

**PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL
REFORMULADO**

2004-2006

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Enero de 2006

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	4
PARTE I: ROL ESTRATÉGICO DE LA INSTITUCIÓN	7
1.1. Rol Estratégico del Ministerio de Educación	7
PARTE II: DIAGNÓSTICO GENERAL	9
2.1. El Contexto Nacional e Institucional	9
2.2. Ejes de Análisis de la Situación Institucional	14
2.3. Análisis de la Situación Educativa	19
PARTE III: PRIORIDADES	41
PARTE IV: DIAGNÓSTICO DE LOS PROGRAMAS PRINCIPALES	44
4.1. PROGRAMA 026: EDUCACIÓN INICIAL	44
4.1.1. La población infantil de 0 a 5 años	44
4.1.2. Atención integral de niños menores de 3 años	44
4.1.3. Hacia la universalización de la educación inicial	45
4.1.4. Las animadoras y docentes de educación inicial	46
4.1.5. Educación Inicial en áreas rurales	47
4.1.6. Gasto en educación inicial	48
4.2.PROGRAMA 027: EDUCACIÓN PRIMARIA	48
4.2.1. Cobertura	48
4.2.2. Eficiencia interna	50
4.2.3. Escolaridad a tiempo	52
4.2.4. Educación Primaria en Áreas Rurales	54
4.2.5. Logros de aprendizaje	54
4.2.6. Alfabetización	56
4.2.7. Educación Primaria de Adultos	59
4.3.PROGRAMA 028: EDUCACIÓN SECUNDARIA	60
4.3.1. Cobertura y acceso	60
4.3.2. Escolaridad a tiempo	61
4.3.3. Educación Secundaria en Áreas Rurales	62
4.3.4. Logros de aprendizaje	63
4.3.5. Eficiencia interna	64
4.3.6. Educación Secundaria de Adultos	65
4.3.7. Implementación del Proyecto Huascarán	66
4.3.8. El gasto en secundaria	69
4.3.9. Formación Ocupacional	69
4.4.PROGRAMA 029: EDUCACIÓN SUPERIOR	70
4.4.1.Superior No Universitaria	70
4.5. PROGRAMA 031: EDUCACIÓN ESPECIAL	73
4.5.1. Educación Especial	73

PARTE V: MARCO ESTRATÉGICO	76
5.1. VISIÓN	76
5.2. MISIÓN	76
5.3. ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES	76
5.4. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS GENERALES POR PROGRAMAS	78
5.5. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARCIALES POR SUBPROGRAMAS	78
5.6. ACTIVIDADES Y PROYECTOS PRIORITARIOS	79
GLOSARIO DE TÉRMINOS	80
BIBLIOGRAFÍA	82
ANEXOS	84

PRESENTACIÓN

Actualmente, el ámbito institucional del Ministerio de Educación comprende, además de la Sede Central, la Dirección de Educación de Lima y las Unidades de Gestión Educativa Local ubicadas en la provincia de Lima. La Dirección de Lima se encuentra en proceso de transferencia a la Municipalidad de Lima Metropolitana.

El presente Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Educación ha sido formulado en el marco de la normatividad vigente emitida por la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPM) del Ministerio de Economía y Finanzas, es decir de acuerdo a Resolución Directoral N° 004 – 2003 – EF/68.01. Directiva para la Reformulación de los Planes Estratégicos Institucionales para el período 2004 – 2006.

En mayo de 2005 se aprueba la Ley N° 28522, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), que en su 7° Disposición complementaria establece que el CEPLAN asumirá las funciones relacionadas al planeamiento estratégico y evaluación que cumple la DGPM y las de seguimiento y evaluación estratégica del Estado, que cumple la Secretaría de Gestión Multisectorial de la Presidencia del Consejo de Ministros. Por ello, en caso que hubiera alguna modificación en la normatividad sobre el seguimiento y evaluación del presente Plan, esta será incorporada en el documento correspondiente.

Respecto a la normatividad vigente, las Leyes marco del Ministerio de Educación son:

- Ley N° 28044, Ley General de Educación (promulgada el 28 de julio de 2003) y sus modificatorias.
- Decreto Ley N° 25762, Ley Orgánica del Ministerio de Educación (promulgada el 12 de octubre de 1992) y modificado en su artículo 11 por la Ley No. 26510 (expedida el 21 de julio de 1995).

En cuanto a los Acuerdos nacionales e internacionales, tenemos:

- 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.M. N° 749-2003-ED se crea la Comisión Técnica.
- Recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. 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. Nuestro país se ha comprometido, junto con otros 190 Estados miembros de la Naciones Unidas, a cumplir para el año 2015 con los ocho objetivos propuestos, de los cuales se destacan dos para el Sector: i) Lograr la enseñanza primaria universal; ii) promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.

Cabe notar que el Ministerio de Educación debe atender en su rol de gobierno sectorial también la compatibilidad e integración de sus políticas con diversos planes y lineamientos de política intersectorial de gobierno aprobados en los últimos años. Entre ellos se encuentran:

- i) Plan Nacional para la Superación de la Pobreza (2004 - 2006), que tiene como objetivo superar la pobreza asegurando el desarrollo de la población de menores ingresos y grupos vulnerables;
- ii) Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (2002 – 2010); encargado a una Comisión Multisectorial para el Plan Nacional de Acción por la Infancia 2001-2010;

- iii) Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres (2000 – 2005), orientado a lograr cambios en patrones culturales que legitimen la igualdad como valor social y práctica cotidiana;
- iv) Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad (2003 – 2007). Documento elaborado por la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, creada por la PCM;
- v) Plan Nacional contra la Violencia hacia la mujer (2002 – 2007). Encargado a una Comisión Multisectorial de Alto Nivel, presidida por MIMDES e integrada por representantes de los Ministros de Educación, de Salud, de Justicia y del Interior;
- vi) Plan Nacional de Apoyo a la Familia (2004 – 2011), tiene como Misión: generar y/o articular políticas públicas orgánicas de los distintos Sectores del Gobierno Nacional, gobiernos regionales, locales y la sociedad, que constituyan un apoyo efectivo para que la familia pueda cumplir plenamente sus funciones en beneficio del desarrollo integral de sus miembros.

Finalmente, la Hoja de Ruta recoge los principales aportes de tres fuentes primordiales: la Nueva Ley General de Educación, el Acuerdo Nacional y las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación para orientar las acciones del Ministerio de Educación. En este contexto, el 14 de abril de 2004 se promulga el Decreto Supremo N° 006-2004-ED que dispone los siguientes *Lineamientos Específicos de Política Educativa*, vigentes de *abril 2004 a diciembre de 2006*:

- Empezar un Programa focalizado de Emergencia Educativa para revertir el fracaso escolar.
- Establecer un nuevo pacto social de compromisos recíprocos con el Magisterio buscando mejorar la formación, desempeño y condiciones del trabajo docente.
- Viabilizar la aplicación de la Ley General de Educación, ejecutando una reestructuración del sector.
- Promover la autonomía de las instituciones educativas y la participación social en el marco de la descentralización educativa que conlleve a una descentralización con equidad y calidad.
- Instalar una lógica de transparencia y abierta comunicación permanente con la ciudadanía, afianzando la moralización y eficiencia de la gestión.
- Diseñar una Política Pedagógica Nacional estimulando el desarrollo de competencias y capacidades en función del desarrollo humano.
- Trazar líneas de continuidad entre el Plan de Acción del MED y la construcción del Proyecto Educativo Nacional, mirando a largo plazo, en base a una concertación nacional.
- Asegurar los requerimientos económicos destinados a la educación como prioridad nacional.
- Fortalecer la gestión y bases de operación de los Organismos Públicos Descentralizados que son soporte e impulso de la ciencia, tecnología y cultura.

Mediante Resolución Ministerial N° 0304-2005-ED, del 12 de mayo de 2005, se precisa dicho Decreto Supremo y se aprueba los contenidos del documento técnico-normativo: "Lineamientos de Política 2004-2006". En este documento se señala que el objetivo fundamental del Programa Nacional de Emergencia Educativa es afrontar el deterioro de la educación peruana. Este Programa tiene como base la movilización de la sociedad, ya que se trata de una apuesta nacional y prioritaria, que para ser exitosa requiere comprometer esfuerzos, iniciativas y voluntades; por tanto, se trata de concentrar esfuerzos a fin de revertir en un plazo prudente el fracaso escolar a la vez que elevar el nivel de la calidad de la educación pública en nuestro país.

En el marco del primer lineamiento de política educativa 2004 - 2006, el Programa Nacional de Emergencia Educativa desarrolla cuatro líneas de acción, de acuerdo a las orientaciones pedagógicas y de gestión institucional aprobadas según Directiva N° 074-VMGI - 2004, del 23 de junio de 2004 y Directiva N° 017- VMGP-2004, del 30 de junio de 2004. Estas líneas de acción son:

- Plan de desarrollo de Comunicación Integral sobre la base de contenidos de formación en valores, asumiendo la comunicación como eje transversal y aprendizaje clave para el desarrollo de otros saberes.
- Política compensatoria de acción positiva, dirigida a proporcionar recursos comprendidos por

materiales educativos, asesoría en gestión, capacitación, atención en salud e infraestructura, así como en políticas de universalización y educación inclusiva para personas con discapacidad.

- Plan de fortalecimiento de Instituciones Educativas Emblemáticas, seleccionadas y abiertas a la comunidad, orientado a elevar la calidad de la gestión y asegurar las horas efectivas de aprendizaje, con uso productivo y sostenible de recursos y espacios físicos.
- Campaña de movilización de la comunidad educativa y la ciudadanía, que trascienda la escuela y movilice a la ciudadanía local mediante distintas iniciativas sustentadas en la diversidad creativa y la amplia participación.

PARTE I: ROL ESTRATÉGICO DE LA INSTITUCIÓN

1.1. Rol Estratégico del Ministerio de Educación

Luego de una década caracterizada por una gruesa distorsión de los roles del Estado, los valores sociales y la pérdida de la institucionalidad democrática, el Perú atraviesa por un proceso de transición en el que se busca que la democracia se preserve, reafirme y consolide en el marco de un Estado de derecho. En tal contexto, el actual gobierno asumió, como tarea principal, sentar bases sólidas para darle viabilidad a la reconstrucción de la república como una sociedad democrática, moderna y capaz de asegurar a todos una vida digna y libre. De esta manera, el Ministerio de Educación asume como rol fundamental, el facilitar que niños, jóvenes y adultos desarrollen valores y competencias básicas para lograr una vida plena, digna y próspera. También, para construir y sostener desde su propio proyecto personal de vida, el sistema y las instituciones democráticas en el marco de un proceso de desarrollo nacional autosostenible y equitativo.⁹

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 13º), *“coordina la política educativa”, “formula los lineamientos generales de los planes de estudios, así como los requisitos mínimos de la organización de las instituciones educativas”, “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”* (artículo 16º).

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”* (artículo 17º).

“El Ministerio de Educación formula las políticas nacionales en materia de educación, cultura, deporte y recreación, en armonía con los planes de desarrollo y la política general del Estado; supervisa y evalúa su cumplimiento y formula los planes y programas en materias de su competencia, (...) centraliza las actividades que corresponden a las políticas a su cargo y ejecuta las acciones que son de su competencia, (...) en lo que corresponda, el Ministerio de Educación mantendrá coordinación permanente con las autoridades regionales y municipales” (artículo 4º).

Corresponde al Ministerio de Educación *“formular la política general de gobierno central en materia de educación, cultura, deporte y recreación y supervisar su cumplimiento”* (artículo 5º)

De acuerdo con la Ley N° 28044, Ley General de Educación *“el Ministerio de Educación es el órgano del Gobierno Nacional que tiene por finalidad definir, dirigir y articular la política de educación, cultura, recreación y deporte, en concordancia con la política general del Estado”* (Artículo 79º).

Para servir a esta complejidad de propósitos, la educación debe ser capaz de formar personas autónomas, dispuestas a ejercer y defender sus derechos y responsabilidades, respetuosas de las diferencias, poseedoras de un conjunto de competencias básicas que le permitan vivir con dignidad, producir con creatividad y actuar en la escena pública con responsabilidad y solidaridad. De ahí el énfasis en que la educación no deba dirigirse exclusivamente al desarrollo intelectual y físico de los alumnos, sino también, y con igual acento, a su desarrollo social y emocional, base de su desarrollo moral.

Sobre la base de las premisas citadas, para lo que resta del periodo 2004-2006, se aprobaron los Lineamientos de Política del Sector Educación, como parte del Plan Estratégico Sectorial Multianual – PESEM 2004- 2006, mediante Resolución Ministerial N° 0486 – 2005 –ED, con fecha 26 de julio de

2005¹, siendo éstos los que se enumeran a continuación:

1. Mejorar la calidad de la educación básica, incorporando y articulando los niveles de educación inicial, primaria y secundaria; sustentándola en valores de solidaridad y respeto a los derechos humanos, a la interculturalidad y al medio ambiente, y ligándola al desarrollo de nuevas tecnologías educativas y manteniéndola abierta a los aportes de la globalización, desarrollando en los alumnos capacidades para su adecuado desempeño en el mundo social y del trabajo y, para quienes opten por ella, la necesaria preparación para el ingreso a la educación superior.
2. Lograr que el servicio educativo que reciben del Estado, los niños, adolescentes, jóvenes y adultos de la población más desfavorecida alcancen los estándares de desempeño que les permitan superar las desigualdades y desarrollar las competencias fundamentales que requieren para desempeñarse como personas y como ciudadanos en los diversos escenarios en que necesiten actuar.
3. Lograr que los docentes eleven la calidad de su estándar de desempeño profesional, demostrando competencia para posibilitar aprendizajes pertinentes en contextos sociales y materiales diversos; recibiendo del sistema pleno reconocimiento, apoyo, estímulo y compensación a sus esfuerzos y méritos.
4. Fomentar y apoyar la cultura y el deporte como bases para el afianzamiento de la identidad y una vida sana; formar profesionales capaces de plantear propuestas y generar cambios que aporten al desarrollo del país, promoviendo el uso de la investigación científica y tecnológica.
5. Lograr que la administración del sistema educativo se realice con una perspectiva estratégica, desconcentrada y descentralizada, y cuente con los recursos humanos y tecnológicos adecuados para cumplir las funciones que la sociedad y el Estado le encomiendan en el campo de la normativa técnico pedagógica, en la promoción de la educación pública, en la supervisión pedagógica y de gestión.

En ese sentido, considerando dichos lineamientos de política sectorial y el análisis de la realidad de la institución sobre su área de influencia reflejado en el Diagnóstico General del presente documento, se define el rol del Ministerio de Educación, el cual se encuentra orientado a asegurar ofertas educativas pertinentes, de calidad, sustentados en el trabajo concertado con la sociedad civil y centradas en la formación integral de todos los peruanos, guiados con una perspectiva de interculturalidad, equidad, cohesión social y desarrollo humano sostenible, que permita formar personas capaces de desarrollar su identidad, autoestima y capacidades; e integrarse adecuada y críticamente a la sociedad, en armonía con su entorno.

Este proceso debe empezar por establecer las necesidades educativas cuya solución el Estado debe encomendarse como tarea. Para asegurar la continuidad de este proceso, es importante convertir las políticas educativas en políticas de Estado, favoreciendo la consolidación del Acuerdo Nacional logrado entre los principales representantes de la sociedad civil y la acción política organizada y promoviendo la participación social en el seguimiento de los logros en el cumplimiento de la política educativa.

El Acuerdo Nacional -que ha considerado dentro del objetivo de Equidad y Justicia Social, la Décimo Segunda Política de Estado *"Acceso Universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y el deporte"*- representa la toma de conciencia del país acerca de la necesidad de recrear la república sobre bases sólidas, y constituye un gesto de autoafirmación de la voluntad de los peruanos de avanzar en la dirección de una vida digna, satisfactoria y respetuosa del bienestar general.

¹ Dichos lineamientos de política sectorial, son de carácter general y orienta el accionar del Sector Educación, por consiguiente, incluyen los Lineamientos Específicos de Política Educativa aprobados por Decreto Supremo N° 006-2004-ED, el 14 de abril de 2004. La articulación entre estos Lineamientos se puede observar en el Anexo n° 1. Cabe precisar que, mediante Resolución Ministerial N° 0304-2005-ED, del 12 de mayo de 2005, se aprueba los contenidos del documento técnico-normativo: "Lineamientos de Política 2004-2006", aprobados por Decreto Supremo N° 006-2004-ED.

PARTE II: DIAGNÓSTICO GENERAL

2.1. El Contexto Nacional e Institucional

Uno de los paradigmas del desarrollo es la búsqueda de igualdad de oportunidades para todos los individuos. Bajo este enfoque, los sistemas educativos tienen entre sus propósitos neutralizar o más bien equiparar entre los individuos aquellas diferencias socio-económicas y culturales que derivan de sus orígenes familiares. Se trata que a través de ellos cada individuo –independientemente de su procedencia social- adquiriera las capacidades y actitudes necesarias para desarrollar y desplegar sus potencialidades en la sociedad.

No obstante, para gran parte de los países de la región, esta utopía está aún lejos de cristalizarse. Existen claras evidencias que señalan que la escuela no ha logrado compensar las diferencias sociales entre los individuos y, por lo tanto, las variables familiares siguen manteniendo un peso considerable en los resultados que los estudiantes consiguen. En el Perú, a pesar de los logros obtenidos por el sistema educativo en incorporar cada vez a mayor parte de la población, éste no logra compensar las diferencias económicas y sociales prevalentes en el país, de forma que los estudiantes provenientes de entornos con niveles de desarrollo socio económico más bajos son también los que muestran resultados de aprendizaje más bajos.

Existe consenso en que el conocimiento es cada vez más un factor importante en el desarrollo social y económico de un país y, en tal sentido, un mecanismo eficaz para reducir la pobreza. Como señala Herrera (2002) en su estudio sobre pobreza en el Perú, el nivel de educación es quizá el factor que permite con mayor nitidez distinguir a los hogares pobres de los no pobres; así, los niveles de educación del jefe del hogar, como el total de años de escolaridad del hogar son los factores más importantes asociados a los riesgos de pobreza total y extrema, sea cual sea el nivel de desagregación geográfica.

El sistema educativo peruano constituye la organización más extensa del país, con más de 60 mil Instituciones Educativas y más de 15 mil programas no escolarizados que en su conjunto atienden a prácticamente uno de cada tres peruanos, fundamentalmente en Centros y Programas Educativos financiados y gestionados por el Estado. Asimismo, se trata de un sistema organizado a lo largo de todo el territorio nacional, con una oferta que llega aproximadamente a 30 mil centros poblados.

Nuestro sistema educativo ha logrado importantes niveles de cobertura que, sin embargo, han ido acompañados de un también importante nivel de atraso escolar, en especial en educación primaria. Respecto a la cobertura, se encuentra atendido por el sistema educativo el 97,6% de los niños entre 6 y 11 años, el 83,4% de los niños entre 12 y 16 años, el 58,9% de los niños entre 3 y 5 años y sólo el 2,5% de los niños de 0 a 2 años². En este sentido, es posible afirmar que se ha logrado prácticamente la universalización del nivel primario. La elevada cobertura implica que cada vez quedan menos alumnos por incorporar al sistema y aquellos que no lo están no es por falta de oferta educativa, sino por el hecho de que su situación social y familiar conspira contra ello y demanda una atención integral que va más allá de lo *estrictamente educativo*.

Si bien en la última década, la educación secundaria ha registrado importantes tasas de crecimiento, éstas todavía no se han traducido en una universalización del servicio, al menos por dos restricciones principales: por un lado, la falta de oferta educativa en las zonas rurales dispersas y, por otro, la existencia de niveles importantes de atraso escolar que llevan a que una parte importante de la población que debiera estar cursando estudios secundarios se encuentre actualmente matriculada en primaria, con lo que su probabilidad de concluir la secundaria se ve mermada.

² Para la población de 6 a 11 años y 12 a 16 se ha tomado los datos de: INEI - Encuesta Nacional de Hogares 2001- IV trimestre y para la población de 0 a 2 y de 3 a 5 años de: MED. Estadística Básica 2000. Cabe señalar que mientras la ENAHO mide la cobertura a través de asistencia, estadística básica lo hace por medio de matrícula.

En el caso de la educación inicial, los logros de cobertura son limitados (salvo la referida a la edad de 5 años), con tasas muy bajas de acceso, particularmente para la población de 0 a 2 años para la cual prácticamente no existe el servicio educativo y cuya inclusión en el sistema educativo demandará en los próximos años un gran esfuerzo de parte del Estado.

En el Perú, los períodos de crecimiento económico se han visto acompañados de importantes lapsos de crisis mientras que la población ha ido creciendo a un ritmo elevado, lo que ha llevado a un estancamiento de la producción por habitante. La deuda externa es una carga importante sobre el presupuesto público. Todo ello ha llevado a que la asignación presupuestal pública a la función educación haya descendido de modo importante, de tal forma que incluso la recuperación experimentada en la última década resulta parcial.

El resultado de esta conjunción de factores es que, a la fecha, el sistema educativo peruano se caracteriza por elevados niveles de cobertura acompañados de un relativamente escaso gasto público por alumno en educación, lo que ha conllevado a una suerte de *trade off* entre cobertura y calidad. En efecto, tal como lo podremos observar detalladamente más adelante, los resultados de la Evaluación Nacional de Rendimiento realizada en el año 2001 señalan que la educación básica no ha asegurado el logro de las competencias y capacidades esperadas en los estudiantes.

El gasto por alumno se ha reducido de 18,9% del PBI per cápita en 1968 a 9,4% en 1999 y ha tenido su punto más bajo en 1990, cuando sólo representaba el 5,6%.³ En la actualidad el Estado gasta anualmente, sin incluir inversiones, US \$152 por alumno del nivel inicial en su modalidad escolarizada, US \$194 por alumno de primaria y US \$241 por alumno de secundaria.

