

MINISTERIO DE EDUCACIÓN
Secretaría de Planificación Estratégica
Unidad de Programación
Plan Educación para Todos

DIAGNÓSTICO SECTORIAL

San Borja, Noviembre del 2004

INDICE

A MODO DE INTRODUCCIÓN

Marco institucional del sector educación

Parte 1. CONTEXTO NACIONAL Y RETOS DE LA EDUCACIÓN PERUANA

1.1. La población que atiende el sector educación

- 1.1.1. Población.
 - Población según género.
 - Población infantil.
 - Población indígena.
- 1.1.2. Demanda potencial de alfabetización.
- 1.1.3. Demanda de servicios universitarios.

1.2. El contexto económico y social

- 1.2.1. La pobreza como contexto
- 1.2.2. Violencia y corrupción
- 1.2.3. Acuerdos nacionales e internacionales

Parte 2. RESPUESTA SOCIAL A LA DEMANDA DE SERVICIOS EDUCATIVOS

2.1. El sistema educativo

- 2.1.1. Componentes del sistema educativo.

2.2. Gestión y financiamiento sectorial

- 2.2.1. Gobierno sectorial.
- 2.2.2. El gasto en educación.

2.3. Los recursos humanos

2.4. La infraestructura educativa

Parte 3. RESULTADOS E IMPACTOS DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS

3.1. Inequidad y brechas en la atención de servicios

- 3.1.1. Pobreza y logros de aprendizaje
- 3.1.2. Brechas de atención:
 - Educación rural-urbana
 - Inequidad de género
 - Diversidad lingüística y cultural
 - Atención a la discapacidad
 - Tecnologías de información y comunicación

3.2. La situación educativa actual. Cobertura y calidad

- 3.2.1. Educación inicial
- 3.2.2. Educación primaria
- 3.2.3. Educación secundaria
- 3.2.4. Educación de jóvenes y adultos
- 3.2.5. Alfabetización
- 3.2.6. Formación profesional técnica
- 3.2.7. Educación universitaria

CONCLUSIONES

A MODO DE INTRODUCCIÓN

MARCO INSTITUCIONAL DEL SECTOR EDUCACIÓN

i) Las bases legales

Constitución Política del Perú

Conforme se establece en el capítulo II de la Constitución Política del Perú, De los Derechos Sociales y Económicos, *“la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana”, para lo cual “el Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza”* (artículo 13), *“coordina la política educativa”, “formula los lineamientos generales de los planes de estudios, así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos”, “supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación”* y asegura *“que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas”* (art. 16).

Asimismo se dispone que *“la educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias”, que “en las instituciones del Estado, la educación es gratuita”* y que *“el Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera”, “fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona”, “preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país”* y *“promueve la integración nacional”* (art. 17).

Leves marco de la educación:

- Ley N° 28044, Ley General de Educación (promulgada el 28 de julio de 2003) y sus modificatorias.
- Ley N° 23733, Ley Universitaria (promulgada el 9 de diciembre de 1983).
- Ley N° 24029, Ley del Profesorado (promulgada el 15 de diciembre de 1984) y modificatoria Ley N° 26510.
- Reglamento de la Ley del Profesorado, aprobado mediante D.S. N°19-90-ED del 29 de julio de 1990.
- Decreto Ley N° 25762, Ley Orgánica del Ministerio de Educación (promulgado el 12 de octubre de 1992) y modificado en su artículo 11 por la Ley No. 26510 (expedida el 21 de julio de 1995).

Ley General de Educación N° 28044

El 28 de julio del 2003 fue promulgada la nueva Ley General de Educación. En esta norma se conceptúa a la educación como un proceso de aprendizaje y enseñanza que se desarrolla a lo largo de toda la vida. Asimismo, consagra a la educación como un derecho fundamental de la persona y la sociedad. Según estipula la Ley, la educación se sustenta en los principios de “ética, equidad, inclusión, calidad, democracia, interculturalidad, conciencia ambiental, creatividad e innovación”. La educación peruana se propone formar personas capaces de lograr “su realización ética, intelectual, artística, cultural, afectiva, física, espiritual y religiosa”, para desenvolverse en “una sociedad democrática, solidaria, justa, inclusiva, próspera, tolerante y forjadora de una cultura de paz”. Los criterios de universalización, calidad y equidad recorren y enriquecen todo el cuerpo de la ley.

Es importante remarcar que frente al permanente reclamo de la ciudadanía de dedicar cada vez mayores fondos a la inversión en educación, la ley en su octava disposición complementaria y transitoria, crea el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana (FONDEP), constituido por los recursos que le asigne el tesoro público, ingresos propios, donaciones, transferencias y reembolsos que genere el mismo fondo. Tiene carácter intangible.

La Ley General de Educación define al estudiante como el centro del proceso y del sistema educativo; a la familia como responsable en primer lugar de la educación integral de los hijos; al profesor como agente fundamental del proceso educativo, cuya permanencia en la carrera pública exige idoneidad profesional, solvencia moral y salud física y mental que no ponga en riesgo la integridad de los estudiantes; al director del centro educativo como la máxima autoridad, responsable de la gestión en los ámbitos pedagógico, institucional y administrativo. También define que la comunidad educativa está conformada por estudiantes, padres de familia, profesores, directivos, administrativos, exalumnos y miembros de la comunidad local, quienes tienen derecho a participar, a través de sus respectivos representantes, en la formulación y ejecución del proyecto educativo institucional.

Al establecer la obligación de tener un proyecto educativo en cada institución educativa, en cada localidad y en cada región, la ley está introduciendo a todos los niveles, la norma de planificar concertadamente. Esta norma convierte a la escuela en ocasión de reflexionar colectivamente sobre lo que conviene hacer, de modo que la elaboración de los proyectos educativos adquiere la importancia de medio para educar a la comunidad (los niños, sus padres y los profesores) para la práctica democrática de la concertación y la planificación a largo plazo.

No es difícil descubrir las más notables coincidencias entre estas definiciones nacionales y los criterios que orientan la elaboración de los planes de educación para todos en el Perú y los otros países miembros de la UNESCO: la perspectiva de desarrollo humano, la definición de objetivos a lograr en el largo plazo, la concertación entre instituciones diversas, la participación de la comunidad y de los interesados en la planificación, la decisión de administrar en forma transparente los recursos, los objetivos de equidad de género, la interculturalidad, la prioridad a los más vulnerables y, en general, la ubicación de la educación en la lucha contra la pobreza.

Estas coincidencias motivaron al Gobierno del Perú a tomar las medidas para dar cumplimiento a los compromisos asumidos en Jomtien y Dakar, para lo cual el Ministerio de Educación invitó a un grupo de instituciones públicas, privadas y no gubernamentales a integrar y participar en el Foro Nacional de Educación para Todos, en un debate democrático y transparente, cuyo producto es el Plan Nacional de Acción de Educación para Todos 2004-2015.

El Foro Nacional de Educación para Todos definió, por consenso de las personas que participaron en él, una visión de la educación que se espera lograr como resultado del Plan Nacional de Acción de Educación para Todos; la misión que corresponde al sistema educativo para el logro de esa visión y los principios que deben regir en todas las acciones del Plan.

Descentralización

La eliminación del centralismo constituye una decisión política de trascendencia. El compromiso de los partidos políticos y de las organizaciones sociales es desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, mediante la transferencia progresiva de competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales y construir un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. El fortalecimiento de este último para propiciar el crecimiento de su economía es un eje estratégico orientador del proceso.

Específicamente se fortalecerá administrativa y financieramente, desde el Estado a los gobiernos regionales y locales; se institucionalizará la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas; se promoverá la eficiencia y transparencia en la regulación y provisión de los servicios públicos, así como en el desarrollo de la infraestructura en toda la extensión del territorio; se establecerá una clara delimitación de funciones, competencias y mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno; se desarrollará plataformas regionales de competitividad para impulsar el crecimiento de las economías locales y regionales; se aplicará mecanismos de compensación para asegurar la equitativa distribución territorial y social en un marco de estabilidad macroeconómica y de equilibrio fiscal y monetario; se incorporará los mecanismos necesarios para mejorar la capacidad de gestión, la competencia y la eficiencia de los entes públicos y privados; se favorecerá la creación de espacios macrorregionales en la perspectiva de una integración geoeconómica; igualmente, el asociacionismo intermunicipal e interregional; el acceso al capital en los niveles regional y local, con preferente atención a la micro y pequeña empresa. Finalmente, en caso de desastres naturales, se aplicará mecanismos de compensación de acuerdo con el nivel de pobreza de cada región.

Concordantes con estos propósitos, y el espíritu de la décima política de Estado del Acuerdo Nacional, la inversión social en salud y educación se orientará a maximizar la eficiencia de los programas para atender prioritariamente a las personas de mayor pobreza.

Para normar el proceso de descentralización han sido adoptadas las siguientes leyes:

- Ley 27680: Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título sobre Descentralización.
- Ley 27783: Ley de Bases de la Descentralización

- Ley 27795: Ley de Demarcación y Organización Territorial.
- Ley 27867: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- Ley 27902: Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867, para regular la participación de los alcaldes provinciales y la sociedad civil en los gobiernos regionales, y fortalecer el proceso de descentralización y regionalización.
- Ley 27050: Capítulo VIII art. 43 y 44 de la Ley 27050.

La descentralización es un proceso complejo y también una oportunidad, pues en ella confluyen múltiples y diversas aspiraciones y propuestas. Para su realización se requiere decisiones y esfuerzos no sólo por parte del gobierno nacional, sino de los propios gobiernos regionales y locales, del empresariado, de las organizaciones sociales, mesas de concertación, partidos políticos y la comunidad en general.

En la segunda de las disposiciones complementarias y transitorias de la Ley de Descentralización se establece que el Consejo Nacional de Descentralización recibirá de parte del Ministerio de Educación la propuesta de reestructuración de las actuales instancias intermedias de gestión educativa, para adecuarlas a la transferencia y recepción de competencias y funciones sectoriales de educación. La descentralización y regionalización educativa constituye una de las respuestas posibles a las demandas sociales en materia de educación. El Ministerio de Educación ha priorizado sus políticas destinadas a fortalecer y profundizar el proceso de descentralización y regionalización en favor de la autonomía del centro educativo: se descentraliza la educación no sólo porque se pretende mejorar la gestión sino, sobre todo, para fortalecer la escuela pública.

ii) **Planes Nacionales:**

- ❑ **Plan Nacional para la Superación de la Pobreza (2004 - 2006):** aprobado por D.S. N° 064-2004-PCM, tiene como objetivo superar la pobreza asegurando el desarrollo humano de la población de menores ingresos y de grupos vulnerables.
- ❑ **Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (2002 – 2010):** mediante R.S. N° 015-2002-PROMUDEH se constituyó la Comisión Multisectorial encargada de elaborar el Plan Nacional de Acción por la Infancia 2001-2010.
- ❑ **Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres (2000 – 2005):** tiene como finalidad garantizar políticas públicas a mediano plazo, que logren cambios en los patrones culturales y que legitimen la igualdad como un valor social y una práctica cotidiana.
- ❑ **Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad (2003 – 2007):** documento elaborado por la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, creada mediante D.S. N° 001-2003-PCM.
- ❑ **Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer (2002 – 2007):** el 27 de abril de 2001, se creó por Resolución Suprema N° 077-2001-PROMUDEH la Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada de elaborar el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer; dicha comisión estuvo presidida por el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano e integrada por representantes de los ministros de educación, salud, justicia e interior. Fue invitada a participar la Defensoría Adjunta para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo.
- ❑ **Plan Nacional de Apoyo a la Familia (2004 – 2011):** aprobado por D.S. N° 005-2004-MIMDES, tiene como misión generar y/o articular políticas públicas orgánicas que focalizando en la familia la acción de los distintos sectores del gobierno nacional, gobiernos regionales, locales y la sociedad, constituyan un apoyo efectivo para que la familia pueda cumplir plenamente sus funciones en beneficio del desarrollo integral de sus miembros.

PARTE I. EL CONTEXTO NACIONAL Y LOS RETOS DE LA EDUCACIÓN PERUANA

1.1.1. LA POBLACIÓN QUE ATIENDE EL SECTOR EDUCACIÓN

a. POBLACIÓN

En el decenio 1993 - 2003, la población peruana experimentó un crecimiento del 18%, lo que en cifras absolutas representa un aumento de 4,1 millones. La población pasó de 23 millones de habitantes en el año 1993, a 27,1 millones en el año 2003.

Cuadro N° 1
PERÚ: ESTIMACIONES Y PROYECCIONES DE LA POBLACION
POR AÑOS CALENDARIO Y EDADES SIMPLES (en miles)

Grupo etáreo	1993		2000		2003	
	Número	%	Número	%	Número	%
Total	23.009	100,0	25.939	100,0	27.148	100,0
0-5	3.638	15,8	3.698	14,3	3.641	13,4
6-11	3.325	14,5	3.577	13,8	3.622	13,3
12-16	2.599	11,3	2.761	10,6	2.871	10,6
17-24	3.656	15,9	4.068	15,7	4.174	15,4
25-34	3.554	15,4	4.103	15,8	4.378	16,1
35-44	2.475	10,8	3.065	11,8	3.322	12,2
45-más	3.762	16,3	4.667	18,0	5.141	18,9
0-16	9.562	41,6	10.036	38,7	10.133	37,3
17-34	7.210	31,3	8.170	31,5	8.551	31,5
35-más	6.237	27,1	7.733	29,8	8.464	31,2

Fuente: INEI - Censos Nacionales 1993 - Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050.

En cuanto a la estructura de la población por edades, en ese mismo período se produjo una disminución del grupo de 0 a 16 años, el cual era mayoritario en 1993 y representaba 41,6 % de la población; en el año 2003 ese grupo pasó a ocupar el segundo lugar y a constituir el 37,4 % de peruanos; es decir, menor que el grupo de 25 a 44 años de edad, el cual representa un 38,3% de la población.

Esta tendencia al incremento de la población mayor de 35 años en el Perú, sigue el patrón de envejecimiento de la población latinoamericana; al año 2015 ese grupo etáreo representará un 38% de la población total.

Según estimaciones del INEI, en nuestro país, de 1961 a 2002, la población rural en el total nacional ha descendido relativamente, de 52,6% a 27,8% .

b. Población según género

En el año 2003, la población femenina se estimó en 13.494.465, equivalente al 49,7% de la población total (27.148.101). Las mujeres en edad fértil (15-49 años) representaron el 51,8% y las jóvenes menores de 25 años, el 53,9% del total, respectivamente.

Cuadro N° 2
POBLACION POR GÉNERO SEGÚN RANGOS DE EDAD 2000 - 2003
 (En miles y porcentajes)

Grupos de Edad	2000					2003				
	Hombres	%	Mujeres	%	Total	Hombres	%	Mujeres	%	Total
Total	13.050	50,3	12.889	49,7	25.939	13.654	50,3	13.494	49,7	27.148
0 - 16	5.090	50,8	4.925	49,2	10.016	5.139	50,8	4.969	49,2	10.108
17 - 34	4.141	50,6	4.050	49,4	8.190	4.336	50,6	4.241	49,4	8.576
35 - más	3.819	49,4	3.914	50,6	7.733	4.179	49,4	4.285	50,6	8.464

Fuente: INEI - Censos Nacionales 1993 - Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050.

La tasa global de fecundidad (TGF), que fue de 3,4 hijos por mujer en el censo de 1993, disminuyó a 2,9 hijos por mujer en el 2000. Las razones que explican este descenso son la creciente práctica anticonceptiva de parte de las mujeres, la ampliación de los servicios de salud en el país y el mejoramiento del nivel educativo.

Al comparar los promedios estimados del número de hijos por mujer según área de residencia, se observa que en el área rural las mujeres tenían un promedio de 4,9 hijos, que es casi el doble de las que residen en el área urbana, cuyo promedio era de 2,5. Además las mujeres sin instrucción presentaban un rango de 5,1 hijos por mujer frente a 1,8 hijos por mujer con instrucción superior.

Para el año 2000, 1.305.041 adolescentes eran mujeres, es decir, entre los 15 y 19 años de edad, representando el 19,56% del total de mujeres en edad fértil; además, el 13,0% de mujeres adolescentes estuvieron alguna vez embarazadas (173.493), de las cuales el 10,7% ya son madres y el 2,3% estaban embarazadas de su primer hijo. La mayoría de los nacimientos se concentraba entre los 18 y 19 años, con el 18,2% y 22,3% respectivamente.

En relación al ámbito geográfico en el que residen las adolescentes, se observa que existe mayor incidencia de madres precoces en el área rural que en el área urbana: 22 de cada 100 son madres antes de los 20 años en el medio rural, frente a 9 de cada 100 en el medio urbano. Por departamentos, los que tienen las más altas proporciones de madres adolescentes son, Loreto (34,4%), Ucayali (27,0%), Amazonas (26,5%) y Huancavelica (24,9%).

Sin embargo en este grupo etáreo, la fecundidad mostró un descenso de 16% durante el periodo 1986-2000, mientras en el resto de mujeres en edad fértil el descenso promedio fue de 42,5%.

c. Población infantil

La calidad de la vida en la niñez tiene importancia también para la vida futura, debido a que condiciona para toda la vida, la salud, el desempeño mental y físico y la productividad. La atención integral del niño, que incluye la salud, la nutrición, la higiene, el desarrollo cognitivo y psicosocial, así como las condiciones indispensables para el pleno desarrollo y aprendizaje, se tornan en objetivos esenciales de la sociedad. (Declaración mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño, 1990). Atender estos aspectos con pertinencia y calidad en la primera infancia, tanto en el hogar como en las instituciones educativas, brinda la oportunidad de una base sólida para el crecimiento, desarrollo y aprovechamiento de su potencial de aprendizaje de las niñas y los niños.

Es reconocido el papel que cumple la educación inicial en el desarrollo de las niñas y los niños, como fundamento de sus actitudes, capacidades y desempeño futuro. En virtud de ello, el Estado Peruano ha realizado esfuerzos importantes para mejorar atención educativa de la primera infancia, sin embargo, dichos esfuerzos han estado centrados principalmente en ampliar la cobertura del servicio a los infantes de 5 años.

Durante los últimos 60 años del siglo XX, la población infantil del Perú entre 0 a 4 años creció de 961.287 en 1940 a 3.106.971 en 1997. Esta tendencia se ha detenido y revertido, como lo muestran las proyecciones que aparecen en el cuadro siguiente, en los que se aprecia una leve tendencia a la baja.

Cuadro N° 3
PROYECCIÓN DE POBLACIÓN DE 0 A 5 AÑOS.

Género / Año	2000	2003	2006	2010	2015
Total	3.698.479	3.640.582	3.585.976	3.548.952	3.457.138
Hombre	1.883.401	1,855.306	1.828.622	1.810.814	1.734.751
Mujer	1.815.078	1.785.276	1.757.354	1.738.139	1.722.387

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) En: Perú, Compendio Estadístico 2001. Sistema Nacional de Estadística, p. 69

Estado nutricional

El año 2003, en el Perú la población de niñas y niños menores de 5 años es de 3.640.582, de los cuales el 66% son pobres y el 23% se encuentra en situación de extrema pobreza; situación que se presenta más acentuada en las zonas rurales y en las zonas urbano marginales. Los más afectados por la pobreza son las niñas y niños de la selva rural y de la sierra rural, ambos en un porcentaje de 76%. A ellos le siguen los de la costa rural que llegan al 69%. En el siguiente cuadro se observa los niveles de pobreza y su distribución por ámbito geográfico:

Cuadro N° 4
POBLACIÓN DE 0 A 5 AÑOS DE EDAD, SEGÚN
CONDICIÓN DE POBREZA

Dominio geográfico	En pobreza extrema	Pobres
Lima metropolitana	9,2	47,4
Costa urbana	11,3	52,4
Costa rural	33,8	35,0
Sierra urbana	12,1	39,1
Sierra rural	39,0	37,1
Selva urbana	17,3	46,4
Selva rural	38,5	37,9
Total	22,7	43,7

Fuente: Instituto Cuánto. Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV) 2000.

Como consecuencia de las condiciones de vida de estas niñas y niños, prevalecen importantes niveles de desnutrición, que alcanzan grados mayores luego de cumplidos los 6 meses, cuando dejan de recibir la leche materna.

Cuadro N° 5
PORCENTAJE DE NIÑAS Y NIÑOS CON DESNUTRICIÓN

Edades	Según Talla	Según Peso
De 0 a 6 meses	3,2	2,3
De 7 a 12 meses	13,9	3,1
De 13 a 24 meses	24,5	12,2
De 25 a 36 meses	27,0	10,6
De 37 a 48 meses	24,3	11,3
De 49 a 60 meses	29,3	10,8
Total	22,9	9,6

Fuente: Instituto Cuánto. Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida. Año 2000

La desnutrición crónica de menores de 5 años, en el año 2000, llegó al 25%, porcentaje que se mantuvo estable durante el último lustro de la década pasada. Ese mismo año, la desnutrición crónica en la zona urbana fue de 13% y en la zona rural alcanzó el 40%.

Gestación y lactancia

Como es conocido, las capacidades de las niñas y niños se empiezan a desarrollar en el vientre materno. Así, el progreso de la niña y el niño se encuentra condicionado por la situación de la madre a lo largo de toda la gestación, por la atención de salud y, en general, por los cuidados que recibe en el proceso. Al analizar la situación de las madres gestantes en el Perú, se encuentra deficiencias en la atención al momento del parto, muchas de las cuales son consecuencia de las condiciones deficitarias del establecimiento donde se realiza y de la poca idoneidad del personal.

En Lima, el 89,5% de los partos son atendidos en algún establecimiento de salud y además el 84,4% es realizado por un profesional de la salud; en Huancavelica sólo el 19,6% es atendido en un local de salud y el 15,3% por un profesional idóneo ¹. Factores como la edad de la madre, el orden de nacimiento de los hijos, el intervalo entre nacimientos, entre otros, contribuyen a que el Perú presente una de las tasas más elevadas de mortalidad materna en América Latina, la que en el año 2000 fue de 185 por 100.000 nacidos vivos ², de las cuales, casi un tercio se encuentra en el grupo de madres adolescentes.

En segundo término, encontramos que alrededor del 32% de las mujeres en edad fértil presentan anemia ³, incrementándose dicho porcentaje a 41% en el ámbito rural. Este hecho, dada la existencia de una relación directa entre la presencia de anemia moderada en la madre y la presencia de anemia en sus hijos, condiciona tanto la situación de la madre como la de la niña y el niño.

En el año 2000, la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses de edad llegó al 58%, con una duración media de 4,2 meses. Sin embargo, la exclusividad de la lactancia materna continúa siendo amenazada por prácticas de crianza de sustitución por caldos e infusiones de bajo contenido nutricional.

Actualmente, el Ministerio de Salud viene realizando importantes esfuerzos para mejorar la situación de la madre gestante. Sin embargo, los programas son insuficientes y no consideran todas las necesidades que surgen en el proceso de gestación. Al analizar los niveles de cobertura de atención prenatal, se encuentra que aproximadamente el 77% de las madres gestantes realizan un control durante el embarazo, siendo Huánuco el departamento con menor cobertura (66%) y Lima el que presenta una mayor tasa de atención (96%). No obstante, los programas de control prenatal dejan de lado los aspectos nutricionales. Asimismo, a pesar de que el Seguro Integral de Salud (SIS) prioriza a la madre y la niña y niño, no considera ningún aspecto de estimulación prenatal.

El año 2001, sólo el 18,7% de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha y con mujeres en edad fértil, es atendido por el Programa de Planificación Familiar ⁴.

Riesgo ambiental

En general la pobreza constituye para las niñas y los niños un verdadero “riesgo ambiental” ⁵, por las limitaciones y obstáculos que ocasiona para su desarrollo y porque se refleja en altos niveles de desnutrición y también en los siguientes indicadores:

- Los altos índices de morbi-mortalidad: el promedio nacional de mortalidad infantil es de 33 por 1000 nacidos vivos. Mientras que en Lima es de 20, en Huancavelica es de 84. ⁶ Según datos de UNICEF, en Antabamba -Apurímac asciende a 155 por 1000 ⁷ En las comunidades amazónicas la tasa de mortalidad infantil es de 99 a 153 por 1000. ⁸

¹ Ministerio de Salud - Oficina de Estadística e Informática, 2001.

² Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2000*, Lima, mayo del 2001.

³ Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar- ENDES 2000*.

⁴ Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Perú: Compendio Estadístico 2001*, Lima, junio 2001.

⁵ Este acápite ha sido tomado del Plan Estratégico de Educación Inicial - MED, marzo 2003

⁶ Fuente: Plan Nacional de Acción por la Infancia

⁷ Programa de cooperación Perú-UNICEF, 2001-2005, Lima, 1999

⁸ UNICEF, *La exclusión social en el Perú*, Lima, 2001

- Los hijos de madres sin educación tienen una probabilidad de morir tres veces mayor a la de los hijos de madres con educación superior. De ellos, 8.000 mueren durante la primera semana y 2.500 adicionales en las siguientes tres semanas.
- El porcentaje nacional de niñas y niños menores de 2 años con consumo inadecuado de vitamina A es de 67% mientras que en la sierra rural es de 81%. El porcentaje nacional con consumo insuficiente de hierro es de 42% y en la sierra rural de 81%⁹
- Acceso a los servicios públicos de salud: sólo el 13,6% de las personas que se atienden corresponde al quintil de extrema pobreza.¹⁰ Por otra parte los servicios de salud de los pobres son de menor calidad.
- Al año mueren 19.000 niñas y niños por causas que se puede prevenir. Las principales causas de muerte infantil son las infecciones respiratorias agudas, traumatismos, enfermedades diarreicas y desnutrición.
- La tasa de mortalidad perinatal es de 23 defunciones por 1.000 embarazos de siete o más meses de duración, con un componente similar de nacidos muertos o muertes neonatales tempranas.
- La disminución notoria de las capacidades infantiles y su persistencia en la primaria, secundaria y hasta la edad adulta, como lo han demostrado numerosas investigaciones en otros países y en nuestro medio¹¹, originan el bajo rendimiento escolar.
- Los efectos concretos de tal situación se manifiestan en serias limitaciones, como problemas de comunicación oral y escrita y en el aprendizaje de la matemática, como lo demostró la evaluación nacional del rendimiento estudiantil (MED 2002). Los maestros hacen referencia que las alumnas y los alumnos muestran falta de autoestima y de motivación para el aprendizaje en general, así como dificultades en los procesos mentales, especialmente en atención, concentración, memoria, asociación, razonamiento y pensamiento abstracto que muestran jóvenes y adultos. Todo esto propicia elevados índices de repetición y deserción: del total de niñas y niños matriculados en primaria, el 50% repitió alguna vez, por lo menos el 23% desertó y sólo el 20% la finalizó sin perder ningún año¹².

Estos resultados negativos se atribuyen con frecuencia, y no sin razón, a la baja calidad del sistema educativo, pero su raíz fundamental se encuentra en la “circularidad” de la pobreza¹³, en la falta de equidad y la exclusión, que impiden a muchas niñas y niños tener acceso a la educación y aun cuando la tienen, no están en condiciones de aprovecharla.

d. Población indígena

El Perú ha sido y es un país multilingüe y pluricultural. La sociedad peruana está conformada por diversos pueblos y comunidades portadores de diferentes lenguas y culturas. En el transcurso de su historia estos pueblos han coexistido bajo distintas formas de dominación, subordinación y discriminación por la imposición de un modelo cultural y de una lengua, el castellano. Esto ha dado lugar a la marginación, minusvaloración y hasta extinción de lenguas originarias y culturas regionales y locales. Pese a normas constitucionales y legislativas que reconocen y buscan equiparar y valorar estas lenguas y culturas, nuestra sociedad sigue escindida por relaciones de subordinación y de exclusión, que operan tanto en los espacios oficiales como en los de la cotidianeidad. El sistema educativo reproduce estas relaciones, de ahí la inequidad en la atención a la población peruana de lengua y cultura ancestrales.

La diversidad cultural de los pueblos originarios se refleja en la presencia de un número no preciso de grupos étnicos que va de 49 a 65, y un total de 44 lenguas; 38 son lenguas amazónicas agrupadas en 16 familias lingüísticas, dos son lenguas de la familias aymara; y el quechua, familia lingüística con una gama de casi una veintena de variedades habladas en lo largo de la zona andina y en la amazonía.¹⁴

Según el Censo Nacional de 1993, poco más de 4 millones, 18% de los peruanos, hablaban una lengua indígena –rasgo tangible de su etnia y cultura-, ya sea en condición de monolingüe o de bilingüe. Desafortunadamente, no se cuenta con información actualizada sobre el número de hablantes de lenguas indígenas; si la tendencia de disminución de monolingües pero incremento de bilingües continúa, es probable

⁹ Idem

¹⁰ *Peru Poverty Comparisons*, Country Development N° 6, Banco Mundial, Washington, 1998

¹¹ Los estudios de Alarcón (1959), Violeta Tapia (1964) Marta Llanos (1971), Alegría Majluf (1970), Ernesto Pollit (1974), Pollit y otros (1996)

¹² Ministerio de Educación, *El desempeño escolar en el Perú, Resultados, retos y propuestas*, Lima, 1999, citado por Vásquez, Enrique y Mendizábal, Enrique (editores) en *¿Los niños... primero?*, Universidad del Pacífico, Save the Children, Suecia, 2002

¹³ Término utilizado por Vásquez y Mendizábal, *op.cit.*, que nos hace recordar el “Círculo de la pobreza” de Birch.

¹⁴ POZZI-ESCOT, Inés. 1997. *El Multilingüismo en el Perú*. Cusco: PROEIB Andes y Centro Bartolomé de las Casas

que el porcentaje no varíe mucho, pero sí el número de hablantes de lenguas ancestrales, que puede haber crecido por el incremento de la población en general ¹⁵.

La mayoría de la población indígena habita y está organizada en comunidades rurales; están reconocidas 5.270 comunidades campesinas en la sierra y costa y 1.336 comunidades nativas amazónicas. Sin embargo, por efecto de los procesos migratorios, existe población indígena en zonas urbanas y urbano marginales.

El contacto entre hablantes de lenguas indígenas y castellano hablantes es cada vez más fluido en el país, lo que da lugar a diversas situaciones de bilingüismo, con un manejo de castellano mayoritariamente no fluido o con fuertes rasgos de interferencia con la lengua originaria, hecho que provoca discriminación de parte de los hispano hablantes. El contacto entre portadores de culturas originarias y cultura occidental, produce diversos escenarios culturales en los que se realiza la tarea educativa. Si bien desde hace unas décadas es creciente el reconocimiento y la preocupación por mantener y desarrollar la diversidad cultural y lingüística, todavía persiste en el país considerar la rica diversidad cultural como un signo de atraso y no como potencial de desarrollo.

Cuadro N° 6
LENGUAS HABLADAS EN EL PERÚ

Familias	Lenguas	N° de lenguas por familia
1. Araw	Culina	1
2. Arawak	Asháninka, campa caquinte, chamicuro*, iñapari*, machiguenga, nomatsiguenga, piro, resígaro*, yanesha	9
3. Bora	Bora	1
4. Cahuapana	Chayahuita, jebero	2
5. Harakmbüt	Harakmbüt	1
6. Huitoto	Huitoto, ocaina*	2
7. Jíbaro	Achuar, aguaruna, huambisa	4
8. Candoshi	Candoshi-shapra	1
9. Pano	Amahuaca, capanahua, cashibo-catataibo, cashinahua, mayoruna, shipibo-conibo, yaminahua	7
10. Pebayagua	Yahua	1
11. Shimaco	Urarina	1
12. Tacana	Ese eja	1
13. Ticuna	Ticuna	1
14. Tucano	Secoya, orejón	2
15. Tupi-Guaraní	Cocama-cocamilla, omagua*	2
16. Záparo	Arabela*, iquito*, taushiro*	3
17. Romance	Castellano	1
18. Quechua	Quechua sureño-norteño, quechua central, quechua amazónico	3
19. Aimara	aymara, jaqaru	2
	Total	44

* En proceso de extinción, según el mapa lingüístico trabajado por el CILA-UNMSM, aunque el número de lenguas en esta situación puede ser mayor.

Elaborado a partir de Inés Pozzi-Escot, 1997. *El Multilingüismo en el Perú*. Cusco: PROEIB Andes y Centro Bartolomé de las Casas

Según el mismo censo, los hablantes de castellano eran la gran mayoría en el país, el 80%, y con certeza continúan siéndolo. La lengua indígena más extendida en uso es el quechua, con más de 3 millones de hablantes; la segunda es el aymara, que cuenta con más de 300 mil usuarios. El número de hablantes de las lenguas amazónicas siempre ha sido difícil de precisar, por el aislamiento de las comunidades nativas; sin embargo, sumados los hablantes de las 38 lenguas originarias de la Amazonía, estarían entre 300 y 400 mil.

¹⁵ En la Ley 27811 sobre la protección de los conocimientos colectivos, los pueblos indígenas se autodenominan indígenas, originarios, ancestrales, autóctonos, nativos. En el texto empleamos indistintamente estos términos para referirnos a ellos, sus culturas y sus lenguas.

Las organizaciones indígenas siempre han desestimado esta información. Aún así, sabemos que la población indígena de la Amazonía es bastante menor que la andina y el reto que presenta al diseño de cualquier programa educativo es su fraccionamiento en numerosos grupos etnolingüísticos.

Las lenguas más habladas en la Amazonía son el asháninka, que cuenta con aproximadamente 52.000 hablantes, seguidas por el aguaruna, con alrededor de 45.000 y el shipibo con unos 20.000 usuarios¹⁶. En el otro extremo se encuentran las lenguas en grave peligro de extinción por su escaso número de hablantes, como el ñapari, taushiro y resígaro, con apenas cuatro, siete y once hablantes, respectivamente, y otras con algunas decenas de hablantes –omagua, ocaína, arabela, iquito–, que podrían tener posibilidades de sobrevivir si se actúa prontamente a favor de ellas. Este panorama presenta otro reto más en el diseño de políticas educativas en el país, pues es un hecho que “una lengua se encontrará en peligro mientras no se la haya introducido en un programa educativo.”¹⁷

Un Estado democrático tiene la obligación de revertir la situación de inequidad y discriminación de la población indígena en el país, la cual puede llegar a extremos de violencia como se evidencia en el informe final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación que reporta que el 75% de las víctimas de la guerra político militar que asoló el país por dos décadas –1980 a 2000- eran quechua hablantes. Para consolidar la democracia y pacificar al país es necesario que el Estado garantice el derecho de todo miembro de una comunidad cultural al uso y recreación de su propia lengua y cultura, sin que se constituya en una barrera que los conduzca al aislamiento o menoscabe el diálogo e intercambio entre todos los peruanos.

