



**MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

**PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL  
2001 – 2005  
PLIEGO 010 – MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

**LIMA, JULIO 2000**

# INDICE

1. PRESENTACIÓN	4
2. SITUACIÓN INSTITUCIONAL	5
2.1. MARCO LEGAL	5
2.2. BREVE RESEÑA HISTÓRICA	5
2.3. FINES Y OBJETIVOS	7
3. MISION	8
4. VISION	8
5. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL	9
5.1. EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA EDUCACIÓN	11
5.1.1. Escolaridad y escolarización	12
5.1.2. Equidad	16
5.1.3. Maestros	21
• Características de los estudiantes y la formación docente	21
• Calificación y condición laboral	22
Distribución de las calificaciones de los maestros	22
Condiciones laborales	23
Régimen laboral	23
• Condiciones de servicio y compensación	24
5.2. GESTIÓN INSTITUCIONAL	26
5.2.1. Ministerio de Educación	26
5.2.2. Órganos intermedios	27
5.2.3. Centros educativos	29
5.3. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN	29
5.3.1. Gasto total en educación, PBI y gasto público total	29
5.3.2. Estructura del gasto público en educación	30
• Gasto público corriente en educación por niveles educativos	30
• Gasto por alumno	31
• Gasto de capital en educación	33
5.3.3. Gasto total de las familias en educación	33
5.3.4. Conclusiones	36
6. ANÁLISIS FODA	37
6.1. MACROAMBIENTE	37
6.2. MICROAMBIENTE	38
7. OBJETIVOS Y METAS ESTRATÉGICOS	38
7.1. PRIORIDADES INSTITUCIONALES	38
7.2. LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y DE ACCIÓN	39
7.2.1. Sostenibilidad de los programas de mejoramiento de calidad educativa	39
7.2.2. Modernización de la gestión administrativa	40
7.2.3. Mejoramiento de la gestión de recursos humanos	40
7.2.4. Mejoramiento de la calidad y equidad en la distribución del servicio educativo	40

7.2.5. Prevención integral	40
7.3. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	40
7.4. METAS ESTRATÉGICAS	41
7.4.1. Educación inicial	41
7.4.2. Educación primaria	42
7.4.3. Educación secundaria	43
7.4.4. Bachillerato	44
7.4.5. Formación técnica profesional	45
7.4.6. Formación docente	45
7.4.7. Educación rural	47
7.5. INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DE DESEMPEÑO	49
7.5.1. Cuestiones preliminares	49
7.5.2. Indicadores de resultados	49
• Indicadores de escolaridad y cobertura	49
Escolaridad	49
Escolarización	50
Indicadores sobre eficiencia interna y extraedad	51
• Indicadores de calidad	52
Indicadores de desempeño o logro	52

## **1. PRESENTACIÓN**

El Ministerio de Educación tiene como objetivo promover el desarrollo de la persona y garantizar la formación integral y permanente del educando en el marco del respeto de los derechos humanos. Para el logro de estos objetivos, en el quinquenio 1996-2000 se dio inicio a un proceso de mejoramiento de la calidad educativa y de reestructuración de la administración del servicio educativo, con el fin de promover una educación de calidad en los centros educativos públicos, el incremento de la cobertura, especialmente en los niveles de inicial y secundaria y la equidad en el acceso a la educación, sobre todo en los ámbitos rural y urbano marginal, orientando el esfuerzo del Estado a lograr que la educación de calidad llegue a todos los peruanos y a mejorar los mecanismos de gestión del sistema educativo.

Es necesario señalar que a inicios de los 90, la escolaridad obligatoria en el Perú consistía en los 6 años correspondientes a la educación primaria normativamente dirigida a niños de 6 a 11 años, conforme se establecía en la Constitución aprobada en 1979. En 1993, el Congreso Constituyente incluyó en el nuevo texto constitucional la extensión de la obligatoriedad a los niveles de inicial y secundaria. Esta formulación quedó sancionada en el mismo año, cuando la Constitución entró en vigencia luego de su aprobación a través del referéndum.

El Ministerio de Educación orienta su acción a asegurar el mandato constitucional, para lo cual se ha establecido un procedimiento progresivo de ampliación de la cobertura de la educación inicial empezando por los niños de 5 años, para luego extenderla a los niños de 4 y 3 años; asimismo, se está debatiendo una propuesta de modificación de toda la estructura del sistema, que llevaría a la fusión de la educación primaria y secundaria en un solo nivel básico de 10 años de duración. De esta forma, el período de escolaridad obligatoria en el Perú ha sido prácticamente duplicado a lo largo de la década.

Esta medida expresa los niveles de escolaridad que efectivamente tiende a alcanzar la población. Para 1981 el promedio nacional de escolaridad llegaba a los seis años, mientras que para 1997 este indicador se aproximaba a los 9 años.

Conforme lo establece el reglamento de organización y funciones del Ministerio de Educación, aprobado por Decreto Supremo N° 002-96-ED, del 2 de marzo de 1996, corresponde a la Unidad de Presupuesto de la Oficina de Administración, “cumplir las normas emanadas por el órgano rector del sistema presupuestal”, así como “formular el proyecto de presupuesto del pliego, en coordinación con la Oficina de Planificación Estratégica y Medición de Calidad Educativa” (art. 18, a). En cumplimiento de la normatividad vigente, se ha elaborado el presente documento.

El Plan Estratégico Institucional 2001 - 2005 del Ministerio de Educación es una herramienta importante dentro del proceso de planificación de la política educativa y un instrumento para la adecuada asignación de los recursos, al vincular los objetivos de corto y mediano plazo con los escenarios de programación presupuestal. Permite asimismo contar con una visión integral y coordinada de la política educativa, determinando el impacto que podrían tener eventuales restricciones o modificaciones presupuestales sobre el cumplimiento de las metas definidas en los planes anuales de desarrollo educativo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución Directoral N° 001-2000-EF/65.01, emitida por la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros del Ministerio de Economía y Finanzas, la Oficina de Planificación Estratégica y Medición de Calidad Educativa del Ministerio de Educación ha elaborado una propuesta de Plan Estratégico Sectorial Multianual 2001-2005 (PESEM 2001-2005). Los lineamientos de política y orientaciones generales de carácter sectorial han sido recogidos en dicho documento y utilizados en la formulación del Plan Estratégico Institucional 2001-2005 del

## **2. SITUACIÓN INSTITUCIONAL**

### **2.1. MARCO LEGAL**

- **Constitución Política del Perú**, promulgada en 1993.
- **Ley General de Educación**, expedida por la Ley N° 23384, del 20 de mayo de 1982.
- **Ley Orgánica del Ministerio de Educación**, expedida por el Decreto-Ley N° 25762, del 12 de octubre de 1992 y modificada en su artículo 11° por la Ley N° 26510, del 21 de julio de 1995.
- **Ley del Profesorado**, expedida por la Ley N° 24029, del 15 de diciembre de 1984.
- **Ley de los Centros Educativos Privados**, expedida por la Ley N° 26549, del 30 de noviembre de 1995.
- **Ley de Promoción de la Inversión en la Educación**, expedida por Decreto Legislativo N° 882, del 8 de noviembre de 1996.
- **Ley de Gestión Presupuestaria del Estado**, expedida por la Ley N° 27209, del 2 de diciembre de 1999.
- **Reglamento de la Ley del Profesorado**, aprobado por el Decreto Supremo N° 31-85-ED, del 3 de mayo de 1985, y modificado mediante el Decreto Supremo N° 19-90-ED, del 29 de julio de 1990.
- **Organización interna del Ministerio de Educación**, aprobada por el Decreto Supremo N° 51-95-ED, del 21 de octubre de 1995.
- **Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación**, aprobado por el Decreto Supremo N° 002-96-ED, del 2 de marzo de 1996.
- **Reglamento de Centros y Programas Educativos Privados**, aprobado por el Decreto Supremo N° 001-96-ED, del 30 de enero de 1996.
- **Reglamento sobre la Participación de los Padres de Familia en el Proceso Educativo Desarrollado en los Centros Educativos Públicos**, aprobado por el Decreto Supremo N° 020-98-ED, del 10 de noviembre de 1998.
- **Normas para la Gestión y Desarrollo de Actividades en los Centros y Programas Educativos**, aprobadas por la Resolución Ministerial N° 016-96-ED, del 3 de marzo de 1996.
- **Constitución y composición de la Comisión del Plan Piloto de Implementación del Bachillerato**, aprobadas por las resoluciones ministeriales N° 290-98-ED y N° 290-98-ED, del 8 de abril de 1998.
- **Constitución y composición de la Comisión del Plan Piloto del Proyecto de Educación a Distancia**, aprobada por la Resolución Ministerial N° 573-98-ED, del 18 de setiembre de 1998.

### **2.2. BREVE RESEÑA HISTÓRICA**

El 4 de Febrero de 1837, durante el gobierno del Presidente don Andrés de Santa Cruz, se creó el Ministerio de Educación, con el título de Ministerio de Instrucción Pública, Beneficencia y Negocios Eclesiásticos.

A mediados del siglo XIX, el presidente de la República, General Ramón Castilla, promulgó el primer Reglamento de Educación, en el que se estableció la separación entre la educación pública y privada, al mismo tiempo que se establece el profesorado como carrera pública.

Algunos hitos adicionales dentro de la historia del Ministerio de Educación:

---

Ministerio de Educación, de acuerdo con lo dispuesto en el Instructivo N° 001-2000-EF/76.01, aprobado por Resolución Directoral N° 009-2000-EF/76.01, emitida por la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

