, 1994).⁵⁰

La propuesta de proyecto estaba compuesta de tres componentes: a) calidad de educación, b) modernización de la gestión educativa y c) mejoramiento de la infraestructura. El presupuesto total estimado era de 146.4 millones de dólares americanos y su distribución por componente era de 35 %, 17 % y 48 %, respectivamente. El segundo componente, relacionado con el desarrollo y fortalecimiento institucional, comprendía el subcomponente de establecimiento de un sistema nacional de evaluación para el monitoreo de la calidad de la educación.

⁵⁰ Traducción propia.

De acuerdo a dicho documento, la formulación del sistema nacional de evaluación venía a cubrir un vacío institucional importante: la falta de experiencia evaluativa del rendimiento de los estudiantes. Además de la ausencia de una práctica evaluativa del rendimiento de los estudiantes, tampoco había dentro del MED, en ese entonces, mecanismos de toma de decisiones que se basaban en evidencias objetivas, como las que podían ser reportadas por un sistema de evaluación del rendimiento escolar.

Un ejemplo concreto de dicho vacío técnico está representado en la desarticulación que había entre el plano normativo y el plano operacional del MED: si bien el Artículo 40 ROF, aprobado a inicios de 1993 (D.S. 004-93-ED) disponía que la Dirección General de Evaluación era "... el órgano técnico-normativo encargado de normar, orientar y coordinar acciones de evaluación de la calidad del sistema educacional peruano...", en la práctica no hubo ninguna actividad afín reportada por dicha Dirección Nacional en ese año y en los posteriores.

Según el mencionado reporte evaluativo del proyecto, elaborado por personal del BM hacia fines de 1994, el subcomponente correspondiente al sistema nacional de evaluación, enmarcado dentro del esfuerzo de modernización de la gestión educativa, tenía tres propósitos, complementarios entre sí: a) el establecimiento de un sistema nacional de evaluación del rendimiento de los estudiantes, b) el for-

fortalecimiento de la capacidad sectorial de búsqueda y uso de información oportuna, creíble y válida y c) la promoción de una cultura de la evaluación.⁵¹

De acuerdo a dicho reporte evaluativo, la evaluación del rendimiento escolar iba a ser de carácter muestral, definiría tanto las materias en que iban a ser evaluados los estudiantes: matemática, lenguaje, ciencias naturales y ciencias sociales, como también los grados del nivel primario que iban a participar: cuarto y sexto.

La propuesta original de la evaluación del rendimiento escolar (propuesta por el BM y comentada en el mencionado reporte evaluativo) implicaba la ejecución de dicho operativo por parte de una entidad externa al MED, pero supervisada técnicamente por él. La argumentación esgrimida fue tanto el alineamiento de esta operación a los nuevos cánones de gestión pública que el Gobierno peruano estaba aplicando (tercerización) como la oportunidad de fortalecimiento de la capacidad de desarrollo y gestión de un sistema de evaluación de alta calidad.

⁵¹ Traducción propia.

Cuarto capítulo

Haciendo arreglos al interior del sector (1995 – 1996)

La inclusión de la evaluación del rendimiento escolar dentro del Proyecto MECEP–BM fue resultado de la convergencia de varios factores en un contexto de redefinición de la gestión pública. La tecnocracia atravesó no solo al sector educación, sino al conjunto de estructuras gubernamentales. En ese marco, era necesario crear las condiciones institucionales para que la agenda sectorial, marcada por un propósito de reforma y modernización, pudiera ser implementada.

Este capítulo da cuenta de los arreglos institucionales establecidos durante los años 1992 y 1996 para que la decisión de evaluar el rendimiento escolar tuviese el marco operativo necesario.

4.1. Reconponiendo la estructura

A partir de 1994, la preparación e implementación de una operación como el proyecto MECEP-BM, centrada en la educación primaria, implicó el reclutamiento de nuevo

personal técnico y administrativo bajo un esquema de contratación distinto al usual, cuya característica fue el otorgamiento de niveles remunerativos más altos. La finalidad era contar con recursos humanos que pudieran dar viabilidad no solo al uso oportuno del presupuesto proveniente del préstamo del BM, sino al conjunto de fondos de la cooperación bilateral y multilateral que eran destinados a este sector, así como los que provenían del propio Estado.

El Proyecto MECEP-BM incluía el establecimiento de una entidad especializada a cargo de la evaluación. En relación con ello, al interior del MED no había ni experiencia previa ni recursos humanos especializados. Más aún, en esos años todo lo relacionado con información institucional tenía grandes vacíos. Las estadísticas sectoriales no eran confiables necesariamente.

En términos generales, las decisiones que se tomaban al interior del sector en relación con la implementación del proyecto MECEP-BM no tenían como condición previa la discusión pública. No eran analizadas las alternativas de solución a los problemas del sistema educativo. Ello fue mucho más grave en relación con el subcomponente de evaluación. La ausencia de capacidad técnica al respecto, en general, tanto fuera como dentro del mismo MED, conducía a un vacío de cuestionamientos y de propuestas alternativas. Tan solo unas pocas personas, las vinculadas con espacios académicos y de investigación, eran las que

contaban con algunos referentes sobre evaluación educativa y, por lo tanto, podían discutir y proponer qué hacer en concreto para ponerla en operación.

Sin embargo, de acuerdo al testimonio de quienes acompañaron y/o dieron soporte técnico a la implementación de la decisión de evaluar el rendimiento de los estudiantes desde 1996 hacia adelante, entre los años 1998 y 1999 ocurrió alguna discusión pública (no necesariamente especializada) cuando se publicaron los resultados de la primera evaluación nacional (realizada en 1996) y de la primera evaluación internacional donde Perú participó (LLECE). Si bien no fueron dados a conocer públicamente dichos resultados, fueron levantadas preguntas y fueron desarrollados ciertos debates.

La implementación del Proyecto MECEP-BM abrió las puertas para que al interior del MED ocurrieran cambios importantes. Así, a mediados de 1996, un nuevo ROF fue establecido. La estructura institucional del MED fue modificada y, en ese marco, además de ser creada una entidad a cargo de la evaluación del rendimiento escolar, también fueron definidas otras que antes no habían existido.

