



Ciclo de Conversatorios
“La Secundaria que queremos construir”

CARACTERIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS
SECUNDARIAS EN EL PERÚ

Estudio en proceso encargado por la Dirección
Nacional de Educación Secundaria

Enrique Prochazka



PERÚ

Ministerio
de Educación

Secundaria que queremos



CARACTERIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS SECUNDARIAS EN EL PERÚ

Estudio en proceso encargado por la Dirección Nacional de Educación Secundaria

Enrique Prochazka

Reporte preliminar

Este documento anticipa y documenta de manera preliminar algunos resultados previsibles de la investigación encargada por la Dirección de Educación Secundaria sobre fuentes estadísticas, en el ánimo de ayudar a comprender las tendencias y dinámicas que subyacen tanto a la oferta como a la demanda -presente y potencial- de este nivel educativo en el Perú. Con este propósito, se ha empleado herramientas de análisis de data histórica favoreciendo, según sea el caso, las proyecciones de INEI, las ENAHO y el Censo Educativo, principalmente (en un análisis que revisará variables típicamente educativas controlándolas por ámbito de residencia, pobreza, etc.). Donde ello ha sido posible, se han establecido las tendencias a lo largo del periodo 2007-2011 por tratarse del tramo de data disponible más homogéneo.

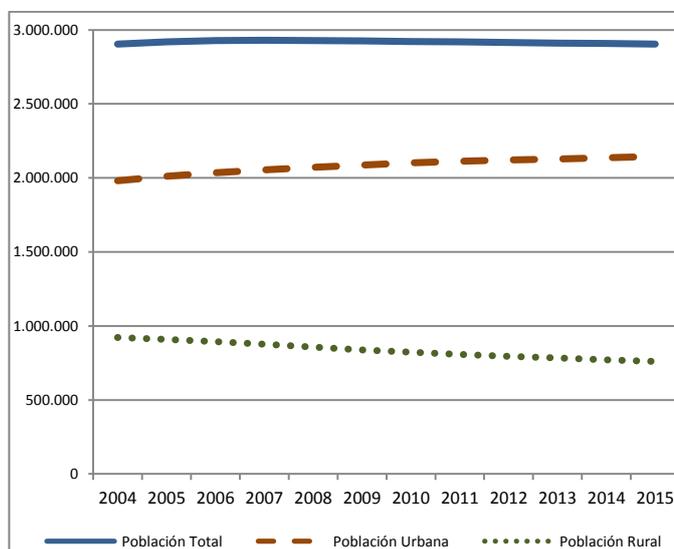
DEMOGRAFÍA

La población de la cohorte 12-16 (población total en el Gráfico 1) tendió a incrementarse hasta 2007. Desde entonces muestra un descenso leve y sostenido, al punto en que la proyección INEI a 2015 entrega cifras similares a las de 2004.

Sin embargo, cuando se controla las variables de lugar de residencia (urbano/rural) se advierte que la población urbana de 12-16 años mantiene una tendencia ascendente durante todo el periodo 2004-2015. Tal crecimiento se ralentiza un poco hacia el final del periodo. De esta suerte, el decrecimiento promedio de la cohorte está explicado principalmente por la constante caída de la población rural de 12 a 16 años durante todo el periodo.

Gráfico 1. Perú: Población de 12 a 16 años, 2004 – 2015

Urbana, Rural y Total

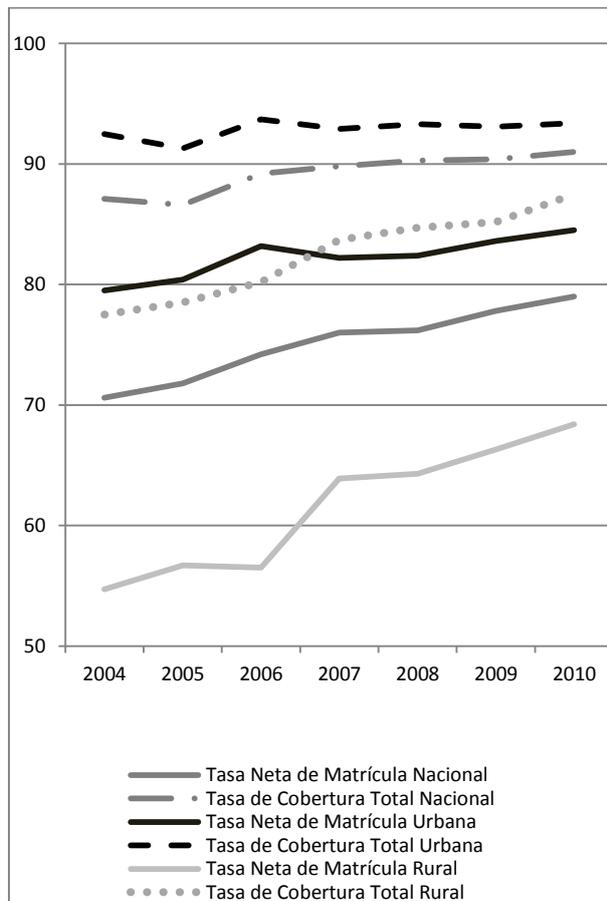


Fuente: INEI

Esta demografía –rural, urbana y total, para la cohorte de 12 a 16- se analiza a continuación en el Gráfico 2, controlando por los principales indicadores de cobertura del sistema educativo: tasas netas de matrícula y cobertura total¹.

¹ La tasa neta aborda la población de 12 a 16 años que está en el nivel de secundaria, mientras que la cobertura total atañe a la población de 12 a 16 años que está en algún nivel educativo.

**Gráfico 2. Cobertura del Sistema Educativo
Población de 12-16 años, 2004-2010**



Fuente: Ministerio de Educación – Escala

Puede verse que para cada población, la brecha o distancia entre Tasas Netas (líneas continuas) y Coberturas Totales (líneas punteadas) es una magnitud decreciente a lo largo del periodo estudiado. Conforme a lo expresado por múltiples indagaciones al respecto, la distancia entre las dos curvas en el ámbito urbano es menor que en la ruralidad, llegando en el primer caso a cerca del 9% en 2010.