- Durante el régimen del Presidente de la República, General Don Mariano Ignacio Prado, se reglamenta en 1866 la educación superior y se establece escuelas dominicales gratuitas.
- Con Don José Balta en 1870, se instala escuelas gratuitas en las capitales de distritos.
- Con Manuel Pardo en 1872 y en adelante, se da gran impulso a la educación, creándose las escuelas de agricultura, ingeniería, industria y bellas artes.
- Mas tarde, durante el segundo gobierno de Don Mariano Ignacio Prado se organiza en 1876-1877 las escuelas normales de mujeres y de varones.
- Al iniciarse el siglo XX, con Eduardo López de Romaña, se da la Ley Orgánica de Instrucción Pública, en la que se incluye el Consejo Superior de Instrucción y se establece las primeras escuelas fiscales.
- Durante los sucesivos gobiernos, la legislación del sector educación sufre muchas transformaciones. Por ejemplo, en 1907, durante el Gobierno de Pardo y Barreda, se establece la instrucción secundaria en cinco años.
- En 1935, bajo el gobierno del Mariscal Oscar R. Benavides, se crea el Ministerio de Justicia y Culto, áreas que se desligan del Ministerio de Educación.
- En 1941, bajo el gobierno de Manuel Prado y Ugarteche, se establece el Día del Maestro.
- Durante el régimen del General Manuel Odría, entre los años 1948 y 1953, se construye el edificio del Parque Universitario, se crea el sistema de Palmas Magisteriales y se construye colegios nacionales y unidades escolares para hombres y mujeres, así como cuatro colegios militares.
- En 1971, se crea el Instituto Nacional de Cultura, como organismo público descentralizado .
- En la década del 70, se ensaya un complejo y avanzado proyecto de reforma educativa, que da origen a una abundante y moderna normatividad. Se da gran impulso a la educación inicial y a partir de los años 80, también al desarrollo de la educación superior.
- De 1980 a 1985, durante el segundo gobierno del Presidente Fernando Belaúnde Terry, se establece el llamado quinquenio de la educación y se da una nueva ley del profesorado y su reglamento.
- Con la promulgación de la Ley de Bases de la Regionalización, promulgada por la Ley N° 24650, del 19 de marzo de 1997, se dio inicio a un proceso de desconcentración administrativa, mediante la cual, a partir de 1992, se transfiere las direcciones de educación y unidades de servicios educativos de todo el país, con la excepción del ámbito del departamento de Lima y la provincia constitucional del Callao a los consejos transitorios de administración regional<sup>2</sup>, en calidad de órganos desconcentrados, responsables de la administración y apoyo técnico pedagógico a los centros y programas educativos.
- En 1991, se declara en reorganización todas las entidades del Sector Público y se inicia la racionalización del personal docente y administrativo del Ministerio de Educación.
- En 1992, se transfiere el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa (INIED) al Ministerio de la Presidencia y se promulga la nueva Ley Orgánica del Ministerio de Educación.
- A partir de 1995, con el apoyo financiero de los organismos multilaterales de desarrollo, se da inicio al programa de mejoramiento de calidad de la educación peruana. En 1996, con el aporte del Banco Mundial, se inicia el Programa para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria, y en 1997, con el aporte del Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa para el Mejoramiento de la

---

<sup>2</sup> En 1998, se disuelve las doce regiones existentes y se constituye 23 consejos transitorios de administración regional.

Calidad de la Educación en los Niveles Primaria, Secundaria y de Educación para el Trabajo.

- Actualmente, el Ministerio de Educación, como órgano rector del sector educación, es la institución más grande del país, pues atiende anualmente 6,6 millones de alumnos en el sistema público, tiene una planilla de 268 mil docentes y dirige 45,6 mil centros educativos públicos y 17 mil programas no escolarizados que dependen directamente del Estado.

### 2.3. FINES Y OBJETIVOS

El Ministerio de Educación tiene entre sus funciones principales formular las políticas nacionales sobre educación, a partir de las cuales ejerce sus atribuciones normativas sobre todo el sector y garantiza su cumplimiento mediante una adecuada supervisión.

En una concepción moderna de estado, el Ministerio de Educación está dirigido a la satisfacción de cuatro órdenes de necesidades:

- **Normatividad**, de alcance nacional para la educación pública y privada, en todos sus niveles y modalidades, y en coordinación intersectorial cuando se requiere<sup>3</sup>.
- **Gestión de la educación pública**, de alcance nacional, pero circunscrita a una gerencia del servicio público, y que debe regirse por lo menos por los estándares de calidad que el ámbito normativo exige al servicio educativo privado<sup>4</sup>.
- **Supervisión del sistema público y privado**, para mejorar la transparencia de los procesos, fortalecer la calidad de la demanda e informar a la sociedad de los resultados<sup>5</sup>.
- **Promoción del desarrollo cultural y científico-tecnológico**, de alcance nacional público y privado, en particular dirigido a la educación superior, y eminentemente intersectorial<sup>6</sup>.

Conforme se establece en su ley orgánica, 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.

El Ministerio de Educación centraliza las actividades que corresponden a las políticas a su cargo y ejecuta las acciones que son de su competencia. En lo que corresponde, el Ministerio de Educación mantiene coordinación permanente con las autoridades regionales y municipales.

Las siguientes son atribuciones específicas que la ley asigna al Ministerio de Educación:

---

<sup>3</sup> "La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. (Constitución Política del Estado, Capítulo II, "De los derechos sociales y económicos", Art. 13). "El Estado coordina la política educativa. Formula los lineamientos generales de los planes de estudios así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos" (id. Art. 16). "La educación inicial primaria y secundaria son obligatorias" (id. Art. 17).

<sup>4</sup> "Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas. Se da prioridad a la educación en la asignación de recursos ordinarios del Presupuesto de la República" (id. Art. 16). Señala además que "El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población lo requiera" (id. Art. 17).

<sup>5</sup> "Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación" (id. Art. 17).

<sup>6</sup> "Es deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico del país" (id. Art. 14). "

- a) Formular la política general de gobierno central en materia de educación, cultura, deporte y recreación, y supervisar su cumplimiento;
- b) Formular las normas de alcance nacional que regulen las actividades de educación, cultura, deporte y recreación.
- c) Supervisar y evaluar el cumplimiento de las políticas, normatividad y actividades en materia de educación, cultura, deporte y recreación;
- d) Orientar el desarrollo del sistema educativo nacional, en concordancia con lo establecido por la ley, y establecer las coordinaciones que al efecto pudieran ser convenientes y necesarias;
- e) Desarrollar políticas que promuevan la capacitación, profesionalización y perfeccionamiento del Magisterio;
- f) Promover la investigación y el desarrollo científico y tecnológico en el área de su competencia;
- g) Promover la participación de la comunidad en la gestión y el desarrollo educativo, estableciendo al efecto los mecanismos apropiados; y,
- h) Efectuar las coordinaciones que se requieran para el mejor funcionamiento del sistema educativo nacional.

### **3. MISION**

Como parte de las tareas de reestructuración que el Estado Peruano se ha propuesto con miras a convertirse en un estado moderno, flexible y adecuado a las necesidades de una nación emergente, el Ministerio de Educación ha definido su misión estratégica como sigue.

*Promover el desarrollo de la persona y garantizar la formación integral y permanente del educando, respetando su identidad, para que pueda comprender el mundo y actuar sobre su entorno sustentado en una cultura de valores, a fin de fomentar la unidad nacional y de propiciar mejores condiciones de desarrollo social y calidad de vida en los peruanos, a través de la promoción y difusión de la cultura, el deporte, la ciencia y tecnología y la búsqueda permanente de una educación de excelencia.*

### **4. VISION**

Una manera sintética de expresar las perspectivas institucionales, de modo que todos los actores del sistema puedan percibir la dirección de los cambios deseados es la formulación de una visión a largo plazo. Los logros que el Ministerio propone a la sociedad en el 2007 se encuentran expresados en el siguiente párrafo.

*“Se ha reducido en más del 50% el índice de analfabetismo, respecto del año 96. Se tiene una educación básica de calidad, universal desde los cuatro años, que integra la cultura y el deporte, se sustenta en valores y está estrechamente vinculada con la ciencia y la tecnología. La atención a la diversidad está garantizada como consecuencia del mejoramiento de la calidad de la educación en todos sus niveles. La educación básica y la superior están perfectamente articuladas, y tanto la escuela pública como la privada ofrecen servicios de calidad. La educación superior desarrolla ciencia y tecnología. El sistema educativo prepara permanentemente al educando para garantizar la adecuada integración a su entorno económico, productivo y social. Los alumnos, aptos para seguir aprendiendo, comparten valores comunes, poseen una alta autoestima, comprenden su entorno y al egresar del sistema cuentan con una mentalidad productiva que los capacita para generar autoempleo e integrarse a la actividad económica. Se ha logrado implementar un sistema de medición de la calidad a la educación. Los maestros son competentes en los procesos de aprendizaje, son reconocidos socialmente, están plenamente identificados con la misión del sector y son capaces de actualizarse permanentemente.”*

## **5. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL**

Durante la primera mitad de la década de los noventa, y con miras al desarrollo de un importante esfuerzo por mejorar la calidad del sistema educativo, se realizó un diagnóstico de la situación general del sector educación. Este se ha venido precisando y ajustando en la medida en que el país ha podido generar información adicional y desarrollar acciones destinadas a enfrentar problemas específicos.

Dicho diagnóstico ha permitido establecer las líneas fundamentales de política que el Ministerio de Educación ha presentado a la comunidad en diversas ocasiones tratando de que se conviertan en lineamientos globales que por responder a problemas complejos y de largo aliento, sean asumidos por el Estado y la comunidad nacional.

En este marco, la idea central que el Ministerio de Educación propone para orientar las acciones en el largo plazo, está vinculada tanto a los retos que la sociedad contemporánea impone a la educación, como a la situación en la que la educación peruana se encuentra. Así, el ministerio propone pasar de un modelo educativo basado en la enseñanza a otro basado en el aprendizaje.

En el pasado, el sistema educativo nacional era una vía para la disseminación de información. En ese sentido, la escuela era vista como el espacio en el que se “transfería”, a través del dictado realizado por un docente, conocimientos e información a los estudiantes. Hoy, en una sociedad en la que abunda la información y en la que se producen cambios a un ritmo antes no experimentado y en todos los ámbitos de la vida de las personas; es preciso entender la educación y la escuela de otra forma.

El interés de esta nueva perspectiva es tratar de que los centros educativos sean entendidos como espacios en los que las personas, a través de un proceso de formación y desarrollo de competencias que implica tanto conocimientos como actitudes, afectos, habilidades y procedimientos, van desarrollando sus capacidades de aprendizaje.

Asimismo, toma en cuenta que los aprendizajes son posibles, consistentes y duraderos, sólo en la medida en que lo adquirido se vincula a la estructura de conocimientos, preocupaciones, intereses, sentimientos y modos de pensar de la persona que aprende. Un conocimiento, una habilidad o una actitud que no dice nada, es algo que las personas tienden a desechar de un modo prácticamente automático. Es decir, interesa que el sistema educativo se convierta en un espacio en el que se desarrollen aprendizajes significativos.

Por esta razón, se viene desarrollando una estructura curricular flexible. Esta estructura propone un conjunto de competencias básicas cuyo logro supone el desarrollo de conocimientos, procedimientos y actitudes. La forma requerida para el logro de estas competencias depende directamente tanto del estudiante, sus saberes y vivencias previas, como del entorno en el que desarrolla su aprendizaje. Así, es preciso que la manera como se logra las competencias básicas que el currículo propone sea objeto de una labor de diversificación en las aulas. Adicionalmente, se contempla que hasta un tercio del tiempo de trabajo, pueda ser destinado al desarrollo de competencias adicionales a las básicas en virtud de lo que la comunidad educativa estime pertinente tomando en cuenta las peculiaridades locales y sus propias expectativas.

Cabe destacar también, que esta manera de entender el desarrollo de las competencias establecidas en el currículo subraya la necesidad de atender a las características multiculturales del país.

Por otra parte, se plantea que el aprendizaje no puede verse solamente como la labor de adquirir nuevos conocimientos. Tan importante como saber, es hacer y tanto como ambos, el querer.