Este gasto corriente se explica principal y casi exclusivamente por el gasto en las remuneraciones y pensiones de docentes y administrativos. De esta forma, la evolución del gasto público por alumno expresa también una evolución negativa de la remuneración real de los docentes. En efecto, para diciembre del año 2000 la remuneración real promedio de un docente de 40 horas era equivalente al 69,7% de la remuneración de julio de 1990, al 74,9% de la remuneración de 1985, al 58,8% de la remuneración de 1980, o al 36,1% de la remuneración de 1975.

Estas cifras de gasto y remuneraciones son un indicador aproximado de los problemas de fondo de la educación peruana, muy vinculados a la baja calidad del servicio que se ofrece. Existe evidencia que muestra que existen importantes disparidades, de modo que los logros educativos parecen estar distribuidos siguiendo la distribución del ingreso de las familias y el nivel de desarrollo de los departamentos, llegándose a la conclusión que las poblaciones más pobres alcanzan menores logros académicos.

Con los recursos actuales se está financiando básicamente los bajos salarios docentes y no es posible asignar mayores recursos a las escuelas que atienden a las personas de menores ingresos. Es más, debido a que parte del financiamiento de la educación pública recae en las familias, actualmente la educación pública ofrece servicios diferenciados según el nivel de ingreso de la comunidad a la que atienden. Para superar esta situación, es imprescindible racionalizar el gasto, mejorar la focalización y lograr una mayor asignación presupuestal para el sector. En este aspecto se deberá abordar de modo amplio e integral la problemática docente bajo el criterio de *pagar adecuadamente desempeños adecuados*, subiendo simultáneamente las remuneraciones y los niveles de exigencia para el reclutamiento y permanencia en el servicio educativo. En ese sentido, el contenido de la democratización de la educación se debería trasladar de *"acceso para todos"* a *"asegurar los logros educativos mínimos esperados para todos"*.

³ Estas cifras no consideran las correcciones recientemente realizadas con relación al año base de cálculo del PBI.

COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN

La historia nacional nos ha demostrado que el sistema educativo peruano, especialmente del sector público, no ha sido capaz de ofrecer a niños y jóvenes una alternativa que responda a sus demandas educativas y contribuya a sus justas aspiraciones de progreso y movilidad social. Más aún, en las últimas décadas, principalmente durante los 20 años de conflicto armado interno que tuvo lugar en nuestro país, ha constituido un medio que contribuyó a la propagación de ideologías violentistas y antidemocráticas.

La crisis de violencia que se vivió durante esta etapa de la historia fue producto de una situación de violencia estructural manifestada en elevados niveles de exclusión social, desigualdad, impunidad e injusticia, que creó las condiciones para que se desatara el conflicto armado interno⁴ y cuyas expresiones aún se manifiestan en la actualidad. Todos estos hechos fueron revelados por la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), que del 2001 al 2003, se encargó de esclarecer los hechos de violencia que ocurrieron desde 1980 hasta el 2000 y planteó en su Informe una serie de recomendaciones a diferentes actores e instituciones de la sociedad a fin de que no se vuelvan a repetir las situaciones que llevaron al estallido del conflicto armado interno en nuestro país.

El Informe de la CVR señala que una causa importante que explica la aceptación de una ideología dogmática y autoritaria estaría en la falta de pertinencia y de calidad del servicio educativo 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, el Informe de la CVR concluyó que tras el descuido de parte del Estado desde décadas atrás y a pesar de frustradas reformas modernizadoras, “ciertas instituciones educativas (universidades, colegios secundarios, institutos superiores e incluso academias de postulantes)” fueron aprovechadas por los grupos sediciosos para “expandir su prédica y captar núcleos minoritarios de jóvenes de uno y otro sexo en diferentes partes del país”.

Para que ello no vuelva a suceder, es urgente que la sociedad asuma su rol y compromiso como sociedad educadora y haga suyos los principios educativos y recomendaciones brindados por la CVR. Los principios que deben guiar la actuación del sistema educativo, de acuerdo a las recomendaciones de la CVR son:

1. Poner énfasis en políticas educativas destinadas a la transformación de la escuela en un lugar donde se respete la condición humana del alumnado y se contribuya al desarrollo integral de su personalidad. Lograr una conciencia de paz y afirmar la educación como su instrumento.
2. Establecer una Plan de Estudios que estimule el conocimiento y oriente el saber hacia el bienestar para lograr una formación integral y alejamiento a la proclividad a la violencia; reformulación de visiones simplistas y distorsionadas de la historia y realidad peruana.
3. Promoción de una educación en el respeto a las diferencias étnicas y culturales. Adaptar la escuela en todos sus aspectos a la diversidad étnico-lingüística, cultural y geográfica del país.
4. Reforzar instancias de participación y democratización de la escuela y reconocer que la responsabilidad de la educación corresponde a la comunidad.
5. Erradicar toda forma de castigo, amenaza y trato humillante contra niñas y niños. La disciplina que se desprende de una gestión democrática, permite la autonomía y el crecimiento personal del ser humano.
6. Atención urgente a la población más vulnerable: empezar por los más pequeños en las zonas más necesitadas.
7. Impulsar un plan de alfabetización con prioridad para la mujer adolescente y adulta de las zonas rurales.
8. Redefinir la educación en cuanto a contenidos, metodologías y cobertura, en función de capacidades de acceso al mercado laboral, poniendo énfasis en la población rural.

⁴ Sin ser las determinantes, pues según el Informe de la CVR, ni siquiera la pobreza fue la causante de este conflicto, sino la voluntad política de sendero luminoso por iniciar una guerra contra el Estado peruano.

9. Devolver la dignidad y dar calidad a la escuela rural. Requiere atención inmediata:
- a) El mejoramiento de la infraestructura de las escuelas rurales.
 - b) El establecimiento de un sistema de incentivos y premios a los profesores que opten por ejercer su profesión en zonas rurales o remotas del país que ayude a tener maestros de calidad en dicho ámbito.
 - c) La promoción de equipos multidisciplinarios que acompañen al magisterio para brindar apoyo y orientación en temas de salud, alimentación y manejo antropológico adecuado a la población. La contratación de profesionales de la psicología social y antropología en las Direcciones Regionales de educación y en las USEs es indispensable.

EMERGENCIA EDUCATIVA

El conocimiento y difusión de los resultados obtenidos en las últimas pruebas de rendimiento de estándares internacionales –Evaluación Nacional 2001 y PISA⁵ 2000- mostró la extrema gravedad del sector en cuanto a los resultados del servicio educativo. Es conocida además la precaria situación de la infraestructura escolar⁶ en el país y el escaso presupuesto asignado al sector. Estas consideraciones llevaron al gobierno a declarar la Emergencia Educativa a nivel nacional, mediante el D.S. N° 021-2003-ED, lo cual fue anunciado por la Primer Ministro de ese entonces en su discurso ante el Congreso de la República. Posteriormente, el Presidente de la República reiteró dicha declaratoria, en su discurso el 28 de julio de 2003 y señaló su compromiso de aumentar, en no menos del 0.25% del PBI, el presupuesto del Sector en el 2004.

Para afrontar el reto de manera inmediata el Ministerio de Educación identificó las tareas necesarias y prioritarias a llevar a cabo y promulgó la Resolución Ministerial N° 0853-2003-ED, del 11 de Agosto de 2003, mediante la cual se dictan las disposiciones referentes a la aplicación progresiva de la Ley General de Educación (Ley N° 28044) y las medidas concernientes a partir de la Emergencia Educativa 2003-2004⁷, las que deben articularse con el quehacer de las oficinas de la sede central del MED, sus órganos descentralizados e instancias intermedias. La emergencia se enfrenta con acciones de corto, mediano y largo plazo orientadas a mejorar la calidad de la educación peruana y repercutir positivamente en el aprendizaje.

Dado este panorama, es importante tener en cuenta aquellos problemas centrales y prioritarios frente a los cuales la política educativa deberá responder en los próximos años si se desea lograr que el sistema educativo cumpla con su objetivo estratégico de posibilitar que los niños, jóvenes y adultos desarrollen valores y competencias básicas para que puedan enfrentar sus propios desafíos personales y aquellos propios de la convivencia nacional.

El Programa Nacional de Emergencia se basa en políticas compensatorias de acción positiva y prioriza una intervención focalizada en Instituciones Educativas de las zonas más deprimidas, considerando zonas rurales, escuelas bilingües, y también a las instituciones educativas, especiales e integradoras que atienden a niñas y niños con discapacidad. Así, con el propósito de aplicar en forma focalizada el Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004 - 2006, se ha seleccionado y aprobado una muestra de 2,508 instituciones educativas de las 26 regiones del país, de acuerdo a Resolución Ministerial N° 0302-2004-ED, del 21 de junio de 2004. La muestra está constituida por 2,255 instituciones educativas de las 26 regiones, de los quintiles más pobres; 228 instituciones educativas especiales e integradoras y

⁵ Programme for International Student Assessment. El Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) evalúa en qué medida los estudiantes de 15 años, próximos al final de la educación básica, han adquirido ciertos conocimientos y aptitudes calificados como esenciales para una participación plena en sociedad, mostrando evidencias sobre su desempeño en comprensión de lectura, matemática y ciencias.

⁶ La antigüedad de las edificaciones escolares, las construcciones realizadas sin dirección técnica, la falta de mantenimiento, así como la ocurrencia de diversos fenómenos naturales en el país en el pasado reciente, como inundaciones y sismos, han traído como consecuencia que los locales escolares del ámbito nacional se encuentren, en muchos de los casos, en situación de alto riesgo y en peligro de colapso.

⁷ Resalta como actividad que engloba las tareas encomendadas, la formulación del "Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004".

25 instituciones emblemáticas. La selección incluye los 3 niveles educativos y ha estado a cargo de las Direcciones Regionales de Educación.

En este sentido, el Decreto Supremo N° 130 – 2004 – EF, reafirma la necesidad de lograr mejoras en el bienestar de las poblaciones más vulnerables y en situación de mayor pobreza y establece los criterios y mecanismos para mejorar la equidad y calidad en el gasto social, así como la prioridad de atención de los grupos beneficiarios, a través de la focalización, con el propósito de hacerlo más eficiente y eficaz.

Los lineamientos del “Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004” fueron aprobados según Decreto Supremo N° 029-2003-ED, del 12 de diciembre de 2003, en el que se define como objetivos prioritarios de la política educativa a mediano plazo:

- a. Frenar el deterioro en la calidad de la educación y revertirlo.
- b. Dar prioridad a la educación básica, por su alta tasa de retorno.
- c. Desarrollar la carrera magisterial poniendo énfasis en la formación inicial y continua del magisterio nacional.
- d. Reparar, construir y mantener las aulas escolares y sus equipos y servicios básicos.

Como se puede apreciar, estas líneas de acción se dirigen a la calidad, equidad, docencia e infraestructura, lo que evidencia el estrecho vínculo entre los ejes generales de intervención del Sector y los ámbitos que pretende enfrentar la Emergencia, siendo claro que la calidad no puede ser completa sin Instituciones Educativas seguras, ni todos estos aspectos pueden lograrse sin una adecuada gestión del sistema en su conjunto.

Dentro del proceso de fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad en el país, el Gobierno ha propuesto una Hoja de Ruta para el conjunto de las políticas públicas con miras a señalar los lineamientos que permitan avanzar en el logro de metas sectoriales hasta la culminación de la actual administración. Esta política fue expuesta en marzo del 2004 por el Premier Carlos Ferrero ante el Congreso de la República. En el caso de Educación, el Ministro del Sector presentó ante el Congreso la Hoja de Ruta específica del Sector, la misma que, en adelante, constituye el eje central y articulador del accionar del MED; en tal sentido, el Titular del Sector solicitó a las Direcciones Nacionales reformular la programación de actividades de abril a diciembre de 2004. En este contexto, el 14 de abril de 2004 se promulga el Decreto Supremo N° 006-2004-ED que dispone los *Lineamientos Específicos de Política Educativa*, vigentes de abril 2004 a diciembre de 2006; luego, mediante Resolución Ministerial N° 0304-2005-ED, del 12 de mayo de 2005, se precisa dicho Decreto Supremo y se aprueba los contenidos del documento técnico-normativo: “Lineamientos de Política 2004-2006”.

Son nueve las políticas propuestas por el MED para el período 2004 – 2006, que coinciden y reafirman los puntos del Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación, que involucra al Consejo Nacional de Educación, al Ministerio de Educación, a los Partidos Políticos y a las organizaciones integrantes del Acuerdo Nacional. Estas políticas son:

- *Emprender un Programa focalizado de Emergencia Educativa para revertir el fracaso escolar.* El Programa Nacional de Emergencia Educativa tiene como objetivo fundamental afrontar el deterioro de la educación peruana. La base del programa es la movilización de la sociedad, ya que se trata de una apuesta nacional y prioritaria que para ser exitosa requiere comprometer esfuerzos, iniciativas y voluntades.
- *Establecer un nuevo pacto social de compromisos recíprocos con el Magisterio buscando mejorar la formación, desempeño y condiciones del trabajo docente.* El impulso de esta política forma parte del Pacto de Compromisos Recíprocos suscrito en el seno del Acuerdo Nacional, que señala su preocupación al no existir una carrera pública magisterial implementada.
- *Viabilizar la aplicación de la Ley General de Educación, ejecutando un reestructuración del sector.* La Ley General de Educación N° 28044, constituye el norte orientador de la reforma y

reconversión del sistema educativo, por ello, la reglamentación pertinente y actualizada garantiza un sistema educativo inclusivo e integrador.

- *Promover la autonomía de las instituciones educativas y la participación social en el marco de la descentralización educativa que conlleve a una descentralización con equidad y calidad.* El proceso de descentralización constituye una de las reformas principales para modernizar el Estado y la sociedad. La descentralización educativa es un mandato de ley que tiene como objetivo desarrollar capacidades locales y regionales y transferir competencias y recursos con criterios de equidad y calidad.
- *Instalar una lógica de transparencia y abierta comunicación permanente con la ciudadanía, afianzando la moralización y eficiencia de la gestión.* La eficiencia del sistema educativo tiene como contraparte central la transparencia. Se trata de impulsar una gestión plural y democrática, con mecanismos para prevenir y sancionar los actos de corrupción en todos los ámbitos de la gestión educativa, desarrollar un ejercicio ético de la función pública y promover la vigilancia ciudadana responsable y efectiva.
- *Diseñar una Política Pedagógica Nacional estimulando el desarrollo de competencias y capacidades en función del desarrollo humano.* La Política Pedagógica, en el marco del proceso de descentralización educativa, diseña estrategias y acciones que compensen las desigualdades, la exclusión social y cultural, atendiendo las necesidades de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos que se enfrentan a un mundo cambiante y poco equitativo.
- *Trazar líneas de continuidad entre el Plan de Acción del MED y la construcción del Proyecto Educativo Nacional, mirando a largo plazo, en base a una concertación nacional.* El objetivo principal es construir una Visión compartida de la educación peruana que constituya el norte y rumbo para la acción educativa y que incluya el conjunto de Planes nacionales elaborados en consonancia con los compromisos internacionales suscritos por el país.
- *Asegurar los requerimientos económicos destinados a la educación como prioridad nacional.* Urge revertir la tendencia al estancamiento de la inversión en educación, ya que ésta es indispensable para colocar al país a la altura de los requerimientos de un mundo globalizado y para posibilitar que la educación pública cumpla con los requisitos indispensables de calidad.
- *Fortalecer la gestión y bases de operación de los Organismos Públicos Descentralizados que son soporte e impulso de la ciencia, tecnología y cultura.* Siendo la educación tarea de todos y una actividad que se ejerce en diversos espacios, involucra la cultura como un entorno amplio y necesario que debe ser revalorado, dado que nuestra riqueza cultural es cimiento de nuestro potencial como nación.

2.2. Ejes de Análisis de la Situación Institucional

La situación institucional y del sector educativo puede visualizarse a través del análisis del proceso de gobierno, financiamiento y producción de servicios institucionales y los resultados finales que se logra sobre el servicio educativo a la población. En relación al gobierno nacional, el Ministerio de Educación como ente rector es el encargado de ejercer ese rol, así como el de asignación del financiamiento público y garante de la provisión de servicios. Por su parte, la situación educativa es resultado de la respuesta social en recursos y servicios educativos que colocan el Estado y la sociedad para la atención de la demanda de la población.

GOBIERNO Y FINANCIAMIENTO INSTITUCIONAL

La definición de la política nacional, es responsabilidad del Ministerio de Educación. En los últimos años, dicha definición ha estado muy asociada a la generación de consensos de política social a nivel

internacional. El Perú ha firmado convenios internacionales (“Educación para Todos”, “Metas del Milenio”) que nos obliga al logro de metas de calidad y cobertura en educación inicial y primaria, infantes que se encuentran en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, atención de las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida productiva; alfabetización de adultos, mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación y promover la igualdad de géneros en la enseñanza primaria y secundaria.

Siendo la educación una actividad que interesa al conjunto de la comunidad y que obliga a la continuidad de políticas con un horizonte de mediano y largo plazo, el país ha avanzado en la discusión y aprobación de metas de política educativa en el marco del Acuerdo Nacional y la firma del Acta de Compromisos que de él se ha derivado. Esos avances sin embargo, aún se encuentran en el plano general de los objetivos y metas de gestión y financiamiento al sector, siendo el más importante el compromiso de incrementar anualmente en 0.25% el gasto público en educación hasta alcanzar una proporción del 6% del PBI.

No obstante, los acuerdos aún no alcanzan el nivel del manejo de recursos esenciales del sector, como es el caso de los docentes (Ley del Profesorado), que dada su magnitud e importancia en todo el país, han configurado en las últimas décadas una problemática de innegables aristas sociales y políticas que requieren un abordaje con el mayor nivel de consenso social posible. Esto determina una alta rigidez para la gestión en el corto plazo que limita la rotación, renovación y manejo de los recursos humanos e introducción y desarrollo de nuevas modalidades de servicios. Esto afecta severamente la posibilidad de intervención del Estado en las zonas más pobres del país y reduce los márgenes de optimización en el uso de los recursos del sector.

Normatividad

Como se sabe, está en curso un proceso de modernización del Estado que pretende modificar algunos de los antiguos sistemas institucionales del Estado. Dicho proceso tiene una alta prioridad dado que los actuales sistemas de gestión constituyen parte importante de las rigideces estructurales que enfrentan los decisores y administradores en el sector público. Asimismo, la asignación y aplicación de dichos fondos en función al logro de metas físicas se ve fuertemente limitada por el incipiente desarrollo en el cual se encuentran los instrumentos de programación. Existe un avance importante en los criterios de programación de recursos en un horizonte de corto plazo, pero es aún muy incipiente el avance en la programación física y financiera de mediano y largo plazo.

De otro lado, la normatividad en el manejo de los recursos es muy rígida debido, entre otros factores, a las regulaciones laborales, administrativas y pedagógicas que nacen como consecuencia de la Ley del Profesorado (Ley N° 24029) y su Reglamento (D.S. N° 19-90-ED). Como se sabe alrededor del 90% del presupuesto sectorial se aplica en el pago de remuneraciones y beneficios sociales y en el pago de las pensiones de los docentes jubilados. No obstante, las posibilidades de optimización del recurso laboral en términos de cantidad y calidad están seriamente restringidas, en tanto la inercia de la actual plana docente es resultado de una acumulación de decisiones de nombramiento, contratación y prácticas de gestión, sobre las cuales se requiere actuar mediante políticas de consenso social, sostenibles en el mediano y largo plazo.

En cuanto a la reglamentación de la Ley General de Educación, se han dado pasos fundamentales para la ejecución de la Ley N° 28044, elaborando y publicando a la fecha, los siguientes reglamentos:

- **Reglamento de Educación Básica Regular.**- Aprobado mediante Decreto Supremo 013-2004-ED, con fecha 28 de julio de 2004. Este Reglamento norma la atención a los niños y adolescentes que requieren el servicio educativo correspondiente a los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria, en sus aspectos pedagógicos y de gestión. Sus disposiciones son de aplicación a todas las instancias de gestión e Instituciones Educativas públicas y privadas, las que deben articular acciones intersectoriales y con las organizaciones de la sociedad civil involucradas en los procesos educativos.