Resulta de interés comprobar que son las curvas referidas al ámbito rural (en verde) las que muestran una gradiente de crecimiento más pronunciada, a pesar de que –como acabamos de ver- la ruralidad es precisamente el ámbito donde la población *decrece* de modo sostenido. En otras palabras, la histórica brecha de cobertura en secundaria rural se cierra, pero tanto porque el servicio llega a los usuarios (mediante una mayor oferta de secundarias rurales), como porque estos – como se detallará- salen en su búsqueda hacia ámbitos más urbanos.

LAS HEE DE SECUNDARIA SEGÚN CARACTERÍSTICAS

Por matrícula total

La secundaria constituye, de manera natural, el espacio de recepción de quienes concluyen la primaria; mucho más aún desde la declaración constitucional de obligatoriedad de la secundaria (1993) y la integración del nivel al de la EBR (Ley No.28044, L. General de Educación, 2003)² *la secundaria es una porción progresivamente mayor de la EBR*. Es interesante desagregar esta composición por niveles de primaria y secundaria según el ámbito de residencia. Mientras que, en 2011 -cuando contó con 3'626,453 matriculados- la primaria urbana constituía el 73,8% de la matrícula en el nivel y la primaria rural el 26,2% restante, en ese mismo año la secundaria urbana sumó 86,7% de la matrícula en el nivel cuando la secundaria rural sólo llegaba al 13,3% del total del nivel. Por número de alumnos, la primaria rural (948,846) es casi tres veces más grande que la

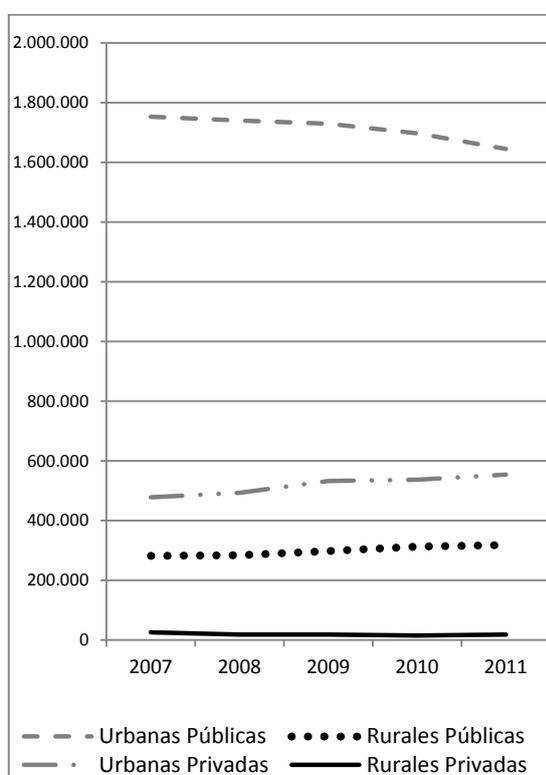
² No debe perderse de vista el limitado status formal de tal obligatoriedad. A diferencia de, por ejemplo, la obligatoriedad de la educación secundaria en Canadá o Suecia, lugares donde la ley obliga a los padres o tutores a conducir a sus hijos al servicio educativo *so pena de sanciones*, en el Perú la obligatoriedad *tan sólo obliga al Estado a proveer el servicio*: ciertamente, no prevé sanciones en caso de incumplimiento de este mandato en plazos determinados ni mucho menos dispone un sistema de *enforcement* que someta a los padres o tutores al mismo.

secundaria rural (336,060). Comprender qué sucede en ese tránsito se facilita observando cómo ha crecido la oferta según otras variables.

Por tipo de gestión (Público / Privado) y ámbito (Urbano/Rural)

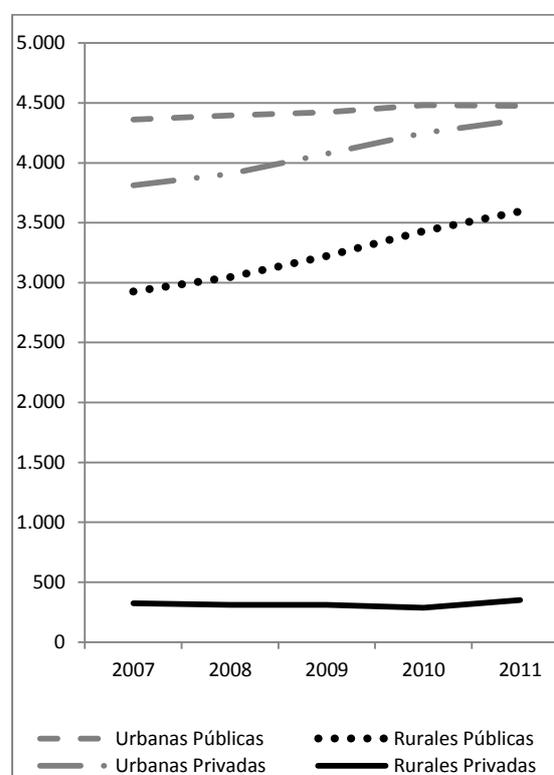
Según su ámbito, en 2007 la secundaria fue urbana en su 87,9% y rural tan sólo 12,1%. En 2011, la prevalencia de las IIEE rurales había ascendido a 13,3% mientras que las urbanas representaban el 86,7%. Es decir, en cinco años la composición de la secundaria ha variado 1,2% en favor de la que se ofrece en ámbito rural. Las características de este crecimiento se revelan al cotejar cómo se comporta la matrícula absoluta *versus* cómo varía el número de instituciones, según tipo de gestión y ámbito.