Los aprendizajes meramente conceptuales corren el alto riesgo de convertirse en discursos vacíos, desvinculados de la realidad y, por lo mismo, en herramientas que no son utilizadas ni utilizables para plantear y resolver problemas concretos de nuestra vida y menos para brindar orientaciones de sentido sobre lo que las personas hacemos. De ahí que sea imprescindible que el aprendizaje conceptual se vincule al hacer, es decir, a lo procedimental.

Por su parte, se plantea también que el sistema educativo debe fomentar determinados valores y actitudes que contribuyan de un modo sustantivo a la vida en comunidad y que hacen parte del planteamiento y la solución de problemas.

La clave de una experiencia de aprendizaje exitosa es que uno aprenda haciendo, y que este hacer corresponda a cosas que son importantes para uno; es decir sea significativo, ya que hace parte de nuestros valores, sentimientos y emociones; es decir, de nuestra vida.

Siendo esa la orientación global de la actual política educativa, el Estado Peruano considera y enfrenta también aspectos importantes en el corto y mediano plazo.

En el corto plazo, destacan los temas asociados a las brechas de calidad en el servicio educativo. En este sentido, resultan cruciales las labores de reforma curricular; capacitación docente; producción y distribución gratuita de materiales; ampliación, mejora y mantenimiento de infraestructura; capacitación de directores; y programas de apoyo social (como distribución de alimentos, mobiliario y prendas de vestir).

En el mediano plazo, destaca la necesidad de ampliar la cobertura del sistema especialmente en los niveles de inicial y secundaria y en las áreas rurales dispersas; así como mejorar las prácticas docentes.

A fin que el análisis que se presenta a continuación resulte claro, es necesario incorporar una breve reseña de la estructura del sistema educativo peruano.

Hasta 1993 el sistema educativo se componía de:

- Un nivel de educación inicial para niños de 5, 4 y 3 años.
- Un nivel de educación primaria de 6 años de duración, normativamente dirigido a niños entre 6 y 11 años de edad, aunque también existe educación primaria orientada a jóvenes y adultos que no habían realizado o concluido sus estudios primarios regulares.
- Un nivel de educación secundaria de 5 años de duración, normativamente dirigido a niños entre 12 y 16 años de edad, existiendo también este nivel para jóvenes y adultos que no habían realizado o concluido sus estudios secundarios regulares.
- Un nivel de educación superior en tres modalidades: la educación superior tecnológica (IST), la educación superior pedagógica (ISP) y la educación universitaria. Su duración es variable. Las universidades gozan de autonomía académica y administrativa.
- Una modalidad de educación especial para personas con discapacidades y que ofrece formación correspondiente a los niveles de inicial, primaria y secundaria.

Las necesidades identificadas en el diagnóstico del sistema educativo, así como los desafíos futuros que se viene identificando mediante un esfuerzo prospectivo, han llevado a considerar conveniente modificar esta estructura.

En la actualidad se está experimentando cambios y desarrollando un debate nacional acerca de la conveniencia de hacer modificaciones importantes. El cambio más importante propuesto en el esquema consiste en una reformulación completa del nivel de la secundaria, lo que llevaría a su fusión con el nivel de primaria en un único bloque de educación básica de 10 años de duración. El segundo cambio se refiere a la creación de un nivel educativo posterior a la educación básica, llamado Bachillerato, como un nivel más ajustado a las necesidades y características exploratorias de los jóvenes en su tránsito a la vida adulta.

La estructura a 1993 y la propuesta se resumen en el siguiente esquema comparativo<sup>7</sup>

Edades	Estructura anterior a 1993 <sup>8</sup>	Estructura propuesta
3	<b>Educación Inicial:</b> No obligatoria. Gratuita en los centros educativos estatales.	<b>Educación Inicial:</b> Obligatoria. Gratuita en los centros educativos estatales. Ampliación progresiva a niños de 4 y 3 años
4		
5		
6	<b>Educación primaria:</b> Obligatoria. Gratuita en los centros educativos estatales.	<b>Educación básica:</b> Obligatoria. Gratuita en los centros educativos estatales.
7		
8		
9		
10		
11		
12	<b>Educación secundaria:</b> No obligatoria. Gratuita en los centros educativos estatales.	<b>Bachillerato:</b> No obligatorio. Gratuita en los centros educativos estatales. Requisito para educación superior.
13		
14		
15		
16		
17	<b>Educación superior:</b> No obligatoria. Gratuita en los centros educativos estatales. <sup>9</sup>	<b>Educación superior:</b> No obligatoria. Gratuita en los centros educativos estatales. • Centros de formación profesional (formación superior, media y habilitación laboral) • Superior pedagógica • Superior universitaria
18		
.....	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superior no universitaria: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Superior tecnológica</li> <li>- Superior pedagógica</li> </ul> </li> <li>• Superior universitaria</li> </ul>	

## 5.1. EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA EDUCACIÓN

Las principales tendencias y análisis de la situación actual se dividirán en tres grandes temas, (i) Escolaridad y escolarización; (ii) Equidad y (iii) Maestros. Cabe señalar que está ausente un análisis sobre la evolución del rendimiento educativo, las razones tienen que ver con dificultades en la disponibilidad de la información.

<sup>7</sup> De acuerdo con la clasificación internacional normalizada de educación, los niveles de 1993 corresponderían a los niveles 0, 1, 2, 5 y 6 de dicha clasificación. Por su parte, los de la propuesta corresponderían a los niveles 0, 1 y 2, 4, 5 y 6.

<sup>8</sup> La estructura vigente resulta idéntica a la anterior a 1993, a la que habría que incluir el cambio constitucional relativo a la ampliación de la obligatoriedad a la Educación Inicial y secundaria.

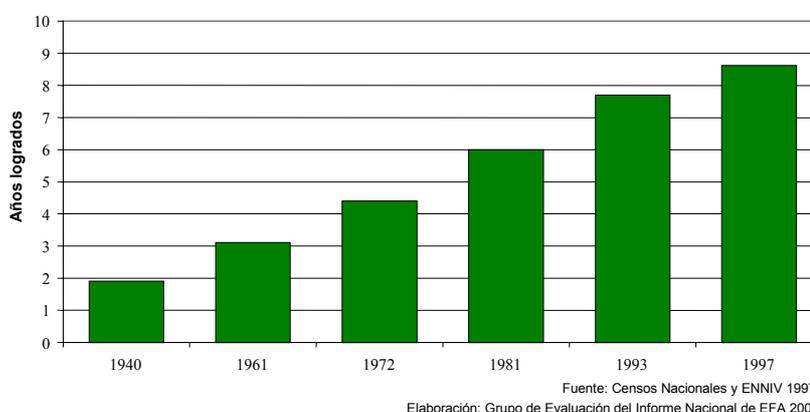
<sup>9</sup> El artículo 17 de la Constitución garantiza la gratuidad de la educación universitaria en las universidades estatales a los estudiantes que no puedan sufragarla y que tengan un rendimiento académico satisfactorio.

### 5.1.1 Escolaridad y escolarización<sup>10</sup>

Entre 1940 y 1997 los años logrados de educación de la población peruana han pasado de 1,9 a 8,6 (gráfico 1), un aumento que significó una tasa promedio anual de crecimiento del 2,6%. Este importante cambio en la acumulación de la educación es resultado, tanto del compromiso social de extender la educación en el Perú, como del esfuerzo del Estado. Una evidencia del compromiso social por la educación, es el hecho que un grueso porcentaje de los más de 32.000 centros educativos primarios, debe su existencia a iniciativas comunales, más que a políticas estatales explícitas de creación de colegios a lo largo de todo este siglo. Esto no debe significar desconocer que el Estado ha promovido y apoyado estas iniciativas comunales bajo programas como Cooperación Popular en los años 60 y 80 y el Fondo de Compensación para el Desarrollo Social (FONCODES) en la última década.<sup>11</sup>

**Gráfico 1**

**Perú 1940-1997: Años de escolaridad logrados por la población de 15 y más años**



Sin embargo, las diferencias en las distancias entre los períodos con información censal, no permiten comparar uniformemente los cambios realizados en el stock de educación nacional. Para corregir en alguna medida este problema, se calculó las tasas anuales de crecimiento promedio por rango de años<sup>12</sup>.

En el gráfico 2, se puede apreciar cómo la tasa de crecimiento anual de educación lograda tuvo sus picos entre 1961 y 1981 (de 3,2% y 3,5% anual respectivamente), y cómo en la década del ochenta e inicios de los noventa (ajuste económico), la tasa promedio de crecimiento cayó fuertemente (2,1% anual). En lo que va de la década del 90, esta tasa ha comenzado a recuperarse, sin alcanzar todavía, el promedio de la década del 70. Es importante señalar que este ritmo de crecimiento tenderá a reducirse debido a que ya se están alcanzando tasas elevadas de asistencia escolar, es decir, al quedar cada vez menos alumnos por incorporar al sistema, las tasas de crecimiento tenderán a ser menores.

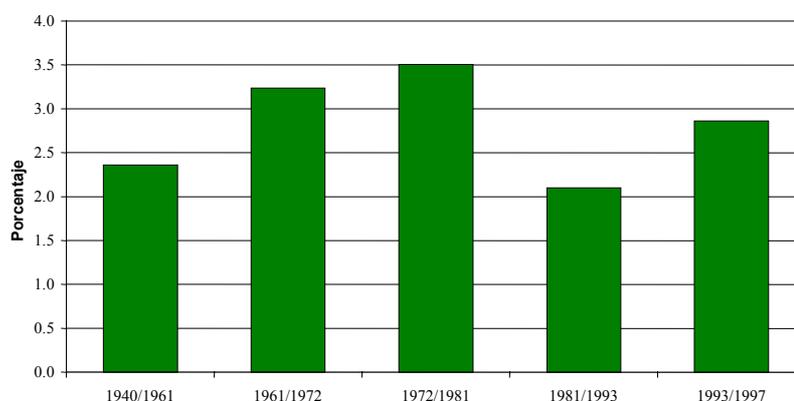
<sup>10</sup> Esta información fue tomada de "Educación para Todos 2000. Perú: Informe Nacional de Evaluación" (documento elaborado por el Grupo Nacional de Evaluación. Ministerio de Educación)

<sup>11</sup> Al respecto véase Portocarrero y Oliart, "El Perú desde la Escuela" (Instituto de Apoyo Agrario; Lima 1989)

<sup>12</sup> Promedio geométrico

## Gráfico 2

Tasa de crecimiento anual de los años de educación logrados  
Promedio nacional según periodos