La importancia (política y programática) de la inclusión de la evaluación del rendimiento escolar dentro del conjunto de decisiones asumidas por el sector educación a partir del Proyecto MECEP-BM no siempre ha sido percibida en toda su dimensión entre quienes han analizado el

conjunto de cambios ocurridos dentro del sector educación en los noventa.

Por ejemplo, Oliart (2011), destaca que si bien el Proyecto MECEP-BM estuvo definido básicamente en torno a tres ejes principales: descentralización educativa, materiales educativos y capacitación docente, “[...] la aplicación de pruebas estandarizadas [...]” (manera en que se refiere a la evaluación del rendimiento escolar), junto con la producción estadística sectorial y el establecimiento de mecanismos de acreditación docente, fueron procesos apenas complementarios, según dicha investigadora.

Situación similar ocurre en el caso de Bello (2002), quien plantea un análisis crítico respecto a la equidad educativa promovida al interior del sector en la década de los noventa, pero sostiene que la educabilidad (asumida como el grado de desarrollo de condiciones personales modificables que favorecen el beneficiarse de las oportunidades de aprendizaje) no fue promovida significativamente por las políticas educativas establecidas en dicho momento. Según este investigador, la promoción de la evaluación del rendimiento escolar que formó parte del Proyecto MECEP-BM no contribuyó en nada a la mejora de la educabilidad.

4.2. Configurando la institucionalidad a cargo

La definición tanto de la estructura orgánica como de la responsabilidad funcional de cada dependencia del MED, así como en cualquier otro sector gubernamental, está establecido por medio del ROF. Dicho documento normativo suele estar avalado por medio de un Decreto Supremo (DS), rubricado por el Presidente de la República y Ministro del sector, o bien por una Resolución Magisterial (RM), firmado tan solo por el Ministro correspondiente.

Durante 1992 y 1996 fueron aprobados tres ROF en dicho ministerio:

- ROF del MED aprobado mediante Resolución Ministerial N.º 0240-92-ED el 10 de marzo de 1992 (ROF - 1992, de ahora en adelante).
- ROF del MED aprobado mediante Decreto Supremo N.º 0004-93-ED el 25 de enero de 1993 (ROF - 1993, de ahora en adelante).
- ROF del MED aprobado mediante Decreto Supremo N.º 0002-96-ED el 01 de marzo de 1996 (ROF - 1996, de ahora en adelante).

La estructura ministerial especificada en el ROF de 1992 comprendía una Alta Dirección y nueve órganos de funcionamiento (estos eran: consulta, concertación y

coordinación, control, asesoramiento, apoyo, niveles y modalidades educativas, ejecución, ejecución no desconcentrada e institutos públicos descentralizados). Ninguno de dichos órganos tenía bajo su responsabilidad la evaluación del rendimiento escolar.

La aprobación del ROF de 1992 ocurrió en un contexto de crisis de representatividad política y de preparación del autogolpe de Fujimori, además de la persistencia y agudización de la crisis económica. Los resultados del Plan de Estabilización Económica aún no eran totalmente identificables. La reducción del personal técnico y administrativo del MED (mediante la aplicación de la “compra de renuncias”) era notoria. El inicio del proceso de reconexión del país con la banca internacional había empezado. Las organizaciones de la sociedad civil vinculadas con temas educativos producían informes dando cuenta de algunos problemas sectoriales. Empezaban a prepararse las condiciones para el planteamiento y elaboración del DGE.

A diferencia del anterior, el ROF de 1993 definió una estructura ministerial más reducida, ya que mantuvo a la Alta Dirección, pero definió tan solo seis órganos de funcionamiento (consulta, asesoramiento, apoyo, control, línea y ejecución). Este nuevo reglamento presentó un elemento distintivo: dentro de los órganos de línea, fue establecida la Dirección Nacional de Supervisión y Evaluación Educativas, que tenía bajo su mando la Dirección Nacional de Evaluación.

De acuerdo al Artículo 40 del ROF de 1993, dicha Dirección Nacional era “[...] el órgano técnico - normativo encargado de normar, orientar y coordinar acciones de evaluación de la calidad del sistema educacional peruano.” Comparado con el anterior, el ROF de 1993 representó un salto cualitativo (por lo menos a nivel nominal) ya que integró dentro de las responsabilidades directas del MED la definición e implementación de ejercicios de evaluación que servirían para identificar la calidad del servicio educativo ofrecido. En el trabajo de campo realizado lamentablemente no fue posible encontrar ningún informe de gestión de ese entonces que reportara qué hizo concretamente dicha Dirección Nacional de Evaluación.

Cuando fue aprobado el ROF de 1993, los informes del DGE estaban en plena elaboración, la corriente regional de creación de unidades especializadas de evaluación o medición de la calidad estaba en boga, el BM ya había difundido sus estudios respecto a buenas prácticas y lecciones aprendidas de la evaluación del rendimiento escolar; Foro Educativo había sido creado y empezaba a abogar a favor de la educación; GRADE había comenzado a ganar más centralidad (nacional y regional) respecto a la función de asistencia técnica, sobre todo en evaluación educacional; y habían sido iniciadas las conversaciones entre BM, el MEF y el MED; comenzaba a ingresar nuevo personal al MED, proveniente de ONGs, academia y organismos

internacionales, con nuevas condiciones salariales para implementar un nuevo estilo de gestión ministerial.

Tres años después, fue aprobado el ROF de 1996. Ya para ese entonces el contexto estaba cambiando: el segundo Gobierno de Fujimori había empezado; algunas instituciones públicas habían comenzado a operar a partir de un nuevo enfoque de gestión (“islas de eficiencia”); los resultados del DGE habían sido diseminados y discutidos en diversos foros; el Proyecto MECEP-BM había sido diseñado, aprobado y estaba en plena implementación; el MED había capitalizado la experiencia de gestionar diferentes fuentes de financiamiento; la asistencia técnica y financiera del BM estaba siendo complementada por nuevas fuentes para cubrir la educación inicial, secundaria y formación técnico profesional; el MED estaba definiendo participar dentro de iniciativas internacionales de evaluación educativa; la relación entre GRADE y el MED estaba definida en términos de asistencia y mentoría.

