

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
ESCUELA DE POSGRADO



“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.”

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política con mención en Políticas Públicas y Sociedad Civil

AUTOR

Carlos Javier Rodríguez Cuéllar

ASESOR

Carlos A. Alza Barco

JURADO

Frank R. Casas Sulca

Cecilia E. Beltrán Varillas

LIMA - PERÚ

2016

Dedicado a quienes amo y me motivan:

Gloria Diana, Diana Sofía, Carla Estefanía y Lucía Belén.



Agradecido por el ejemplo y apoyo recibido  
de parte los docentes de la EGPP, especialmente de mi asesor,

Carlos A. Alza Barco.

## 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)? La presente tesis de maestría está abocada a la descripción y explicación de dicho proceso de establecimiento de agenda.

Para ello asume el estudio de caso como enfoque de investigación debido a la *especificidad* espacial y temporal de dicha decisión pública y a la *complejidad* de las interacciones que demandó. Esta aproximación facilita el análisis de esta decisión pública en su contexto (aspecto distintivo del estudio de caso).

Sobre cómo y por qué la evaluación del rendimiento escolar ingresó a la agenda sectorial en el país no hay aún nada escrito. La contribución específica de esta investigación consiste en el planteamiento de un relato discursivo al respecto, construido a partir de la triangulación de fuentes primarias (entrevistas semi estructuradas) y secundarias (informes, investigaciones, documentación oficial, etc.) y en la especificación de los factores, prácticas y discurso que estuvieron a la base del mismo.

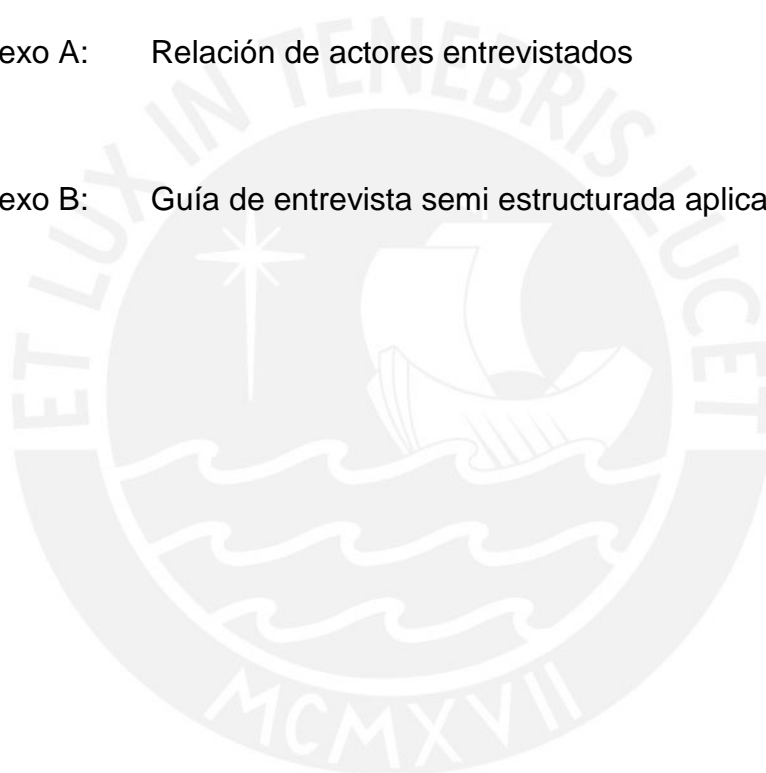
Como la mayor parte de los estudios de caso, el aquí propuesto tiene un carácter instrumental: constituye un recurso que invita a reflexionar acerca de las características del proceso de establecimiento de agenda en el país.

## Índice

Introducción:	1
Explicando su instrumentalidad y contenido	5
Develando su novedad y estrategia metodológica	8
Advirtiendo su perspectiva teórica y limitaciones	11
Primer Capítulo: Caracterizando el escenario	13
1.1. Renovando el interés en torno a la educación	13
1.2. Desarrollando sistemas nacionales de evaluación	17
1.3. Experimentando cambios a nivel nacional	20
1.4. Identificando condiciones sectoriales	23
Segundo Capítulo: Visualizando una oportunidad (1992 – 1993)	28
2.1. Preparando la definición de prioridades sectoriales	28
2.2. Explicitando los ejes del cambio sectorial	38
Tercer Capítulo: Estableciendo prioridades programáticas (1993 – 1995)	44
3.1. Abonando a favor de la evaluación	44

3.2.	Definiendo la discusión pública	59
3.3.	Preparando las condiciones para un cambio	67
3.4.	Complementando condiciones	73
3.5.	Especificando la evaluación dentro del cambio	75
Cuarto Capítulo: Haciendo arreglos al interior del sector (1995 – 1996)		79
4.1.	Recomponiendo la estructura ministerial	79
4.2.	Configurando la institucionalidad a cargo	85
Quinto Capítulo: Planteando algunas conclusiones		93
5.1.	Confluyendo diversos factores	94
A.	El vacío técnico	95
B.	La corriente de política	96
C.	La convergencia de emprendedores de política	98
D.	El condicionamiento financiero	99
5.2.	Describiendo prácticas utilizadas	100
A.	La (ventaja de la) generación de evidencias	101
B.	El (poder del) establecimiento de alianzas	104
C.	La (necesidad de) generación de capacidades	105
5.3.	Develando el discurso principal	106

A.	La articulación calidad – rendimiento – evaluación	107
	Bibliografía	110
	Anexos	120
Anexo A:	Relación de actores entrevistados	120
Anexo B:	Guía de entrevista semi estructurada aplicada	123



## INTRODUCCIÓN

La construcción de un estudio de caso sobre el proceso de establecimiento de agenda dentro de un sector gubernamental representa una aventura metodológica y teórica desde la ciencia política. Su complejidad es mayor al estar focalizada en la descripción y 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.

El estudio de caso constituye un diseño de investigación útil para estudiar, desde la ciencia política, un determinado proceso de decisión pública en su contexto.<sup>1</sup> A la base de este enfoque está el supuesto de que los factores presentes en el contexto ofrecen pistas para explicar cómo y por qué determinadas decisiones públicas fueron establecidas.

Stake (1995: 1-13) define que este tipo de aproximación metodológica puede ser aplicado a cualquier cosa (persona, institución, circunstancia, servi-

---

<sup>1</sup> Este enfoque metodológico, originalmente aplicado en el estudio de los procesos educativos, ha transitado gradualmente hacia la investigación social y política con mucho éxito en los últimos treinta años. Autores como Robert E. Stake y Robert K. Yin son clásicos en este campo de estudio.

cio, programa, decisión, etc.) que tenga *especificidad* espacial y temporal, es decir, circunscrito a un ámbito socio geográfico y a un período de tiempo determinado, y *complejidad* en términos de interacción (diferentes tipos de vinculación con otras cosas).

El estudio de caso aquí propuesto está focalizado en el proceso de inclusión de la evaluación del rendimiento escolar, a mediados de los años noventa, dentro de la agenda del Ministerio de Educación (MED, de ahora en adelante).<sup>2</sup>

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

- 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 extensión de los principales problemas educativos que el MED tenía que resolver y/o aminorar.

---

<sup>2</sup> Este es el acrónimo utilizado durante los años noventa para referirse a dicho Ministerio.



- El proceso de diseño y aprobación del Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria – Banco Mundial (Proyecto ME-CEP – BM, de ahora en adelante), desarrollados entre 1993 y 1995, el cual, basado en un préstamo que dicha entidad multilateral otorgaba al Gobierno del Perú (GdP, de ahora en adelante), implicó ser, como más adelante se explicará, el vehículo programático resultante del DGE.
- 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).

Como puede deducirse de lo previamente especificado, el proceso de establecimiento de agenda en torno a la evaluación del rendimiento escolar no es un evento en particular. Al contrario, constituye una decisión pública que fue construida dentro de un período específico de la historia del sector educación

(1992 - 1996), sobre la cual no hay aún nada escrito y requiere explicación.<sup>3</sup> La descripción y el análisis de los tres hitos mencionados líneas arriba permitirán identificar *cómo y por qué llegó a ser incluida la evaluación del rendimiento escolar* dentro del conjunto de prioridades del MED.<sup>4</sup>

Por lo tanto, tal como lo propone Alza (2014), aquí es asumido 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 sectoriales.<sup>5</sup>

Este estudio de caso asume el proceso de inclusión de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda sectorial como una unidad, es decir como un todo. Así, dicho proceso *“[...] sólo se puede comprender como una*

---

<sup>3</sup> Hancock & Algozzine (2011: 3-6) plantean que dentro de la naturaleza humana siempre existe la necesidad de saber por qué se dan las cosas tal como ocurren. En relación con ello, afirman lo siguiente (válido en el marco de la presente investigación):

*“As humans, we are driven to know why things are as they are. When confronted with a novel or perplexing situation, our natural tendency is to ask a question: Who? What? When Where? Why?”*

<sup>4</sup> De acuerdo a Yin (2014: 4), la relevancia del estudio de caso como método está definida por el tipo de preguntas que orientan la investigación. Mientras éstas buscan indagar por el **cómo** y **por qué** de un determinado fenómeno (político, social, económico, cultural, etc.), el estudio de caso ofrece mayor valor.

<sup>5</sup> Dicho autor distingue dos términos de ciencia política que, comúnmente, pueden ser confundidos: agenda y establecimiento de agenda. El primero da cuenta del abanico de temas (issues) que concentran la atención y demandan la acción sea de una persona, de un grupo o de algún nivel de gobierno. El segundo, tal como está señalado arriba, está relacionado con el flujo de circunstancias e interacciones que dieron forma a dichos temas. Así, mientras el primero tiene un carácter estático, el segundo tiene un carácter dinámico.

*configuración de eventos en estrecha interacción con el contexto dinámico en el cual tienen lugar” (Barzelay & Cortázar, 2004: 9).*

De acuerdo a Dente & Subirats (2014: 274-278), cuando se utiliza el estudio de caso como aproximación metodológica para estudiar alguna etapa del proceso decisional (como en este caso la etapa de establecimiento de agenda de la evaluación del rendimiento escolar dentro de las prioridades del MED), éste debe explicar la cadena causal que posibilitó dicho establecimiento de agenda 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 participantes, relaciones establecidas, intereses explícitos e implícitos, etc.) existente en ese momento.

### **Explicando su instrumentalidad y contenido**

Este estudio de caso sirve como recurso (medio) para reflexionar sobre un tema que va más allá de la especificidad de la evaluación del rendimiento escolar. El interés está alrededor del establecimiento de la agenda en nuestro

país: ¿cómo es construida la agenda pública?, ¿cómo ciertos problemas (issues) y potenciales alternativas de solución concentran la atención de quienes tienen capacidad de decisión pública?<sup>6</sup>

Stake (1995: 3) denomina *instrumental* a este tipo de estudio de caso ya que por medio del conocimiento generado a partir de él es posible comprender algo más allá de la singularidad de la experiencia analizada.

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

- a) Factores: ¿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 asumidas por el MED?

---

<sup>6</sup> Algunas recientes investigaciones a nivel de pregrado y postgrado y publicaciones de docentes de la Escuela de Gobierno y Políticas (PUCP) han asumido el establecimiento de agenda como objeto de estudio. Este estudio de caso está inscrito en esa corriente. Particularmente el enfoque metodológico aplicado por Alza (2014) en uno de sus últimos escritos estructura lo aquí desarrollado.

- b) Prácticas: ¿cuáles fueron las estrategias empleadas por los actores sociales para asegurar que la evaluación del rendimiento escolar sea asumida por el MED como un recurso que contribuya a mejorar la calidad de la educación?
- c) Discursos: ¿qué tipo de argumentación en relación con la evaluación del rendimiento escolar fue elaborada y socializada, dentro y fuera del MED, con el fin de que constituya parte del esfuerzo de mejoramiento de la calidad de la educación?

Sobre el proceso de inclusión de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda sectorial se propone un relato construido a partir de la información que ha sido posible acceder y reconstruir. A lo largo de su trama, son presentados diversos elementos relacionados con los ejes de análisis especificados arriba (factores, prácticas y discursos). 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). Esta información está desarrollada en los cuatro primeros capítulos.

En el quinto capítulo es planteado un conjunto de conclusiones derivadas de la narrativa. Éstas están organizadas en base a los tres ejes de análisis mencionados anteriormente.