Gráfico 3. Matrícula en IIEE de Secundaria EBR según tipo de Gestión y Ámbito



Fuente: Censo Educativo Escolar

Gráfico 4. Número de IIEE de Secundaria EBR según tipo de Gestión y Ámbito



Fuente: Censo Educativo Escolar

De la comparación entre estas gráficas se puede concluir que entre 2007 y 2011 hay una caída importante de la *matrícula* pública urbana (decrece en 107,204 alumnos, el 6,2%). A pesar de ello, en el mismo periodo, se sigue incrementando la *cantidad* de IIEE públicas urbanas. Si bien el aumento es de sólo 117 instituciones (pasa de 4360 a 4477, el 2,7%), se trata de una acción de política educativa que marcha a contrapelo de lo que sucede en la realidad demográfica. Es discutible que en cinco años no se haya gestionado una política de ralentización del crecimiento del número de instituciones urbanas, ya que éste está presente en toda la serie: ya en 2008 había decrecimiento de la matrícula.

En cuanto a la secundaria rural pública, la matrícula aumenta en un importante 13%, un crecimiento presumiblemente realizado en base a una institucionalidad precaria³, aunque pequeño en números absolutos, sumando 36,767 matriculados. La hipótesis de la precariedad avanza al controlar por el número de IIEE: el aumento es grande, al pasar de 2,927 a 3,594 colegios: un aumento de casi 23% IIEE nuevas. Esto podría ser indicativo de una dispersión o atomización del servicio educativo de secundaria, extendido para atender a un público que –como se vio anteriormente- no necesariamente permanece en zona rural. De no introducirse cambios, ello representa una dispersión de la calidad entregada. El ratio de alumnos por IIEE pasa de 96 a 88,5. Esta atomización es compartida por el servicio privado (a su escala menor, pero de forma incluso más aguda: pasa de 79 alumnos/IIEE a menos de 52).

No sólo la secundaria urbana pública decrece en número de alumnos (en el 6,2% ya mencionado); también lo hace, de manera mucho más dramática, la rural privada, que siendo pequeña en comparación cae en un 30%, si bien su tamaño está forzado por el modo como se recoge la data estadística⁴. Por ejemplo, en el caso de los IEGECOMs: nótese que estos, al figurar en ESCALE (UEE) como “IIEE No Estatales” (clase que cuenta con seis subclases) alteran significativamente la real estimación del peso específico de la educación rural privada “pura”. Ello no quita que haya presencia de la educación privada rural en Puno (donde decrece de 24 a 6 IIEE en el periodo) y Piura.

No obstante, sobre la base de un análisis geográfico preliminar (en proceso de profundización), puede establecerse con razonable seguridad que la educación privada rural se instala preferentemente en la frontera urbano/rural: notoriamente, en los distritos del sur y este de Lima Metropolitana (Pachacamac, Cieneguilla, Lurigancho, Carabayllo). Debido a la presión demográfica y a la oportunidad de lucro –las urbes crecen más que el promedio nacional- este tipo de oferta seguirá creciendo, así como las dificultades de su registro y tipificación⁵.

En suma, la secundaria rural crece; pero crece mucho menos que lo que las cohortes de egresados que fluye de las primarias rurales harían suponer. Por ejemplo, la cohorte de aprobados de 6to de primaria rural en 2010 sumó 129,911 alumnos. Al llegar 2011, pasadas las vacaciones interanuales, la secundaria rural sólo contó con 80,511 matriculados. En otras palabras, alrededor de 50,000 niños y niñas de zonas rurales aparecerían como desatendidos por el sistema: los egresados de 6to grado de primaria rural o bien abandonaron sus estudios, o bien se matricularon en secundaria *urbana*. La data apoya esta última posibilidad, ya que si en 2010 411,643 alumnos aprobaron el 6to de primaria urbana, al año siguiente -2011- se matricularon en 1ro de secundaria urbana un 13,7% *adicional* de alumnos, exactamente 56,534 más: cifra sumamente parecida a la que acabamos de citar como exceso “desatendido” por el servicio educativo en zona rural. Esto habla fuertemente a favor de la apuesta de las familias por que sus hijos e hijas⁶ completen el nivel.

El Gráfico 5 constituye una herramienta simplificada para estimar de manera empírica la posible magnitud de las transferencias descritas, al confrontar los aprobados en primaria rural al fin de 2010

³ Hipótesis en curso de comprobación.

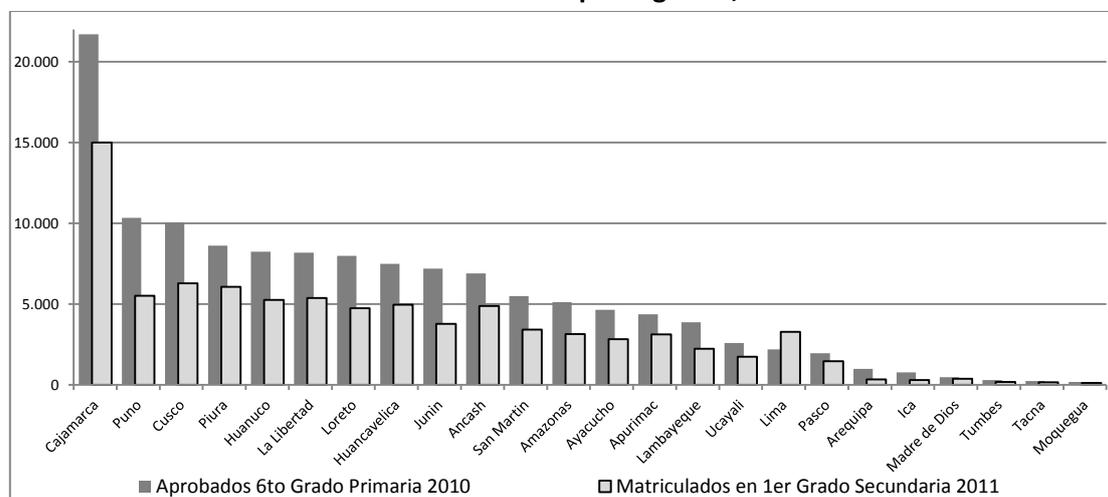
⁴ El Informe Final incluirá una elucidación de estas dificultades metodológicas, y sus consecuencias para el logro de una tipificación adecuada a una realidad en transformación tanto interna como inducida por la normativa.