- **Reglamento de Educación Básica Alternativa.**- Aprobado mediante Decreto Supremo 015 – 2004-ED, con fecha 05 de octubre de 2004. La Educación Básica Alternativa es una modalidad de la Educación Básica destinada a aquellos estudiantes que no tuvieron acceso a la Educación Básica Regular, para que mejoren los desempeños de su vida cotidiana y que tengan acceso a otros niveles educativos, enfatizando la preparación para el trabajo y el desarrollo de las competencias empresariales. La Educación Básica Alternativa se organiza en tres Programas: i) PEBANA, Programa de Educación Básica Alternativa de Niños y Adolescentes; ii) PEBAJA, Programa de Educación Básica Alternativa de Jóvenes y Adultos; iii) Programa de Alfabetización.
- **Reglamento de Educación Técnico Productiva.**- Aprobado mediante Decreto Supremo 022-2004-ED, con fecha 26 de noviembre de 2004. La Educación Técnico Productiva es una forma de educación orientada a la adquisición y desarrollo de competencias laborales y empresariales en una perspectiva de desarrollo sostenible. Son objetivos de la Educación Técnico Productiva: i) propiciar la participación de la comunidad educativa, de los gobiernos locales y regionales, de los sectores productivos, de organizaciones laborales y de la sociedad, en las acciones educativas; ii) promover una cultura emprendedora e innovadora que facilite la inserción laboral de los egresados y que los habilite para crear su propio empleo o empresa.
- **Reglamento de Educación Básica Especial.**- Aprobado mediante Decreto Supremo 002-2005-ED, con fecha 11 de enero de 2005. La Educación Básica Especial (EBE) es la modalidad de la educación básica que atiende, en un marco de inclusión, a niños, adolescentes, jóvenes y adultos que presentan Necesidades Educativas Especiales (NEE) asociadas a discapacidades, o a talento y superdotación. Tiene como finalidad brindar una educación de calidad a las personas con NEE en todas las modalidades y niveles del sistema educativo para el desarrollo de sus potencialidades. La EBE valora la diversidad como un elemento que enriquece a la comunidad y respeta sus diferencias.
- **Reglamento de Educación Comunitaria.**- Aprobado mediante Decreto Supremo 013-2005-ED, con fecha 21 de junio de 2005. La Educación Comunitaria es una forma de educación que se realiza desde las organizaciones de la sociedad que no son instituciones educativas de cualquier etapa, nivel o modalidad, y que tiene como finalidad: ampliar y enriquecer articuladamente los conocimientos, capacidades, actitudes y valores de las personas, de todas las edades, con o sin escolaridad. Se orienta al enriquecimiento y despliegue de las potencialidades y aprendizajes personales, sociales, ambientales y laborales, para el ejercicio pleno de la ciudadanía y la promoción del desarrollo humano. La Educación Comunitaria es parte del Sistema Educativo Nacional por cuanto el Estado la promueve, reconoce y valora. Involucra a la familia, organizaciones comunales, gremios, iglesias, organizaciones políticas y organizaciones sociales y culturales en general, así como a empresas, medios de comunicación y diversas instancias del Estado: gobiernos locales, regionales, nacional y organismos públicos, en el marco de una sociedad educadora.
- **Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo.**- Aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2005-ED, con fecha 28 de abril de 2005. La gestión del sistema educativo se caracteriza por ser descentralizada, simplificada y flexible, participativa y creativa. Se reafirma a la Institución educativa como la primera y principal instancia de gestión del sistema educativo descentralizado y se reglamenta las funciones del Consejo Educativo Institucional (CONEI) como espacio de participación, concertación y vigilancia de la Institución educativa. Asimismo, reglamenta las funciones de los espacios de participación ciudadana como el Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE) y el Consejo Participativo Local de Educación (COPALE). Además especifica y define los instrumentos de gestión de toda Institución o Programa Educativo, que son: Proyecto Educativo Institucional (PEI), Proyecto Curricular de Centro (PCC), Reglamento Interno (RI), Plan Anual de Trabajo (PAT) y el Informe de Gestión Anual.

En relación con los recursos pedagógicos, cabe señalar que la normatividad existente data en algunos casos desde antes de 1990 (normas sobre materiales educativos para educación inicial, primaria, secundaria y superior). Asimismo, las normas técnicas son poco conocidas por los agentes ejecutores (Direcciones Regionales de Educación, instituciones educativas) y por otras entidades públicas que actúan en el sector (caso de los municipios, FONCODES, etc.). También los agentes privados (ONG's, empresas privadas y otros) y los agentes de cooperación internacional del exterior carecen de mayor información sobre la normatividad nacional, a juzgar por el uso de diversos estándares pedagógicos para la implementación de servicios educativos.

La introducción de nuevas tecnologías, especialmente el equipamiento de cómputo, multimedia, etc. aún se encuentra escasamente regulada, observándose una amplia variedad de plataformas tecnológicas tanto en hardware como en software educativo. En particular, reviste importancia el elevado desarrollo tecnológico de los medios de comunicación cuyo potencial de uso en el proceso de educativo es inmenso pero sobre el cual no se han avanzado políticas específicas que orienten su aplicación.

Un déficit esencial es la carencia de un registro actualizado de la situación y principales características (estado de conservación, situación legal, planos, distribución funcional, etc.) de la infraestructura educativa, mobiliario escolar y equipamiento educativo. Con casi 47,000 locales escolares, el sector es la organización más grande y extensa del país, pero carece de un diagnóstico que permita un planeamiento y estrategia de largo plazo para la inversión y gastos de reparación y mantenimiento de dicha capacidad instalada. Este horizonte de largo plazo es esencial para resolver con criterios de prioridad las graves deficiencias que tiene el país en las condiciones materiales del servicio educativo. Actualmente, sólo se cuenta con estimaciones del análisis situacional, obtenido a partir de muestras dirigidas de establecimientos (situación de emergencia educativa).

En el caso de las normas de infraestructura de los servicios y establecimientos educativos, las normas existentes datan de 1983 ("Normas técnicas de diseño de para centros educativos- Primaria y Secundaria") y 1987⁸ ("Normas técnicas de diseño arquitectónico para centros educativos de educación inicial"). Dichas normas han perdido vigencia y han sido superadas por la aparición de nuevas regulaciones sobre la construcción, el desarrollo de las tecnologías educativas y las nuevas prioridades de atención en el sector.

La operación del Sistema Nacional de Inversión Pública, desde fines del año 2000, plantea requerimientos específicos de normas técnicas para las edificaciones educativas, las que no son atendidas adecuadamente por la normatividad existente. De este modo, hoy en el sector educativo, los estándares técnicos que emplean los Gobiernos Regionales en la construcción de Instituciones Educativas, difieren sustancialmente de las que emplea el Instituto de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES) y, asimismo, de las que emplean los municipios o FONCODES. Como resultado, las diferencias de costos en la construcción de aulas alcanza a diferir en una proporción de 1 a 2 ó 1 a 3 (proporción entre los costos de las entidades involucradas).

Dado el escaso conocimiento y/o incumplimiento de las normas vigentes, la autorización de los concejos municipales para la operación de un establecimiento (licencia de funcionamiento) no siempre tiene la autorización (habilitación) de la autoridad educativa local. Así, vienen operando muchas escuelas tanto públicas como privadas, en locales que no ofrecen las condiciones pedagógicas mínimas y no cuentan con las garantías de seguridad y funcionalidad a las que por ley están obligadas.

En el área de gestión pedagógica, la normatividad existente para la operación de los servicios (planificación, organización, seguimiento, supervisión, evaluación) se renueva anualmente, pero el nivel de cumplimiento de las mismas se encuentra muy debilitado. Conspira contra ello la continua rotación de los cuadros de gestión de los niveles intermedios que son los que soportan los procesos y servicios en una organización. Como se sabe, en los últimos años se observó una profusión de diseños curriculares

⁸ Ambas normas formuladas por el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa (INIED) del MED.

en el nivel secundario, que dispersó la formación de capacidades y el logro de objetivos en ese nivel educativo. Ello ha sido resuelto en enero de 2004 con la publicación del Diseño Curricular Básico de Educación Secundaria y a la fecha, se ha afirmado la aplicación de un currículo único.

En relación al cumplimiento de las normas institucionales y pedagógicas no existe un levantamiento de información sobre las labores de fiscalización y control que ejerce el Estado. El sector ha sido reiteradamente expuesto a campañas de prensa sustentadas alrededor de hechos de corrupción o incompetencia administrativa que ponen en evidencia la debilidad de gobierno en estas acciones esenciales. En particular es escaso el control que ejercen las autoridades educativas sobre las actividades del sector privado en la educación, lo cual es especialmente notorio en los niveles superior no universitario y universitario.

Participación social

En el nivel de gobierno nacional, los esfuerzos de participación se encuentran en franco desarrollo a través de entidades como el Consejo Educativo Nacional, el Foro Educación para Todos y el desarrollo de mecanismos institucionales de transparencia y articulación entre los niveles técnicos del MED y el conjunto de la Sociedad Civil.

También han sido importantes los avances de la comunidad educativa en la priorización de las inversiones a nivel local y regional. La formulación de presupuestos con carácter participativo son un instrumento eficaz que de consolidarse permitirá paulatinamente una mayor ingerencia de la población en la planificación de los servicios educativos y ello a su vez incentivará una mayor vigilancia social en el sector.

Financiamiento Institucional y Sectorial

Un aspecto esencial para la operación de los servicios educativos y el desarrollo del gobierno sectorial es la disposición de fondos públicos. En los últimos años, el gobierno nacional ha priorizado la asignación de fondos destinados al sector, en virtud de lo cual, la proporción de gasto público en educación respecto al PBI se ha elevado desde 2.8% a 3.8% del PBI entre 1997 y 2003. Estudios efectuados por CUANTO S.A. señalan que el aporte de fondos a la educación por parte de las familias asciende aproximadamente a un tercio de los fondos totales que dispone el sector.

**Cuadro 1. EVOLUCIÓN DEL GASTO DEL SECTOR EDUCACIÓN 1997-2003
SEGÚN PLIEGOS PRESUPUESTALES, UNIVERSIDADES Y DIRECCIONES REGIONALES DE EDUCACIÓN**

NOMBRE	1997	1999	2001	2002	2003
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	1,263,144,878	1,807,661,865	1,227,390,921	1,355,203,661	2,093,204,889
TOTAL SECTOR INSTITUCIONAL 1/	1,338,759,294	1,948,647,713	1,422,821,588	1,559,634,927	2,276,418,737
TOTAL SECTOR FUNCIONAL 2/	4,464,635,093	6,348,452,738	5,374,468,034	6,033,577,725	8,061,203,184
Gasto del Sector como % del PBI	2.8%	3.6%	2.9%	3.0%	3.8%

FUENTE: (a) Gasto del Sector 1999-2003 - SIAF (amigable) de la pág. Web del Ministerio de Economía y Finanzas, (b) Gasto del Sector 1997-1998 - Reporte de Cierre Presupuesto del Sector Público para 1997 y 1998.

(1) De acuerdo al Art. 5° de la Directiva para la Reformulación de los PESEM para el período 2004-2006, los sectores institucionales están definidos por los pliegos y unidades ejecutoras que de ellos dependen.

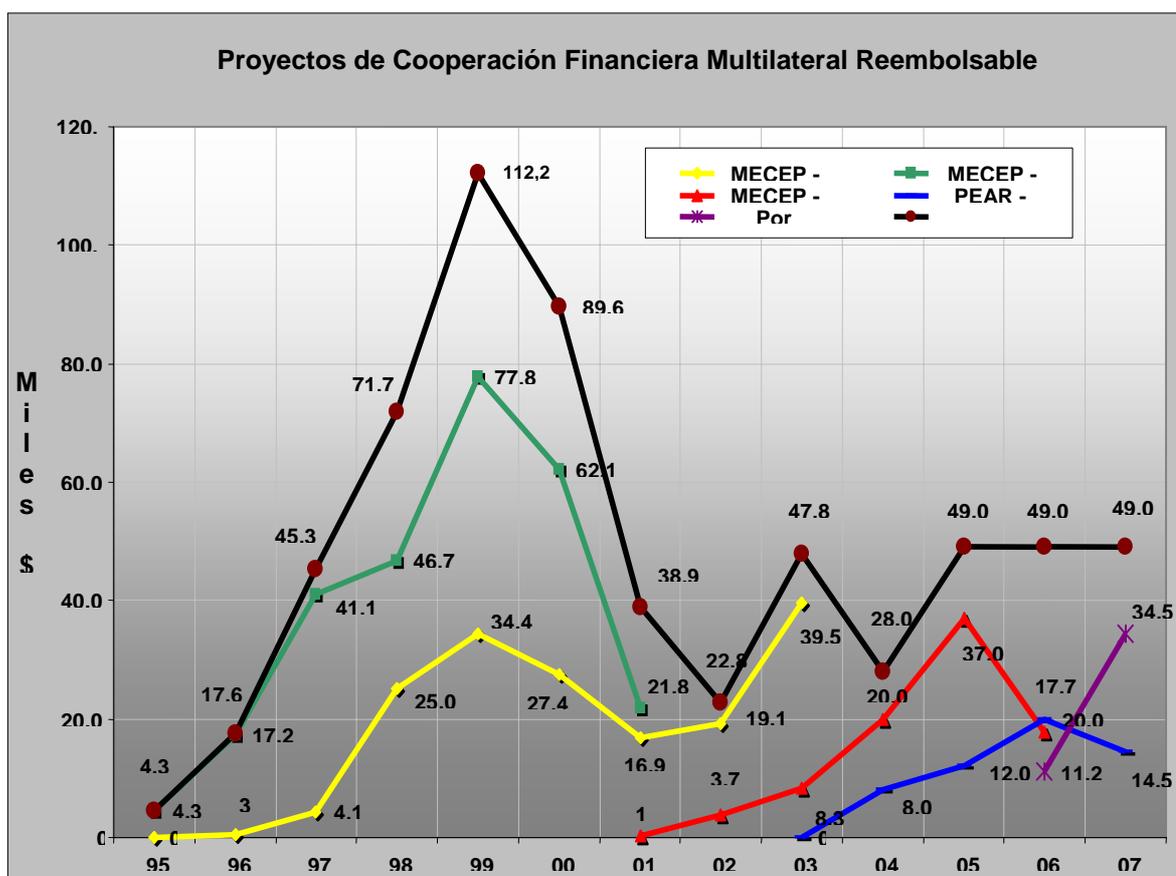
(2) El Sector Funcional está definido por el Sector Institucional más las Direcciones Regionales de Educación y Universidades.

Por otro lado el monto de recursos de financiamiento externo al sector se ha reducido ostensiblemente en los últimos años, en virtud de la culminación y/o alargamiento de los períodos de ejecución de algunos proyectos importantes como es el caso del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria MECEP financiado por el BID. Como se observa en el gráfico adjunto, los proyectos cofinanciados por el Gobierno Peruano y las fuentes de crédito internacional, se ha reducido sustantivamente desde US\$ 112 millones en 1999 hasta sólo US\$ 47.8 durante el 2003 y se espera una ejecución de sólo US\$ 28.0 millones el 2004.

A su vez, los esfuerzos por lograr financiamiento de la cooperación técnica internacional no reembolsable ha tenido éxitos parciales alcanzando un volumen de recursos alrededor de US\$ 8.4 millones anuales entre 1996 y el 2003. Dicho monto, sin embargo, es significativamente pequeño en relación a la oferta de recursos externos, siendo una de las principales barreras de acceso la carencia de cartera de proyectos viables de los distintos agentes públicos del sector.

En el caso de los fondos públicos, conviene detenerse en al análisis de la aplicación de dichos fondos con un sentido de equidad, lo cual es política explícita del sector. La focalización del gasto público se ha concentrado en la educación inicial y primaria y, asimismo, priorización de las áreas rurales. No obstante, como se verá más adelante, los esfuerzos de equidad en el gasto, no han sido aparejados con resultados aceptables en términos de calidad educativa.

Gráfico 1. Proyectos de Cooperación Financiera Multilateral Reembolsable.



2.3. Análisis de la Situación Educativa

La situación del sector educativo en relación a los servicios puede observarse a través del análisis de la calidad, equidad, docencia y gestión. Se asume que, en este terreno, el rol fundamental del MED es proveer de la conducción institucional del sector y la regulación de los aspectos pedagógicos a todas las entidades prestadoras y apoyar la operación y gestión de los servicios educativos principalmente a través de los materiales educativos, formación docente e inversiones de desarrollo en todo el país. A nivel de los servicios educativos la política del sector se orienta a lograr el desarrollo de valores y competencias básicas (**Calidad**), buscando la superación de la pobreza, con convivencia social y respeto de la diversidad (**Equidad**). Ello hace necesario tener en cuenta principalmente el tema de la intervención y valoración del profesorado (**Docencia**) y una eficiente administración que soporte el sistema educativo (**Gestión**). Estos cuatro aspectos permiten abordar de una manera ordenada e integrada la situación de la educación nacional.

i) CALIDAD⁹

Si bien la calidad de la educación no se restringe a los logros de aprendizaje, este indicador es el más apropiado para abordar y operacionalizar el complejo tema de la calidad. Actualmente el Sector Educación cuenta por primera vez con información a nivel nacional sobre los niveles absolutos de logro educativo de los estudiantes de educación básica a partir de los resultados de la Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil llevada a cabo en el año 2001 (EN 2001)¹⁰. En efecto, la evaluación referida se realizó con la intención de ir más allá de la comparación de promedios entre grupos muestrales, en tal sentido, se buscó que los resultados ofrecieran información sobre los niveles de desempeño mostrados por los estudiantes en las diferentes competencias evaluadas, a fin de generar información a nivel de sistema respecto a la medida en que los objetivos curriculares estaban siendo alcanzados.

Los resultados de la EN 2001 muestran de manera dramática el problema de calidad que atraviesa la educación básica de nuestro país, tal como se puede observar en los siguientes cuadros. Así, al concluir el nivel primario, aproximadamente sólo el 9 y 7% de los estudiantes en promedio logra alcanzar los objetivos del grado correspondiente en el área de comunicación integral y lógico matemática respectivamente, mientras que en el cuarto grado de secundaria –grado próximo a terminar dicho nivel– únicamente lo hace el 21 y 5% en las mismas áreas evaluadas.¹¹

CUADRO 2. SEXTO DE PRIMARIA: RENDIMIENTOS ESCOLARES EN COMUNICACIÓN INTEGRAL Y LÓGICO MATEMÁTICA*

Área	Nacional	Estatad	No Estadad	Género		Polidocentes Completos			Multigrado (**)		
				M	F	Lima y Callao	Ciudades Grandes	Otros	Español	Aymara	Quechua
Comunicación Integral	9,1	6,1	30,5	8,2	10,3	17,8	9,9	0,5	1,9	0,0	0,0
Lógico Matemática	7,1	3,9	25,5	7,1	6,8	13,2	7,7	1,0	2,0	0,0	0,2

* Porcentaje de estudiantes que alcanzan un nivel de desempeño suficiente en el área.

**Incluye Instituciones Educativas Unidocentes

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

CUADRO 3. CUARTO DE SECUNDARIA: RENDIMIENTOS ESCOLARES EN COMUNICACIÓN Y MATEMÁTICA

Áreas	Nacional	Estatad	No estadad	Hombres	Mujeres
Comunicación	21,4	15,8	49,9	20,6	21,9
Matemática	5,5	3,0	18,6	7,2	4,2

* Porcentaje de estudiantes que alcanzan un nivel de desempeño suficiente en el área.

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

Es importante indicar que este grave problema de calidad de la educación se manifiesta también tanto en el hecho que aún cuando los estudiantes de gestión no estatal presentan mejores niveles de rendimiento que sus pares de gestión estatal, la mayoría de aquellos tampoco logra alcanzar los niveles de

⁹ Esta parte ha tomado como texto base: Espinosa, G. y Torreblanca, A. (2003).

¹⁰ Las dos evaluaciones nacionales anteriores CRECER 1996 y CRECER 1998 respondían a un modelo de normas, que buscaba presentar la posición relativa entre diferentes grupos de estudiantes, pero no permitía ofrecer información sobre el nivel de desempeño de los mismos. La EN 2001 se realizó a una muestra representativa a escala nacional que incluyó a 632 y 579 Instituciones Educativas de educación primaria y secundaria respectivamente. En el caso del nivel primario se incluyó a las Instituciones Educativas atendidas por la Unidad de Educación Bilingüe Intercultural. Los grados evaluados fueron cuarto y sexto de primaria y cuarto de secundaria.

¹¹ Cabe señalar que teniendo en cuenta que la EN 2001 evaluó sólo ciertas competencias de cada área, a fin de tener un número que pudiese mostrar el desempeño global de los estudiantes en ésta área, se realizó el siguiente procedimiento. Se escogió de cada una de las áreas, las competencias que tuvieron mejores indicadores en la evaluación realizada y a partir de ellas se realizó un promedio simple de porcentajes en cada competencia en el nivel correspondiente.

desempeño esperados para el grado¹²; así como que en términos generales se puede decir que la mayor parte de los estudiantes de Instituciones Educativas públicas tienden a ubicarse en el nivel de desempeño por debajo del básico. Así, por ejemplo, más del 70% de los estudiantes de sexto grado en el área de comunicación integral se ubica en dicho nivel.¹³

Cabe señalar que estas observaciones nos estarían revelando que en nuestro sistema educativo actual existe una considerable discrepancia entre los logros educativos -medidos a través de las evaluaciones de rendimiento- que obtienen los alumnos y las evaluaciones pedagógicas que realizan los docentes acerca del rendimiento académico de los mismos, expresados a través de las tasas de eficiencia interna. Asimismo, esta constatación también nos lleva a advertir la urgente necesidad que nuestro sistema determine los estándares de desempeño del sistema a nivel nacional.¹⁴

Como ya se señaló líneas arriba, referirse a calidad implica más que logros de aprendizaje, en tanto la educación es un proceso social que se da en una determinada sociedad que involucra instituciones, actores y relaciones entre estos últimos. En este sentido, los resultados mostrados deben ser entendidos desde una perspectiva multicausal. Como señala el documento de trabajo de la Unidad de Medición de la Calidad sobre los resultados de la Evaluación Nacional¹⁵, *“responsabilizar únicamente a los docentes o al currículo vigente por los preocupantes resultados () sería simplificar en extremo el análisis del problema. Comparar los resultados que obtienen los centros educativos públicos y privados, bilingües y no bilingües, sin entender los contextos y características poblacionales puede ser peligroso y llevarnos a conclusiones erróneas respecto a la calidad de los procesos educativos que toman parte en todos ellos. Por esta razón, la investigación de la interacción entre una serie de factores socio-culturales y su incidencia en los resultados educativos es sumamente necesaria y debe ser permanentemente considerada en la toma de decisiones. La necesidad de considerar las variables socioeconómicas y culturales de los contextos para entender los resultados no supone reducir a aquellas la explicación de estos últimos. Considerar los procesos propiamente escolares que toman parte al interior de las escuelas como instituciones y de las propias aulas es fundamental también. Numerosas investigaciones han identificado diferencias importantes en los resultados que alcanzan escuelas que pertenecen a un mismo entorno socioeconómico.”*

En este marco, la Unidad de Medición de la Calidad ha elaborado un informe sobre factores asociados a los rendimientos, si bien todavía preliminar y que abarca sólo una de las áreas evaluadas (lógico matemática), el cual permite valorar la importancia que tendrían las variables “estrictamente escolares” y las que más bien responderían a características socio económicas y culturales de la familia de los alumnos, así como algunos determinantes que podrían estar influyendo en los bajos niveles de rendimiento señalados. Entre las conclusiones más importantes de dicho informe se pueden citar¹⁶:

- Alrededor del 60% de las diferencias en rendimiento pueden atribuirse a diferencias entre escuelas y el 40% restante puede atribuirse a diferencias en las características individuales de los alumnos. Es decir, los resultados de los alumnos en matemáticas dependerán principalmente

¹² En otras palabras, la educación privada tampoco escapa del problema de calidad que pareciera afectar al conjunto del sistema educativo del país. Sin embargo, es necesario aclarar que la educación de gestión no estatal está lejos de constituir un conjunto homogéneo a su interior.