### **Develando su novedad y estrategia metodológica**

Sobre cómo y por qué fue asumida por el MED la evaluación del rendimiento escolar en los años noventa en el país no hay nada escrito hasta el momento, es decir, aún no ha sido propuesto un análisis de dicho proceso desde la ciencia política. Lo aquí presentado intenta aportar algunos elementos para entender dicho proceso y contribuir a la discusión sobre cómo es construida la agenda pública en nuestro país.

El proceso de establecimiento de agenda que es abordado por medio de este estudio de caso ocurrió hace más de 20 años atrás, lo cual constituye todo un desafío en términos de accesibilidad a fuentes de información.<sup>7</sup> Involucró, sobre todo, a algunas instituciones claves (MED, BM, GRADE, Foro Educativo, PREALC, etc.) representados por personas que, durante la realización de esta investigación, o bien no estaban disponibles (porque fallecieron, radican en el

---

<sup>7</sup> Desde cierto punto de vista, el ejercicio de descripción y análisis del establecimiento de agenda aquí propuesto representa una especie de arqueología de un aspecto particular de la dinámica política que se desarrolló en el MED en ese entonces.

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 hay un registro documental ordenado (salvo en el BM) que dé cuenta de su participación. 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, etc.). En el Anexo A puede identificarse el perfil de las personas entrevistadas.

Es por medio del relato (fragmentado, incompleto y/o parcial) ofrecido por cada persona entrevistada, a partir de la aplicación de una guía de entrevista semi estructurada, que se han recogido perspectivas tanto comunes como diferentes sobre dicho proceso de establecimiento de agenda. Al no existir un discurso oficial sobre el mismo, la información ofrecida por los diferentes actores que intervinieron en dicho proceso constituye una fuente de evidencia útil

(Barzelay & Cortázar, 2004: 10-11).<sup>8</sup> El Anexo B da cuenta de la guía de preguntas aplicada.

La información cualitativa lograda por medio de las entrevistas semi estructuradas ha sido complementada con el análisis de fuentes documentales diversas (investigaciones, informes, reportes, etc.) 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 del BM y de PREALC, normativa establecida por el MED, estudios de centros de investigación, etc.).

La información recolectada (proveniente de entrevistas y de documentos) ha sido utilizada para construir un relato sobre cómo y por qué la evaluación del rendimiento formó parte de las prioridades del MED.<sup>9</sup> Por medio de dicha narración se intenta ofrecer 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

---

<sup>8</sup> En el diseño de este estudio de caso se ha asumido la propuesta metodológica planteada por estos autores, la cual destaca el valor de la declaración de los actores de un determinado proceso de decisión pública (por medio de la cual pueden percibirse dimensiones, matices, aspectos, detalles, etc. que la versión oficial del mismo no ofrece y/o oculta).

<sup>9</sup> En la línea de lo propuesto por Barzelay & Cortázar (2004), el relato propuesto define como foco de estudio el proceso por el cual la evaluación del rendimiento escolar formó parte de la agenda ministerial. La explicación de dicho proceso es dado por medio del encadenamiento narrativo de algunos eventos, donde se trata de explicitar sus conexiones. El contexto tiene peso al interior del relato.



que fueron implementadas por los actores intervinientes para llegar a dicho resultado y c) los discursos que fueron utilizados para argumentar a su favor y/o en contra.

### **Advirtiendo su perspectiva teórica y limitaciones**

La construcción de la narración sobre cómo y por qué ingresó a la agenda sectorial la evaluación del rendimiento escolar en los años noventa está basada en el andamiaje metodológico propuesto por Stake (1995), Yin (2014), Hancock & Algozzine (2011) y Barzelay & Cortázar (2004). Es desde los criterios metodológicos propuestos por estos autores que el relato aquí descrito pudo ser elaborado.

La estructura narrativa aquí planteada integra elementos relacionados directamente con los tres ejes de análisis de un proceso de establecimiento de agenda propuestos por Alza (2014), a saber: factores, prácticas y discursos. Sin embargo, cabe advertir, que la narración ofrecerá también información sobre otros aspectos que no son objeto de análisis.

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, Kingdom y Lindblom. Asimismo, también se ha utilizado algunas propuestas de análisis de (relativamente) recientes investigadores de ciencia política, entre los cuales están Peters (2015), Hewlett (2011), Theodoulou & Cahn (2013), Green-Pedersen & Walgrave (2014), Dente & Subirats (2014).

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 aquí estudiado.

Lo aquí propuesto (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 tesis.

## 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 tomar en cuenta algunos antecedentes inmediatos ocurridos a nivel global, regional, nacional y sectorial. En este capítulo son presentados aquellos directamente relacionados con el estudio de caso.

#### **1.1. Renovando el interés 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, caracterizado por su dimensión política, abogaba por la provisión de una educación básica de calidad, centrada en educación primaria, a la cual puedan acceder todos (criterio de universalidad) y que ayude a reducir las desigualdades (criterio de equidad).

Por medio de dicho documento los gobiernos eran instados a que se comprometían en mejorar las condiciones de aprendizaje, lo cual implicaba, entre otros aspectos, 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 específicos para hacer posible la oferta de una educación básica de calidad. En ese sentido, cada país tenía que definir las acciones prioritarias a ser implementadas, tomando en referencia dichas orientaciones. A nivel regional y global también tenía que ser definido el abanico de acciones a ser implementadas.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> 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 (revisado el 01.07.15): [http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE\\_S.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF)

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, etc. En resumen, al inicio de una nueva década, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos situó la calidad de la educación como eje principal de análisis e intervención.<sup>11</sup>

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*

---

<sup>11</sup> Es necesario aclarar aquí que la calidad de la educación y la evaluación del rendimiento, ejes programáticos propuestos a partir de Jomtien, también fueron objeto de análisis y de intervenciones los años anteriores en diversos espacios, pero no con la urgencia y la envergadura con que fue formulada en esta conferencia mundial y en las posteriores iniciativas nacionales y regionales desarrolladas a partir de ella.

*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).<sup>12</sup>*

En términos de orientaciones macro, a inicios de dicha década, la atención mundial llegó a estar centrada en torno a 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 marco, 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.

---

<sup>12</sup> El resaltado es nuestro.

## 1.2. Desarrollando sistemas nacionales de evaluación

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

El propósito era siempre servir de instrumento para acompañar los esfuerzos nacionales de mejoramiento de la calidad de la educación. A partir de la conferencia de Jomtien, la evaluación del rendimiento cobra mayor preponderancia en dichos países y comienza a ser asumida gradualmente por los demás.

Por ejemplo, Chile desarrolló experiencia en este campo desde 1967 por medio de la aplicación una prueba a escala nacional. Posteriormente, en 1978, con la asistencia técnica de la Universidad Católica de Chile, fue cristalizando un programa de evaluación más completo hasta que, en 1988, llegó a establecer formalmente su sistema de evaluación, denominado Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de Aprendizaje (SIMCE). La preocupación por la ca-

lidad de la educación en dicho país atravesó los diversos períodos de gobierno.<sup>13</sup>

En Costa Rica el desarrollo de un sistema de evaluación fue más tardío comparado con lo ocurrido en Chile. Recién en 1986 fue aplicada la primera prueba nacional. La motivación que estaba detrás de todo este esfuerzo nacional era ofrecer evidencias respecto al nivel de preparación de los estudiantes. Aquí también una universidad local tuvo un papel clave en el desarrollo de dicho sistema de evaluación.

En México dicho proceso empezó en 1972. Si bien al principio estuvo focalizado en la evaluación para determinar la promoción de un nivel educativo a otro (de primaria a secundaria), posteriormente, en el marco de los programas de modernización educativa que ocurrieron en dicho país, concentró sus esfuerzos en la medición del rendimiento escolar como proxy para afirmar algo sobre la calidad de la educación brindada. En este proceso entidades internacionales de investigación fueron quienes dieron la asistencia técnica.

---

<sup>13</sup> Aquí se sintetiza una sección del estudio realizado por Horn, Wolff & Vélez (1992). , pero mayor información sobre el proceso de institucionalización de los sistemas de evaluación en este y otros países de la región puede ser encontrada también en Ferrer (2006) y Perassi (2008).



Desde 1959 puede rastrearse en Colombia antecedentes relacionados con un sistema de evaluación. Al igual que Chile, la institucionalización de dicho sistema también involucró la participación y asistencia técnica de instituciones universitarias (tanto foráneas como nacionales) a lo largo del proceso.

Así, antes de la década de los años noventa, en diversos 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 tenían en común tener a su cargo la medición del nivel de logro educativo de los estudiantes en determinados grados de estudio.

En ese entonces estaba ocurriendo, tal como lo refiere Peters (2015, 68), un proceso de internacionalización de políticas abocadas a la evaluación educativa. Los organismos multilaterales que impulsaban las reformas educativas en los distintos países eran quienes, sobre todo en el marco de operaciones de endeudamiento público (préstamos), daban apoyo técnico y financiero para su institucionalización.

Cuando en el país comienza a madurarse la decisión de establecer una entidad así en el marco del proyecto MECEP - BM, hay apertura y receptividad,

sin embargo, tiempo después, cuando dicha entidad reporta los resultados evaluativos correspondientes, hay bloqueo y temor.<sup>14</sup>

Las breves referencias descritas aquí sobre estos cuatro países sirven para explicitar que la institucionalización de la evaluación del rendimiento no era ajena a la experiencia latinoamericana.

Sin embargo, Perú no participaba de dicho proceso. En las cuatro experiencias nacionales revisadas, la evaluación del rendimiento tenía un carácter instrumental, es decir, constituía un mecanismo que proveía información (sistemática y estandarizada) sobre la calidad de la educación para poder impulsar su mejoría.

### 1.3. Experimentando cambios a nivel nacional

Cuatro meses después de realizada la Conferencia de Jontiem, el Perú estaba viviendo el tránsito de una gestión gubernamental a otra: Alberto Fujii-

---

<sup>14</sup> Conviene recordar que el foco de atención de la presente tesis es el proceso de establecimiento de agenda en torno a la evaluación del rendimiento escolar, es decir, cómo y por qué llega a incluirse la medición del rendimiento dentro de la agenda sectorial. El análisis de su diseño e implementación en nuestro país merece ser cubierta en otra investigación (dentro de lo cual puede ser tratado el caso de la prohibición de la publicación de los resultados, tal como ocurrió a finales de los noventa en relación con CRECER 1996 y LLECE).

mori reemplazaba a Alan García en la presidencia de la república en medio de un contexto de crisis generalizada, tal como Degregori (2014, 28) lo 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 muy significativo: el viraje del enfoque de política económica. 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: 231-237), 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,

etc., el nuevo gobierno emprendió un programa de estabilización económica (comúnmente llamado “fujishock” o “políticas de choque”). Dicho programa tuvo un doble propósito: por un lado, estabilizar el país y, por otro lado, reinsertarlo nuevamente en la economía mundial (Cortázar, 2002).<sup>15</sup>

En la línea de lo que Murakami (2012: 241-254) afirma, el eje que definía el desempeño gubernamental y el abanico de decisiones de Fujimori era el cumplimiento del equilibrio presupuestal. Éste 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.

A inicios de dicha década, la calidad de la educación y la evaluación del rendimiento formaban parte, con mayor fuerza, del conjunto de problemas que demandaban acción por parte de los gobiernos, en general. En el caso del Perú, dichos problemas eran parte del abanico de asuntos respecto a los cuales el sector público tenía que tomar posición y responder, es decir, formaban parte de la agenda sistémica, pero sin llegar a ser parte efectiva de la agenda ins-

---

<sup>15</sup> Dicho autor señala que 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, como más adelante será mencionado.

titucional, o sea, del conjunto de problemas que un sector gubernamental específico, en este caso el Ministerio de Educación (MED), asume como suyos, los analiza y plantea alternativas de respuesta para aminorar y/o eliminar su severidad y afectación y ofrecer, así, valor público (Peters, 2015). Años después confluyeron diversos factores para que ocurriera este tránsito entre agendas.

#### 1.4. Identificando condiciones sectoriales

En el país, la resonancia inmediata de las prioridades educativas propuestas en 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 de las prioridades educativas señaladas en dicha conferencia mundial.

A inicios de los noventa, la calidad de la educación también formaba parte de la discusión pública en el país, pero sin que nadie pueda demostrar empíricamente cómo se encontraba. Además, no existían mecanismos institucionales 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 la acumulación de descuido que las dos gestiones anteriores (Belaunde y García) habían tenido con dicho sector. Si bien hubo en la década de los ochenta algunas iniciativas puntuales relacionadas con la educación peruana, la mayor parte de los esfuerzos gubernamentales previos estuvieron concentrados, sobre todo, alrededor de los problemas de violencia política, inestabilidad económica y conflictos sociales (Cuenca, 2013: 7-22).