Población en edad escolar hablante de lenguas vernáculas

En el año 2000, se estimó en 887.300 la población entre los 6 y 16 años cuya lengua materna es de origen prehispánico, lo que representó aproximadamente el 14% de la población en edad escolar y el 29% en el área rural. Ello indica el desafío que enfrenta el sistema educativo para ofrecer una educación básica de calidad y que sea además cultural y lingüísticamente pertinente a los niños de los distintos pueblos del Perú.

1.1.2. Demanda potencial de alfabetización

Un grupo poblacional importante en la tarea educativa lo constituyen los ciudadanos que no saben leer ni escribir (analfabetos absolutos) y que constituyen aproximadamente el 12,1 % de la población adulta (alrededor de 2 millones de personas, estimaciones del 2003).

Cuadro N° 7
PERÚ: POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS
SEGÚN NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO

	Nivel de educación alcanzado	Población absoluta	%
	TOTAL	17.248.702	100,0
Demanda potencial: Programa de Alfabetización y Educación de Adultos	Analfabetos absolutos	2.087.093	12,1
	Primaria	4.812.388	27,9
	Secundaria	7.175.460	41,6
	Superior no universitaria	1.552.383	9,0
	Superior universitaria	1.621.378	9,4

Demanda potencial analfabetos absolutos y analfabetos funcionales

Fuente: INEI, ENAHO 2001-IV. Elaboración: Equipo de Planeamiento y Programación del Programa Nacional de Alfabetización

¹⁶ Amazonía Peruana. Comunidades Indígenas. Conocimientos y Tierras Tituladas. Atlas y Base de Datos. GEF/PNUD/UNOPS. Lima 1997

¹⁷ Joseph Poth en El Correo de la UNESCO, abril 2000.

1.1.3. La demanda por educación universitaria

A pesar de que existe una falta de articulación entre la educación básica y la educación superior, las familias peruanas aún mantienen una fuerte expectativa de que los jóvenes accedan a un nivel de educación superior, como una opción prioritaria y con la valoración social que ella implica. Es decir, existe la demanda potencial de los egresados de secundaria para continuar estudios superiores, quienes al 2000 representan el 1,3% de la población total.

Cuadro N° 8.
DEMANDA POTENCIAL PARA LAS CARRERAS UNIVERSITARIAS 1996-2000

Años	Población Total	Egresados de Secund.	Egresados / Pob. Total
1996	23.946.779	256.524	1,07
1997	24.371.043	263.449	1,08
1998	24.800.768	270.535	1,09
1999	25.232.226	324.848	1,29
2000	25.661.690	333.521	1,30

Fuente: ANR. Dirección de Estadística e Informática.

Un indicador de la demanda de servicios de educación superior, es la relación entre el número de postulantes por cada ingresante, a partir de lo cual se deduce que la demanda por las universidades públicas es mayor, posiblemente por la gratuidad de la enseñanza. Así, en el año 2000, de cada 14 postulantes, 10 ingresaron a universidades privadas y de cada 64 postulantes, 10 ingresaron a las universidades públicas.

1.2. EL CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL

1.2.1. La pobreza como contexto

La pobreza es una condición humana que “tiene consecuencias intrínsecas a la persona (por ejemplo, mala salud, educación deficiente, rezago en el desarrollo intelectual) que la incapacitan para manejar su propio destino.”¹⁸ Amartya Zen la resume como “un problema de limitaciones al momento de satisfacer necesidades básicas”. En los niños, la pobreza conlleva desnutrición, la ausencia de padre, un nivel educativo bajo o inexistente de la madre, estrés ambiental por diferentes razones, entre otros rasgos que afectan las posibilidades de su desarrollo intelectual; es decir, que el niño pobre no recibe de las personas de quienes depende, lo que necesita para subsistir y desarrollarse.

El Perú es uno de los países más pobres de la región. En la década pasada, los intentos de respuesta del Estado a la situación de pobreza se materializaron en una multiplicidad de programas de tipo asistencial, con objetivos y metas poco claros, hecho que contribuyó a resultados fragmentados, sectorizados y desarticulados y a presiones proselitistas utilizando los recursos de los programas. Hubo, además, una deficiente focalización e impacto de los programas sociales y una nula participación de los gobiernos locales.

Según las estimaciones de la Encuesta Nacional de Hogares realizada por el INEI a fines del año 2001 (ENAHOG 2001), en nuestro país existen 14.609.000 personas que viven en situación de pobreza, de las cuales 6.513.000 se encuentran en condiciones de pobreza extrema. El 57% de los pobres y pobres extremos son niños y niñas¹⁹ cuya educabilidad está en riesgo.

En el área urbana, incluyendo Lima Metropolitana, la población que vive en situación de pobreza llega a 7.280.000, de los cuales 1.715.000 son personas en situación de pobreza extrema. Esta población se caracteriza por un alto índice de trabajo independiente y familiar con baja productividad, la escasez de posibilidades de generar empleo adecuado y una pequeña proporción de población ocupada en el sector formal. Su nivel de vida es sumamente bajo, con viviendas precarias en situación de hacinamiento y carencia de servicios básicos de agua, desagüe y electricidad.

¹⁸ POLLIT, Ernesto. y CUETO, Santiago. 2002. Consecuencias de la desnutrición en el escolar peruano. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2002

¹⁹ INEI. 2002. Visión del Trabajo Infantil y Adolescente en el Perú, 2001. Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales. Lima: INEI-OIT.

La situación es aún más crítica en las áreas rurales, donde de los 7.380.000 personas que se encuentran en situación de pobreza, 4 millones viven en pobreza extrema. Según las cifras más recientes, en el mundo rural un 78,4% de la población es pobre y 51,3% son pobres extremos, frente a las cifras urbanas, de 42% y 9,9% respectivamente.²⁰

En las áreas rurales el poder adquisitivo de las familias, medido a través del ingreso *per cápita* anual del hogar, es sistemáticamente bajo en relación al de sus semejantes en las áreas urbanas, lo cual se puede apreciar en el cuadro 9.

Cuadro N° 9
INDICE DE INGRESO ANUAL DEL HOGAR SEGÚN ÁREAS DE RESIDENCIA.
(Lima Metropolitana = 100)

Áreas de residencia	Índice	Áreas de residencia	Índice
Lima Metropolitana	100	Costa rural	45
Sierra urbana	85	Sierra rural	39
Costa urbana (no incluye Lima)	70	Selva rural	38
Selva urbana	67		

Nota: A precios de Lima Metropolitana de mayo del 2000. En valores monetarios para Lima Metropolitana el ingreso per cápita anual del hogar es S/. 5.620.

Fuente: Instituto Cuánto – ENNIV 2000

Al comparar el ingreso anual de los hogares según área de residencia, se observa que los hogares rurales muestran un poder adquisitivo que no llega ni al 50% del ingreso en los hogares de Lima Metropolitana. Los pobladores rurales que viven en extrema pobreza se dedican fundamentalmente a la agricultura o son trabajadores familiares no remunerados que complementan sus ingresos con la venta de su fuerza de trabajo o como trabajadores independientes.

Desde el punto de vista de las necesidades básicas insatisfechas (NBI),²¹ mientras en las áreas urbanas 39,1% tiene al menos una de estas necesidades insatisfechas, en las áreas rurales dicha proporción es de 60,9%. En este sentido, según el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 1993, el número de personas ocupadas mayores de 15 años es de 6.062.753 (92%) y el índice de desocupación es del 7,1%.

El indicador que muestra de manera más aguda las consecuencias de la extrema pobreza en las áreas rurales y, en consecuencia, un bajo nivel de bienestar, es la incidencia de la desnutrición crónica de las niñas y niños menores de 6 años²². Se estima que ésta afecta a 40,2% de las niñas y los niños rurales, frente al 13,4% de sus pares urbanos. Es importante mencionar, sin embargo, que la incidencia de la desnutrición ha ido disminuyendo en la década de los años noventa, pero la brecha entre lugares de residencia se ha mantenido en niveles significativos²³.

Porcentaje de la población en edad escolar que es pobre y pobre extrema

En el año 2003, cerca del 33% de los niños de 3 a 16 años de edad vive en situación de pobreza, y un porcentaje similar en situación de pobreza extrema. En el área rural, la proporción de pobres extremos se eleva a 58%. Como se sabe, el nivel del ingreso del hogar es un factor determinante de las habilidades adquiridas y del estado de nutrición y de salud con que llega el niño a la escuela, así como del costo de oportunidad de educarse.

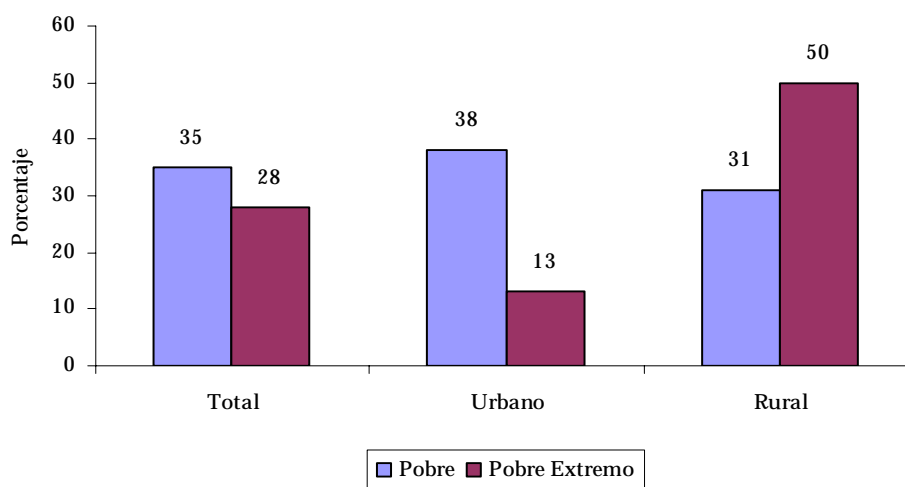
²⁰ INEI. ENAHO IV 2001.

²¹ Las NBI se definen como: a) viviendas con características inadecuadas (de paredes exteriores de estera, de quincha, piedra con barro o madera y piso de tierra, o improvisada o en un local no destinado para la habitación humana); b) vivienda hacinada (con más de 3.4 miembros por habitación); c) hogares sin servicio higiénico; d) hogares con niños que no asisten a la escuela; e) alta dependencia económica (hogares con jefe con primaria incompleta, o con 4 o más personas por ocupado, o sin ningún miembro ocupado). INEI. ENAHO IV 2000.

²² En la siguiente sección se presenta la importante vinculación que existe entre la nutrición y los aprendizajes.

²³ INEI. Compendio Estadístico 2001.

Porcentaje de la población en edad escolar que es pobre y pobre extrema, según área de residencia, 2003



Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA - Encuesta Nacional de Hogares 2003
Elaboración: MINISTERIO DE EDUCACIÓN - Unidad de Estadística

Pobreza y educación. Trabajo infantil

La incorporación temprana de la población infantil y adolescente al mundo del trabajo es otro factor de inequidad, que obedece a factores demográficos, sociales, económicos y culturales. En las comunidades rurales, el trabajo infantil suele tener raíces socioculturales más hondas que en las zonas urbanas. En aquellas, la participación de los niños y niñas en las actividades productivas de la familia es parte del proceso de socialización en el que los adultos transmiten a las nuevas generaciones sus conocimientos y experiencias. En los pueblos y ciudades, el motivo principal que lleva a niñas, niños y adolescentes al trabajo es la necesidad de contar con un ingreso económico, por reducido que sea, para su supervivencia y la de su familia, cuando ésta existe.

En el trabajo infantil, sea remunerado o no, se realice en área rural, urbana o urbano marginal, el común denominador es la condición de pobreza que obstaculiza o impide a este segmento de la población asistir regularmente a la escuela, afecta el proceso de aprendizaje escolarizado y es causa de repetición y deserción escolar.

No por casualidad, los departamentos con mayor porcentaje de niñas, niños y adolescentes trabajadores son también los que presentan mayores índices de pobreza: en Puno, de cada 100 niñas, niños y adolescentes, 70 realizan una actividad económica; en Huancavelica, 59 de cada 100 se encuentran en la misma situación y en Apurímac, 58 de cada 100²⁴.

Por otra parte, el trabajo infantil en nuestro medio enfrenta problemas legales que deben ser resueltos; una de las consecuencias de su ilegalidad es que no se cuenta con registros precisos sobre la población de 6 a 17 años que es considerada "ocupada". Los datos más recientes del Instituto Nacional de Estadística e Informática muestran que alrededor de 1.987.000 niños, niñas y adolescentes en el país tienen una actividad económica, lo que significa más de un 25% de la población en ese tramo de edad. De ellos, el 53,9% son varones y el 46,1%, mujeres²⁵.

En el cuadro siguiente es posible observar cómo la actividad laboral infantil y adolescente se ha ido incrementando, significativamente en los últimos 8 años, creciendo de un 7,9% en 1993 al 26,9 % en el 2001.

²⁴ INEI, Visión del Trabajo infantil y Adolescente en el Perú, p. 45

²⁵ INEI, obra citada p. 33

Cuadro N° 10
ESTIMACIÓN DE LA TASA DE ACTIVIDAD
INFANTIL Y ADOLESCENTE 1993 - 2005

AÑOS	TOTAL	6-11 años	12 - 17 años
1993	7,9	2,5	13,7
1995	15,7	6,6	25,1
1996	20,8	11,6	30,3
2001	26,9	21,7	32,5

FUENTE: INEI- 1993 Censo de Población y Vivienda.
1995-2001: Encuesta Nacional de hogares (ENAH0)

De acuerdo con las proyecciones realizadas por el INEI, si esta situación no se revierte, en el año 2005 el trabajo infantil alcanzará el 31,8%, con un incremento mayor en el grupo de 6 a 11 años de edad.

En relación con el tipo de labores que realizan, el INEI señala que, en el área rural, el 92% de las niñas y de los niños, entre los 6 y 13 años, participa en actividades agrícolas y de pastoreo; en las áreas urbanas, en cambio, son más diversas las ocupaciones, entre las que destacan la ayuda en los negocios de la familia, el trabajo doméstico para terceros, la venta ambulatoria, la ayuda en la elaboración de productos para vender²⁶.

En la población trabajadora de entre 14 y 17 años, se presenta una situación similar a la del grupo anterior: en el área rural, el 83,5% se desempeña como peón de labranza; la segunda actividad, con solo un 4,1% es comerciante o vendedor de mercado. En el área urbana, en cambio, esta población está dispersa en una variedad de actividades laborales; el porcentaje más alto, 26,1%, trabaja en el comercio fijo y ambulatorio.

Cuadro N° 11
PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE 14 A 17 AÑOS SEGÚN
OCUPACIÓN QUE DESEMPEÑA. PERU- 2001

OCUPACIÓN	TOTAL	URBANO	RURAL
TOTAL (en miles)	767,7	378,8	388,9
Cocinero, mozo (%)	2,3	3,5	1,3
Comerciante al por mayor, vendedor en kioscos, mercados, etc.	11,6	19,3	4,1
Tejedor, hilandero, panadero, ayudante de mecánica, adobero, ladrillero	7,0	11,4	2,7
Vendedor ambulante	3,7	6,8	0,8
Cobrador de micro y bus	1,0	1,6	0,5
Personal doméstico	8,6	15,3	2,1
Lavandero, limpiador y ayudante	3,9	6,9	1,1
Personal de servicio	4,5	8,4	0,7
Peón de labranza	48,7	13,0	83,5
Peón de construcción	1,1	1,4	0,9
Cargador de bultos	0,9	1,7	0,1
Otra ocupación	6,6	10,8	2,4

FUENTE: INEI Encuesta Nacional de Hogares sobre condiciones de vida y pobreza 2001 IV trimestre

La escuela, tanto rural como urbana, desconoce los saberes que desarrollan las niñas, niños y adolescentes en el trabajo y tampoco ofrece programas pertinentes en contenido y diseñados con una flexibilidad tal que les permita acceder y permanecer en ella hasta la culminación de la educación básica.

²⁶ INEI. obra citada p. 37

1.2.2. Violencia y corrupción

La violencia política en el Perú las dos últimas décadas

En el último cuarto del siglo XX comenzaron a producirse en el Perú, sistemáticamente hechos delictivos antes no usuales, como asaltos en la capital a bancos y otras instituciones donde los asaltantes obtenían dinero. Fenómenos similares se habían producido anteriormente en otros países como Colombia y El Salvador. Posteriormente, junto con los asaltos a bancos en Lima comenzaron a producirse asaltos a bancos y puestos policiales o afines en provincias, donde los asaltantes se apoderaban de armas. Después de 1980 esos hechos fueron superados por una situación de violencia, que duró alrededor de veinte años y puso en cuestión la imagen que la población peruana tenía de su propio país.

El Perú posee recursos físicos y naturales suficientes para sustentar su desarrollo, particularmente la rica biodiversidad del país. En la época prehispánica, la organización de la economía permitía satisfacer las necesidades de toda una población, estimada en 12 millones de habitantes, de acuerdo con los patrones culturales vigentes; pero a partir del período colonial, la concentración del poder en un sector minoritario de la población alteró la lógica de la producción y distribución de los bienes, favoreciendo intereses foráneos e impidiendo la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población, en particular de las personas excluidas de las posibilidades de educación, por mecanismos de discriminación étnica, lingüística y cultural.

Una de las características importantes de la población peruana es su diversidad étnica, cultural y lingüística, la cual, manejada con criterios colonialistas, dio origen a diferenciaciones sociales y económicas profundas, que ocasionaron la frustración del desarrollo de las potencialidades personales de sectores mayoritarios de la población, especialmente su capacidad para aportar a la producción y participar en el consumo. Todo ello dio origen a la definición de importantes porcentajes de la población en situación permanente de pobreza y de pobreza extrema y originó tensiones sociales que se fueron acumulando y afloraron a todo lo largo del período colonial y en diferentes momentos de la historia republicana.

En las últimas dos décadas del siglo XX las tensiones sociales alcanzaron niveles extremos en el Perú y se concretaron en actos de terrorismo y de represión que afectaron toda la vida ciudadana y, en particular, a la educación, mostrando las raíces profundas que conspiran contra la consolidación de una nación justa, equitativa y respetuosa de la diversidad étnica y cultural de los pueblos que la componen; y, al hacerlo, ha mostrado a la sociedad las urgencias de transformación profunda que demanda la construcción de un futuro en el que hechos semejantes no vuelvan a ocurrir.

El presidente de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, CVR, en el acto de entrega del informe final de la comisión expresó: “Las décadas finales del siglo XX son –es forzoso decirlo – una marca de horror y de deshonra para el Estado y la sociedad peruanos.” Ese informe muestra lo que denominó el “doble escándalo”. Por un lado, el asesinato, desaparición y tortura de decenas de miles de peruanos, la mayor parte pertenecientes a los sectores más pobres y excluidos de nuestra sociedad; y por el otro, “la indolencia, la ineptitud y la indiferencia de quienes pudieron impedir esta catástrofe humanitaria y no lo hicieron”. El saldo del conflicto ha sido muy grave: El fuego cruzado de las fuerzas políticas y armadas dejó cerca de 25 mil muertos, casi 10 mil desaparecidos y casi 700 mil personas desplazadas de sus comunidades. El costo material de esta catástrofe se eleva a casi 25 mil millones de dólares, cantidad que equivale a toda la deuda externa del país.

Aunque es difícil precisar las causas que llevaron al país a vivir una tragedia semejante, resulta revelador que la mayor cantidad de muertos se produjo en las localidades más pobres: Ayacucho (40%) Junín, Huánuco, Huancavelica, Apurímac y San Martín, que son los departamentos más pobres del país, lo cual hace ver que existe una estrecha relación entre exclusión e intensidad de la violencia. Otro aspecto importante es el referido a la situación cultural y étnica de las víctimas: El 75% tenía al quechua como lengua materna y alrededor del 10% era ashaninka. Se trataría ,como lo señala la propia CVR, de un desprecio, de una “discriminación étnica” que lejos de ser esporádicos o exclusivos de un sector, se encuentran entrelazados en cada momento de la vida cotidiana de los peruanos.

Entre los actores de este conflicto, que por indiferencia o ineptitud, no fueron capaces de responder al desafío o terminaron, con su actuación, ayudando a que éste se agravara, están muchas de las instituciones del Estado y en particular el sistema educativo. Así, la CVR señala que una causa importante que explica la aceptación de una ideología dogmática y autoritaria estaría en esta falta de pertinencia y calidad que “privilegió la memorización y la sumisión del juicio crítico del estudiante frente a una supuesta autoridad inapelable del libro de texto y el maestro”. Por ello, la comisión “ha observado que, a lo largo del período investigado, el

sistema educativo funcionó como un espacio de difusión de la ideología del Partido Comunista del Perú - Sendero Luminoso (PCP-SL) incluso antes de la lucha armada”.

El crecimiento de la cobertura de la educación jugó un rol contrario al que debería, ya que incrementó las expectativas de la población y del magisterio por encontrar en la educación un modo de ascenso social y de salida de la pobreza. Los incumplimientos, al defraudar a la población, la llevaron a atender a ese otro discurso educativo que planteaba Sendero Luminoso. De hecho la CVR califica el discurso de Sendero Luminoso como un “proyecto educativo tradicional”. El PCP-SL centró su atención en el magisterio por esa masificación que permitía llegar a todo el país y por “la legitimidad que tienen tanto la educación como el maestro ... quienes con frecuencia actúan como intermediarios entre los ciudadanos y las dependencias del Estado, por lo que han adquirido una fuerte capacidad de influencia”.

El sistema educativo se vio afectado por el reclutamiento de estudiantes y profesores por las organizaciones terroristas, y se puso de manifiesto la falta de valores de tolerancia, respeto al derecho, la solidaridad, haciendo ver que la educación no había formado suficientemente en esos valores a la sociedad peruana. Además, como se ha señalado, el propio sistema había preparado a los niños, jóvenes y adolescentes en este ejercicio no crítico y poco autónomo del pensamiento y de la producción de conocimiento.

Una ideología que “ofrece todas las explicaciones y todas las seguridades a una juventud necesitada de ambas, se encuentra validada por modelos sociales existentes y asegura una victoria inevitable; es decir, halla una categoría de dogma, lo cual no es casual, puesto que encuentra su correlato en las formas educativas tradicionales. El autoritarismo del sistema educativo es en parte una explicación de los hechos ocurridos.

Aunque no existen cifras claras al respecto, resulta evidente que menores de edad formaban una parte importante de los ejércitos del terror. Es revelador que el gobierno, en junio de 1992, modificara el código penal en su artículo 20 para permitir responsabilizar por terrorismo a jóvenes de 15 años y juzgarlos en tribunales militares con jueces sin rostro y poder aplicarles cadena perpetua. Aunque muchos jóvenes habían sido reclutados contra su voluntad, con métodos violentos y amenazando sus vidas o las de sus familiares, también es verdad que algunos entraron a estos movimientos como resultado de una seducción que la violencia criminal tuvo en nuestros jóvenes. La CVR señala que “los niños que se asimilan lo hacen atraídos por algún beneficio, un salario, para vengar el asesinato de un familiar, por la necesidad de pertenencia y la admiración a algunos ideales que estos grupos dicen tener.

La participación involuntaria del sistema educativo y, en particular, los hábitos pedagógicos de la escuela, han llevado a la CVR a recomendar que para la pacificación y reconciliación del país y para prevenir que pueda repetirse un escenario semejante, es indispensable que :

1. La escuela se transforme en un lugar donde se respete la condición humana del alumnado y se contribuya al desarrollo integral de su personalidad.
2. Se reformule las visiones simplistas y distorsionadas de la historia y de la realidad peruana y se establezca planes de estudios que estimulen el desarrollo integral de la persona y orienten hacia el bienestar, alejando la proclividad a la violencia.
3. Se eduque a niños, niñas, adolescentes y adultos, en el respeto a las diferencias étnicas, lingüísticas y culturales.
4. Se democratice la escuela, se refuerce las instancias de participación y se reconozca que la responsabilidad de la educación corresponde a la comunidad.
5. Se erradique toda forma de castigo, amenaza y trato humillante contra niños y niñas, remplazándolas con una disciplina derivada de una gestión democrática.
6. Se atienda primero a los más vulnerables, comenzando con los más pequeños de las zonas más necesitadas.
7. Se busque la alfabetización, con prioridad para la mujer adolescente y adulta de las zonas rurales.

Corrupción

La violencia no fue la única circunstancia negativa del Perú al final del siglo XX. Desde un punto de vista, ella constituyó una respuesta contra la corrupción, pero no solamente no la contrarrestó sino que terminó apoyándose en ella y exacerbándola. Desafortunadamente, la corrupción es un mal endémico en el país, de ahí el grave riesgo de que sea tomada como “normal” por nuestras jóvenes generaciones, más aún en un contexto de evidente quiebra de valores. Sin embargo, lo que ha impactado a la sociedad peruana en los últimos tiempos es haber tenido evidencia de la cotidianeidad de la corrupción durante la década pasada. En ese periodo, dentro del aparato estatal se organizó un sistema de corrupción a escala nacional. Se corrompió al

sistema privado (propietarios de medios de comunicación, empresarios, banqueros) y a representantes del propio Estado (parlamentarios, magistrados, funcionarios del sistema electoral, militares de alto rango). Lo usual, hasta entonces, había sido el sentido inverso, pues eran agentes del sector privado o grupos mafiosos externos al aparato gubernamental quienes sobornaban a los funcionarios públicos.

Otra fuente de corrupción que se incrementó y fortaleció fue la vinculada al narcotráfico. Las redes del tráfico de estupefacientes llegaron también a las esferas de poder político y militar y comprobaron que la ausencia de comportamientos éticos podía beneficiarlos. La base de todo el entramado de corrupción en el país fue y es, indudablemente, una gran carencia de ética en la formación de una significativa proporción de nuestra sociedad.

Si los niños, niñas, adolescentes y jóvenes crecen en un entorno de corrupción como el descrito, las posibilidades de éxito de una educación en valores se verán seriamente afectadas, al igual que las posibilidades del país de ser una sociedad democrática, orientada al logro de la justicia social, base para el desarrollo humano sostenible. Si bien ha caído una fuerte censura social y también penalidades del Poder Judicial sobre los corruptos, no obstante, las prácticas de corrupción constituyen un mal endémico de las organizaciones dentro y fuera del Estado, entre ellos el sector educación.

Además de los costos en vidas humanas, paralización de actividades, migraciones hacia las ciudades y el extranjero y otros, se ha estimado que la corrupción ocasionó costos económicos muy altos, como se aprecia en el cuadro siguiente.

Cuadro N° 12
COSTO ECONÓMICO DE LA CORRUPCIÓN

Variable	Cifra
PBI	US\$ 1.800 millones
Empleo	163.706 puestos de trabajo que no se generan
Pobreza	155.400 personas que no dejan la pobreza

Fuente: Documentos de trabajo: Un Perú sin corrupción. 2001.
INA - Ministerio de Justicia, p. 18

La intensificación de los conflictos y sus manifestaciones violentas al final del siglo XX, constituyeron un fenómeno único en la historia del Perú, favorecido porque la intensificación de las comunicaciones y el intercambio en el mundo, en el proceso de globalización, introdujeron nuevas posibilidades y nuevas exigencias a la población peruana. Pero buscar su origen únicamente en las circunstancias externas sería insuficiente: las explicaciones más importantes se encuentran en las inequidades que caracterizaban a la sociedad peruana y que se incrementaron a mediados del siglo: cuando se produjo la explosión demográfica en el mundo y en el Perú la mayoría de la población no fue preparada para incrementar su productividad en la proporción que hubiera sido necesaria para atender las nuevas necesidades, ni se corrigió las inequidades en la distribución del poder de consumo.

1.2.3. Acuerdos nacionales e internacionales

- ❑ **Acuerdo Nacional (Décimo segunda política) (2002 – 2021); mediante D.S. N° 105-2002-PCM se institucionalizó al Foro del Acuerdo Nacional como instancia de promoción del cumplimiento y seguimiento del Acuerdo Nacional.**
- ❑ **Plan Nacional de Educación para Todos (2000 – 2015) – UNESCO, UNICEF, UNFPA, PNUD, BM – BID según acuerdo suscrito en el Foro Mundial de Educación celebrado en Dakar, Senegal, en abril del 2002; mediante R.S. N° 041-2004-ED se institucionaliza el Foro Nacional de Educación para Todos.**
- ❑ **Recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.**
- ❑ **La Comisión de la Verdad y Reconciliación, creada por Decreto Supremo N° 065-2001-PCM, dio a conocer públicamente su informe final el 28 de agosto de 2003. El Ministerio de Educación se encuentra comprometido con los principios educativos y recomendaciones de la CVR, de manera que se asegure una educación de calidad y se logre formar una ciudadanía que promueva valores democráticos, justa y solidaria, identificada con el respeto por los derechos humanos y la equidad.**
- ❑ **Metas de Desarrollo del Milenio: el Perú se ha comprometido, junto con otros 190 estados miembros de las Naciones Unidas, a cumplir para el año 2015 con los ocho objetivos propuestos, de los cuales se destacan dos para el Sector:**
 - **Lograr la enseñanza primaria universal**
 - **Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer**

El Acuerdo Nacional

El 22 de julio del 2002 se firmó el Acuerdo Nacional, documento de carácter vinculante, con el objetivo de sentar las bases para la transición y consolidación democrática, afirmación de la identidad nacional y el diseño de una visión compartida del país a futuro, que traza un horizonte de gobierno por lo menos hasta el año 2021, para dar cumplimiento a 29 políticas de Estado. Cuatro son los grandes objetivos del Acuerdo Nacional:

- Democracia y Estado de Derecho;
- Equidad y Justicia Social;
- Competitividad del país; y
- Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado.

En lo concerniente al objetivo Equidad y Justicia Social, los firmantes del Acuerdo Nacional asumen que “el desarrollo humano integral, la superación de la pobreza y la igualdad de acceso a las oportunidades para todos los peruanos y peruanas, sin ningún tipo de discriminación, constituyen el eje principal de la acción del Estado”, para lo cual establecen el compromiso, entre otros, de “Garantizar el acceso universal a una educación integral de calidad orientada al trabajo y a la cultura, enfatizando los valores éticos, con gratuidad en la educación pública, y reducir las brechas de calidad existentes entre la educación pública y privada, rural y urbana, incorporando la certificación periódica de las instituciones educativas, el fortalecimiento y la revaloración de la carrera magisterial, e incrementando el presupuesto del sector Educación hasta alcanzar un monto equivalente al 6% del PBI”.

La décimo segunda política de Estado, “Acceso Universal a una Educación Pública, Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y Deporte”, es esencialmente concordante con la décimo sexta política “Fortalecimiento de la Familia, Protección y Promoción de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud” y con la décima política “Reducción de la Pobreza”, al precisar el compromiso de dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, partiendo de un enfoque de desarrollo humano sustentable, con equidad entre hombres y mujeres, sin discriminación y en forma descentralizada.

El desarrollo humano, al cual se refiere el Acuerdo nacional, es un concepto que se viene forjando desde hace más de una década, como una alternativa al economicismo, que olvida y posterga a las personas como fines supremos de la ciencia y de la política. Es, a fin de cuentas, un concepto amplio e integral en el que interesa tanto “la generación de crecimiento económico como su distribución; tanto la satisfacción de las necesidades básicas como el espectro total de las aspiraciones humanas”²⁷. No es una receta de cómo hacer realidad el progreso, sino más bien una forma de enfocar los procesos económicos, políticos y sociales, de manera tal que puedan verse los resultados en varias dimensiones humanas. La generación de oportunidades iguales y la ampliación de las capacidades y derechos de las personas, son vistos como la esencia del desarrollo humano. En el Índice de Desarrollo Humano (IDH), una de sus dimensiones es recibir educación. “En la práctica, el desarrollo humano no es sólo una teoría del desarrollo, sino una propuesta de organización de la economía, la sociedad y el Estado”²⁸. Los elementos esenciales del paradigma de desarrollo humano que se propugna son cuatro: productividad, equidad, sostenibilidad y participación.

Las 29 políticas de Estado del Acuerdo Nacional trazan un horizonte definido con alcance al 2021. Tres objetivos claramente establecidos delinean el punto de partida del Perú como nación, después de un largo período de violencia terrorista, de corrupción generalizada y de grave quebrantamiento del sistema democrático. Ellos son: el proceso de transición y consolidación de la democracia, la afirmación de nuestra identidad nacional y el diseño de una visión compartida del país a futuro. La intención está ahí y las 29 políticas son los grandes lineamientos que, de ejecutarse y vigilarse permanentemente en su implementación, nos darán la seguridad de alcanzar el pleno desarrollo con verdadera equidad.

Ningún peruano consciente puede sentirse ajeno a esos grandes propósitos: total vigencia de la democracia y el imperio del Estado de derecho; equidad y justicia social para satisfacer un reclamo largamente manifestado por vastos sectores de la ciudadanía; la competitividad del país como única herramienta eficaz para desenvolvernos con posibilidades en una economía globalizada; y un Estado

²⁷ Página 2, documento citado.

²⁸ Página 3, documento citado

realmente eficiente, irreductiblemente transparente en su gestión y descentralizado que finalmente nos saque del tradicional atraso en muchos órdenes. Solo si las 29 políticas de Estado se cumplen a cabalidad, con la participación sin reticencias de todos los ciudadanos, podremos hablar, con fundamento, de desarrollo nacional.

En el contexto de la décimo segunda política debe ponerse de relieve la atención a una educación inicial, que asegure un desarrollo integral de la salud, nutrición y estimulación temprana adecuada a las niñas y niños hasta los cinco años, sin descuidar la diversidad étnico-cultural y sociolingüística del país. En la décimo octava política se demanda incrementar la competitividad del país, para alcanzar un crecimiento económico sostenido que asegure la generación de empleos de calidad e integre exitosamente al Perú en la economía de un mundo globalizado. La mejora de la competitividad en todas las formas empresariales y el concertado esfuerzo de los trabajadores y, el Estado apuntan a promover el acceso a una educación de calidad. En la línea de difusión del Acuerdo Nacional éste debe estar incorporado en los programas de alfabetización y educación de adultos. Todo esto para fomentar un clima político y jurídico favorable y estable para la inversión privada, así como para una más eficaz gestión pública y privada.

Parte II

LA RESPUESTA SOCIAL A LA DEMANDA DE SERVICIOS EDUCATIVOS

2.1. El sistema educativo

En los capítulos previos fueron presentados los aspectos más significativos de la situación social y política que vive el Perú en el momento en que se formula el plan nacional de acción de educación para todos, poniendo de relieve la problemática particular de las últimas dos décadas del siglo XX e indagando las inequidades estructurales que ocasionan los malestares sociales, las tensiones y las explosiones de violencia, porque es a todo ello que debe dar respuesta el plan.