El ROF de 1996 era totalmente distinto a todos los anteriores en contenido y forma. Mantuvo a la Alta Dirección como máxima autoridad del sector, pero creó dos Viceministerios (Gestión pedagógica y Gestión institucional) y estableció la Secretaría General.

El Viceministerio de Gestión pedagógica tenía a su cargo todas las Direcciones Nacionales: Inicial y Primaria, Secundaria y Superior Tecnológica, Formación

y Capacitación Docente, Alfabetización y Educación de Adultos y tres entidades complementarias (Oficina de Coordinación Universitaria, Centro de Documentación e Información Pedagógica y Unidad de Promoción Escolar de Deporte y Cultura). Mientras que el Viceministerio de Gestión Institucional reunía a cinco oficinas: Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa, Apoyo a la Administración de la Educación, Coordinación y Supervisión Regional, Infraestructura educativa y Cooperación Internacional.

La Secretaría General, bajo la dependencia directa del Ministro, congregaba cinco oficinas: Administración, Asesoría jurídica, Prensa y Comunicaciones, Informática y Trámite Documentario. Adicionalmente tenía a la Unidad de Defensa Nacional bajo su cargo.

Dentro de la nueva estructura ministerial, la evaluación del rendimiento escolar estaba directamente bajo responsabilidad del Viceministerio de Gestión institucional y puesta en marcha a través de la Oficina de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa. Dentro de esta última fue creada la UMC, la que, de acuerdo al Artículo 13, inciso c, tenía la responsabilidad de, en primer lugar, desarrollar y manejar un sistema de medición del rendimiento estudiantil que involucrase a todos los niveles y modalidades; en segundo lugar, examinar las condiciones en que opera el servicio educativo (factores limitantes y

El establecimiento de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda educativa en el Perú

estándares de calidad) y, en tercer lugar, proponer medidas de mejora del proceso educativo.

Los sucesos descritos aquí ofrecen evidencias respecto a la concreción del proceso de establecimiento de agenda sobre la evaluación del rendimiento escolar en el país. Por medio del ROF de 1996 quedó definida como una de las prioridades institucionales.

Quinto capítulo

Proponiendo hallazgos a partir del estudio de caso

El relato crítico presentado en los capítulos anteriores da cuenta de la inclusión de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda del MED a mediados de los años noventa como instrumento de política, es decir, como mediación que hace viable, junto con otras mediaciones, el logro del propósito de la política, siguiendo la reflexión planteada por Lasswell (1958).

Tal como se deduce de la narración propuesta, aquí se ha ido aplicando el *enfoque de agenda* propuesto por Green-Pedersen & Walgrave (2014), el cual privilegia la reconstrucción del proceso de establecimiento de agenda y la identificación de las corrientes de influencia que operaron durante el mismo. Dichos autores afirman: “Agenda-setting processes are present in the entire political process, and by zooming in on these processes we can assess the stream of influence within a political system.”

Dicho proceso de establecimiento no estuvo exento de tensiones. Ellas se presentaron durante la elaboración del DGE y la formulación y aprobación del Proyecto ME-CEP-BM. Varios actores sociales participaron desde sus

intereses particulares. Finalmente, dicha inclusión se vio reflejada en un arreglo institucional específico: por medio del ROF de 1996 fue creada la entidad especializada en evaluación del rendimiento estudiantil (UMC) al interior del sector.

En este capítulo son presentados los hallazgos en relación con los tres ejes de análisis planteados para este estudio de caso: factores, prácticas y discurso que hicieron posible este peculiar proceso de establecimiento de agenda.

5.1. Confluyendo diversos factores

De acuerdo al proceso descrito, la inclusión de la evaluación del rendimiento escolar dentro de las prioridades del MED fue resultado de la convergencia de algunos factores (internos y externos).

La falta de capacidad técnica nacional en torno a evaluación del rendimiento escolar, la experiencia internacional sobre evaluación en esos años, la actuación estratégica de los emprendedores de política (externos e internos) y el condicionamiento financiero fueron los factores claves que facilitaron que la evaluación del rendimiento escolar lograse estar ubicado dentro de la agenda institucional del MED.

El vacío técnico

Los años noventa constituyeron un periodo de diáspora para la burocracia estatal. La aplicación del Plan de Estabilización condujo a la reducción del personal de los diferentes ministerios y entidades gubernamentales. En el MED dicha situación también ocurrió; sin embargo, no significó que el personal especializado en evaluación del rendimiento escolar haya salido del sector en dicho marco. Simplemente el MED no tenía personal especializado en dicho campo.

¿Por qué carecía el MED de dichos cuadros técnicos? Una respuesta tentativa podría ser esbozada de la siguiente manera: los decisores del MED no habían identificado aún el valor agregado de la evaluación del rendimiento escolar en el marco del servicio educativo. Por más que en el ROF de 1993 había integrado una dependencia ministerial abocada a la evaluación, esta no había generado ni la demanda interna correspondiente ni la oferta de los recursos técnicos necesarios. En los primeros años de dicha década, el MED carecía de información sobre sí mismo, no tenía evidencias acerca de sus principales problemas.

Ante las constataciones planteadas por el DGE (MED, 1993.a y 1993.b) en relación con los principales cuellos de botella del sector, hubo una respuesta adecuada: la urgencia por hacer algo para que mejore la calidad de

El establecimiento de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda educativa en el Perú

la educación porque la situación diagnosticada presentaba muchos problemas. Al respecto, Peters (2015) propone lo siguiente: “In the most general sense a policy problem is a condition that some or all the citizens (and policymakers) find undesirable.”

Tiempo después, cuando comenzó a diseñarse el Proyecto MECEP–BM, la evaluación del rendimiento escolar fue incluida como un subcomponente clave relacionado con la modernización de la gestión educativa. También en dicho momento no había quién cuestionase al respecto. Los cuadros técnicos locales carecían de formación y experiencia.

La corriente de política

La región latinoamericana, a inicio de los noventa, vivía una efervescencia particular en el campo de la evaluación educativa: mientras cuatro países ya contaban con un sistema de evaluación de los resultados educativos, los demás buscaban establecer dichas entidades gubernamentales especializadas. La asistencia técnica era ofrecida y demandada. Así, en torno a la política de evaluación del rendimiento escolar, ocurre un proceso de internacionalización.