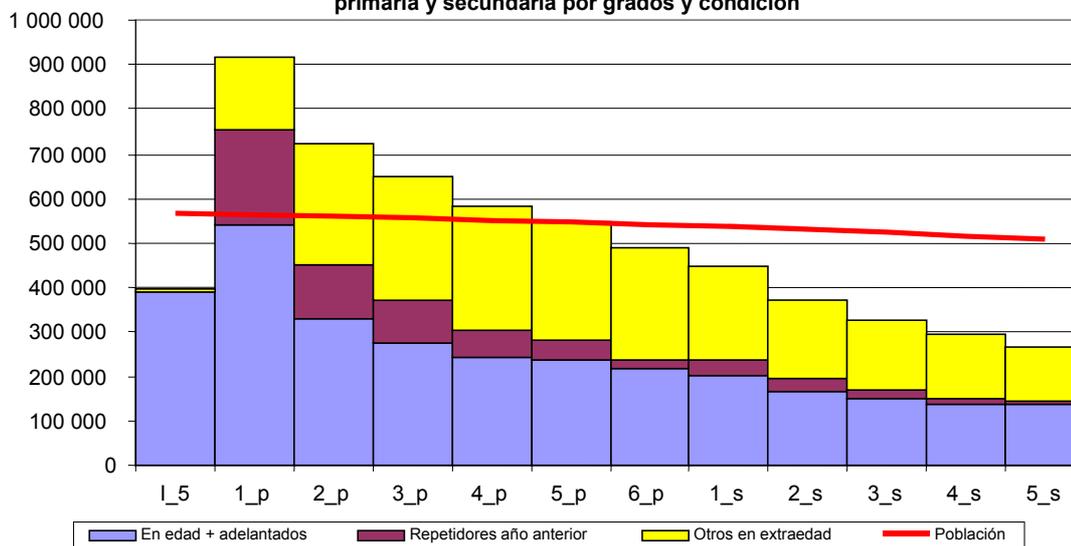


Fuente: Educación para Todos 2000. Perú: Informe Nacional de Evaluación  
Elaboración: PLANMED

Luego de describir los principales cambios en la acumulación de la educación en el Perú, se presenta la dinámica de la población escolar. Estos procesos son los que explicarán, en los próximos años, las características de la acumulación de capital humano de los futuros generadores de ingresos en el Perú. Los gráficos 3 y 4 muestran el perfil de la matrícula para los 11 grados de la educación básica en 1993 y 1998.

## Gráfico 3

PERU 1993: Composición de la matrícula en educación inicial,  
primaria y secundaria por grados y condición

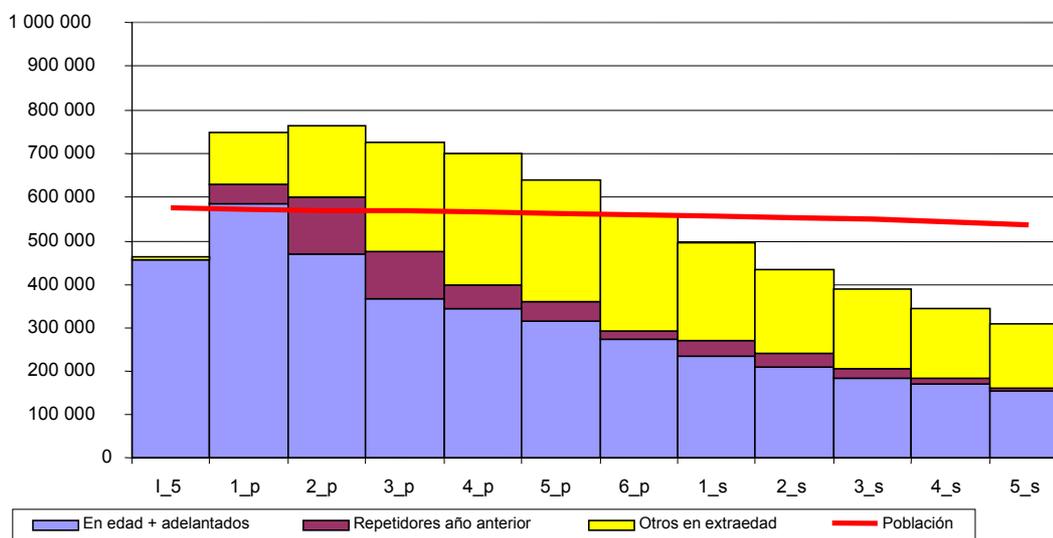


Resulta clara la diferencia entre el perfil de la matrícula y el perfil demográfico en 1993 (gráfico 3), así como el hecho de que esta discrepancia obedezca a las altas tasas de repetición (especialmente en 1° grado) e ingreso tardío. Existirían también otros dos factores, no tan evidentes, que estarían explicando las discrepancias del perfil de matrícula y poblacional en la secundaria; por un lado, está la relación inversa que existe entre el fenómeno de la repetición y permanencia en el sistema educativo

(Rodríguez 1999)<sup>13</sup>; y por otro, que la oferta de secundaria no estaría llegando a los centros poblados más remotos del país.

**Gráfico 4**

**PERU 1998: Composición de la matrícula en educación inicial, primaria y secundaria por grados y condición (Estimación preliminar)**



Fuente: Censos Escolares 1993 y 1998, Proyecciones poblacionales del INEI  
Elaboración: Grupo Nacional de Evaluación del Informe Nacional de EFA

De la misma manera, resulta clara también la mejora en la relación entre el perfil de matrícula y el de población en 1998. Este cambio importante se debió en parte, a la creación en 1995, del programa de articulación. Dicho programa convierte a la educación inicial para niños de 5 años junto con los dos primeros grados de la Educación primaria, en un primer ciclo formativo de la educación básica, dentro del cual no hay repetición o, dicho de otra forma, existe promoción automática entre el 1° y 2° grado de primaria.

Este cambio se manifiesta en la importante variación en la tasa de repetición que se muestra para el 1° grado de primaria, la que pasó de 23,9% en 1993 a 6,4% en 1998.<sup>14</sup>

La información muestra que la promoción automática generó, a partir de 1996, un efecto de “ola” sobre los grados siguientes, la que además, empieza a estabilizar la matrícula de los grados anteriores por encima de la curva demográfica. Es decir, se atiende a una proporción cada vez mayor de la población en edad, más un exceso derivado de la extraedad por repetición y/o ingreso tardío. Asimismo, se muestra que la promoción automática no devino en un incremento de la repetición en los grados siguientes.<sup>15</sup>

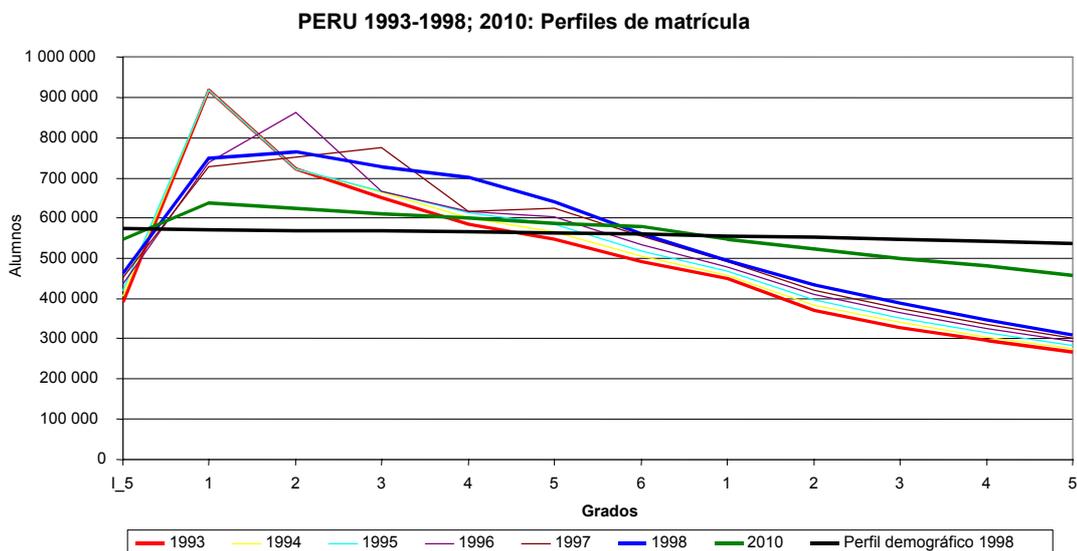
<sup>13</sup> Dado que en primaria existen altas tasas de repetición, esto estaría teniendo como consecuencia que los estudiantes deserten del sistema antes de llegar a la secundaria.

<sup>14</sup> Si bien la promoción es automática, existe un 6% de niños matriculados en condición de repetidores. Esto obedece, en primer término, a un problema de definiciones, ya que actualmente se considera repetidor a cualquiera que el año anterior haya estado matriculado en el mismo grado, es decir, incluye a aquéllos que por distintos motivos se retiraron sin culminar el año escolar, es decir, no lo desaprobaron.

<sup>15</sup> De acuerdo a la información preliminar para 1998, la tasa de repetición descendió levemente en todos los grados siguientes de la siguiente manera: de 17,6 a 16,8 en segundo; de 15,0 a 13,9 en tercero; de 10,2 a 8,3 en cuarto; de 8,4 a 7,1 en quinto y de 4,1 a 3,5 en sexto grado.

A partir de esta información, ha sido posible proyectar el comportamiento de la matrícula para los años venideros. El gráfico 5 muestra tanto los perfiles entre 1993 (línea roja) y 1998 (línea azul); como la proyección al año 2010 (línea verde).

**Gráfico 5**



Así, se cuenta con un perfil de matrícula que se va ajustando crecientemente al perfil demográfico del país gracias a un incremento de la cobertura y una reducción de la extraedad.

Ahora bien, adicionalmente a los efectos de dicha ola, se observa un fenómeno concomitante de ampliación de la matrícula en los niveles de inicial y secundaria. Mientras entre 1993 y 1998, la matrícula en el nivel de primaria escolarizada de menores se ha incrementado en 5,90%; las correspondientes a inicial y secundaria han crecido alrededor del 15%.<sup>16</sup>

Este importante incremento de la matrícula en el nivel de inicial, sienta las bases del inicio de la ampliación de la cobertura hasta 4 años de edad. Cabe agregar que la importancia de continuar con la expansión de la cobertura de inicial es, a lo menos por dos razones: la primera, por el impacto positivo que tiene sobre el desempeño estudiantil en los niveles educativos siguientes, y segundo, porque en la Constitución de 1993, en el artículo 17 se señala que el Estado se compromete a la obligatoriedad de la educación inicial, primaria y secundaria.

Respecto al incremento en la matrícula de secundaria, a la que se le sumará en el 2001 la llegada de la promoción beneficiada por el programa de articulación (la "ola" anteriormente descrita), va a generar una gran presión sobre la capacidad de la oferta del servicio en secundaria. Esta situación obliga también, el desarrollo de una política de expansión de la oferta educativa de secundaria, que logre a esta nueva demanda que se está desarrollando.

<sup>16</sup> Cabe mencionar que entre 1993 y 1998, las tasas de crecimiento de la población total en las edades escolares correspondientes a primaria y secundaria han sido de 3.24 y 4.54% respectivamente.

### 5.1.2 Equidad

Luego de presentar las tendencias nacionales de la acumulación de la educación y la cobertura, interesa ahora describir la naturaleza de ese crecimiento en términos de la equidad de su distribución. Para ello se utilizará dos criterios: las diferencias por género y por área de residencia.