En este capítulo se analiza los niveles y modalidades educativas definidos por la anterior Ley General de Educación No. 23384, promulgada el 18 de mayo de 1982 ²⁹, porque son los que están en vigencia y seguirán vigentes hasta que sean modificados a medida que se realice el proceso de conversión del sistema para adaptarse a lo que dispone la nueva Ley General de Educación 28044, promulgada el 28 de julio del año 2003.

2.1.1. LOS COMPONENTES DEL SISTEMA EDUCATIVO

Según la ley anterior, el sistema educativo comprende la educación formal y la educación no formal. La educación formal se caracteriza porque su contenido es evaluable y certificable, mientras que la educación no formal está constituida por el autoaprendizaje y por la acción educativa de la familia, la comunidad, las agrupaciones políticas, religiosas y culturales, el centro de trabajo y los medios de comunicación social.

La educación formal comprende cuatro niveles: inicial, primaria, secundaria y superior, los cuales corresponden a los diferentes estados del desarrollo de los educandos. Los niveles de primaria y secundaria se pueden ejecutar en diversas modalidades que se establecen en función de las circunstancias del educando y las condiciones socio-económicas y culturales del país. Esas modalidades son: educación de menores, educación de adultos, educación especial, educación ocupacional y educación a distancia.

Las instituciones públicas o privadas de educación formal deciden si desarrollan sus actividades en forma escolarizada o no escolarizada. Los certificados por estudios no escolarizados tienen validez igual a los de estudios escolarizados. En educación primaria se realiza una evaluación al término de los estudios de cada grado, que se complementa con las evaluaciones hechas durante el año. En secundaria las evaluaciones son por asignatura.

La certificación de cada grado, nivel y modalidad se otorga a los educandos que han cumplido satisfactoriamente con las respectivas exigencias. En primaria y secundaria se otorgan certificados de grado. En la educación ocupacional se otorga certificación una vez cumplidos los requisitos establecidos por el Ministerio de Educación o el Ministerio de Trabajo. El Estado reconoce y certifica los estudios primarios y secundarios realizados en forma independiente y revalida o convalida los estudios realizados en el extranjero.

Los centros educativos tienen la siguiente nomenclatura:

- a) Centros de educación inicial
- b) Escuelas, que ofrecen exclusivamente educación primaria
- c) Colegios, que ofrecen únicamente educación secundaria o primaria y secundaria
- d) Centros de educación ocupacional (CEO)
- e) Centros de educación especial
- f) Institutos superiores y escuelas superiores, para los estudios del nivel superior, con excepción de las universidades
- g) Universidades.

Los contenidos educativos se desarrollan progresivamente durante el año lectivo. Está prohibida la aceleración o supresión de asignaturas, grados o ciclos. El año lectivo dura 38 semanas, incluyendo los periodos de vacaciones intermedias y de evaluación. Termina el 20 de diciembre. Sólo hay suspensión de labores, modificación del horario de clases o del calendario escolar por ley o mandato superior

²⁹ Perú, Ley General de Educación, Ley No. 23384, en Compendio General de Legislación Educativa, Editorial Abedul, Lima 1995, Páginas 9 A 33

La administración del sistema educativo tiene por finalidad organizar y relacionar las instancias, los niveles y modalidades del ramo, con el objeto de asegurar la calidad y eficiencia de sus servicios. Está a cargo de las entidades administrativas competentes y los centros y programas educativos. Sus normas e instancias son establecidas con criterios de descentralización, desconcentración y autonomía. El servicio de supervisión educativa asesora y orienta a los centros y programas para la mejor consecución de sus objetivos.

2.2. GESTIÓN Y FINANCIAMIENTO SECTORIAL

2.2.1. Gobierno sectorial

En el marco del proceso de descentralización que se viene llevando a cabo actualmente en el país, el Ministerio de Educación viene realizando cambios en la organización del sistema educativo con el fin de preparar la transferencia de recursos, competencias y atribuciones que tendrá que hacer a los gobiernos regionales, locales y a los propios centros educativos. Sin embargo, este proceso recién se está iniciando, por lo que resulta prematuro avizorar el perfil que adquirirá el nuevo sistema.

Actualmente, la gestión del servicio educativo es realizada por el Estado, a través del gobierno central, con la participación de las direcciones regionales cuyos directores a partir del 2004, en algunos casos, son designados a través de concurso público. El Ministerio de Educación de Educación es el órgano rector del sistema y actualmente norma y monitorea los 46.897 centros educativos públicos y 15.111 programas no escolarizados, atiende a 7.007.738 alumnos y mantiene una planilla de 290.824 docentes.³⁰

En los niveles regional y provincial, se ha creado las direcciones regionales y las unidades de gestión educativa que han reemplazado a las numerosas instancias intermedias que se encontraban superpuestas, lo cual ante la ausencia de funciones claramente definidas, finalmente terminó generando una organización administrativa confusa e incoherente³¹. Estos órganos intermedios tradicionalmente no han contado necesariamente con las capacidades técnicas y financieras suficientes para desarrollar la supervisión, monitoreo y asesoramiento a las escuelas y docentes.

De manera general, este esquema de administración vertical, se ha caracterizado por contar con estructuras orgánicas poco adecuadas, funciones insuficientemente definidas y procesos administrativos burocráticos y complejos. Otro rasgo importante es la desarticulación y falta de coordinación que existe en todos los niveles administrativos. Incluso dentro del propio Ministerio existe desarticulación entre los viceministerios de gestión pedagógica e institucional y entre las diferentes direcciones, oficinas y programas. La falta de continuidad en las políticas educativas provocada por la poca institucionalidad y por los sucesivos cambios políticos y diferentes perspectivas sobre lo que el sistema necesita han provocado que no haya una orientación clara ni un programa organizado que prevalezca en el largo plazo.

Adicionalmente, no existe un sistema de supervisión y control de la gestión educativa, ni procedimientos claros que promuevan la rendición social de cuentas e incentiven los buenos rendimientos.³² Tampoco hay claridad en los enfoques de participación de la comunidad. Así, los padres de familia, los gobiernos locales, las instituciones especializadas y la sociedad civil en general, permanecen ajenos a los procesos de diagnóstico, desinformados sobre la marcha de las políticas y sus resultados. Con relación a este último aspecto, no se cuenta con suficiente información pública sobre cuáles son las prioridades del sector, sus objetivos, metas, indicadores, resultados de aprendizaje, procesos educativos, niveles de inversión, etc., lo que dificulta que la comunidad ejerza algún control sobre los logros y fracasos³³.

En los últimos años se han efectuado algunas reformas orientadas principalmente a formalizar la participación de la sociedad civil, organizar a las instancias intermedias regionalizadas y fortalecer el proceso de descentralización. En ese sentido, a inicios del año 2002 se promulgó el D.S. N° 015-2002-ED, mediante el cual se aprobó el nuevo reglamento de organización y funciones de las direcciones regionales de educación y de las unidades de gestión educativa (nuevos órganos descentralizados del sistema, encargados de brindar soporte técnico, pedagógico, institucional y administrativo a centros y programas educativos).

³⁰ Ministerio de Educación-Unidad de Estadística Educativa. Estadísticas Básicas 2002

³¹ Se han creado hasta 6 tipos diferentes de estructuras intermedias: Consejos Transitorios de Administración Regional, Direcciones de Educación de Lima y Callao, Direcciones Regionales de Educación, Subdirecciones Regionales de Educación, Unidades de Servicios Educativos y Áreas de Desarrollo Educativo.

³² Bello E, Manuel, *Op.cit.* p. 41

³³ *Ibid.* p. 8

Para fortalecer la escuela pública, se ha propuesto el proyecto educativo institucional³⁴ (PEI) como principal herramienta de gestión de los centros educativos. Su función es articular el trabajo pedagógico e institucional con una efectiva participación de los actores educativos y la comunidad en general. Estos proyectos son aprobados por el consejo escolar y por la instancia de gestión educativa provincial.

Asimismo, para contribuir en el proceso de democratización de la gestión del sistema educativo e incentivar la participación de todos los actores se dispuso, mediante la R.M. N° 168-2002-ED, la creación obligatoria de los consejos escolares en centros educativos y redes públicas. Ellos funcionan como organismos consultivos de apoyo y vigilancia en la gestión escolar y son presididos por el director del propio centro educativo.

Otro punto importante que el Ministerio de Educación ha tratado de mejorar está relacionado con los temas de supervisión, evaluación y rendición de cuentas. En este sentido, se ha procurado el acercamiento a la comunidad educativa, a través de medidas como el establecimiento de líneas telefónicas para recibir quejas y denuncias o a través del nuevo reglamento de asociaciones de padres de familia (APAFA), que propone la participación de los padres en los comités de evaluación de maestros.

Sistema de monitoreo y evaluación

La necesidad de contar con información oportuna y confiable sobre el sistema educativo nacional es importante, no sólo para ser utilizada como insumo en el proceso de planeamiento y diseño de las políticas del sector, sino también para evaluar y medir la marcha de los planes y procesos, de modo que se identifiquen los avances y logros y se corrijan las principales debilidades y problemas.

En el Perú, han habido algunos avances durante los últimos años, especialmente en relación con la medición de los rendimientos escolares. En ese sentido, la Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación ha realizado hasta la fecha tres evaluaciones nacionales (1996, 1998 y 2001), en las que se ha medido el aprendizaje de los alumnos en las áreas de matemática, lenguaje, ciencia y ambiente, y personal social. Actualmente, las pruebas de rendimiento se establecen en función a la estructura curricular básica (primaria) y al diseño curricular básico (secundaria), siguiendo el modelo de criterios. Adicionalmente se ha recogido información sobre algunos factores asociados a los resultados de aprendizaje de los alumnos, como las familias, los centros educativos y los docentes, que han ayudado a explicar mejores o peores rendimientos relativos. Finalmente, se ha participado en dos evaluaciones internacionales, que han permitido obtener información comparativa con relación a otros países de la región.

Sin embargo, a pesar de los avances, el sistema resulta todavía vulnerable, principalmente porque no existen mecanismos institucionalizados que garanticen su sostenibilidad en el largo plazo. Asimismo, los esfuerzos realizados en el tema de difusión de los resultados de las evaluaciones han sido insuficientes y no han permitido que la investigación se aproveche como insumo para la toma de decisiones, hecho crucial para empezar a revertir las carencias educativas de los estudiantes peruanos. De manera general, se puede decir que hasta el momento los sistemas de medición han aportado poca información a los padres de familia y sociedad.

Por otra parte, en la medida que no existe una definición clara de cuáles son los aprendizajes básicos que los alumnos deberían lograr para cada nivel o ciclo educativo, resulta difícil contar con estándares nacionales de evaluación. Tampoco se encuentran instrumentos que permitan monitorear y analizar a lo largo del tiempo tanto los resultados de aprendizaje, como el impacto de las diferentes políticas o programas aplicados. En este sentido, el tema de indicadores educativos no ha sido suficientemente trabajado y no se ha logrado consenso sobre cuáles deben ser los indicadores del sistema. Por otra parte, poco se ha hecho para promover la investigación sobre temas educativos.

Los avances en relación con la evaluación de los docentes y de la gestión resultan todavía menos alentadores. Es necesario implementar un sistema de evaluación del desempeño docente y de los niveles de logro en la profesión que permita otorgar incentivos en función al mérito, fomentando la responsabilidad por los resultados y procesos. Con respecto a la gestión, resulta importante implementar un sistema de acompañamiento que permita a las instancias descentralizadas monitorear y asesorar a los centros educativos. En el nivel local es importante que se promuevan procesos de auto evaluación en los centros educativos.

³⁴ Ex Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI)

De manera general, se puede afirmar que no existe una cultura de evaluación ni de rendición de cuentas, que se ve reflejado en la desconfianza que generan los sistemas de evaluación y monitoreo en los diferentes actores educativos, lo que dificulta pero a la vez torna urgente un mayor compromiso social.

Entre las principales debilidades de la gestión del Sector educación, se puede señalar las siguientes:

- ❑ Falta de continuidad en la gestión institucional. Si bien esta característica no es privativa del sector educación y más bien permea al conjunto del Estado, se debe señalar que la gestión en este sector no se ha constituido como “función pública”, independiente de los gobiernos y de las circunstancias políticas en base a la consistencia y continuidad de las instituciones. Como consecuencia de ello, el sector no cuenta con un cuerpo de personal especializado en la gestión pública, y por el contrario existe una alta rotación del personal que permite que cada nueva gestión ministerial constituya un quiebre respecto a la anterior.
- ❑ Articulación lineal y compartimentalizada en el sistema de toma de decisiones y en la estructuración de funciones. El centro de decisiones del sector está básicamente constituido en el Ministerio. Existe una cadena de mando con niveles ascendentes de jerarquía que culminan en instancias finales de decisión y control concentradas en Lima. Los dos viceministerios del MED –gestión pedagógica y gestión institucional- constituyen líneas paralelas de mando que se prolongan hasta los niveles de administración subcentral. Además, el mismo esquema caracteriza dentro de cada viceministerio la relación entre la instancia superior de mando y las direcciones, oficinas o unidades que lo integran. En este sentido, el sistema no requiere de coordinación, sea en el sentido de no haber canal institucional que lo establezca o más bien, en términos que la desincentiva. Además, coordinar es un asunto más difícil, mientras más operativo sea el campo de acción de las dependencias, al carecer de capacidades de decisión.
- ❑ Mecanismos débiles de asignación, asunción y exigibilidad de responsabilidades. Al exhibir el Ministerio básicamente un tipo de acción orientada a un control administrativo formalista, resulta poco claro determinar tanto la responsabilidad de una operación como si ella era adecuada, incorrecta o incluso antiética. Igualmente es poco viable poner en práctica las sanciones aún cuando existen. Adicionalmente, se cuenta con pocos canales de participación o reclamo por parte de la sociedad civil, por lo que tampoco hay desde ese ángulo, incentivos o facilidades para el señalamiento, asignación o sanciones respecto a las responsabilidades de las acciones del personal. La supervisión educativa ha colapsado junto con el modelo organizativo subyacente. Las instancias descentralizadas no cuentan con los equipos técnicos necesarios para promover la modernización iniciada desde el Ministerio, a través de una dinámica de innovación local.
- ❑ Soportes de gestión institucionalmente débiles. El Ministerio no cuenta con toda la información que la gestión educativa demandaría y la mayor parte con la que cuenta es de carácter básicamente declarativo. Ello genera una distorsión en función de determinados intereses particulares de los declarantes y limita por lo tanto la base para realizar adecuadamente las labores de planificación estratégica. Asimismo, se puede señalar que el Ministerio tampoco cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación integral que permita realizar un seguimiento de los procedimientos y la evaluación de los resultados de manera certera.
- ❑ En conclusión, el sistema requiere de una redefinición de responsabilidades que se base en los siguientes aspectos: i) La comprensión de que el aparato administrativo está al servicio de la escuela y no al revés, y ésta, a su vez, al logro de los procesos de aprendizaje de sus alumnos, ii) la aceptación de que la toma de decisiones debe realizarse lo más cercanamente posible a los que son beneficiados/afectados por ellas, y que, por lo tanto, las instancias descentralizadas deben cumplir una función básicamente de acompañamiento y soporte pedagógico a los centros educativos, iii) la necesidad de implementar un sistema de rendición de cuentas, que repercuta en una mayor eficiencia en la asignación y gasto de los recursos disponibles, iv) el fortalecimiento de la figura del director de cada centro educativo como un líder administrativo y pedagógico con capacidad real para la toma de decisiones sobre los recursos del mismo, v) el fortalecimiento de los mecanismos que promuevan la participación organizada de la comunidad educativa y en particular de los padres de familia en la gestión del centro y, por lo tanto, en la vigilancia de la calidad educativa y vi) la institucionalización de mecanismos de control social “desde abajo”.

2.2.2. Gasto en educación

En el Perú, los niveles de gasto público por alumno aún son muy bajos como para sostener que con la inversión en educación se puede garantizar los logros de aprendizaje equivalente a los de los países que pertenecen a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD).

El gasto público por alumno ha tenido un importante proceso de recuperación, tal como se observa en el siguiente cuadro; así, entre 1990 y el 2000, en educación básica, el presupuesto pasó de 368 nuevos soles por alumno a 730 nuevos soles, esto es, un aumento real del 98%.

Cuadro N° 13.
GASTO PÚBLICO CORRIENTE POR ALUMNO Y NIVELES EDUCATIVOS, 1990 – 2000
(nuevos soles de 2000 por alumno)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 *	1999 *	2000 *
Inicial	282,7	257,8	292,4	301,6	380,7	439,4	411,7	493,4	508,0	539,0	546,9
Primaria	335,8	303,9	351,9	374,4	465,7	539,2	525,2	650,3	648,2	685,4	701,8
Secundaria	473,2	410,5	481,1	519,3	635,5	731,4	715,4	834,6	856,9	871,5	871,0
Básica	368,2	328,2	380,4	404,4	500,9	578,5	561,8	680,1	689,1	719,2	730,2

* Presupuesto

Fuente: MEF. PEI 2001-2005.

Por otro lado, las familias representan una importante fuente de financiamiento del servicio educativo público y privado; así, en 1994 las familias gastaron en la educación de sus hijos, en centros educativos públicos, el 0,8% del PBI, lo cual significa que las familias financiaron el 20% del gasto total en el sistema educativo público.

Cuadro N° 14.
GASTO DE LAS FAMILIAS EN EDUCACIÓN PÚBLICA, 1994
(dólares americanos de 1997)

Nivel	Matrícula	\$US por Alumno	Gasto Total	% PBI
Total	5.989.715	72,3	433.212.819	0,80
Inicial	473.867	53,7	25.445.076	0,05
Primaria	3.521.953	44,9	158.240.854	0,29
Secundaria	1.525.004	100,8	153.748.191	0,28
Superior no universitaria	227.510	194,0	44.129.089	0,08
Superior universitaria	241.381	210,4	50.787.346	0,09

Fuente: J. Saavedra, Financiamiento de la Educación en el Perú/ PEI 2001-2005 MED

El gasto familiar por niveles educativos, en comparación con el gasto del Estado, es mucho mayor en secundaria. Las familias gastan en un alumno de secundaria más del doble de lo que gastan en un alumno de primaria, es decir 124% más, mientras que el Estado gasta sólo 36% más.

Gasto en educación inicial

El gasto público por alumno ha tenido un importante proceso de recuperación entre 1990 y el 2000. En esta década, el gasto por alumno de educación inicial se incrementó –en nuevos soles del año 2000- de 283 nuevos soles en 1990 a 547 nuevos soles en el año 2000. Sin embargo, en términos relativos, el gasto por alumno de educación inicial en el año 2000 fue 20% menor que el gasto por alumno de primaria y 40% menor que el gasto por alumno de secundaria.

Gasto en educación universitaria

Un indicador general acerca del gasto en educación superior, corresponde a la asignación del presupuesto destinado a las universidades públicas, el cual no ha guardado relación con el incremento del número de universidades, ni con el aumento de alumnos en los últimos años. En el siguiente cuadro se aprecia la evolución del porcentaje del presupuesto nacional destinado a la universidad pública.

Cuadro N° 15.
PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO NACIONAL
DESTINADO A LA UNIVERSIDAD PÚBLICA
(millones de dólares)

Año	Presupuesto de la Universidad Pública	Presupuesto Nacional	Porcentaje
1997	263	9.078	2,90
1998	259	9.367	2,77
1999	255	9.109	2,80
2000	273	9.656	2,83
2001	272	10.203	2,67

Fuente: MEF - MED. Oficina de Coordinación Universitaria.

Como se observa, el aporte del Estado a las universidades públicas se ha mantenido casi constante, con variaciones mínimas, siendo incluso el porcentaje del último año el más bajo. Sin embargo, esto no quiere decir que se haya mantenido una misma asignación presupuestal para un número constante de alumnos, ya que el número de alumnos matriculados se ha incrementado en el último quinquenio. En tal sentido, resulta más exacto el indicador de gasto anual por alumno, que toma en consideración la cantidad de personas que reciben el servicio. En el siguiente cuadro se muestra la evolución de este indicador.

CUADRO N° 16.
GASTO POR ALUMNO EN LA UNIVERSIDAD PÚBLICA *

Año	Presupuesto de la universidad pública (millones de dólares)	Alumnos matriculados en la universidad pública	Gasto por alumno (en dólares)
1996	269	249.578	1 077
1997	270	239.167	1 131
1998	273	231.060	1 179
1999	274	243.703	1 124
2000	276	254.714	1 084

*Datos estimados

Fuente: MEF - MED. Oficina de Coordinación Universitaria.

Se puede apreciar que el gasto anual por alumno durante el quinquenio 1996 - 2000 ha sido en promedio de 1.100 dólares, que se encuentra muy por debajo de los estándares para alcanzar un nivel óptimo de atención, si se compara con el promedio de otros países de la región.

2.3. EL RECURSO HUMANO

En el año 2002 trabajaron en el sector educación, en sus distintos niveles y modalidades 413.268 profesores, de los cuales 290.284 pertenecen a centros y programas educativos de educación pública, el cual representa el 70,4% del total. Asimismo, el nivel primaria aglutina al 44,29% seguido del nivel secundaria, representado por el 38,57% del total de la población docente. En Lima se concentra casi la tercera parte del número de profesores en ejercicio. Una cantidad ligeramente inferior se asienta en las zonas rurales.

Cuadro N° 17
PERÚ: DOCENTES POR GESTIÓN, SEGÚN NIVEL Y MODALIDAD: 2002

Niveles y Modalidades	Docentes	Porcentaje
Total	413.268	100,00
- Escolarizada	389.984	
- No escolarizada	8.244	
Educación Inicial	41.525	10,05
- Escolarizada	39.809	
- No escolarizada	1.716	
Educación Primaria	179.933	43,54
Menores	177.262	
- Escolarizada	177.257	
- No escolarizada	5	
Adultos	2.671	
- Escolarizada	1.935	
- No escolarizada	736	
Educación Secundaria	150.419	36,40
Menores	139.349	
- Escolarizada	139.349	
- No escolarizada		
Adultos	11.070	
- Escolarizada	7.372	
- No escolarizada	3.698	
Otras Modalidades	15.187	3,67
Educación Especial	3.542	
- Escolarizada	3.349	
- No escolarizada	193	
Educación Ocupacional	11.645	
- Escolarizada	11.330	
- No escolarizada	315	
Educación Superior No Universitaria	26.204	6,34
- ISP	8.302	
- IST	16.711	
- Educación Artística	1.191	

1_/ Centros educativos en la forma escolarizada y programas no escolarizados en la forma no escolarizada.

Nota : Incluye docentes de los centros educativos omisos a Estadísticas básicas

Fuente : MED. Unidad de Estadística Educativa 2002.

Formación inicial

La formación magisterial es ofrecida a través de las facultades de educación de las universidades y los institutos superiores pedagógicos. En los últimos 10 años, la oferta a través de ambas modalidades se ha incrementado notoriamente; el número de ISP privados aumentó en más de cuatro veces³⁵. Actualmente, existen cerca de 470 instituciones formadoras, de las cuales 416 son ISP y 54 Facultades de Educación. Si bien

³⁵ Rivero, José, Estudio sobre revalorización de la carrera magisterial en el Perú, Parte I, Perú, 2002. Tomado de Instituto APOYO, Estudio sobre oferta y demanda de formación docente y costo efectividad, Informe final, Lima 2000, p. 16.

existe un gran número de instituciones privadas, son los establecimientos públicos, tanto ISP como Universidades, los que reúnen el mayor número de alumnos, tal como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 18.
FORMACIÓN MAGISTERIAL

Indicador	Institutos Superiores Pedagógicos			Facultades de Educación Universidades		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
Número	179	237	416	29	25	54
Porcentaje	43	57	100	54	46	100
Promedio de alumnos	507	251	362	1.402	506	987
% del total de alumnos	61	39	100	76	24	100

Fuente: Ministerio de Educación. *Plan nacional de Educación la Todos - Documento Base* -. Foro Nacional de Educación para Todos y Comisión Técnica del Plan nacional de Educación la Todos. 2003

Las diferencias entre ambos tipos de instituciones formadoras son notorias y abarcan aspectos que van desde los reglamentos que rigen su funcionamiento, la administración, normatividad o disponibilidad de recursos económicos hasta el currículo de estudios. Así, por ejemplo, mientras que las universidades tienen garantizada su autonomía por ley, y por lo tanto, pueden elaborar sus propias propuestas de formación, los ISP públicos tienen un currículo único proporcionado por el Ministerio de Educación. Asimismo, existen significativas diferencias en el gasto de las instituciones según la naturaleza de su gestión (pública o privada). Según Apoyo³⁶, la inversión por alumno en los ISP públicos asciende a S/. 474 por semestre, mientras que los ISP privados gastan en promedio S/. 1 357 por alumno, en el mismo período.

La situación en otros aspectos, como materiales, infraestructura y equipamiento también resulta heterogénea. En ese sentido, el 77% de las instituciones formadoras tienen un local propio, mientras que un 18,5% lo alquila y un 3,7% lo tiene prestado. Por otro lado, el 20% de las instituciones no dispone de computadoras y el 30% de ellas, sólo tiene 1 ó 2 máquinas para apoyo administrativo³⁷.

En relación con el currículo de formación inicial, se observan problemas de orientación y pertinencia, los contenidos se presentan fragmentados y se presta poca atención a las necesidades de aprendizaje activo y reflexivo. La metodología de enseñanza tampoco es la mejor, continúan predominando las formas lectivas, con poco trabajo práctico, lecturas o investigaciones. Los materiales de enseñanza son escasos y no existe una política definida para su elaboración o producción.

De otro lado, no existe la estimulación adecuada para atraer a la carrera docente a aquellos que cuentan con las habilidades y motivación necesaria³⁸. El nivel exigido para la admisión a los centros de formación magisterial es bajo, incluso en las universidades, es menor comparado a otras profesiones.³⁹ Además, la vocación y aptitudes didácticas de los postulantes, características importantes en un docente, no son variables consideradas en la selección de los estudiantes de la carrera de formación magisterial.

Con la finalidad de mejorar y homogenizar el servicio de formación docente ofrecido actualmente, el Ministerio de Educación esta preparando mecanismos de acreditación que racionalicen la oferta y garanticen que las instituciones satisfagan estándares mínimos de calidad y no sólo aspectos administrativos, como se hace hasta el momento.

³⁶ *Ibid.* p. 16.

³⁷ Escobar, Nery, *Un proyecto de formación docente hecho al andar*, Lima, Junio 2002. p.4. Tomado del informe preparado por GRADE sobre los problemas, perspectivas y requerimientos de la formación magisterial en el Perú.

³⁸ Un estudio realizado en 17 países de América Latina y el Caribe menciona que la subvaloración de la profesión docente influye para que los estudiantes de esta carrera sean "los alumnos más pobres, menos motivados y con menor capital simbólico" (Messina 1995).

³⁹ Instituto Apoyo, "Oferta y Demanda de Formación Docente en el Perú". Lima, 1999. En un Documento de María Amelia Palacios y Manuel Paiba: "Consideraciones para una política de Desarrollo Magisterial" se menciona una tesis sobre postulantes a un ISP de la sierra central en la que se relata cómo las autoridades decidieron admitir a candidatos con notas desaprobatorias para cubrir las vacantes, puesto que sólo el 2.1 por ciento había aprobado el examen de ingreso (Zúñiga 1988). Asimismo, se menciona que directores de centros de formación magisterial reconocen que los requisitos de admisión son menos exigentes hoy que hace 10 años (Arregui et. al. 1996).

Formación en servicio

La existencia de programas de capacitación apropiados que permitan que los docentes accedan a nuevas técnicas educativas, modernas y adecuadas, así como el perfeccionamiento, la actualización y la especialización en áreas particulares, resulta de vital importancia para la mejora de la práctica cotidiana en el aula y de los procesos de enseñanza, en general.

El Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana – MECEP, del Ministerio de Educación, capacitó, 12.807 docentes de educación inicial, 150.268 docentes de educación primaria y 58.319 docentes de educación secundaria. Se puede mencionar como logro, la sensibilización de los docentes en su nuevo rol dentro de las reformas del sector educación. Los docentes, actualmente, le dan una mayor importancia a su papel como facilitador de la educación, dejando la concepción del docente como transmisor de conocimientos. No obstante, no se ha encontrado un impacto real de la capacitación, es decir, una tendencia que afirme una relación entre un mejor rendimiento de los alumnos y la capacitación docente. Sin embargo, ello no implica que las prácticas docentes que PLANCAD quería transmitir no ayuden a mejorar el aprendizaje (como se menciona en un conjunto de estudios internacionales⁴⁰), sino que, probablemente, la capacitación tiene algunas debilidades o no es suficiente por sí misma para lograr un mejor rendimiento⁴¹.

Respecto a las debilidades de la capacitación, una de las principales, es que ésta se ha desarrollado en el marco de una política centralista y homogénea, que no considera las características locales ni las necesidades específicas que podrían demandar las diferentes modalidades de enseñanza.

Así, por ejemplo, no existe un plan especial de capacitación para los docentes de centros educativos con aulas multigrado y los de centros educativos unidocentes, los que principalmente se encuentran en áreas rurales. Las aulas multigrado y unidocentes no sólo congregan a niños y niñas con diversos niveles de avance en su escolaridad, sino también con una composición de edades heterogéneas en cada grado⁴², por lo cual se requiere de una metodología de trabajo especial. Esta deficiencia en la capacitación docente no permite acortar la brecha entre la calidad de la educación urbana y la rural.

Por otro lado, las capacitaciones son realizadas por entes ejecutores, en su mayoría ISP, que como ya se ha mencionado, tienen serias limitaciones en la formación inicial docente.

Adicionalmente, no se cuentan con evaluaciones de los procesos de capacitación ya concluidos, que brinden información sobre los resultados alcanzados y que permitan realizar las modificaciones necesarias para garantizar procesos exitosos.

En un estudio realizado por GTZ-MED⁴³, la opinión de los egresados de ISP permitió detectar que sólo el 21% tiene empleo en el sector educación mientras el 59% se encuentra desempleado y que más de la mitad de los que trabajan en el sector educación están satisfechos con su situación. Por otro lado, los egresados identifican el conocimiento y aplicación del nuevo enfoque como el aspecto en el que sienten mejor preparados.

Por otro lado, se observa que la mayoría de docentes de ISP, tanto públicos como privados son formados en universidades. Sin embargo, el porcentaje de quienes estudiaron en centros privados es superior a los públicos. Asimismo, se advierte que son pocos los docentes con estudios de postgrado concluidos.

Mientras la matrícula escolar se estabiliza o disminuye, la población docente y por ende, la oferta profesional crece desmesuradamente. En el presente para atender la totalidad de la matrícula en el sector, excepto en el nivel superior universitario, se requiere 6.860 docentes más por efecto del crecimiento vegetativo y del número de profesores que se necesita para reemplazar a quienes se retiran del servicio. Sin embargo, anualmente egresan de los ISP y facultades de educación, alrededor de 18.000 profesores. Se calcula que 110.000 profesores con título pedagógico se encuentran desempleados⁴⁴. La oferta profesional es mayor en primaria y secundaria, pero principalmente en ésta última. El exceso de oferta en el nivel secundaria se

⁴⁰ Brophy, Jere E. Y Thomas L Good, "Teacher Behavior and Student Achievement" en Handbook of Research of Teaching, NY, 1986.

⁴¹ Ministerio de Educación. "La escuela rural: modalidades y prioridades en intervención". 2001.

⁴² Ministerio de Educación. "La escuela rural: modalidades y prioridades en intervención". 2001.

⁴³ Cfr. Markus RÜHLING y Martín SCHEUCH, Formación y Perspectivas Laborales de los Egresados de Institutos Superiores Pedagógicos del Estado, GTZ-MED, 2003

⁴⁴ Cifra estimada por Apoyo (2002). Para el mismo año otra fuente da cuenta de 83,558 docentes desocupados. Cfr. Nueva Docencia. Propuesta, MED, Lima, 2003

concentra especialmente en las regiones de Ancash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Ica y Puno. En el nivel primaria se localiza en Arequipa, Ayacucho, Lima, Ica y Moquegua.

La existencia de programas de capacitación apropiados que permitan que los docentes accedan a nuevas técnicas educativas, modernas y adecuadas, así como el perfeccionamiento, la actualización y la especialización en áreas particulares, resultan de vital importancia para la mejora de la práctica pedagógica en el aula y de los procesos de aprendizaje - enseñanza en general.

La mayoría de las veces, sin embargo, estas actividades se han desarrollado a través de una política centralista y homogénea que no consideró las necesidades y características locales. Asimismo, la atención al desarrollo de los contenidos de área o disciplina fue escasa. A la fecha, no se cuenta con evaluaciones de los procesos de capacitación ya concluidos, que brinden información sobre los resultados alcanzados. Tampoco se dispone de evaluaciones sobre el impacto de los programas de capacitación en el desempeño y prácticas pedagógicas de los docentes.

Cuadro N° 19
PERÚ: DOCENTES POR GESTIÓN DEL CENTRO EDUCATIVO: 1998-2002

AÑO	NUMERO Y PORCENTAJE DE DOCENTES								
	TOTAL		ESTATAL		NO ESTATAL		% de variación anual		
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	Estatad	No Est.
1998	372.159	100,0	265.240	71,3	106.919	28,7	-	-	-
1999	380.445	100,0	270.480	71,1	109.965	28,9	2,23	1,98	2,85
2000	396.121	100,0	279.167	70,5	116.954	29,5	4,12	3,21	
2001	404.609	100,0	285.548	70,6	119.061	29,4	2,14	2,29	
2002	413.268	100,0	290.824	70,4	122.444	29,6	2,14	1,85	

Fuente: Estadísticas Básicas 1998 - 2002, MED

Nota: No incluye Educación Superior Universitaria

El desmedido crecimiento de la oferta de formación magisterial ha generado un incremento sustancial en el número de nuevos docentes que trata de entrar al mercado, y en un contexto en el que la matrícula se estabiliza, se ha generado una brecha entre la oferta disponible y la demanda de docentes. Se calcula que para los próximos años serán necesarios 3.256 docentes al año para cubrir el crecimiento vegetativo⁴⁵. Sin embargo, las estadísticas muestran que entre institutos superiores pedagógicos y universidades se estaría formando cerca de 30 mil nuevos docentes por año.

Por otro lado, también es un problema que el sector público garantiza una estabilidad laboral absoluta, siendo la docencia la única ocupación en el Perú en la que existe esa posibilidad. Una vez que ingresan a la carrera pública los maestros tienen derecho a la estabilidad en la plaza, nivel y lugar de trabajo, sin consideración a la demanda que pudiera haber (o dejar de haber) en lo que atañe a dicha plaza. Esto pudo tener sentido en un escenario de continua y vigorosa ampliación de la frontera de cobertura -donde la demanda era permanente- sin embargo, en la actual situación de contracción de la matrícula para algunos grupos de edad y otras demandas más específicas -bilingüismo, etc.- en algunas regiones, este marco regulatorio impone fuertes rigideces en el sistema⁴⁶, en desmedro de la eficacia del mismo.