En la promoción de dicha corriente de política en el Perú, el BM jugó un papel importante en dos momentos:

en primer lugar, la incluyó dentro de las recomendaciones programáticas derivadas de los hallazgos del DGE y, en segundo lugar, la ubicó estratégicamente dentro de uno de los componentes que formaban parte del Proyecto ME-CEP - BM. Adicionalmente, el BM había abonado a favor de esta corriente de política por medio de algunas de sus publicaciones, aquellas donde daba a conocer la centralidad de la evaluación educativa dentro de las iniciativas de financiamiento de reforma del sector educación en el mundo.

A la par, PREALC–Unesco promovió plataformas regionales de discusión e intercambio de experiencias en este campo, llegando a constituir un equipo especializado de investigadores por medio del cual daba asistencia técnica a los países latinoamericanos. Funcionarios del MED y de organismos de la sociedad civil peruana participaron en dichos espacios, donde personal de GRADE cumplía funciones de facilitación y formación.

La convergencia de emprendedores de política

En el proceso de establecimiento de agenda estudiado pueden ser rastreados dos actores claves: BM y GRADE. Ambos pueden ser identificados como emprendedores de política; es decir, como actores que desarrollaron “[...]”

prácticas destinadas a generar atención en el problema y presentar las alternativas” (Alza, 2014).

Según Kingdon (2003), los emprendedores de política proponen sigilosamente en la agenda las preocupaciones e los intereses que tienen alrededor de ciertos problemas y los corroboran, posteriormente, cuando son discutidos, dando su respaldo públicamente. Ambas instituciones, en diverso nivel, cumplieron con dicho perfil.

El BM introdujo, por medio del resumen ejecutivo del DGE, especialmente en la sección 5 de la segunda versión (denominada “Un Programa de Acción”), la evaluación del rendimiento escolar como un mecanismo de gestión alineado con el mejoramiento de la calidad de la educación. No fue una declaración abierta, sino tácita, sobreentendida, que fue evidenciada con vigor en el proceso de diseño del Proyecto MECEP - BM, quedando finalmente explicitada dentro del Componente 2 del mismo.

GRADE, por medio de algunos de sus miembros involucrados en este proceso, también estuvo a favor de la inclusión de la evaluación del rendimiento escolar dentro de las prioridades del MED. Lo hizo por medio de la generación de conocimiento y asistencia técnica. Su participación dentro foros regionales especializados en este tema le daban el privilegio de acceder a un mayor margen de conocimiento producido sobre evaluación educativa y a participar dentro de redes interinstitucionales abocadas a este tema educativo.

Todo ello fue capitalizado por GRADE, resultando ser el referente técnico local en este campo. Cada actividad de desarrollo de capacidades en torno a evaluación educativa era una oportunidad de reforzamiento no solo de la inclusión y puesta en práctica de ella dentro del sector educación, sino de la propia imagen institucional de GRADE como mentor alrededor de dicho tema. GRADE fue contratado tanto por el BM como por el MED en diversas oportunidades.

El condicionamiento financiero

La imposibilidad del Gobierno peruano de financiar cualquier iniciativa de reforma sectorial era evidente en los primeros años de los noventa. El erario nacional no contaba más que con los recursos necesarios para mantener la dinámica burocrática existente (inercia institucional). La realización de cualquier nueva iniciativa era inviable financieramente (no solo en el sector educación, sino en todo el aparato público, en general).

En dicho contexto, un préstamo dirigido al sector educación, como el que el BM había comenzado a negociar con el Gobierno peruano, representaba una circunstancia única. Pero a la vez, ello implicaba la aceptación de las condicionalidades que dicha institución podía establecer.

El establecimiento de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda educativa en el Perú

Además que no había forma de cuestionar la inclusión del subcomponente Sistema de Evaluación de Estudiantes dentro del Proyecto MECEP-BM (por el vacío de argumentación ya que no habían capacidades nacionales en este campo), el conjunto de componentes y subcomponentes propuestos componían un paquete único, no negociable y ya experimentado en otras realidades nacionales por parte del BM.

5.2 Describiendo prácticas utilizadas

Las maneras estandarizadas en que los actores consiguen que un determinado problema ingrese en la agenda pública son denominadas prácticas de establecimiento de agenda (Alza, 2014). En la narración construida destacan algunas prácticas: la generación de evidencias, la generación de alianzas y la generación de capacidades. Todas ellas fueron utilizadas para incluir dentro de la agenda del MED la evaluación del rendimiento escolar.

La (ventaja de la) generación de evidencias

Mientras no había información que diera cuenta de la calidad de la educación en el país antes de los noventa, nadie consideraba que el sector educación tuviese como reto me-

jorar su propio desempeño. Cuando fue producida dicha información en el marco del DGE, comenzó a hablarse y a discutirse sobre ella y a proponerse diversas alternativas de solución. Tal como Peters (2015) destaca, mientras más y mejor información hay sobre un tema, la formulación de las posibles intervenciones es más efectiva.

De acuerdo a este autor, sobre la base de esta afirmación está la perspectiva de diseño, es decir, la consideración de que la formulación de alternativas de solución a determinados problemas debe incorporar tres componentes claves: en primer lugar, un modelo de causalidad (identificación del origen real de los problemas), en segundo lugar, un modelo de intervención (reconocimiento de qué instrumento de política es posible aplicar en el contexto específico) y, en tercer lugar, un modelo de evaluación (aplicación de criterios válidos para medir los resultados).

El levantamiento adecuado de evidencias sobre problemas específicos tiene un carácter dinámico: demanda actuación, respuesta, solución. Así ocurrió con el DGE. Este documento señaló los principales cuellos de botella de la educación (sobre todo del nivel primario). Pero, a la vez, pautó ciertas coordenadas para solucionarlos, las cuales pueden ser identificadas en el último capítulo de la segunda versión del resumen ejecutivo.

Al respecto, Green-Pedersen & Walgrave (2014) afirman que si los problemas no son identificados

adecuadamente, los actores políticos no les prestan atención, a la opinión pública no le interesa, los grupos de interés los eluden, y, sobre todo, las alternativas de solución correspondientes no son formuladas y no se toman decisiones al respecto. Dichos autores enfatizan la necesidad de que alrededor de los problemas debe lograrse atención política. De allí la expresión corta y contundente que proponen: “In short, attention is the gate to politics.”