En el cuadro siguiente se muestra las diferencias en el plano de la acumulación de educación:<sup>17</sup>

**Cuadro 1**  
**Perú 1997: Niveles de escolaridad logrados por grupos de edad, según áreas de residencia y sexo.**  
(ENNIV)

Grupo de edad	Nacional			Lima			Resto urbano			Rural		
	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M
15 a +	8,62	9,17	8,10	10,18	10,56	9,81	9,47	9,94	9,05	5,98	6,87	5,11
15 a 24	9,55	9,57	9,54	10,42	10,33	10,51	10,26	10,16	10,34	7,79	8,07	7,53

Elaboración: Ministerio de Educación: Grupo Nacional de Evaluación del Informe Nacional de EFA

El promedio nacional en 1997, si bien es casi un año mayor que el de 1993 (gráfico 1), no llega a mostrar la importante elevación de la escolaridad lograda en las últimas dos décadas, la misma que se expresa en el comportamiento específico del grupo de edad de 15 a 24 años. En este grupo el valor del indicador asciende a 9,55 años (cuadro 1) y presenta, además, las menores diferencias en atención al género y área de residencia.

El cuadro 1 muestra claramente no sólo la elevación de la escolaridad lograda, sino también el cierre de las brechas de género. Así, si se ve el valor para la población de 15 y más años, se nota que la brecha de género consiste en prácticamente un año de escolaridad, excepto en el área rural donde se aproxima a dos. Sin embargo, al ver los valores correspondientes al grupo de escolaridad más reciente (15 a 24 años) se nota que las brechas tienden a desaparecer, incluso en el área rural, mientras que en Lima y las áreas urbanas se aprecia incluso una leve reversión de la situación.

Así, se ve una tendencia sostenida no sólo a la elevación de la escolaridad hacia valores que bordean los 10 años; sino también que las diferencias de cobertura existentes por género, según áreas de residencia, responden a deficiencias pasadas del sistema. Asimismo, subrayan la importancia del desarrollo de programas de educación de adultos que brinden oportunidades educativas a aquéllos que no las tuvieron anteriormente. Por otro lado, en el cuadro 1, se logra constatar que aún persisten las diferencias según áreas de residencia. El promedio de educación acumulada de la población de 15 a 24 años, en las áreas rurales, es casi tres años menor que el encontrado en Lima Metropolitana.

En este terreno es importante considerar también que la escolaridad promedio en áreas rurales tiende a ser menor debido a la naturaleza de la distribución espacial de la oferta en el nivel de secundaria y a los procesos migratorios que ella genera. El censo de población de 1993 registró 84.046 centros poblados, de los cuales 55.000 tenían menos de 100 habitantes. Además, la mayoría de los últimos se encuentran en zonas rurales de difícil acceso. Por estas características, más las restricciones

<sup>17</sup> Téngase en cuenta que se trata de una encuesta por muestreo, por lo que algunas diferencias pueden obedecer a la variabilidad de éste y, por lo mismo, no expresar exactamente una situación real. Esto es particularmente importante al tomar la información por edades simples donde en la medida que se reduce el número de observaciones (en las edades más altas), la variabilidad de los datos aumenta.

presupuestales que enfrentamos, el crecimiento de la oferta en el nivel de secundaria no ha podido atender gran parte de los centros poblados rurales.

En cuanto a las diferencias espaciales y por género de la escolarización, se presentarán dos ejes de análisis: cobertura y tasas de eficiencia interna.

Las **tasas de cobertura o escolarización**, presentadas en el cuadro 2, muestran muy ligeras diferencias en relación con el género de los alumnos.<sup>18</sup> Respecto a la dinámica de estas diferencias para los últimos 12 años, se puede observar que las tasas de asistencia escolar no han presentado grandes diferencias entre hombres y mujeres. En 1997, la tasas de asistencia escolar de hombres y mujeres entre de 6 y 16 años es de 92,6% y 92,0% respectivamente. Por otro lado, si se observa las diferencias según área de residencia, existe diferencias en las tasas de asistencia escolar. En 1997, en las zonas urbanas asistía a la escuela el 94,8% de la población entre 6 y 16 años, mientras que en las áreas rurales, para el mismo rango de edad, asistía el 88,6%. Esta diferencia se explica principalmente por las características de la oferta en el nivel de la secundaria, así como por el incremento del costo de oportunidad de los alumnos de zonas rurales.

**Cuadro 2**  
**Tasas de asistencia a la escuela según área de residencia y género: Perú.**  
*ENNIV 1985/86, 1994, 1996 Y 1997*

	1985/86	1994	1996	1997
<i>6 a 16 años</i>				
Hombres	86,6	93,9	93,8	92,6
Mujeres	82,1	92,1	93,5	92,0
Urbano	92,2	95,4	95,2	94,8
Rural	73,0	88,3	90,4	88,6
<i>6 a 11 años (Primaria)</i>				
Hombres	88,2	96,6	97,3	96,8
Mujeres	87,3	96,1	97,1	97,6
Urbano	93,9	97,6	98,1	97,7
Rural	79,4	94,1	95,5	96,4
<i>12 a 16 años (Secundaria)</i>				
Hombres	84,3	90,5	89,4	86,6
Mujeres	75,0	87,2	89,0	84,7
Urbano	90,0	92,8	91,8	91,2
Rural	63,2	79,7	83,4	76,3

Fuente: "Adquisición de Educación Escolar Básica en el Perú: Estudio del uso del Tiempo de los Menores en Edad Escolar": Ministerio de Educación, elaborado por José Rodríguez.

Para el grupo de 6 a 16 años, grupo de edad que normativamente corresponde a primaria, las diferencias por género y área de residencia no existen. Como ya se mencionó más arriba, en los últimos 12 años no se han presentado diferencias por género, pero sí por área de residencia. A partir del cuadro 2, se puede observar la importante reducción de la brecha según área de residencia, para 1985, la tasa de asistencia para el grupo de 6 a 11 de las zonas rurales es de 79,4% y para las zonas urbanas era de 93,9%. En 1997 esta brecha se ha reducido significativamente, la tasa de asistencia en las zonas rurales se incrementó a 96,4 % y en las zonas urbanas llegó a 97,7%.

<sup>18</sup> Aquí cabe formular una pregunta clave: ¿cuándo podemos hablar de la existencia de una brecha de género real? Es decir, ¿qué magnitud deben tener las diferencias para que se pueda hablar de un problema?.

Para el grupo de 12 a 16 años la situación es un poco diferente: por el lado de las diferencias por género, al igual que en el grupo de edad anterior, no se han presentado diferencias importantes en los últimos 12 años; sin embargo, según área de residencia, se puede observar que la brecha en las tasas de asistencia aún persiste. En 1997, la tasa de asistencia a la escuela llegó al 91.2%, mientras que sólo alcanzó el 76.3% para las zonas rurales. Sobre esta brecha cabe añadir dos cosas: la primera es que esta diferencia ha disminuido un poco en los últimos años, y la segunda, que la tasa de asistencia para las zonas rurales considera un porcentaje importante de alumnos que asisten a centros educativos de primaria. Si se observa las tasas netas de asistencia<sup>19</sup> para el grupo de 12 a 16 años (cuadro 3), se puede constatar cómo las diferencias según áreas de residencia se amplían considerablemente. En zonas rurales, tan sólo el 36.8% de la población entre 12 y 16 años se encuentra en secundaria.

**Cuadro 3**  
**Tasas de asistencia neta a la escuela para el grupo de 12 a 16 años según área de residencia y género: Perú.**  
*ENNIV 1985/86, 1994, 1996 Y 1997*

	1985/86	1994	1997
Hombres	41,0	58,7	52,7
Mujeres	43,6	58,7	58,4
Urbano	51,2	67,4	64,9
Rural	21,1	35,4	36,8

Fuente: MED, *Ibidem*

La baja tasa de asistencia a la secundaria en zonas rurales se explica, en gran medida, por la ausencia de la oferta del servicio<sup>20</sup>. Las dificultades de acceso y la baja población de la mayoría de centros poblados de zonas rurales, hacen muy costoso el avance de la oferta tradicional del nivel secundaria hacia esos lugares.

Para el caso del nivel de Primaria, las escuelas unidocentes fueron el mecanismo a través del cual se pudo cubrir la demanda en estas zonas tan alejadas; pero las características del nivel de secundaria, especialmente, el carácter especializado de las diferentes materias, hicieron inviable la alternativa unidocente.

En conclusión, por un lado, no se encontró diferencias por género en el acceso a la educación. Claro está que los problemas de género no pueden verse únicamente con relación al acceso al servicio. Es preciso también considerar otros aspectos como el desempeño del sistema (medido por sus tasas de eficiencia interna), así como factores asociados a prácticas culturales entre docentes; entre docentes y estudiantes y entre éstos últimos (lamentablemente, dada la naturaleza del tema sólo se cuenta con información parcial que no tiene un carácter concluyente). Por otro lado, se encontró diferencias en el acceso según áreas de residencia, particularmente, en el acceso a la secundaria.

Con relación a las **tasas de eficiencia interna se puede** observar el cuadro 4. Una primera observación a estos valores da cuenta de que en la mayoría de los mismos, la situación de las niñas tiende a ser mejor que la de los niños. Las excepciones están dadas por la tasa de conclusión y su complemento (el retiro) y, consiguientemente, la deserción aunque sólo en primaria. En secundaria todas las diferencias existentes son favorables a las mujeres.

<sup>19</sup> La tasa neta de asistencia calcula el porcentaje de la población que se encuentra estudiando en el grado que le corresponde normativamente según edad.

<sup>20</sup> Cabe señalar que un porcentaje importante de la población entre 12 y 16 años, demanda normativa de secundaria, aún se encuentra en el nivel primaria.

**Cuadro 4**  
**Indicadores de eficiencia interna expresados en porcentajes<sup>21</sup>**

Indicadores <sup>22</sup>	Hombres		Mujeres		Paridad <sup>23</sup>	
	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
Conclusión	92,3	92,4	92,3	94,2	0,03	-1,94
Retiro total	7,7	7,6	7,7	5,8	-0,39	26,79
por muerte	0,1	0,0	0,1	0,0	12,05	56,43
Aprobación	90,1	87,5	90,5	90,3	-0,44	-3,14
Desaprobación	9,9	12,5	9,5	9,7	4,09	24,93
Promoción	85,7	85,4	85,4	88,3	0,33	-3,36
Repetición	10,9	6,7	9,9	4,5	9,03	38,88
Retención	96,5	79,3	95,3	78,9	1,29	0,44
Deserción	3,5	6,1	4,7	5,7	-32,04	8,07

Fuente: Censo Escolar 1998; información preliminar

Asimismo, cabe mencionar que si bien algunas diferencias relativas en las columnas correspondientes al indicador de paridad pueden parecer muy grandes, esto se explica por el hecho de que los valores de los indicadores son pequeños (por ejemplo, la diferencia en deserción en primaria de 32% corresponde a indicadores de 3,5 y 4,7 para hombres y mujeres respectivamente).