Una señal de la situación crítica del sector era lo que ocurría con los salarios de los docentes:

*“[...] los años 90 se inician con una crisis económica muy fuerte. En realidad, el año 90 es el año en el cual las remuneraciones docentes tocan el piso más bajo, recuerdo que en aquella época, por cada cien soles que ganaban los maestros en el año 65, en el 90 están ganando 12 o 13 soles. Entonces habían perdido más del 85% del poder adquisitivo las remuneraciones.”<sup>16</sup>*

---

<sup>16</sup> Entrevista a Hugo Díaz Díaz (07.07.2015).

Lo aquí afirmado no era algo privativo para el sector educación, todo lo contrario, en general, la situación en que se encontraban los servicios públicos a inicios de dicha década era 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 al interior del mismo gobierno: 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, 2011:56-58).

*“[...] luego de que el gobierno anterior del Partido Aprista aprobara la Ley de Reforma Magisterial y su reglamento, el nuevo gobierno prácticamente la suspende en su implementación y todos los nuevos docentes de esa década son incorporados por el mecanismo de contratación que cada año era renovable, entonces, también en la misma lógica, digamos, de que no hubiese una carrera, sino que los profesores, tenien-*

*do un régimen sin estabilidad y de contratación, pues, bajo el enfoque de ese entonces, pensaban, se iba a mejorar su desempeño [...]”<sup>17</sup>*

Además del problema de los términos de contratación de los docentes<sup>18</sup>, otra situación que agudizó la crisis interna del MED, algunos años después, 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.

*“Y entonces, se reformula el gabinete, pero la cartera de Educación se queda vacía y pasan varios meses... hasta mediados de mayo... en que nombran Ministro al doctor Varillas... Alberto Varillas. Y Varillas me convoca para que lo ayude en cosas puntuales... cosas puntuales que tenían que ver más bien con el movimiento [traslado], porque tenía en ese momento un problema que era que el Ministerio ocupaba este local en la avenida Abancay [Cercado], pero que había que moverlo hacia la nueva sede en Van de Velde [San Borja],...”<sup>19</sup>*

---

<sup>17</sup> Entrevista a Martín Vegas (23.03.2015).

<sup>18</sup> En el marco de la entrevista realizada a Luisa Pinto (11.07.2015), dicha educadora consideraba que este tipo de contratación era “[...] una discriminación muy alta que había con los trabajadores del ministerio, [...]” lo cual reflejaba que a inicios de los noventa “[...] había un cambio en cómo entender la educación, [...]”

<sup>19</sup> Entrevista a Jorge Ferradas (27.03.2015).



De su ubicación originaria en el mercado de Lima, la sede central del MED 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 de *“[...] todos los adjetivos que Alan García se dignó colgar a los maestros, como “comechados” y “ociosos” y “vayan a trabajar” y todo eso [...] caló en la opinión pública. Entonces, el magisterio [a fines de los ochenta e inicios de los noventa] se fue retrotrayendo a su autodefensa y no a salir a flote, a demostrar que este magisterio también podía ser una fuerza de cambio [...]”*<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Entrevista a Elizabeth Evans (20.06.2015)

## 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 estos años fue construido de manera participativa un diagnóstico sectorial, el cual representó un “focusing event” (Birkland, 1998), 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 que fue incrementada a inicios del gobierno de Fujimori por medio de la compra de renuncias aplicada a todo el aparato estatal) condujo a que no tuviera capacidad para manejar la

propia gestión del sector, en su conjunto, 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 de recursos públicos (World Bank, 1994: 19).

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), los representantes del gobierno recibieron un mensaje directo (no registrado en ningún documento): la realización de un diagnóstico, que definiera la problemática central del sector educación, era el requisito mínimo para poder empezar a negociar algún préstamo dirigido hacia el MED.<sup>21</sup>

*“En realidad estábamos quebrados financieramente y eso significaba que no teníamos acceso a créditos, con el gobierno de Fujimori, obvia-*

---

<sup>21</sup> Según el testimonio de Juan Ansión (23.06.2016), docente de la PUCP y responsable, en ese entonces, de uno de los equipos que contribuyó en la realización del diagnóstico, dicha condicionalidad sirvió, entre otros aspectos, para que diversos grupos de investigadores de instituciones académicas u organizaciones de desarrollo pudieran producir conocimiento sobre lo que sucedía en ese momento en el sector educación:

*“[...] luego el Banco Mundial fue el que entró, además con la condición [...] te acuerdas que el Perú estaba con Alan García, había quedado fuera del apoyo del banco y, entonces, esto fue la condición para volver a entrar. Por lo menos, por parte del sector educación, había que hacer un diagnóstico general y ahí es donde, como teníamos este grupo, entramos, [...]”*

*mente, hay una posibilidad de crédito, [...], viene una primera misión del Banco Mundial [...] para proponer hacer un diagnóstico de la educación.<sup>22</sup>*

Entre 1992 y 1993 fue elaborado el Diagnóstico General de la Educación (DGE) que tenía como propósito definir el alcance de los principales problemas educativos que enfrentaba el país. Tal como Cuenca (2013: 24) lo destaca, la posibilidad de contar con evidencias sobre aspectos claves de la realidad educativa constituía el inicio de un proceso de cambio dentro del sector educación, aunque en ese momento, según declaración de quien formó parte del conjunto de equipos de investigación que contribuyeron en la producción del diagnóstico, no había claridad respecto hacia dónde apuntaba dicho cambio. Eran justamente años donde no había continuidad en términos de política a nivel del país y del sector educación.

*“[...] yo creo que hubo ausencia en política durante muchos años [...] en política, claro, o sea, una política real que es continuar lo anterior, pero de ahí a tener una política clara no la veía, yo no la veía tampoco, igual, de todas maneras, sí, o sea, cuando se presentó esa posibilidad de hacer el diagnóstico, participar del diagnóstico general, yo decidí dar la pe-*

---

<sup>22</sup> Entrevista a Walter Twanama (13.03.2015).

*lea para estar ahí, pero tampoco estaba claro, digamos, qué se iba a ganar, en el sentido de cómo esto iba a impactar en políticas...*<sup>23</sup>

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

La coordinación operativa del diagnóstico estuvo a cargo de una especialista nacional, procedente del Banco Central de Reserva (BCR) quien, en base a los resultados positivos de un estudio previo (solicitado por un organismo internacional y gestionado por ella) fue invitada a asumir dicha tarea.<sup>24</sup>

Dicha especialista tuvo a su cargo liderar los siete equipos de trabajo que produjeron los informes correspondientes a las áreas del diagnóstico.<sup>25</sup> También participó en la redacción del informe final del mismo (versión prelimi-

---

<sup>23</sup> Entrevista a Juan Ansión - 23.06.2015.

<sup>24</sup> Quien asumió dicha función fue Maritza Guabloche. Siendo especialista del BCR, fue asignada temporalmente al MED. Sin embargo, su contribución fue más allá de la elaboración de dicho diagnóstico puesto que asumió otras funciones en el período inmediatamente posterior: cuando comenzó a gestarse el préstamo del BM a favor del gobierno del Perú (GdP) para ser usado en el MED.

<sup>25</sup> Sin querer entrar al detalle del contenido del diagnóstico, es importante señalar las siete áreas trabajadas en él: 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 áreas de investigación.

nar y final), en el que fueron condensados los hallazgos y formuladas las recomendaciones principales. Dicha especialista, en el marco de la entrevista aplicada, advierte la situación crítica en que se encontraba el MED y menciona la imagen común que en ese entonces había respecto al factor que había ocasionado la crisis en la educación peruana. Asimismo, declara cuál era la lectura de la crisis que tenía una de las entidades internacionales que participó técnicamente en la elaboración del diagnóstico:

[Cuando el Ministro Alberto Varillas asumió la gestión] “... *el ministerio estaba, pues, [en] un caos espantoso, no había nada de nada, no había material, no había estadística, no habían libros, no había nada, pues, entonces [había] una señora, creo que era una señora Cueto, no sé, que insistía que el problema de la educación, [ella] era de la idea, como muchos detrás de ella, que el problema de la educación peruana era nuestro currículo, entonces, [...] ahí fue donde me llamaron a tener conversaciones, entonces el Banco Mundial venía ya con su propia agenda, obviamente, para ellos era textos, los problemas de educación tenía que ver con textos, con la formación y capacitación docente y, en último lugar, ponían a la infraestructura, lo que yo sentía era la urgencia que tenían de enfrentar el problema de la educación y lo que sí creo yo que era una idea traída de afuera era que la educación primaria era lo importante.*”<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Entrevista a Maritza Guabloche(16.06.2015).

Así como en el país había una sensación de urgencia de cambio del estilo de vida política debido a la falta de “... *representatividad política, incomunicación cultural y autoridad moral*” que venía desde el gobierno de Alan García y se reproducía los primeros años de Alberto Fujimori (Degregori, 2012: 30), también el sector educación dicha sensación era sentida.

*[...] esa necesidad de mejora sí era sentida desde acá y desde la esfera oficial, no solamente era el sector privado, era desde la esfera oficial, se veía que sí era necesario que se tenía que hacer algo, algo porque [...] lo dejaron tan, no te digo, tan en pañales, pero absolutamente en pañales y la presión, o sea, sin hablar de calidad, la presión era inmensa, pero, además, no había qué consultar, dónde voltear los ojos y además, Lima seguía siendo presionada, entonces, había que hacer algo, o sea, esa necesidad de hacer algo, sí se produjo desde acá, sí era sentida desde la parte oficial, entonces por eso se pensaba en tratar de juntar voluntades.”<sup>27</sup>*

El propósito inmediato del DGE era situar la educación primaria dentro de las prioridades del sector por medio de la generación de conocimiento que

---

<sup>27</sup> Ídem.

diera cuenta de la situación 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.<sup>28</sup>

A diferencia de lo que ocurrió después de la presentación de los resultados del DGE, en su etapa de diseño e implementación no se introdujo ningún requerimiento específico en relación con la evaluación del rendimiento escolar.

*“En ese momento el tema de evaluación de la calidad de la educación no se mencionó [...] además tampoco recuerdo que haya algún, algún elemento dentro de los “n” tomos diagnósticos que se refiriera a este tema [...].”<sup>29</sup>*

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

---

<sup>28</sup> La acción prioritaria 1.1 del Marco de Acción (capítulo 6) define con claridad la necesidad de generar conocimiento sobre el sector para poder tomar decisiones.

<sup>29</sup> Entrevista a Walter Twanama (13.03.2015).



*“[...] ¿cuál era el propósito de ese proyecto Diagnóstico General de la Educación?*

*Hacer una bomba de la educación primaria.*

*¿Hacer una bomba?*

*O sea, impulsar la educación primaria y era bien interesante porque, fíjate, desde el convencimiento [...] de ver cuál era el retorno de la educación primaria y era altísimo, entonces, era recomendable, pues, por todo punto de vista, meter plata a la educación primaria.”<sup>30</sup>*

Los fondos que fueron usados para realizar el DGE provinieron de una donación previa del BM, la cual fue administrada por el PNUD. Por lo tanto, dicho estudio no significó comprometer el escaso erario nacional de ese entonces. Sin embargo, su propósito tácito sí estaba ligado con la posibilidad de poder contar posteriormente con recursos dirigidos justamente hacia el sector educación.

*“¿Tenía algún propósito específico esa donación [...] tenía una especie de intencionalidad?*

---

<sup>30</sup> Entrevista a Maritza Guabloche (16.02.2015).

*Claro, era justamente tener estos estudios base que sirvieran para formar un producto de inversión [préstamo] de mayor envergadura, si recuerdas, el país estaba entrando recién otra vez a trabajar con los organismos multilaterales [1992 - 1994], entonces, yo recuerdo mucho que el ministro Varillas decía que él no puede firmar ningún convenio de préstamo de inversión si no sabe en qué áreas se va a intervenir y por qué se va a intervenir y a qué nivel se va a intervenir, él, con mucha sapiencia, diría yo, y con la experiencia que tenía de haber sido secretario de la Católica, obviamente, no iba a hacer una cosa aventurada, ¿no?, entonces estos estudios justamente se convocaron con ese propósito, ...”<sup>31</sup>*

Mientras el financiamiento del DGE no implicó desembolso ni para el gobierno peruano ni para ningún donante (ya que se utilizaron los remanentes de una donación previa del BM realizada años atrás), su realización sí entrañaba la posibilidad futura de contar con recursos externos (préstamo entre el BM y el GdP), para implementar algunos cambios clave dentro del MED, lo cual implicaba fuertes montos de dinero.

---

<sup>31</sup> Entrevista a Virginia Cachay (08.07.2015).