El DGE pautó elementos claves del programa que el MED tenía que asumir para mejorar la situación de la educación. Así, incluyó estratégicamente algunas menciones acerca de la funcionalidad de la evaluación del rendimiento escolar y esta fue presentada como una herramienta dentro de un nuevo estilo de gestión del servicio educativo, alineada al esfuerzo de mejoramiento de la calidad de la educación.

Por su parte, GRADE también generó y socializó evidencias sobre la utilidad de la evaluación del rendimiento escolar. A partir de su involucramiento dentro de espacios y redes regionales que analizaban este tema, revisaban experiencias y proponían recomendaciones, pudo preparar y presentar información que abonaba a favor de la decisión de incluir a la evaluación del rendimiento escolar dentro del quehacer institucional.

Sin información, sin datos, sin evidencias, no era posible identificar prioridades, analizar alternativas, tomar

decisiones. La provisión de ellas dinamizó la burocracia ministerial y las evidencias sobre la evaluación del rendimiento escolar contribuyeron efectivamente al ingreso de esta dentro de las prioridades sectoriales. En esta línea de reflexión, Green-Pedersen & Walgrave (2014) afirman que hay tres factores que determinan los temas que deben ser atendidos en la configuración de una agenda: a) la disponibilidad de información sobre el problema, b) las preferencias de los actores y c) la naturaleza de las instituciones.

El (poder del) establecimiento de alianzas

La realización del DGE implicó el involucramiento de equipos de investigadores de muy distinto origen y pertenencia institucional. A pesar de las diferencias entre sí, fue posible que trabajaran juntos. La sensación de urgencia del sector educación motivaba a todos. Dicho proceso también sirvió para que tanto el BM como el MED pudieran identificar las fortalezas de dichas instituciones para poder establecer coaliciones funcionales posteriormente.

Entre todas las instituciones participantes, GRADE fue la que destacó por el desempeño de sus representantes y la participación de los mismos en redes internacionales especializadas. El BM y MED también identificaron en dicha institución liderazgo y capacidad técnica. Otra

El establecimiento de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda educativa en el Perú

institución que emergió en ese contexto fue Foro Educativo, la cual llamó la atención por su versatilidad en la gestión y la articulación establecida con redes subnacionales de organizaciones dedicadas a educación.

El BM estableció alianzas temporales tácitas con varias instituciones aliadas, pero con diferentes propósitos. En el caso de GRADE, la finalidad era que ayudase a instalar dentro de la agenda del MED la evaluación del rendimiento escolar. Dicho tipo de vinculación pasaba por la realización de consultorías y/o prestación de servicios. En el caso de Foro Educativo, el objetivo era ayudar a hacer incidencia respecto a los cambios que requería el sector educación.

Las coaliciones temporales establecidas favorecieron que las instituciones participantes adquieran poder simbólico: GRADE fue reconocida como un referente nacional (e internacional) en relación con evaluación educativa y Foro Educativo adquirió prestigio como espacio de debate y propuesta respecto a lo que ocurría en el país en temas educativos. Más por medio de la primera coalición que por la segunda, la evaluación del rendimiento escolar logró situarse como una de las prioridades del MED en el marco del Proyecto MECEP - BM.

La (necesidad de) generación de capacidades

En el sector educación, durante el primer lustro de los años noventa, no había personal técnico capaz de argumentar a favor o en contra de la evaluación del rendimiento escolar. En ese marco, era necesario desarrollar gradualmente capacidades nacionales. Además, la implementación del Proyecto MECEP - BM incluía un subcomponente directamente relacionado con el establecimiento de un sistema de evaluación, para lo cual estaba destinado un porcentaje importante del presupuesto.

Por medio de GRADE fue posible, en primer lugar, socializar información sobre experiencias nacionales de sistemas de evaluación en la región latinoamericana y, en segundo lugar, acceder a programas cortos de inducción y formación en este campo. En el marco del Proyecto MECEP-BM, también fue posible recibir asistencia técnica especializada por medio tanto de visitas de las personas responsables de experiencias concretas de evaluación (SIMCE de Chile, por ejemplo) como de pasantías hacia dichas experiencias por parte de personal del MED.

El desarrollo de capacidades sobre la evaluación del rendimiento escolar fue un proceso que acompañó la aprobación e implementación del Proyecto MECEP - BM. Fue parte de todo un esfuerzo de profesionalización que ocurrió dentro del MED al igual que alrededor de otras

El establecimiento de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda educativa en el Perú

prioridades sectoriales (currículo, capacitación, materiales, administración) también fueron implementadas experiencias similares de especialización.

5.3. Develando el discurso principal

La inclusión de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda del MED implicó el uso de una retórica específica, es decir, de un conjunto de argumentos, elementos discursivos que fundamentaron su pertinencia y utilidad. Dicha retórica era empleada no solo por el BM, sino también por el MED y el conjunto de instituciones y organizaciones y el argumento principal estaba basado en la articulación de tres elementos: calidad, rendimiento y evaluación.

La articulación calidad, rendimiento y evaluación

El argumento central que sostuvo todo el esfuerzo de cambio emprendido fue el mejoramiento de la calidad de la educación. Los resultados del DGE sobre la situación en que se encontraba el sistema educativo crearon una sensación de urgencia. Cualquier esfuerzo que podía emprender el MED para revertir dicha situación crítica tenía que estar orientado hacia la mejoría de la calidad de la educación.

Dicho razonamiento estructuró la propuesta programática del Proyecto MECEP-BM. Por ello, en la primera parte de su objetivo general, afirmaba que este era un proyecto diseñado para ayudar al gobierno a incrementar la calidad de la educación primaria, pero dicho razonamiento también integraba la identificación de cómo se iba a visualizar la mejoría esperada en la calidad de la educación primaria. Por ello, en la segunda parte de su objetivo general, especificaba que la finalidad del incremento de la calidad era mejorar el rendimiento estudiantil y reducir las tasas de repetición y abandono en dicho nivel educativo. Además, los tres componentes estratégicos (y correspondientes subcomponentes) del Proyecto MECEP-BM (calidad educativa, desarrollo institucional y mejoramiento de infraestructura) apuntaban a dicho objetivo general.