¹³ Para efectos de la Evaluación Nacional, los niveles de desempeño definidos fueron tres: *i) Nivel Suficiente* (el estudiante en este nivel demuestra haber alcanzado los objetivos establecidos para el grado), *ii) Nivel Básico* (el estudiante en este nivel muestra un desarrollo inicial de las capacidades y contenidos esperados para el grado, pero no logra un desempeño del todo satisfactorio, en teoría este alumno no debería aprobar el grado), *iii) Nivel por Debajo del Básico* (el alumno en este nivel muestra un desempeño muy por debajo de lo esperado para el grado, así no logra siquiera mostrar un manejo inicial de las capacidades y contenidos propuestos en la estructura curricular) op. cit.

¹⁴ Es imprescindible que el sistema educativo establezca estándares educativos que definan claramente lo que los alumnos deben saber y ser capaces de hacer en cada grado o nivel y área de estudio, los cuales deben estar asociados al Sistema de Medición de la Calidad.

¹⁵ op. cit. p. 30

¹⁶ Para efectos de este documento, sólo nos limitaremos a presentar las conclusiones para el caso de cuarto de primaria. Las conclusiones se han tomado de Benavides, M. et al (2002) (p. 22 – 25)

- del tipo de escuela a la que accedan y en segundo lugar de las características del alumno y su familia.
- ❑ En el análisis del efecto en el rendimiento de algunas variables relacionadas con las características socioeconómicas y culturales de la familia del alumno, se encuentra que, independientemente del nivel económico de la familia, la educación de la madre, el capital cultural en el hogar –medido como número de libros en el hogar- y las expectativas de los padres sobre el nivel educativo que sus hijos alcanzarán, aportan a la disminución de las brechas en rendimientos entre los alumnos.
 - ❑ Independientemente del nivel económico de las familias de los alumnos, aquellos que trabajan toda la semana obtienen un rendimiento menor a los que trabajan de lunes a viernes y ambos obtienen un rendimiento menor a los que no trabajan. Del mismo modo, aquellos que tardan más de media hora en llegar de su casa a la institución educativa, obtienen menor rendimiento que aquellos que demoran menos de media hora.
 - ❑ En las dimensiones relacionadas con las actitudes de los alumnos y su historia educativa, se encuentra que aquellos alumnos a los que les gusta el curso de lógico matemática obtienen un rendimiento mayor al resto. También se observa que los alumnos que no han repetido o han repetido sólo un grado obtienen un mayor rendimiento que el promedio.
 - ❑ Entre los factores relacionados con la escuela que explican el rendimiento promedio del alumnado e independientemente del nivel económico de los alumnos o la infraestructura física del institución educativa, el acceso a recursos educativos –biblioteca, sala de computadoras, laboratorio de ciencias naturales, talleres, sala de profesores- dentro de la escuela media de manera favorable en la determinación de los resultados.
 - ❑ Al considerar el análisis de algunas características personales y profesionales de los docentes, se encuentra que la tasa de acierto de los docentes –calculada sobre la base de preguntas de lógico matemática planteadas a los docentes- es la variable que guarda mayor relación con el rendimiento promedio de su alumnado. Al respecto, independientemente del nivel económico del alumnado y de otras características sociales e institucionales del institución educativa, existen diferencias en rendimiento a favor de aquellos salones de clases a cargo de docentes que contestan una mayor cantidad de preguntas de lógico matemática correctamente. Asimismo, se encuentra que independientemente del nivel económico del salón o su infraestructura, el promedio de rendimiento en matemática del alumnado es mayor en la medida en que el docente cree que sus alumnos sí tienen la capacidad de aprender el curso.
 - ❑ Finalmente se consideran algunos recursos pedagógicos y la cobertura curricular. En este análisis se encuentra que independientemente del nivel económico del alumnado y de otras características sociales e institucionales de la institución educativa, existen diferencias en rendimiento a favor de los salones de clase a cargo de docentes que han cubierto un mayor porcentaje de las competencias evaluadas que indirectamente nos estaría remitiendo al número de horas efectivas de clase.

Los resultados de rendimiento estudiantil presentados constituyen una señal clara de que la política educativa debe continuar centrando sus esfuerzos en la educación básica a fin de elevar los logros de aprendizajes de los niños y adolescentes de la misma. Es decir, a pesar de los esfuerzos realizados en la década pasada, la tarea de incrementar la tasa de alumnos egresados que dominen los aprendizajes correspondientes tanto al nivel primario como secundario continua siendo un punto primordial en la agenda institucional. En el caso del nivel primario, el hecho que nuestro país ya no tenga una gran presión por expandir la cobertura al mismo supone un escenario propicio para focalizar gran parte de sus esfuerzos en el mejoramiento de la calidad educativa; así como en la conclusión de dicho nivel. En este sentido, es prioritario que la política educativa consolide el impulso que se dio a dicho nivel durante la década pasada, sosteniendo lo avanzado y mejorando a la luz de lo aprendido. En educación secundaria, es necesario tener en cuenta que los esfuerzos no se pueden centrar únicamente en el mejoramiento de la calidad sino también deben orientarse al incremento de la matrícula, sobre todo en áreas rurales.

De otro lado, en la última década se ha observado un aumento importante en el número de escuelas equipadas; sin embargo, 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 las instituciones educativas. 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 instituciones educativas (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 nuevos soles.

CUADRO 4. NECESIDAD PRIORIZADA DE ATENCIÓN EN INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA EN EL ÁMBITO NACIONAL

Ámbito	Instituciones educativas	Alumnos Atendidos	Aulas en Mal Estado		Costo de Reposición (S/.)	
			Sustitución	Rehabilitación	Sustitución	Rehabilitación
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.

Actualmente, 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-BIRF¹⁷, y el Convenio Perú-BID), la Oficina de Infraestructura Educativa se compromete a dotar de mobiliario escolar y materiales a las instituciones educativas, 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 las instituciones educativas, que permita atender, de manera oportuna, a las escuelas que lo requieran.

Complementariamente, 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 las instituciones educativas que cuentan con al menos un ambiente destinado a biblioteca. La situación es más preocupante si se comparan las cifras por área geográfica y por gestión de la institución educativa. Mientras el 43% de las instituciones educativas de zonas urbanas cuentan con biblioteca, sólo el 9% de las instituciones educativas de zonas rurales cuenta con ella. Asimismo, el 46% de las instituciones educativas de gestión no estatal cuentan con biblioteca, mientras sólo el 18% de los estatales cuenta con ella. Como es de esperar, son mayormente las instituciones educativas de secundaria de menores las que cuentan con una biblioteca.

CUADRO 5. PORCENTAJE DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS QUE CUENTAN CON AL MENOS UN AMBIENTE DESTINADO A BIBLIOTECA, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA Y GESTIÓN

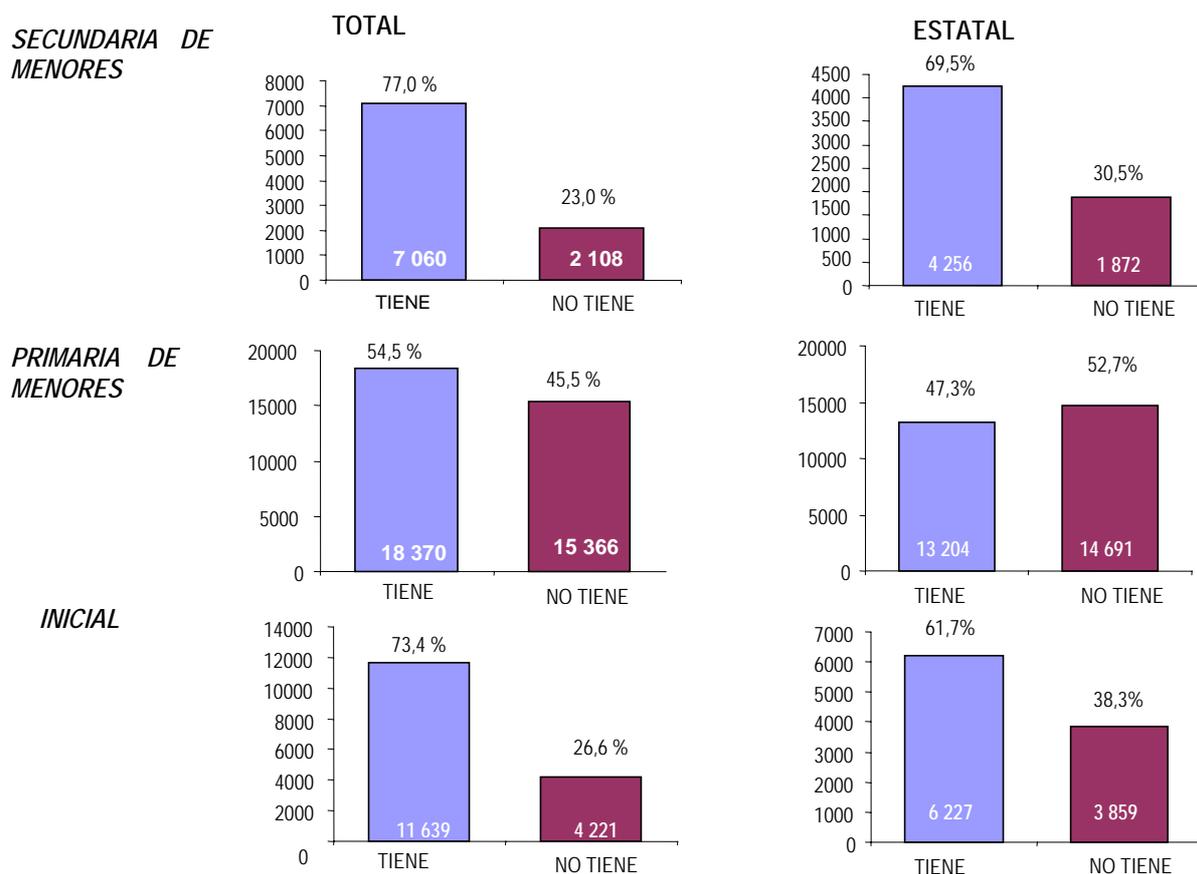
Nivel	Urbano	Rural	Estatal	No Estatal	Total
Total	43	9	18	46	25
Inicial	18	1	3	27	11
Primaria de menores	45	8	14	47	20
Secundaria de menores	72	30	52	71	58

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

¹⁷ El convenio con el Banco Mundial terminó en junio del 2001, encontrándose en la actualidad en la etapa de sostenibilidad.

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

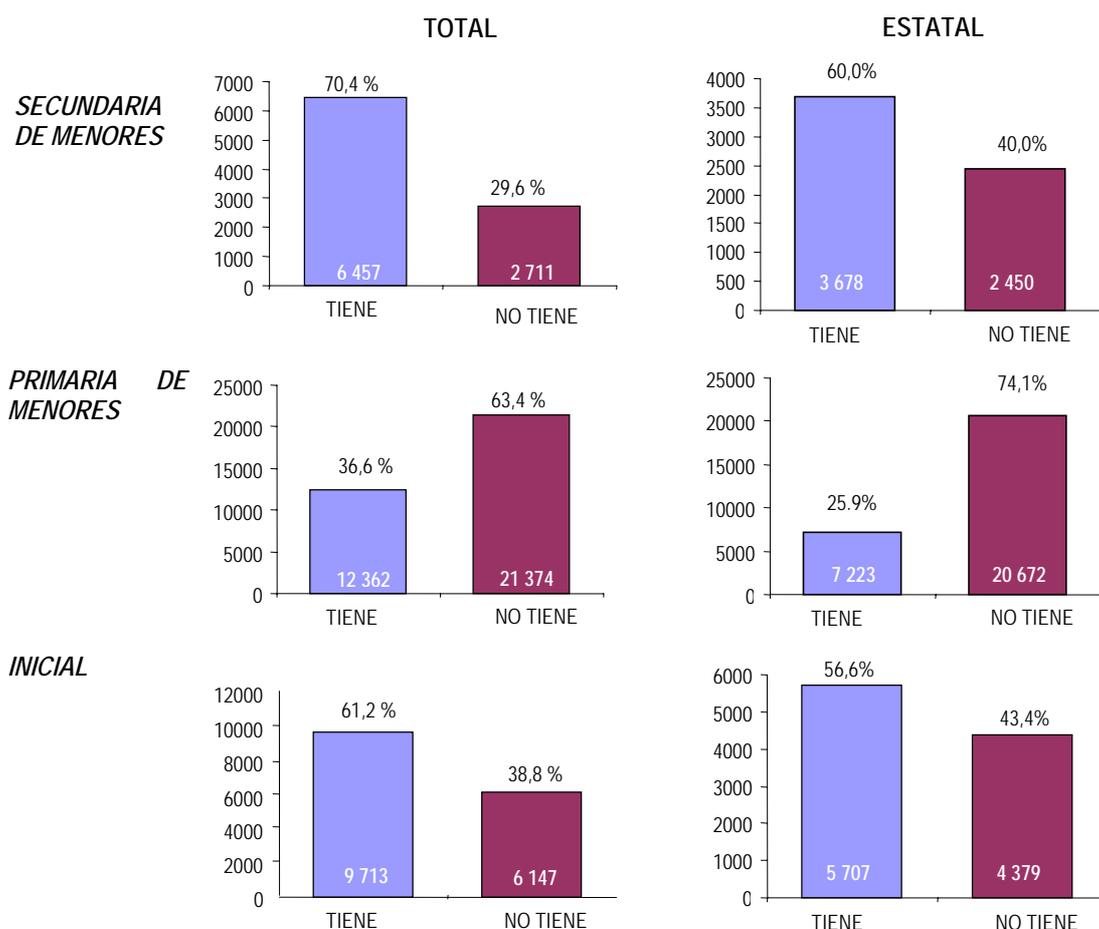
GRÁFICO 2. INSTITUCIONES EDUCATIVAS CON AGUA POTABLE, SEGÚN GESTIÓN



Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa. Estadísticas básicas 2002.

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 las instituciones educativas no cuenta con energía eléctrica y en el caso específico de las instituciones educativas estatales, el porcentaje asciende a 74%.

GRÁFICO 3. INSTITUCIONES EDUCATIVAS CON ENERGÍA ELÉCTRICA, SEGÚN GESTIÓN



Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa. Estadísticas básicas 2002.

En conclusión, como ya se mencionó líneas arriba, elevar la calidad de la educación primaria y secundaria sólo será posible si se asegura el incremento en términos absolutos de la inversión pública por alumno y se cuenta con una política educativa coherente que perfeccione y de continuidad a las reformas iniciadas a mediados de la década pasada.

ii) EQUIDAD

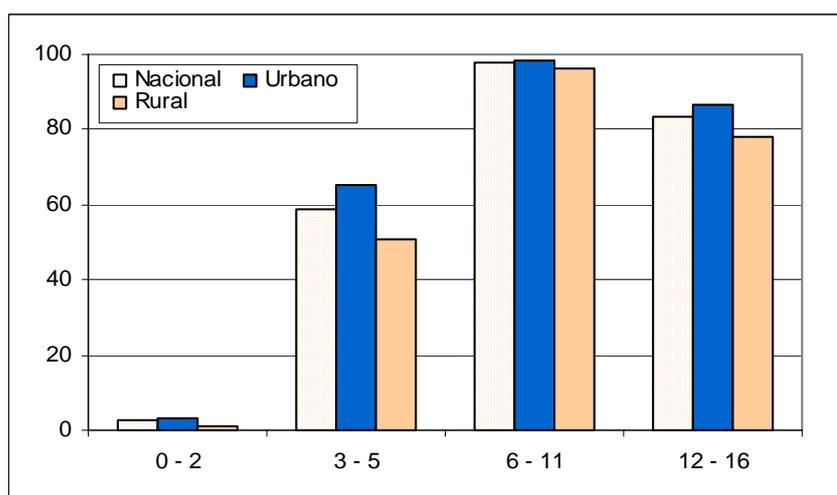
El sistema educativo peruano presenta disparidades internas que atentan contra el principio de equidad desde varios frentes que tienden a reforzar la exclusión. No sólo se provee servicios de calidad muy disímil, sino que tampoco se ofrece una base compensatoria para quienes más lo requieran. El sistema educativo coloca a todas las personas en posición desventajosa al permitir un acceso y acreditar un tránsito a través de él, pero no una efectiva preparación para la vida y el mundo del trabajo. Ello perjudica aún más a quienes históricamente han sido ya objeto de perjuicio, por lo que el sistema educativo contribuye a ensanchar las brechas de equidad. En este aspecto la educación en áreas rurales es la más desfavorecida y con serias dificultades. Si se considera que se trata de las zonas de mayor pobreza, en términos absolutos y relativos, los niños, niñas y adolescentes ingresan a la escuela con apreciables carencias tanto en aspectos físicos por nutrición, de preparación por la falta de educación de sus padres y

de sus grupos referencias. La reciente aprobación del Proyecto de Educación en Áreas Rurales por parte del Banco Mundial constituye un buen esfuerzo para aliviar esta situación¹⁸ (MED 2003).

Sin embargo, las brechas de equidad que presenta el sistema educativo en relación al ingreso, permanencia, egreso y logro de aprendizajes esperados de la población escolar no sólo se asocian al área de residencia, sino también suponen disparidades por otros ejes de equidad como tipo de gestión de la institución educativa, lengua de los estudiantes y en menor medida género.

A diferencia de la casi universalización lograda en la educación primaria, la educación secundaria y, sobre todo, la educación inicial, todavía observan bajas tasas de cobertura y, por lo tanto, disparidades. En efecto, aún cuando la atención a la demanda de la cohorte correspondiente a educación secundaria es superior a la del nivel inicial, ésta no alcanza el nivel de cobertura de educación primaria. En el gráfico adjunto, se muestra que el acceso de este grupo de edades presenta diferencias por área de residencia a favor del área urbana. No obstante, esta brecha por área es aún mayor si se considera solamente a la población de dichas edades que asiste efectivamente al nivel secundario. En tal caso, mientras el 76,2% de la población urbana de 12 a 16 años asiste a la educación secundaria, el 48,9% de la población rural hace lo mismo. Ello resulta preocupante en tanto, la CEPAL¹⁹ a través de un estudio establece 12 años de escolaridad como mínimo para salir de la pobreza. Este resultado cobra más peso en el contexto económico globalizado, en donde la educación secundaria se vuelve una condición mínima necesaria para el desarrollo de una fuerza laboral competitiva (PRIE 2002)²⁰

GRÁFICO 4. TASAS DE ASISTENCIA TOTAL SEGÚN EDADES NORMATIVAS*



*Los grupos de edades corresponden a las edades normativas correspondientes a la educación inicial (0 a 2 años) y (3 a 5 años), primaria (6 a 11 años) y secundaria (12 a 16 años)

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

El acceso de la población menor de 6 años a programas de estimulación temprana o a educación inicial es claramente deficitario. Como se observa en el gráfico 1, si bien existe una brecha urbano-rural respecto a la población de 3 a 5 años que corresponde a educación inicial, en el tramo previo de edad (0-2 años) lo que se hace patente es una carencia generalizada de atención. Esto es congruente con el hecho de que sólo en la última década ha llegado a establecerse como saber convencional, el gran peso que la estimulación temprana (o la falta de ella) puede tener en el desarrollo posterior de una persona (MED 2003). Asimismo, diversas evaluaciones del impacto de los programas integrados de desarrollo

¹⁸ El Banco Mundial ha aprobado la primera fase del Proyecto (2003 – 2007); sin embargo sujeto al cumplimiento de las metas establecidas para esta etapa se prevé que el mismo tenga un período de ejecución hasta el 2013.

¹⁹ CEPAL (1997).

²⁰ En el mismo sentido, el estudio de Herrera (2002) sobre Pobreza muestra que tener educación secundaria reduce los riesgos de pobreza a nivel nacional, pero este resultado se limita al caso del área rural en donde la educación secundaria todavía no alcanza una cobertura suficiente y en donde se viene arrastrando, en el caso de los jefes del hogar, el limitado acceso a la educación secundaria registrada en los sesenta y setenta.

infantil, que incluyen nutrición, salud y educación inicial, sugieren que los niños que participan en dichos programas se benefician en diversos aspectos. Adicionalmente, la evidencia sugiere que estos beneficios son mayores para los niños con escasos recursos o de grupos sociales marginados, lo que resalta la importancia de estas intervenciones como un mecanismo para lograr equidad social (PRIE 2002). Todo lo señalado abona en el sentido, que es necesario enfocar la atención a esta cohorte de edad desde una perspectiva integral y focalizada en los sectores más desfavorecidos.