⁵ Por ejemplo, la secundaria “rural” San Isidro de Manchay (Código Modular 1394949) que empezó a funcionar en 2009, contaba en 2011 con 325 alumnos y había tenido más de 400 en 2010.

⁶ El informe final ahonda el análisis diferenciado según sexo.

con los ingresantes a secundaria rural 2011 en esas mismas regiones. Este muestra las cifras de retención de la educación rural en el tránsito antedicho, por regiones. Se ha ordenado las mismas según la magnitud absoluta de su 6to grado de primaria rural, de mayor a menor.

Gráfico 5. Retención rural por regiones, 2010-2011



Fuente: Censo Escolar

En números absolutos, la caída más relevante es la de Cajamarca, que con su elevada población rural y un 35% de pérdida entre rural-primaria y rural-secundaria suma 7,500 estudiantes que se “urbanizan” o, menos probablemente, que dejan el sistema. (Cajamarca explica el 69% de los IEGECOMs nacionales, probablemente por influjo de recursos de canon y cierta apertura de las autoridades regionales que facilitan esta operación a las comunidades⁷). Destaca también Puno y Cusco, 5 a 4 mil estudiantes menos y un grupo de cuatro regiones de similar conducta (Piura, Huánuco, La Libertad y Loreto), con pérdidas de alrededor de 3,500 cada una en el tránsito 2010-2011. Madre de Dios, Tumbes, Tacna y Moquegua figuran en el extremo derecho mostrando poca ruralidad y muy poca pérdida.

Finalmente, nótese que el departamento de Lima (que siendo extenso cuenta con muy poca ruralidad propia) aunque constituye un caso aparte a todos los demás, permite dar forma a una hipótesis explicativa: donde la ruralidad está fuertemente conectada a uno o varios centros urbanos potentes, como el caso de las ciudades de Arequipa, Chiclayo, Ica -respecto de sus regiones- la caída rural-rural es importante, cerca del 65%. A la luz de la preponderancia de la tasa neta de cobertura de las ciudades pequeñas, es también posible que esto se acompañe de un movimiento en general de lo rural concentrado en lo urbano pequeño (ver el Gráfico 5).

Urbano-Rural desagregado, pobreza, lengua materna:

ENAH0 permite afinar la distribución según lugar de residencia de manera más fina que la simple -y engañosa- clasificación entre “Urbano” y “Rural”. Subdivide “Urbano” en seis subclases de acuerdo al número de viviendas de la urbe, y a “Rural” en dos, según se trate de una zona relativamente concentrada o dispersa (debe notarse que la ruralidad verdaderamente dispersa, donde no llega el sistema educativo o el de censos, no está representada en este clasificador). Lo rural disperso se da allí donde el servicio de

⁷ Hipótesis en proceso de comprobación vía análisis de la normatividad y otras fuentes específicas al caso cajamarquino.

secundaria no está en la localidad y eso exige que los adolescentes deban trasladarse o bien que estudien en una capital de distrito o provincia cercana.

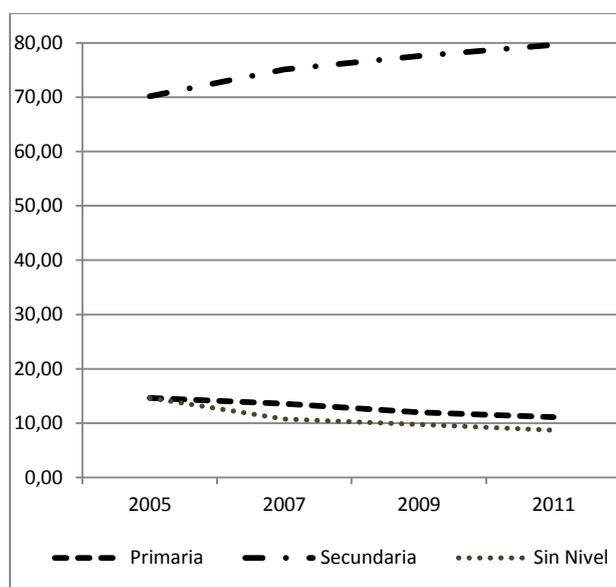
Distribución de la población de la cohorte de 12 a 16 años, según tasa neta de cobertura por área de residencia

	Mayor de 100,000 viviendas	De 20,001 a 100,000 viviendas	De 10,001 a 20,000 viviendas	De 4,000 a 10,000 viviendas	De 401 a 4,000 viviendas	Menos de 401 viviendas	Área de Empadronamiento Rural - AER Compuesto	Área de Empadronamiento Rural - AER Simple
2005	77.2	81.6	78.5	78.2	75.3	76.5	51.3	54.5
2007	83.8	82.2	83.3	78.9	76.9	78.7	60.2	57.2
2009	86.2	81.4	83.5	82.5	82.4	77.2	63.3	61.2
2011	85.2	85.5	82.5	85.9	83.5	81.3	67.2	67.2

Fuente: ENAHO

Entre los aportes interesantes de este análisis está que en 2005 la cobertura neta en las ciudades más grandes –de medio millón de habitantes o más, poco más o menos: Lima, Trujillo, Arequipa, Chiclayo, quizá Piura- era MENOR (77.2%) a la cobertura neta en la categoría siguiente, ciudades de cien mil a medio millón de habitantes, aproximadamente (Iquitos, Huancayo, Cusco). Esta disposición no sólo se mantiene, sino que ahora se suman a las ciudades con mayor tasa neta urbes aún más pequeñas, de 4000 a 10,000 viviendas, tales como: Chíncha en el límite alto y Rioja, Jauja o Camaná en el bajo, donde se llega a 85.9%. El fenómeno tiene otros ángulos positivos. La tasa de cobertura neta 2011 en poblados de menos de 401 viviendas es de 81.3, **mejor que la tasa correspondiente de Lima, Trujillo o Arequipa de tan sólo seis años atrás**. Esto habla en favor de un empuje importante de las familias de ciudades pequeñas y muy pequeñas (y su hinterland) en la valoración de la educación secundaria y especialmente en la matrícula oportuna, empuje que el Estado debería aprovechar con un esfuerzo equivalente de provisión de calidad en dichos espacios.