En este contexto, son pocos los incentivos para mejorar la calidad del desempeño docente, la cual actualmente deja mucho que desear. Se pueden tener algunos indicios sobre esto a partir de los resultados de la aplicación de las pruebas para el nombramiento docente. Debe tomarse en cuenta que no existe ninguna evidencia empírica acerca de la validez *predictiva* de las pruebas tomadas por el Ministerio de Educación en los últimos años. En otras palabras, no se puede afirmar que los que fueron nombrados en base a ellas tendrán mejor rendimiento en el aula que los que no fueron nombrados, pero es una aproximación.⁴⁷ La prueba fue la más

⁴⁵ Chiroque, Sigfredo, *Perú 1995-2010, Crecimiento cuantitativo de maestros y alumnos*, Lima Instituto de Pedagogía Popular, 1996

⁴⁶ *Estudio de Prefactibilidad del Proyecto en Áreas Rurales*. Ministerio de Educación. 2003.

⁴⁷ Queda por evaluar si realmente son comparables los promedios de diferentes especialidades y/o regiones (la base en algunos distritos podría ser muy pequeño). Por otro lado, no se trata de una evaluación de todos los docentes, sino de los candidatos a plazas, que pueden no estar en ejercicio desde algunos años y, por consiguiente, relativamente "desentrenados". Tomado del Estudio de Prefactibilidad del Proyecto en Áreas Rurales. Ministerio de Educación. 2003.

amplia de la historia de estas evaluaciones. Se aplicó a 95.219 docentes en dos fechas, y consideró tres áreas: cultura general, cultura pedagógica y aptitud docente, las cuales sumaban un puntaje máximo posible de 40 puntos.

Lo primero que se destaca es el bajo resultado, en términos generales, que alcanza un promedio de 11,84 puntos. Aunque el reporte no establece cuál es el umbral mínimo de calificación positiva, no deja de llamar la atención que el promedio de las calificaciones resultantes represente el 30% del máximo esperado⁴⁸. Otros resultados fueron que los hombres obtuvieron un promedio de 11,49 puntos, mientras que las mujeres alcanzaron 12,19 puntos. Según centro de formación magisterial y especialidad, resulta significativa la ventaja de los profesores/as de inicial licenciados por una universidad, quienes alcanzaron 18,6 puntos, frente a los que estudiaron en un ISP, quienes lograron 15,4 puntos, y sobre los de primaria (12,7 y 11,4 puntos, respectivamente) y secundaria (14,3 y 11,7 puntos, respectivamente)⁴⁹.

Considerando las experiencias realizadas y los resultados de la Evaluación Nacional del Rendimiento Escolar (2001), el Informe PISA 2001, así como las lecciones que se derivan de ellas, se ha empezado a diseñar el sistema de formación continua y se viene apoyando la constitución y funcionamiento de redes regionales de educación superior.

Condiciones laborales

Por otro lado, el sistema de remuneraciones de los profesores se caracteriza por su complejidad y falta de claridad, abundan los conceptos remunerativos y los criterios para la asignación de bonificaciones se encuentran severamente distorsionados. No guardan relación con la calidad profesional y establecen diferencias mínimas entre los niveles. Tampoco existe una política de incentivos que estimule el buen desempeño de los profesores. Finalmente, se carece de un sistema de evaluación del desempeño profesional que premie el esfuerzo, reconozca méritos y logros y favorezca el control de la calidad profesional de los profesores.

El nivel de remuneración que el sistema ofrece a los docentes es bastante bajo. Según el Proyecto de Indicadores Educativos Mundiales (WEI), los docentes en el Perú reciben salarios que representan el 50% del promedio de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD)⁵⁰.

La remuneración promedio correspondiente al nivel magisterial más alto apenas alcanza para cubrir el 50% de la canasta Básica Familiar (S/.1.800,00)⁵¹. Ello no sólo determina la falta de un estímulo claro para atraer a los jóvenes más capacitados y con mayor vocación hacia la carrera magisterial⁵², sino que genera que muchos docentes se vean obligados a buscar empleos adicionales para complementar sus ingresos⁵³ o terminen abandonando el sector. En el cuadro adjunto, se muestra el cuadro de remuneraciones de los docentes, según nivel magisterial y carga horaria⁵⁴.

Esta situación genera que no existan incentivos estructurados, que respondan a una política de estímulo al rendimiento de los docentes; como ejemplo, un profesor sin título pedagógico percibe en promedio S/.699,80 mensuales, mientras aquél que está en el nivel máximo de la carrera y con más de 20 años de servicio percibe S/. 905,80 mensuales. Adicionalmente, el salario real docente se ha visto reducido. Así tenemos que por ejemplo para 1998, la capacidad adquisitiva del salario magisterial era igual al 47% de lo que era en 1990.

Por otro lado, no existen incentivos suficientes que premien el mejor desempeño o que compensen por trabajar en condiciones especiales (como por ejemplo zonas rurales). Si bien se considera una bonificación por trabajar en zona rural, ésta es insuficiente y no funciona de manera eficiente; la falta de claridad en las

⁴⁸ Cabe anotar que el criterio de calificación de las pruebas fue modificado, al aplicarse una curva de ajuste mediante la cual se pudiera nombrar a un número más elevado de maestros que aquél cuyos puntajes los harían merecedores de acuerdo al criterio de calificación original; según se manifestó posteriormente a la prensa, y en lo que tuvieron un peso consideraciones políticas. Tomado del Estudio de Prefactibilidad del Proyecto en Áreas Rurales. Ministerio de Educación. 2003.

⁴⁹ Estudio de Prefactibilidad del Proyecto en Áreas Rurales. Ministerio de Educación. 2003.

⁵⁰ Rivero, José, *Estudio sobre revalorización de la carrera magisterial en el Perú*, Parte I, Perú, 2002. p. 16

⁵¹ *Ibid.* p.17

⁵² "Muchas veces los principales motivos que aseguran la permanencia de los docentes en sus cargos no es precisamente la vocación o dedicación docente, sino más bien la estabilidad laboral irrestricta y los extensos periodos de vacaciones y los horarios de trabajo reducidos", de José Rivero p17.

⁵³ En las zonas urbanas el 57% de docentes se ve en la necesidad de buscar un segundo empleo.

⁵⁴ Bello E, Manuel, *Propuestas para el mejoramiento de la educación básica pública en el periodo 2001-2006, Carta de navegación*, Lima, Perú, 2001, disponible en la página web: www.cartadenavegacion.com

normas, la falta de actualización de las mismas, así como la falta de información y complejidad del sistema, entre otros aspectos, ha dado como resultado que se incorpore al sistema de bonificaciones, por condiciones especiales, a un mayor número de docentes del real⁵⁵.

Además, no sólo se requieren incentivos monetarios para motivar un mejor desempeño del docente, también influye en la satisfacción docente el contar con las condiciones básicas de vida: vivienda, servicios básicos, etc. En el Estudio "Plan de Implementación de un Programa de Incentivos para Docentes de Zonas Rurales y de Condiciones Especiales" realizado por el Instituto Apoyo, se encontró que los docentes le dan mucha importancia, para sentirse a gusto en su lugar de trabajo, al hecho de que su familia se encuentre cerca, lo cual resulta ser una desventaja en las zonas rurales pues por lo general los docentes sólo viven en la comunidad de lunes a viernes y de sábado a domingo regresan a su hogar.

Cuadro N° 20.
REMUNERACIÓN A DOCENTES, SEGÚN NIVEL MAGISTERIAL
Y JORNADA LABORAL, 2002

Nivel / Horas	Remuneraciones				Rem. Bruta promedio según nivel mag. y jornada laboral
	Básica (Sep.2001)	Permanente (Agosto 2001)	Bonificación (Agosto 2001)	Total (Bruta)	
Con título pedagógico.	50,00	65,11	720,40	835,51	
V	40	50,00	79,99	788,76	905,83
	30	50,00	77,16	776,70	
	24	50,00	70,71	728,43	
IV	40	50,00	73,65	768,31	872,26
	30	50,00	71,82	755,36	
	24	50,00	67,46	714,28	
III	40	50,00	68,73	751,11	850,83
	30	50,00	66,46	740,34	
	24	50,00	62,98	701,01	
II	40	50,00	65,09	735,76	829,74
	30	50,00	63,19	725,46	
	24	50,00	59,80	689,35	
I	40	50,00	61,40	723,51	813,32
	30	50,00	59,48	714,82	
	24	50,00	56,34	681,79	
Sin título pedagógico.	50,00	52,44	616,12	718,56	
A	40	50,00	54,75	644,98	736,93
	30	50,00	54,17	640,22	
	24	50,00	52,25	617,18	
B	40	50,00	54,21	634,36	725,77
	30	50,00	53,62	629,91	
	24	50,00	51,72	610,00	
C	40	50,00	53,66	625,36	720,59
	30	50,00	53,08	621,22	
	24	50,00	51,18	601,18	
D	40	50,00	53,12	614,76	706,27
	30	50,00	52,54	610,91	
	24	50,00	50,65	594,01	
E	40	50,00	52,25	603,79	699,86
	30	50,00	50,37	598,81	
	24	50,00	50,11	591,37	
TOTAL	50,00	61,22	693,91	805,13	

Fuente: Ministerio de Educación

⁵⁵ Instituto Apoyo. "Plan de Implementación de un Programa de Incentivos para Docentes de Zonas Rurales y de Condiciones Especiales", Lima, 2001.

En lo que respecta al uso de servicios, para el año 2000, el 79% de los docentes de zonas rurales, carecía del servicio de desagüe, el 60% no contaba con servicio de agua potable, el 28% carecía de pozo o agua entubada y el 24% del servicio de luz eléctrica⁵⁶; a pesar de ello, actualmente no existe ningún programa que afronte este problema.

Cuadro N° 21.
REMUNERACIÓN DOCENTE, SEGÚN ÁMBITO GEOGRÁFICO,
NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO Y AÑOS DE EXPERIENCIA

	1998	1999	2000
Total	916	908	897
Dominio geográfico			
Lima Metropolitana	1.082	974	985
Resto urbano	834	880	864
Rural	ND	897	877
Nivel educativo alcanzado			
Primaria	ND	ND	635
Secundaria	757	900	844
Superior no universitaria	825	879	867
Superior universitaria	996	942	942
Años de experiencia			
De 0 a 3 años	927	714	750
De 3 a 5 años	864	914	960
De 5 a 7 años	919	978	885
De 7 a más años	918	986	959

Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Hogares. III Trimestre - 1998, 1999 y 2000
(ND – no disponible)

Finalmente, es de destacar que no existe una política permanente de evaluación del desempeño docente, lo que dificulta el reconocimiento del esfuerzo, el estímulo de logros y méritos y el control de la calidad profesional de los maestros.

Con frecuencia, los motivos que explican la permanencia de los profesores en sus cargos no es precisamente la vocación o dedicación docente, sino más bien la estabilidad laboral irrestricta, los extensos períodos vacacionales, así como los horarios de trabajo reducidos.

Docentes de educación universitaria

Respecto al número de docentes con que cuenta el nivel de educación superior, tenemos que al año 1985, el total era de 20.197 docentes, de los cuales el 70% correspondían a universidades públicas; mientras que en el año 2000, de un total de 35.455 docentes, el 58% corresponde a universidades públicas. Es decir, comparando el número de docentes de universidades públicas y privadas, se observa una variación porcentual en detrimento del número de docentes para las universidades públicas en los últimos 15 años.

De otro lado, la escala de remuneraciones de los docentes de universidades públicas se encuentra bastante baja, tomando en consideración las remuneraciones de otros países e incluso si se compara con los estándares nacionales de otros profesionales del sector público. Así, un profesor principal con dedicación exclusiva a la universidad percibe un sueldo en soles de 1.760, equivalente a 503 dólares; mientras que un jefe de práctica recibe 953 soles, equivalente a 272 dólares.

⁵⁶ Instituto Apoyo, "Alternativas para Mejorar el Sistema de Bonificaciones a Plazas Docentes de Zonas Rurales y Otras Condiciones Especiales", Lima, 2000.

Cuadro N° 22.
PERSONAL DOCENTE 1985-2000

Años	Total	Pública	Privada
1985	20.197	13.969	6.228
1986	22.047	15.600	7.047
1987	23.772	16.530	7.242
1988	25.320	16.644	8.676
1989	25.305	17.197	8.108
1990	26.893	17.470	9.423
1991	27.916	19.424	8.492
1992	27.968	18.698	9.270
1993	27.930	18.473	9.457
1994	28.801	18.930	9.871
1995	29.440	19.337	10.103
1996	29.711	18.648	11.063
1997	30.749	19.033	11.716
1998	31.613	19.300	12.313
1999	33.348	19.311	14.037
2000*	35.455	20.531	14.924

Tasa Promedio de Crecimiento Anual: 3,62

* Cifra Estimada

Fuente: ANR. Dirección de Estadística e Informática.

Oferta de formación universitaria

La oferta de servicios de educación universitaria ha aumentado considerablemente en los últimos 8 años; sin embargo, dicho proceso no ha surgido como una propuesta del Estado, o de estudios con base en las necesidades de desarrollo del país y sus regiones, sino que se ha producido especialmente desde el sector privado y obedeciendo a demandas y tendencias coyunturales. Ello ha propiciado un empobrecimiento de la calidad académica y un mayor desfase entre la oferta de profesionales egresados de las universidades y las demandas del mercado laboral, así como respecto a su pertinencia para el desarrollo.

En el cuadro siguiente, se observa la evolución en el número de universidades que se han creado, desde la década del 60, hasta el año 2000; así, se puede apreciar que el mayor número de universidades privadas (23 en total) se crea en la década de 1990, luego de aprobado el Decreto Legislativo N° 882.

Cuadro N° 23
UNIVERSIDADES CREADAS POR DÉCADAS AL AÑO 2000

Años	Total	Univ. Publicas	Univ. Privadas
Total	77	31	46
Antes de 1960	10	9	1
De 1960 a 1969	20	11	9
De 1970 a 1979	5	5	
De 1980 a 1989	13	2	11
De 1990 a 1999	25	2	23
De 2000 a 2009	4	2	2

Fuente: ANR. Dirección de Estadística e Informática. 2000

Con la aprobación del Decreto Legislativo N° 882 (noviembre de 1996), de promoción a la inversión privada en educación, se abrió la posibilidad legal de que existan universidades con fines de lucro, que pueden ser administradas por su promotor o fundador y que se rigen básicamente por las reglas de mercado.

Hasta antes del Decreto Legislativo N° 882, se podía afirmar que habían dos tipos de gestión de las universidades: la pública y la privada; sin embargo, después de noviembre de 1996, se puede afirmar que existen tres tipos de universidades: la universidad pública y dentro de las universidades privadas, se subdivide en las universidades particulares y las universidades empresa. Esta última denominación de responde a que la organización de estas universidades no se centra en aspectos académicos, ni en el

reconocimiento de la comunidad universitaria como una instancia de participación importante y válida en el desarrollo institucional, sino que se organiza alrededor de las leyes de oferta y demanda del mercado. En el siguiente cuadro se puede observar los diferentes tipos de universidades mencionados.

Cuadro N° 24.
TIPO DE UNIVERSIDADES

Tipo de Universidades		N°	%
Total		82	100
Universidades públicas		33	40
Universidades privadas	Universidades particulares	31	38
	Universidades empresa	18	22

Fuente: ANR. Dirección de Estadística e Informática

2.4. La infraestructura educativa

En la última década se ha observado un aumento importante en el número de escuelas equipadas. No obstante, este incremento no se ha visto acompañado con un aumento en la dotación de mobiliario escolar o con la implementación de un sistema de mantenimiento, tanto de la infraestructura como del mobiliario y equipo de los centros educativos. Así, existen aulas que no se encuentran adecuadamente equipadas, lo que impide, de alguna u otra forma, que los alumnos cuenten con los requerimientos educativos básicos y de buena calidad, necesarios para desarrollar un proceso de enseñanza aprendizaje óptimo.

La falta de un sistema de mantenimiento de la infraestructura y mobiliario escolar es más preocupante cuando se observa el creciente proceso de deterioro de los mismos en las escuelas. Los equipos y materiales existentes se desenvuelven en un proceso continuo de desgaste, lo que sin un correcto mantenimiento, conlleva a su posterior inutilización y peligro para el alumnado debido a posibles accidentes.

Al año 2003, se ha estimado que la necesidad priorizada de atención en cuanto a infraestructura es de 2.200 centros educativos (6.508 aulas con requerimiento de sustitución y 1.893 aulas con requerimiento de rehabilitación), lo que implicaría un aproximado de 503.116 alumnos beneficiados y un costo de 570.116 089 de nuevos soles.

Cuadro N° 25
NECESIDAD PRIORIZADA DE ATENCIÓN EN INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA EN EL ÁMBITO NACIONAL

Ámbito	Centros Educativos	Alumnos Atendidos	Aulas en Mal Estado		Costo de Reposición (S/.)	
			Sustituc.	Rehabilit.	Sustitución	Rehabilitac.
Nacional	2.200	503.116	6.508	1.893	517.438.064	52.678.025
Total	2.200	503.116	8.401		570.116.089	

Fuente: MED. Oficina de Infraestructura Educativa 2003.

Dentro del marco del Programa Especial de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP), a través de la suscripción de dos convenios (Convenio Perú-BIRF⁵⁷, y el Convenio Perú-BID), la Oficina de Infraestructura Educativa se comprometió a dotar de mobiliario escolar y materiales a centros educativos, así como también la sustitución y rehabilitación de la infraestructura escolar, pero hace falta un sistema de información sobre la situación de la misma y mobiliario de los centros educativos, que permita atender, de manera oportuna, a las escuelas que lo requieran.

Por otro lado, los alumnos deben contar con los insumos educativos necesarios, que les permita desempeñarse correctamente a lo largo del proceso educativo. Ello implica la presencia de módulos de biblioteca, materiales adecuados, entre otros. Sin embargo, como se puede apreciar en el cuadro siguiente, son muy pocos los centros educativos que cuentan con al menos un ambiente destinado a biblioteca. La situación es más

⁵⁷ El convenio con el Banco Mundial terminó en junio del 2001, encontrándose en la actualidad en la etapa de sostenibilidad.

preocupante si se compara las cifras por área geográfica y por gestión del centro educativo. Mientras el 43% de los centros educativos de zonas urbanas cuentan con biblioteca, sólo el 9% de los centros educativos de zonas rurales cuenta con ella. Asimismo, el 46% de los centros educativos de gestión no estatal cuentan con biblioteca, mientras sólo el 18% de los estatales cuenta con ella. Como es de esperar, son mayormente los centros educativos de secundaria de menores los que cuentan con una biblioteca.

Cuadro N° 26
PORCENTAJE DE CENTROS EDUCATIVOS QUE CUENTAN CON AL MENOS UN AMBIENTE DESTINADO A BIBLIOTECA, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA Y GESTIÓN

Nivel	Urbano	Rural	Estatal	No Estatal	Total
Total	43	9	18	46	25
Inicial	18	1	3	27	11
Primaria de menores	45	8	14	47	20
Secundaria de menores	72	30	52	71	58

Fuente: MED. Unidad de Estadísticas Educativa. Estadísticas Básicas 2002.

Si bien se ha producido un importante incremento en el número de centros educativos que cuentan con servicios básicos, aún no se ha logrado cubrir la totalidad de los mismos. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, en el nivel primario es mayor el porcentaje de centros educativos que no cuentan con agua potable. Esto se explica por la menor cobertura que tiene inicial y secundaria, encontrándose los centros educativos mayormente en las zonas urbanas, donde sí hay servicio de agua potable.

Las cifras son más desfavorables en el caso del servicio de energía eléctrica y, al igual que en el caso de agua potable, la cobertura de energía eléctrica es menor en el nivel primario. El 63% de los centros educativos no cuenta con energía eléctrica y en el caso específico de los centros educativos estatales, el porcentaje asciende a 74%.

Los centros educativos en el ámbito rural

Los centros educativos (CE) ubicados en zonas rurales son 33.914 y representan el 51,75% del total de los 65.535 centros educativos registrados. El nivel y modalidad que atienden de modo predominante los centros educativos rurales es la educación primaria de menores. En efecto, el 70,49% (23.905) de los CE rurales está destinado a dar educación primaria. El segundo segmento son los centros de educación inicial, que tienen un peso bastante menor, solo 18,09% (6.136) de los CE. Los centros destinados a atender a la educación secundaria de menores son aún más escasos 3.626 CE rurales de secundaria de menores.

Cuadro N° 27
NÚMERO Y DISTRIBUCIÓN DE LOS CENTROS EDUCATIVOS RURALES POR NIVELES Y MODALIDADES(*). PERÚ 2003

TIPOLOGÍA	NÚMERO	PORCENTAJE
Total rural	33.914	100,00%
Educación inicial	6.136	18,09%
Educación primaria menores	23.815	70,22%
Educación primaria adultos	90	0,27%
Educación secundaria menores	3.546	10,46%
Educación secundaria adultos	80	0,24%
Educación especial	28	0,08%
Educación ocupacional	219	0,65%

(*) Incluye a las instituciones educativas de gestión estatal y no estatal con los siguientes niveles y modalidades: Inicial Cuna, Inicial Jardín, Inicial Cuna jardín, Primaria de Menores, Primaria de Adultos, Especial, Secundaria Menores, Secundaria Adultos, Ocupacional Industrial, Ocupacional Agropecuario, Ocupacional Artesanal, Ocupacional Comercial, Ocupacional Academia, Ocupacional Educ. Salud, Ocupacional Mner. Pesq. , Ocupacional Transp.. Com., Ocupacional otros.

Fuente : Ministerio de Educación. Estadísticas Básicas 2003

Hay un conjunto de rasgos que tipifican a las escuelas primarias rurales, entre ellos destacamos su masiva condición de escuelas estatales y la importancia de la modalidad de aulas multigrado. En el 90,17% de las escuelas primarias rurales se trabaja en aulas multigrado. En principio el trabajo en aulas multigrado no plantea necesariamente una situación negativa o adversa para el proceso de enseñanza-aprendizaje; pero si los profesores no han sido formados para el trabajo en aulas multigrado y, por tanto, no conocen las metodologías y recursos didácticos adecuados, se ven obligados a improvisar el manejo de una situación que puede convertirse en caótica y altamente perjudicial para el aprendizaje de los niños. A ello se suma el hecho de que, por la alta incidencia del atraso escolar, las aulas multigrado no sólo congregan a niños y niñas de diversos niveles de escolaridad, sino también con una heterogeneidad de edades en cada grado.

El centro rural unidocente tiene un promedio de 30 alumnos matriculados que son atendidos por un solo profesor-director. Según la información recogida, se calcula que habría unos seis niños por cada grado; sin embargo, la inspección más detenida de la estructura de la matrícula por grados permite ver una carga notablemente mayor en el primer grado y, en general, en los grados más bajos y pocos alumnos (hasta uno solo) en los grados superiores. Esta estructura básica se produce en costa, sierra y selva.

Parte III. RESULTADOS E IMPACTOS DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS

3.1. INEQUIDAD Y BRECHAS EN LA ATENCIÓN DE SERVICIOS

Una de las características significativas de la educación en el Perú es la inequidad. El término equidad en educación se refiere a la igualdad en el acceso, permanencia y egreso de la población al sistema educativo. El quinto objetivo del Marco de Acción de Dakar hace referencia explícita a la necesidad de superar la inequidad de género en la educación y fija para ello metas específicas para alcanzar al 2005 y 2015. El Plan Nacional de Acción de Educación para Todos hace una interpretación más inclusiva de la inequidad en la educación peruana, considerando otras fuentes de inequidad, además de la de género, como la estratificación socioeconómica, reflejada en que el 57% de la población está en situación de pobreza, y la diversidad étnica, cultural y lingüística, que da lugar a brechas de atención educativa.

La ubicación geográfica, y el tipo de actividades productivas, lleva a distinguir áreas urbanas de áreas rurales y una gama de realidades que surgen de la creciente fluidez del contacto entre ellas. La educación nacional no logra aún responder con pertinencia a esta dimensión de la diversidad, lo que se constituye en otra fuente de inequidad. De otra parte, las personas que sufren de alguna enfermedad infecto – contagiosa o de una limitación física o mental, no encuentran en el actual sistema educativo la posibilidad de acceder a la educación que requieren.

3.1.1. Pobreza y logros de aprendizaje

No son solamente los menores que desempeñan puestos de trabajo remunerado quienes enfrentan dificultades para su educación. Las niñas y niños de los sectores afectados por la pobreza que asisten a tiempo completo a la escuela, también encuentran manifestaciones de dificultades en la educación. Las pruebas nacionales CRECER han brindado la evidencia más reciente de la relación entre pobreza y rezago en el desarrollo intelectual. Para presentar los resultados, los responsables de las pruebas distinguen departamentos identificados en los cuartiles inferiores de los que se ubican en los cuartiles superiores. En los cuartiles inferiores los departamentos coinciden en las características de desnutrición, lengua diferente al castellano, bajos ingresos o pobreza, baja escolaridad del padre, más incidencia de trabajo infantil y bajo porcentaje de maestros con formación universitaria. Al analizar los resultados de las pruebas de matemáticas aplicadas a cuarto grado de primaria en todo el país, se encontró que los departamentos con más bajo puntaje fueron Puno, Apurímac, Ucayali y San Martín, en los que confluyen los rasgos antes señalados, a los que se añade el alto porcentaje de población en áreas rurales.

Cuadro N° 29
DIFERENCIAS ENTRE DEPARTAMENTOS,
SEGÚN NIVELES DE PUNTAJES EN LAS PRUEBAS DE
MATEMÁTICA EN CUARTO GRADO DE PRIMARIA⁵⁸

	CUARTIL INFERIOR*	CUARTIL SUPERIOR*
Puntaje en matemática	272	314
Puntaje en lenguaje	270	316
Escolaridad del padre en %	42,2	64,2
Incidencia de desnutrición en %	40,0	4,0
Incidencia de pobreza en %	27,0	9,0
Lengua materna del alumno castellano en %	81,6	93,2
Matrícula en escuelas estatales en %	97,2	74,8
Formación universitaria del maestro en %	27,3	57,6

* Incluye Puno, Apurímac, Ucayali y San Martín.

** Incluye Moquegua, Tacna, Arequipa, Lima y Callao.

⁵⁸ Boletín CRECER N° 5/6. Noviembre del 2000. Ministerio de Educación.

Las Pruebas CRECER de Comunicación Integral para sexto grado de primaria aplicadas en 1998, también presentan evidencias de menores logros en los departamentos más pobres y con incidencia de población de habla indígena, frente a los mejores rendimientos de los alumnos de departamentos más bien costeros, con bajo porcentaje de hablantes de lenguas ancestrales, como se advierte en el cuadro siguiente

Cuadro N° 30
PUNTAJE EN LA PRUEBA DE COMUNICACIÓN INTEGRAL PARA
SEXTO GRADO DE PRIMARIA, 1998⁵⁹

PUNTAJES MÁS ALTOS		PUNTAJES MÁS BAJOS	
DEPARTAMENTOS	PUNTAJE	DEPARTAMENTOS	PUNTAJE
Callao	69,77	Apurímac	38,20
Lima	62,47	San Martín	42,19
Arequipa	61,74	Madre de Dios	45,98
Moquegua	61,01	Puno	46,28
Tacna	60,47	Ayacucho	46,90
		Huancavelica	47,39

La atención de niños, adolescentes y jóvenes, hombres y mujeres, en situación de pobreza y pobreza extrema no puede depender únicamente del sector educación. Ellos requieren de una atención integral y, por lo tanto, intersectorial, además de la búsqueda de alianzas con la empresa y el sector privado. La intersectorialidad en los programas educativos que se diseñen para atenderlos implicará la intervención de los ministerios de Salud, Trabajo y Promoción Social, Justicia, Mujer y Desarrollo Social fundamentalmente.

3.1.2. BRECHAS DE ATENCIÓN

Educación rural urbana

Una característica del mundo rural peruano es la gran heterogeneidad de situaciones que se presentan en él. Los rasgos que definen la imagen actual de lo rural son la dispersión, la diversidad cultural y la pobreza. La dispersión se define en oposición a la escala de densidad poblacional urbana, ya que también las culturas rurales conocen patrones de asentamiento nucleados, pero cuya dimensión está muy por debajo de las grandes urbes contemporáneas. Los otros rasgos -la diversidad cultural y la pobreza- no son exclusivos del ámbito rural y los procesos de migraciones han creado un continuo entre lo urbano y lo rural.

Una asociación primaria con lo rural es la vida en el campo y la dedicación a la agricultura. Con lo rural se asocia también la falta de servicios de agua y luz y para el sistema educativo y la predominancia de la escuela unidocente o el aula multigrado. Pero estas características son consecuencia de los rasgos anteriores: La dedicación a las actividades primarias es el resultado de la subordinación a la herencia cultural, la dispersión y el consecuente aislamiento y la falta de recursos. La carencia de servicios estatales, incluyendo las deficiencias en la atención de salud y educación es también consecuencia de la dispersión y la falta de recursos.

En un sentido importante, el aislamiento y la incomunicación son rasgos adicionales que hay que mencionar. De hecho, las distancias físicas y las culturales e idiomáticas han contribuido a que se mantenga un importante número de lenguas y culturas en el Perú; el aislamiento es protección, pero también significa olvido, desatención y exclusión.

En un sentido, la ruralidad sigue siendo considerada la negación de lo urbano y de la civilización, que significa el progreso y la modernidad. Las ciudades han crecido con la migración y se han hecho multiculturales y pobres. Sus patrones de asentamiento reflejan esa multiculturalidad de origen rural; no siguen el patrón geométrico de la ciudad europea. Se han creado enclaves de ruralidad dentro de

⁵⁹ Boletín UMC N° 14. Abril 2001. Ministerio de Educación. Unidad de Medición de Calidad.

las ciudades, y las formas de cohesión social características de algunas sociedades andinas y amazónicas se reproducen al interior de la ciudad, facilitando la migración y creando puentes. Existen en consecuencia muchas formas de urbanidad y ruralidad.

Por otro lado la población rural se ha ido nucleando en torno a centros de interacción económica locales. Esto permite pensar que en un futuro se redefina lo rural y lo urbano, más bien por culturas de producción y consumo. En el Perú la migración a las ciudades ha tenido diversas motivaciones como el deterioro de algunos sistemas ecológicos andinos que ya no permiten a la población continuar produciendo con las tecnologías tradicionales; la descapitalización del agro andino; el atractivo de los procesos de industrialización en la costa y, sobre todo en las últimas décadas del siglo XX, la violencia política que forzó a la emigración de las zonas rurales; todo esto bajo el manto de la exclusión cultural que muchas veces obliga a la interiorización de la cultura propia y a la mimetización con la cultura urbana.

A partir de este análisis existe la posibilidad de una nueva visión, en la que tanto lo urbano como lo rural sean vistos más bien como culturas en intercambio -con especializaciones interdependientes- bajo una regla de equidad.

La violencia urbana, las enfermedades de la civilización, las tensiones en el trabajo y el transporte, son algunos de los aspectos negativos de la vida urbana. La salud ambiental, el contacto con la naturaleza y una nueva espiritualidad podrían ser convertidos en nuevos atractivos rurales. No es deseable asociar intrínsecamente lo rural o las culturas indígenas a la pobreza y la falta de inversión; tampoco sería deseable el condicionamiento de las relaciones entre ambos ámbitos de modo que la riqueza de la ciudad se origine a costa de la pobreza del campo.

La relatividad cultural de la distinción pobreza/riqueza debería ser asumida y los servicios estatales como salud y educación deberían adoptar un enfoque intercultural y llegar sin deteriorar las culturas: esto significaría reconocer distintos tipos u orientaciones de desarrollo centrado en distintas culturas y un nuevo concepto de civilización que ha pasado por una revisión crítica de sus fundamentos.

Inequidad de género

La inequidad de género se sustenta en concepciones y patrones sociales y culturales que sistemáticamente ubican a la mujer en un rol subordinado o inferior al varón. Existen índices de inequidad de género en el campo de la educación, más en algunos niveles o modalidades que en otros y, en particular, en el trato. De hecho, aún no se asume a plenitud que “La educación contribuye a incrementar en gran medida la productividad de las mujeres y, por consiguiente, a aumentar los ingresos de sus hogares y reducir la pobreza”; que “invertir en la educación de las niñas es uno de los medios más idóneos de garantizar que las generaciones futuras sean instruidas.”⁶⁰

Con respecto a cobertura por grupo etáreo, es importante señalar que no se cuenta con información diferenciada por género sobre atención a la primera infancia, grupo de 0 a 3 años, pero se sabe que la atención es igualmente pobre para todos, niños y niñas en esas edades. En el grupo de 4 a 5 años, se ha incrementado la cobertura en general y no parece haber diferencia significativa en cuanto a género. Sin embargo, entre los 6 y 11 años, se aprecia una ligera inequidad en la cobertura a favor de los hombres, paralela a un ligero déficit de atención a las mujeres. De otro lado, en el grupo etáreo de 12 a 16 años se incrementa la disparidad de la población escolar no matriculada en el sistema, en perjuicio de las mujeres, tendencia que se mantiene hasta los 18 años.

La base cultural de la inequidad de género se evidencia con la información sobre la menor tolerancia a la repetición de las mujeres en las escuelas rurales, de área andina y amazónica. Las familias están mucho más dispuestas a aceptar que los hijos varones repitan de año y siguen invirtiendo en su educación, mientras que las hijas que son desaprobadas suelen ser separadas de la escuela. De allí los mayores índices de deserción escolar femenina en la escuela primaria. En el segundo y tercer grados de primaria las mujeres muestran tasas de deserción claramente mayores a las de los varones.

⁶⁰ Christopher Colclough, director del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo. UNESCO.

Cuadro N° 31
TASAS DE PROMOCIÓN, REPETICIÓN Y DESERCIÓN
EN EDUCACIÓN PRIMARIA, POR GRADOS Y GÉNERO

	GRADOS DE EDUCACIÓN PRIMARIA											
	1°		2°		3°		4°		5°		6°	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Promoción	87,6	88,6	79,3	77,5	82,3	81,0	87,2	87,3	89,1	89,9	88,4	87,5
Repetición	5,6	5,3	18,9	17,8	15,9	15,2	10,6	10,0	7,5	6,5	3,8	3,3
Deserción	6,8	6,1	1,8	4,7	1,8	3,8	2,2	2,7	3,3	3,6	7,9	9,2

Fuente: Censo Escolar 1999. Información no ajustada.