*“Porque nosotros hemos hecho el diagnóstico con las sobras, con plata, así, todo de donación, no gastábamos nada. Lo[s] que estaban ya embelesados era en cuánto [el BM] nos iba a prestar y cuánto iba a poner el Perú, cuánto iba a gastar, entonces, en esa discusión, nosotros estábamos preparando el terreno y estábamos empezando la estrategia y la táctica para la ejecución, esa ejecución iba a ser pagada ya con préstamo, pero todo lo demás lo hicimos, ya no le costaba al gobierno.”<sup>32</sup>*

En el contexto de crisis económica en que se encontraba el país a inicios de los noventa, la posibilidad de contar con liquidez financiera, como el que podía provenir de un préstamo, era una oportunidad deseada en todos los sectores gubernamentales. La disponibilidad de recursos podía permitir tomar decisiones y actuar 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 cosa, como la evaluación de los*

---

<sup>32</sup> Ídem.

*aprendizajes, como la distribución de materiales, como el programa de capacitación docente, [...]*<sup>33</sup>

En la elaboración del DGE participaron diversos equipos de investigadores nacionales, asociados a universidades, centros de investigación y ONGs, los cuales tenían sus propios enfoques respecto a los problemas que afrontaba el sistema educativo.<sup>34</sup> Pero también estuvieron incluidos algunos representantes de organismos internacionales, con diversos niveles de experiencia en términos de asistencia técnica sectorial (BM, PNUD, UNESCO, etc.).

*[...] este diagnóstico [fue] hecho por personas muy diversas, digamos, de ideologías diversas, no fue una ideología más neoliberal solamente, sino diversos grupos, por ejemplo, Educa, el IPP, o sea, más hacia la izquierda, también participaron del diagnóstico y las recetas que ya tenía el Banco Mundial para América Latina, entonces ocurre una fusión de esos elementos y [dos años más tarde] nace el MECEP [...]*<sup>35</sup>

## 2.2. Explicitando los ejes del cambio sectorial

---

<sup>33</sup> Entrevista a César Guadalupe (30.03.2015).

<sup>34</sup> Una breve expresión recogida en la entrevista aplicada a Luisa Pinto (01.07.2015) tal vez sintetiza 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.

<sup>35</sup> Entrevista a Martín Vegas (23.03.2015).

El foco de atención del DGE fue, entonces, la educación primaria. Su resumen ejecutivo y los trece estudios elaborados en ese marco dieron cuenta de sus principales problemas.<sup>36</sup> Para su ejecución fueron convocados algunos equipos de investigadores (conformados por personal tanto de planta del MED como 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) 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). La Pontificia Universidad Católica del Perú concentró su aporte en torno a calidad y eficiencia interna del sistema educativo. El Instituto de Pedagogía Popular (IPP) 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).<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Como se mencionó en una nota a pie de página anterior, el DGE implicó abordar siete áreas temáticas clave, pero en el caso de las áreas de currículo y calidad y eficiencia interna hubo una subdivisión interna alrededor de tópicos más específicos (tres en el primer caso y cinco en el segundo caso) que implicó la elaboración de sus correspondientes informes.

<sup>37</sup> Cuenca advierte, en la entrevista realizada en el marco de esta investigación (25.06.2015), que a pesar de las diferencias de principios políticos y programáticos que tenían las instituciones (internacionales y nacionales) convocadas respecto a la educación pública, fue posible que trabajasen en un mismo esfuerzo porque había necesidad de revertir la situación en que se encontraba el sector, especialmente la calidad de la educación primaria:

*“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 creer que todos estos grupos tan distintos, con posiciones políticas, técnicas, lógicas, racionalidades distintas se reúnan? Y fue que todos cayeron en la idea de mirar calidad de esta manera particular.”*

De acuerdo a su resumen ejecutivo (MED, 1993.b: 7), 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 en el mismo eran altos a inicios de dicha década, lo cual contrastaba con las diferencias existentes 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), lo cual era reflejado de mejor manera en el salario de los docentes y en la inversión pública en infraestructura y materiales educativos. Aquí también se integró 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 basan 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), en general, situación que tenía diferencias importantes cuando se discriminaba por área de residencia y tipo de gestión de las escuelas. Entre las causas propuestas para tal problemática estaban: la aplicación de una metodología estándar de enseñanza en contextos culturales heterogéneos, la ausencia de acceso frecuente a 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 así como 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, resumidos en los párrafos anteriores, el resumen ejecutivo planteó una apuesta programática para el sector educación (quinto capítulo). La propuesta integraba el mejoramiento de algunos inputs clave, 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.<sup>38</sup>

Los resultados del DGE definieron la posterior agenda de modernización del sector.<sup>39</sup> Visto desde la ciencia política, este documento constituyó un “focusing event” (Birkland, 2011: 179 - 183) 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.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Para mayor detalle al respecto, revisar la sección C del quinto capítulo (MED, 1993.b: 65-67).

<sup>39</sup> En el análisis propuesto por Cuenca (2013: 25) sobre la política educativa de los años noventa, especialmente en relación con la funcionalidad del Diagnóstico General de la Educación, dicho autor enfatiza el carácter programático de dicho documento. A partir del diagnóstico fueron definidas las prioridades que tenía que asumir el MED.

<sup>40</sup> El DGE definió los problemas claves de la educación peruana. A partir de su presentación y difusión, la atención pública fue dirigida hacia la calidad de la educación. Como todo “focusing event”, el DGE constituyó un evento inusual, es decir, novedoso, que concentró la atención hacia un conjunto de temas que, si bien estuvieron latentes dentro de la agenda sistémica (Peters, 2015), fueron actualizados y asumidos por la agenda institucional, es decir, por el mismo MED. En su sexto capítulo, Birkland (2011) desarrolla una argumentación amplia sobre el proceso de establecimiento de agenda. Se recomienda su revisión.

## Tercer Capítulo

### Estableciendo prioridades programáticas

(1993 - 1995)

La calidad de la educación primaria fue el principal problema que intentó ser resuelto por medio del Proyecto MECEP – BM. Durante su proceso de diseño y aprobación, este proyecto integró a la evaluación del rendimiento escolar como una herramienta de gestión, aunque sobre ella no hubo discusión pública abierta. En este capítulo son descritas las circunstancias más importantes de este proceso de establecimiento de agenda.<sup>41</sup>

#### **3.1. Abonando a favor de la evaluación**

El DGE definió un conjunto de prioridades educativas nacionales, las cuales podían ser sintetizadas alrededor de la calidad de la educación, especialmente en la educación primaria. Ocurrió, entonces, un cambio en el eje de

---

<sup>41</sup> A la base del caso que se desarrolla a continuación, está asumido el enfoque que propone Birkland (2011: 170) para entender el proceso de establecimiento de agenda: *“Agenda setting is the process by which problems and alternative solutions gain or lose public and elite attention”*.

preocupación sectorial: de un énfasis puesto en cobertura educativa se pasó al de la calidad de la educación.<sup>42</sup>

*“[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 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.”<sup>43</sup>*

Dicho tipo de lectura no solo provenía desde fuera del sector. También algunos de los funcionarios que participaron durante la década de los noventa

---

<sup>42</sup> Manuel Iguíñez (01.07.2016) 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 [...]”

<sup>43</sup> Entrevista a Hugo Díaz (07.07.2015).

en los esfuerzos de modernización del sector compartían dicha opinión: el foco de atención sectorial comenzó a moverse hacia el análisis de lo que aprendían los estudiantes, hacia la calidad de los aprendizajes.

*“[...] la evaluación ingresa después de conocer el diagnóstico, después de haber tantos debates y de comentar de que uno de los criterios [...] la cobertura ya estaba siendo alta [...] especialmente en la básica, en la educación primaria, entonces se empieza a pensar: “ya, está bien, hay mayor cantidad de alumnos en los colegios, pero ¿qué están aprendiendo?, cómo lo están aprendiendo? [...] entonces, cuando se dice ¿qué están aprendiendo?, ahí viene la calidad de los aprendizajes, entonces [...] creo que todo estaba preparado como para que realmente fluyese esta decisión de la alta dirección, porque todos los debates del diagnóstico, todas las opiniones del personal interno del ministerio, los funcionarios y también los especialistas y las opiniones de las personas de afuera, de las instituciones privadas, el Banco Mundial con sus especialistas, entonces, todo fluía [hacia la calidad de la educación].”<sup>44</sup>*

La atención puesta en la evaluación del rendimiento escolar en dichos años estaba vinculada directamente con la priorización de la calidad de la educación. La primera estaba condicionada por la segunda. La evaluación del ren-

---

<sup>44</sup> Entrevista a María Esther Cuadros (08.07.2015).

dimiento escolar constituía, entonces, una alternativa de respuesta que contribuía a la resolución del problema priorizado. Sola, desconectada de la mejora de la calidad de la educación, no tenía sentido. Tal como lo sostiene Birkland (2011: 168-201), todo proceso de establecimiento de agenda está compuesto no solo de un conjunto de problemas que requieren la atención del gobierno y de los grupos que tienen poder, sino también de un abanico específico de alternativas de solución.<sup>45</sup>

En base a los resultados del DGE, la atención política 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. 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 (ya que en base al préstamo iba a estructurar e implementar una alternativa específica de solución y así lo hizo), esta fue consolidada como una política pública.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> En el capítulo 6 de su libro, Birkland desarrolla una aproximación teórica para entender el establecimiento de agenda, el poder y los grupos de interés. Concretamente define que (página 170):

*“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.”*

<sup>46</sup> 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 propone la forma en que Dye entiende una política pública (página 15):

*“[...] what government chooses to do or not to do [...]”*

De acuerdo al análisis que plantea Lasswell (1958), mientras dicha política pública tenía como objetivo (policy goal) el mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes, es decir, la elevación de la calidad de la educación, uno de los muchos instrumentos (policy means) con los que tenía pensado el sector educación alcanzar dicho objetivo era la evaluación del rendimiento escolar.<sup>47</sup>

La propuesta de inclusión de la evaluación de rendimiento escolar dentro de las prioridades del sector educación puede ser rastreada de manera diferenciada en los diversos documentos que componen el DGE, pero es mucho más nítida en la 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 evaluación educativa.

*“[...] no hay experiencia en evaluación [...], hay que repetirlo, la evaluación no es parte de la política nacional desde, probablemente, desde la muerte de los inspectores que debe ser al final del gobierno de Belaunde.”<sup>48</sup>*

---

<sup>47</sup> Tal como se presentará en el capítulo final de este estudio de caso, la evaluación del rendimiento escolar constituía 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.

<sup>48</sup> Entrevista a Juan Fernando Vega (23.03.2015).

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 actores involucrados en la elaboración del mismo. Fue un aporte específico de quienes tuvieron la responsabilidad directa de redactar las dos versiones del resumen ejecutivo.<sup>49</sup>

Según el desarrollo conceptual planteado por Peters (2015: 70-72) sobre cómo un problema (issue) 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 y económica quien define qué asuntos (issues) ingresan a la 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.

Tomando en cuenta lo afirmado en el párrafo anterior, 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

---

<sup>49</sup> 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).

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.”<sup>50</sup>

Desde diversos ángulos hay una percepción común respecto a cómo era definida la agenda a lo largo de los años noventa: los organismos internaciona-

---

<sup>50</sup> Este extracto proviene de la entrevista aplicada a Sinesio López (03.06.2015) sobre los procesos de establecimiento de agendas en el país, oportunidad donde fue discutido el caso de la inclusión de la evaluación del rendimiento escolar dentro del Ministerio de Educación. En dicho marco, S. 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 [...].”*



les eran quienes 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.

*“[...] efectivamente, la agendación de políticas en los años 90 venía de afuera, o sea, no había una agenda interna, yo creo que eso empieza a cambiar con la transición democrática [...]”<sup>51</sup>*

En el sector educación, la heteronomía en cuanto a la determinación de prioridades estaba condicionada por el préstamo a ser otorgado por el BM.<sup>52</sup> A inicios de los años noventa, 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.

*“[...] 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*

<sup>51</sup> Entrevista a Martín Vegas (23.03.2015).

<sup>52</sup> En este contexto es pertinente una expresión dada por Sinesio López (03.06.2015) en el marco de la referida entrevista:

*“[...] todo lo que hubo de positivo en el fujimorismo [...] todo eso viene por presión de los organismos internacionales.”*

*fin, se usara de alguna forma, entiendo que no muy claramente definida [...].*<sup>53</sup>

El establecimiento de la agenda en torno a 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 operacionalizada a partir del préstamo del BM al gobierno peruano (en el marco del Proyecto MECEP - BM).