La inequidad del sistema no sólo se verifica en el acceso al sistema educativo, sino también en la permanencia, el progreso y la conclusión de los estudiantes en el mismo. Así, los indicadores de eficiencia interna que nos permiten observar el tránsito de los escolares nos muestran disparidades mayormente relacionadas al área de residencia y a la gestión de la institución educativa. Ambas brechas apuntan directamente a diferencias que atienden o están fuertemente asociadas a los niveles de vida de la población. En efecto, controlando por áreas de residencia, en las zonas rurales tanto la desaprobación como el retiro son significativamente mayores que en las urbanas, así, en el caso de la educación primaria estos indicadores tienen valores que son el doble entre los estudiantes de ámbitos rurales frente a sus semejantes de las áreas urbanas. Sin embargo, por gestión de la institución educativa, las brechas se acentúan más, pues se incrementan a más de tres veces las disparidades. Evidentemente, el comportamiento de estos indicadores se traducen a su vez en atraso escolar o extraedad que guarda las mismas brechas desfavorables para la gestión estatal y para el área de residencia.

Por otro lado, hay una serie de cifras que dan cuenta de la situación de inequidad en el ámbito de la educación que afecta considerablemente a las niñas y adolescentes en el Perú. En primer lugar, el 75% de las personas analfabetas son mujeres, pero no sólo es población adulta. El 2% de los analfabetos son adolescentes de 15 a 19 años (Instituto Cuánto, ENNIV 1997) y la mayoría de ellos son mujeres. El promedio nacional de analfabetismo es de 12% (mujeres 18,3%), sin embargo entre las mujeres del área rural se eleva al 37%, es decir *más del triple de la tasa promedio nacional*.

**Cuadro 6. 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.
ENAO 2001

De los 2 millones 87 mil adultos de 15 y más años analfabetos absolutos (que no saben leer y escribir), el 75% (1 millón 570 mil) son mujeres. En las provincias más pobres del país (Cotabambas – Apurímac, Pachitea – Huánuco y provincias similares, el analfabetismo de mujeres es de 62% a 70%.

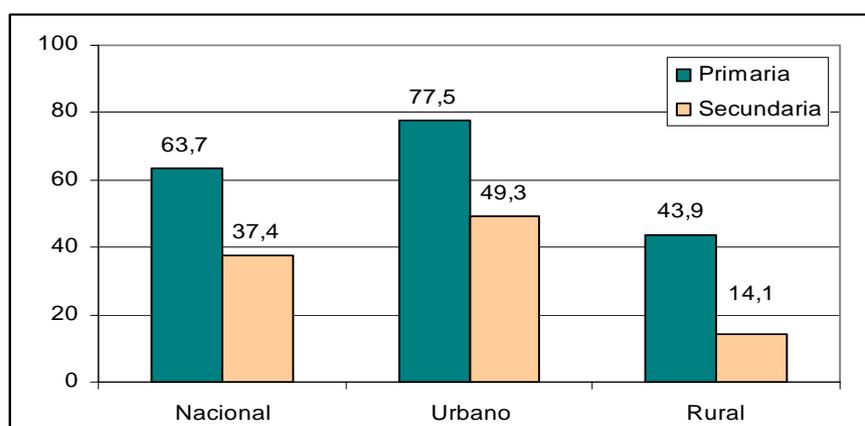
Otro tema importante a considerar es que a pesar de que ahora más niñas van a la escuela, ya que el promedio nacional de matrícula es de 97%, la creciente igualdad en el acceso a la escuela esconde hondas diferencias regionales. La niña rural y pobre continúa siendo altamente postergada en sus oportunidades educativas. De cada 10 niñas, 4 abandonan la escuela o repiten el año en las zonas rurales; además el 80% de las niñas de tercero de primaria tiene extra edad. El problema es más grave en la secundaria rural donde una de cada 4 niñas no asiste a la escuela, en general a partir de los 13 años de edad en adelante (edad en que las mujeres asumen responsabilidades domésticas). Igual sucede con la tasa de asistencia femenina a la secundaria en poblaciones pobres (con NBI) que es 60% a 70% de la asistencia masculina (ENAO 1998). Las disparidades entre niños y niñas rurales comienzan a manifestarse a los 14 años de edad, cuando las niñas por razones económicas y culturales deben realizar tareas domésticas que interfieren con la participación en la escuela, lo que contribuye a crear los altos niveles de analfabetismo que se observan en las zonas rurales.

Adicionalmente, en la escuela persisten diversas manifestaciones de inequidad de género, expresadas principalmente en el trato diferenciado y excluyente de los docentes frente a sus alumnos y en las interacciones que establecen entre pares, donde las mujeres enfrentan una situación de desventaja en relación a los varones. Estas prácticas forman parte de una cultura discriminatoria contra la mujer que incide negativamente en su proceso educativo.

Actualmente, el horizonte de la educación de las niñas rurales es tener entre 2 a 5 años de estudio menos que los varones. De forma similar, una vez fuera del sistema, las adolescentes mujeres rurales de 17 años de edad tiene menos grados de estudio que los varones. Así, el nivel educativo de los adolescentes de 17 años, en mujeres es de 5,8 grados y en varones es de 7,4 grados. Las mujeres del campo alcanzan sólo 3,7 años de estudio en comparación con 5,1 de los varones. De cada 100 niñas y jóvenes trabajadoras del hogar, 27 no estudian y 61 estudia con retraso escolar, sólo 12 ejerce su pleno derecho (Save The Children, 2001).

Considerando las brechas existentes en los indicadores relativos a la eficiencia del sistema educativo, cabe suponer que éstas se traducirán en la escolaridad a tiempo. En efecto, si se considera que el Índice Global de Escolaridad²¹ mide la eficiencia del sistema para lograr que la población en edad escolar adquiera educación primaria y secundaria a tiempo, se puede observar en el siguiente gráfico que las brechas entre grupos son notablemente dispares por área de residencia. En primaria, a los 12 años, las poblaciones urbanas tienen un IGE de 77,5% frente a rurales en donde sólo llega a 43,9%. En secundaria la magnitud de la brecha a los 17 años es igualmente pronunciada: 49,3% entre la población urbana frente a 14,1% de la rural. A pesar de que el valor del IGE aumenta con la edad en ambos grupos de población (en los dos niveles), las brechas se mantienen a lo largo de las edades. La información sugiere, en todo caso, que alrededor del 96% de la población urbana culmina la primaria mientras que sólo un 81% lo hace en las áreas rurales. Esto último sugiere que la conclusión del ciclo primario sigue siendo un desafío para la política educativa, más aún en las áreas rurales. En secundaria, en las zonas urbanas 74% termina este nivel y sólo un 37% en las zonas rurales.

GRÁFICO 5. ÍNDICE GLOBAL DE ESCOLARIDAD EN PRIMARIA Y SECUNDARIA SEGÚN ÁREA



En un contexto en el que el desafío principal para la política educativa es cómo garantizar el acceso equitativo a los conocimientos y competencias fundamentales para el desempeño social, la información sobre las disparidades de los rendimientos estudiantiles adquieren una importancia estratégica para la gestión educativa, en tanto para los tomadores de decisiones en materia de política educativa, los indicadores tradicionales sobre cobertura y eficiencia interna ya no son suficientes. De este modo, podemos señalar que con relación a los indicadores sobre el desempeño de los estudiantes nuevamente se encuentra, que existen diferencias sistemáticas principalmente en relación a la gestión de las Instituciones Educativas, así como a la característica del institución educativa y a la lengua de

²¹ Este índice mide la proporción de la población de 12 y de 17 años que ha culminado la educación primaria y secundaria respectivamente. Cuanto más alto y cercano a 100% el valor del índice, mayor el logro del sistema en términos de eficiencia en cobertura. Al respecto ver MED (2002b)

enseñanza. Entonces, a partir del análisis de equidad de los resultados encontrados de la EN 2001, se pueden establecer las siguientes conclusiones²²:

- Los resultados que muestran los estudiantes del sector público son significativamente más bajos que los del sector privado. Todos los grados y áreas evaluadas observan diferencias estadísticamente significativas entre las *escuelas públicas y las privadas*, todas ellas a favor del sector privado. Las diferencias entre ambos grupos en los rendimientos promedio de sus estudiantes son bastante grandes. En términos pedagógicos, estas diferencias se pueden definir a partir de las tareas que los estudiantes pueden afrontar con éxito.
- Los problemas de equidad no se agotan en la comparación entre la escuela privada y la pública. Existen también brechas importantes y significativas entre los resultados que obtienen los estudiantes de *zonas urbanas y rurales* dentro del sector público. Asimismo, se puede observar mejores resultados promedio en las escuelas estatales de Lima y Callao de los de las escuelas estatales urbanas del resto del país. Estos resultados eran de esperarse dada la desigual distribución de la riqueza en nuestro país, donde aproximadamente un 70,7% de los hogares de zonas rurales vive en situación de pobreza, contra un 34% de hogares en zonas urbanas vive en esa situación.
- Incluso dentro del *área rural* se encuentran diferencias que vale la pena señalar. En las dos áreas evaluadas en primaria, los resultados muestran que existen diferencias entre el rendimiento de los estudiantes atendidos en escuelas rurales de Educación Bilingüe Intercultural y aquellos de escuelas rurales que no pertenecen a dicho programa y que, por tanto, reciben la instrucción sólo en castellano. Todas las diferencias favorecen a este último grupo. Asimismo, se observa que al interior del grupo EBI, el grupo quechua es el que alcanza resultados mejores que el resto en el área de matemática.²³ Sin embargo, en el área de comunicación no se observa con tanta claridad que algún grupo particular logre mejores resultados.
- Los resultados de la Evaluación de educación secundaria²⁴ muestran que los promedios departamentales más altos corresponden a los departamentos cuyos *índices de pobreza* son menores. Es decir, los estudiantes de departamentos con menores índices de pobreza son los que alcanzan rendimientos mejores en comunicación y matemática, tal es el caso de Arequipa, Moquegua, Tacna y Lima. Entre los departamentos pertenecientes a la categoría de muy pobres se encuentra que Ayacucho y Cajamarca obtienen los mejores resultados comparativos, mientras que Huancavelica, Apurímac y Loreto muestran en ambas áreas los rendimientos más bajos del grupo. Cabe destacar que existen excepciones, como los resultados de Junín, que pese a ser un departamento ubicado en la categoría pobre logra mejores rendimiento comparativo, que nos muestran que pese a que la distribución de riqueza en las regiones del país parece estar asociada a los rendimientos promedio de los departamentos, operan otro tipo de factores también.
- Respecto a las *diferencias de género* se encuentra que existe una tendencia al mejor desempeño de los varones en el área de matemática y un mejor desempeño de las mujeres en el área de comunicación. Cabe señalar que estos resultados coinciden con los encontrados en numerosos estudios internacionales como, por ejemplo, el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) de la OECD.

Como diversos estudios 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. No sólo se provee servicios de calidad muy disímil, sino que tampoco se ofrece –en

²² Esta parte ha sido tomada de Espinoza, G. et al (2003).

²³ Aún cuando resulta casi un eufemismo decir que este grupo alcance resultados mejores, tal como se puede observar en el cuadro.

²⁴ Sólo en el caso de cuarto de secundaria la muestra de la Evaluación Nacional permite hacer algún tipo de inferencias a escala departamental.

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.²⁵

A pesar de la creciente urbanización 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.²⁶ Esta importancia relativa de lo rural en la distribución de la población se debe a que las tasas de fecundidad en las áreas rurales son sustantivamente mayores a las de sus semejantes de áreas urbanas.²⁷ Si bien en el país hay escasos estudios recientes a profundidad sobre la dimensión y patrones de migración, es obvio 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. Como ya ha sido mencionado en el diagnóstico correspondiente a la educación primaria, 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 que han marcado las décadas recientes, el 89% de la población rural –más de seis y medio millones de personas- vive todavía 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 existentes²⁸ (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 la capacidad de comunicación, flujo de información y las relaciones de dependencia y dominio, entre un mundo urbano (y un estado central) y el mundo rural castellanizado a medias.

CUADRO 7. 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.

²⁵ 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.

²⁶ De acuerdo a información del censo de población de 1961, en aquel entonces 52,6% residía en las áreas rurales.

²⁷ 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).

²⁸ Instituto Cuánto: Anuario Estadístico. Perú en números 2001, 2001. pp. 232, 249

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

CUADRO 8. 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 significa 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.²⁹ 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.³⁰ 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”*.³¹

CUADRO 9. 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 10. 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.

²⁹ La información correspondiente a analfabetismo se podrá apreciar en el diagnóstico correspondiente al mismo.

³⁰ El clima educacional alude a los factores que inciden en la calidad de la educación y en la cantidad de 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.

³¹ Ibid. p. 68-70.

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 últimos 10 años son exiguos, en tanto, no sólo se ha logrado bajar la tasa de analfabetismo únicamente en 0,7%³²; sino que ésta ha continuado concentrándose en los mismos grupos identificables: mujeres de edades mayores a 40 años que viven en 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.³³

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 cápita, 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 11. 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)³⁴.

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 población; sin embargo, es claro que la gran mayoría de pobres extremos aún se concentra en el sector rural del país"*.³⁵

³² 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.

³³ El 2% de los productores rurales no especifica. Informe Nacional sobre la Seguridad Alimentaria en el Perú. Documento de Trabajo. Mayo 2002.

³⁴ INEI. ENAHO IV 2001.

³⁵ Informe Nacional sobre la Seguridad Alimentaria. Documento de trabajo. Ministerio de Agricultura, 2002, p. 16

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.³⁶

iii) DOCENTES³⁷

El recurso docente es uno de los más importantes dentro del proceso de mejoramiento de la calidad del servicio educativo, durante muchos años ha sido uno de los menos desarrollados. Sin embargo, algunos estudios y diagnósticos realizados nos permiten en las siguientes líneas referirnos a algunos aspectos centrales sobre la problemática docente.

- ❑ En nuestro país existen 54 universidades que cuentan con facultades de Educación y 354 Institutos Superiores Pedagógicos. El excesivo número de estudiantes y egresados de educación está agravando el desfase entre la oferta y la demanda. Existen 413 268 maestros de los sectores público y privado en actividad y hay aproximadamente 100 000 docentes titulados que no encuentran trabajo.
- ❑ Es evidente el desfase entre los avances en la transformación pedagógica y curricular de la educación básica y el estado de la formación inicial de los docentes que, a excepción de los centros piloto que han innovado sus currículos de formación magisterial, insiste en prepararlos como simples ejecutores, para una enseñanza esencialmente memorística y uniformizadora, desfasada de las necesidades del país y las demandas del mundo moderno.
- ❑ Al mismo tiempo y a pesar de jugar un rol clave en el cambio educativo, el sector de docentes ha sufrido el progresivo deterioro de sus ingresos y de su condición social y profesional. Asimismo, tampoco se ha contado, en general, con una política de evaluación permanente del desempeño docente, razón por la cual los maestros no han sido objeto de estímulos y reconocimientos a sus esfuerzos, logros y méritos, ni a un control serio y sistemático de la calidad de su trabajo profesional. En efecto, el diseño de la carrera magisterial no hace mayores distinciones entre niveles de responsabilidad, de rendimiento u otros méritos –a excepción de los años de antigüedad- en función de la remuneración, la promoción y las oportunidades de desarrollo profesional; ni fija estándares precisos de calidad en el desempeño.
- ❑ Todos estos indicios nos refieren a que la situación laboral del magisterio nacional peruano incluida su formación y su régimen laboral (formas de reclutamiento, salarios y condiciones laborales en general) al parecer no nos permiten asegurar que contemos con los desempeños docentes que la nueva orientación y los nuevos desafíos de aprendizaje y calidad requieren.³⁸
- ❑ Así, entonces, es preciso que nuestra sociedad aclare ante sí misma cuál es el perfil (o los perfiles) de maestro que requiere; cuál es la formación que éstos deben poseer; cuáles las calidades personales que debe demandar al reclutarlos; qué régimen laboral deben tener; y cómo asegurar su adecuado desempeño. Si bien estas, ciertamente, son preguntas difíciles de abordar dado que el magisterio representa en el Perú no sólo un sector muy numeroso; sino que ha sido objeto, y en ciertos casos, sujeto de una actuación inadecuada que ha desvalorizado su función y reconocimiento social; es imprescindible que el Ministerio de Educación empiece a encontrar respuesta a las mismas. Cualquier posibilidad de abordar el tema de mejoramiento de la calidad y equidad educativa pasa necesariamente por incluir en dicha agenda el tema docente.

³⁶ 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.

³⁷ Teniendo en cuenta que tanto el tema docente como el tema de gestión constituyen programas en sí mismos -y, por lo tanto, cuentan con un diagnóstico específico-, en este acápite sólo nos referiremos de manera indicativa y no exhaustiva.

³⁸ Si bien no se puede establecer una generalización, cabe señalar que en la única evaluación realizada a docentes –en el marco de concurso público para plazas docentes en marzo del 2002-, éstos alcanzaron resultados bastantes bajos. Así, en promedio, los docentes postulantes alcanzaron 11,8 puntos, sobre un máximo de 40. Estos bajos resultados obligó a que se alterará el criterio de calificación al aplicarse una curva de ajuste mediante la cual se pudiera nombrar a un número más elevado de maestros que aquél cuyos puntajes los haría merecedores de acuerdo al criterio original de calificación.

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. 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 internacionales³⁹), sino que, probablemente, la capacitación tiene algunas debilidades o no es suficiente por sí misma para lograr un mejor rendimiento⁴⁰.

En cuanto 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 instituciones educativas con aulas multigrado y los de instituciones educativas 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 grado⁴¹, 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. 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.

Respecto al nivel de remuneración que el sistema ofrece a los docentes, éste 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)⁴². La remuneración promedio correspondiente al nivel magisterial más alto apenas alcanza para cubrir el 50% de la canasta Básica Familiar (S/.1 800)⁴³. Ello no sólo determina la falta de un estímulo claro para atraer a los jóvenes más capacitados y con mayor vocación hacia la carrera magisterial⁴⁴, sino que genera que muchos docentes se vean obligados a buscar empleos adicionales para complementar sus ingresos⁴⁵ o terminen abandonando el sector.

A continuación, en la siguiente página se muestra el cuadro de remuneraciones de los docentes, de acuerdo a su nivel magisterial y a la carga horaria que tiene.

³⁹ Brophy, Jere E. Y Thomas L Good, "Teacher Behavior and Student Achievement" en Handbook of Research of Teaching. NY, 1986.

⁴⁰ Ministerio de Educación. "La escuela rural: modalidades y prioridades en intervención". 2001.

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

⁴² Rivero, José, *Estudio sobre revalorización de la carrera magisterial en el Perú*, Parte I, Perú, 2002. p. 16

⁴³ *Ibid.* p.17

⁴⁴ "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 períodos de vacaciones y los horarios de trabajo reducidos", de José Rivero p17.

⁴⁵ En las zonas urbanas el 57% de docentes se ve en la necesidad de buscar un segundo empleo.

CUADRO 12. REMUNERACIÓN A DOCENTES, SEGÚN NIVEL MAGISTERIAL Y JORNADA LABORAL, 2002

Nivel / Horas	Remuneraciones				Rem. Bruta Promedio Según nivel magisterial y jornada laboral
	Básica (Sep.2001)	Permanente (Agosto 2001)	Bonificación (Agosto 2001)	Total (Bruta)	
Con título pedagógico.	50,00	65,113	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	52,4448	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

Como se puede apreciar, existen diferencias mínimas entre los niveles⁴⁶, a lo que se suma que el sistema de remuneraciones de docentes se caracteriza por su falta de claridad y complejidad, y por encontrarse severamente distorsionado por bonificaciones y criterios, que no guardan relación con la calidad de los profesionales.

Esta situación ha generado 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/.699,8 mensuales, mientras aquél que está en el nivel máximo de la carrera y con más de 20 años de servicio percibe S/. 905,8 mensuales.

⁴⁶ 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

CUADRO 13. 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

En el sistema 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 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 real⁴⁷.

Cabe desatacar que desde el año 2001, el gobierno viene realizando esfuerzos para incrementar la remuneración de los docentes de manera sostenida, como parte de una política de Estado. En el año 2001 se realizó un incremento de 50 nuevos soles, en el 2003 se incrementó en 100 nuevos soles y en 2004 en 115 nuevos soles. Este incremento de 115 nuevos soles se realizó con recursos provenientes del Tesoro Público, y además con la recaudación del Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF). El último incremento salarial ha sido en el año 2005, hasta por un total de 230 nuevos soles, que se realiza por incremento general (plano) e incremento diferenciado, de acuerdo a criterios acordados.

En el año 2002 trabajaron en el conjunto del sistema educativo 398 228 docentes distribuidos por niveles con las siguientes proporciones: en educación inicial 10,8 %, en primaria 46,0 %, en secundaria 39,3%, y en otras modalidades que comprende la educación especial y ocupacional 3,9%. De este total, aproximadamente 290 824 laboran en instituciones educativas de gestión estatal.

Hasta el momento no se ha logrado 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. 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.

⁴⁷ 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 por ciento carecía de pozo o agua entubada y el 24 % de servicios de luz eléctrica⁴⁸; a pesar de ello, actualmente no existe ningún programa que afronte este problema.

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 los maestros ingresan a la carrera pública 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 sistema⁴⁹, 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.⁵⁰ La prueba fue la más 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 esperado⁵¹. 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)⁵².

iv) GESTIÓN DE SERVICIOS

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 de este año, en algunos casos, serán designados a través de concurso público. El Ministerio de Educación es el principal órgano rector del sistema y actualmente norma y monitorea las 46 897 instituciones educativas públicas y 15 111 programas no escolarizados, atiende a 7 007 738 alumnos y mantiene una planilla de 290 824 docentes.

53

⁴⁸ Instituto Apoyo, "Alternativas para Mejorar el Sistema de Bonificaciones a Plazas Docentes de Zonas Rurales y Otras Condiciones Especiales", Lima, 2000.

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

⁵⁰ 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 hace algunos años y, por consiguiente, relativamente "desentrenados". Tomado del *Estudio de Prefactibilidad del Proyecto en Áreas Rurales*. Ministerio de Educación. 2003.

⁵¹ 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.