Elaboración: Ministerio de Educación – Unidad de Estadística Educativa

Cuando las mujeres logran superar las dificultades de segregación para su educación en el nivel primario y acceden al nivel secundario, avanzan con mayor regularidad que los hombres en el sistema escolar y logran mayores niveles de escolarización, como se observa en el cuadro que sigue.

Cuadro N° 32
TASAS DE PROMOCIÓN, REPETICIÓN Y DESERCIÓN EN
EDUCACIÓN SECUNDARIA, POR GRADOS Y GÉNERO

	GRADOS DE EDUCACIÓN SECUNDARIA									
	1°		2°		3°		4°		5°	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Promoción	85,5	89,1	87,1	90,0	88,7	91,2	88,9	89,7	88,5	91,2
Repetición	7,2	5,1	7,1	5,0	5,6	3,8	3,6	2,7	2,8	1,7
Deserción	7,3	5,8	5,8	4,9	5,7	5,0	7,6	7,6	8,7	7,1

Fuente: Censo Escolar del 2000

La información más significativa de la inequidad de género en la educación nacional la tenemos con referencia al analfabetismo: el 75% de las personas iletradas en el país son mujeres, básicamente parte de una población rural y hablante de una lengua indígena.

Cuadro N° 32
PORCENTAJE DE POBLACIÓN ANALFABETA POR SEXO
1940 – 2001

AÑOS	TOTAL EN NÚMEROS	HOMBRES (%)	MUJERES (%)
1940	2.070.270	37,6	62,3
1961	2.182.308	32,2	67,7
1972	2.062.870	30,2	69,7
1981	1.799.458	26,9	73,0
1993	1.784.281	27,3	72,6
2001	2.087.093	24,7	75,8

Fuentes: INEI, Censos Nacionales de Población 1940, 1961, 1972, 1981, 1993.
ENAH0 2001.

Es importante señalar que la inequidad de género en la educación no se da únicamente con respecto al acceso y permanencia de las mujeres en el sistema, sino también en el trato que éstas reciben en él. Hay indicios de que en las aulas mixtas, que son la mayoría en las escuelas públicas, se propicia mayor protagonismo y liderazgo en los hombres que en las mujeres. De otro lado, la falta de educación sexual, unida a una carencia de atención afectiva en los hogares, propician embarazos precoces que son un problema social al que no se está respondiendo desde la educación. El acoso y violencia sexual contra las niñas en la escuela, especialmente en zonas rurales y urbano marginales, además del grave daño físico y moral que deben superar, es una causa de deserción de una cantidad de ellas que no ha sido investigada.

En conclusión, aunque la situación educativa de la población femenina en el Perú ha evolucionado positivamente, todavía la cultura y la sociedad incluyen criterios desfavorables a la educación de las mujeres y aún subsiste una importante brecha de inequidad de género.

Diversidad lingüística y cultural

Desde 1972, en el marco de la reforma educativa, se han emitido normas legales que comprometen al Estado a ofrecer una educación bilingüe o bilingüe intercultural, EBI, a las poblaciones indígenas. Pese a esfuerzos recientes por incrementar los programas EBI para la población vernácula, la cobertura actual es insuficiente. La Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural, DINEBI, informa que la atención en educación inicial EBI, alcanza a 14.580 niños y niñas de 3 a 5 años de habla materna indígena, lo que representa el 5% del total de niños y niñas (193.209) en educación inicial en áreas rurales.

En educación primaria EBI, 78.525 niños y niñas de 6 a 13 años de edad (11% del total de educandos de habla materna indígena matriculados en ese nivel) acceden a una educación bilingüe intercultural. Todos se encuentran en áreas rurales. Para la secundaria el sistema educativo todavía no oferta esta modalidad educativa, así como tampoco hay estrategias diseñadas para la educación de la población inmigrante con uso predominante de lengua originaria en los pueblos y ciudades.

En relación a la capacitación docente en servicio, desde 1998 a la fecha, 7.847 docentes han participado en programas de capacitación para docentes en escuelas EBI, otro esfuerzo valioso, pero el número no llega ni al 10% de las necesidades reales.

La formación de docentes en la especialidad EBI sólo se ofrece en cinco de los 70 institutos superiores pedagógicos en la zona andina⁶¹ y en dos de la amazonía: el ISP de Loreto y el de Yarinacocha, en Ucayali. El ISP de Loreto desarrolla el programa de formación de maestros bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP), en convenio con la AIDSESP, la Asociación Interétnica de la Amazonía Peruana, gracias al cual ha contado con un fuerte apoyo de financiamiento extranjero que le ha permitido importantes logros en el diseño de currículos para la formación inicial en educación primaria y también para este nivel educativo.

La investigación demuestra que la adquisición y desarrollo de una lengua diferente a la materna en contexto escolar, toma de diez a doce años. Los colegios privados que ofrecen enseñanza bilingüe en castellano y lengua extranjera, diseñan currículos bilingües para primaria y secundaria y así desarrollan en sus alumnos las competencias comunicativas requeridas para estudiar en cualquiera de las dos lenguas. Nuestra población indígena en escuelas EBI, con solo los años de educación primaria para aprender el castellano, no logra desarrollar las capacidades de comprensión lectora y producción de textos en esta lengua; más aún si recordamos que se trata de escuelas rurales con un gran déficit de horas efectivas de aprendizaje. Evidencia de ello se encuentra en las pruebas del propio centro educativo y cualquier otra, por lo que muchas veces esta significativa población escolar queda excluida de la posibilidad de acceder a una secundaria solo en castellano.

Los resultados de las pruebas nacionales CRECER aplicadas el año 2000 para comunicación integral en sexto grado de primaria fueron tristemente reveladores de lo antes afirmado: las pruebas fueron en castellano y los alumnos de contextos bilingües, con lengua materna indígena, no lograron resolver la prueba. Otra evidencia reciente de esta brecha en logros de aprendizaje en el caso de los escolares con lengua y cultura ancestral, se obtuvo en un estudio sociolingüístico realizado en escuelas rurales en contextos hispano hablantes y contextos bilingües⁶². Los resultados en comprensión lectora demostraron que solo el 15% de los alumnos hispano hablantes alcanzaban un nivel de comprensión de lectura aceptable en sexto grado de primaria; entre los alumnos bilingües, en cambio, apenas el 3% alcanzó ese nivel, lo cual cierra al resto toda posibilidad de continuar con su educación formal y correr el riesgo de devenir en analfabeto funcional.

La obligación de estudiar en una lengua que no dominan y que no se les enseña adecuadamente, coloca a aproximadamente dos millones de nuestros niños, jóvenes y adultos frente a la necesidad de memorizar textos sin comprenderlos, para luego recitarlos o reproducirlos en las pruebas. Los docentes

⁶¹ Los ISP ubicados en Ayacucho, Huanta, Huancavelica, Andahuaylas y Tinta, en Cuzco.

⁶² ZÚÑIGA, Madeleine. 2002. "Uso de lenguas y logros en lectura y producción de textos en contextos hispano hablantes y bilingües con lengua indígena". Informe de consultoría. Ministerio de Educación.

no les exigen más, fortaleciendo el aprendizaje memorístico que desde hace décadas reclamamos superar. Los maestros no tienen el instrumento verbal para desarrollar un pensamiento crítico y analítico que creen que solo pueden hacer en castellano, lengua que los niños y hasta ellos mismos pueden no dominar, producto de su propia educación. Las consecuencias de esta educación tan falta de pertinencia son altamente excluyentes.

El sistema educativo de un país múltiple en lenguas y culturas como el nuestro, requeriría distintas estrategias pedagógicas que respondan adecuadamente a las diferentes situaciones sociolingüísticas y socioculturales que lo caracterizan, para garantizar que todos los niños, niñas, jóvenes y adultos de habla y cultura indígena, sea cual fuere el área en la que residan, rural, semirural, urbano marginal o urbana, reciban la mejor educación posible y puedan desenvolverse en la realidad peruana y en el contexto de la globalización.

Por efecto de las migraciones, jóvenes de raíces indígenas de ambos sexos, crecientemente se ubican en las grandes ciudades o en las ciudades intermedias, por lo que los espacios urbanos se tornan multilingües. Sin embargo, la diversidad no es asumida como un recurso capaz de contribuir a relaciones interculturales nuevas y más equitativas entre los portadores de las distintas lenguas y culturas que coexisten en el país.

En el marco de la descentralización y al amparo de la nueva legislación educativa que privilegia los procesos participativos, los distintos agentes educativos, organizaciones de base, padres y madres de familia, autoridades locales, adultos que deseen reinsertarse en el sistema, etc., tendrán la posibilidad de participar en la toma de decisiones sobre la gestión escolar y en el diseño y desarrollo de un currículo que atienda sus necesidades específicas de aprendizaje, entre ellas, las necesidades comunicativas y las de reafirmación y afianzamiento de su identidad cultural, base para su interrelación con miembros de otras culturas y comunidades lingüísticas cimentadas en el principio de la interculturalidad, como reza en los actuales lineamientos de política educativa.

La EBI posee un potencial inherente derivado de su propio principio de reconocimiento y aceptación de la diversidad; esto la sitúa en un sitio de mayor responsabilidad para contribuir con ideas y planteamientos que enriquezcan la educación peruana en su conjunto desde una pedagogía de la interculturalidad, pero no es, definitivamente, la única estrategia para atender la diversidad lingüística y cultural del país.

Sin diálogo intercultural, sin cultura de valores, sin capacidades para la convivencia y sin creatividad para generar nuevos conocimientos y nuevas formas de conocimiento y de producción, la propuesta no se deja poner en marcha. Pero no es solo el sistema educativo formal el involucrado. Hay que desarrollar una política cultural y hay que movilizar a todos los componentes de la sociedad civil que puedan contribuir a esa nueva cultura. (Plan maestro de Educación Rural)

Atención a las personas con discapacidad

La situación de exclusión que padecen quienes presentan alguna discapacidad o que tienen necesidades educativas especiales constituye una de las más impactantes e ignoradas formas de discriminación en el Perú. Esta marginación se manifiesta, en primer lugar, en la ausencia de información clara sobre las reales dimensiones del problema. Los datos que se manejan no sólo son insuficientes sino que llegan a ser contradictorios.

Según los datos del último censo nacional de 1993, existirían 288.000 personas con discapacidad, el 1,3 % de la población; sin embargo, el Instituto Nacional de Rehabilitación sostiene que la cifra alcanza al 31% de la población, alrededor de 2.700.000 personas.

Cuadro N° 33

EDUCACION DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD
(cálculos en base a considerar 10% de población peruana con discapacidad)

Número de personas con discapacidad	2.700.000
Número de personas con discapacidad entre 0 y 17 años	900.000
Número de personas con discapacidad que asiste a un centro de educación especial	25.430
Número de personas con discapacidad integrado a un centro regular de enseñanza	5.700

El Ministerio de Educación calcula en 1,1 % el porcentaje de niñas y niños hasta 14 años con alguna limitación o discapacidad que va a la escuela (cálculo en base a las cifras del Instituto Nacional de Rehabilitación). Tomando como base conservadoramente el 10% de personas con discapacidad, encontramos que 920.000 de ellas serían niñas y niños hasta 14 años, cifra que se extiende hasta 14.750.000 si consideramos además a los adolescentes (tramo de edad hasta los 19 años). De todos ellos sólo 30.130 van a la escuela o a un centro de enseñanza. Esto equivale a 2,1 % de la población que tiene alguna discapacidad entre los 0 y los 19 años.

La educación especial ha sufrido cambios significativos asumiendo los movimientos reconceptualizadores y las demandas nacionales e internacionales, cuestionando los marcos de trabajo y los resultados. Ya no es posible que los estudiantes con necesidades educativas especiales permanezcan en un sistema desarticulado y paralelo, sino debe fortalecerse su plena inclusión en una escuela con todos y para todos.

Este marco exige hacer un balance y sentar las prioridades de acción, siendo fundamental superar lo siguiente :

- Débil cultura y prácticas inclusivas.
La carencia de los marcos legales, las actitudes, las bajas expectativas, creencias y valores sobre las personas con discapacidad no permiten generar el cambio, ni la transformación de la escuela para atender con pertinencia a los estudiantes con necesidades especiales.
- Insuficiente capacitación y actualización técnico pedagógica y de gestión de los agentes educativos.
A pesar de los esfuerzos del Ministerio de Educación en los últimos años, existe una falta de recursos humanos, con el perfil adecuado, tanto directivos como docentes, que tengan la preparación suficiente para brindar una atención educativa de calidad, a los alumnos con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad o talento y superdotación en los diversos contextos del ámbito nacional.
- Articulación insuficiente entre la escuela regular y especial.
La desarticulación entre la escuela regular y la especial se da en el sector desde las más altas instancias. No hay coordinación estrecha e intercambio fluido entre las distintas direcciones nacionales y sus instancias intermedias. Se presume que el proceso de integración y la construcción de la escuela inclusiva fuera tema exclusivo de la educación especial, por ello no se asume un compromiso conjunto.
- Situación laboral inestable de un porcentaje significativo de docentes y especialistas de los centros educativos y programas en los órganos descentralizados.
Los especialistas de la modalidad en los órganos descentralizados no tiene estabilidad y permanencia en el cargo, sujetos a frecuente rotación por lo que no es viable realizar un trabajo sostenido.
- Logros poco significativos de los estudiantes con necesidades educativas especiales en la escuela especial.
Es frecuente que algunas instituciones de educación especial, se den largos periodos de permanencia de los estudiantes hasta la vida adulta y sin articulación con la vida económica y productiva del país.

- Escasa participación de los padres de familia en apoyo al proceso de atención a las necesidades educativas especiales en el contexto escolar.
Lo cual constituye una traba para la toma de decisiones respecto a los procesos de escolarización, en el marco de la escuela inclusiva.
- Recursos económicos insuficientes para la atención pertinente .
Las asignaciones presupuestales reflejan las prioridades o postergaciones que se dan a los programas dentro del sistema educativo. El año 2003 el Ministerio de Educación asignó el 0,05 % de su presupuesto a esta modalidad.

Para que la educación sea para todos como establece el Foro de Dakar , para que las niñas, niños, jóvenes y adultos con necesidades educativas especiales ejerzan sus derechos a educarse, es imprescindible un esfuerzo de todos articulando un trabajo intra e intersectorial .

Desde los años 80 se inició el proceso integrador en diferentes escenarios del país. A principios de los 90 el Ministerio de Educación impulsa la experiencia de la integración de alumnos con necesidades educativas especiales a la escuela común, proyecto que formó parte de una experiencia comparativa en varios países de la región, con apoyo de UNESCO y DANIDA , como un desafío para incorporar a los niños en las aulas regulares que luego de una década dio sus frutos, no sólo en términos cuantitativos sino cualitativos, impulsando la apuesta por una educación inclusiva ; la misma que se constituye en el desafío enunciado en la misión y visión del Sector.

En esta última década se promulgó en el Perú varias leyes a favor de las personas con discapacidad como la Ley General de las Personas con Discapacidad, Ley 27050 de 1998, que tiene por finalidad establecer el régimen legal de protección, de atención de salud, de trabajo, educación, rehabilitación, seguridad social y prevención para que las personas con discapacidad alcancen su desarrollo integral, social, económica y cultural . Asimismo, se creó el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad CONADIS, para el logro de los fines y aplicación de la mencionada ley.

También se promulgó la Ley General de Salud N° 26842 que establece el derecho al tratamiento y a la rehabilitación de cualquier persona que adolece de discapacidad física, mental o sensorial.

En ese sentido, se han dado políticas normas y planes nacionales que prevén estrategias concretas para promover el respeto a la diversidad y la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y en ese propósito se ha elaborado un plan conjunto entre los Ministerios de la Mujer y Desarrollo Social, CONADIS, Presidencia del Consejo de Ministros, Educación, Salud, Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Economía y Finanzas, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, y del Interior , a través de la elaboración e implementación de un Plan de Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad (Plan PIO) 2003-2007 (2003) cuyo propósito es la adopción de medidas especiales orientadas a acelerar la igualdad de oportunidades, sin discriminación alguna en la temática de discapacidad de manera transversal.

El Ministerio de Educación viene desarrollando acciones importantes desde el año 2001, para el fortalecimiento de la reorientación de los servicios educativos de los estudiantes con necesidades educativas especiales, habiendo planteado líneas de acción que vienen impulsando la inclusión en los diferentes niveles y modalidades así como el fortalecimiento de los centros educativos especiales como centros de recursos en apoyo a la escuela regular.

En el marco de la Ley General de Educación N° 28044 (2003), se establece que la persona es el centro y agente fundamental del proceso educativo, garantizando a todos iguales oportunidades de acceso, permanencia y trato, con un enfoque inclusivo que incorpora a las personas con discapacidad, grupos sociales excluidos, marginados y vulnerables , especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo, u otra causa de discriminación , contribuyendo así a la eliminación de la pobreza, exclusión y las desigualdades.

En este horizonte el DS 026-2003-ED (2003) el Ministerio de Educación dispone que se lleve a cabo planes, convenios y proyectos que garanticen la ejecución de acciones sobre la Educación inclusiva en el marco de la Década de la Educación Inclusiva 2003 - 2012. Asimismo compromete esfuerzos para desarrollar un modelo de Educación Inclusiva con salidas múltiples y fortalecer la modalidad, así

como la reestructuración de la escuela para el acceso, permanencia, promoción y éxito de estos estudiantes, garantizando un servicio educativo con calidad y equidad desde las edades tempranas

Tecnologías de Información y Comunicación

Las nuevas tecnologías en informática, redes y comunicaciones, así como el Internet, han generado una plataforma insospechada de comunicación local e internacional que está cambiando nuestra forma de comunicarnos, de trabajar y de informarnos. Igualmente está transformando nuestra forma de operar en el mundo social y profesional y nuestra forma de relacionarnos unos con otros en muchas dimensiones. No en vano se afirma por doquier que el uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en la educación es el pasaporte para acceder y hacer posible la sociedad del conocimiento.

Las nuevas tecnologías de la información son un hecho imparable y que reporta importantes y variados beneficios a quienes las utilizan, por tanto, la planificación de políticas sociales y educativas dirigidas a compensar las desigualdades en el acceso a las tecnologías de la información es una necesidad urgente y necesaria si se pretende que la sociedad de la información no sea para unos pocos, sino para la inmensa mayoría de la ciudadanía.

Las tecnologías de información y comunicación incluyen un conjunto de herramientas tales como el papel impreso, la radio, el teléfono, la televisión, la computadora, el teléfono celular. El uso de una de estas herramientas no excluye el empleo de las otras; sin embargo, la potencialidad de las nuevas tecnologías, en especial, las de cómputo, para aprender y ensanchar nuestro mundo, ha dado origen a posturas muy fuertes y controvertidas con respecto a su inserción en los sistemas educativos.

Hay muchas razones por las que el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) en educación ha cobrado creciente interés en el mundo, entre ellas, las altas tasas de analfabetismo, las condiciones de pobreza en que viven más de 800 millones de personas, la escasez de recursos y el sentir que los avances educativos son muy pocos e incluso, a veces, se deterioran. Se postula que las nuevas TIC ayudarán sustantivamente a superar esos problemas pues permitirá a los pobres y marginados a lograr un acceso sin paralelo a las oportunidades de aprendizaje en muchos campos, desde la educación básica hasta la capacitación técnica y formación superior.

El planteamiento ha encontrado numerosos adherentes, sin que medie en ellos un análisis de las condiciones para que el uso de las nuevas TIC sea sostenido y efectivo y no se incremente la llamada *brecha digital*, una nueva fuente de exclusión, de división entre los que gozan de las ventajas de usar las TIC e incrementar su caudal de conocimientos y los que no tienen esa posibilidad.

La brecha digital no es el problema sino el resultado de otras brechas más importantes en capital humano, capital social, capacidades institucionales, gobernabilidad democrática. Ellas son las que impiden que los países pobres aprovechen las inmensas oportunidades que representan las TIC; para revertir esta tendencia es necesario incorporar la nuevas tecnologías a la agenda global y nacional de desarrollo.

Acortar la brecha digital exige, por un lado, costear sostenidamente el uso de las nuevas TIC por el sistema educativo. De otro lado, se debe reflexionar en el impacto que están produciendo estas tecnologías al alterar los patrones tradicionales de la transmisión del conocimiento, y lo que es igualmente importante, las responsabilidades de los que están involucrados en la educación de una manera general. En términos de expansión de educación básica para los niños, los jóvenes y los adultos, la evidencia es clara: no hay sustituto de una interacción primordialmente humana, como lo es un maestro o un instructor. Las TIC de todo tipo pueden tener un papel esencial en la educación básica; sin embargo, no se espera que reemplacen la vital conexión humana.

Para un efectivo trasplante masivo de las nuevas tecnologías de cómputo, se requiere una mano de obra ya lista para usarlas y que tenga, por lo menos, una mínima capacidad endógena para mantenerlas. No se justificaría distribuir los pocos recursos para programas meramente "demostrativos" mientras que no satisfagan las necesidades reales de mucho más personas. El panorama es difícil pero existe la división digital y su existencia es una amenaza para el desarrollo humano mundial y nacional. Por ello debemos enfrentar el reto y analizar cuidadosamente aquellas áreas donde el aumento del uso de las tecnologías de cómputo tendría un beneficio inmediato y positivo.

Hay consenso mundial en que los usos más apropiados de las tecnologías son aquellos que tienen un “efecto multiplicador”. El uso dirigido en áreas donde se pueden asegurar efectos multiplicadores tocaría las dos condiciones preexistentes establecidas - la necesidad de una capacidad endógena interna para mantener la infraestructura de las comunicaciones, y el requisito de que una porción significativa de la fuerza laboral sea capaz de usar las nuevas tecnologías.

La formación de profesores e instructores puede ofrecer considerables oportunidades de efecto multiplicador, al igual que una capacitación para el mantenimiento del propio equipo. En el área de capacitación de profesores, aún una infraestructura marginal de comunicación electrónica puede sostener instituciones involucradas en “capacitar a los capacitadores”. Deberíamos prestar atención a las mejores prácticas en el uso de tecnologías modernas para “capacitar a los capacitadores”.

Más allá de la educación básica, necesitamos reconocer el indiscutible papel que tienen esas tecnologías en enriquecer la calidad de la educación superior. Allí las nuevas tecnologías de cómputo e información pueden mejorar considerablemente la calidad y el alcance, llevando recursos de todo el mundo a todo el mundo.

La educación a distancia está directamente involucrada en el uso de las tecnologías de comunicación, pues va desde cursos por correspondencia en base a papeles, programas de radio y televisión y auto aprendizaje en computador, hasta un aprendizaje computarizado interactivo completo, utilizando la pista de información para producir un entorno “virtual” de aprendizaje común en todos los niveles.

Obviamente, a medida que evolucione el siglo, cada vez habrá más aprendizaje fuera de las aulas tradicionales, con algún tipo de transmisión de información para propósitos educativos y de aprendizaje. Deberíamos considerar, por ejemplo, las implicancias colaterales de cómo se pueden usar las diferentes modalidades de educación a distancia para los programas que imparten habilidades laborales, o cómo pueden usarse otras modalidades de la educación a distancia, junto con facilitadores humanos, para promover la alfabetización y manejo de números en adultos y especialmente, en programas para mujeres adultas.

Numerosas referencias bibliográficas muestran cómo se están usando las nuevas tecnologías de cómputo para enriquecer la experiencia pedagógica. Las escuelas, por ejemplo, han sido conectadas dentro de las naciones y entre naciones, para ampliar la comprensión de la diversidad. Hay experiencias que han permitido que educandos aislados se pongan en contacto con poblaciones mayores. Lo que es importante destacar es que las mejores prácticas han demostrado que para el éxito en el uso de las nuevas tecnologías (de todos los tipos) se requiere que lo central sea la promoción del aprendizaje culturalmente pertinente y que no sean simplemente proyectos “tecnológicos”. Por último, no está de más recordar que el buen uso de estas tecnologías requieren el desarrollo de capacidades óptimas de comprensión de lectura y producción de textos, a fin de tenerlas como instrumentos que afiancen el desarrollo de esas capacidades y no su estancamiento o, incluso, retroceso.

Finalmente, necesitamos considerar el impacto de las aplicaciones educativas de las TIC en relación a la diversidad cultural y lingüística del país y el mundo. Se deberá tener en cuenta el desarrollo de *software* educativo pertinente a nuestra diversidad cultural y lingüística en esta lucha por acortar la brecha digital. La inversión no deberá centrarse en infraestructura y hardware de comunicaciones, sino también en el software, que es el corazón y el alma de las tecnologías modernas de cómputo, hecho que debe ser considerado en el financiamiento nacional y el que pueda provenir de países donantes.

3.2. SITUACIÓN EDUCATIVA ACTUAL: COBERTURA Y CALIDAD

3.2.1. EDUCACIÓN INICIAL

La población infantil de 0 a 5 años

Es reconocido el papel que cumple la educación inicial en el futuro desarrollo de los niños y niñas, que servirá como base para su desempeño en niveles posteriores. En ese sentido, el Estado peruano ha destinado esfuerzos importantes para mejorar la situación de los niños menores de 6 años, sin embargo estos han estado centrados principalmente en mejorar los niveles de cobertura de los niños entre 3 y 5 años.

Al 2003, la población de niñas y niños menores de 5 años, en nuestro país, asciende aproximadamente a 3 640 582, de los cuales, el 66% son pobres y el 23% se encuentra en situación de extrema pobreza. Existe un alto porcentaje de niños que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, lo que por lo general deviene en altos índices de desnutrición infantil, limitando sus oportunidades de aprendizaje en el futuro. Esta situación es más crítica en las zonas rurales y urbano marginales de nuestro país; así se puede observar que los afectados en mayor medida por la pobreza son las niñas y niños de la selva rural, seguidos por los de la sierra rural y finalmente por los de la costa rural. En el siguiente cuadro se observan los niveles de pobreza y su distribución por ámbito geográfico.

Cuadro N° 34.
POBLACIÓN INFANTIL DE 0 A 5 AÑOS POR NIVELES DE POBREZA
SEGÚN DOMINIO GEOGRÁFICO
 (porcentaje con respecto al total)

DOMINIO GEOGRÁFICO	Pobres Extremos	Pobres no extremos
Lima Metropolitana	9,2	47,4
Costa urbana	11,3	52,4
Costa rural	33,8	35,0
Sierra urbana	12,1	39,1
Sierra rural	39,0	37,1
Selva urbana	17,3	46,4
Selva rural	38,5	37,9
Total	22,7	43,7

Fuente: Instituto Cuánto. Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV) 2000.

Atención integral de niños menores de 3 años

El 98% de niños y niñas entre 0 a 2 años, no tiene acceso a ningún tipo de servicio educativo que contribuya a atender sus necesidades de desarrollo. En muchos casos la labor educativa dirigida a los padres se ha limitado al ámbito de la colaboración material y afectiva, antes que a la atención a partir de prácticas de crianza favorables. Sin embargo, existen programas no escolarizados del sector educación en los que participa la familia (PIETBAF), grupo de madres (PAIGRUMA), cunas y salas de estimulación temprana, con una cobertura que apenas alcanza el 2,5% de la población menor de 3 años.

Cuadro N° 35
POBLACIÓN DE 0 A 2 AÑOS POR ÁREA DE RESIDENCIA Y
TASA DE COBERTURA ESTIMADA, 1998-2000

	1998		1999		2000	
	Población	Tasa de cobertura	Población	Tasa de cobertura	Población	Tasa de cobertura
Nacional	1 874 636	2,1	1 863 930	2,1	1 852 392	2,5
Urbano	1 200 382	2,8	1 201 982	2,8	1 201 596	3,3
Rural	674 254	1,0	661 949	0,8	650 796	1,0

Fuente: Ministerio de Educación. Unidad de Estadística Educativa. Estadísticas Básicas 2002. INEI. Boletín Demográfico 35

Al año 2001 habían más de 3 000 hogares del programa de cuidado comunitario “Wawa Wasi” o “Casa del niño” en quechua, desarrollado por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) y dirigido a niños menores de 3 años, que atendían a casi 40 mil infantes. A ello cabe agregar las casas de juego establecidas por iniciativa comunal o de organismos no gubernamentales. Asimismo, los infantes menores de 3 años se encuentran comprendidos en el programa intersectorial de atención materno-infantil; sin embargo, es necesaria una mayor coordinación entre los sectores involucrados, con el propósito de brindar una óptima atención integral (protección, nutrición, salud y educación) a las niñas y los niños.

Hacia la universalización de educación preescolar

Durante el 2000, el servicio educativo a la población de 3 a 5 años llegó al 74,8% de los niños de 5 años de edad, mientras que para la población de 3 años la tasa neta de asistencia sólo alcanzó el 25,7%, incrementándose esta brecha de atención en los últimos años.

Los niños de 3 a 5 años que asisten a centros educativos estatales de educación inicial están incluidos en el esquema de protección del seguro integral de salud del MINSA; asimismo, estos infantes se encuentran comprendidos en los programas de suplemento nutricional del PRONAA.

La tasa neta de asistencia educativa es mayor en el ámbito urbano que en el área rural, con una mayor brecha en infantes de 3 años. En términos de género, las niñas -en todas las edades- presentan una tasa de asistencia mayor que la de los niños.

Si bien en los últimos años los niveles de asistencia se han incrementado globalmente, la evolución de las dos modalidades de atención del servicio educativo no ha sido homogénea. Por un lado, los 15 727 centros de educación inicial (CEI) atienden a más del 70% del total de niñas y niños; la matrícula en esta modalidad ha presentado un crecimiento sostenido a lo largo de los últimos años (tanto en los centros de gestión estatal como en aquellos no estatales), pasando de 504 175 en 1990 a 767 165 niños en el 2001. La oferta educativa es principalmente estatal, en una proporción de 8 a 1 con respecto a la oferta privada. Sin embargo, la matrícula en centros privados creció 70% en la última década, mientras la matrícula estatal incrementó en 40%.

Cuadro N° 36
TASA NETA DE ASISTENCIA A EDUCACIÓN INICIAL, SEGÚN EDADES SIMPLES,
SEXO Y ÁREA DE RESIDENCIA, 1997-2000

Edades Simples / Sexo / Área de Residencia / Región Natural	Asistencia Neta a Educación Inicial			
	1997	1998	1999	2000
Total	46,9	51,6	54,7	50,2
De 3 años	22,0	21,8	25,9	25,7
De 4 años	47,3	54,0	55,6	51,9
De 5 años	69,9	75,4	79,3	74,8
Sexo				
Niños	46,0	51,7	54,4	47,7
De 3 años	22,8	20,8	22,8	23,6
De 4 años	47,1	53,2	54,4	49,2
De 5 años	67,6	76,7	81,5	70,4
Niñas	47,8	51,5	55,1	52,7
De 3 años	21,1	22,8	28,8	27,7
De 4 años	47,5	54,8	56,9	54,2
De 5 años	72,0	74,0	77,1	79,9
Área de residencia				
Urbana	53,0	57,0	58,9	53,5
De 3 años	20,6	24,6	26,4	29,2
De 4 años	54,9	59,0	61,0	53,0
De 5 años	82,0	81,6	87,4	81,4
Rural	38,7	44,3	49,1	45,6
De 3 años	23,9	18,3	25,2	20,3
⁶³ De 4 años	37,3	47,3	47,9	50,5
De 5 años	53,5	66,3	69,4	66,0

Fuente: Ministerio de Educación. Comisión Técnica de Educación Inicial (2002)

Existen aproximadamente 17 000 Programas No Escolarizados de Educación Inicial (PRONOEI), que no han logrado mantener los niveles de matrícula alcanzados a principio de la década del 90. Así, tenemos que, de atender a 293 088 infantes en 1990, pasaron a 275 721 en el 2001. Los PRONOEI fueron creados con la finalidad de incorporar al sistema educativo a los niños entre 3 y 5 años de las zonas urbano marginales y rurales, facilitando además apoyo alimentario, control nutricional y de salud. Sin embargo, a pesar de haber posibilitado el avance en los niveles de cobertura de la población infantil más pobre, el limitado presupuesto que se destina a estos programas ha contribuido progresivamente al deterioro de la calidad en el servicio educativo, elevando los niveles de retiro. A pesar de tener un número importante de niños inscritos, sólo el 56% de niños asiste realmente⁶⁴. Un problema adicional que presentan los PRONOEI, es que aún cuando su concepción inicial buscaba contar con personas de la comunidad como personal pedagógico, ello se ha ido diluyendo cada vez más, incorporando progresivamente a animadoras que provienen de otras localidades y en otros casos, se trata de profesoras de Primaria.

En resumen, durante la década del 90 la matrícula de educación inicial pública y privada, formal y no formal, presentó un crecimiento sostenido, para luego empezar a descender a partir del año 1999.

En el caso de los programas no escolarizados, al cerrar la década, el sistema no pudo retener a casi 120 mil niñas y niños que ya habían accedido al servicio, presentándose en determinados lugares del país una caída dramática en la atención educativa.

⁶⁴ Ministerio de Educación - Comisión Técnica de Educación Inicial. *Balance Estadístico de la Educación Inicial en el Perú en los Inicios del Nuevo Siglo*. Lima, Agosto 2002.

Las animadoras y docentes de educación inicial

Entre 1990 y el 2000, el sistema educativo incrementó en 70% el número de docentes de educación inicial, lo cual se explica por el incremento de la plana docente de programas escolarizados, que en el período analizado creció 85%. Sin embargo, la plana docente de programas no escolarizados disminuyó en 40%. En el siguiente cuadro se puede observar la oferta de docentes de Educación Inicial en la mencionada década, según la modalidad.

En general, la plana docente no escolarizada se redujo la última década en 1 172 docentes, lo cual ha tenido un impacto que ha afectado a alrededor de 235 mil infantes. En relación a la distribución geográfica de las docentes, existe aún una alta concentración de docentes en el área urbana, siendo la proporción de 8 a 2, a favor del área urbana. Los centros de educación inicial suman un total de 9 980, de los cuales, el 60% está ubicado en zona urbana, 30% no tiene agua potable, 50% no cuenta con red de desagüe y el 40% carece de energía eléctrica.

Cuadro N° 37
Docentes De Educación Inicial Por Modalidad

Modalidad		1990	1995	2000	2001
Total	Total	23 169	29 604	38 183	39 453
	Escolarizada	20 459	27 378	36 408	37 925
	No Escolarizada	2 700	2 226	1 775	1 528
Estatal	Total	18 743	20 860	23 831	24 572
	Escolarizada	16 077	18 658	22 056	23 044
	No Escolarizada	2 666	2 202	1 775	1 528
No Estatal	Total	4 426	8 744	14 352	14 881
	Escolarizada	4 392	8 720	14 352	14 881
	No Escolarizada	34	24	0	0

Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa. Estadísticas Básicas 2001.