Fueron varias las evidencias que se dieron alrededor de la crisis que la educación, especialmente la educación 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: son decisiones consientes, es decir, basadas en evidencias, y son decisiones que provienen del gobierno, o sea, desde quienes tienen capacidad de decidir y actuar (Howlett, 2011: 15).

---

<sup>53</sup> Entrevista a Santiago Cueto (01.04.2015).

Si bien el DGE fue formulado como un documento de investigación (cuantitativa y cualitativa) 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 participantes del sistema educativo.

De acuerdo a Peters (2015: 69-70), cualquier proceso de instalación de un problema determinado dentro de una agenda sectorial hace uso de elementos estratégicos, tales como símbolos, analogías, ideales, etc. Estos elementos tienen como finalidad la persuasión, es decir, el convencimiento respecto a la importancia de la priorización y atención del problema. En este estudio de caso, los ideales de modernización y profesionalización del sector 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 en todo proceso de establecimiento de agenda (Peters, 2015: 68): por un lado, la *internacionalización* de políticas sectoriales, que en el caso de los primeros años de la década de los noventa co-

responde a aquellas corrientes que fomentaban la medición de resultados educativos (inspirados no sólo en Jomtien, sino en programas de intervención de diversas fuentes multilaterales, como el BM), y, por otro lado, la ausencia de capacidades nacionales y/o debilidad institucional del sistema político.

A principios de los años noventa, alrededor de la evaluación del rendimiento escolar ocurría una ola de internacionalización. En América Latina varios países comenzaron a prestar atención a lo que hacía Chile, Costa Rica, México y Colombia en términos de evaluación en el campo educativo. 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 correspondientes de la política. Yo creo que era una cosa que se venía, yo creo que vino fortísimo [...]”<sup>54</sup>*

---

<sup>54</sup> Entrevista a Patricia Arregui (06.04.2015).

De acuerdo al testimonio de algunos de los que participaron en la gestión del MED durante los años 1994 y 1995, la inclusión de la evaluación del rendimiento escolar dentro del conjunto de prioridades del sector 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 también mucho antes, cuando fue concluido el DGE, especialmente en la última versión de su resumen ejecutivo.<sup>55</sup>

*“[...] 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, digamos, de la evaluación, de generar unidades de evaluación que permitieran tomar la temperatura, digamos, cuáles eran los resultados educativos [...]”<sup>56</sup>*

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.

---

<sup>55</sup> La última 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 evaluación del rendimiento escolar dentro del conjunto de prioridades recomendadas para el sector en los siguientes años.

<sup>56</sup> Entrevista a Flavio Figallo (26.03.2015).

*“[...] el tema de la evaluación de rendimiento escolar nace no del Perú, sino nace de las recomendaciones del Banco Mundial porque ya era un proceso que estaba empezando a ocurrir en varios [países], o sea, en el mundo, con las pruebas TIMMS que eran las primeras que hubo y en América Latina también se crea el laboratorio de evaluación, ¿no?, entonces es desde ahí que aparece.”<sup>57</sup>*

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.”<sup>58</sup> “Era absolutamente parte de una agenda global”.<sup>59</sup>*

Otros actores sociales tenían una lectura distinta sobre el proceso de inclusión de la evaluación del rendimiento escolar dentro de las prioridades del sector: fue resultado de una decisión soberana. Fueron los propios representantes legítimos del MED quienes estimaron la conveniencia de su inclusión y así actuaron.

---

<sup>57</sup> Entrevista a Martín Vegas (23.03.2015).

<sup>58</sup> Entrevista a Patricia Arregui (06.04.2015).

<sup>59</sup> Entrevista a Livia Benavides (06.04.2015).

*“[...] ingresó mucho en el debate esta idea [de la evaluación del rendimiento escolar] y, bueno, finalmente por la decisión del Ministro y de la Viceministra, básicamente, es que se decide que entre los componentes a trabajar, luego ya de haber conocido este diagnóstico, uno de los componentes a trabajar [...] era la medición de calidad [...] es la Alta Dirección, el Ministro y la Viceministra, ellos toman la decisión y todas las demás instituciones apoyan.*

*¿Estamos hablando, en ese entonces, del señor Dante Córdova?*

*De Dante Córdova y de Esther Gago.*

*Cuando todavía el Ministerio tan solo tenía una Viceministra.*

*Una Viceministra, nada más, así es.<sup>60</sup>*

Pocos argumentos fueron verbalizados públicamente relacionados con la inclusión de la evaluación del rendimiento escolar dentro de las prioridades sectoriales. Más era una especie de interés de no estar atrás, es decir, en la cola en relación con los demás países de la región, respecto a la implementa-

---

<sup>60</sup> Entrevista a María Esther Cuadros (08.07.2015).

ción de mecanismos que expresaran modernización del sistema educativo.

“Era una corriente. Una corriente.”<sup>61</sup>

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

*“[...] no entró fácilmente, 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, y después, entonces, cuando llegó Ferradas al Ministerio, que era, quizás él fue el que más empujó a que esto sucediera de esa manera, dentro del ministerio, pero él era consejero, no tenía un puesto, pero la viceministra le tenía mucha confianza.”<sup>62</sup>*

---

<sup>61</sup> Ídem.

<sup>62</sup> Entrevista a Ernesto Cuadra (25.06.2015).



### 3.2. Definiendo la discusión pública

En la primera mitad de los noventa, en el país no había especialistas en evaluación educativa. La discusión pública sobre educación giraba, en ese entonces, en torno a currículo, materiales educativos, financiamiento del sector educación, capacitación, etc., temas todos que fueron integrados dentro del DGE.

Alrededor de estos tópicos era profusa la producción y más o menos amplia la relación de especialistas con distintos perfiles profesionales de origen (profesores, sociólogos, economistas, abogados, antropólogos, etc.). Cada quien trataba de aportar a la discusión general sobre la calidad de la educación desde tópicos específicos. Pero sobre evaluación del rendimiento escolar, “[...] no había especialistas en el tema, no solamente en el Ministerio, sino en el país, no existía [debate].”<sup>63</sup>

*“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, o sea, no había el ruido que empezó a ha-*

---

<sup>63</sup> Entrevista a María Esther Cuadros (08.07.2015).

*ber, por ejemplo, desde el 2003 cuando se publican los primeros resultados [...].<sup>64</sup>*

Hacia fines de 1993 fueron presentados los resultados del DGE y los siguientes dos años fue diseñado el proyecto MECEP - BM y aprobado su respectivo préstamo. Durante todo ese tiempo no hubo discusión pública sobre los supuestos que están a la base de una evaluación de rendimiento escolar y las implicancias de la misma.<sup>65</sup> 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 aseverar 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 habían 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*

---

<sup>64</sup> Entrevista a César Guadalupe (30.03.2015).

<sup>65</sup> “¿Pero quién se resistió?, ¿hubo resistencia?” fue la expresión empleada por Carmen Montero (26.06.2015) cuando fue entrevistada sobre el proceso de establecimiento de agenda sobre la evaluación del rendimiento escolar en el marco del Proyecto MECEP – BM. Dicha expresión sintetiza la ausencia de reacción, de debate que ocurrió en ese entonces.

*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 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.”<sup>66</sup>*

A nivel local, tan solo una institución 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

---

<sup>66</sup> Entrevista a Hugo Díaz (07.07.2015).

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.

*“[...] 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 intermediario de muchas propuestas del banco con la política educativa nacional.”<sup>67</sup>*

Por medio de una de sus investigadoras principales, quien participó dentro de diversas iniciativas regionales y globales en torno a evaluación educativa, dicho centro de investigación fue asumido como referente local y mentor institucional en relación con este campo de especialización educativa.<sup>68</sup>

*“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*

<sup>67</sup> Entrevista a Luisa Pinto (01.07.2015).

<sup>68</sup> En el análisis que plantea César Guadalupe (30.03.2016) sobre este tema relativiza la contribución de PREALC – UNESCO: “[...] la red de PREALC [en ese entonces] ayuda a contactarnos con la gente que sabe de estos temas en la región, pero yo creo que la asesoría, el apoyo, la mentoría de GRADE es más por GRADE que por PREALC. No sé si me equivoco, pero esa es mi impresión.”

*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 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 [...].”<sup>69</sup>*

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

*“El SUTEP en esa década, en realidad, hizo una negociación con el gobierno, o sea, más allá del discurso, obviamente en cuanto al discurso, ideología, no podía transar con el gobierno de ese entonces, pero sí, digamos, hubo una suerte de transacción interna para que en función de determinados privilegios que se les mantenía a ellos, tuvieran un rol crítico, pero no muy activo y fundamentalmente sus demandas eran más*

---

<sup>69</sup> Entrevista a Martín Vegas (23.03.2015).

*de carácter reivindicativo, de remuneración, de por qué los profesores solo estaban contratados, de que había que respetar la ley del profesorado, el aumento salarial porque, como estaba congelada la ley, todo dependía en realidad del gobierno, entonces no tomaba tanto estos aspectos.”<sup>70</sup>*

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 [...].”<sup>71</sup>* 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.

*“[...] 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 [...].”<sup>72</sup>*

---

<sup>70</sup> Ídem.

<sup>71</sup> Entrevista a Patricia Arregui (06.04.2015).

<sup>72</sup> Entrevista a Luisa Pinto (11.07.2015).

Mientras ocurría el proceso de diseño y aprobación del proyecto MECEP - BM, GRADE constituyó 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.

*“[...] GRADE fue una institución que contribuyó bastante a vender la idea de la evaluación porque GRADE [...] trabaja muy de cerca con el PRELAC y la persona representativa del PRELAC, encargada de trabajar por parte de ellos todo lo que es evaluaciones, estándares, era una peruana, era Patricia Arregui, es porque hasta ahora sigue, entonces, ella hace mucho por vender la idea aquí en el Perú y por ayudar a formar, a entrenar gente.*”

*¿Qué cosas concretas, [...], qué prácticas, qué estrategias utilizó para ayudar a que esto se asentara?*

*Bueno, lo primero es que ella y GRADE, en general, se encargaron de hacer mucha difusión de información sobre el tema [...] de todas las experiencias que había en América Latina sobre evaluación, sobre la idea*

*de los estándares [...] ellos consiguen también de que los funcionarios que trabajan [en el MED] puedan asistir a varios eventos.*<sup>73 / 74</sup>

Hubo personas y organizaciones claves que 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.*<sup>75</sup>

El escaso y focalizado debate que ocurrió, en ese entonces, alrededor de la evaluación del rendimiento escolar, 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: 15-28).<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Entrevista a Hugo Díaz (07.07.2015).

<sup>74</sup> En el contexto de la entrevista, el término “vender” fue utilizado como sinónimo de ayudar a instalar la evaluación del rendimiento escolar dentro del sector educación y en la sociedad civil, en general. Como puede percibirse, GRADE tuvo no sólo una participación importante en el proceso de establecimiento de agenda aquí estudiado, sino también en el diseño e implementación de dicha decisión pública tiempo después. Este tipo de actuación institucional en relación con la definición de decisiones públicas a nivel nacional podría ser objeto de otra investigación.

<sup>75</sup> Entrevista a Ernesto Cuadra (25.06.2015).

<sup>76</sup> Dicho autor es contundente al afirmar que la formulación de toda decisión pública constituye un proceso de resolución de problemas: “[...] *policy-making is viewed as an instrumental problem-solving activity, one*



### 3.3. Preparando las condiciones para un cambio

De acuerdo al testimonio de algunas personas que estuvieron involucradas directamente en la etapa de formulación del Proyecto MECEP - BM, financiado mediante préstamo, mientras esta institución multilateral estaba representada de manera permanente por un funcionario que acompañó el proceso, incluso desde su antecedente inmediato (la preparación y presentación del DGE), de parte del MED no había necesariamente 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 dicha iniciativa.

*“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 consulto-*

---

*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.” (página 18)*

*res [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...”<sup>77</sup>*

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 propuso evidencias que fundamentaban la adopción de una perspectiva moderna del mismo, mientras el personal de planta del MED, es decir, los funcionarios que tenían contrato continuo<sup>78</sup>, abogaban por mantenerlo tal como estaba, los nuevos especialistas sectoriales, venidos de ONGs, mundo académico y organismos internacionales, argüían a favor de su modernización.

*“[...] para definirlo de alguna manera, el Ministerio de Educación estaba vacío cuando nosotros llegamos, ¿no?, cuando nosotros nos hacíamos cargo de estas actividades, por lo tanto, la primera prioridad era constituir los equipos, y los equipos que tenían que ver con, como te decía, con materiales, con currículos, con capacitación de docentes [...] y el*

---

<sup>77</sup> Entrevista a Juan Fernando Vega (23.03.2015).