Otro aspecto en el que es posible tratar de avanzar en la identificación y definición del problema de género, está dado por la matrícula oportuna. Sobre este tema, se presenta información sobre la distribución de los alumnos matriculados en el sistema, en particular, se analiza la probabilidad que tienen los matriculados, según género y área de residencia, de estar matriculados en la edad en que, según la norma, corresponde a cada grado.

El uso de este indicador tiene como ventaja el hecho que expresa de modo resumido dos fenómenos que influyen sobre la calidad del flujo estudiantil; el primero, la entrada o ingreso tardío al sistema; y, el segundo, las tasas de eficiencia interna, particularmente las de retiro, repetición y deserción.

La baja matrícula oportuna en el sistema educativo peruano es un problema tanto para las niñas como para los niños. El cuadro 5 presenta los promedios de matrícula oportuna en primaria y secundaria. El porcentaje de alumnos que se encuentran matriculados oportunamente en primaria en centros educativos estatales rurales es de 39% y 40% para niños y niñas respectivamente; en secundaria los porcentajes son de 27% para los niños y 32% para las niñas.

Se observa también que a medida que la referencia son grados de estudio superiores y al ámbito rural (en los centros educativos de gestión pública) el atraso se incrementa. Este comportamiento está vinculado tanto al efecto agregado de la repetición como, eventualmente, al incremento del costo de oportunidad de mantener a los niños en la escuela conforme crecen. Este fenómeno llevará al retiro parcial o total de parte de los niños y niñas que se encuentran matriculados.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> El indicador de conclusión da cuenta de las personas que culminaron el año escolar siendo el retiro su complemento (el retiro por muerte es un subconjunto del retiro); el indicador de aprobación se calcula sobre el total de personas que culminaron el año escolar y la desaprobación es su complemento; los demás son indicadores interanuales.

<sup>22</sup> Los indicadores incluyen una referencia temporal respecto de si son indicadores anuales para 1998 (t) o 1997 (t-1); así como si se trata de indicadores interanuales 1998/1997 (t; t-1).

<sup>23</sup> El indicador de paridad está calculado como la diferencia relativa entre los indicadores para hombres y mujeres.

<sup>24</sup> Ministerio de Educación, "Adquisición de Educación Escolar Básica en el Perú: Estudio del uso del Tiempo de los Menores en Edad Escolar". Mimeo. Lima. 1999. Documento elaborado por José Rodríguez.

<sup>24</sup> ENNIV 1997.

**Cuadro 5**  
**Matrícula oportuna / matrícula total. Perú 1998**  
 Porcentajes

	1°		2°		3°		4°		5°		6°		Total	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
<i>Todo el sistema</i>														
Primaria	77,4	77,2	61,1	61,1	49,6	50,2	47,8	48,9	47,5	49,4	46,6	49,6	55,6	56,7
Secundaria	45,2	50,1	45,4	50,7	44,3	50,1	46,3	52,6	47,2	53,4			45,6	51,2
<i>Estatal</i>														
Primaria	75,2	74,9	57,7	57,7	45,4	46,0	43,5	44,4	43,0	44,9	42,1	45,2	51,7	52,8
Secundaria	41,2	46,4	41,5	47,1	40,3	46,3	41,9	48,6	42,7	49,3			41,4	47,4
<i>Estatal y Rural</i>														
Primaria	67,1	66,6	46,4	46,0	31,4	31,7	27,5	28,3	25,1	26,7	23,8	26,5	38,8	39,9
Secundaria	26,4	31,2	27,0	32,4	26,5	32,2	26,9	33,6	27,3	34,4			26,8	32,4

Fuente: SISCENS 98 preliminar

Notas:

(i) En base a los CE escolarizados y de menores.

(ii) Se consideraron a los adelantados como matriculados oportunamente.

Respecto a las diferencias en la matrícula oportuna según área de residencia, sí se encuentran claras diferencias. El promedio nacional de la matrícula oportuna de primaria, en los centros educativos estatales, es de 53%, cifra que contrasta con el promedio rural que se encuentra alrededor del 39%. Estas diferencias se incrementan para el caso de la secundaria; el promedio nacional es de 48% versus el 29% de las zonas rurales. Para comparar con mayor facilidad las diferencias en matrícula oportuna según género y región, se construyó el cuadro 6.

**Cuadro 6**  
**Paridad de género a escala nacional**  
**Probabilidad de matrícula oportuna de mujeres/probabilidad**  
**de matrícula oportuna de hombres**

	1°	2°	3°	4°	5°	6°	Total
<i>Todo el sistema</i>							
Primaria	0.998	1.000	1.012	1.022	1.040	1.065	1.020
Secundaria	1.109	1.118	1.133	1.137	1.130		1.124
<i>Estatal</i>							
Primaria	0.997	0.999	1.013	1.021	1.044	1.076	1.022
Secundaria	1.126	1.137	1.149	1.159	1.153		1.143
<i>Estatal - Rural</i>							
Primaria	0.993	0.991	1.009	1.028	1.062	1.117	1.026
Secundaria	1.180	1.199	1.215	1.250	1.263		1.211

Fuente: Censo Escolar 1998. Preliminar.

Se observa que en primaria, el promedio nacional no presenta importantes diferencias en la matrícula oportuna según género. Al comparar los datos presentados, según grado educativo, se observa que la probabilidad de matrícula oportuna de los niños, empeora con respecto a la de las niñas cuando el grado es mayor. Este comportamiento es particularmente notorio en centros educativos estatales y rurales.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Debe tenerse en cuenta que la evaluación de la paridad de género no da información sobre el nivel absoluto en el que dicha paridad se presenta. Así, es preciso tener en cuenta que en los centros educativos estatales y en las áreas rurales la probabilidad de la matrícula oportuna de hombres y mujeres es menor que en los centros educativos no estatales y en las áreas urbanas. Lo que el análisis de paridad muestra, es que la situación de las niñas rurales es, comparativamente, menos desfavorable que la de los niños rurales.

Para este último caso, el indicador de paridad pasa del 99,6% en 1° de primaria al 111,7% en el 6° grado. Estos cambios estarían reflejando que conforme avanzan en el nivel educativo, los niños se comienzan a atrasar respecto a las niñas, fenómeno que se agudiza notablemente en las zonas rurales. Esto es consistente con lo señalado líneas arriba con relación a una pequeña ventaja de las niñas en términos de las tasas de eficiencia interna.

En general, a escala nacional se podría decir que en primaria las diferencias no son tan grandes, salvo para centros educativos estatales y rurales, donde los niños empeoran notablemente.

En secundaria, el deterioro de la matrícula oportuna de los niños atraviesa todas las gestiones y zonas. El indicador de paridad por género en secundaria, pasa del 12% a favor de las mujeres a escala nacional, al 21%, también a favor de las mujeres, en los centros educativos estatales y rurales,. En resumen, las mujeres que se encuentran en el sistema no se atrasan de un modo importante con relación a los niños.

Lo hasta aquí señalado muestra que las brechas de género, que desfavorecían a las mujeres, han tendido a desaparecer a lo largo del tiempo *cuando se observa el fenómeno a escala nacional o a partir de las grandes agregaciones por área de residencia (urbana y rural)*.

Es necesario un análisis más detenido y desagregado de las diferencias por género, para poder identificar así lugares específicos en los que esta tendencia nacional avanza de un modo más lento.

Por otro lado, se puede concluir que se encuentra diferencias importantes cuando se observa los indicadores según área de residencia. Este resultado plantea la necesidad de desarrollar políticas específicas dirigidas a reducir las brechas entre zonas urbanas y rurales.

### 5.1.3 Maestros

Se considera este tema como uno de los más importantes dentro del proceso de mejoramiento de la calidad del servicio educativo y, por razones principalmente presupuestales<sup>26</sup>, uno de los menos desarrollados. Generalmente, el problema docente es reducido a un asunto de niveles de remuneración, sin establecer claramente su vinculación con el impacto sobre el rendimiento educativo. En esta sección, que se basa en los principales trabajos de diagnóstico docente en el Perú<sup>27</sup>, se trata de ampliar la descripción de la problemática del maestro. Para ello, se abordará en tres partes: (a) Características de los estudiantes y la formación docente, (b) Calificación y condición laboral, y (c) Condiciones de servicio y compensación.

- **Características de los estudiantes y la formación docente**

Hay tres formas de acceso a la carrera docente desde el punto de vista de la formación: a través de la universidad, los institutos superiores pedagógicos (ISP) y bajo la modalidad de la profesionalización docente. Esta última opción fue creada en 1975 con el objetivo de reducir la proporción de docentes en servicio sin título

<sup>26</sup> Dado que el problema está vinculado principalmente con la naturaleza de los niveles y estructura salarial, la dimensión de este grupo laboral (270 mil en el sector público), plantea requerimientos presupuestales significativos, haciendo difícil su tratamiento.

<sup>27</sup> Jaime Saavedra y Hugo Díaz: La carrera del Maestro: Factores Institucionales, Incentivos Económicos y Desempeño; World Bank: Perú: Education at a Crossroads. Challenges and Opportunities for the 21<sup>st</sup> Century; Instituto APOYO: Estudio sobre alternativas para la optimización del Sistema de Bonificaciones a Plazas Docentes Rurales y otras condiciones especiales.

pedagógico. En el Perú existen 325 ISP y 38 universidades que ofrecen programas de educación.

Los estudiantes de pedagogía son en su mayoría mujeres (85% del total de estudiantes) y pertenecen a la extracción social más baja, por debajo del tercer quintil de ingresos. Otra característica de los estudiantes de pedagogía es el alto porcentaje que estudia y trabaja simultáneamente, en particular, en instituciones privadas: el 48% de los estudiantes en universidades públicas y el 77% en universidades privadas<sup>28</sup>.

- **Calificación y condición laboral**

- Distribución de las calificaciones de los maestros**

- A partir de la tenencia del título pedagógico, se dan dos grandes grupos de maestros: los titulados y los no titulados. Este segundo grupo se compone de profesores que no han culminado estudios de pedagogía o no lograron alcanzar el título pedagógico, de profesionales sin título pedagógico y de los que sólo alcanzaron a completar la secundaria<sup>29</sup>.

Según el censo escolar de 1993, el 65% del total de profesores de primaria y secundaria estatales contaba con título pedagógico y el 35% no. En los centros educativos rurales sólo el 32 % de profesores contaba con título pedagógico. Según el censo escolar de 1998, el 77% del total de profesores cuenta con título pedagógico y el 23% no, mientras que el 57% de los profesores rurales no es titulado (cuadro 7). Estas cifras muestran que, si bien se está cerrando la brecha en la distribución de profesores con título pedagógico según área de residencia, aún existen diferencias importantes.