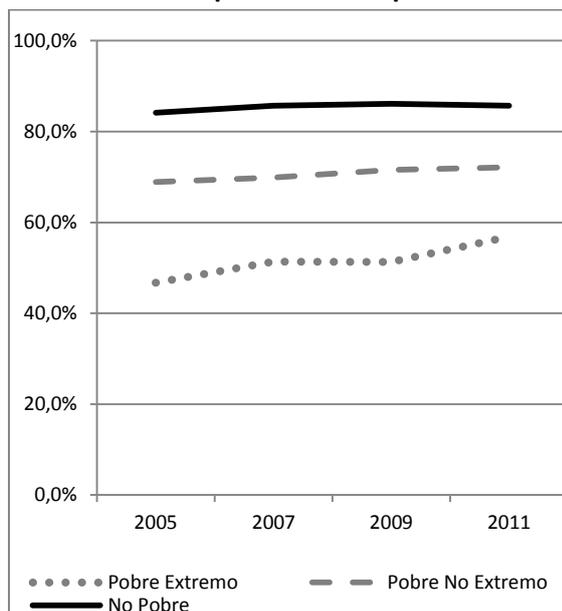
Gráfico 6. Distribución de la Población de la cohorte de 12 a 16 años, según nivel educativo en curso



Fuente ENAHO

Controlando a estas poblaciones según su nivel educativo, caen los registros en Primaria y Sin Nivel, de un común 15% en 2005 a 11.9 (Primaria) y 8.7% (Sin Nivel), respectivamente. Ello indica que el sistema se limpia de extraedad, y en secundaria la matrícula en edad normativa, por tanto, aumenta: 70% en 2005, 79.6% en 2011. Aunque la curva se aplatana es razonable proyectar que a 2012 más del 80% de la cohorte está en secundaria.

Gráfico 7. Distribución de la población de la cohorte de 12 a 16 años, según tasa neta de cobertura por niveles de pobreza



Fuente ENAHO

En cuanto a cómo se coteja el nivel de pobreza en cuanto a la cobertura neta, vemos que – conforme a la tendencia anterior- la secundaria se democratiza. La cobertura en edad de los No Pobres (quienes tradicionalmente han tenido un acceso bueno al nivel) es casi plana: sube dos puntos desde 2005 a 2009 y de ahí baja 4 décimas. Entre los Pobres No extremos, sube consistentemente de 68.9 a 72.1%; y entre los Pobres Extremos la subida es más importante, siendo que ha revertido la tendencia mayoritaria: en 2005 todavía un 53.3% de ellos no estaba matriculado en edad, y en 2011 el 56.8% sí lo está, un importante paso en inclusión.

En cuanto a la variable lengua materna, se verifica un incremento importante de los matriculados en edad con lengua diferente al castellano, con un ascenso de 50.4% a 69.7% en el periodo. Los estudiantes con lengua materna castellano también suben -73.7 a 81.1%- aunque de modo menos marcado, más conforme a la media nacional dado que constituyen parte mayor de la población general de la cohorte.

Distribución de la población de la cohorte de 12 a 16 años, según tasa neta de cobertura por lengua

	Indígena	Castellano
2005	50.4	73.7
2007	63.9	76.9
2009	65.0	79.3
2011	69.7	81.1

Fuente ENAHO

La cobertura total en esta población también ha crecido en el periodo, pero –aunque es un marcador de avance importante en inclusión de poblaciones previamente desatendidas- desde el punto de vista de la EBR no puede aceptarse cabalmente como logro. Una cifra importante de estudiantes de 12 a 16 años de poblaciones vulnerables (indígenas, rurales, Pobres Extremos) aún está en Primaria.

Reflexión inicial sobre la política de cobertura

La expansión de la cobertura de secundaria estuvo dirigida durante más de una década al ámbito rural (hubo una “explosión” de secundarias muy precarias entre 2000 y 2007). Proseguir ese esfuerzo de expansión requiere un balance delicado entre la capacidad de decisión de las familias y las políticas de Estado.

Está clara, por ejemplo, la estrategia compensatoria que a este efecto trata de ejercer la región Cajamarca: pero llenar el espacio rural de IEGECOMs no logra, evidentemente, detener la marea migratoria favorecida por las familias. Estas han preferido defender sus intereses trasladando a sus estudiantes al ámbito de las urbes, incluso de pueblos de tamaño pequeño. Ya que una parte mayor de este movimiento hacia lo urbano se viene dando en el “borde móvil” de lo rural/urbano, en dinámicas donde lo privado saca ventaja por su flexibilidad y rapidez de reacción, ampliar la cobertura requiere un balance delicado entre la capacidad de decisión de las familias y las políticas de Estado.

Al Estado le corresponde, por tanto, evaluar en profundidad estas preferencias y tomar decisiones más complejas y ambiciosas que la simple expansión de cobertura secundaria que animó los 90s y la primera década de este siglo.

Pasos para una caracterización

Una caracterización busca ordenar y hallar patrones que faciliten al tomador de decisiones estratégicas cumplir su función en un entorno complejo. En consonancia con ese interés, esta investigación avanza sobre fuente estadística y hace “conjeturas educadas”, pero tiene como límite no sólo la calidad de la fuente, sino incluso su naturaleza como instrumento de selección de datos.

La estadística no acota el mundo a su arbitrio: el sistema nacional, y luego el sectorial, empezaron intentando asignar códigos a lo que había y proceder a su recuento y análisis. Pero “lo que había” era una taxonomía **consecuencia de un sistema de pagos**. En efecto, al Estado lo que le interesa mirar (y la mirada que le interesa costear) es aquello por lo que paga y allí donde interviene.

Así, “Urbano/rural”, “bilingüe”, “equipamiento con Bibliotecas o similares”, son categorías engañosamente claras. De esta suerte, el manejo de data para caracterización en base a la mayor parte de esta información no es necesariamente conclusivo, y debe trabajarse adicionalmente en base a una muestra considerada más en profundidad.