⁵² *Estudio de Prefactibilidad del Proyecto en Áreas Rurales*. Ministerio de Educación. 2003.

⁵³ Ministerio de Educación-Unidad de Estadística Educativa. Estadísticas Básicas 2002

A nivel regional y provincial, se han 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 y roles claramente definidos, finalmente terminó generando una organización administrativa confusa e incoherente⁵⁴. 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 al interior del propio Ministerio existe desarticulación entre los viceministerios de gestión pedagógica e institucional y entre las diferentes 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 adecuado sistema de supervisión y control de la gestión educativa, ni procedimientos claros que promuevan la rendición social de cuentas e incentiven los buenos rendimientos.⁵⁵ 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 fracasos⁵⁶.

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 DS 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 intermedios del sistema, encargados de brindar soporte técnico, pedagógico, institucional y administrativo a centros y programas educativos).

Para fortalecer la escuela pública, se ha propuesto el Proyecto Educativo Institucional⁵⁷ (PEI) como principal herramienta de gestión de las instituciones educativas. 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 institución provincial del MED.

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 RM 168-2002-ED, la creación obligatoria de los Consejos Escolares en instituciones educativas y redes públicas. Ellos funcionan como organismos consultivos de apoyo y vigilancia en la gestión escolar y son presididos por el director de la Institución educativa.

Otro punto importante que el Ministerio de Educación ha buscado 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

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Bello E, Manuel, *Op.cit.* p. 41

⁵⁶ *Ibid.* p. 8

⁵⁷ Ex Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI)

quejas y denuncias o a través del nuevo reglamento Asociaciones de Padres de Familia (APAFA), que propone la participación de los padres en los Comités de evaluación de maestros.

Entre las principales debilidades de la gestión de servicios educativos, se señalan:

- ❑ 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 corpus de recursos humanos 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.
- ❑ Falta definir estándares de logros educativos para los distintos niveles de la educación básica regular, que permitan realizar evaluaciones nacionales que den cuenta de la real situación educativa de los estudiantes. En la actualidad se cuenta con un diseño curricular que establece competencias y capacidades que debe lograr el estudiante, pero su formulación no llega a ser lo suficientemente consistente como para ser consideradas indicadores que orienten estas evaluaciones. Por otro lado, tampoco se cuenta con un sistema de medición de la calidad educativa capaz de brindar retroalimentación a las escuelas respecto de sus progresos, desaciertos y limitaciones, de tal manera que constituya un soporte importante para el mejoramiento de su gestión.
- ❑ 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 la sede. 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 de los que se componen el MED –gestión pedagógica e 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 u oficinas que lo integran. En este sentido, el sistema no requiere la 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 MED 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, el MED 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. Los órganos intermedios no cuentan con los equipos técnicos necesarios para promover la modernización iniciada desde la sede central, a través de una dinámica de innovación local.
- ❑ Soportes de gestión institucionalmente débiles. El MED 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 las labores de planificación estratégica adecuadamente. Asimismo, se puede señalar que aún está en fase inicial la implementación del sistema de monitoreo de los procesos y procedimientos y la evaluación integral 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 generación de mecanismos que garanticen la transparencia y moralización en la gestión del Sector Educación, iii) 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, los órganos intermedios deben cumplir un rol básicamente de acompañamiento y soporte pedagógico a las Instituciones Educativas, iv) 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, v) el fortalecimiento de la figura del director de cada institución educativa como un líder administrativo y pedagógico con capacidad real para la toma de decisiones sobre los recursos del mismo, vi) 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 vii) la institucionalización de mecanismos de control social “desde abajo”.

PARTE III: PRIORIDADES

El Ministerio de Educación considera las siguientes prioridades en lo que resta del periodo 2004 - 2006:

- a) **Educación Básica de calidad:** Inicial, Primaria y Secundaria, dando prioridad al incremento de la cobertura en Inicial, mejorar la calidad y pertinencia de los aprendizajes en Primaria y ampliar la cobertura en Secundaria en áreas rurales.

Para ello, se deben hacer más relevantes los aprendizajes y las experiencias vividas en la escuela, especialmente en las áreas de Comunicación y Matemática, fortaleciendo el proceso de diversificación curricular, monitoreando el cumplimiento de las horas efectivas de clase y ofreciendo progresivamente mayor autonomía a las escuelas. Se deben actualizar los enfoques de enseñanza aprendizaje, revalorar la profesión docente y, especialmente, promover la participación activa y creativa de docentes, alumnos, familias y comunidad en la gestión del institución educativa y en la vigilancia de la calidad del servicio.

Asimismo, se debe asegurar el mejoramiento de la calidad de la educación básica, particularmente en la educación primaria, a través de una propuesta pedagógica para los aprendizajes fundamentales, comenzando por las competencias comunicacionales, razonamiento lógico matemático y educación en valores, dando así continuidad y mayor profundidad a las acciones de innovación y diversificación del currículo, la gestión y los procesos pedagógicos del docente, los materiales educativos y la evaluación de los aprendizajes.

Otro elemento clave para mejorar la calidad de la educación básica está constituido por el proceso de articulación curricular, en la Educación Básica Regular, que viene siendo trabajada a través del Diseño Curricular Nacional – DCN en cada nivel educativo, el cual da unidad y atiende al mismo tiempo a la diversidad de los alumnos, además sirve para que los docentes puedan encontrar la secuencialidad en el nivel de logros esperados.

- b) **Educación inclusiva,** priorizando el enfoque de escuelas integradoras, sin discriminación por género, raza, lengua o idioma, o condición sociocultural.

Para ello, es necesario en primer lugar generar condiciones de educabilidad en las instituciones educativas, principalmente en las zonas más pobres y desfavorecidas, conjuntamente con la redistribución de recursos y oportunidades educativas. El concepto de "educabilidad" se refiere a que, cada vez más, la posibilidad de ser sujeto de educación depende no sólo de quién se educa, sino del contexto micro y macrosocial en que se educa; por tanto, implica reconocer aspectos personales de los estudiantes y aquellos propios del sistema escolar, así como las posibilidades que la sociedad brinda (o niega) a los niños y jóvenes, considerando sus particulares intereses. En consecuencia, el Estado tiene un rol activo en la configuración de las condiciones de educabilidad

En este sentido, el Programa de Emergencia Educativa plantea como condiciones de educabilidad mínimas, a través de una política compensatoria de acción positiva, dirigida a proporcionar recursos comprendidos por materiales educativos, asesoría en gestión, capacitación, atención en salud e infraestructura, así como en políticas de universalización y educación inclusivas para personas con discapacidad.

Además, se deben cerrar las brechas de cobertura de la educación inicial y secundaria, especialmente en comunidades rurales dispersas a través de diversas estrategias realistas, así como ampliar y mejorar la educación bilingüe intercultural. En este sentido, es necesario garantizar la pertinencia del servicio educativo de acuerdo a la diversidad cultural y lingüística del país. Se deben ajustar los enfoques y metodologías de enseñanza a la realidad y necesidades de estos alumnos, así como capacitar y motivar a los docentes a fin que trabajen con un adecuado desempeño en zonas de condiciones especiales.

Entre otras cosas se debe asegurar que los docentes de estas escuelas tengan un manejo de la lengua vernácula de la zona de modo tal que les permita desarrollar los objetivos de los programas EBI.

De otro lado, es importante promover una educación que incluya a las personas que por algún motivo no accedieron de manera oportuna al sistema educativo, es decir corresponde a Educación Básica Alternativa; además que garantice la no exclusión de niñas y niños con necesidades educativas especiales o discapacidad, a través de su incorporación en la educación básica regular, es decir, incrementar el proceso de inclusión educativa de manera progresiva para la mayor cantidad de niñas y adolescentes con necesidades educativas especiales.

Asimismo, promover la equidad de género a través del incremento en el acceso, permanencia y retención de las niñas y adolescentes, especialmente en zonas rurales. En tanto dichas zonas, por ser alejadas, no cuentan con una supervisión regular, es imprescindible que la comunidad vele por la calidad de la educación que se ofrece, supervise el aprendizaje de los estudiantes y vigile la gestión de la institución educativa.

c) Desarrollo de la Carrera Pública Magisterial, revalorizando el rol profesional del docente.

Para ello es necesario, en primer lugar, incrementar sostenidamente sus remuneraciones y mejorar sus condiciones laborales en el marco de una carrera docente organizada en función del compromiso y la responsabilidad por los resultados que obtengan. Como se señalaba en el diagnóstico, abordar de modo amplio e integral el mejoramiento de las condiciones de vida de los docentes supone hacerlo bajo el criterio de *pagar adecuadamente desempeños adecuados*. Es decir, se debe promover una carrera pública magisterial por méritos que promueva a los docentes no sólo por sus años de servicio sino también por la evaluación de sus conocimientos y su aptitud pedagógica.

Asimismo, se debe estimular y facilitar la formación continua de los maestros, a través del diseño e implementación de un sistema nacional que en forma descentralizada les asegure un desarrollo de competencias pertinente a sus distintas necesidades de desempeño profesional en los diversos contextos en que se desenvuelve.

Finalmente, también se debe influir en la formación inicial de los docentes. Para ello es necesario diseñar e implementar un nuevo sistema de acreditación de Institutos Superiores Pedagógicos, a fin de garantizar estándares básicos de calidad en el servicio que ofrecen en la formación de docentes.

d) Gestión eficiente y descentralizada del sistema educativo, con autonomía de las instituciones educativas.

Para ello, se debe trabajar en el fortalecimiento de la identidad nacional de los peruanos; así como también en el restablecimiento de la educación artística y física en las escuelas y en la promoción del deporte desde la niñez.

De otro lado, es necesario mejorar la calidad de la educación superior universitaria pública, de manera que se ajuste a las necesidades del país y aporte a su desarrollo, contando con los mecanismos de acreditación y certificación que incrementen las experiencias para la institucionalización de la educación universitaria pública o privada y garanticen los derechos de los estudiantes.

Asimismo, se debe mejorar el proceso de planificación estratégica del Sector, con la finalidad de contar con un horizonte claro que defina de manera realista las posibles líneas de acción. Asimismo, es imprescindible que se cuente con un documento que defina los estándares de desempeño como punto de partida de lo que se quiere lograr y de lo que se debe evaluar. Todo este proceso, evidentemente implica contar con soportes eficientes para la planificación. En este sentido, es necesario integrar los sistemas de información con los que cuenta actualmente la Institución, e implementar aquellos de los que adolece. Es

primordial que exista un sistema de retroalimentación de información sistematizada, de forma tal que ésta sea de utilidad para la gestión de los decisores de políticas.

Con relación a los órganos intermedios, se ha avanzado en la organización de los mismos, pasando de un estructura heterogénea y confusa a una organización más eficiente; no obstante, es necesario realizar un monitoreo de esta etapa de transición a fin que la transferencia de competencias a los gobiernos regionales permita que éstos puedan constituirse en soportes del mejoramiento de la calidad de la educación en sus ámbitos de competencia.

Por otro lado, las instituciones educativas públicas constituyen la primera y principal instancia de gestión del sistema educativo descentralizado, donde tiene lugar la prestación del servicio, por lo que deben gestionarse con autonomía, eficiencia y democracia para contribuir a lograr aprendizajes efectivos y pertinentes, en el marco de su propio Proyecto Educativo Institucional (PEI) y del Proyecto Educativo Nacional (PEN) con el compromiso de toda la comunidad educativa y con el respaldo de un sistema de gestión descentralizado, transparente y centrado en el logro de la calidad y la equidad.

Finalmente, a fin de garantizar el proceso de descentralización educativa, así como la generación de políticas educativas sostenibles en el mediano y largo plazo, es necesario promover que las instancias educativas descentralizadas regionales y locales (DRE, UGEL e II.EE.) elaboren sus propios Proyectos Educativos; es decir el PER: Proyecto Educativo Regional, PEL: Proyecto Educativo Local y PEI: Proyecto Educativo Institucional, de manera participativa y en coordinación con sus respectivos gobiernos (regional y local), asegurando su articulación con el Proyecto Educativo Nacional – PEN. Para ello, resulta fundamental fortalecer y consolidar las instancias de participación y vigilancia ciudadana, tales como los Consejos de Participación Regional (COPARE), Consejos de Participación Local (COPALE) y los Consejos Educativos Institucionales (CONEI).

PARTE IV: DIAGNÓSTICO DE LOS PROGRAMAS PRINCIPALES

4.1. PROGRAMA 026: EDUCACIÓN INICIAL

4.1.1. 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 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 14. 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.

4.1.2. 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 15. 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 fin de brindar una óptima atención integral (protección, nutrición, salud y educación) a las niñas y los niños.

4.1.3. Hacia la universalización de la educación inicial

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 instituciones educativas 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.

CUADRO 16. 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
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)

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%.

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 realmente⁵⁸. Un problema adicional que presentan los PRONOEI, es que aún cuando su concepción inicial buscaba contar con personas de la comunidad como personal pedagógico, dicha característica se ha ido diluyendo cada vez más, incorporando progresivamente a animadoras que provienen de otras localidades y en otros casos, incorporando a 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.

4.1.4. 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.

CUADRO 17. 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	14352	14 881
	No Escolarizada	34	24	0	0

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

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.

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

⁵⁸ 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.

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.

4.1.5. Educación Inicial en áreas rurales

En el medio rural el clima y el capital educativo ofrecen una posición inicial de desventaja a los niños menores a 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 desventaja⁵⁹, 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.

⁵⁹ 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 18. 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.

4.1.6. 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.

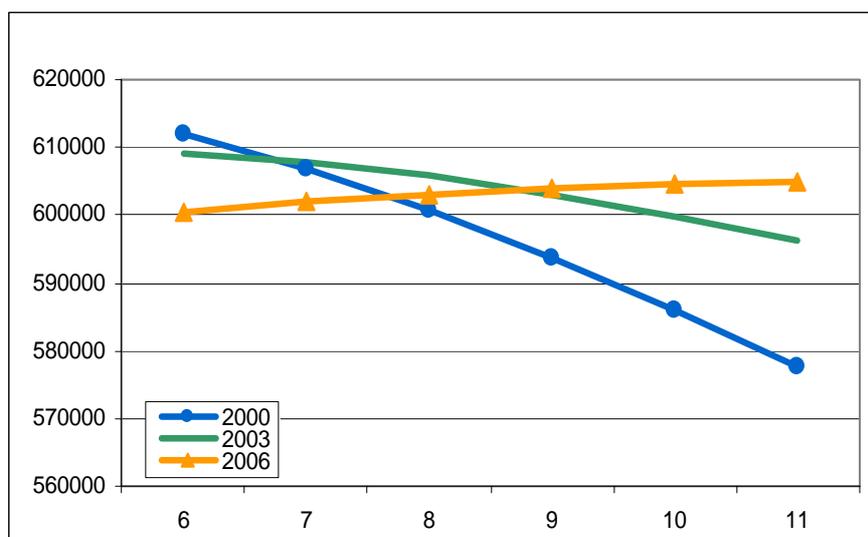
4.2. PROGRAMA 027: EDUCACIÓN PRIMARIA

4.2.1. 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 años⁶⁰ 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.

⁶⁰ Edades normativas correspondientes al nivel primario.

GRÁFICO 7. POBLACIÓN NACIONAL DE 6 A 11 AÑOS 2000 – 2006



Fuente: INEI. Boletín Demográfico N° 35

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.⁶¹

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 conexas con este aspecto, a la presencia de una extensa red de instituciones educativas (33 734) en aproximadamente 30 000 centros poblados⁶². 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 multigrado⁶³ (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.⁶⁴

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 .

⁶¹ Al respecto, ver Miranda, Liliana. "Estructura y Dinámica de la Matrícula..." En: MED 2002b.

⁶² 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)

⁶³ Aproximadamente el 90% de las instituciones educativas rurales de educación primaria son unidocentes o multigrado.

⁶⁴ Al respecto, ver World Bank (1999)

CUADRO 19. 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, 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

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 las instituciones educativas, 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.⁶⁵

4.2.2. 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 grados⁶⁶, 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.⁶⁷ 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

⁶⁵ 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.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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.

desnutrición⁶⁸ 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.⁶⁹

CUADRO 20. 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. Del mismo modo que la repetición, 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.

⁶⁸ 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).

⁶⁹ 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%.

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.⁷⁰

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.

4.2.3. 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.⁷¹ 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)

⁷⁰ 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.

⁷¹ 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).

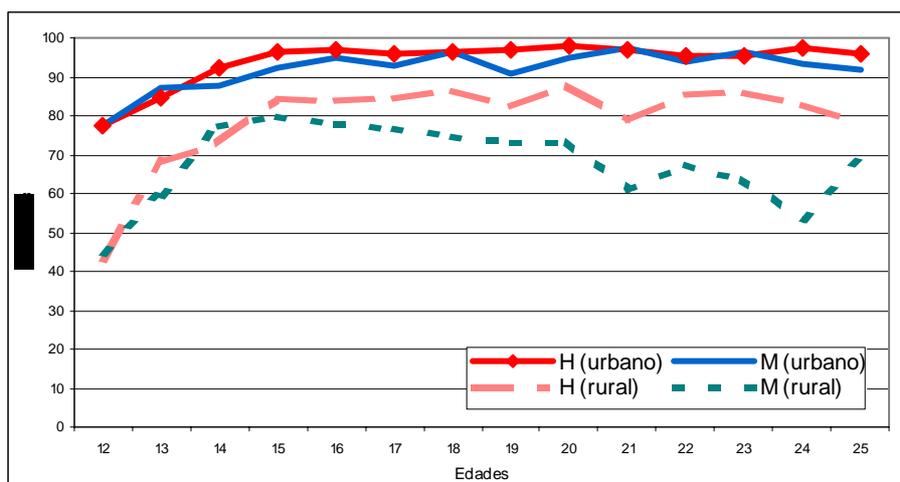
CUADRO 21. ÍNDICE GLOBAL DE ESCOLARIZACIÓN, 2001

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

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.⁷²

GRÁFICO 8. ÍNDICE GLOBAL DE ESCOLARIZACIÓN POR GÉNERO Y ÁREA, 2001



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

⁷² Al respecto ver: Guadalupe, César, *Brechas de género en la educación peruana actual*, Lima, MED 2002b

4.2.4. Educación Primaria en Áreas Rurales

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 instituciones educativas a nivel nacional. En el caso de las zonas rurales de difícil acceso, se ha cubierto la demanda educativa con instituciones educativas 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.

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 22. TASA DE EFICIENCIA INTERNA PARA PRIMARIA POR ÁREA

Eficiencia anual	Urbano	Rural
Aprobación	89,8	77,1
Desaprobación	5,5	11,9
Retiro	4,7	11,0

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

Por último, con relación a la conclusión de la educación primaria, 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.

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. 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.

4.2.5. 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 2001⁷³ 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 instituciones educativas 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), las instituciones educativas polidocentes multigrado y uni-docentes, 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.

CUADRO 23. SEXTO DE PRIMARIA: RENDIMIENTOS ESCOLARES EN COMUNICACIÓN INTEGRAL
(porcentaje de los estudiantes que domina la competencia)

Competencia	Nacional	Estatal	No Estatal	Género		Polidocentes			Multigrado*		
				M	F	Lima y Callao	Ciudades Grandes	Otros	Castellano	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 instituciones educativas 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.

⁷³ Esta parte del texto se basa en el documento MED 2002a.

CUADRO 24. SEXTO DE PRIMARIA: RENDIMIENTOS ESCOLARES EN LÓGICO MATEMÁTICA
(porcentaje de los estudiantes que logra la competencia)

Competencia	Nacional	Estatad	No Estadad	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.

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 instituciones educativas estatales y no estatales, entre instituciones educativas poli-docentes (predominantemente urbanos) e instituciones educativas 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.

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 escolar⁷⁴, 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.

4.2.6. Alfabetización⁷⁵

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,

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Es necesario considerar que dada la naturaleza de las encuestas ENAHO, 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.

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.

CUADRO 25. 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.

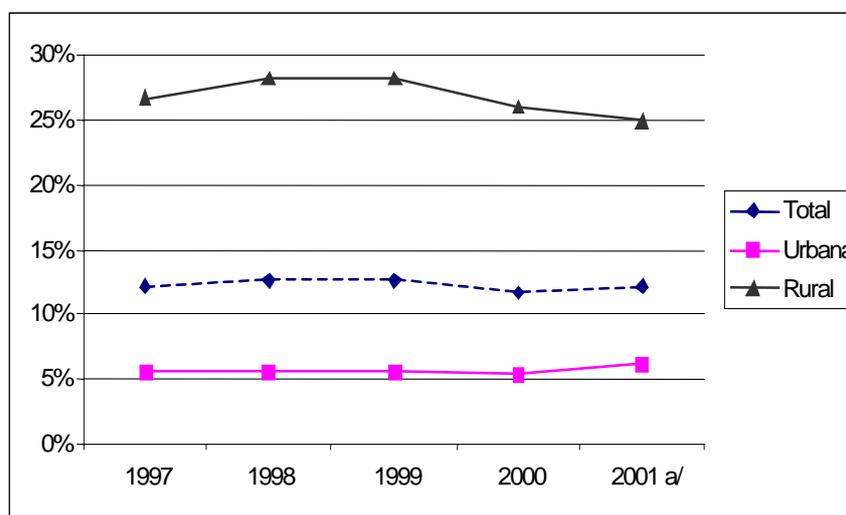
2/ Incluye San Martín, Pasco, Piura, Lambayeque, Ancash, Junín, La Libertad

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

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

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 analfabetos⁷⁶ con características singulares, sobre todo en las áreas urbano marginales.

GRÁFICO 9. TASA DE ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA, 1997-2001



Fuente: INEI.- Encuesta Nacional de Hogares - IV trimestre de 1997, 1998, 1999, 2000 y 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.

⁷⁶ 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.