La mejoría en el rendimiento de los estudiantes necesitaba ser medido de manera estandarizada. Ello implicaba el establecimiento de un mecanismo de evaluación, el cual tenía que reportar cómo van los aprendizajes de los estudiantes. El subcomponente denominado Sistema de Evaluación de Estudiantes tenía que cumplir dicha función.

En ese sentido, la argumentación a favor de la pertinencia de la evaluación del rendimiento escolar estaba anclada en la necesidad de medir el rendimiento de los estudiantes. Si el rendimiento era mayor cada vez que se medía por medio de pruebas estandarizadas, se asumía que

El establecimiento de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda educativa en el Perú

era expresión del incremento de la calidad de la educación. Siguiendo el desarrollo teórico de Peters (2015), este tipo de discurso sostenía la incorporación de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda sectorial.

Sexto capítulo

Planteando algunas conclusiones

El caso de establecimiento de agenda aquí descrito y analizado permite proponer el siguiente conjunto de conclusiones:

- La inclusión de la evaluación del rendimiento escolar dentro de las prioridades del sector educación a mediados de los años noventa formó parte de un proceso mayor de establecimiento de una nueva agenda sectorial: el mejoramiento de la calidad de la educación en el país. La importancia de la evaluación del rendimiento escolar radicaba en la provisión de evidencias para la toma de decisiones en el marco de la mejora de la calidad.
- El establecimiento de dicha nueva agenda sectorial tuvo un detonante estratégico: la presentación y divulgación de los resultados del DGE ocurrido en 1993, lo cual constituyó un *focusing event* desde el punto de vista de Birkland (2011). Si bien su resumen ejecutivo tuvo dos versiones (que diferían en contenido y énfasis), fue en la segunda de ellas (especialmente en el plan de acción que proponía) que la evaluación del rendimiento

escolar logró posicionarse como una de las demandas estratégicas que el país necesitaba asumir para mejorar la calidad de la educación.

- El DGE definió la nueva agenda sectorial, dentro de la cual estaba incluida la evaluación del rendimiento escolar, y sirvió de referente para el diseño y posterior implementación de una intervención basada en una operación financiera: el Programa MECEP-BM. Para el gobierno, en general, y para el MED, en especial, dicho préstamo constituía una oportunidad de contar con liquidez para dinamizar cambios en el sector educación. En este caso confluyeron las tres corrientes propuestas por Kingdon (2003) para que un problema llegue a formar parte de la agenda: reconocimiento del mismo, factibilidad de solución y voluntad política.
- En la priorización de la evaluación del rendimiento escolar convergieron diversos factores, como el vacío técnico, internacionalización de políticas, emprendedores de política y condicionamiento financiero y fueron implementadas algunas prácticas de establecimiento de agenda, como la generación de evidencias, configuración de alianzas y desarrollo de capacidades y fue elaborado un discurso que articulaba calidad, el rendimiento y evaluación.
- La institucionalización y profesionalización de sistemas nacionales de evaluación educativa en algunos países

latinoamericanos sirvió de estímulo y orientación para que el MED, en el marco del Programa MECEP-BM, se embarcase en identificar los arreglos institucionales necesarios para tener alguna entidad gubernamental que cumpla dicha función.

- Antes y durante los primeros años de la década de los noventa, no hubo en el país ningún antecedente relacionado con la incorporación efectiva de la evaluación del rendimiento escolar como prioridad estratégica sectorial. Tampoco hubo recursos humanos especializados (dentro y fuera del MED) que reflexionaran en torno a ello. Fue a partir del BM y de GRADE, principalmente, que comenzó a implementarse una línea de desarrollo de capacidades al respecto en el marco del Programa MECEP – BM. Dichas entidades (BM y GRADE), vistos desde la ciencia política, actuaron como empresarios de políticas.
- El caso estudiado evidencia que el establecimiento de la agenda del MED a mediados de los años noventa, especialmente en el caso de la evaluación del rendimiento escolar, tuvo una naturaleza heterónoma; es decir, fue gestada, preparada y dirigida desde fuera del propio sector. Fue un organismo internacional, en este caso el BM, el que preparó las condiciones financieras y políticas y ofreció el paquete tecnológico necesario (orientaciones metodológicas) para que en el país se

- comenzara a transitar hacia un modelo de gestión de evidencias en relación con la educación con el propósito de mejorar su calidad.
- Según el análisis documental y el trabajo de campo en esta investigación, se concluye que debido a las características que tenía el país en ese entonces no era posible que ocurriera de otra manera el establecimiento de agenda dentro del MED. La evaluación del rendimiento escolar fue una alternativa de solución (entre otras) que logró instalarse dentro del sector educación y ponerse en operación por medio del Programa MECEP–BM, en respuesta a los cuellos de botella advertidos por el DGE.
 - La metodología de estudio de caso aquí aplicado ha permitido construir una narrativa que dé cuenta de la especificidad tanto de los actores participantes como del contexto en que ocurrió el establecimiento de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda del MED, tal como Stake (1995) propone. Asimismo, el uso de esta estrategia metodológica ha favorecido, siguiendo el enfoque de Yin (2014), la recuperación de información desde diversos puntos de vista sobre cómo y por qué ocurrió.
 - La dimensión instrumental de este estudio de caso, tal como fue declarado en la introducción, era servir de pretexto para abonar a favor del análisis de los procesos

de establecimiento de agenda en el país durante esos mismos años. En ese sentido, sobre lo aquí reflexionado, algunas preguntas pueden ser propuestas: ¿qué tipo de problemas fueron objeto de atención y acción en otros sectores gubernamentales?, ¿había algunos elementos tanto comunes como distintivos en los diversos procesos de establecimiento de agenda sectorial?, ¿cuáles fueron los factores decisores, las prácticas implementadas y el discurso elaborado en cada caso? Estas y otras interrogantes requieren ser respondidas en el futuro.