<sup>78</sup> Dentro de la jerga de esa época, no sólo el personal de planta, sino toda posición que estuviera anclada en la concepción tradicional del sector educación, era denominada “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”.

*equipo de primaria y el equipo de inicial son los equipos que son primeramente favorecidos [...]*<sup>79</sup>

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) dentro del diseño del Proyecto MECEP 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.

*“[...] ¿quién incorpora el currículo al proyecto del banco? A mi juicio Perú, no es el banco, al banco no le interesa el componente currículo y junto al componente currículo, sin embargo, entra el componente medición porque si vas a colocar más plata en currículum mide el impacto.”*<sup>80</sup>

Esta manera de plantear la inclusión del componente de evaluación del rendimiento escolar dentro del Proyecto MECEP 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

---

<sup>79</sup> Entrevista a Flavio Figallo (26.03.2015).

<sup>80</sup> Entrevista a Juan Fernando Vega (23.03.2015).

con préstamos asignados al 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 los 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 [...]”<sup>81</sup>*

Es importante recordar que a inicios de la década de los noventa, el BM ya había publicado dos estudios relacionados con este tópico.<sup>82</sup> En uno de ellos (Horn & 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.<sup>83</sup> En el otro estudio (Larach & Lockheed, 1992), son presentadas las lecciones aprendidas del

---

<sup>81</sup> Entrevista a Walter Twanama (13.03.2015).

<sup>82</sup> 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. Este aspecto será discutido en el siguiente capítulo.

<sup>83</sup> Es importante advertir aquí que el estudio realizado por Horn & al (1991), si bien identifica buenas prácticas en la experiencia de los sistemas de evaluación analizados, provee también recomendaciones importantes a tomar en cuenta, tales 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 diseminación 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, etc.

BM en relación con 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 Banco Mundial radicado en Perú elaboró un reporte evaluativo sobre el proyecto de préstamo que estaba en su etapa final de elaboración (World Bank, 1994).<sup>84</sup> En dicho documento fueron sintetizados los hallazgos de tres misiones previas (realizadas en Noviembre de 1993 y Enero y Abril de 1994) y puntualizadas algunas recomendaciones relacionadas con la operación futura del préstamo.

En relación con la evaluación del rendimiento estudiantil, la principal recomendación fue básicamente tomar en cuenta las lecciones aprendidas provenientes 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, etc. (World Bank, 1994: 12).

---

<sup>84</sup> Dicho reporte evaluativo representa un ejercicio de análisis (previo a la aprobación formal) de la pertinencia y coherencia lógica y temporal de la propuesta de intervención (proyecto) a ser financiada mediante el préstamo que el World Bank iba a conceder al Gobierno Peruano para el sector educación. En lenguaje moderno de gestión, dicho proceso constituyó un evaluability assessment.

Mientras el BM lideraba el proceso de diseño del Proyecto MECEP y 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.

*“[...] el banco lo que trae es conocimiento global y, entonces, de alguna manera lo logra apalancar, entonces, [...] el apalancamiento en aquel momento fue un apalancamiento de decirle al gobierno: “mira, hoy día tú quieres salir al mundo, parte de salir al mundo es que no te encierres tú y no cierres tu información” y entonces ese era un poco el apalancamiento, ¿cómo vas a salir al mundo?, entonces, yo te ayudo, nosotros ayudamos a pagar los viajes de gente que venía para contar cómo era la historia de ellos, también pagamos en aquel momento muchas capacitaciones [...] fueron a múltiples lugares, todo eso era financiado por nosotros, digamos, de alguna manera, desde un punto de vista de diálogo de política y desde un punto de vista, también, de “yo te ayudo para que tú logres implementar tu política”, ¿no?”<sup>85</sup>*

Como puede percibirse de lo descrito, el proceso de establecimiento de agenda en torno a la evaluación del rendimiento escolar en el país estuvo pro-

---

<sup>85</sup> Entrevista a Livia Benavides (06.04.2015).

movido por un conjunto específico de actores sociales, en medio de un contexto de gradual modernización sectorial (beneficiado por la disponibilidad de recursos provenientes del préstamo). Tal como Birkland (2011: 196) lo afirma, 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 sólo 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 (Banco Interamericano de Desarrollo - BID y Gobierno Alemán - KFW/GTZ, por ejemplo).

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: 11-14), Dante Córdoba, en su calidad de Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Educación, expuso ante el Congreso de la República el plan quinquenal del Sector Educación (1995 - 2000)<sup>86</sup>, hacia fines de Agosto de 1995.

En dicha alocución oficial explicó que el plan quinquenal tenía como una de sus líneas estratégicas de política el establecimiento de un sistema de me-

---

<sup>86</sup> 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, educación para todos y educación concordante con la realidad (Pérez, 1995: 11 - 12).



dición de la calidad educativa. Asimismo especificó que la implementación del mismo iba a ser por medio del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP) que había sido establecido al interior del MED.

La creación oficial de la entidad técnica responsable del mencionado sistema, denominada Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC), fue posible por medio de su incorporación formal dentro del nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MED, publicado siete meses después (Marzo de 1996).<sup>87</sup>

### **3.5. Especificando la evaluación dentro del cambio**

En el reporte evaluativo del préstamo elaborado por el 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: a) mejorar las condiciones de enseñanza en las aulas de educación primaria, b)

---

<sup>87</sup> Por medio del Decreto Supremo Nro. 002-96-ED (01 de Marzo de 1996) fue aprobado el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación. Esta Unidad de Medición de Calidad Educativa formaba parte de la Oficina de Planificación Estratégica y Medición de Calidad Educativa, la cual era un órgano dependiente del Vice Ministerio de Gestión Institucional. En las anteriores versiones de ROF aprobadas en los años noventa (R.M. 0240-92-ED y D.S. Nro. 004 -93-ED) no había ninguna entidad ministerial similar.

fortalecer la gestión de las escuela pública, c) mejorar la capacidad de planificación, monitoreo y gestión a nivel central, departamental y local, d) mejorar la infraestructura educativa (World Bank, 1994: 13).<sup>88</sup>

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 llegaba a ser 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 sub componente de establecimiento de un sistema nacional de evaluación para el monitoreo de la calidad de la educación (World Bank, 1994: 19).

De acuerdo a dicho documento, la formulación del sub componente de sistema nacional de evaluación venía a cubrir un vacío institucional importante: la falta de experiencia evaluativa del rendimiento de los estudiantes.<sup>89</sup> 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 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MED,

---

<sup>88</sup> Traducción propia.

<sup>89</sup> 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 (procesos decisionales) en base a evidencias objetivas como las que podían ser reportadas por un sistema de evaluación del rendimiento escolar.

aprobado a inicios de 1993 (D.S. 004-93-ED) disponía que la Dirección General de Evaluación<sup>90</sup> 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 inmediatamente posteriores.<sup>91</sup>

Según el mencionado reporte evaluativo del proyecto, elaborado por personal del BM hacia fines de 1994, el sub componente 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 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.<sup>92</sup>

Así como dicho documento especificaba que la evaluación iba a ser de carácter muestral, también definía tanto las materias en que iban a ser evalua-

---

<sup>90</sup> En ese entonces, la Dirección General de Evaluación dependía directamente de la Dirección Nacional de Supervisión y Evaluación Educativas, la cual, según dicho reglamento, estaba supervisada directamente por el Vice Ministro de Educación.

<sup>91</sup> Sin embargo, doce años antes (1981), sí hubo un ejercicio de medición del rendimiento de los estudiantes, el cual fue realizado por el mismo Ministerio de Educación entre estudiantes del último grado de educación primaria y fue denominado: Diagnóstico del Rendimiento Académico de los Educandos del Sexto Grado de EBR (MED, 1993: 28). Los resultados de dicho operativo daban cuenta, ya en ese entonces, de la situación crítica del rendimiento de los estudiantes.

<sup>92</sup> Traducción propia.

dos los estudiantes: matemática, lenguaje, ciencias naturales y ciencias sociales, como también los grados del nivel primario que iban a participar: cuarto y sexto (World Bank, 1994: 22).

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 (World Bank, 1994: 23).

## Cuarto Capítulo

### Haciendo arreglos al interior del sector

(1995 – 1996)

#### 4.1. **Recomponiendo 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 tener los 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.

*[...] yo entro al Ministerio hacia fines del año 94, yo entro, digamos, casi a construir la oficina de planificación que ya se había creado, había una*

*estructura, un nuevo ROF, digamos, y entonces había aparecido en este ROF la oficina de planificación o PLANMED, que le llamábamos en ese entonces, y yo llego para trabajar en el tema de programación, todo lo que tenía que ver con programación [...] un poco la tarea ahí fue ir construyendo [...] llegar a construir los equipos para desempeñar esas diferentes tareas con los recursos del MECEP y con los recursos del tesoro público, en algunos casos, otras fuentes de cooperación y, eventualmente, el Banco Interamericano que vino después [...]*<sup>93</sup>

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.

*"[...] la decisión fue que había que armar una unidad de evaluación porque, en verdad, no existía, o sea, esta como unidad de evaluación no existía, no existía una unidad de medición de la calidad de la educación, ni evaluación de la calidad, no había nada, el ministerio no tenía, con decirte, que no habían estadísticas, entonces, por eso es que hubo un censo con esa donación [la utilizada para realizar el DGE] ese censo*

---

<sup>93</sup> Entrevista a Flavio Figallo (26.03.2015).

*nos dio, por lo menos, una estadística inicial, no fina, porque tú sabes que los números en educación nunca han sido finos, es más, yo recuerdo a Pedro Orihuela, que era el Director de Estadística, que decía que cuando se fue el gobierno aprista, él llegó a su oficina y la gente se iba con los volúmenes de estadística a su casa y que no tenía estadística [...].”<sup>94</sup>*

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 posibles de solución a los problemas del sistema educativo. Ello fue mucho más grave en relación con el sub componente de evaluación incluido en el mismo proyecto. La ausencia de capacidad técnica al respecto, en general, tanto fuera como dentro del mismo MED, conducía a que ni hubiera cuestionamientos ni propuestas alternativas. Tan solo unas pocas personas, las vinculadas con espacios académicos y de investigación, eran las que contaban con algunos referentes sobre evaluación educacional.

*“¿Recuerdas si en esa época, en los años 94 y 95 había discusión pública?, ¿había gente que discutía acerca de la pertinencia de incluir un componente de evaluación dentro del proyecto MECEP - BM?*

---

<sup>94</sup> Entrevista a Virginia Cachay (10.04.2015).

*Yo creo que era más a nivel académico [...] yo no sé si los políticos y los funcionarios que estaban metidos en el tema estaban conscientes de eso, yo creo que no, yo creo que esta fue una iniciativa que se había hecho mucho con la burocracia que no conocía que era lo que se buscaba, yo no sé si al interior del ministerio, en algún momento, porque el ministerio, como sabrás, también se redujo de tener como 4 mil, 5 mil empleados, a tener 800, y yo no sé si en ese recorte se fueron las personas que sabían de calidad o de medición de la calidad, yo no creo porque, en verdad, si hubiera habido una unidad de medición, hubiera sido rescatable, [ante dicho vacío] la unidad se tuvo que formar, no había nada [...]*<sup>95</sup>

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), mayor discusión pública (no necesariamente especializada) hubo cuando debieron ser publicados los resultados de la primera evaluación nacional (realizada en 1996) y de la primera evaluación internacional donde Perú participó (LLECE). Si bien finalmente no fueron dados a conocer públicamente dichos resultados, fueron levantadas preguntas y fue-

---

<sup>95</sup> Ídem.



ron desarrollados debates, situación que no ocurrió cuando apenas dos o un año antes estaba definiéndose la decisión de evaluar.

*“Todo esto era muy nuevo en la época, yo no recuerdo que hubiera mayor discusión, en todo caso había mucha crítica al gobierno por tomar evaluaciones, llegar a resultados y no querer publicarlos después. Las discusiones técnicas, yo diría, han venido después, no recuerdo que hubiera mayor motivación o interés de los grupos que estás mencionando (Foro Educativo, SUTEP, centros de investigación u ONGs) porque hubiera o porque no hubiera evaluación [...] yo no los recuerdo como actores particularmente interesantes [en relación con la evaluación del rendimiento escolar en ese momento].”<sup>96</sup>*

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 reglamento de organización y funciones (ROF) fue establecido. La estructura institucional del MED fue modificada y, en ese marco, así como es creada una entidad a cargo de la evaluación del rendimiento escolar, también son definidas otras que antes no habían existido.