Para dar algunos ejemplos de estas limitaciones, se puede señalar algunos logros del análisis, pero ellos mismos revelan los límites de la síntesis que es posible obtener. Por ejemplo, por medio de la data de equipamiento, la fuente principal es la sección dedicada a **Locales** del Censo Escolar.

Cobertura del Censo Escolar para Locales de las IIEE de Nivel Secundaria

Año	Nro. de IIEE Censadas	Nro. de IIEE No Censadas	Cobertura (%) del Censo
2007	11,304	0	100.00
2008	10,778	769	93.34
2009	11,085	1 070	91.20
2010	10,050	2 398	80.74
2011	11,748	1 032	91.92

Fuente: Censo Escolar

Esta Sección **adolece de** importantes variaciones de cobertura debido a múltiples razones:

- Porque se pregunta al maestro sobre temas no pedagógicos (infraestructura, materiales).
- Porque la no declaración es elevada.
- Porque las preguntas y sus variables suelen cambiarse año tras año.
- Porque el % de IIEE **no censadas** va de 7 a 19%.

Ello, claro está, dificulta las tareas de estandarización y constriñe la potencia y confiabilidad del análisis. A continuación, se presenta un acopio de los hallazgos significativos emprendidos con esta fuente.

Tenencia de Local Escolar:

- Tanto las IIEE públicas como las privadas adquieren mucho más de lo que alquilan o prestan locales.
- La pública triplica el número de locales **propios** de la privada; esta tendencia se ha mantenido desde 2010.
- El número de locales **alquilados** por la privada es la mitad de los que posee. En comparación la pública prácticamente no alquila locales ("dueño" de eriazos).
- Hay una pequeña (pero proporcionalmente importante) diferencia entre 2010 y 2011 en favor de locales **prestados** por la privada.
- Hay escasos fundamentos para una caracterización en torno a tenencia.

Niveles Educativos por local:

Público y privado son, en este caso, modelos de inserción opuestos.

- La secundaria pública preferentemente se instala sola en el local (45%) o acompañada de primaria (34.6%). Apenas 11.9 % de locales integran toda la EBR.
- La privada prefiere integrar toda la EBR en un local (56.4%) o al menos Primaria y Secundaria (23.3%). Sólo 13.5% de locales es mononivel.
- El patrón antagonista se mantiene al revisar la inclusión de "Otros niveles y modalidades".

Alumbrado eléctrico:

- El número de las IIEE que no tienen alumbrado eléctrico está en descenso. La conexión a la red pública avanza en zona rural de 59.5 a 62.7%, al tiempo que la conexión a generadores –municipales o en el local escolar- disminuye.

- El porcentaje de locales que declaran estar conectados a la red pública en zona urbana cayó levemente, de 52 a 50%.
- Ello **NO** significa que la mitad de las secundarias urbanas no tenga luz: el porcentaje de las que **no declaran** era de 45% en 2010 y luego ha subido a 47.2%.
- En zona rural están mucho mejor informados, o dispuestos a declarar, acerca de su luz. Pero "en blanco" **casi se ha duplicado** en un año.
- La disponibilidad de conexión eléctrica no apoya mucho la identificación de identidades propias de las IIEE.

IIEE con Servicios Higiénicos y desagüe

- La no-declaración en ámbito urbano es **idéntica** a la que atañe a red eléctrica, y cae igual entre 2010 y 2011.
- Como en el caso de la electricidad, el carácter de la conexión a red pública de desagüe es mejor conocida por los declarantes rurales que por los urbanos.
- 14.4% de los colegios rurales contó con desagüe en red pública en 2010, y 17.4% en 2011: un avance significativo en plazo corto.
- El porcentaje de secundarias rurales con pozo séptico aumentó de 23.5 a 28.7% en un año, mientras que otras alternativas menos salubres disminuyeron: *pozos ciegos* de casi 44% a 37% y *río/acequia/canal/no tiene* de 16 a 12.5%. Gran avance en salubridad de las IIEE.
- El patrón se repite a escala mucho menor en ámbito urbano: con pozo séptico aumentó de 4.1 a 5.7% en un año; otras disminuyeron.
- Vasta porción de no declaración dificulta emprender una caracterización concluyente.

Acerca de la disponibilidad de bibliotecas o similares:

- Imprecisión acerca de qué es una “biblioteca o similar” (BoS). Varianza presumiblemente muy grande.
- La proporción de secundarias urbanas que cuenta con BoS se mantiene relativamente uniforme a lo largo del periodo, creciendo levemente de 63% a casi 70%.
- La proporción de secundarias que no cuenta con BoS cae de 24.5% en 2008 a 6.8% en 2010, ha subido recientemente a 9%.
- El crecimiento es rural, donde el número de secundarias con biblioteca casi se duplica considerando 2008-2011.
- Entre 2% y 3% de las bibliotecas de secundaria que existían en 2010 no aparecen en 2011.

Caracterización en base a número de casos que presentan determinado ratio de secciones por docente, por tipo de gestión: series anuales