- Las categorías de análisis político utilizadas a lo largo del texto, provenientes de diversos autores y escuelas, han contribuido a develar aspectos clave del proceso de inclusión de la evaluación del rendimiento escolar dentro de las prioridades del sector educación. En su conjunto, el enfoque de agenda, propuesto por Green-Pedersen & Walgrave (2014), es el que ha dado organicidad a lo aquí presentado.
- La descripción y el análisis aquí propuestos del flujo de actores, circunstancias e interacciones que dan cuenta de cómo y por qué la evaluación del rendimiento escolar ingresó y quedó instalada dentro de la agenda sectorial del MED, requiere ser complementado y discutido con los resultados de nuevas líneas de investigación que aborden algunos aspectos claves ocurridos en dichos años, tales como: a) la naturaleza de la

tecnocracia establecida durante esos años tanto en el MED como en otras entidades gubernamentales, b) la configuración inicial de una gestión pública basada en resultados y en el uso de evidencias, c) el papel de los organismos internacionales en la definición de prioridades nacionales.

- Este ensayo ha desarrollado un discurso narrativo sobre la genealogía de una decisión pública sectorial instaurada hace más de veinte años atrás, cuya implementación ha involucrado nuevas y más decisiones públicas en relación con la evaluación del rendimiento escolar a lo largo del tiempo. En ese sentido, este aporte puede servir para incentivar el estudio de la política de evaluación educativa en el país.

Referencias

- Alza, C. (2014). Estableciendo la Agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 2. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP
- Arancibia, V. (1997). Los sistemas de medición y evaluación de la calidad de la educación. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la calidad de la educación. Documentos. Unesco
- Bardach, E. (2012). *A practical Guide for Policy Analysis. The eightfold path to more effective problem solving (Fourth Edition)*. SAGE.
- Barzelay, M. & Cortazar, J.C. (2004). Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social. Washington: INDES.
- Baumgartner, F. & Jones, B. (1993 a). *The Politics of Disequilibrium. Agendas and Advantage in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. & Jones, B. (1993 b). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bello, M. (2002). Perú: equidad social y educación en los años 90. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. Buenos Aires: IIPE – Unesco.

- Birkland, T. (1998). Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting. *Journal of Public Policy*, 18 (1), 53-74. (<https://doi.org/10.1017/S0143814X98000038>)
- Birkland, T. (2011). *An introduction to the Policy Process. Theories, concepts, and models of public policy making*. New York: M.E. Sharpe Inc.
- Cortazar, J. C. (2002). *La reforma de la administración pública peruana. Conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado el 28 de abril de 2015 <http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/images/documentos/rap1.pdf>
- Cuenca, R. (2013). *Cambio, continuidad y búsqueda de consenso, 1980 - 2011*. Colección Pensamiento Educativo Peruano. Lima: Derrama Magisterial.
- Degregori, C. I. (2012). *La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Dente, B. & Subirats, J. (2014). *Decisiones Públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Editorial Planeta.
- Dery, D. (2000). Agenda Setting and Problem Definition. *Policy Studies*, 21, (1), 37 -47. (<https://doi.org/10.1080/014428700114008>)

- Ferrer, G. (2006). *Sistemas de Evaluación de Aprendizajes en América Latina. Balance y Desafíos*. PREAL.
- Green-Pedersen, C. & Walgrave, S. (2014). *Agenda Setting, Policies, and Political Systems. A comparative approach*. Chicago: The University of Chicago Press. (<https://doi.org/10.7208/chicago/9780226128443.001.0001>)
- Hancock, D. & Algozzine, B. (2011). *Doing case study research. A practical guide for beginning researchers*. Teachers College, Columbia University.
- Horn, R., Wolff, L. and Velez, E. (1991). *Developing Educational Assessment Systems in Latin America: a review of issues and recent experience*. Latin America and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, Report N.º 9. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Howlett, M. (2011). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Canadian Public Administration. Volume 54, Issue 3 September. Pp 458–460
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Addison – Wesley Educational Publishers Inc. 253 p.
- Larach, L. & Lockheed, M. (1992). *World Bank lending for educational testing: a general operational review*. World Bank. 99 p.

- Lindblom, C. E. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19, 78-88 (trad. cast. en Aguilar, 1992, 201 - 225). (<https://doi.org/10.2307/973677>)
- Lindblom, C. E. & Woodhouse, E. (1992). *The Policy Making Process*. Prentice Hall.
- Larach, L. & Lockheed, M. (1992). *World Bank Lending for educational Testing: a general operational review*. Population and Human Resources Department, Report No. PHREE/92/62R. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Martinic, S. (2008). Información, Participación y Enfoque de Derechos. En: *Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa en América Latina*. UNESCO – LLECE, 14 – 36.
- McCombs, M. & Valenzuela, S. (2007). *The Agenda-Setting Theory*. Cuadernos de Información, 20, 44-50. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. (<https://doi.org/10.7764/cdi.20.111>)
- Ministerio de Educación del Perú (1993 a). Perú: calidad, eficiencia y equidad. Los desafíos de la educación primaria. Documento de Trabajo. Borrador de discusión. No citar.
- Ministerio de Educación del Perú (1993 b). Perú: calidad, eficiencia y equidad. Los desafíos de la educación primaria. Documento de Trabajo. Octubre. No citar.

- Murakami, Y. (2012). Perú en la era del Chino. La política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador. Lima: CIAS - IEP.
- Oliart, P. (2011). Políticas Educativas y la Cultura del Sistema Escolar en el Perú. Lima: IEP – TAREA.
- Perassi, Z. (2008). La evaluación en educación: un campo de controversias. San Luis: L.A.E. - Laboratorio de Alternativas Educativas.
- Perez, C. (1995). Educación Peruana: entre la propuesta y la acción. En: Morales, R. et al. Educación: retos y esperanzas. Lima: DESCO – REDUC, 11 - 19.
- Pescheira, J. (2002). El Plan Brady Peruano: operaciones de reducción de deuda externa 1993 - 1997. Lima Apoyo Comunicaciones.
- Pralle, S. B. (2003). Venue Shopping, Political Strategy, and Policy Change: The Internationalization of Canadian Forest Advocacy. *Journal of Public Policy*, 23, 233 - 260. (<https://doi.org/10.1017/S0143814X03003118>)
- Stake, R. (1995). *The Art of Case Study Research*. California: Sage Publications.
- Tovar, T. (1995). La educación en Compás de Espera: gestión y política educativa 1990 - 1995. En: Morales, R., et al. Educación: retos y esperanzas. Lima: DESCO - REDUC, 73 - 88.