---

<sup>96</sup> Entrevista a Santiago Cueto (01.04.2015).

*“A mediados de 1996 se establece un nuevo ROF, ¿era necesario?, ¿era pertinente?”*

*Bueno, o sea, no solamente había que pensar en una forma de organización de un ministerio que había que reconstruir, eso era una cosa, la vieja organización del ministerio, digamos, estaba inoperativa e inexistente, la creación de la oficina de planificación también significaba, digamos, una cosa que no había existido en esa forma, anteriormente, había existido una organización previa, si mal no recuerdo, que no había funcionado, entonces quería hacerse algo más operativo y en la creación de PLANMED se discute el tipo de unidades que tienen que estar y ahí aparece, se decide, digamos, si entra presupuesto o no, porque el presupuesto no entra, entra programación, pero no entra presupuesto, o sea, como una visión de PLANMED, ¿no?, pero sí entra, digamos, el tema de estadística, sí entra el tema de sistemas de información, sí entra el tema de una unidad de evaluación más en el sentido de evaluación, seguimiento y de monitoreo y la unidad prospectiva que aparece, también, ahí, en la idea de comenzar a mirar a más largo plazo, además de la unidad de programación que, ahí aparece, si se quiere, o sea, ahí ya está presente la semilla de lo que iba a ser, digamos, el Programa MECEP.”<sup>97</sup> / <sup>98</sup>*

---

<sup>97</sup> Entrevista a Flavio Figallo (26.03.2015).

<sup>98</sup> El Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP) era un mecanismo de gestión al interior del MED distinto al Proyecto MECEP – BM. Dicho mecanismo estaba abocado a contri-

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 la década de los noventa.

Por ejemplo, Oliart (2011: 81), si bien destaca que el Proyecto MECEP - BM estuvo definido básicamente en torno a tres ejes principales: descentralización educativa, materiales educativos y capacitación docente, califica que “[...] *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.

#### 4.2. Configurando la institucionalidad a cargo

---

buir con el mejoramiento de la educación, en su totalidad, no solo educación primaria. Reunía los recursos provenientes de cooperación bilateral y multilateral junto con los recibidos del erario nacional.

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 Reglamento de Organización y Funciones (ROF, en adelante).

Dicho documento normativo suele estar avalado por medio de o bien un Decreto Supremo (DS), rubricado por el Presidente de la República y Ministro del sector, o bien una Resolución Ministerial (RM), firmado tan solo por el Ministro correspondiente.

Durante el período de tiempo comprendido en este estudio de caso (1992 - 1996), fueron aprobados tres ROF directamente relacionados con este ministerio:<sup>99</sup>

- ROF del MED aprobado mediante Resolución Ministerial Nro. 0240-92-ED el 10 de Marzo de 1992 (ROF - 1992, de ahora en adelante).

---

<sup>99</sup> Hay que distinguir lo siguiente: durante esos años (al igual que ahora), el MED tenía algunas entidades adscritas, las cuales gozaban de cierto nivel autonomía, cuya estructura y definición de responsabilidades también eran definidas por medio de un ROF: Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo (INABEC), Instituto Nacional de Cultura (INC) y Direcciones de Educación de Lima y Callao (DEL / DEC). Cada una de dichas instituciones tuvo un ROF específico durante ese mismo período de tiempo.

- ROF del MED aprobado mediante Decreto Supremo Nro. 0004-93-ED el 25 de Enero de 1993 (ROF - 1993, de ahora en adelante).<sup>100</sup>
- ROF del MED aprobado mediante Decreto Supremo Nro. 0002-96-ED el 01 de Marzo de 1996 (ROF - 1996, de ahora en adelante).

La estructura ministerial especificada en el ROF -1992 comprendía una Alta Dirección y nueve órganos de funcionamiento (a cargo de: 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 - 1992 ocurrió en un contexto de crisis de representatividad política y de preparación del autogolpe de Fujimori, además de continuación 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 renunciadas”) era notoria. El inicio del proceso de reconexión del país

---

<sup>100</sup> Este ROF fue modificado posteriormente en uno de sus artículos por medio del Decreto Supremo Nro. 0034-94-ED el 22 de Agosto de 1994.

con la banca internacional había empezado. Las organizaciones de la sociedad civil vinculadas con temas educativos producían diversos 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 - 1993 definió una estructura ministerial más reducida, ya que mantuvo 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 - 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 - 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 marco del trabajo de campo realizado, lamentablemente no fue posible encontrar ningún

informe de gestión de ese entonces que reportara qué fue lo que hizo concretamente dicha Dirección Nacional de Evaluación.<sup>101</sup>

Cuando fue aprobado el ROF - 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 relacionadas con la evaluación del rendimiento escolar, Foro Educativo había sido creado y empezaba su labor de abogacía en torno a la educación, GRADE había comenzado a ganar más centralidad (nacional y regional) respecto a la función de asistencia técnica, sobre todo en evaluación educacional, habían sido iniciadas las conversaciones entre BM - MEF - MED en relación a un préstamo para inyectar recursos a favor del mejoramiento de la educación primaria; comenzaba a ingresar nuevo personal al MED, proveniente de ONGs, academia y organismos internacionales, en base a condiciones salariales distintas y para diseñar e implementar un nuevo estilo de gestión ministerial; etc.

Tres años después, fue aprobado el ROF - 1996. Ya para ese entonces, el segundo gobierno de Fujimori había empezado; algunas instituciones públicas habían comenzado a operar a partir de un nuevo enfoque de gestión ("islas

---

<sup>101</sup> Tanto el resumen ejecutivo del DGE como un texto de Cueto (2007) refieren que hacia 1980 hubo un ejercicio de evaluación organizado e implementado directamente por el MED. Sin embargo, más allá de dicho año, no volvió a darse.

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, etc.

El ROF - 1996 era totalmente distinto a todos los anteriores en contenido y forma. Mantuvo la Alta Dirección como máxima autoridad del sector, pero creó dos Vice Ministerios (Gestión Pedagógica y Gestión Institucional) y estableció la Secretaría General.

El Vice Ministerio 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).



El Vice Ministerio 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 Vice Ministerio de Gestión Institucional y operacionalizada a través de la Oficina de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa. Dentro de esta última fue creada la Unidad de Medición de Calidad Educativa, 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 estándares de calidad) y, en tercer lugar, proponer medidas de mejora del proceso educativo.

La secuencia de sucesos descrita aquí ofrece evidencias respecto a la concreción del proceso de establecimiento de agenda sobre la evaluación del rendimiento escolar en el país. Por medio del ROF – 1996 quedó definida como una de las prioridades institucionales.



## Quinto Capítulo

### Planteando algunas conclusiones

El relato 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 noventa como instrumento de política, es decir, como mediación (*policy mean*) que hace viable (junto con otras mediaciones) el logro del propósito de la política (*policy objective*), siguiendo la reflexión planteada por Lasswell (1958).

Tal como se deduce de la narración, aquí se ha ido aplicando el *enfoque de agenda* propuesto por Green-Pedersen & Walgrave (2014: 1-16), el cual privilegia la reconstrucción del proceso de establecimiento de agenda y la identificación de las corrientes de influencia que operaron durante el mismo.<sup>102</sup>

Dicho proceso de establecimiento de agenda no estuvo exento de tensiones. Ellas se presentaron durante la elaboración del DGE y la formulación y

---

<sup>102</sup> Dichos autores afirman (página 4):

*“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.”*

aprobación del Proyecto MECEP - BM. Varios actores sociales participaron desde diversos intereses. Finalmente dicha inclusión se vio reflejada en un arreglo institucional específico: por medio del ROF - 1996 fue creada la entidad especializada en evaluación del rendimiento estudiantil (UMC) al interior del sector.

En este capítulo son elaboradas algunas conclusiones derivadas de dicha narración sobre los tres ejes de análisis planteados para este estudio de caso: factores, prácticas y discursos que hicieron posible este 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 a mediados de los noventa 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 transferencia / internacionalización de políticas sobre evaluación ocurrida en esos años, la actuación estratégica de los emprendedores de política participantes y el condicionamiento financiero fueron los factores claves

que facilitaron que la evaluación del rendimiento escolar lograra estar ubicado dentro de la agenda institucional del MED.

#### **A. El vacío técnico**

Los años noventa constituyó un período 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, ello no significó que el personal especializado en evaluación del rendimiento escolar haya salido del sector en dicho marco. Simplemente el MED no tenía tiempo atrás 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 realmente aún el valor agregado de la evaluación del rendimiento escolar en el marco del servicio educativo que proveía. Por más que en el ROF – 1993 había integrado una dependencia ministerial abocada a la evaluación, ésta no había generado ni la demanda interna correspondiente ni 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 (1993) 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 la educación porque la situación diagnosticada era no deseada (Peters, 2015:13).<sup>103</sup> Tiempo después, cuando comenzó a diseñarse el Proyecto MECEP – BM, la evaluación del rendimiento escolar fue incluida como un sub componente clave relacionado con la modernización de la gestión educativa. También en dicho momento no había quien cuestionase al respecto. Los cuadros técnicos locales carecían de formación y experiencia.

## B. La corriente de política

La región latinoamericana, a inicio de los años 90, 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 también querían establecer dichas entidades gubernamentales especia-

---

<sup>103</sup> La definición de problema que propone este autor es útil en este contexto: *“In the most general sense a policy problem is a condition that some or all the citizens (and policymakers) find undesirable.”*

lizadas. 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 MECEP - 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 educacional 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 centrales.

### C. 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: 204-205), los emprendedores de política proponen sigilosamente en la agenda las preocupaciones / 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 (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, es decir, sobreentendida. La cual fue actualizada, es decir, evidenciada, con vigor en el proceso de diseño del Proyecto MECEP - BM, quedando explicitada, finalmente, dentro del Componente 2 del mismo.



GRADE, por medio de algunos de sus miembros involucrados en este proceso, también abonó 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.

#### **D. El condicionamiento financiero**

La imposibilidad del GdP de financiar cualquier iniciativa de reforma sectorial era evidente los primeros años de la década 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 GdP, representaba una circunstancia única. Pero, a la vez, ello implicaba la aceptación de las condicionalidades que dicha institución podía establecer.

Además que no había forma de cuestionar la inclusión del sub componente 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 sub componentes propuestos componían un paquete único, no negociable.

## 2.1 Describiendo prácticas utilizadas

Las maneras rutinarias, es decir, estandarizadas, en que los actores sociales 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.

#### **A. 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 la década de los noventa), nadie consideraba que el sector educación tenía como reto mejorar su propio desempeño. Cuando fue producida dicha información, como ocurrió en el marco del DGE, comenzó a hablarse y a discutirse sobre ella y a proponer diversas alternativas de solución. Tal como Peters (2015: 5-7) lo destaca, mientras más y mejor información hay sobre un tema / problema, la formulación de las posibles intervenciones es más efectiva.<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> De acuerdo a este autor, a la base de esta afirmación está la perspectiva de diseño, es decir, la consideración de que la formulación de alternativas de solución a determinados temas / 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 de respuesta para solucionarlos (las cuales pueden ser identificadas en el último capítulo del resumen ejecutivo).

Al respecto, Green-Pedersen & Walgrave (2014: 6) 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, sobretodo, las alternativas de solución correspondientes no son formuladas y no son tomadas decisiones al respecto.<sup>105</sup>

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. 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.

---

<sup>105</sup> 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."*

Por su parte, GRADE también generó y socializó evidencias en torno a 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 (aunado a la disponibilidad de recursos provenientes del préstamo) dinamizó la burocracia ministerial. En el caso de las evidencias en torno a la evaluación del rendimiento escolar, éstas contribuyeron efectivamente al ingreso de ésta dentro de las prioridades sectoriales.

En esta línea de reflexión, Green-Pedersen & Walgrave (2014: 6-9) afirman que hay tres factores que determinan los temas a ser atendidos, es decir, la configuración de una agenda: la disponibilidad de información sobre el problema, las preferencias de los actores y la naturaleza de las instituciones.

## B. 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 en base al desempeño de sus representantes y a la participación de los mismos en redes internacionales especializadas. El BM y MED también identificó en dicha institución liderazgo y capacidad técnica. Otra 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 sub nacionales de organizaciones dedicadas a educación.

El BM estableció alianzas temporales tácitas con dichas instituciones (y otras más) 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 consulto-

rías 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 adquirieran 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.