En cuanto a las animadoras, quienes trabajan de manera directa con las niñas y los niños y que por lo general deben ser miembros de la comunidad, no poseen ningún tipo de acreditación. La década pasada, se terminó con aproximadamente 13 000 animadoras a nivel nacional y, al igual que en el caso de las docentes, la mayoría se encuentran en las zonas urbanas, en particular en Lima. Este hecho es extraño, pues el área urbana debería ser atendida preferentemente por la modalidad escolarizada, siendo la modalidad no escolarizada una alternativa originada, básicamente, para atender las zonas más alejadas y de difícil acceso.

Gasto en educación inicial

El gasto público por alumno ha tenido un importante proceso de recuperación entre 1990 y el 2000. En esta década, el gasto por alumno de Educación Inicial se incrementó –en nuevos soles del año 2000- de 283 nuevos soles en 1990 a 547 nuevos soles en el año 2000. Sin embargo, en términos relativos, el gasto por alumno de educación inicial en el año 2000 fue 20% menor que el gasto por alumno de primaria y 40% menor que el gasto por alumno de secundaria.

3.2.2. EDUCACIÓN PRIMARIA

Cobertura

Siguiendo los patrones de los países que atraviesan por el proceso de transición demográfica, la tasa de crecimiento del Perú en los últimos años ha ido descendiendo; así, se prevé pasar de una tasa de crecimiento de 1,9% para el quinquenio 1990 – 1995 a una de 1,5% para el quinquenio 2000 – 2005. En tal sentido, la cohorte en edad de ingresar al nivel primario ha seguido la misma tendencia hacia la baja respecto a décadas pasadas, lo que finalmente se refleja en el hecho que el grupo de 6 a 11 años⁶⁵ ha ido perdiendo, a lo largo de los años, su importancia relativa dentro de la población total, bajando de 16,0% en 1980 a 13,5% en el 2002 y previéndose que alcanzará el valor de 12,8% en el año 2006.

Estos cambios poblacionales han supuesto que la presión demográfica por la educación primaria descienda en los últimos años, como de hecho ha sucedido con la matrícula total de Educación Primaria, que por tercer año consecutivo, desde el 2000, ha registrado una variación negativa, en contraposición a los niveles inicial y secundario que presentan más bien tasas crecientes en los últimos años. Evidentemente, esta tendencia del nivel primario hacia la baja no sólo tiene relación con los cambios demográficos que ha experimentado nuestro país, sino también deben su explicación al comportamiento de las variables de cobertura y eficiencia interna del sistema.⁶⁶

En efecto, la cobertura de la población de 6 a 11 años en el sistema educativo ha alcanzado cifras cercanas a la universalización (96,5%), sin presentar grandes brechas por género, área o nivel de pobreza. De allí que en los próximos años se espera que la tendencia de la matrícula en educación primaria sea a la baja, hasta su eventual estabilización. Este logro alcanzado en el acceso al nivel primario estaría asociado, entre otros factores, a la importante valoración social de la educación alcanzada y, de alguna manera conexo con este aspecto, a la presencia de una extensa red de centros educativos (33 734) en aproximadamente 30 000 centros poblados⁶⁷. En efecto, la demanda por educación primaria de las zonas rurales más alejadas y de escasa población se ha podido cubrir a lo largo de las últimas décadas mediante centros educativos unidocentes y multigrado⁶⁸ (MED, 2001). No obstante, el logro en la expansión del acceso a través de estas modalidades se ha dado a expensas de la calidad del servicio, como se advertirá más adelante.⁶⁹

La consideración antes señalada, sin embargo, no debiera hacernos perder de vista, el hecho que aún existe un 3,5% de la población de las edades referidas que no se encuentra en el sistema educativo y necesita ser incorporado a éste, a través de programas integrales y focalizados. Esto es imprescindible de realizar sobre todo en las zonas y departamentos que todavía presentan las tasas de asistencia total más bajas, tal como puede observarse en el siguiente cuadro.

Si bien la edad promedio de ingreso a la educación primaria ha mejorado significativamente en los últimos años, aún un 4,3% de la población de 6 años lo hace con atraso –exceptuando el 3,7% que aún no ha accedido al sistema–, siendo este indicador mayor en las áreas rurales (6,2%). De allí, tal como puede ser apreciado en el cuadro anterior, todavía persiste diferencias entre la tasa de asistencia total y la tasa de asistencia en el nivel. Este hecho probablemente se presenta de manera más acentuada en las zonas dispersas que presentan grandes distancias entre los hogares y los centros educativos, razón por la cual los alumnos tienden a ingresar a la escuela a una edad mayor a la establecida. No obstante, junto con este aspecto, es preciso mencionar que cada vez se incrementa más la proporción de niños de 5 años que asiste al primer grado de educación primaria, sobre todo en áreas urbanas.⁷⁰

⁶⁵ Edades normativas correspondientes al nivel primario.

⁶⁶ Al respecto, ver Miranda, Liliana. "Estructura y Dinámica de la Matrícula..." En: MED 2002b.

⁶⁷ De acuerdo al Censo de Población y Vivienda de 1993, en el Perú existían 84 046 centros poblados, de los cuales 55 mil tenían menos de 100 habitantes (MED, 2001)

⁶⁸ Aproximadamente el 90% de los centros educativos rurales de educación primaria son unidocentes o multigrado.

⁶⁹ Al respecto, ver World Bank (1999)

⁷⁰ Actualmente el 45,4% de los niños de 5 años está adelantado, es decir, a pesar de que por su edad no deberían estar asistiendo a primer grado, lo hacen.

Cuadro N° 38
TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR DE LA POBLACIÓN DE 6 A 11 AÑOS DE EDAD
POR CONDICIÓN DE POBREZA, SEGÚN AGRUPACIÓN DE DEPARTAMENTO, 2001

Grupos de Departamentos	Total en el Sistema			Total en el Nivel		
	Total	Pobre	No Pobre	Total	Pobre	No Pobre
Total	96,5	95,6	98,6	91,5	90,7	93,1
Departamentos de Pobreza Generalizada ^{1/}	95,7	95,2	98,5	91,2	90,8	93,7
Departamentos de Pobreza Alta ^{2/}	95,9	94,7	98,9	90,8	89,4	94,1
Departamentos de Pobreza Media ^{3/}	98,1	97,6	98,5	92,4	92,3	92,4
Lima Metropolitana	97,8	97,6	97,9	91,9	91,8	92,1

^{1/} Incluye Huancavelica, Huanuco, Puno, Apurímac, Cajamarca, Cusco, Amazonas, Ayacucho, Ucayali, Loreto.

^{2/} Incluye San Martín, Pasco, Piura, Lambayeque, Ancash, Junín, La Libertad

^{3/} Incluye Tumbes, Arequipa, Ica, Madre de Dios, Lima, Tacna, Moquegua

Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares 2001-IV trimestre

Eficiencia interna

Junto con la elevada tasa de cobertura alcanzada para la educación primaria, aún se mantienen importantes tasas de desaprobación, las cuales, a su vez, producen altas tasas de atraso escolar que repercuten negativamente en la probabilidad de culminación de los estudios primarios. Como se puede notar en el siguiente cuadro, las mayores tasas de desaprobación se presentan en los primeros grados⁷¹, las cuales disminuyen, luego, en los dos últimos grados del nivel primario. Este hecho, si bien no es exclusivo de nuestro país, supone un problema serio en tanto los dos primeros grados de la educación primaria son el punto de entrada al sistema educativo, en que se construyen los fundamentos y los aprendizajes esenciales que condicionarán, positiva o negativamente, los futuros aprendizajes, la autoestima y la autoconfianza de los niños (Torres, 1995). De allí que sea imprescindible diseñar e implementar estrategias efectivas destinadas a reducir la repetición asociada al rendimiento inadecuado en estos grados fundamentales.

De otro lado, la magnitud que muestra en promedio la desaprobación en la educación primaria resulta preocupante, más aún, si desglosamos dicho indicador por tipo de gestión y área de residencia.⁷² De esta manera, encontramos que la brecha más importante respecto a este indicador es la correspondiente a la educación estatal y no estatal, seguida de la educación urbana y rural. Ambas disparidades evidencian una asociación fuerte con los niveles de vida de la población. En efecto, algunos estudios han demostrado que la repetición se produce sobre todo en los alumnos que presentan problemas de desnutrición⁷³ y, por consiguiente, cuyos padres tienen los niveles más bajos de ingreso y educación, es decir si se lograra trazar un mapa sobre la repetición, éste probablemente coincidiría con el de pobreza.⁷⁴

⁷¹ Debe considerarse que la reducida tasa de repetición que presenta el primer grado tiene que ver con la disposición que estableció en 1996 la "promoción automática" del primer al segundo grado de primaria. Tal decisión implicó la caída de la tasa de repetición que en 1993 era de 23,9%. Cabe señalar que si bien dicha medida se adoptó, entre otras cosas, para mejorar las tasas de promoción y retención, el impacto de esta medida no ha sido evaluada hasta el momento.

⁷² Es interesante observar que no hay diferencias significativas por sexo. Así, la desaprobación para los hombres es de 8,3% respecto de 7,9% para las mujeres.

⁷³ Según el Censo de Talla Edad de 1999 aplicado a niños entre los 6 y 9 años, el 27,9% de los mismos presentaban desnutrición crónica, es decir poco más que uno de cada cuatro. Estos niveles no son homogéneos, los niños de áreas urbanas presentan retardo en el crecimiento en una proporción mucho menor que los de áreas rurales; así como los que estudian en centros educativos de gestión no estatal lo hacen frente a los que estudian en centros educativos gestionados por el Estado (MED 2000).

⁷⁴ No obstante, esta consideración no niega el hecho que la repetición también se deba a la calidad inadecuada del servicio educativo, particularmente, docentes poco capacitados, metodologías inapropiadas de enseñanza / aprendizaje, falta de material educativo y el escaso tiempo dedicado al aprendizaje. Sobre este último factor el problema se presenta de manera más aguda en las áreas rurales. Así, en 1996, en la investigación: La Escuela Rural. Modalidades y prioridades de intervención, se constató que en las escuelas multigrado el número real de horas recibidas por los estudiantes no alcanzaba ni el 30% de lo establecido, mientras en áreas urbanas fluctuaba entre el 50% y 70%.

Cuadro N° 39
Tasas De Eficiencia Interna Anual Promedio Nacional Según Gestión y Área, 2001

Eficiencia anual	Total	Grados					
		1	2	3	4	5	6
Nacional							
Aprobación	84,7	86,1	77,9	82,0	85,6	86,9	92,2
Desaprobación	8,1	1,1	15,1	11,7	8,6	7,1	3,0
Retiro	7,2	12,8	7,1	6,3	5,9	6,0	4,8
Estatal							
Aprobación	83,1	84,7	75,8	80,2	84,1	85,7	91,5
Desaprobación	9,0	1,2	16,6	13,0	9,5	7,8	3,3
Retiro	7,9	14,1	7,6	6,9	6,4	6,5	5,3
No Estatal							
Aprobación	95,8	95,5	94,7	95,5	96,2	96,3	97,2
Desaprobación	1,7	0,5	2,8	2,2	1,9	1,8	1,3
Retiro	2,5	4,0	2,6	2,4	2,0	1,8	1,5
Urbano							
Aprobación	89,8	91,4	84,0	88,5	90,1	90,9	94,7
Desaprobación	5,5	0,8	10,9	7,3	6,0	5,1	2,1
Retiro	4,7	7,8	5,0	4,2	3,9	3,9	3,1
Rural							
Aprobación	77,1	78,9	69,9	72,9	78,9	80,3	87,2
Desaprobación	11,9	1,5	20,4	17,8	12,3	10,3	4,8
Retiro	11,0	19,6	9,7	9,3	8,8	9,3	8,0

Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa. Censo Escolar 2000

Se debe considerar además, que tanto la entrada tardía a la educación primaria como la repetición tienen como resultado el atraso escolar o la extraedad. Este problema suscita que al interior de las aulas prevalezca la dispersión o heterogeneidad de edades de los alumnos, dificultando el proceso de enseñanza/aprendizaje debido, en principio, a que diferentes niveles de madurez exigen diferentes estilos pedagógicos y a la necesidad de generar experiencias de aprendizaje que resulten interesantes para alumnos de toda la gama de edades. Ambas, tareas difíciles, y para las cuales pocos docentes están capacitados.

Otro de los factores que subvierte la probabilidad de la conclusión de la educación primaria está asociado con el retiro y la deserción del sistema educativo. Las tasas más altas de este indicador se encuentran en los primeros grados y presentan las mismas inequidades en razón a gestión y área de residencia, aún cuando la brecha más significativa, a diferencia de la desaprobación, corresponda al segundo criterio.

Si bien diversos estudios han demostrado que la deserción está asociada en parte a la desaprobación o repetición, este problema es bastante más complejo debido a los múltiples factores sociales e individuales que influyen para que éste se produzca y frente a los cuales el sistema educativo no siempre tiene respuestas adecuadas y oportunas; además que algunas veces las mismas pueden resultar impotentes. No obstante, resulta primordial estudiar e investigar para dar con los incentivos correctos que logren retener a los alumnos y disminuir la deserción al interior del sistema educativo. Muchos estudios señalan que esto es posible de lograr a través de programas sensibles a la realidad local y flexibles para acoger a aquellos que tienen dificultades de permanecer en el sistema educativo.⁷⁵

⁷⁵ Uno de los factores que podría estar influyendo en la deserción de la población de 6 a 11 años es la participación de dicha cohorte en la fuerza laboral. Así, la tasa de participación de la fuerza laboral de la población de 6 a 11 años es de 19,3%, tasa que se desagrega en 5,4% y 37,4% para el área urbana y rural respectivamente.

Asimismo, cabe señalar que la deserción en la educación primaria es un factor que limita fuertemente la adquisición de las habilidades básicas en lectura, escritura y aritmética en tanto diversos estudios aseguran que se necesita un mínimo de cuatro años de escolarización continuos para alcanzar dicho logro que permita al alumno proseguir su formación posteriormente. Actualmente, la probabilidad de llegar al quinto grado es del 44,8%; es decir, sólo este porcentaje de los niños que se encuentran inscritos en educación primaria logrará cursar los cuatro primeros años de escuela de manera constante, los mismos que se consideran indispensables para adquirir capacidades duraderas en materia de lectura, escritura y aritmética elemental.

Escolaridad a tiempo

Como se ha podido observar, tanto la entrada tardía como la desaprobación, el retiro y la deserción ocasionan que la proporción de la población que concluye la educación primaria a la edad establecida normativamente sea aún bastante inferior al 100%. Así, sólo el 63,7% de la población de 12 años –edad normativa en la que se espera que el alumno ya se encuentre en el primer grado del nivel secundario- ha terminado el nivel primario.⁷⁶ En otras palabras, sólo este porcentaje ha concluido la educación primaria sin atrasarse.

Sin embargo, es necesario precisar, que no sólo este porcentaje completa este nivel, en tanto, como ya se ha mencionado anteriormente, la población escolar tiende a atrasarse en su proceso de adquisición de escolaridad y, por lo tanto, a terminar la educación primaria con una edad superior a la normativa. Esto se puede observar en el siguiente cuadro que muestra el Índice Global de Escolarización (IGE) para edades superiores a los 12 años. Este índice representa la evolución de la probabilidad de concluir la primaria en edad por encima de lo esperado normativamente. Así, este índice va aumentando conforme se incrementan las edades hasta alcanzar su máximo valor a los 18 años con 91,8%, luego empieza a decrecer. Esto significaría que actualmente, a lo sumo el 90% de la población está culminando educación primaria (MED, 2002a)

El IGE muestra brechas significativas por área de residencia. De este modo, en las áreas urbanas el 77,5% de la población de 12 años ha concluido la educación primaria vs el 43,9% de las áreas rurales. A pesar de que el valor del IGE aumenta con la edad en ambos grupos de población, las brechas se mantienen a lo largo de las edades. Los datos sugieren que alrededor del 96% de la población urbana culmina la primaria mientras que sólo un 81% lo hace en las áreas rurales. De otro lado, si se observa en el siguiente gráfico, el comportamiento del IGE por género, controlando por área de residencia, muestra que las brechas de género en primaria están altamente asociadas a las áreas rurales en tanto en las áreas urbanas las diferencias no son significativas (MED, 2002a). Esto confirma lo encontrado en otro estudio en que se concluye que no hay diferencias sustanciales de género en cuanto al acceso al sistema: hombres y mujeres acceden por igual; sin embargo hay diferencias en la manera en que atraviesan el ciclo de vida escolar, que aparece significativamente sobre todo en los últimos grados de la primaria.⁷⁷

⁷⁶ Como ya ha sido mencionado en el diagnóstico general, el Índice Global de Escolarización (IGE) es una suerte de medida resumen del éxito global del sistema ya que expresa la probabilidad real que tuvo una cohorte determinada de ingresar oportunamente al sistema educativo y mantenerse en él continuamente y sin atrasarse, es decir, da información sobre dos objetivos claves del sistema: el ingreso oportuno y el éxito escolar. Al respecto, ver: MED 2002b (p. 11-26).

⁷⁷ Al respecto ver: Guadalupe, César, *Brechas de género en la educación peruana actual*, Lima, MED 2002b

Cuadro N° 40
ÍNDICE GLOBAL DE ESCOLARIZACIÓN, 2001

Edades	Total	Urbano	Rural
12	63,7	77,5	43,9
13	77,6	86,1	64,2
14	84,0	89,7	75,0
15	90,2	94,3	82,3
16	90,6	96,0	81,0
17	89,9	94,3	81,4
18	91,8	96,2	81,6
19	89,3	93,8	78,2
20	91,3	96,5	79,6
21	89,4	97,1	71,3
22	89,3	94,7	76,1
23	89,2	95,9	75,3
24	87,8	95,1	68,6
25	87,8	93,7	72,9

Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Hogares 2001-IV trimestre

Logros de aprendizaje

Aún cuando los datos muestran que la conclusión de la educación primaria todavía es una meta por lograr en nuestro país, ella por sí misma no asegura que los niños que terminan dicho nivel lo hagan obteniendo los niveles de logro de aprendizaje correspondientes. De manera análoga, la inexistencia de la repetición no constituye una evidencia suficiente del funcionamiento eficaz del sistema educativo, en tanto este hecho por sí sólo no garantiza que se esté logrando el aprendizaje esperado. Esto se entiende porque si bien los indicadores de eficiencia interna como la repetición o desaprobación son importantes como un primer punto de partida para el análisis sobre la eficiencia del sistema educativo, éstos no hacen sino reflejar los juicios de los docentes acerca del rendimiento académico de los estudiantes. De allí que sea importante contrastar estos indicadores con la medición de los logros de aprendizaje a través de las evaluaciones de rendimiento.

La evaluación nacional de rendimiento estudiantil llevada a cabo en el 2001⁷⁸ arroja cifras preocupantes respecto a los logros de aprendizaje que presentan los niños de la educación primaria. La mayoría de los estudiantes que concluyen la primaria lo hacen sin un manejo adecuado de las competencias de comunicación, al mismo tiempo que tienen muchas dificultades para la resolución de los problemas relacionados con las competencias del área matemática.

En el caso de la comprensión de lectura para los estudiantes de sexto de primaria, sólo un 7,5%, un 10,8% y un 2,4% logran dominar las capacidades de comprensión de texto, comprensión de textos con íconos verbales y reflexión sobre la lengua, respectivamente. Sin embargo, existen diferencias entre grupos importantes, tal como se puede observar en el cuadro.

Así, los estudiantes de centros educativos no estatales rinden significativamente más que los de estatales, en las tres competencias: 26,5% vs 4,7%, 34,6% vs 7,4%, 9,4% vs 1,4%, para comprensión de textos, comprensión de textos con íconos verbales y gramática, respectivamente. Mientras los estudiantes de escuelas polidocentes en ciudades como Lima y Callao se ubican por encima de los promedios en comprensión de textos, comprensión de texto con imágenes y reflexión sobre la lengua (14,8%, 20,9%, y 5,8%, respectivamente), los centros educativos polidocentes multigrado y unidocentes, que se concentran en zonas rurales, se ubican muy por debajo de dichos promedios (1,3%, 2,6%, 0,2%, respectivamente). Menos de un 1% de los estudiantes de escuelas en áreas bilingües, por otro lado, logran dominar las capacidades de comprensión de lectura que el currículo contempla.

⁷⁸ Esta parte del texto se basa en el documento MED 2002a.

Cuadro N° 41
SEXTO DE PRIMARIA: RENDIMIENTOS ESCOLARES EN COMUNICACIÓN INTEGRAL
 (porcentaje de los estudiantes que domina la competencia)

Competencia	Nacional	Estatad	No Estadad	Género		Polidocentes			Multigrado*		
				M	F	Lima y Callao	Ciudades Grandes	Otros	Español	Aymara	Quechua
Comprensión de textos	7,5	4,7	26,5	6,8	8,4	14,8	8,3	0,5	1,3	0,0	0,0
Comprensión de textos con íconos verbales	10,8	7,4	34,6	9,6	12,2	20,9	11,6	0,6	2,6	0,0	0,2
Reflexión sobre la lengua	2,4	1,4	9,4	2,0	2,9	5,8	2,3	0,0	0,2	0,0	0,0

*Incluye Centros Educativos Unidocentes

Fuente: MED. Unidad de Medición de la Calidad Educativa. Evaluación Nacional 2001.

En el caso de lógico-matemática de sexto de primaria, los problemas más graves se encuentran en las competencias de medición, conocimientos de números y resolución de problemas, donde sólo un 4,7%, 6,4% y 7,4% de los estudiantes las dominan. Las diferencias entre estudiantes de centros educativos estatales y no estatales y poli-docentes y multigrados son nuevamente importantes. Por ejemplo, un 27,8% y un 19% de los estudiantes de escuelas no estatales dominan las competencias de resolución de problemas y medición, respectivamente, mientras que sólo un 3,9% y 2,0% de los estudiantes de escuelas estatales logran hacer lo propio.

Mientras los estudiantes de las escuelas poli-docentes en ciudades como Lima y Callao se ubican por encima de los promedios en dichas competencias (13,8%, y 9,1% respectivamente), los multigrado y unidocentes, se ubican muy por debajo de dicho promedio (1,8% y 1,2% respectivamente). El caso más crítico es nuevamente el de los estudiantes de áreas bilingües, de los cuales menos de un 1% llega a dominar las competencias según lo esperado por el currículo.

En este sentido, de acuerdo con los resultados presentados, se puede señalar en primer lugar que los rendimientos educativos no están al nivel de lo que el currículo se propone que los estudiantes conozcan. Por el contrario, la gran mayoría no logra dominar la mayor parte de las competencias. En segundo lugar, en comunicación integral, la comprensión lectora se queda en un nivel literal, al mismo tiempo que tienen dificultades en relacionar imágenes con texto. En general, los estudiantes realizan sobre todo tareas que suponen aplicación mecánica de reglas. En matemáticas, por otro lado, tienen muchas dificultades para resolver problemas, especialmente relacionados con el uso de fracciones y decimales. En tercer lugar, se debe decir que las diferencias en rendimientos entre centros educativos estatales y no estatales, entre centros educativos poli-docentes (predominantemente urbanos) y centros educativos multigrados (predominantemente rurales) son muy importantes. Diferencias de género son, en general, menos importantes. Finalmente, la situación de los escuelas que atienden a poblaciones bilingües es la más difícil. Así, si en general se puede decir que muy pocos de los estudiantes peruanos manejan competencias de comunicación integral y lógico matemáticas, se debe señalar que en general casi ninguno de los estudiantes de escuelas en áreas bilingües hace lo propio.

Cuadro N° 42
SEXTO DE PRIMARIA: RENDIMIENTOS ESCOLARES EN LÓGICO MATEMÁTICA
 (porcentaje de los estudiantes que logra la competencia)

Competencia	Nacional	Estatal	No Estatal	Género		Polidocentes			Multigrado			
				M	F	Lima y Callao	Ciudades Grandes	Otros	Hispano	Aymara	Quechua	Otras Lenguas Vernáculas
Iniciación a la geometría	33,9	31,4	71,8	32,5	34,7	52,8	38,0	12,5	15,3	1,6	7,9	6,6
Números y numeración	6,4	3,0	24,8	6,4	6,1	11,7	7,1	0,8	1,6	0,0	1,0	0,5
Resolución problemas y operaciones	7,4	3,9	27,8	7,5	7,1	13,8	8,2	1,0	1,8	0,0	1,0	0,5
Medición	4,7	2,0	19,0	4,7	4,5	9,1	5,0	0,6	1,2	0,0	0,0	0,5
Iniciación a la estadística	13,9	9,4	43,2	13,8	13,7	25,0	15,2	2,3	4,6	0,0	2,3	1,6

*Incluye Centros Educativos Unidocentes

Fuente: MED. Unidad de Medición de la Calidad Educativa. Evaluación Nacional 2001.

Dados estos resultados poco alentadores, se puede señalar que si bien en la última década gran parte de los esfuerzos de la política educativa han estado destinados a la mejora de la educación primaria, básicamente a través de la dotación de materiales educativos, reforma curricular, capacitación docente y rehabilitación de infraestructura escolar⁷⁹, existe todavía un gran camino por recorrer para consolidar dicho impulso y lograr que todos los niños de 6 a 11 años no sólo accedan sino concluyan dicho nivel dominando los aprendizajes correspondientes. Evidentemente, el logro de este objetivo supone, como ya se ha mencionado en el diagnóstico general, no sólo asegurar la elevación en términos absolutos de la inversión pública por alumno, sino también contar con una política educativa coherente que de continuidad a las reformas iniciadas a mediados de la década pasada.

3.2.3. EDUCACIÓN SECUNDARIA

Cobertura y acceso

La educación peruana ha alcanzado importantes progresos en los niveles de acceso al sistema por parte de las personas en edades de escolarización obligatoria, lo que se ha traducido en el incremento de los años de escolaridad, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico. Sin embargo, también es cierto que actualmente los peruanos en promedio no alcanzan a aprobar el tercer año de secundaria, en tanto los resultados de la última Encuesta Nacional de Hogares (2001) presenta un valor de 8,8% para este indicador (INEI, 2002).

Este indicador permite constatar que nuestra población aún no logra completar la educación básica obligatoria, ya que del grupo de edad de 12 a 16 años⁸⁰, que aproximadamente constituye el 10,6% de la población nacional, sólo el 83,4% asiste a algún centro del sistema educativo. Este porcentaje se desagrega en 86,5% en el área urbana y 78,3% en el área rural; en esta última además se observan diferencias por sexo (83,2% hombres en comparación con 72,6% mujeres).

Este déficit en el acceso de dicha cohorte de edad tiene que ver, en parte, con la limitada oferta de educación secundaria, actualmente a cargo de 9 168⁸¹ centros educativos -concentrados, básicamente,

⁷⁹ Cabe indicar que de las líneas de acción mencionadas, que se iniciaron en 1996 a través del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECEP) que fue financiado por un préstamo del Banco Mundial, la dotación de materiales educativos y la capacitación docente continúan realizándose con fondos de tesoro público.

⁸⁰ Edades normativas correspondientes al nivel secundario.

⁸¹ Frente a los 33 462 centros educativos del nivel primario.

en las zonas urbanas y los centros poblados mayores (62%, es decir, 5 712 centros educativos)-, así como con los costos de oportunidad que tiene este grupo de edad con relación a la necesidad de trabajar (33,1% estudia y trabaja, 16,5% y 59,3% en el área urbana y rural, respectivamente).

Cuadro N° 43
POBLACIÓN DE 12 A 16 AÑOS DEL SISTEMA EDUCATIVO,
POR ÁMBITO GEOGRÁFICO

Edad	Total	Urbano	Rural
Total	2 831 978	1 925 745	906 233
Adolescentes de 16 años	547 846	372 535	175 311
Adolescentes de 15 años	557 753	379 272	178 481
Adolescentes de 14 años	566 937	385 517	181 420
Adolescentes de 13 años	575 745	391 507	184 238
Adolescentes de 12 años	583 697	396 914	186 783

Fuente: INEI. Boletín demográfico n° 35.

En los años noventa, el crecimiento de la matrícula secundaria se ha dado con mayor acento en el área rural. No obstante, su incremento en los próximos años está sujeto al desarrollo de una política de expansión de la oferta educativa de secundaria en dicho ámbito, lo cual dista de ser un proceso sencillo en el marco de los limitados recursos presupuestarios con los que se cuenta. Además, ello exige pensar en una forma de administración de los servicios educativos diferente a la vigente, la cual es difícil de reproducir en contextos dispersos y de escasa población. Si bien la demanda de las zonas rurales más alejadas para el caso del nivel primario se pudo cubrir a través de los centros educativos unidocentes y multigrado, el carácter especializado de las diferentes materias del nivel secundario torna inviable esta alternativa. En este sentido, asegurar la atención a una población asentada sobre un patrón muy disperso exige estrategias creativas, como la educación a distancia en curso, sobre las cuales el Ministerio viene discutiendo (MED, 2002b).

El déficit en la asistencia al sistema educativo para la población de 12 a 16 años es grave, ya que sólo el 65,6% de dicho grupo asiste al nivel que normativamente le corresponde (educación secundaria) y sólo el 46%, en promedio asiste al grado que le corresponde.

Cuadro N° 44
Tasa de Asistencia Escolar al Nivel Secundaria en Edad Normativa (12-16 Años),
por Condición de Pobreza, según agrupación de Departamento, 2001

Grupos de Departamentos	Total en el Nivel		
	Total	Pobre	No Pobre
Total	65,6	56,1	82,3
Departamentos de Pobreza Generalizada ^{1/}	55,0	48,6	81,5
Departamentos de Pobreza Alta ^{2/}	64,6	57,1	81,3
Departamentos de Pobreza Media ^{3/}	76,3	67,6	83,0
Lima Metropolitana	76,3	66,4	83,1

^{1/} Incluye Huancavelica, Huanuco, Puno, Apurímac, Cajamarca, Cusco, Amazonas, Ayacucho, Ucayali, Loreto.

^{2/} Incluye San Martín, Pasco, Piura, Lambayeque, Ancash, Junín, La Libertad

^{3/} Incluye Tumbes, Arequipa, Ica, Madre de Dios, Lima, Tacna, Moquegua

Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Hogares 2001-IV trimestre

Adicionalmente, la brecha entre pobres y no pobres que asisten al nivel que les corresponde es bastante significativa, mostrando el indicador una relación estrecha con la clasificación según gravedad de la pobreza. En los departamentos clasificados en pobreza generalizada, los adolescentes tienen una tasa de asistencia al nivel que les corresponde de 55%; en los departamentos en pobreza alta lo hicieron en 64,6%, mientras que en los de pobreza media asistieron en el 76,3%. Los departamentos que presentaron una asistencia a la educación secundaria inferior al promedio de la población que cuenta entre 12 y 16 años, fueron: Huánuco (42,6%), Cajamarca (43,1%), Loreto

(48,2%), Huancavelica (49,25) y Amazonas (49,7%), todos estos departamentos considerados dentro de la clasificación de pobreza generalizada.

Respecto a las tasas de asistencia en el nivel según género, éstas siguen una clara tendencia a equipararse, aunque todavía mantienen una ligera ventaja a favor de los hombres, siendo el indicador de 66,3 para los hombres y 64,9% para las mujeres. Al desagregarse por condición de pobreza, se observa que las diferencias se incrementan en desmedro de las mujeres pobres. De esta forma, mientras los adolescentes pobres tienen una tasa de 58,2%, las adolescentes pobres asisten a la secundaria en 53,9%. Sin embargo, por contrapartida, las distancias entre hombres y mujeres en condición de no pobres se anulan o, incluso, las últimas logran sobrepasar a los primeros (INEL, 2002).

Escolaridad a tiempo

Los indicadores mostrados revelan el atraso escolar en el grupo de edad de 12 a 16 años, lo que se traduciría en que sólo el 37,4% de la población de 17 años logra concluir la secundaria; es decir concluir la educación básica en los 11 años de estudios, tal como el sistema espera que lo hagan la totalidad de los estudiantes.

El Índice Global de Escolarización (IGE) representa la evolución de la probabilidad de concluir la secundaria en la edad esperada normativamente; así, este índice va aumentando conforme se incrementan las edades. El IGE de secundaria se eleva hasta valores que oscilan entre 61% y 62% entre los 20 y 24 años, lo que significa que el 62,7% de la población culmina la secundaria y, en contraparte, cerca del 37% de la población no concluye la educación básica (MED, 2002). Esto se puede observar en el siguiente cuadro que muestra el IGE para edades superiores a los 17 años.

Cuadro N° 45
ÍNDICE GLOBAL DE ESCOLARIZACIÓN

Edades	Total	Urbano	Rural
17	37,4	49,3	14,1
18	51,8	63,2	25,7
19	58,7	67,9	36,2
20	62,5	73,6	37,6
21	61,0	71,5	36,5
22	62,7	74,0	35,2
23	61,6	76,1	31,6
24	61,4	75,1	25,5
25	60,5	72,3	30,4

Fuente: INEL. Encuesta Nacional de Hogares 2001-IV trimestre

Asimismo, el IGE revela una fuerte brecha por área de residencia; mientras el 49,3% de la población de 17 años en el área urbana ha concluido la educación secundaria, en el área rural sólo lo ha hecho el 14,1%. Como se puede observar en el siguiente gráfico, las brechas de género también están asociadas a las áreas rurales. Es decir, las mayores diferencias se observan entre los hombres y mujeres del área rural (a favor de los hombres), mientras que en el área urbana, la ventaja que presentan las mujeres a los 17 años desaparece y, a partir de los 22 años, se observa una ventaja relativa a favor de los hombres (MED, 2002).

Logros de aprendizaje

La Evaluación Nacional de rendimiento estudiantil realizada en el 2001 revela datos preocupantes respecto a los logros de aprendizaje que presentan los estudiantes de educación secundaria.

En el caso del nivel secundario, los problemas son menos dramáticos en comprensión de textos y reflexión sobre la lengua (un 50% y 44% las dominan, respectivamente), pero son muy bajos en comprensión de textos con iconos verbales donde sólo un 9,4% domina la competencia. El problema es

más grave para los estudiantes de centros educativos estatales, de los cuales sólo un 6% logra la competencia, mientras un 27% de los estudiantes de no estatales hace lo propio. La comparación de los resultados por departamentos, muestra que aquellos con mayor proporción de población rural y, a su vez, mayor presencia de lenguas vernáculas, tienen estudiantes con menores logros en todas las competencias.

Cuadro N° 46
Cuarto de Secundaria: Rendimientos escolares en comunicación, según diversas características (Porcentaje de los estudiantes que domina la competencia)

Competencia	Nacional	Estatal	No estatal	Hombres	Mujeres
Comprensión de textos	23,6	17,9	52,9	22,9	24,2
Comprensión de textos con íconos verbales	19,1	13,7	46,8	18,3	19,5
Reflexión sobre la lengua	4,8	2,6	15,9	4,7	4,8

Fuente: MED. Unidad de Medición de la Calidad Educativa. Evaluación Nacional 2001.