- Unesco (1990). Declaración Mundial sobre Educación para Todos 7 Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje. Recuperada el 30 de abril de 2015 http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF
- Yin, R. K. (2014). Case Study Research. Design and Methods. California: Sage.
- Banco Mundial (1994 a). Staff Appraisal Report: Peru - Primary Education Quality Project. Human Resources Division. Country Department III. Latin America and the Caribbean Region Office. Report No. 13426-PE. 90 p.
- Banco Mundial (1994 b). Memorandum and Recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Proposed Loan in an amount equivalent to US \$ 146.4 million to the Republic of Peru for a Primary Education Quality Project. Report No. P-6400-PE.
- Banco Mundial (1995). Loan Agreement (Primary Education Quality Project) between Republic of Peru and International Bank for Reconstruction and Development.
- Banco Mundial (2001). Implementation Completion Report on a Loan in the amount of US \$ 146.4 Million to the Republic of Peru for a Primary Education Quality Report.

Anexos

Anexo A: Relación de actores entrevistados

Informante	Pertenencia		Fecha de entrevista
	1992-1996	2015	
Walter Twanama	UMC - MED	Asesor de Viceministro	13.03.2015
María Balarín	UP - MED	GRADE	17.03.2015
Juan Fernando Vega	PLANMED	PUCP	23.03.2015
Martín Vegas	Foro Educativo	UARM	23.03.2015
Flavio Figallo	Programación - MED	Viceministro - MINEDU	26.03.2015
Jorge Ferradas	Asesor de Ministro	Director Colegio Trener	27.03.2015
Claudia Galindo	UMC - MED	University of Maryland	27.03.2015
César Guadalupe	EE - MED	Universidad del Pacífico	30.03.2015
Santiago Cueto	GRADE	GRADE	01.04.2015
Patricia Arregui	GRADE	GRADE	60.04.2015
Livia Benavides	World Bank	World Bank	06.04.2015
Virginia Cachay	Proyecto MECEP - BM	BID	10.04.2015
Maritza Guabloche	DGE - MED	BCR	16.06.2015
Elizabeth Evans	ONG Educa	ONG Educa	20.06.2015
Juan Ansión	PUCP	PUCP	23.06.2015
Ernesto Cuadra	World Bank	Consultor internacional	25.06.2015
Ricardo Cuenca	GTZ - MED	IEP	25.06.2015

Informante	Pertenenencia		Fecha de entrevista
	1992-1996	2015	
Carmen Montero	Consultora	IEP	26.06.2015
Manuel Iguíñez	Consultor	Consultor	01.07.2015
Sinesio López	PUCP	PUCP	03.07.2015
Hugo Díaz Díaz	Consultor	CNE	07.07.2015
María Esther Cuadros	MED	Universidad ESAN	08.07.2015

Anexo B: Guía de entrevista semiestructurada

Contexto sectorial:

¿En qué situación se encontraba el país, en general, y el Ministerio de Educación (MED), en especial, al iniciar el primer Gobierno de Fujimori?

¿Cuáles eran las preocupaciones que tenía el Gobierno de Fujimori en relación con los organismos internacionales?

Relación Banco Mundial – Gobierno peruano/ Ministerio de Educación:

¿Cómo fue restablecida, durante esos años, la relación entre los organismos internacionales (por ejemplo el Banco Mundial) y el Gobierno del Perú y el Ministerio de Educación?

¿Tenían los organismos internacionales (por ejemplo, el Banco Mundial) alguna agenda o paquete de desarrollo / transferencia en relación con el Perú, en general, y con el Ministerio de Educación, en especial?

Préstamo Banco Mundial – Gobierno peruano/Ministerio de Educación:

¿Qué condiciones habían sido establecidas para poder formular y aprobar un préstamo del Banco Mundial a favor del sector educación?

El establecimiento de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda educativa en el Perú

¿Qué representaba el Diagnóstico General de la Educación (DGE) para el Ministerio de Educación y para el Banco Mundial?

Formulación / aprobación de préstamo:

¿Cuáles eran los problemas del sector educación que intentaban ser resueltos y/o aminorados por medio de dicho préstamo?

¿Qué nivel de dificultad tuvo el proceso de formulación del préstamo? ¿Cuáles eran los aspectos no negociables para el Banco Mundial en dicha formulación / aprobación?

Evaluación del rendimiento escolar:

¿Cómo y en qué espacios fue discutida y/o analizada la evaluación del rendimiento escolar antes de la formulación del proyecto a ser financiado mediante el préstamo?

¿Por qué y cómo la evaluación del rendimiento escolar formó parte de los componentes y/o sub componentes del préstamo?

¿Qué factores contribuyeron para que la evaluación del rendimiento escolar formara parte del préstamo?

¿Por medio de qué estrategias y/o maneras pudo lograrse la incorporación de la evaluación del rendimiento escolar dentro del préstamo?

¿Cuáles eran los argumentos y/o discursos que se ofrecían para convencer sobre la incorporación de la evaluación del rendimiento escolar dentro del préstamo?

¿Qué relación había entre calidad de educación y evaluación del rendimiento escolar en ese contexto?

¿Tenía algún organismo internacional una propuesta programática sobre evaluación del rendimiento escolar (student assessment) ya experimentada y sistematizada en otros espacios nacionales?

Síntesis:

¿Tenía el Ministerio de Educación capacidad política, técnica y financiera, a inicios de la década de los noventa, para agendar por sí mismo la evaluación del rendimiento escolar como una prioridad institucional?

¿Qué actores sociales (locales / internacionales) incidieron a favor o en contra del establecimiento de la agenda sobre la evaluación del rendimiento escolar en el Perú?

¿Cómo reaccionaron los actores sociales (sociedad civil, gremios, think tanks, universidades, entre otros) en relación

El establecimiento de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda educativa en el Perú

con el establecimiento de la agenda sobre la evaluación del rendimiento escolar?

Cierre:

¿Qué enseñanzas (lecciones aprendidas) pueden ser extraídas de esa experiencia de establecimiento de agenda sobre una decisión sectorial que tiene casi veinte años de implementación?



PUCP

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas

Av. Universitaria 1801, San Miguel - Tercer piso del Pabellón I
(511) 626-2693

www.escuela.pucp.edu.pe/gobierno
escueladegobierno@pucp.pe