El informe sectorial del Banco Mundial encontró, basándose en la prueba nacional de rendimiento CRECER para 1996, que los profesores con título pedagógico estuvieron más asociados a los mejores resultados en la prueba, en comparación con los profesores que no tenían título pedagógico. Este resultado podría no estar vinculado necesariamente, a la diferencia en la formación que reciben unos y otros, sino a variables no observables, como por ejemplo, las diferencias en los niveles de compromiso. Este es un asunto a seguir explorando.

Este vacío, respecto a la naturaleza del vínculo entre el título pedagógico y el rendimiento estudiantil, no debe alejarnos del hallazgo de que existen diferencias en la distribución de maestros con título pedagógico según área de residencia, hecho que estaría teniendo consecuencias sobre las brechas en el desempeño de los alumnos entre zonas urbanas y rurales.

---

<sup>28</sup> Saavedra y Díaz: 1999

<sup>29</sup> Estos últimos representan una proporción reducida.

**Cuadro 7**  
**Estructura según nivel magisterial y área de los docentes de**  
**primaria y secundaria en centros educativos estatales: 1993 – 1998**  
*Porcentajes*

Nivel magisterial	1993		1998		Variación porcentual	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
<b>Con título</b>	<b>65,3</b>	<b>32,0</b>	<b>76,8</b>	<b>57,1</b>	<b>17,7</b>	<b>78,3</b>
V	10,9	2,0	5,0	1,5	-54,5	-26,7
IV	7,7	1,4	5,7	1,4	-25,9	1,8
III	11,0	3,1	11,6	5,3	5,4	72,5
II	19,5	11,5	32,5	28,6	66,8	148,7
I	16,2	14,3	22,0	20,2	36,1	41,4
<b>Sin título</b>	<b>37,7</b>	<b>68,0</b>	<b>23,2</b>	<b>42,9</b>	<b>-38,5</b>	<b>-36,9</b>
A	11,4	12,1	9,5	17,4	-16,7	43,7
B	2,2	2,7	1,7	2,0	-22,7	-24,6
C	13,3	43,6	6,2	19,5	-53,2	-55,4
D	2,4	3,3	1,4	1,4	-40,4	-58,1
E	5,4	6,3	4,3	2,7	-20,0	-57,7

Fuente: Censos escolares 1993 y 1998.

### Condiciones laborales

Aún existen grandes diferencias en las condiciones de trabajo de los profesores según el tipo de región. Cuentan con servicios de energía el 97% de las grandes escuelas urbanas, y sólo el 29% de las pequeñas escuelas rurales. Otra variable que muestra las diferencias en las condiciones de trabajo entre áreas urbanas y rurales, es la velocidad de rotación de los profesores: los maestros de pequeñas y medianas escuelas de zonas rurales permanecen, en promedio, entre 2,3 y 3,6 años, mientras que los profesores de grandes escuelas urbanas se quedan en promedio 5,9 años<sup>30</sup>. Este último podría ser un buen indicador del grado de satisfacción con el puesto de trabajo y reflejaría con ello la situación de aislamiento en la que se encuentran los profesores que dictan en áreas rurales.

Entre los principales factores que explican la disconformidad con el puesto de trabajo, en primer lugar, está la ausencia de la familia; en segundo lugar, la falta de perspectiva profesional; y en tercer lugar, la carencia de servicios básicos (Instituto APOYO: 2000). Estos serían aspectos a considerarse en el diseño de políticas de compensación salarial según condiciones de trabajo.

### Régimen laboral

La carrera pública del profesorado está regida por el reglamento de la Ley del Profesorado (Decreto Supremo N° 19-90-ED). En ella se contempla diferencias según el estado de contratación de los docentes y la posesión del título pedagógico. La diferencia más importante entre docente contratado y docente nombrado, es que este último goza de estabilidad laboral, la cual se rige por el reglamento de la Ley del Profesorado.

Una de las características más importantes del régimen laboral del docente es que no está vinculado sistemáticamente con las calificaciones y experiencia de los docentes (Banco Mundial: 1999). Este desfase conlleva a que la diferencia entre maestros nombrados y contratados se limite a su simple condición de contratación y no a la trayectoria de su desempeño. Esto podría tener un impacto negativo sobre la moral y compromisos de los profesores contratados<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Banco Mundial: 1999

<sup>31</sup> Idem

La estabilidad laboral de los docentes nombrados es el aspecto más importante de la relación contractual<sup>32</sup>. La flexibilización del mercado laboral nacional, iniciada en 1991, no se ha aplicado a la carrera docente, que es la única ocupación en el Perú que sigue gozando de estabilidad laboral.

Otra característica del régimen de contratación docente en el sector público es la centralización y burocratización en el proceso de selección y de contratación, en el que la decisión está en los órganos administrativos del sistema, sin participación de los directores de los centros educativos involucrados. Los directores de centros educativos públicos consideran esta situación como uno de los principales problemas que afectan su labor<sup>33</sup>.

Otro problema del status laboral del docente, es la rigidez de la carrera a lo largo del tiempo, a pesar de lo dispuesto en la ley del profesorado, en la que se contemplaba una serie de mecanismos de ascenso a lo largo de la carrera docente, los que, a partir de 1991, dejaron de funcionar, suspendiendo los ascensos en la carrera magisterial.

- **Condiciones de servicio y compensación**

No existen diferencias importantes en la remuneración entre los profesores nombrados y contratados, de primaria y secundaria, de mayor y menor nivel magisterial, ni entre los profesores con título y los profesionales de otras carreras. A continuación se presentará la manera cómo se compone la remuneración docente, sus diferencias según niveles magisteriales y la manera como se ubica en relación con el resto de profesionales en el Perú.

Cinco factores determinan la remuneración de un docente: (i) el nivel en la carrera magisterial; (ii) la situación contractual; (iii) la jornada laboral; (iv) el tipo de funciones; y (v) el régimen previsional.

### **Niveles**

La carrera docente de los nombrados se divide en: cinco niveles magisteriales para los profesores con título pedagógico (**I – V**) y cinco para los no titulados (**A – E**) (cuadro 7).

### **Situación contractual**

Pertenecen a la carrera magisterial solo los docentes nombrados, titulados o no titulados. Remunerativamente se ubica a los contratados con título pedagógico, en el nivel I de la escala magisterial, mientras que a los contratados sin título pedagógico, en los niveles A – E.

### **Jornada laboral**

Los niveles magisteriales se dividen usando las categorías de 24, 30 o 40 horas pedagógicas: estas categorías no están vinculadas, necesariamente, con el número de horas efectivamente dictadas por los docentes.

### **Tipo de funciones**

Los directores y subdirectores perciben una bonificación por función de dirección; los docentes que realizan funciones administrativas siguen ganando lo que les corresponde según su nivel de carrera.

---

<sup>32</sup> Saavedra y Díaz: 1999

<sup>33</sup> Idem.

### Régimen previsional

Existen tres tipos de régimen previsional, el que está sujeto al Decreto Ley N° 20530 o cédula viva<sup>34</sup>, el régimen de jubilación y pensiones del Decreto Ley N° 19990 y el sistema privado de pensiones.

A pesar de ser cinco los factores que afectan las remuneraciones de los maestros, existen 23 conceptos distintos que componen el sueldo de un docente. Estos conceptos se pueden separar en dos grandes grupos, lo que son de aplicación general y los conceptos especiales. Este sistema tan complejo, destinado en muchos casos a calcular conceptos remunerativos poco significativos, requiere una reestructuración integral, por la importancia que tiene el factor remuneraciones en la definición del presupuesto total para educación.

Un aspecto a resaltar es la reducida diferencia de las remuneraciones según niveles magisteriales. En 1999, las diferencias entre el ingresante a la carrera magisterial (nivel I) y el docente con 20 años de servicio era de sólo 10%. En 1990 esta diferencia era de 34% y en 1980 de 294%<sup>35</sup>. Queda claro que nos estamos enfrentando a un sistema de remuneraciones que ha venido desapareciendo, drásticamente, los incentivos dentro de la carrera docente.

**Cuadro 8**  
**Índice de dispersión salarial de las remuneraciones docentes: 1980 – 1999**

Nivel Magisterial	1980	1985	1990	1999
VIII Nivel	394	155		
V Nivel			134	110
I Nivel	100	100	100	100
Categoría E		74	88	85

Elaboración: Saavedra y Díaz: 1999

Otro tema es la manera como se ubican las remuneraciones de los docentes dentro del mercado laboral nacional. A continuación se compara los ingresos promedio mensuales de diferentes ocupaciones.

**Cuadro 9**  
**Ingreso laboral promedio en el empleo principal según tipo de ocupación**  
(Nuevos soles de octubre de 1998)

Ámbito	No docente	Docente
Sector Privado	919	917
Sector Público	1.019	655
Independiente	657	213
Trabajador del hogar	284	
Otro	429	
Promedio	787	725

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 1997

Elaboración: GRADE

El sueldo de los docentes del sector público es inferior a los ingresos de la actividad principal del resto de empleados dependientes. Sin embargo, esta diferencia se acorta significativamente si se toma en cuenta el número de horas dedicadas al

<sup>34</sup> Este régimen se aplica a los docentes que fueron nombrados antes del 31 de diciembre de 1980.

<sup>35</sup> Saavedra y Díaz: 1999

trabajo: en promedio un maestro trabaja a la semana 25 horas, mientras que el resto de profesionales 45 horas<sup>36</sup>.

## 5.2. GESTIÓN INSTITUCIONAL

### 5.2.1 Ministerio de Educación

Corresponde al Ministerio de Educación, a través de los órganos intermedios del sector (direcciones regionales y subregionales de educación, unidades de servicios educativos y áreas de desarrollo educativo) orientar y normar la organización y funcionamiento de los centros educativos públicos, en los diferentes niveles y modalidades, los que dependen administrativamente de los órganos intermedios.

De acuerdo con su marco legal, el Ministerio de Educación (MED) se organiza en dos viceministerios: Gestión Pedagógica y Gestión Institucional y la Secretaría General, de los que dependen las direcciones y oficinas de la sede central.

El **Viceministerio de Gestión Pedagógica** es responsable de proponer los lineamientos de política pedagógica de todos los niveles y modalidades educativas que están bajo la administración del Ministerio de Educación. Define, articula, monitorea y evalúa la aplicación de las estructuras curriculares básicas y otros elementos de tecnología educativa; diseña los planes de formación y capacitación de personal docente y presta la asesoría pedagógica para la correcta ejecución de la política educativa. Tiene a su cargo la dirección, el seguimiento y evaluación de los factores de calidad de la educación, identifica y promueve investigaciones de carácter pedagógico, propicia el uso de nuevas tecnologías de enseñanza y promueve la participación comunitaria. Presta un servicio de documentación e información pedagógica. En el ámbito de su competencia establece las relaciones intersectoriales y con instituciones de la sociedad civil que actúan en favor de la educación.