Por otro lado, tal como se observa en el cuadro, los resultados en el cuarto año de secundaria son más bajos para geometría (8,4%). Asimismo se pueden observar importantes diferencias a favor de los hombres y los centros educativos no estatales en las tres competencias. De manera semejante a lo mencionado arriba para el área de comunicación, en matemática también se observa que el dominio de las competencias varía inversamente con el grado de ruralidad de los departamentos.

Cuadro N° 47
CUARTO DE SECUNDARIA: RENDIMIENTOS ESCOLARES EN MATEMÁTICA, SEGÚN DIVERSAS CARACTERÍSTICAS (porcentaje de estudiantes que logra la competencia)

Competencia	Nacional	Estatal	No estatal	Hombres	Mujeres
Sistemas numéricos y funciones	4,5	2,3	16	6,2	3,0
Geometría	2,6	1,1	10,2	3,8	1,6
Organización y gestión de datos	8,4	4,8	26,9	10,5	6,7

Fuente: MED. Unidad de Medición de la Calidad Educativa. Evaluación Nacional 2001.

Eficiencia interna

El hecho que un gran porcentaje de adolescentes de 12 a 16 años no se encuentre cursando estudios en el nivel ni el grado que les corresponde, en parte se explica por la desaprobación de algún grado y/o el abandono temporal o permanente del sistema educativo. En el caso de educación secundaria, este atraso se trae desde la primaria, en la que los niveles de desaprobación y retiro son bastante significativos.⁸²

Las mayores tasas de desaprobación se presentan en los primeros grados, disminuyen gradualmente mientras se va subiendo de grado. A diferencia de ello, la tasa de retiro es más alta en primer grado, manteniéndose dentro de un rango constante a lo largo del nivel secundario. Dichas magnitudes expresan niveles de atraso escolar que no sólo impiden la culminación oportuna sino que disminuyen la probabilidad de culminación de los estudios básicos.

⁸² En efecto, la extraedad o el atraso que tiene un estudiante a lo largo del ciclo escolar sólo puede mantenerse o aumentar, pero de ninguna manera disminuir. Al respecto ver "Cobertura y Escolarización" en MED 2002b.

Cuadro N° 48
TASAS DE EFICIENCIA INTERNA ANUAL, 2001

Eficiencia Anual	Total	Grados				
		1	2	3	4	5
Nacional						
Aprobación	85,2	82,4	83,6	85,1	88,5	89,6
Desaprobación	9,0	10,9	10,7	9,1	6,3	5,9
Retiro	5,7	6,7	5,7	5,7	5,2	4,6
Estatal						
Aprobación	83,8	80,6	82,1	83,8	87,5	88,3
Desaprobación	9,9	12,0	11,7	9,9	6,8	6,5
Retiro	6,3	7,4	6,2	6,3	5,8	5,2
No Estatal						
Aprobación	93,1	92,8	92,5	92,4	93,7	94,7
Desaprobación	4,2	4,3	4,9	4,9	3,8	3,1
Retiro	2,6	2,8	2,7	2,6	2,6	2,2
Urbano						
Aprobación	86,3	83,7	84,5	86,1	89,4	90,4
Desaprobación	9,1	11,0	10,9	9,3	6,3	6,0
Retiro	4,6	5,3	4,5	4,6	4,2	3,7
Rural						
Aprobación	80,0	77,0	79,0	80,1	83,1	84,9
Desaprobación	8,6	10,5	9,8	8,3	5,9	5,2
Retiro	11,4	12,5	11,1	11,5	10,9	9,9

Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa. Censo Escolar 2001.

Finalmente, se puede inferir que existen diferencias entre los centros educativos gestionados por el Estado de aquellos que no lo son, así como entre los que se encuentran en el área urbana frente a los del área rural. Es notoria la diferencia en las tasas de aprobación según la gestión del centro educativo, siendo bastante más alta la tasa de aprobación de los colegios no estatales. La disparidad más importante en el área rural es respecto a la tasa de retiro, que presenta un valor particularmente dramático (11,4%)

El gasto en secundaria

En el Perú, los niveles de gasto público por alumno aún son muy bajos como para sostener que con la inversión en educación se puede garantizar los logros de aprendizaje equivalente a los de los países que pertenecen a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD).

El gasto público por alumno ha tenido un importante proceso de recuperación, tal como se observa en el siguiente cuadro; así, entre 1990 y el 2000, en educación básica, el presupuesto pasó de 368 nuevos soles por alumno a 730 nuevos soles, esto es, un aumento real del 98%.

Cuadro N° 49
GASTO PÚBLICO CORRIENTE POR ALUMNO Y NIVELES EDUCATIVOS, 1990 - 2000
(nuevos soles de 2000 por alumno)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 *	1999 *	2000 *
Inicial	282,7	257,8	292,4	301,6	380,7	439,4	411,7	493,4	508,0	539,0	546,9
Primaria	335,8	303,9	351,9	374,4	465,7	539,2	525,2	650,3	648,2	685,4	701,8
Secundaria	473,2	410,5	481,1	519,3	635,5	731,4	715,4	834,6	856,9	871,5	871,0
Básica	368,2	328,2	380,4	404,4	500,9	578,5	561,8	680,1	689,1	719,2	730,2

* Presupuesto

Fuente: MEF. PEI 2001-2005.

Por otro lado, las familias representan una importante fuente de financiamiento del servicio educativo público y privado; así, en 1994 las familias gastaron en la educación de sus hijos, en centros educativos públicos, el 0,8% del PBI, lo cual significa que las familias financiaron el 20% del gasto en la educación pública.

Cuadro N° 50
GASTO DE LAS FAMILIAS EN EDUCACIÓN PÚBLICA, 1994
(dólares americanos de 1997)

	Matrícula	\$US por Alumno	Gasto Total	% PBI
Total	5 989 715	72,3	433 212 819	0,80
Inicial	473 867	53,7	25 445 076	0,05
Primaria	3 521 953	44,9	158 240 854	0,29
Secundaria	1 525 004	100,8	153 748 191	0,28
Superior no universitaria	227 510	194,0	44 129 089	0,08
Superior universitaria	241 381	210,4	50 787 346	0,09

Fuente: J. Saavedra, Financiamiento de la Educación en el Perú./ PEI 2001-2005 MED

El gasto familiar por niveles educativos, en comparación con el gasto del Estado, es mucho mayor en secundaria. Las familias gastan en un alumno de secundaria más del doble de lo que gastan en un alumno de primaria, es decir 124% más, mientras que el Estado gasta sólo 36% más.

3.2.4. EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS

Educación de Adultos

a. La demanda

En el año 2000, se atendía a 277 226 alumnos en centros de educación de adultos estatales y no estatales. De ellos, en primaria, el 33% correspondió a niños y adolescentes de 10 a 14 años, mientras que en secundaria, el 14% era menor de 15 años. Es decir, una parte importante de los usuarios en educación de adultos son niños en edad escolar, que por motivos de trabajo y la necesidad de contribuir a la subsistencia de sus familias, se ven forzados a estudiar en horarios nocturnos. Los jóvenes entre 15 y 24 años, que representan el 59% en primaria y el 80% en secundaria, se encuentran motivados principalmente por concluir su educación básica y lograr el acceso a la educación superior. Finalmente, existe un grupo compuesto por adultos mayores de 24 años, los que presentan diferentes motivaciones vinculadas a intereses más particulares⁸³.

b. La oferta educativa

El servicio de primaria y secundaria de adultos se ofrece a través de tres mecanismos: La forma escolarizada, ofrecida en los centros educativos estatales, los programas no escolarizados o PRONOE, y la modalidad de estudios independientes. Aparte de estas formas de educación primaria y secundaria de adultos, existe una diversidad de acciones educativas no formales de adultos. El Ministerio de Educación ofrece únicamente educación formal, en la cual atiende al 2,5% de la demanda potencial de educación primaria y el 9% de la demanda de secundaria de adultos⁸⁴. Ambos niveles son impartidos durante años lectivos con una duración de 36 semanas cada uno, y una jornada diaria de 5 horas pedagógicas de 45 minutos cada una, que deben de completar 850 horas pedagógicas efectivas de clase anual⁸⁵.

⁸³ Ministerio de Educación – Dirección Nacional de Educación de Adultos

⁸⁴ Ministerio de Educación – Unidad de Estadística e Informática Educativa

⁸⁵ Ministerio de Educación – Dirección Nacional de Adultos

La educación formal aplica un currículo que no difiere significativamente del currículo que se aplica en la educación de menores, con la justificación de que los egresados de la educación secundaria de adultos no se encuentran en condiciones de inferioridad al postular a la educación superior. Para la educación primaria de adultos⁸⁶, en 1997 se comenzó a aplicar un currículo experimental, organizado en cinco grados de estudios y dos ciclos terminales por cada grado, cada uno con certificación independiente. La aplicación de este currículo se generalizó a nivel nacional en 1999.

En la secundaria de adultos, hasta el año 2002, el 97% de los centros educativos seguía planes que rigen desde 1983. En el 3% de centros educativos se aplicaba un currículo experimental, compuesto por 8 módulos que se desarrollaban en 2 ciclos por año; organizado en 5 áreas de 4 horas a la semana por cada área y las 5 horas restantes en la semana quedaban a libre disponibilidad para que el centro educativo decida su contenido. En el presente año se generalizará, en el primer grado de secundaria, la aplicación del currículo experimental con las modificaciones que la experimentación ha recomendado y, en los años siguientes, se continuará la generalización hasta renovar, en cinco años, todo el currículo de la Secundaria de adultos.

A pesar de que las normas vigentes establecen que los centros educativos deben hacer sus propios planes de desarrollo institucional y ajustar sus currículos, calendarios y horarios de trabajo a las necesidades y posibilidades de sus estudiantes, en general eso no se produce en la práctica y los currículos, calendarios y horarios resultan uniformes en todo el país y desvinculados de la actividad productiva de cada comunidad y los planes de desarrollo nacional y locales⁸⁷.

En cuanto a los programas no escolarizados, éstos atienden a una pequeña proporción de la demanda (18% de los educandos adultos), pues persiste la vigencia de algunas normas que no concuerdan con sus intereses; como por ejemplo, que se impide la promoción de más de un grado por año, lo cual elimina la posibilidad de que los estudiantes avancen a un ritmo más acelerado en este sistema que en el sistema escolarizado. Los PRONOE funcionan en locales autorizados por el órgano intermedio, y suponen un período de 8 meses como mínimo, 12 horas presenciales a la semana, y 12 horas de supervisión con tutores, así como el uso de cuadernos autoinstructivos.

Por otro lado, según Resolución Ministerial No. 201-84-ED, existe también la forma de estudios independientes, que se realiza únicamente en algunos centros educativos estatales autorizados y está destinada a atender a las personas que no pueden asistir a un centro o programa escolarizado o no escolarizado de educación de adultos. En esta modalidad, los estudiantes, sin la obligación de asistir a clases, se presentan a rendir exámenes y pueden recibir certificados de primaria y secundaria correspondientes al nivel de exámenes que aprueben. Sin embargo, en la práctica, este servicio no está en operación, a pesar de que cuando recién se instauró produjo resultados satisfactorios. No existen estudios técnicos sobre las causas de la paralización de este servicio, pero es posible suponer que se ha debido a la interferencia de intereses ajenos a los de los estudiantes adultos.

Cabe anotar que prácticamente todos los centros educativos que realizan educación de adultos están situados en ciudades y, por ello, no son accesibles a un importante porcentaje de las personas que los requerirían; principalmente las poblaciones rurales, los analfabetos y los indígenas. Esta situación probablemente está relacionada con el paradigma de que la educación de adultos debe realizarse los días laborables y en la noche, lo cual, junto al temor de las personas, especialmente las mujeres, de caminar largas distancias de noche para ir a la escuela, tiene como consecuencia que en las personas mayores de 15 años, el promedio de años de educación de zonas rurales sea de 4,4 años, frente a los 9,2 años de las zonas urbanas.

El paradigma mencionado en el párrafo previo le da una nueva particularidad a la problemática de los docentes de educación de adultos, quienes, a diferencia de los docentes de otras modalidades del sistema educativo, tienen otro trabajo como actividad principal y la educación de adultos como complemento de sus ingresos. A ello se le suma que, los órganos administrativos del Ministerio de Educación, incluyendo los órganos intermedios, los especialistas en Educación de Adultos, el Director y el personal de servicios de los centros educativos, tienen horarios de trabajo diurno. Esto dificulta la provisión de servicios a los turnos de noche y la supervisión, evaluación y control del cumplimiento de horarios y planes de trabajo, lo cual reduce la certeza acerca del cumplimiento de las normas y de la confiabilidad de los informes.

⁸⁶ Ministerio de Educación - Dirección Nacional de Adultos

⁸⁷ El número de matriculados descendió de 79 437 a 40 982 en el nivel primario y de 205 254 a 173 444 en secundaria para el período 1990 - 2001

Por último, la inversión del Estado en educación de adultos es reducida. En el 2001 alcanzó S/. 37,5 millones para primaria y S/. 72,4 millones para secundaria, los cuales fueron destinados básicamente al pago de remuneraciones. Consecuentemente, los centros educativos no tienen suficiente disponibilidad de materiales y equipos y la gran mayoría de docentes no ha tenido oportunidad de recibir capacitación.

Es posible afirmar que los bajos niveles de cobertura de la educación de adultos son consecuencia no solamente de una oferta reducida, sino también de la percepción de poca efectividad y calidad de la oferta disponible.

En cuanto a la educación no formal, ésta es muy heterogénea y las experiencias existentes son poco conocidas pues las realizan instituciones que no pertenecen al Ministerio de Educación, tanto del sector público como del sector privado: organizaciones no gubernamentales, iglesias, etc. En general son programas o actividades de corta duración y, salvo excepciones, con poca cobertura. No obstante, se puede decir que, generalmente, tienen flexibilidad de horarios, se orientan a una aplicación inmediata de las capacidades adquiridas y, en muchas de ellas, se aplican técnicas innovadoras, se utilizan medios y materiales adecuados y se logran resultados que satisfacen los intereses de los educandos.

El año 2001, el Ministerio de Educación creó el Consejo Nacional de Educación de Adultos, que ha comenzado a operar como espacio de concertación entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que contribuyen a la educación de adultos, en el cual participan también los estudiantes adultos, los docentes, los municipios y diferentes sectores sociales y económicos interesados. Una de las tareas que ha asumido el Consejo es la identificación de las experiencias existentes, especialmente en Educación No Formal y su divulgación; pero su función principal es la de posibilitar la participación de los interesados en las decisiones del Ministerio de Educación y las otras instituciones responsables de la educación de adultos.

Educación Especial

La oferta de atención a personas con necesidades educativas especiales (personas con discapacidad y personas con talento y/o superdotados) se brinda principalmente desde el Estado, a través de diferentes centros y programas educativos, que se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 51
CENTROS Y PROGRAMAS DE ATENCIÓN EN EDUCACIÓN ESPECIAL

Tipo de Centro Educativo y / o Programa	Estatal	No Estatal	Total
Centros de Educación Especial	304	88	394
Centros Educativos Integradores	348	66	414
Centros Educativos Piloto con Programas de Talento	30	00	30
Programas de Intervención Temprana – PRITE	55	01	56

Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa - Unidad de Educación Especial

A pesar que se requiere un mayor número de docentes especializados para cubrir la demanda en educación especial, en los últimos años, el número total de docentes de dicha modalidad se ha mantenido de manera casi constante, sin registrar un incremento significativo, tal como se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 52
NÚMERO DE DOCENTES EN EDUCACIÓN ESPECIAL

AÑO	ESTATAL	NO ESTATAL	TOTAL
1995	2 416	516	2 932
1996	2 446	561	3 007
1997	2 473	531	3 004
1998	2 450	824	3 274
1999	2 596	699	3 295
2000	2 949	690	3 639
2001	2 593	719	3 312

Según informe del CASP⁸⁸, de todos los potenciales estudiantes con discapacidad en edad escolar, sólo el 1,8% está recibiendo algún tipo de educación, sea por gestión estatal o no estatal; así, en el año 2002, el total de estudiantes atendidos en centros educativos especiales estatales a nivel nacional fue más de 23 000, mientras que aquellos atendidos en centros no estatales, fueron poco más de 5000.

Cuadro N° 53
NÚMERO DE ALUMNOS ATENDIDOS A NIVEL NACIONAL

Gestión y Modalidad del C. E. Especial	C. E. Especiales Estatales	C. E. Especiales No Estatales	Total
Total	23 072	5 065	28 137
Escolarizado	20 390	5 047	25 437
No Escolarizado	2 682	18	2 700

Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa.

En cuanto a los Centros Educativos Integradores, en el 2002 se logró que 750 alumnos sean incluidos en 414 colegios regulares, lo cual representa un incremento en 31,8% comparado con el 2001; sin embargo no ha habido un incremento de los centros educativos integrados. Principalmente, los alumnos integrados son aquellos que presentan retardo mental leve, sordera y ceguera.

Por otro lado, se han desarrollado los PRITE, que constituyen Programas de Intervención Temprana que tienen como objetivo prevenir precozmente la excepcionalidad, brindando atención inter y multidisciplinaria. Los PRITE están conformados por un docente coordinador, es decir un profesor especializado en educación especial, un fisioterapeuta y un psicólogo.

En el 2001, la oferta de PRITE era en 55 centros educativos estatales mientras que sólo un centro educativo no estatal brindaba este programa, lo cual se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 54
PROGRAMAS DE INTERVENCIÓN TEMPRANA

	Estatal	No Estatal	Total
Matriculados	3 109	15	3 124
Docentes	231	3	234
Centros	55	1	56

Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa - Unidad de Educación Especial.

Respecto a los centros educativos piloto que desarrollan programas de fomento del talento, existe un total de 30 centros educativos en todo el país, de los cuales 22 se ubican en Lima y Callao y sólo 8 en diferentes regiones del Perú. El desarrollo de estos programas está dirigido no sólo a los alumnos con talento, sino a todos los estudiantes del aula regular, a través de la estrategia de capacitación a

⁸⁸ Centro Ann Sullivan del Perú – CASP: Un nuevo milenio para revitalizar la Educación Especial en el Perú: Calidad de Educación Especial en el Perú. Febrero de 2003. Ministerio de Educación.

docentes de aula para identificar estudiantes con talento intelectual, a fin de brindarles programas de enriquecimiento, tanto en el área cognitiva como afectiva.

Cabe mencionar que, la instancia encargada de atender la demanda educativa de la población infantil con necesidades especiales es la Unidad de Educación Especial del Ministerio de Educación, la cual se ubica dentro de la Dirección de Educación Inicial y Primaria. Esto le quita autonomía a la Unidad, dejándola sin poder de decisión, por lo que al presentarse problemas en los centros de educación especial, no pueden intervenir sino que deben derivarlos a otras instancias.

En cuanto al presupuesto asignado a la Educación Especial a nivel nacional, en el 2002, éste fue de 746 422 nuevos soles, que equivale a más de 214 mil dólares. Si se ha atendido 23 072 alumnos en centros especiales estatales, quiere decir que el Estado invierte 32,35 nuevos soles ó 9,30 dólares americanos por cada alumno, que es una cantidad mínima.

Por ello, si se quiere lograr estándares de calidad, es necesario considerar un incremento en el presupuesto para educación especial; así como también desarrollar un plan para expandir los servicios de esta modalidad, de manera que las personas tengan acceso a la educación de acuerdo a sus necesidades.

3.2.5. Otros Programas: Tutoría y Prevención Integral

Entre los Programas que desarrolla la Oficina de Tutoría y Prevención Integral – OTUPI, del Ministerio de Educación, se encuentran aquellos referidos a una formación integral de los alumnos, así como a prevenir situaciones de riesgo de los mismos. El objetivo de esta Oficina es mejorar la calidad de vida de niños y adolescentes a través de la formulación y aplicación de programas de prevención integral y acciones de tutoría. Las principales actividades de la Unidad de Tutoría son realizar talleres de capacitación para docentes y directores, así como la elaboración de materiales para docentes y padres de familia que apoyen las estructuras y contenidos de los planes.

Actualmente OTUPI está organizada en dos Unidades: la Unidad de Tutoría y la Unidad de Prevención Integral. La Unidad de Tutoría es responsable de llevar a cabo y supervisar los siguientes programas:

- ✓ *Tutoría*, es el servicio de acompañamiento y orientación permanente a los estudiantes para el logro de su desarrollo personal y mejoramiento de su desempeño académico.
- ✓ *Defensorías Escolares del Niño y del Adolescente (DESNA)*, es un servicio que promueve y defiende los derechos de los niños, niñas y adolescentes, atiende y busca soluciones en coordinación con otras instituciones. Lo conforman los tutores y padres de familia .
- ✓ *Programa de Atención a Menores con Ocupación Temprana (PAMOT)*, es una alternativa de protección a las situaciones de alto riesgo que genera el trabajo en la calle, orientando al estudiante hacia la ejecución de proyectos productivos.
- ✓ *Promoción Social Educativa “Escuelas Abiertas”*, es una estrategia de acción social que promueve la participación de la comunidad educativa y los equipos interdisciplinarios y multisectoriales, dentro o fuera de la institución educativa, en horas no lectivas.
- ✓ *Programa Escuelas de Integración Familiar “Escuela de Padres”*, promueve en los padres y madres de familia el desarrollo de habilidades, actitudes y valores, estableciendo pautas saludables de convivencia familiar, que permitan fortalecer la formación integral de sus hijos.

La Unidad de Prevención Integral es la responsable de los siguientes programas:

- ✓ *Programa de Prevención del Uso Indebido de Drogas (PUID)*, se orienta al desarrollo y fortalecimiento de capacidades, actitudes y valores para un estilo de vida saludable no compatible con el consumo de drogas lícitas (alcohol y tabaco) e ilícitas y a la orientación y consejería de los casos iniciados en dicho consumo. Además, establece los criterios técnicos para incorporar competencias y contenidos de aprendizaje en la currícula de los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo.
- ✓ *Programa Nacional de Educación Sexual*, favorece la formación integral de los educandos, padres de familia y comunidad, con énfasis en el desarrollo de actitudes, valores y habilidades que

permitan una vida sana, placentera y fortaleciendo la toma de decisiones responsable evitando riesgos (VIH, ITS, embarazo precoz y abuso sexual).

- ✓ *Programa de Cultura de Paz, Derechos Humanos y Prevención de la Violencia*, promueve y desarrolla habilidades, actitudes y valores para la construcción de una Cultura de Paz, enfatizando el conocimiento y defensa de los derechos humanos y fomentando las relaciones humanas en un contexto de tolerancia y respeto.
- ✓ *Programa de Prevención de Desastres*, fomenta una actitud de alerta ante los fenómenos naturales y tecnológicos capaces de producir situaciones de riesgo y desastres propiciando una cultura de prevención frente a los mismos.
- ✓ *Programa de Promoción de Juventudes*, promueve la asociación y participación de jóvenes, desarrollando actividades de educación no formal en temas como ciudadanía, identidad cultural, convivencia democrática y proyecto de vida.

Cada uno de estos programas, atiende a diversas necesidades de los estudiantes, quienes se pueden encontrar en circunstancias realmente difíciles, que pongan en peligro su integridad física o mental. A continuación se presenta en el siguiente cuadro, las diversas circunstancias y la cantidad de menores que estarían atravesando por momentos difíciles.

De todas estas diversas circunstancias difíciles, consideramos que las más urgentes de atender son la situación de los niños trabajadores, así como de los niños que sufren algún tipo de maltrato, debido a las consecuencias tanto físicas como psicológicas que conllevan en su proceso de desarrollo.

Respecto al trabajo infantil, según datos de UNICEF se ha estimado que existen 250,000 niños que trabajan sólo en Lima Metropolitana, de los cuales el 50 por ciento trabaja en el sector informal. Las causas del trabajo infantil se centran en las condiciones de pobreza de los niños y sus familias, quienes tienen que sacrificar su derecho a la educación, salud y juego, para servir de sustento económico a su familia.

Cuadro N° 55
NIÑOS EN CIRCUNSTANCIAS DIFÍCILES

Circunstancias	Edad	Número	Fuente
Niños que ni estudian ni trabajan	6 a 9 años	289 000	Censo 1993
	15 y 17 años	331 000	
Niños trabajadores	Menores de 15 años	425 000	Censo 1993
		1 400 000	Varias fuentes
Niños en orfandad	5 y 17 años	219 000	Censo 1993
Niños de la calle en drogadicción	1 de cada 10 niños	213 000	La República
Niños maltratados en zonas urbano marginales	Menores de 15 años	25 242	Cedro
Niños huérfanos por violencia política	Varias	25 000	Ceprodep
Niños minusválidos	Varias	24 999 (ceguera) 20 146 (retardo) 14 479 (invalidez)	Censo 1993
Maltrato a mujeres	Varias	15 288	Policía Nacional del Perú (2000)
Niños desplazados por violencia política	Varias	360 000	Ceprodep
Tasa de mortalidad infantil	Menores de 5 años	47 %	INEI (Endes) 2000
Niños en extrema pobreza que no asisten al colegio	Entre 16 y 17 años	8,8 %	Instituto Cuánto - Enniv 2000
Niños que desertan de la educación primaria	Entre 5 y 12 años	3 %	Ministerio de Educación 2000
Niños enfermos por problemas de pobreza	Entre 2 y 5 años	33,4 %	Instituto Cuánto - Enniv 2000
Adolescentes de 15 a 19 años que ya son madres o están embarazadas por primera vez	Menores de 17 años	21 %	INEI (Endes) 2000
Tasa de mortalidad materna	Por cada 100 000 casos	185	INEI (Endes) 2000
Cobertura de las vacunas en el área rural	Todas las vacunas	59,6%	INEI (Endes) 2000
Casos atendidos en las Demuna de Lima y Callao	Varios	34 119	Save the Children - Suecia - Acción por los Niños 2000

Fuente: GIN. II Informe. Situación de la niñez y la adolescencia en el Perú. 1995. GIN. Lima. 1995, p. 31.

En el Perú, según datos de la CEPAL⁸⁹, se ha encontrado que de la población entre 6 y 17 años que trabaja, sólo el 33 por ciento asiste al colegio; mientras que en el grupo de menores que no trabaja, la tasa de asistencia escolar asciende al 85 por ciento.

De acuerdo a las Encuestas Nacionales de Niveles de Vida (ENNIV) de los últimos tres años, se encuentra que ha habido un aumento significativo en el total de niños y adolescentes que realizaba algún tipo de trabajo infantil. En el año 2000, este indicador correspondía a 24%, presentándose los mayores porcentajes, según los grandes desagregados, entre los niños y adolescentes hombres, los que viven en zonas rurales, los que estudian en algún colegio público y quienes se encuentran en los estratos más pobres.

3.2.6. ALFABETIZACIÓN⁹⁰

En los últimos 60 años, se han desarrollado en el Perú muchos programas de alfabetización; algunos con resultados muy notables, como los Centros de Educación para el desarrollo comunal de los años 70 y los planes nacionales de alfabetización aplicados desde la década del 90. Sucesivas campañas han logrado reducir gradualmente el porcentaje de analfabetismo. El año 2001, se registraron 2 103 882 personas mayores de 15 años analfabetas, las que representan el 12,1% de la población total. Sin embargo, persisten importantes inequidades, sobre todo en lo referente a ubicación geográfica y género, ya que cerca del 70% de las personas analfabetas se encuentran en el área rural y el 80% son mujeres. Los departamentos con mayor analfabetismo son los mismos que presentan mayor índice de pobreza: Ayacucho, Huancavelica y Apurímac. A pesar de la urgente necesidad de aplicar programas de alfabetización intensivos, actualmente los esfuerzos del Estado en este tema sólo cubren al 16% de las personas analfabetas a nivel nacional.

A pesar de que todavía persisten importantes cantidades de analfabetos en las zonas rurales, los procesos migratorios campo-ciudad, básicamente de las dos últimas décadas, han mermado de alguna manera la configuración de la llamada "ruralidad" del analfabetismo. Así, grandes ciudades como Lima, Cajamarca, Cuzco o Puno, albergan cantidades considerables de analfabetos⁹¹ con características singulares, sobre todo en las áreas urbano marginales.

Cuadro N° 56
TASA DE ANALFABETISMO POR SEXO Y NIVEL DE POBREZA 2001
(% respecto del total de población de 15 y más años de edad)

Departamento	Total	Sexo		Condición de Pobreza	
		Hombre	Mujer	Pobre	No Pobre
Total	12,1	6,1	17,9	18,9	5,8
Departamentos de Pobreza Generalizada 1/	24,0	8,9	32,7	30,8	10,3
Departamentos de Pobreza Alta 2/	15,1	6,7	19,3	21,5	8,1
Departamentos de Pobreza Media 3/	4,9	1,9	7,0	8,4	3,4
Lima Metropolitana	3,6	1,4	5,7	5,8	2,8

^{1/} Incluye Huancavelica, Huanuco, Puno, Apurímac, Cajamarca, Cusco, Amazonas, Ayacucho, Ucayali, Loreto.

^{2/} Incluye San Martín, Pasco, Piura, Lambayeque, Ancash, Junín, La Libertad

^{3/} Incluye Tumbes, Arequipa, Ica, Madre de Dios, Lima, Tacna, Moquegua

Fuente: INEI.- Encuesta Nacional de Hogares - IV trimestre, 2001.

Por otro lado, es importante considerar que muchas de las campañas de alfabetización no fueron adaptadas a las realidades locales, culturales y de género, lo que colocó en una situación desfavorecida a la mujer rural y vernáculo hablante, la cual aún no ha sido superada. En las zonas rurales pobres con población indígena, no se ha reducido la disparidad de género en analfabetismo.

⁸⁹ <http://www.eric.care.org/Trabajo%20Infantil.htm>

⁹⁰ Es necesario considerar que dada la naturaleza de las encuestas, que se basan en la declaración de cada persona de considerarse o no alfabetado, no se puede saber sobre la calidad de la alfabetización, ni el nivel o habilidades de lecto escritura, por lo que las tasas reales pueden resultar más alarmantes de lo que aparecen.

⁹¹ Ministerio de Educación, *Plan Maestro de Alfabetización 2002-2012*, Lima, Octubre del 2002, p. 6.

La tasa de analfabetismo según sexo, muestra que tanto en el área urbana como rural, el decrecimiento más significativo se da en los varones. Pese a haber logrado cierta igualdad entre las tasas de la escolaridad femenina con la de los varones, las mujeres del campo siguen siendo sistemáticamente excluidas de la educación: aunque los promedios de escolaridad de los varones son bajos, los de las mujeres alcanzan, a veces, solamente a la mitad o menos. El motivo de esta situación puede encontrarse en la subestima que muestran los padres respecto al valor personal y económico que pueda tener la educación de sus hijas y la alta deserción escolar femenina.

Cuadro N° 57
POBLACIÓN ANALFABETA POR SEXO

Años	Total	Hombres	Mujeres
1940	2 070 270	779 224	1 291 046
1961	2 182 308	703 474	1 478 834
1972	2 062 870	624 018	1 438 852
1981	1 799 458	485 486	1 313 972
1993	1 784 281	487 113	1 297 168
2001	2 087 093	516 999	1 570 094

Fuente: INEI – Censos Nacionales de Población de 1940, 1961, 1972, 1981, 1993 y estimados elaborados en base a ENAHO 2001.

En cuanto a los resultados de las campañas de alfabetización, muchas personas alfabetizadas han perdido las habilidades adquiridas, por el no uso de la lecto escritura (analfabetismo funcional), aunque no es posible conocer el número exacto de estas personas mientras no se haga una investigación específicamente del tema. No obstante, contando únicamente con el número de personas que declaran en los censos ser analfabetas, se puede apreciar algunos resultados significativos del proceso de alfabetización. Como se observa en el siguiente gráfico, existe una relación directa entre el grupo etáreo y la tasa de analfabetismo, es decir, en los grupos etáreos más jóvenes el analfabetismo es menor que en los grupos con más edad, a pesar de que los primeros tienen una población más numerosa (pues correspondieron a la época de la explosión demográfica); de donde se desprende que los esfuerzos de alfabetización lograron resultados significativos. Si a ello se suma el proceso de crecimiento de la cobertura en primaria, se puede interpretar que el analfabetismo está en proceso de ser superado en el Perú.

3.2.7. INCORPORACIÓN DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

La tecnología ha adquirido cada vez una mayor relevancia al interior del debate educativo por la importancia que tienen como medio para apoyar el logro de un servicio educativo con calidad. Es necesario que gradualmente se incluyan las nuevas tecnologías dentro de los procesos de enseñanza.

Actualmente, son muy limitados los centros educativos que cuentan con el equipo informático necesario; en promedio, sólo el 7,4% de los centros educativos estatales cuenta con al menos una computadora, y tan sólo el 0,7% de los mismos tiene acceso a Internet.⁹² Existen diferencias importantes en el número de alumnos promedio por computadora entre el área urbana y rural, así como entre los centros educativos públicos y privados. Así, en el caso de secundaria de menores, en el área urbana se cuenta con aproximadamente 23 alumnos por computadora, mientras que en el área rural este número asciende a 270; según la gestión del centro educativo, para el caso de los privados se cuenta con 23 alumnos por equipo, mientras que para los públicos dicho número asciende a 228 alumnos por máquina. De acuerdo con los niveles educativos, para el caso de los centros de gestión estatal, se puede apreciar en el siguiente gráfico que son los de nivel primario e inicial los que muestran mayores deficiencias: sólo el 1,4% de centros de educación inicial y 4% de los centros educativos primarios cuentan con equipo de cómputo (centros educativos que representan el 4,3% y 14,9% de la matrícula total), mientras que para el caso de las escuelas secundarias dicho porcentaje asciende a 27,5% (representando el 46,9% del total de la matrícula en dicho nivel)⁹³

⁹² Guadalupe, Cesar, "La Educación Peruana a Inicios del Nuevo Siglo". Programa Especial Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana- Ministerio de Educación, Documento de Trabajo No. 12, febrero del 2002.