### **C. La (necesidad de) generación de capacidades**

En el sector educación, durante el primer lustro de los noventa, no había personal técnico capaz de argumentar a favor o en contra de la inclusión de la evaluación del rendimiento escolar. En ese marco, era necesario desarrollar gradualmente capacidades nacionales. Además, la implementación del Proyecto MECEP - BM incluía un sub componente 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 en torno a 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 ya que alrededor de otras prioridades sectoriales (currículo, capacitación, materiales, administración, etc.) también fueron implementadas experiencias de formación similares.

### **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 fundamentaran su pertinencia y utilidad. Según la narración propuesta sobre este proceso de establecimiento de agenda, dicha retórica era empleada no solo por el BM, sino también por el MED y el conjunto de instituciones y organizaciones. El argumento principal utilizado estaba basado en la articulación de tres elementos: calidad - rendimiento - evaluación.

#### **A. La articulación calidad - rendimiento - evaluación**

El argumento central que sostuvo todo el esfuerzo de cambio emprendido a mediados de los noventa en el sector educación 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 del servicio educativo.

Dicho razonamiento estructuró la propuesta programática del Proyecto MECEP - BM. Por ello, en la primera parte de su objetivo general, afirmaba que éste 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.

Los tres componentes estratégicos (y correspondientes sub componentes) 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 sub componente denominado Sistema de Evaluación de Estudiantes (incluido dentro del segundo componente estratégico del Proyecto MECEP - BM) 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 era expresión del incremento de la calidad de la educación. Siguiendo el desarrollo teórico de Peters (2015: 3), este tipo de discurso daba forma, es decir, sostenía la incorporación de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda sectorial.<sup>106</sup>



---

<sup>106</sup> En base a la capacidad de argumentación, este autor destaca una perspectiva constructivista en cualquiera de las etapas del proceso de formulación de políticas (página 3):

*"[...] defining the policy problem may be the most important aspect of the entire process, given that once it is defined and understood in a particular way then the remainder of the analysis proceeds from that perspective."*

## Bibliografía

ALZA BARCO, Carlos

- 2014 Estableciendo la Agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos. Revista de Ciencia Política y Gobierno, Vol. 2, 2014. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP.

BARDACH, Eugene

- 2012 A practical Guide for Policy Analysis. The eightfold path to more effective problem solving (Fourth Edition). SAGE. 180 págs.

BARZELAY, Michel & CORTAZAR, Juan Carlos

- 2004 Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social. INDES, Washington. 69 págs.

BAUMGARTNER, Frank & JONES, Bryan

1993 The Politics of Disequilibrium. Agendas and Advantage in American Politics. University of Chicago Press. 331 págs.

BIRKLAND, Thomas

1998 Focusing Events, Mobilisation, and Agenda Setting. Journal of Public Policy, Vol. 18, No. 1, pp. 53-74

BIRKLAND, Thomas

2011 An introduction to the Policy Process. Theories, concepts, and models of public policy making (Third Edition). M.E. Sharpe Inc., New York. 339 págs.

CUENCA, Ricardo

2013 Cambio, continuidad y búsqueda de consenso, 1980 - 2011. Colección Pensamiento Educativo Peruano. DERRAMA Magisterial, Lima. 491 págs.

DEGREGORI, Carlos Iván

2012 La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos. IEP, Lima. 350 págs.

DENTE, Bruno & SUBIRATS, Joan

2014 Decisiones Públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Editorial Planeta. 365 págs.

FERRER, Guillermo

2006 Sistemas de Evaluación de Aprendizajes en América Latina. Balance y Desafíos. PREAL. Primera edición. 173 págs.

GREEN-PEDERSEN, Christoffer & WALGRAVE, Stefaan

2014 Agenda Setting, Policies, and Political Systems. A comparative approach. The University of Chicago Press, 270 págs.

HANCOCK, Dawson & ALGOZZINE, Bob

2011 Doing case study research. A practical guide for beginning researchers. Teachers College, Columbia University, 113 págs.

HORN, Robin, WOLFF, Laurence and VELEZ, Eduardo

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 Nro. 9. World Bank, Washington D.C. 59 págs.

HORN, R., WOLFF, L. & VELEZ, E.

1992 Sistemas de evaluación educacional en América Latina. Reseña temática y experiencias recientes. Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Boletín 27, págs. 7-32.

KINGDON, John W.

2003 Agendas, Alternatives, and Public Policies. Addison - Wesley

Educational Publishers Inc. 253 págs.

LINDBLOM, Charles E.

1959 “The science of muddling through”, Public Administration Review, 19, pp. 78-88 (trad. cast. en Aguilar, 1992, pp. 201 - 225).

LINDBLOM, Charles E.

1980 The Policy Making Process. Englewoods Cliffs, Prentice Hall, 2nd ed., (trad. cast. El proceso de elaboración de políticas públicas, Madrid, INAP, 1991).

LARACH, Linda & LOCKHEED, Marlaïne

1992 World Bank Lending for educational Testing: a general operational review. Population and Human Resources Department, Report No. PHREE/92/62R. World Bank, Washington D.C. 94 págs.



MED (Ministerio de Educación)

1993.a Perú: calidad, eficiencia y equidad. Los desafíos de la educación primaria. Documento de Trabajo. Borrador de discusión. No citar. 112 págs.

MED (Ministerio de Educación)

1993.b Perú: calidad, eficiencia y equidad. Los desafíos de la educación primaria. Documento de Trabajo. Octubre. No citar. 72 págs.

MURAKAMI, Yusuke

2012 Perú en la era del Chino. La política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador. Segunda edición. CIAS - IEP. Lima. 698 págs.

OLIART, Patricia

2011 Políticas Educativas y la Cultura del Sistema Escolar en el Perú. IEP - TAREA, Lima. 277 págs.

PERASSI, Z.

2008 La evaluación en educación: un campo de controversias. - 1a ed. - San Luis: L.A.E. - Laboratorio de Alternativas Educativas.

Consulta del 10.08.2015

en: [http://lae.unsl.edu.ar/Ediciones/Libros\\_Electronicos.htm](http://lae.unsl.edu.ar/Ediciones/Libros_Electronicos.htm)

ISBN 978-987-1504-03-9

PEREZ, C.

1995 Educación Peruana: entre la propuesta y la acción. En: Educación: retos y esperanzas. Morales, R., Trahtember, L, Díaz, H. Tovar, T. y Pérez, C. DESCO - REDUC, Lima. Págs. 11 - 19.

PESCHEIRA, Jorge

2002 El Plan Brady Peruano: operaciones de reducción de deuda

externa 1993 - 1997. Apoyo Comunicaciones, Lima. 86 págs.

PRALLE, S. B.

2003      Venue Shopping, Political Strategy, and Policy Change: The Internationalisation of Canadian Forest Advocacy. *Journal of Public Policy* 23, 233 - 260.

TOVAR, Teresa

1995      La educación en Compás de Espera: gestión y política educativa 1990 - 1995...? En: *Educación: retos y esperanzas*. Morales, R., Trahtember, L, Díaz, H. Tovar, T. y Pérez, C. DESCO - REDUC, Lima. Págs. 73 - 88.

YIN, Robert K.

2014      *Case Study Research. Design and Methods (Fifth Edition)*. SAGE. California. 282 págs.

## WORLD BANK

- 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 págs.

## WORLD BANK

- 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 Perú for a Primary Education Quality Project. Report No. P-6400-PE. 14 págs.

## WORLD BANK

- 1995 Loan Agreement (Primary Education Quality Project) between Republic of Peru and International Bank for Reconstruction and Development. 31 págs.

## WORLD BANK

- 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. 37 págs.



## Anexos

### Anexo A: Relación de actores entrevistados

Nro.	Informante	Pertenenencia institucional		Fecha de entrevista
		1992 - 1996	2015	
1	Walter Twanama	Miembro de la UMC	Asesor de Vice Ministro	13.03.2015
2	María Balarín	Miembro de Unidad de Prospectiva	Investigadora GRADE	17.03.2015
3	Juan Fernando Vega	Jefe de PLAN-MED	Docente PUCP	23.03.2015
4	Martín Vegas	Miembro de Foro Educativo	Docente URM	23.03.2015
5	Flavio Figallo	Jefe de Programación	Vice Ministro MINEDU	26.03.2015
6	Jorge Ferradas	Asesor de Ministro	Director Colegio Trener	27.03.2015
7	Claudia Galindo	Miembro de la UMC	Docente University of Maryland	27.03.2015

8	César Guadalupe	Jefe de Unidad de Estadística	Docente UP	30.03.2015
9	Santiago Cueto	Miembro de GRADE	Miembro de GRADE	01.04.2015
10	Patricia Arregui	Miembro de GRADE	Miembro de GRADE	06.04.2015
11	Livia Benavides	Funcionaria del BM	Funcionaria del BM	06.04.2015
12	Virginia Cachay	Administradora Proyecto ME- CEP - BM	Funcionaria BID	10.04.2015
13	Maritza Guabloche	Coordinadora del DGE	Funcionaria BCR	16.06.2015
14	Elizabeth Evans	Miembro de ONG Educa	Miembro de ONG Educa	20.06.2015
15	Juan Ansión	Docente de la PUCP	Docente PUCP	23.06.2015
16	Ernesto Cuadra	Funcionario del BM	Consultor inter- nacional	25.06.2015
17	Ricardo Cuenca	Miembro de GTZ - MED	Investigador IEP	25.06.2015

18	Carmen Montero	Consultora inde- pendiente	Investigadora IEP	26.06.2015
19	Manuel Iguíñez	Consultor inde- pendiente	Consultor inde- pendiente	01.07.2015
20	Sinesio López	Docente de la PUCP	Docente PUCP	03.07.2015
21	Hugo Díaz Díaz	Consultor inde- pendiente	Miembro CNE	07.07.2015
22	María Esther Cuadros	Funcionaria del MED	Consultora inde- pendiente	08.07.2015



## Anexo B: Guía de entrevista semi estructurada aplicada

Contexto sectorial:

- a) ¿En qué situación se encontraba el país, en general, y el Ministerio de Educación (MED), en especial, al iniciar el primer gobierno de Fujimori?
- b) ¿Cuáles eran las preocupaciones que tenía el gobierno de Fujimori en relación con los organismos internacionales?

Relación WB - GP/MED:

- c) ¿Cómo fue restablecida, durante esos años, la relación entre los organismos internacionales (por ejemplo el World Bank - WB) y el Gobierno del Perú (GoP) - MED?
- d) ¿Tenían los organismos internacionales (por ejemplo, el WB) alguna agenda o paquete de desarrollo / transferencia en relación con el Perú, en general, y con el MED, en especial?

Préstamo WB - GoP/MED:

- e) ¿Qué condiciones habían sido establecidas para poder formular y aprobar un préstamo del WB a favor del sector educación?

- e) ¿Qué representaba el Diagnóstico General de la Educación (DGE) para el MED y para el WB?

Formulación / aprobación de préstamo:

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

- g) ¿Qué nivel de dificultad tuvo el proceso de formulación del préstamo... cuáles eran los aspectos no negociables para el WB en dicha formulación / aprobación?

Medición del rendimiento escolar:

- h) ¿Cómo y en qué espacios fue discutida / analizada la evaluación del rendimiento escolar (student assessment) antes de la formulación del proyecto a ser financiado mediante el préstamo?

- i) ¿Por qué y cómo la evaluación del rendimiento escolar (student assessment) formó parte de los componentes / sub componentes del préstamos?

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

- j) ¿Por medio de qué estrategias / maneras pudo lograrse la incorporación de la evaluación del rendimiento escolar (student assessment) dentro del préstamo?
- k) ¿Cuáles eran los argumentos / discursos que se ofrecían para convencer sobre la incorporación de la evaluación del rendimiento escolar (student assessment) dentro del préstamo?
- l) ¿Qué relación había entre calidad de educación y evaluación del rendimiento escolar en ese contexto?
- ll) ¿Tenía algún organismo internacional una propuesta programática sobre evaluación del rendimiento escolar (student assessment) ya experimentada y sistematizada en otros espacios nacionales?

Síntesis:

- m) ¿Tenía el MED capacidad política, técnica y financiera, a inicios de la década de los noventa, para agendar por sí mismo la evaluación del rendimiento escolar (student assessment) como una prioridad institucional?
- n) ¿Qué actores sociales (locales / internacionales) incidieron a favor o en contra del establecimiento de la agenda sobre la evaluación del rendimiento

escolar (student assessment) en el Perú?

ñ) ¿Cómo reaccionaron los actores sociales (sociedad civil, gremios, think tanks, universidades, etc.) en relación con el establecimiento de la agenda sobre la evaluación del rendimiento escolar (student assessment)?

Cierre:

o) ¿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?

p) ¿Tiene algo en común esta experiencia con la desarrollada en otros países de la región o del mundo?