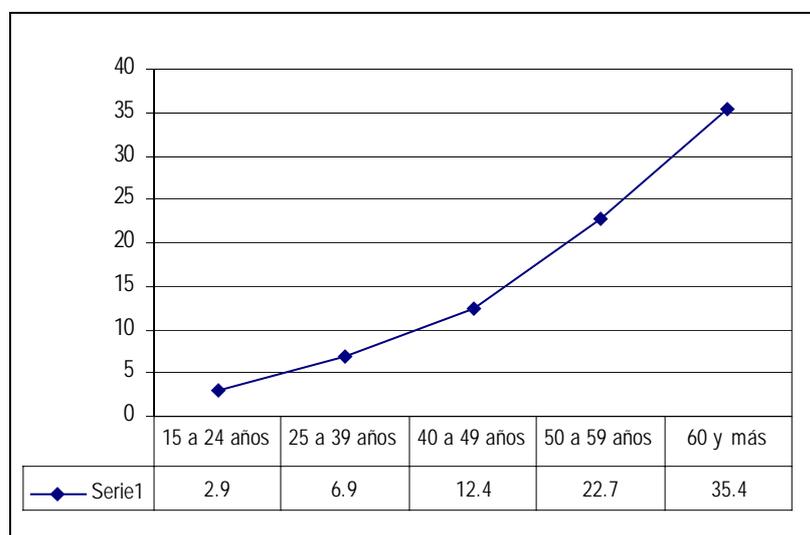
CUADRO 26. POBLACIÓN ANALFABETA POR SEXO

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.

GRÁFICO 10. TASA DE ANALFABETISMO POR GRUPO ETÁREO



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

Tal como se puede observar en el 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 crecimiento de la cobertura en primaria, se puede interpretar que el analfabetismo está en proceso de ser superado en el Perú.

4.2.7. Educación Primaria de Adultos

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; 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.

El servicio de educación primaria de adultos se ofrece a través de tres mecanismos: la forma escolarizada, ofrecida en las instituciones educativas estatales, los programas no escolarizados o PRONOE, y la modalidad de estudios independientes. Aparte de estas formas de educación primaria 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 primaria⁷⁷. Este nivel es impartido 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 anual⁷⁸.

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 encuentren en condiciones de inferioridad al postular a la educación superior. Para la educación primaria de adultos⁷⁹, 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 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 algunas instituciones educativas estatales autorizadas 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 todas las instituciones educativas que realizan educación de adultos están situadas 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.

⁷⁷ Ministerio de Educación – Unidad de Estadística e Informática Educativa

⁷⁸ Ministerio de Educación – Dirección Nacional de Adultos

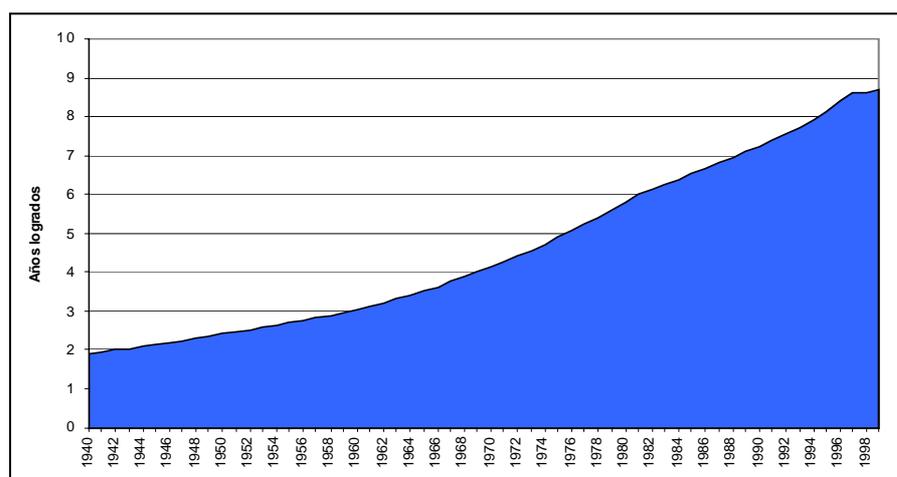
⁷⁹ Ministerio de Educación – Dirección Nacional de Adultos

4.3.PROGRAMA 028: EDUCACIÓN SECUNDARIA

4.3.1. 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).

GRÁFICO 11. AÑOS DE ESCOLARIDAD LOGRADOS POR LA POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS



FUENTE: MED 2001.

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).

CUADRO 27. 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.

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 instituciones educativas -concentradas, básicamente, en las zonas urbanas y los centros poblados mayores (62%, es decir, 5 712 instituciones educativas)-, 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).

⁸⁰ Edades normativas correspondientes al nivel secundario.

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

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 las instituciones educativas 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 28. 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, 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

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 (INEI, 2002).

4.3.2. 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.

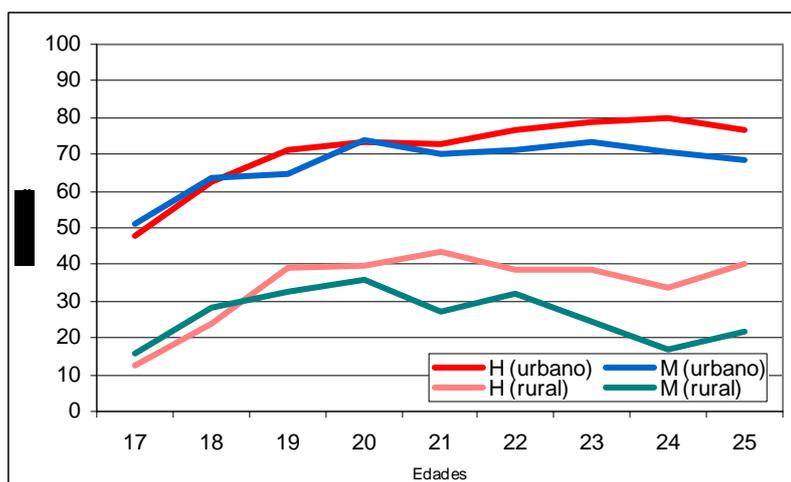
CUADRO 29. ÍNDICE GLOBAL DE ESCOLARIZACIÓN

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: INEI. 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).

GRÁFICO 12. ÍNDICE GLOBAL DE ESCOLARIZACIÓN POR GÉNERO Y ÁREA, 2001



4.3.3. Educación Secundaria en Áreas Rurales

En el caso de 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 las instituciones educativas 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.

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.

Los mismos 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 30. TASA DE EFICIENCIA INTERNA PARA SECUNDARIA POR ÁREA

Eficiencia anual	Urbano	Rural
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.

4.3.4. 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 íconos verbales donde sólo un 9,4% domina la competencia. El problema es más grave para los estudiantes de instituciones educativas 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, son los que tienen estudiantes con menores logros en todas las competencias.

CUADRO 31. 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%). Al mismo tiempo se pueden observar importantes diferencias a favor de los hombres y las instituciones educativas 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 32. 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.

4.3.5. 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, puede ser en parte explicado por la desaprobación de algún grado y/o el abandono temporal o permanente del sistema educativo. En el caso de la 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, las cuales van disminuyendo en forma constante 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 preocupantes que no sólo impiden la culminación oportuna sino que también disminuyen la probabilidad de culminación de los estudios básicos en general.

CUADRO 33. 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.

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.

Finalmente, se puede inferir que existen diferencias entre las instituciones educativas 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 institución educativa, 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%).

4.3.6. Educación Secundaria de Adultos

En el año 2000, se atendía a 277 226 alumnos en centros de educación de adultos estatales y no estatales. De ellos, 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 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.

En la secundaria de adultos, hasta el año 2002, el 97% de las instituciones educativas seguía planes que rigen desde 1983. En el 3% de instituciones educativas 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 la institución educativa 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.

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.

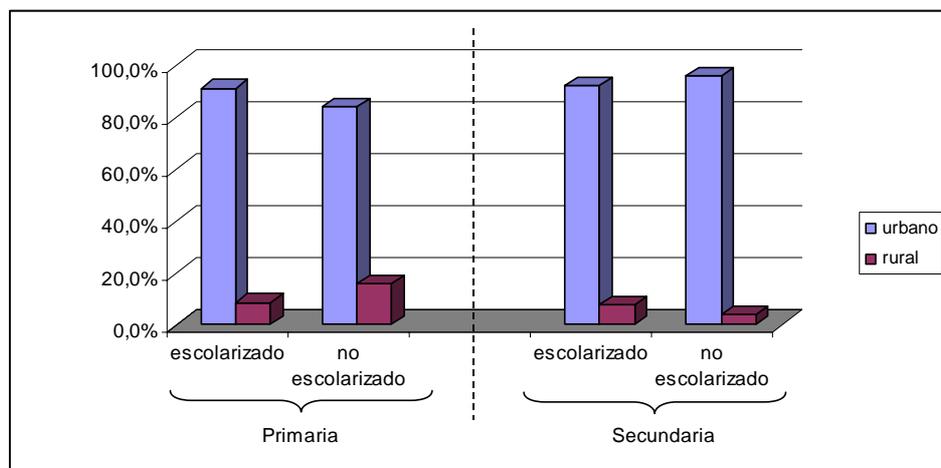
Por último, la inversión del Estado en educación de adultos es reducida. En el 2001 alcanzó S/. 37,5 millones para primaria y S/. 72,4 millones para secundaria, los cuales fueron destinados básicamente al pago de remuneraciones. Consecuentemente, las instituciones educativas no tienen suficiente disponibilidad 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 disponible⁸⁴.

⁸³ Ministerio de Educación – Dirección Nacional de Educación de Adultos

⁸⁴ 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

GRÁFICO 13. INSTITUCIONES EDUCATIVAS Y PROGRAMAS NO ESCOLARIZADOS DE EDUCACIÓN DE ADULTOS, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO Y ÁMBITO GEOGRÁFICO, 2001



Fuente: Ministerio de Educación Unidad de Estadística Educativa. 2001

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.

4.3.7. Implementación del Proyecto Huascarán

En el marco de brindar un servicio educativo con calidad, se constata que ésta requiere de un sistema que se encuentre al día con el desarrollo de nuevas tecnologías, y que gradualmente las incluya dentro de los procesos de enseñanza. Así, la tecnología ha adquirido cada vez una mayor relevancia al interior del debate educativo.

Actualmente, son muy limitadas las instituciones educativas que cuentan con el equipo informático necesario; en promedio, sólo el 7,4% de las instituciones educativas estatales cuenta con al menos una computadora, y tan sólo el 0,7% de los mismos tiene acceso a Internet.⁸⁵ Si se analiza el número de alumnos promedio por computadora, se observa importantes diferencias entre el área urbana y rural, así como entre las instituciones educativas públicas y privados. En este sentido, se encontró que, 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 institución educativa, 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.

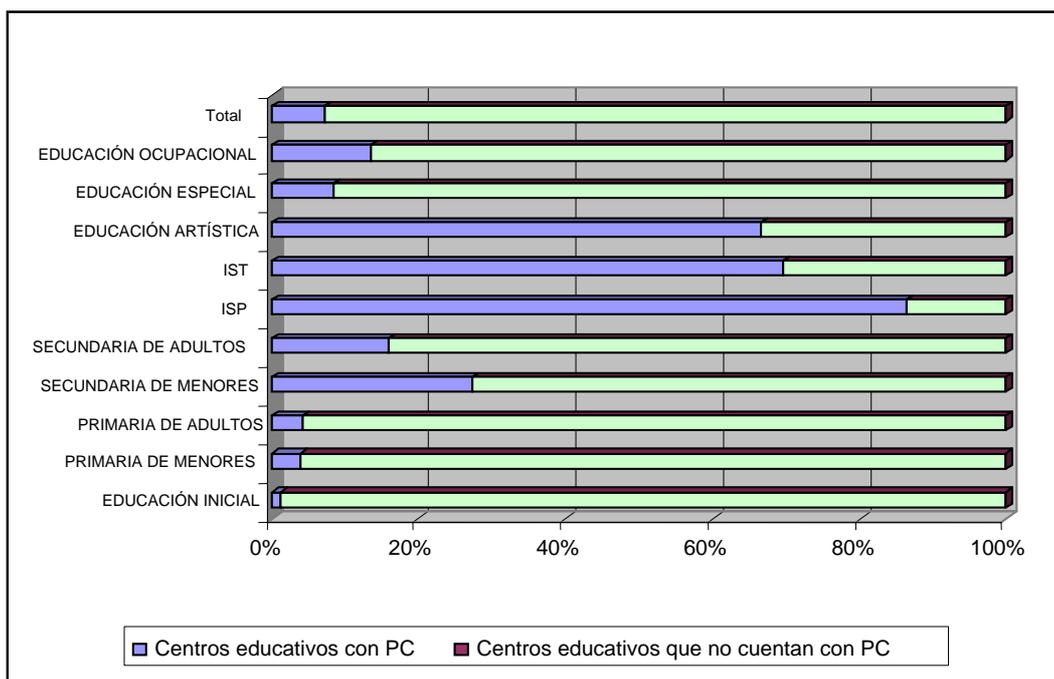
Una de las variables más importantes al momento de plantear estrategias relacionadas con la dotación de nuevas tecnologías de información, es la presencia de energía eléctrica en las instituciones educativas. Para el año 2000 existía un 43% de instituciones educativas que no contaban ni con energía eléctrica, ni computadoras, mientras que un 25% de instituciones educativas, a pesar de contar con energía eléctrica,

⁸⁵ 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.

no poseen ningún equipo informático. Cabe anotar que hubo un 10% de instituciones educativas que mencionaba contar con computadoras aún cuando señalaba no contar con energía eléctrica.⁸⁶

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 las instituciones educativas primarios cuentan con equipo de cómputo (instituciones educativas 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)⁸⁷.

GRÁFICO 14. PRESENCIA DE EQUIPOS DE CÓMPUTOS EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS ESTATALES, SEGÚN NIVEL Y MODALIDAD EDUCATIVA, 2000

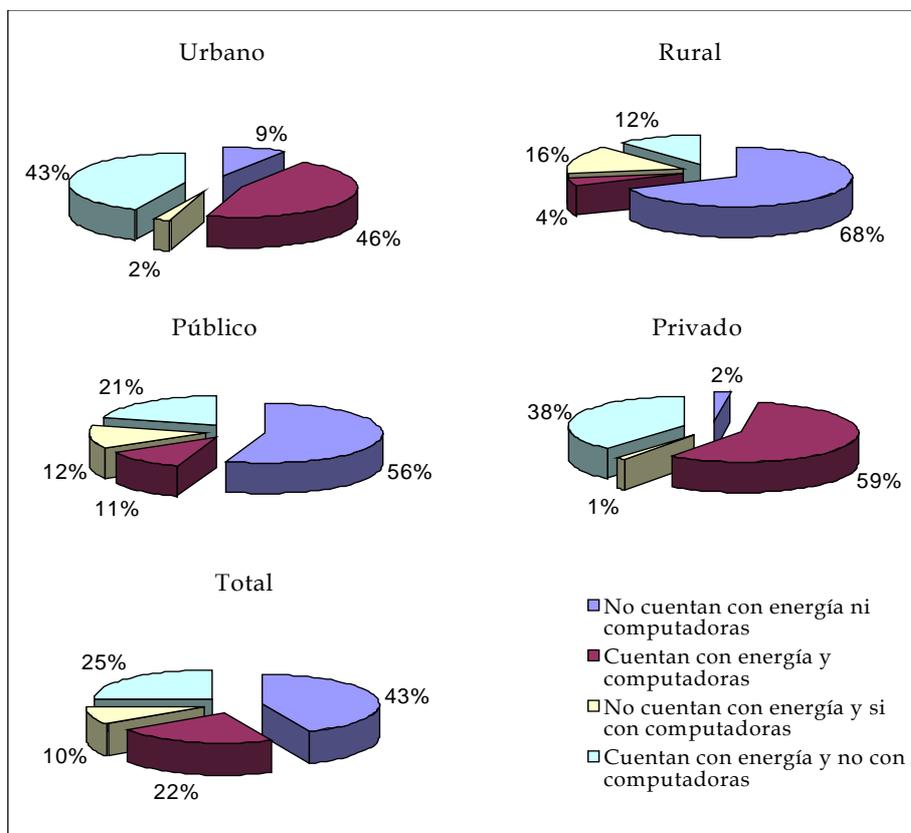


Fuente: Guadalupe, Cesar, *La educación peruana a inicios de nuevo siglo*, Programa Especial Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana- Ministerio de Educación, Documento de Trabajo No. 12, febrero del 2002.

⁸⁶ Nancy Cieza, Yesenia Puga, Ursula Sánchez. *Diagnóstico de la Educación en el Perú*. Presidencia del Consejo de Ministros – PCM. 2002

⁸⁷ Nancy Cieza, Yesenia Puga, Ursula Sánchez. *Diagnóstico de la Educación en el Perú*. Presidencia del Consejo de Ministros – PCM. 2002

GRÁFICO 15. PRESENCIA DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y COMPUTADORAS SEGÚN UBICACIÓN Y GESTIÓN DEL CENTRO EDUCATIVO, 2000



Fuente: PCM. Nancy Cieza, Yesenia Puga, Ursula Sánchez. *Diagnóstico de la Educación en el Perú. 2002*

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 instituciones educativas, mientras que en 1998 se alcanzó atender a 3 000 docentes, y 80 000 niños de 130 instituciones educativas 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 escuela⁸⁸.

⁸⁸ Publicado en la página web del Ministerio de Educación: www.minedu.gob.pe

El programa Huascarán tiene planeado llegar a un total de 5 520 instituciones educativas, al finalizar el quinto año de ejecución. Para fines del año 2002, se había incorporado al Programa Huascarán aproximadamente un total de 1 100 instituciones educativas, 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.

4.3.8. 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 34. 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 instituciones educativas públicas, el 0,8% del PBI, lo cual significa que las familias financiaron el 20% del gasto total en el sistema educativo público.

CUADRO 35. 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.

4.3.9. Formación Ocupacional

La realidad de la formación técnico-productiva en el Perú es crítica, dado que muchas de las instituciones educativas 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 educación secundaria con variante técnica (CVT), existen 1 851 centros que atienden 518 592 alumnos de ese nivel⁸⁹; y en formación ocupacional existen 1 820 instituciones educativas ocupacionales (CEO)⁹⁰ que atienden a una población beneficiaria de 235 284 estudiantes⁹¹.

Respecto a la oferta educativa en instituciones públicas y privadas de educación ocupacional, tenemos:

CUADRO 36. OFERTA EDUCATIVA EN EDUCACIÓN OCUPACIONAL

Nivel o Modalidad	Centros		Docentes		Alumnos		Oferta Educativa
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	
CEO	809	1 095	4 913	6 259	132 221	118 827	385 opciones
Total General	1 904		11 172		251 048		

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

4.4.PROGRAMA 029: EDUCACIÓN SUPERIOR

4.4.1.Superior No Universitaria

.Desarrollo de la Educación Técnica – IST

La realidad de la formación técnica y superior no universitaria en el Perú es crítica, dado que muchos de los Institutos Superiores Tecnológicos (IST) 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.

En el nivel de educación superior no universitaria, existen 906 institutos superiores tecnológicos que atienden 228 657 alumnos de educación técnica. 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 37. 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
Total General	842		17 504		302 268		

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%.

⁸⁹ Unidad de Formación Profesional Técnica – MED.

⁹⁰ 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.

⁹¹ Ministerio de Educación – Unidad de Estadística Educativa. Censo Nacional de Educación Técnica y Pedagógica 1997.

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 Piloto de Experimentación del Modelo de Educación Técnica y Formación Profesional⁹² 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.

Formación Magisterial – ISP

En nuestro país, la formación magisterial es ofrecida a través de las Facultades de Educación de las Universidades y los Institutos Superiores Pedagógicos (ISP). 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 veces⁹³. Actualmente, existen cerca de 470 instituciones formadoras, de las cuales 416 son ISP y 54 Facultades de Educación. Si bien es cierto 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 38. 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.

⁹² Convenio firmado el 23 de junio de 1999 entre el Ministerio de Educación del Perú (MED) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

⁹³ 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.

Asimismo, existen significativas diferencias en el gasto de las instituciones según la naturaleza de su gestión (pública o privada). Según Apoyo⁹⁴, 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 administrativo⁹⁵.

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 necesaria⁹⁶. El nivel exigido para la admisión a los centros de formación magisterial es bajo, incluso en las universidades, es menor comparado a otras profesiones.⁹⁷ 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 está 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.

El desmedido crecimiento de la oferta de formación magisterial ha generado un incremento sustancial en el número de nuevos docentes que busca 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 vegetativo⁹⁸. Sin embargo, las estadísticas muestran que entre Institutos Superiores Pedagógicos (ISP) y Universidades se estarían formando cerca de 30 mil nuevos docentes por año.

⁹⁴ *Ibid.* p. 16.

⁹⁵ 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.

⁹⁶ 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).

⁹⁷ 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).

⁹⁸ Chiroque, Sigfredo, *Perú 1995-2010, Crecimiento cuantitativo de maestros y alumnos*, Lima Instituto de Pedagogía Popular, 1996

CUADRO 39. DOCENTES, ESTIMADOS POR GESTIÓN, SEGÚN NIVELES Y MODALIDADES

Niveles y Modalidades	Docentes	Porcentaje
Total	413 268	100
- 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 las instituciones educativas omisos a Estadísticas Básicas

Fuente : MED. Unidad de Estadística Educativa 2002.

4.5. PROGRAMA 031: EDUCACIÓN ESPECIAL

4.5.1. 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 40. CENTROS Y PROGRAMAS DE ATENCIÓN EN EDUCACIÓN ESPECIAL

Tipo de Institución educativa 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 41. 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 CASP⁹⁹, 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 instituciones educativas especiales estatales a nivel nacional fue más de 23 000, mientras que aquellos atendidos en centros no estatales, fueron poco más de 5 000.