⁹³ Nancy Cieza, Yesenia Puga, Ursula Sánchez. *Diagnóstico de la Educación en el Perú*. Presidencia del Consejo de Ministros – PCM. 2002

Una de las variables más importantes al momento de plantear estrategias relacionadas con la dotación de nuevas tecnologías de información, es la presencia de energía eléctrica en los centros educativos. Para el año 2000 existía un 43% de centros educativos que no contaban ni con energía eléctrica, ni computadoras, mientras que un 25% de centros educativos, a pesar de contar con energía eléctrica, no poseen ningún equipo informático. Cabe anotar que hubo un 10% de centros educativos que mencionaba contar con computadoras aún cuando señalaba no contar con energía eléctrica.⁹⁴

En este contexto es que se crea el Programa Huascarán como Órgano Desconcentrado del Ministerio de Educación, el 16 de Noviembre del 2001, mediante Decreto Supremo No. 067-2001-ED. El Programa Huascarán es dirigido por un Comité Intersectorial en el que participa activamente el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. La finalidad del Programa Huascarán es: (i) ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación básica mediante el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación – TIC, y (ii) contribuir a disminuir la “brecha digital” existente en el sistema escolar básico entre el sector estatal y el no estatal.

El Programa Huascarán incorpora a su vez, proyectos previos relacionados al uso de las nuevas tecnologías en el tema educativo, como el proyecto INFOESCUELA, el cual se basa en la utilización de materiales tecnológicos en los distintos grados de educación primaria, así como la utilización de software educativo para computadoras a partir del quinto grado, que se ajusta con la nueva propuesta curricular del Ministerio, y que permite afianzar y lograr competencias básicas y capacidades específicas en el área tecnológica. Dicho proyecto se inició en 1996, llegando a un total de 300 docentes, y 2 400 niños pertenecientes a 12 centros. Para 1997 ya se habían atendido 775 docentes y 25 000 niños de 41 centros educativos, mientras que en 1998 se alcanzó atender a 3 000 docentes, y 80 000 niños de 130 centros educativos a nivel nacional. También está la prueba piloto de Escuelas del Futuro, cuya finalidad es lograr que los alumnos utilicen nuevas tecnologías de información a través de la aplicación de software que promueva el desarrollo de las capacidades y actitudes de los estudiantes. World Link, por su parte, es un proyecto que busca el desarrollo de comunidades de aprendizaje interactivo y cooperativo a través de la aplicación de telecomunicaciones en la escuela⁹⁵.

El programa Huascarán tiene planeado llegar a un total de 5 520 centros educativos, al finalizar el quinto año de ejecución. Para fines del año 2002, se había incorporado al Programa Huascarán aproximadamente un total de 1 100 centros educativos, a los cuales se ha llegado con capacitación, computadoras e instalación de red. Sin embargo, aun falta concluir el desarrollo de los programas pedagógicos, con los cuales se completaría el módulo Huascarán.

3.2.8. EDUCACIÓN RURAL Y EDUCACIÓN BILINGÜE INTERCULTURAL ⁹⁶

Como diversos estudios lo han señalado, la principal brecha de equidad identificable en la educación de nuestro país atiende a las diferencias por área de residencia, el que inevitablemente está asociado a los niveles de vida de la población. En efecto, aún antes de la publicación de las pruebas de rendimiento estudiantil más recientes, existía ya un conjunto abundante de evidencias diversas que señalaban que el servicio educativo público era, en general, de baja calidad. No obstante, sabemos también que presenta una gama muy amplia de variaciones internas que atenta contra el principio de equidad desde varios frentes y refuerza la exclusión. En efecto, no sólo se provee servicios de calidad muy disímil, sino que tampoco se ofrece –en términos de pertinencia, o de asignación presupuestal siquiera- una base compensatoria para quienes más la requieren. Así, mientras que se coloca a todas las personas en posición desventajosa al acreditar un tránsito por el sistema pero no una efectiva preparación para la vida y el mundo del trabajo, se perjudica aún más a quienes históricamente han sido ya objeto de perjuicio. Estos elementos hacen que, de hecho, el sistema educativo no sólo no disminuya las brechas de exclusión social sino que en la práctica contribuya a ensancharlas.

En este aspecto la educación en las áreas rurales es la más desfavorecida y presenta serias dificultades en lo referente a pertinencia, eficiencia y, en especial, a la equidad, como se podrá apreciar en las siguientes líneas.⁹⁷

⁹⁴ Nancy Cieza, Yesenia Puga, Ursula Sánchez. *Diagnóstico de la Educación en el Perú*. Presidencia del Consejo de Ministros – PCM. 2002

⁹⁵ Publicado en la página web del Ministerio de Educación: www.minedu.gob.pe

⁹⁶ Este texto se basa en el documento MED 2003.

Contexto

A pesar de la creciente urbanización en la distribución de la población peruana mostrada en las últimas décadas, las áreas rurales continúan albergando a una importante proporción de la población nacional. Según las últimas estimaciones del INEI (2001), 27,8% del país reside en zonas rurales.⁹⁸ Esta importancia relativa de la población rural dentro del total se debe a que las tasas de fecundidad en las áreas rurales son sustantivamente mayores que en las áreas urbanas.⁹⁹ Si bien en el país hay escasos estudios recientes a profundidad sobre la dimensión y patrones de migración, es claro que la creciente urbanización se debe, en gran medida, a los flujos migratorios desde las áreas rurales hacia las urbanas.

Es importante resaltar que los patrones de dispersión siguen siendo gravitantes. De acuerdo al Censo de Población y Vivienda de 1993, en nuestro país había 84 046 centros poblados, de los cuales 55 mil tenían menos de 100 habitantes. Pese a los movimientos migratorios de las décadas recientes, el 89% de la población rural –más de seis y medio millones de personas- vive en asentamientos de menos de 500 habitantes.

Una importante característica del mundo rural es que presenta una gama muy amplia de variedad cultural y étnica. Según cifras de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida de 1997, poco más de la mitad de los pobladores rurales son castellanohablantes, mientras que la otra mitad se distribuye en una gran mayoría de quechua o aymara hablantes y un 3,3% emplea alguna de las cuarenta lenguas amazónicas existentes¹⁰⁰ (ver cuadro). No está determinada con precisión la proporción de estos pobladores que manejan tanto el castellano como su lengua materna.

Esta población no se distribuye en el espacio de manera continua, aunque presenta de manera concentrada bolsones de población indígena muchas veces monolingüe en lengua vernácula. Junto a la diversidad de culturas que ello representa, esta realidad implica una serie de factores y tensiones históricas que moldean no sólo la capacidad de comunicación y flujo de información, sino también las relaciones de dependencia y dominio, entre un mundo urbano (y un estado central) y el mundo rural castellanizado a medias.

Cuadro N° 58
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR LENGUA MATERNA SEGÚN ÁREA, 1997*

Área	Castellano	Lenguas Vernáculas			
		Total	Quechua	Aymara	Nativas de Selva
Total nacional	83,8	16,2	13,0	2,5	0,7
Total urbano	93,4	6,6	5,7	0,7	0,2
Total rural	65,9	34,1	26,6	5,9	1,5

*Se excluye para el cálculo a la población con lengua materna extranjera y a la que no habla.
Fuente: Instituto Cuánto. Encuesta Nacional de Niveles de Vida 1997.

El limitado acceso a servicios en el ámbito rural, al que se vincula el acceso a comunicaciones, es reflejo de la prevaleciente precariedad económica. Pero esta situación está fuertemente condicionada por la dispersión, poca densidad poblacional y la difícil geografía que, aunada a grandes distancias, magnifica la lejanía y secunda el aislamiento de los centros poblados rurales. Así, una de las dificultades que la fricción espacial impone al acceso a servicios en el medio rural es qué tiempo toma para el poblador rural hacerse receptor de servicios de salud y educación. Sin embargo, existen también otras condiciones que traslucen una desventaja en cuanto a acceso a comunicaciones e información. A nivel de hogares, datos sobre la tenencia de equipo, presentados en el siguiente

⁹⁷ Cabe señalar que a pesar de los cuestionamientos válidos que se hacen a la definición binaria de área de residencia, la información de este documento ha sido elaborada básicamente aplicando dicho concepto. Al respecto ver: MED 2003, p 24 – 25.

⁹⁸ De acuerdo a información del censo de población de 1961, en aquel entonces 52,6% residía en las áreas rurales.

⁹⁹ Se ha estimado que la tasa de fecundidad global alrededor del 2000 es de 4,6 en el ámbito rural frente a un 2,1 del mundo urbano. Ver INEI (2001).

¹⁰⁰ Instituto Cuánto: Anuario Estadístico. Perú en números 2001, 2001. pp. 232, 249

cuadro, dan una indicación en ese sentido, percibiéndose una desventaja relativa frente al ámbito urbano y diferencias al interior del rural.

Cuadro N° 59
PORCENTAJE DE HOGARES QUE CUENTAN CON RADIO, TELEVISIÓN Y
TELÉFONO POR REGIÓN Y ÁREA, 2000

Equipos	Total Nacional	Costa		Sierra		Selva	
		Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Radio	91,7	93,2	86,7	96,2	86,4	85,1	75,7
TV	78,2	89,7	72,2	88,5	51,9	83,8	39,0
Teléfono	23,1	30,4	0,6	31,3	0,7	17,6	0,2

Fuente: Instituto Cuánto. Encuesta Nacional de Niveles de Vida ENNIV 2000. Perú en Números 2001.

El panorama puede ser visto por lo que ello significan en cuanto a recursos de información y conocimiento, y a integración. En tanto es más común que la radiodifusión se opere localmente, televisión y telefonía se vinculan más directamente a una integración extra-local y nacional, y es en estos dos elementos en donde la desventaja del área rural es mayor.

Los indicadores educativos en la población adulta muestran al ámbito rural en inferiores condiciones respecto de las zonas urbanas. Tal es el caso en el nivel de analfabetismo y escolaridad alcanzada.¹⁰¹ La educación de los padres puede ser importante no sólo en tanto está asociado al ingreso permanente de la familia, sino propiamente como parte del clima educacional de los niños.¹⁰² Estudios realizados por la CEPAL para un conjunto de países de América Latina han encontrado que el capital educacional de los jóvenes de la región sería el recurso determinante de las oportunidades futuras de bienestar, mientras que *“la probabilidad de recibir un mínimo adecuado de educación está condicionada en gran medida por la educación de los padres y por la capacidad económica del hogar de origen”*.¹⁰³

Cuadro N° 60
AÑOS DE ESCOLARIDAD PROMEDIO DE LA POBLACIÓN DE
15 A MÁS AÑOS POR SEXO Y ÁREA, 2001

Edad	Nacional	Hombres	Mujeres	Urbano	Rural
15 a más	8,3	8,9	7,8	9,7	5,4

Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Hogares 2001 – IV trimestre.

Cuadro N° 61
TASA DE ANALFABETISMO POR SEXO Y ÁREA SEGÚN EDAD, 2001

Edades	Nacional	Hombres	Mujeres	Urbano	Rural
15 a 24	2,9	1,6	4,3	1,3	6,5
25 a 34	6,2	2,8	9,3	2,6	15,1
35 a 44	9,8	4,4	14,8	4,0	23,2
45 a más	26,1	13,7	37,7	15,0	48,3
15 a más	12,0	6,0	17,6	6,1	24,7

Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Hogares 2001 – IV trimestre.

Como puede apreciarse en la información de los cuadros anteriores, las brechas por área respecto a los indicadores de años de escolaridad promedio y tasa de analfabetismo aún son significativas. Cabe señalar, además, sobre este último indicador, que los avances que ha registrado el país en los

¹⁰¹ La información correspondiente a analfabetismo se podrá apreciar en el diagnóstico correspondiente al mismo.

¹⁰² El clima educacional alude a los factores que inciden en la calidad de la educación y en la cantidad de los años de estudio que se logra acumular, incluyendo “la disponibilidad de recursos económicos y de infraestructura material, el apoyo recibido, el aprestamiento escolar y la valoración que se le otorga a la educación como tal y como medio de capacitación”.

CEPAL (1997) p. 71.

¹⁰³ Ibid. p. 68-70.

últimos 10 años son exiguos, en tanto, no sólo se ha logrado bajar la tasa de analfabetismo únicamente en 0,7%¹⁰⁴; sino que ésta ha continuado concentrándose en los mismos grupos identificables: mujeres de edades mayores a 40 años que viven áreas rurales.

Otro indicio para considerar el bajo nivel del capital educativo de las áreas rurales es a través del nivel educativo alcanzado por los productores rurales. Así, según un Informe del Ministerio de Agricultura, el 20% de los productores no tiene ningún nivel, el 59% tiene al menos algún grado de educación primaria, el 15% lo propio para educación secundaria y tan sólo el 4% tiene educación superior.¹⁰⁵

Los bajos valores de los indicadores revisados evidentemente tienen una estrecha relación con el poder adquisitivo de los pobladores rurales. En efecto, como se puede observar en el siguiente cuadro, el poder adquisitivo de las familias que viven en las áreas rurales, medido a través del ingreso anual del hogar per capita, es sistemáticamente bajo en relación al de sus semejantes en las áreas urbanas. Al comparar el ingreso anual per cápita promedio de los hogares según área de residencia con respecto al promedio en los hogares de Lima Metropolitana, se puede advertir que son los hogares rurales los que muestran un menor poder adquisitivo, el cual no llega a ser ni el 50% del correspondiente a los hogares de Lima Metropolitana. El bajo nivel de ingreso hace que el costo estimado de la canasta básica de alimentos en el ámbito rural represente aproximadamente un 70% del gasto total, frente a un 53% en el medio urbano. Estas cifras señalan el escaso margen con que cuenta la población rural para gasto en servicios básicos y, más aún, en rubros de consumo no básico o de inversión como es el caso de la educación.

Cuadro N° 62
INGRESO ANUAL DEL HOGAR PER CÁPITA
SEGÚN DOMINIOS DE ESTUDIO, 2000

DOMINIOS DE ESTUDIO	Índice
Lima Metropolitana	100
Sierra urbana	85
Costa urbana (no incluye Lima)	70
Selva urbana	67
Costa rural	45
Sierra rural	39
Selva rural	38

Nota: * A precios de Lima Metropolitana de mayo del 2000.
En valores monetarios para Lima Metropolitana el ingreso anual del hogar per cápita es S/. 5 620.
Fuente: Instituto Cuánto. Encuesta Nacional de Niveles de Vida 2000.

Por último, se deben señalar los datos sobre pobreza de las poblaciones en áreas rurales. Según las cifras más recientes, en el mundo rural el 78,4% de la población es pobre, y 51,3% son pobres extremos (frente a las cifras urbanas, de 42% y 9,9% respectivamente)¹⁰⁶.

Recientes estudios ponen de relieve que, aunque el nivel de pobreza urbana ha crecido dramáticamente en años anteriores, los niveles de pobreza para el sector urbano aún se mantienen bastante por debajo de los niveles del sector rural, donde la pobreza es una característica estructural. Se destaca que, en años recientes, "(...) La tasa de pobreza extrema se redujo en ambos sectores de la

¹⁰⁴ Según el Censo Nacional de 1993, la tasa de analfabetismo era de 12,8%, con lo cual evidentemente, en términos absolutos la población analfabeta se ha incrementado.

¹⁰⁵ El 2% de los productores rurales no especifica. Informe Nacional sobre la Seguridad Alimentaria en el Perú. Documento de Trabajo. Mayo 2002.

¹⁰⁶ INEI. ENAHO IV 2001.

población; sin embargo, es claro que la gran mayoría de pobres extremos aún se concentra en el sector rural del país".¹⁰⁷

Sin embargo, el indicador que muestra de manera más aguda las consecuencias de los bajos niveles de poder de compra en las áreas rurales y, en consecuencia, un bajo nivel de bienestar, es la incidencia de la desnutrición crónica de los niños menores de 6 años. Se estima que ésta afecta al 48,5% de los niños rurales frente al 19,1% de sus pares urbanos.¹⁰⁸

3.2.9. SERVICIO EDUCATIVO EN LAS ÁREAS RURALES¹⁰⁹

a. Educación Inicial

Como se ha observado líneas arriba, en el medio rural el clima y el capital educativo ofrece una posición inicial de desventaja a los niños menores de 6 años frente a la del ámbito urbano. Esto se torna mucho más grave, si se considera el peso gravitante que tiene la estimulación temprana (o la falta de ella) en el desarrollo posterior de una persona, la que, además, se espera que en gran parte se verifique en el mismo hogar y no necesariamente en un espacio especial (guardería, nido, etc.) De allí que sea necesario que el sistema educativo atienda de manera intensiva el aspecto del conocimiento de las familias respecto a las prácticas y actividades de estimulación más recomendables.

En efecto, a partir de los hallazgos tanto de la teoría científica como de la experiencia de programas de intervención, hay certeza respecto a qué efectos puede tener la ausencia de insumos necesarios para el desarrollo del niño, por qué o cómo se producen trastornos o deficiencias en los diferentes ámbitos de su desarrollo, y qué puede lograr la intervención temprana. Hay evidencias sólidas y concluyentes acerca de la importancia de la intervención temprana, particularmente para el caso de niños en situaciones de desventaja¹¹⁰, y de que la efectividad será mayor mientras más temprana sea la intervención.

Considerando estas premisas, resulta preocupante que la atención desde el sector educación, en términos generales, se ha circunscrito básicamente a programas de educación inicial escolarizados y no escolarizados dirigidos a la población de 3 a 5 años. Para los niños de 0 a 2 años, la atención pública es básicamente inexistente, como se señaló en el diagnóstico correspondiente a la educación inicial.

En efecto, la preocupación por atender a estas edades –prioritarias en el desarrollo humano– es reciente. Es recién a partir del gobierno de transición que el nivel de educación inicial y en particular el entendimiento de comprender la cobertura de ésta a partir de los 0 años, aparece como un objetivo prioritario en los lineamientos de política educativa postulados por el Ministerio de Educación. En este sentido, el Proyecto de Educación en Áreas Rurales, recientemente aprobado por el Banco Mundial, propone una intervención integral dirigida a esta población, a través de una acción intersectorial, que al menos incluya el componente de nutrición, salud y educación.

De otro lado, como ya se ha señalado en la parte correspondiente al diagnóstico de educación inicial, si bien la atención a la población menor de 6 años ha estado centrada básicamente en las edades de 3 a 5 años, ésta aún dista de ser satisfactoria y presenta brechas en desventaja del área rural. En efecto, según la información de las Encuestas Nacionales de Hogares del 2001, la tasa de asistencia de la población de 3 a 5 años en el área rural es de 42,2%, frente al 50,4% nacional.

¹⁰⁷ Informe Nacional sobre la Seguridad Alimentaria. Documento de trabajo. Ministerio de Agricultura, 2002, p. 16

¹⁰⁸ Es importante mencionar, sin embargo, que la incidencia de la desnutrición ha ido disminuyendo en la década de los años noventa pero, la brecha entre áreas se ha mantenido en niveles significativos. Ver Instituto Cuánto: Perú en Números 2001.

¹⁰⁹ En los siguientes acápite sólo se mencionará algunos aspectos que prefiguren la situación de la educación básica en el área rural, en tanto en los diagnósticos correspondientes a cada uno de los niveles de educación básica, se ha presentando la información correspondiente a la misma.

¹¹⁰ Por ejemplo, en un estudio relativamente reciente en el Perú (en 'Abriendo Puertas para la Educación de las Niñas Rurales. Punkukunata Kichaspa' (2002)), que sistematiza un programa promovido por el MED, UNICEF y USAID, se reporta efectos positivos de la intervención temprana. Los resultados de una prueba de desarrollo psicomotor indican que los niños en Educación Inicial obtuvieron mejores resultados en el sub-test de lenguaje, eran más sociables y tenían mayor fluidez en la conversación, respecto a los niños de la muestra que no asistían a ningún programa. La fuente es la línea de base del programa (1999), y la muestra incluye zonas de sierra y selva.

Cuadro N° 63
TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR DE LA POBLACIÓN DE 3 A 5 AÑOS DE EDAD
POR CONDICIÓN DE POBREZA, SEGÚN AGRUPACIÓN DE DEPARTAMENTO, 2001

Grupos de Departamentos	Total de Asistencia		
	Total	Pobre	No Pobre
Total	50,4	43,5	64,6
Urbana	56,6	47,1	67,4
Rural	42,2	40,5	52,3
Departamentos de Pobreza Generalizada ^{1/}	45,6	43,2	59,8
Urbana	49,8	45,0	60,2
Rural	44,1	42,6	59,2
Departamentos de Pobreza Alta ^{2/}	45,2	38,9	59,4
Urbana	51,0	42,2	64,3
Rural	37,7	35,8	46,1
Departamentos de Pobreza Media ^{3/}	60,0	50,2	68,4
Urbana	61,5	51,5	69,9
Rural	44,8	38,9	51,7

^{1/} Incluye Huancavelica, Huánuco, Puno, Apurímac, Cajamarca, Cusco, Amazonas, Ayacucho, Ucayali, Loreto.

^{2/} Incluye San Martín, Pasco, Piura, Lambayeque, Ancash, Junín, La Libertad

^{3/} Incluye Tumbes, Arequipa, Ica, Madre de Dios, Lima, Tacna, Moquegua

Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Hogares 2001-IV trimestre

Tal como se puede observar en el cuadro anterior, debido a los problemas de dispersión de la población, la falta de infraestructura e implementación adecuada y el desconocimiento de la importancia del nivel inicial en la formación de los niños, las áreas rurales de los departamentos de pobreza generalizada, alta y media presentan tasas de asistencia más reducidas en comparación con las correspondientes de las áreas urbanas. Asimismo, esta brecha se traduce en las diferencias entre pobres y no pobres.

b. Educación Básica

La cobertura en el nivel primario asciende a 96,5%, llegando a cifras cercanas a la universalización, sin presentarse diferencias significativas entre las zonas urbanas y rurales. Ello se ha conseguido debido a la expansión de centros educativos a nivel nacional. En el caso de las zonas rurales de difícil acceso, se ha cubierto la demanda educativa con centros educativos multigrados y unidocentes; sin embargo, el logro en la expansión del acceso a través de estas modalidades se ha dado a expensas de la calidad del servicio.

En el caso de la educación secundaria, aún falta mejorar la tasa de cobertura y disminuir las brechas entre las zonas urbanas y rurales y, en las zonas rurales, disminuir las brechas de género. El problema en cobertura se debe a la limitada oferta educativa para este nivel; incluso, la mayoría de los centros educativos del nivel secundario se encuentran en las zonas urbanas y los centros poblados mayores (62%). Sin embargo, también se ve afectado el nivel de cobertura en secundaria por factores exógenos como el costo de oportunidad de los jóvenes con relación a la necesidad de trabajar.

Teniendo en cuenta estos aspectos y, considerando que la expansión del servicio educativo de secundaria en las zonas rurales tropieza con la dificultad derivada del análisis de costo-efectividad, en tanto la población objetiva está muy dispersa como para sustentar de manera viable un modelo de educación presencial, en el año 2000, se estableció el programa de Educación Secundaria a Distancia. Este programa se lleva a cabo en 101 Centros Piloto de Educación a Distancia localizados en las zonas de más difícil acceso del territorio nacional.

Por otro lado, con relación a las tasas de eficiencia interna, se debe recalcar que la tasa de desaprobación en primaria es preocupante, más aún en el caso de las zonas rurales. La tasa de desaprobación está directa y fuertemente relacionada con los niveles de vida de la población. Así, la

desnutrición, que es crítica en la población infantil de las zonas rurales, tiene un fuerte efecto en las tasas de desaprobación de primaria. Al igual que la repetición, las tasas más altas de deserción se presentan en el área rural. Uno de los factores que podría estar influyendo en la deserción de la población de 6 a 11 años es la participación de dicha cohorte en la fuerza laboral (19,3%), siendo el problema más pronunciado en la zona rural (5,4% y 37,4% para el área urbana y rural respectivamente).

Los problemas presentados en primaria, se van a ver reflejados en secundaria, pues el retraso se arrastra de un nivel a otro. Así, cabe resaltar la tasa de retiro, la cual presenta una importante diferencia por área de residencia, en perjuicio del área rural.

Cuadro N° 64
TASA DE EFICIENCIA INTERNA PARA PRIMARIA
Y SECUNDARIA POR ÁREA

Eficiencia anual	Urbano	Rural
Primaria		
Aprobación	89,8	77,1
Desaprobación	5,5	11,9
Retiro	4,7	11,0
Secundaria		
Aprobación	86,3	80,0
Desaprobación	9,1	8,6
Retiro	4,6	11,4

Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa.
Censo Escolar 2000 y 2001.

Por último, con relación a la conclusión de la educación primaria y secundaria, en el caso del nivel primario, el 90% de la población ha culminado dicho nivel educativo; no obstante, sólo el 63,7% lo hace en edad normativa (12 años). Las brechas por área de residencia son bastante significativas -en las áreas urbanas el 77,5% de la población de 12 años ha concluido la educación primaria vs el 43,9% de las áreas rurales-. Asimismo, las brechas de género están altamente asociadas a las áreas rurales en tanto en las áreas urbanas las diferencias no son significativas.

En educación secundaria, el atraso escolar en el grupo de edad de 12 a 16 años ha generado que sólo el 37,4% de la población de 17 años logre concluir dicho nivel educativo en edad normativa, mientras que el 62,7% de la población culmina la secundaria, a cualquier edad. Las brechas por área de residencia son bastante significativas; mientras el 49,3% de la población de 17 años en el área urbana ha concluido la educación secundaria, en el área rural sólo lo ha hecho el 14,1%. Las brechas de género también están asociadas a las áreas rurales, es decir, las mayores diferencias se observan entre los hombres y mujeres del área rural, en perjuicio de las mujeres.

Si bien los datos de cobertura y los de eficiencia interna y conclusión muestran un panorama preocupante sobre la equidad en el área rural, los referentes al rendimiento estudiantil son aún más graves, tal como ha podido ser apreciado en los cuadros 1 y 2. En este marco, se espera que la ejecución del Proyecto de Educación en Áreas Rurales, recientemente aprobado, contribuya al cierre de estas brechas claramente desfavorables a los niños y adolescentes de dicho ámbito.

3.2.10. EDUCACIÓN TÉCNICA

La realidad de la formación técnica en el Perú es crítica, dado que muchos de los Institutos Superiores Tecnológicos (IST) y centros educativos que ofrecen este servicio no cuentan con docentes capacitados con título pedagógico o actualización en su especialidad; además, los alumnos desarrollan sus prácticas con equipamiento obsoleto y en mal estado.

A la fecha, en el Perú, existen diferentes tipos de instituciones que ofrecen el servicio de formación técnica. En el nivel de educación superior técnica, existen 906 institutos superiores tecnológicos que atienden 228 657 alumnos de educación técnica; en educación secundaria con variante técnica (CVT), existen 1 851 centros que atienden 518 592 alumnos de ese nivel¹¹¹; y en formación ocupacional existen 1 820 centros educativos ocupacionales (CEO)¹¹² que atienden a una población beneficiaria de 235 284 estudiantes¹¹³.

En 1997, se realizó el primer Censo Nacional de Educación Técnica y Pedagógica, el cual verificó el crecimiento vertiginoso de la educación técnica, registrándose 4 mil centros de educación técnica, con un total de 725 mil alumnos matriculados.

A noviembre del 2002 las cifras son las siguientes:

Cuadro N° 65
Oferta educativa en Educación Técnica

Nivel o Modalidad	Centros		Docentes		Alumnos		Oferta Educativa
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	
IST	293	549	11 380	6 124	163 337	138 768	250 carreras
CEO	809	1 095	4 913	6 259	132 221	118 827	385 opciones
Totales Parciales	1 102	1 644	16 293	12 383	295 558	257 595	
Total General	2 746		28 676		553 153		

Fuente: MED. Unidad de Formación Profesional. Base de Datos.

El Censo Nacional de Educación Técnica y Pedagógica de 1997 dio cuenta de aproximadamente 53 632 egresados de educación superior no universitaria (IST e ISP), de los cuales 35 814 eran egresados de IST, siendo el 46,1% pertenecientes a centros de gestión estatal y el 53,9% a centros de gestión privada. El número de egresados de IST del departamento de Lima era 16 503, correspondiendo al 46,1% del total nacional. Los departamentos de Arequipa, La Libertad, Lambayeque y Piura representan el 23,1%; mientras que los departamentos con menor porcentaje de egresados son Pasco y Moquegua con 0,8%; Amazonas con 0,7%; Tumbes con 0,6%; Apurímac con 0,5% y Madre de Dios con 0,1%.

En cuanto a los titulados de IST, en el departamento de Lima se titularon más de la mitad, 50,8%, es decir 7 150 alumnos; un 22,1% se tituló en los departamentos de La Libertad, Junín, Lambayeque y Piura; mientras que el 27,1% restante, pertenece a los otros 18 departamentos del país, con un caso único de 1 titulado en el departamento de Madre de Dios.

Uno de los principales problemas que afronta la formación profesional técnica es la incompatibilidad que existe entre las carreras que se ofrece y el mercado laboral. Según un informe de la Unidad de Formación Técnica de la Dirección Nacional de Educación Secundaria y Superior Tecnológica (DINESST) del Ministerio de Educación, las carreras técnicas con mayor demanda laboral en el país se encuentran en los sectores de agricultura, construcción, energía, industria, minería, pesquería y servicios; sin embargo, es limitado el número de institutos y centros de formación profesional técnica, en el país, que ofrecen dichas carreras. En cambio, carreras técnicas como contabilidad, computación, administración y enfermería son las que más se ofertan en los Institutos Superiores, a pesar de tener un mercado laboral totalmente saturado y competir con los egresados de universidades en dichas disciplinas.

El Ministerio de Educación, consciente de esta problemática, ha venido desarrollando acciones con el fin de redefinir la formación profesional técnica. De esta manera, ha ejecutado el Proyecto Plan

¹¹¹ Unidad de Formación Profesional Técnica – MED.

¹¹² Es preciso señalar que los CEO no poseen nivel de Instituto Superior Tecnológico, pero capacitan en ocupaciones concretas. Su enseñanza es de tipo modular, por lo cual el alumno cuenta con la ventaja de estudiar un módulo que dura de 3 a 6 meses y complementar sus conocimientos con otro módulo para ir logrando, poco a poco, mayor capacitación laboral.

¹¹³ Ministerio de Educación – Unidad de Estadística Educativa. Censo Nacional de Educación Técnica y Pedagógica 1997.

Piloto de Experimentación del Modelo de Educación Técnica y Formación Profesional¹¹⁴ con el objetivo de desarrollar una propuesta del sistema de Educación Técnica y Formación Profesional adecuado a las necesidades del país y contribuir a adecuar las condiciones para su implementación. Asimismo, se ejecutaron el Proyecto Marco de Formación Profesional Técnica y Pedagógica – FORTE-PE, el Programa de Apoyo al Ajuste Social Estructural: desarrollo e Inserción Laboral de los jóvenes en el Perú P.A.S.E, entre otros.

3.2.11. EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA

En el Perú, actualmente, existen 82 universidades, de las cuales el 40%, es decir 33, son de gestión pública; sin embargo, la mayoría no cuenta con los estándares mínimos de calidad que las acrediten como centros de formación profesional serios. Si se las evalúa como centros de producción de nuevos conocimientos y de investigación, función de enorme importancia para un país que busca erradicar la pobreza, la universidad peruana, salvo pocas excepciones, no responde a las demandas y necesidades de una sociedad que busca el cambio.

En otras palabras, existe un desbalance entre la oferta de las universidades, la demanda de los jóvenes y las necesidades del mercado, problemática que tiene su origen en la desarticulación existente entre el sistema educativo y la empresa, el Estado y la sociedad y entre las universidades y los centros educativos, lo cual dificulta contar con un proyecto articulado de desarrollo nacional.

La demanda

A pesar que existe una falta de articulación entre la educación básica y la educación superior, las familias peruanas aún mantienen una fuerte expectativa de que los jóvenes accedan a un nivel de educación superior, como una opción prioritaria y con la valoración social que ella implica. Es decir, existe la demanda potencial de los egresados de secundaria para continuar estudios superiores, quienes al 2000 representan el 1,3% de la población total.

Cuadro N° 66
DEMANDA POTENCIAL PARA LAS CARRERAS UNIVERSITARIAS 1996-2000

Años	Población Total	Egresados de Secund.	Egresados / Pob. Total
1996	23 946 779	256 524	1,07
1997	24 371 043	263 449	1,08
1998	24 800 768	270 535	1,09
1999	25 232 226	324 848	1,29
2000	25 661 690	333 521	1,3

Fuente: ANR. Dirección de Estadística e Informática.

Un indicador de la demanda de servicios de educación superior, es la relación entre el número de postulantes por cada ingresante, a partir de lo cual se deduce que la demanda por las universidades públicas es mayor, posiblemente por la gratuidad de la enseñanza. Así, en el año 2000, de cada 14 postulantes, 10 ingresaron a universidades privadas y de cada 64 postulantes, 10 ingresaron a las universidades públicas.

La oferta

La oferta de educación universitaria ha aumentado considerablemente en los últimos 8 años; sin embargo, dicho proceso no ha surgido como una propuesta del Estado, o de estudios con base en las necesidades de desarrollo del país y sus regiones, sino que se ha producido especialmente desde el sector privado y obedeciendo a demandas y tendencias coyunturales. Ello ha propiciado un empobrecimiento de la calidad académica y un mayor desfase entre la oferta de profesionales egresados de las universidades y las demandas del mercado laboral, así como respecto a su pertinencia para el desarrollo.

¹¹⁴ Convenio firmado el 23 de junio de 1999 entre el Ministerio de Educación del Perú (MED) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Respecto a la oferta de carreras profesionales en las universidades, encontramos que no existe una adecuación entre la oferta de las universidades y las necesidades de desarrollo nacional; así, las carreras que cuentan con mayor oferta, son principalmente aquellas denominadas “carreras tradicionales”, sobre las cuales ya existe la identificación de un superávit de profesionales.

Cuadro N° 67
CARRERAS CON MAYOR OFERTA

Carreras	Universidades		
	Públicas	Privadas	Total
Contabilidad	23	32	55
Administración	20	34	54
Educación	27	27	54
Enfermería	25	17	42
Derecho	16	23	39
Economía	21	16	37
Educación Primaria	16	20	36

Fuente: MED. Oficina de Coordinación Universitaria.

Es necesario elaborar una relación de cuáles son las carreras profesionales que se requieren para un desarrollo planificado del país y definir el perfil o tipo de profesional que se requiere para cada carrera. Como se observa en el siguiente cuadro, las carreras con menor oferta, son aquellas que precisamente serían las más requeridas en el mercado laboral y que presuponen de ciertos requisitos básicos, por el lado de las universidades, de una infraestructura más especializada y costosa, y por el lado del estudiante, de un sólido desarrollo de competencias de razonamiento lógico matemático, así como del pensamiento abstracto.

Cuadro N° 68
CARRERAS CON MENOR OFERTA

Carreras	Universidades		
	Públicas	Privadas	Total
Geología	1	0	1
Ingeniería de materiales	1	0	1
Ingeniería naval	1	0	1
Ingeniería petroquímica	1	0	1
Ingeniería textil	1	0	1
Meteorología	1	0	1
Agronomía tropical	1	0	1

Fuente: MED. Oficina de Coordinación Universitaria.