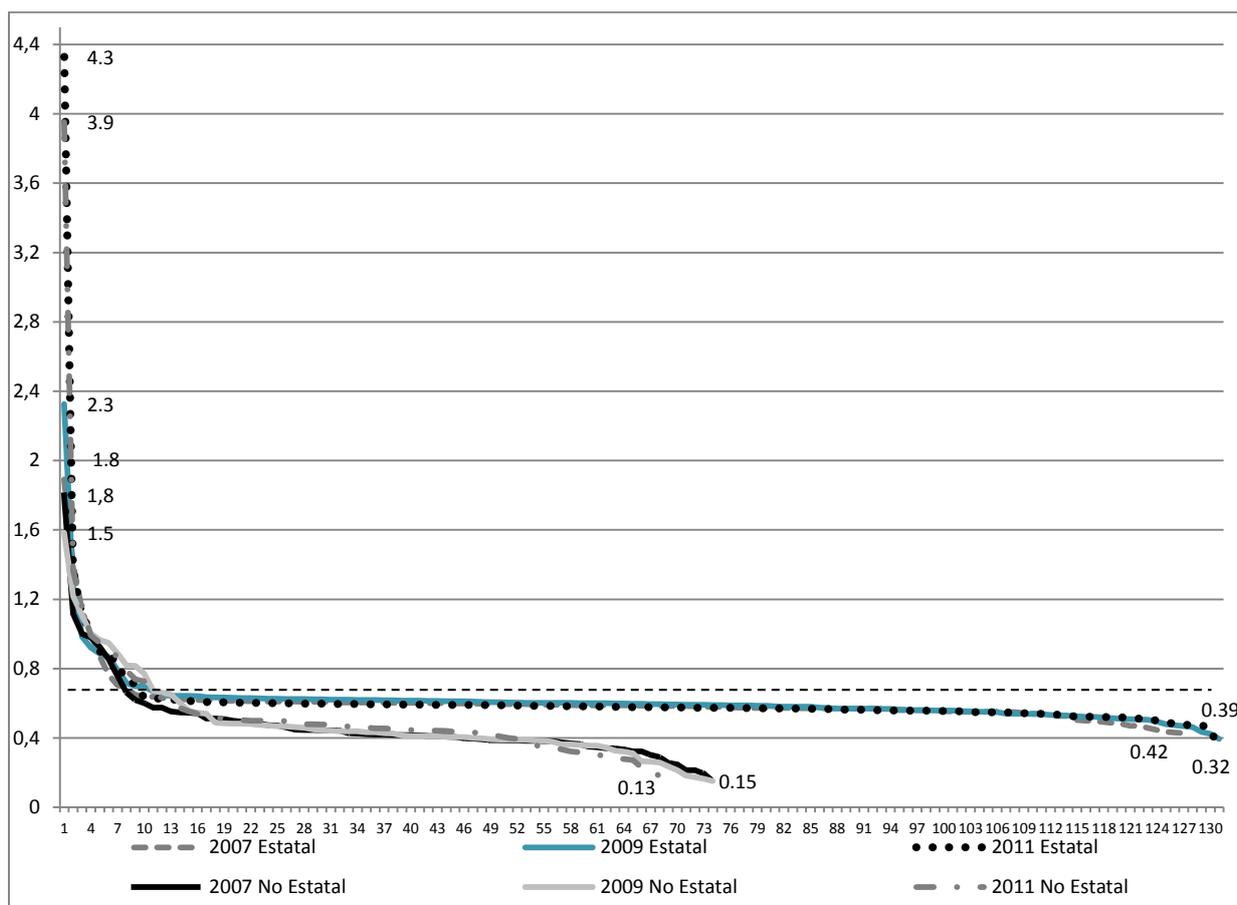
Cuando la data proviene de fuente más agregada o confiable (debido a la universalidad de la declaración) o ambas cosas, y es consistente en el tiempo, sí es posible modelarla para obtener caracterizaciones aproximadas a la realidad. En este caso, la oportunidad viene dada por el ratio de secciones por docente en la secundaria y se la controla por tendencias anuales y tipo de gestión.

Se ha partido de la noción de los “Docentes de 24 horas”, aun cuando el contrato de los maestros en secundaria contiene muchas otras especificidades, por motivo de simplificación y modelado, pero también por hallarse dicho contrato en proceso de modificación legal y político.

El caso es que las Secciones de alumnos requieren 35 horas pedagógicas por semana, y aunque conceptualmente una sección no es un aula, introducir esta equivalencia en el análisis produce justamente las anomalías que pueden calificar el carácter de las diferentes IIEE (por ejemplo, maestros que trabajan 30 horas *diarias* indican aglomeración de secciones en un aula). Así, “normativamente”, debido a las rigideces del sistema de contratación pública, un docente puede atender, en consecuencia, **0.6857** secciones (en el marco de las expectativas de la nueva Ley, los “docentes de 26 horas” podrían atender hasta 0.7428).

Este ratio normativo se ha dispuesto como una línea punteada en el Gráfico 8 que cuenta en el eje vertical otros valores posibles para el ratio, y en el horizontal la cantidad de IIEE según el número de secciones que toca a cada docente. A continuación, se interroga acerca de cómo se distribuyen y comportan respecto de dicho estándar Estatales vs No Estatales, cómo se agrupan si es que lo hacen de alguna manera discernible, y cómo cambia esta relación a lo largo del tiempo.

Gráfico 8. Ratio de secciones por docente, por tipo de gestión: 2007 – 2011



Fuente: Censo escolar.

Análisis

En las regiones de **ratio medio**: el 55% de las secundarias **públicas** se estabiliza muy ajustadamente en torno a **0.59** secciones por docente, lo que se debe sin duda a la existencia de “ruido” del sistema de asignación de horas (causada por elementos como los bancos de horas, las diferencias entre docente y plaza, los remplazos, etc.). Esta estabilización a 0.59 implica un promedio real de 20-21 horas de trabajo en aula semanal por docente.

Frente a ello, un grupo muy importante de instituciones privadas se sitúa debajo de **0.52**, sólo alcanzado por algunas públicas en el extremo derecho de la gráfica que se verán al cierre de este análisis.