CUADRO 42. NÚMERO DE ALUMNOS ATENDIDOS A NIVEL NACIONAL

Gestión y Modalidad del Institución educativa Especial	Centros Educativos Especiales Estatales	Centros Educativos 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 las instituciones educativas 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 instituciones educativas estatales mientras que sólo un institución educativa no estatal brindaba este programa, lo cual se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO 43. 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.

⁹⁹ 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.

Respecto a las instituciones educativas piloto que desarrollan programas de fomento del talento, existe un total de 30 instituciones educativas 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 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.

PARTE V: MARCO ESTRATÉGICO

5.1. VISIÓN

Al 2015, se han consolidado las bases de una sociedad educadora bajo el liderazgo del Ministerio de Educación con la participación y vigilancia de la sociedad civil, para garantizar una educación integral, pertinente y de calidad que contribuya al desarrollo pleno de las personas a lo largo de su vida. El Ministerio de Educación dispone de un eficiente y eficaz capacidad de gobierno sectorial en el nivel central y descentralizado e instrumenta políticas que asegure a los niños y jóvenes de todo el país iguales oportunidades de acceso, permanencia y trato sin ninguna forma de discriminación, en un sistema educativo flexible, adecuado a las necesidades y exigencias de la diversidad y el logro de competencias básicas para que todas las personas se desenvuelvan social y laboralmente, tiendan a la creatividad e innovación, orienten su comportamiento por los valores democráticos, promuevan el desarrollo humano integral y sostenible la justicia social y la cultura de paz y ejerzan el derecho a aprender en forma continua y con autonomía. Se ha logrado un incremento sustantivo del financiamiento público y privado a la educación.

5.2. MISIÓN

Asegurar ofertas educativas pertinentes, de calidad, sustentados en el trabajo concertado con la sociedad civil y centradas en la formación integral de todos los peruanos, guiados con una perspectiva de interculturalidad, equidad, cohesión social y desarrollo humano sostenible, que permita formar personas capaces de desarrollar su identidad, autoestima y capacidades; e integrarse adecuada y críticamente a la sociedad, en armonía con su entorno.

5.3. ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES

- El logro de los objetivos del Plan Estratégico Institucional supone el desarrollo de un efectivo rol de gobierno del Ministerio de Educación, una mejora en la calidad, eficiencia y equidad del gasto, la movilización social e institucional del país y el fortalecimiento de los mecanismos de articulación entre el sector público y privado y entre el Estado y la Sociedad Civil a fin de lograr la continuidad de políticas, programas y proyectos estratégicos del Ministerio.
- Para dicho efecto, el MED culminará su proceso de reestructuración interna afianzando el desarrollo de las funciones normativas y reguladoras del sistema educativo, particularmente, en aspectos como la normatividad técnica sobre los servicios y recursos (acreditación de la calidad, formación de docentes, habilitación de Instituciones Educativas, infraestructura, mobiliario, medios pedagógicos, etc.), en la supervisión de las autoridades educativas a todo nivel, en el control del cumplimiento de las normas y regulaciones del sector y en la fiscalización de la ejecución de recursos presupuestarios asignados.
- En este sentido, a fin de cumplir con las normas referidas al calendario escolar, es importante continuar con la flexibilización del mismo, el cual ya se ha iniciado el presente año, así como con el incremento de horas de aprendizaje a través del adelanto del inicio de clases.
- Por otro lado, en el marco del proceso de descentralización y regionalización del país, se requiere mejorar la definición e implementar el cambio en los roles de los distintos niveles de gobierno en la educación nacional, de modo de ampliar los espacios de intervención a los municipios y desarrollar capacidades de gobierno en las Direcciones Regionales de Educación. Estos cambios suponen una transferencia ordenada de la gestión de recursos presupuestarios hacia las regiones y desde éstas hacia los gobiernos locales, lo que requerirá un amplio consenso institucional.

- En el marco de dicho proceso, la descentralización pedagógica es el componente esencial que permitirá ordenar la descentralización educativa de modo que los cambios organizacionales e institucionales no conspiran contra la calidad y operatividad de los servicios educativos. El MED prestará apoyo y asistencia técnica para el fortalecimiento de las capacidades y espacios de gestión de los Directores de Instituciones Educativas (contratación de personal, celebración de convenios), proceso que necesariamente deberá correr paralelo al desarrollo de la vigilancia social sobre la gestión educativa y con el mejoramiento de la capacidad de monitoreo de las autoridades educativas a nivel local. Corresponde a las autoridades nacionales fijar las normas y procedimientos técnicos y administrativos –y supervisar su cumplimiento- a fin de asegurar que la mayor autonomía de los directores de Instituciones Educativas no genere un manejo autocrático de los recursos educativos.
- Parte sustantiva de la estrategia institucional, es propiciar el desarrollo de sinergias y promover la complementación de servicios entre el sector público y privado, de modo que las experiencias en gestión institucional y desarrollos pedagógicos logrados por las escuelas privadas o públicas (introducción de nuevas tecnologías de comunicación, aprendizaje de idiomas, tutoría, dimensionamiento de aulas, módulos experimentales, etc.), potencie la operación de las escuelas públicas como instrumentos para el mejoramiento de la calidad.
- Una línea de intervención sustantiva del MED es el desarrollo y/o consolidación de nuevos instrumentos de gestión en el sector público tales como la aplicación del Sistema Único de Planillas (SUP) y el Sistema de Racionalización de Personal (NEXUS). Ambos instrumentos deben ofrecer una sólida base de información para la gestión del personal docente a nivel nacional, regional y local, el cual constituye más del 80% del gasto sectorial y está en directa relación con el gasto en pensiones que representa asimismo, alrededor del 8% del presupuesto sectorial. Esta estrategia es central para el logro de mejores condiciones remunerativas para el magisterio nacional y para el ordenamiento sectorial.
- La construcción de la viabilidad social y política del PEI requerirá promover y apoyar el desarrollo de mecanismos institucionales para la generación de consensos y acciones conjuntas entre el Estado y la Sociedad Civil. En el nivel político, buscando una efectiva y creciente participación de los agentes sectoriales en el marco del Acuerdo Nacional y en las mesas de concertación de lucha contra la pobreza, de modo que ahí se traten y se resuelvan algunas barreras de orden socio-político para la articulación de políticas y para flexibilizar la gestión de los recursos sectoriales.
- En el nivel institucional, se debe fortalecer los actuales mecanismos de coordinación entre las escuelas, institutos y universidades públicas y privadas, como parte de los esfuerzos estatales para regular el quehacer educativo a todo nivel y en consenso con las organizaciones educativas.
- La consolidación del Consejo Educativo Nacional es una estrategia esencial del MED que le hace al desarrollo y fortalecimiento del acuerdo político necesario para darle continuidad a la gestión sectorial en el largo plazo bajo una clara definición del Proyecto Educativo Nacional.
- Asimismo, el MED apoyará la consolidación de mecanismos como el Foro Educación para Todos, buscando la más amplia participación del sector público y privado, el cual debe extenderse y consolidarse a nivel de todas las regiones del país, atendiendo a la necesidad de mejorar el posicionamiento sectorial de la educación dentro de la política y gestión pública a todo nivel, así como lograr mayores recursos para el sector y la sostenibilidad de sus proyectos y programas.
- En el campo de la participación ciudadana los esfuerzos se orientarán a incrementar y consolidar los mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas de las autoridades públicas del sector a los ciudadanos, particularmente a los padres de familia. El MED fortalecerá los espacios de coordinación e información entre todos los agentes prestadores de servicios educativos con las autoridades educativas para revisar el cumplimiento de las normas, los problemas del sector y generar por esa vía las soluciones requeridas. Simultáneamente deberán ampliarse los instrumentos y promoverse

las prácticas de control y vigilancia ciudadana social en aspectos de gobierno sectorial, gestión del financiamiento y gestión de servicios.

5.4. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS GENERALES POR PROGRAMAS

5.4.1. PROGRAMA 026: EDUCACIÓN INICIAL

Fortalecer el desarrollo de una educación inicial de calidad bajo un enfoque de atención integral de los niños y niñas, de 0 a 5 años, tomando en cuenta la diversidad sociocultural, especialmente de aquellos y aquellas más vulnerables.

5.4.2. PROGRAMA 027: EDUCACIÓN PRIMARIA

Asegurar que todos los estudiantes, especialmente aquellos más vulnerables y desfavorecidos, concluyan una educación primaria de calidad, que considere los aprendizajes correspondientes al nivel y una formación en valores.

5.4.3. PROGRAMA 027: EDUCACIÓN SECUNDARIA

Brindar a los adolescentes y jóvenes una educación secundaria y técnico productiva de calidad, que satisfaga sus necesidades básicas de aprendizaje y formación en valores, que los prepare para la vida y el ejercicio de la ciudadanía.

5.4.4. PROGRAMA 028: EDUCACIÓN SUPERIOR

Mejorar la calidad de la educación superior para que se ajuste a las necesidades del país y aporte a su desarrollo.

5.4.5. PROGRAMA 031: EDUCACIÓN ESPECIAL

Mejorar la atención de las necesidades educativas de los niños, niñas y adolescentes con necesidades especiales asociadas a la discapacidad y por talento y superdotación, bajo el enfoque de educación inclusiva.

5.5. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARCIALES POR SUBPROGRAMAS

PROGRAMA 026: EDUCACIÓN INICIAL

Subprograma 0068: Cunas

Ampliar y mejorar la atención integral, de forma oportuna, de niños y niñas menores de tres años, en coordinación con otros actores sociales y sectores del Estado.

Subprograma 0069: Jardines

Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación de niños y niñas de tres a cinco años, con la participación de la comunidad educativa y el Estado, considerando la diversidad sociocultural.

PROGRAMA 027: EDUCACIÓN PRIMARIA

Subprograma 0071: Enseñanza Primaria

Mejorar la calidad de la educación primaria, promoviendo una formación integral que desarrolle en las niñas y niños valores, actitudes, habilidades sociales y habilidades básicas de resolución de problemas, lectura, escritura y operaciones aritméticas.

Subprograma 0073: Erradicación del Analfabetismo

Disminuir la tasa de analfabetismo.

PROGRAMA 028: EDUCACIÓN SECUNDARIA**Subprograma 0074: Formación General**

Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación secundaria para que los adolescentes y jóvenes alcancen una formación integral que comprenda la consecución de logros de aprendizaje y una sólida formación en valores.

Subprograma 0075: Formación Ocupacional

Lograr una formación técnico-productiva y superior no universitaria de calidad, acorde con los requerimientos del sector productivo y el desarrollo nacional, que permita a los egresados integrarse con éxito al mercado laboral.

PROGRAMA 029: EDUCACIÓN SUPERIOR**Subprograma 0078: Superior No Universitaria**

Consolidar a las Instituciones Educativas de Educación Superior como centros de estudios e investigación de calidad, donde se formen profesionales capaces de plantear propuestas y generar cambios que aporten al desarrollo del país.

PROGRAMA 031: EDUCACIÓN ESPECIAL**Subprograma 0082: Educación Compensatoria**

Integrar progresivamente a los niños, niñas y adolescentes de educación especial a la educación inicial, básica regular y ocupacional, de acuerdo con una evaluación de sus potencialidades y capacidades.

5.6. ACTIVIDADES Y PROYECTOS PRIORITARIOS

Actividad 1.00188 : Desarrollo de la Educación para niños de 0 a 3 años.
Actividad 1.00189 : Desarrollo de la Educación Pre-Escolar.
Actividad 1.00191: Desarrollo de la Educación Primaria de Adultos.
Actividad 1.00192: Desarrollo de la Educación Primaria de Menores.
Actividad 1.00758: Educación Rural.
Actividad 1.00759: Implementación del Proyecto Huascarán.
Actividad 1.00022: Alfabetización.
Actividad 1.00194 : Desarrollo de la Educación Secundaria de Adultos.
Actividad 1.00195: Desarrollo de la Educación Secundaria de Menores.
Actividad 1.00187 : Desarrollo de la Educación Laboral y Técnica.
Actividad 1.00197: Desarrollo de la Educación Técnica.
Actividad 1.00200 : Desarrollo de la Formación de Artistas.
Actividad 1.00201 : Desarrollo de la Formación de Docentes.
Actividad 1.00186 : Desarrollo de la Educación Especial.
Proyecto 2.16958: Educación en Áreas Rurales.
Proyecto 2.00731: Primera Fase del Programa Especial de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Actividad: acciones necesarias, programadas y ejecutadas, en un proyecto que buscan obtener, a partir de un conjunto de insumos o recursos, los componentes y el producto del proyecto en un período determinado.

Beneficiarios: población objetivo hacia la cual se orienta un proyecto, programa o plan.

Beneficio: impacto positivo generado por un proyecto, programa o plan.

Componente: resultado específico de una o varias actividades, que en su conjunto pueden conformar proyecto o programa.

Costo: Recursos necesarios para la realización de un proyecto, programa o plan. Dentro de los costos se incluyen los impactos negativos que un proyecto pueda generar sobre la población afectada.

Efectividad: relación entre los recursos sacrificados y el impacto obtenido por un proyecto, programa o plan. La mayor efectividad se alcanza al hacer un uso óptimo de los recursos disponibles, alcanzando los impactos esperados de la inversión. El término efectividad incorpora los conceptos tanto de eficiencia como de eficacia.

Eficacia: relación entre los productos y los impactos obtenidos por un proyecto, programa o plan. La eficacia permite establecer el grado en que los productos de la inversión permiten obtener los impactos esperados. La eficacia se consigue al concentrar los esfuerzos de un proyecto, programa o plan en los recursos, las actividades, los componentes y los productos que realmente deban llevarse a cabo para el cumplimiento de los objetivos formulados.

Eficiencia: relación entre el sacrificio de recursos y el número de unidades de producto de un proyecto, programa o plan. La mayor eficiencia se alcanza al hacer un uso óptimo de los recursos disponibles, alcanzando los productos esperados de la inversión.

Estrategias: cursos de acción determinados, caminos definidos para obtener los resultados esperados, llamados por lo general objetivos estratégicos.

Factores externos: condiciones o eventos externos sobre los cuales se tiene poco o ningún control y que pueden afectar de alguna forma el desarrollo de un plan, programa o proyecto.

Fuentes de Financiación: hace relación a los aportes destinados para la ejecución del proyecto, provenientes del presupuesto nacional (tesoro público), de un Fondo de Cofinanciación, de la comunidad, de un crédito, o de una entidad local o regional.

Impacto: cambio logrado en la situación de la población como resultado del producto de un proyecto. Se trata del nivel más elevado de resultado o de la finalidad última del ciclo de maduración de un proyecto, cuando se genera la totalidad de los beneficios previstos en su operación.

Indicador: relación entre variables específicas que permite expresar los resultados asociados con los productos o impactos esperados de un proyecto, programa, estrategia u objetivos, y medirlos a través de las metas.

Inversión: etapa en la cual se realiza la construcción y demás actividades para el montaje de un proyecto. En algunos casos, la etapa de inversión puede realizarse simultáneamente con la etapa de operación.

Meta: magnitud del indicador que permite cuantificar o dimensionar los componentes, productos e impactos de un proyecto, programa o plan. Su medición debe hacerse en términos de tiempo, cantidad y, si es posible, calidad.

Medios de verificación: Son las fuentes que proveerán la información necesaria a través de la cual se calcularán los indicadores propuestos, para determinar si se han alcanzado las metas planteadas.

Objetivo: enunciado de un estado deseado hacia el cual un proyecto, programa o plan está dirigido. Por lo tanto, se debe formular en términos de cambio en la situación de una población. El objetivo determina la orientación que se le debe dar a las actividades, componentes y productos de un proyecto.

Objetivo General: enunciado que orienta de manera global el diseño del plan. Este debe formularse en términos de cambios esperados en la situación general de la población.

Objetivos Específicos: enunciados que desagregan un objetivo general.

Plan de Desarrollo: análisis de la problemática económica, social y ambiental -a nivel nacional, departamental o municipal- a partir del cual se define una estrategia de solución a seguir a mediano o largo plazo. Esta estrategia incluye la definición de: los objetivos y metas del plan; las políticas generales y sectoriales; los principales programas de gobierno; y el plan de inversiones para el período analizado.

Población Afectada: conjunto de personas o elementos sobre los cuales se ha detectado la presencia de un problema o necesidad. Es decir, los agentes que están recibiendo los principales efectos del problema o necesidad.

Población Objetivo: grupo o grupos a los cuales se les pretende solucionar el problema o necesidad a través de un plan, programa o proyecto. Esta población hace parte de la población afectada; sin embargo, no siempre es igual, ya que estos son los individuos que son directamente beneficiados por el proyecto.

Producto: resultado concreto que los componentes deben generar para alcanzar su objetivo más inmediato. El producto constituye el primer nivel de resultados dentro el ciclo de maduración de un proyecto, cuando se terminan los componentes. Los productos pueden ser: bienes, servicios, cambios en calidad, cambios de eficiencia en producción, etc.

Programa: estrategia de acción cuyas directrices determinan los medios que articulados gerencialmente permiten dar una solución integral a los problemas. Como estrategia, un programa contiene los objetivos y metas, el conjunto de proyectos elegibles y el plan de inversiones. Los programas se definen en términos de objetivos de carácter multisectorial.

Proyecto: unidad operacional que vincula recursos, actividades y componentes durante un período determinado y con una ubicación definida para resolver problemas o necesidades de la población. Los proyectos son las unidades a través de la cual se materializan y ejecutan los planes y programas.

Resultado: cambio real logrado expresado a través de los productos o impactos generados por un proyecto, programa o plan.

Vida Útil del proyecto: período de tiempo en el cual el proyecto genera todos los beneficios para los cuales fue concebido. Corresponde generalmente a la etapa de operación del proyecto.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcázar, Lorena (et al) (2001). *Oferta y demanda de formación docente en el Perú*. Documento de trabajo No. 7 presentado por el Programa Especial de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP). Lima
- Braslavsky, Cecilia (2000). *La Educación Secundaria en América Latina. Prioridad de la Agenda 2000*. En: <http://www.iipe-buenosaires.org.ar/pdfs/EFA2000.pdf>
- Bello E, Manuel (2001). *Propuestas para el mejoramiento de la educación básica pública en el período 2001-2006, Carta de navegación*. Lima. En: <http://www.cartadenavegacion.com>
- Benavides, Martín et al (2002) *Factores asociados al rendimiento en matemáticas (Lógico Matemática)*. Documento borrador. Ministerio de Educación. Unidad de Medición de la Calidad Educativa. En: www.minedu.gob.pe/mediciondelacalidad/2003/pdfs_nac/inf06_factores_asociados_rendimiento2001.pdf
- CEPAL (1997) *Panorama Social de América Latina*.
- Chiroque, Sigfredo (1996). *Perú 1995-2010, Crecimiento cuantitativo de maestros y alumnos*. Instituto de Pedagogía Popular. Lima
- Díaz, Hugo (et al) (2000). *La carrera del maestro en el Perú: Factores institucionales, incentivos económicos y desempeño*. Documento de Trabajo 32. GRADE. Lima
- Escobar, Nery (2002). *Un proyecto de formación docente hecho al andar*. Lima.
- Espinoza, Giuliana y Torreblanca, Alberto (2003). *Resultados de las Pruebas de Comunicación y Matemática de la Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil 2001*. Ministerio de Educación. Unidad de Medición de la Calidad Educativa. En: http://www.minedu.gob.pe/mediciondelacalidad/2003/pdfs_nac/result_pruebas_commat.pdf
- Herrera, Javier (2002) *La Pobreza en el Perú 2001. Una visión departamental*. INEI. Lima.
- Instituto Cuanto. *Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida ENNIV 2000*, Lima 2000.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – Dirección Técnica de Indicadores Sociales (2002) *Condiciones de Vida en los Departamentos del Perú, 2001*. Lima.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, Perú: *Compendio Estadístico 2001*, Lima 2001.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Encuesta Demográfica de Salud Familiar ENDES 2000*.
- Macedo, Beatriz (et al) *En Búsqueda de Equidad en la Educación Secundaria*. En: http://www.unesco.cl/pdf/programa/equidad_secundaria.pdf
- Ministerio de Educación (2003) *Proyecto de Educación en Áreas Rurales. Estudio de Factibilidad*.
- Ministerio de Educación – Unidad de Medición de la Calidad Educativa (2002) *El Panorama Educativo*. mimeo (documento borrador)
- Ministerio de Educación – Programa Especial Mejoramiento de la Calidad de la Educación (MECEP) (2002b) *La Educación Peruana a inicios del Nuevo Siglo*. Documento de trabajo n° 12. Lima.

Ministerio de Educación - Oficina de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa, Comisión Nacional Peruana de Cooperación con la UNESCO (2001) *El Desarrollo de la Educación*. Lima.

Ministerio de Educación – Programa Especial Mejoramiento de la Calidad de la Educación (MECEP) (2001) *La Escuela Rural. Modalidad y Prioridades de Intervención*. Documento de trabajo n° 2. Lima.

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.

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, *Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAI)*, Lima, Abril 2002.

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, *Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores 2002-2006*, Lima 2002.

Proyecto Regional de Indicadores – PRIE – Cumbre de las Américas (2002). *Panorama Educativo de las Américas. Informe Regional*. Santiago.

Rivero, José (2002). *Estudio sobre revalorización de la carrera magisterial en el Perú*. Parte I. Lima

Sánchez Moreno, Guillermo (et al) (1997). *Gestión Educativa*. Foro Educativo. Lima

Torres, Rosa María (1995) *Repetición Escolar: ¿falla del alumno o falla del sistema?* En: <http://www.mec.es/cide/rieme/documentos/torres/torres1995re.pdf>

World Bank (1999) Peru. *Education at a Crossroads: challenges and opportunities for the 21st Century*. Report 19066-PE, dos volúmenes. Washington DC.

ANEXOS