En el extremo izquierdo del Gráfico 8 se agrupan las IIEE que muestran **ratio alto** y sumamente alto. Estas alcanzan al 45% y se trata de las IIEE más pequeñas y, en general, más nuevas. Se verifica que:

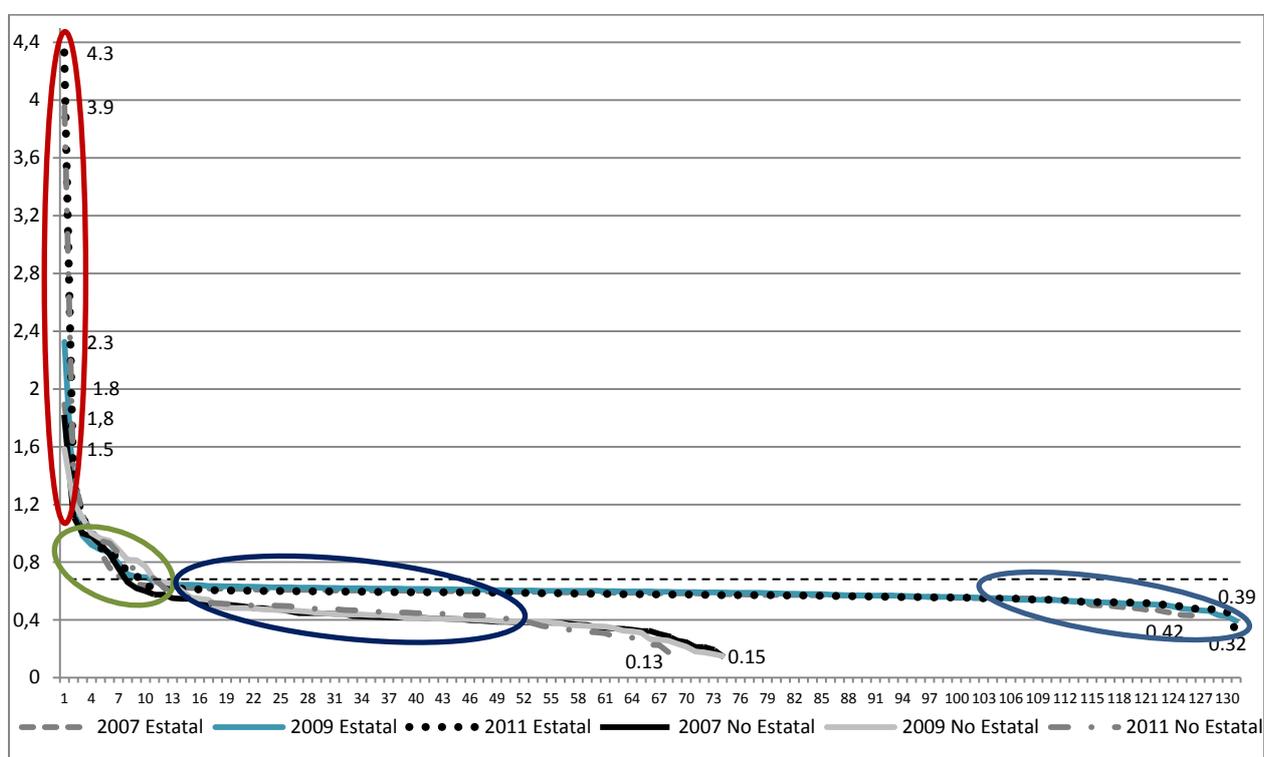
- El promedio Público/privado, empezando en **1.86** secciones por docente en 2007, subió a **4.1** secciones por docente en 2011: huella de la dispersión del servicio hacia poblaciones antes no cubiertas, sea en ámbito rural o periferia urbana.
- Las privadas rondaron **1.7** hasta 2009 y saltaron a **3.9** en 2011, acorde con hallazgos establecidos previamente en este reporte preliminar.
- Las más extremas son 209 IIEE, 127 privadas (la mayoría urbanas) y 82 públicas (la mayoría rurales). Esta hipótesis se refuerza con el hallazgo de que en el grupo de IIEE de hasta 6 docentes, el 60% son privadas (un tercio de ellas, aproximadamente, son IEGECOMs). La prevalencia se invierte repentinamente cuando la cantidad de maestros sobrepasa 6: con 7 o más, la mayoría son IIEE públicas, en un rango que va de 60 a 70%.

- Salvo el pico rural, son principalmente las privadas las que explican el patrón anómalo a la regla de 0.68 maestros por sección.

Claramente, las privadas no necesitan limitarse a contratos de 24 horas con sus docentes; se comprende que las poblaciones urbano-marginales en crecimiento (con características como cultura emprendedora, asignación cauta de recursos, minimización de pérdidas) tiendan a preferir el servicio de gestión privada. La secundaria pública tiene una rigidez normativa que le impide flexibilizarse para adaptarse a esta realidad.

En el lado derecho de las curvas se encuentran las IIEE de **ratio bajo**. De este grupo, sólo las IIEE privadas más grandes muestran ratios de menos de 0.3 secciones por docente. En otras palabras, de una afluencia de docentes mayor a la requerida por la mera la logística de “mantener ocupados” a 1 grupo de estudiantes = 1 aula = 1 maestro (forzando, como se ha dicho, la identidad de aula con sección).

Gráfico 9. Caracterización: grupos hallados en el análisis



Esta investigación manifiesta que **el ratio bajo no necesariamente se trata de un indicador positivo por sí mismo**, pero debe aceptarse que dicha proporción confortable entre maestros y secciones en ciertas IIEE secundarias sugiere especialización, actividades extracurriculares, disponibilidad de alternativas: un *proxy* de la capacidad de la IIEE de ofrecer calidad educativa, y de los PPF de pagar por ella. En efecto, gran parte de los mejores resultados de logro de aprendizaje (en primaria, pero también los que registra PISA para población de 15 años) se concentra en grandes instituciones privadas afluentes multinivel (Markham, Roosevelt, Juan XXIII, SIR) cuyos ratios son próximos a **0.28**.

No obstante, **está claro que el modelo de bajo ratio no es deseable para todo el sistema y sería un error proponérselo**. Esta estrategia de inserción (oferta) ante la demanda de secundaria de la población ya la efectúa la secundaria pública, con mayor tamaño, costos inferiores y logros apenas comparables (menores en promedio). Como se ha dicho, la nueva ley de Reforma magisterial favorece avanzar a **0.7428**. **Es útil profundizar, probablemente mediante un análisis más detallado de casos, si ello es deseable** para cada diferente modelo de secundaria, y en consecuencia –con la oportunidad de la reglamentación de la norma – avanzar en el diseño e implementación de las políticas nacionales para secundaria y, en general, la Educación Básica Regular.