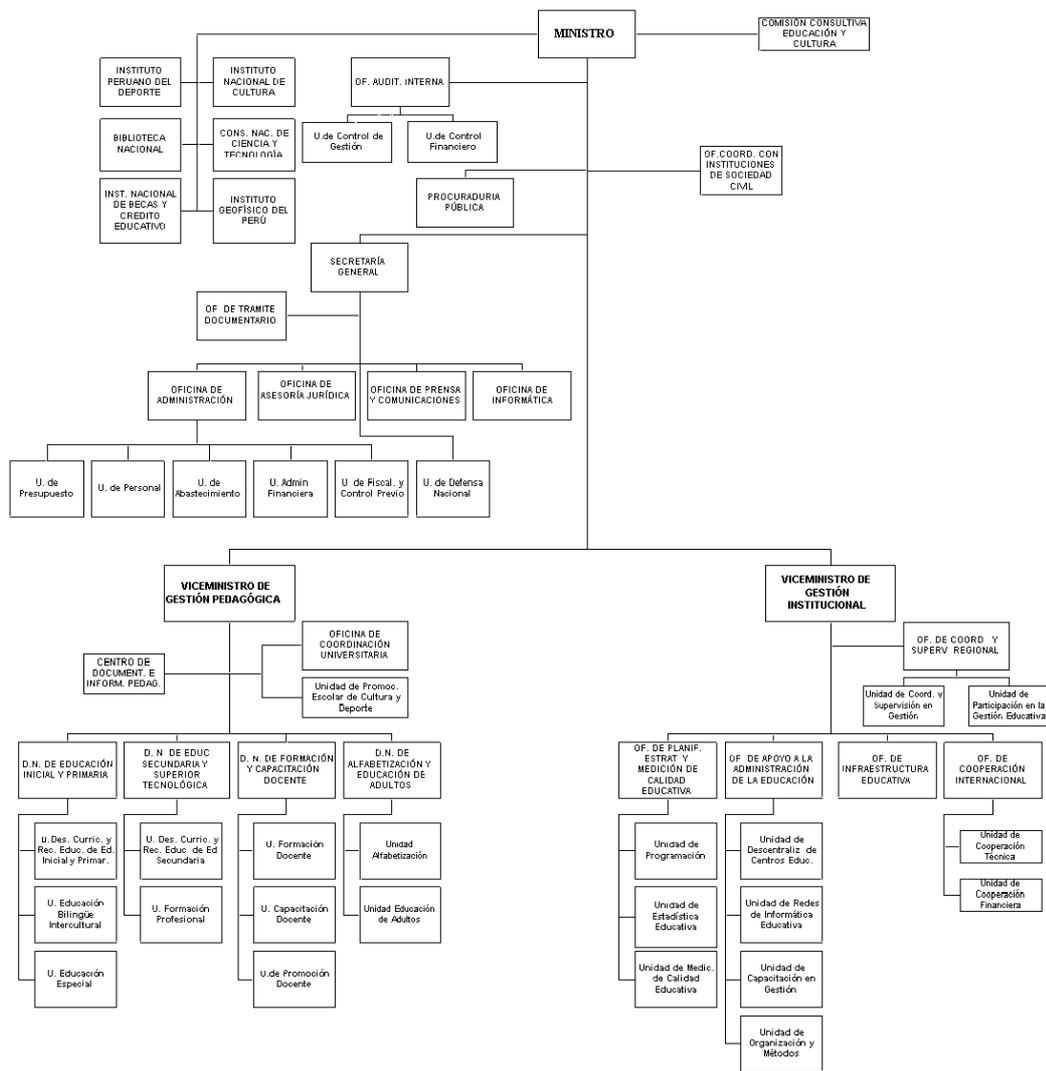
El **Viceministerio de Gestión Institucional** está encargado de proponer y evaluar las políticas de desarrollo sectorial, apoyar los procesos de gestión de las instancias intermedias y de centros educativos. Coordina las relaciones con organismos de cooperación internacional, dirige los proyectos educativos estratégicos de mejora permanente de la calidad de los servicios educativos, formula normas y criterios para la construcción y equipamiento de locales escolares y establece las relaciones con las direcciones regionales de educación. En el ámbito de su competencia establece las relaciones intersectoriales y con instituciones de la sociedad civil que actúan en favor de la educación.

La **Secretaría General** es el órgano responsable de las comunicaciones con entidades públicas; del trámite documentario; de asesorar e informar en materia de legislación, sobre la correcta aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias del sector y de la administración interna del Pliego Presupuestal del Ministerio de Educación.

---

<sup>36</sup> Saavedra y Díaz 1999

**Gráfico 6**

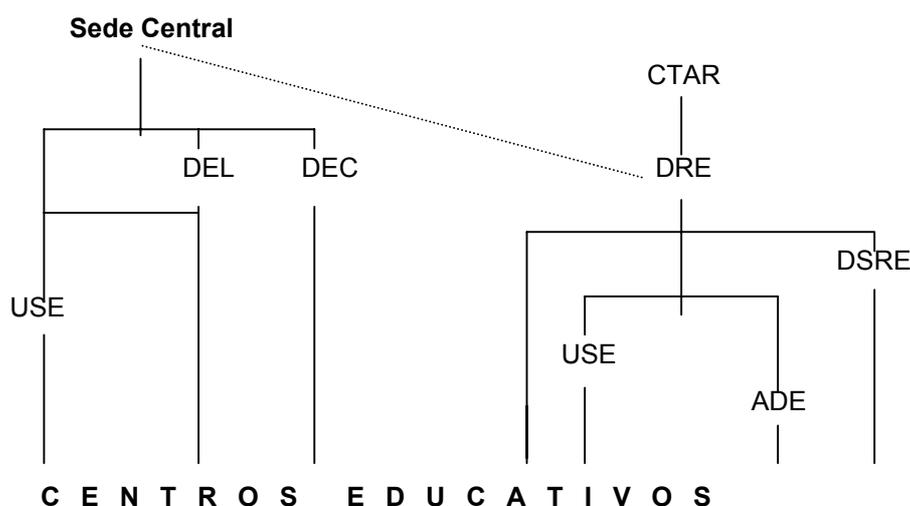


Ley Nº 26510  
 Decreto Ley Nº 25762  
 Decreto Supremo Nº 51-96-ED  
 Decreto Supremo Nº 002-96-ED  
 Decreto Legislativo Nº 886  
 Ley Nº 27159, Ley General del Deporte

### 5.2.2 Órganos intermedios

Son instancias administrativas que deben facilitar la comunicación entre la Sede Central y los centros educativos, así como su gestión administrativa. Dependen administrativamente del Ministerio de Educación los órganos intermedios correspondientes al departamento de Lima y a la provincia constitucional del Callao. Los órganos intermedios de los demás departamentos se encuentran dentro del sector Presidencia y dependen administrativamente de los comités transitorios de administración regional (CTAR). En el cuadro adjunto se hace un esquema de la organización actual.

**Gráfico 7**



Existen 6 tipos diferentes de organización de los órganos intermedios en todo el país. El Cuadro 10 presenta la distribución y combinaciones de los órganos intermedios según departamento. Esta variedad de combinaciones de los órganos intermedios estaría relacionada con la creación de nuevos órganos, así como a la modificación de los ya existentes, que no llegaron a reemplazar a los anteriormente existentes. Esta fue una de las causas de la coexistencia de una serie de órganos intermedios con funciones similares.

**Cuadro 10**  
**Distribución de los órganos intermedios según departamento**

Departamentos	DRE	DSRE	USES	ADE	DRE ADE	DRE DSRE ADE	DRE DSRE USE ADE	DRE USE ADE	DRE USE	DRE DSRE USE
Amazonas	1	0	0	10	x					
Ancash	1	2	15	2			x			
Apurímac	1	1	2	8			x			
Arequipa	1	0	9	0					x	
Ayacucho	1	1	9	4			x			
Cajamarca	1	3	0	11		x				
Cerro de Pasco	1	0	0	9	x					
Cusco	1	0	12	2				x		
Huancavelica	1	0	6	6				x		
Huánuco	1	0	1	12				x		
Ica	1	1	3	0						x
Junín	1	0	0	15	x					
La Libertad	1	0	10	0					x	
Lambayeque	1	0	0	6	x					
Loreto	1	6	0	27		x				
Madre de Dios	1	0	0	5	x					
Moquegua	1	0	0	5	x					
Piura	1	1	0	15		x				
Puno	1	0	0	27	x					
San Martín	1	3	0	8		x				
Tacna	1	0	0	4	x					
Tumbes	1	0	0	6	x					
Ucayali	1	0	0	8	x					
<b>TOTAL</b>	<b>23</b>	<b>18</b>	<b>67</b>	<b>190</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>

Fuente: Oficina de Apoyo a la Administración Educativa, MED.

La distribución de los diferentes órganos intermedios es muy compleja y no existe evidencia acerca de la necesidad de dicha complejidad.

### 5.2.3 Centros educativos estatales

Una de las principales características de la administración del sistema educativo es la dependencia administrativa y técnico pedagógica de los centros educativos respecto a los órganos intermedios, lo que en muchos casos incide en su funcionamiento y desempeño. Los centros educativos funcionan con el personal docente y administrativo cuyas remuneraciones son previstas por el Sistema de Administración Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas, pagadas según planillas elaboradas por los órganos intermedios; asimismo, reciben los recursos de funcionamiento, que los órganos intermedios, en su calidad de unidades ejecutoras, les asignan y transfieren, de acuerdo con criterios administrativos y según las posibilidades presupuestales lo permitan.

## 5.3. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

### 5.3.1 Gasto total en educación, PBI y gasto público total<sup>37</sup>

Entre 1990 y el 2000<sup>38</sup>, el gasto público real en educación ha tenido una fuerte recuperación (130% en términos reales). El monto para el 2000 es equivalente a 7.157 millones de nuevos soles (1.983 millones de dólares americanos). Estos cambios representan una tasa de crecimiento promedio anual, en términos reales, del 9,1%.

Con relación a la asignación intersectorial de los recursos públicos del Gobierno Central, la participación del gasto público en educación sobre el gasto público total ha mostrado un importante crecimiento, pasando del 13% en 1990 al 21% en el 2000. A partir de 1994, se observa una estabilización de la participación entre el 18% y el 20%. Este comportamiento refleja el incremento en la priorización financiera del sector educación.

Por otro lado, el gasto público en educación en relación al PBI pasó del 2,2% en 1990 al 3,2% en el 2000. Si se asocia el crecimiento del PBI real, entre 1992 y 1998, con el comportamiento de la participación del gasto en educación, se puede observar un comportamiento cíclico. Sin embargo, es interesante resaltar lo ocurrido entre 1998 y 1999. En estos años el Perú ha enfrentado una contracción en el PBI no primario que frenó el ritmo de crecimiento del PBI total que se venía experimentando en los últimos 6 años. En ese contexto, el gasto público en educación frente al PBI presenta un claro crecimiento, mostrando, de ese modo, un comportamiento autónomo. Esto revela, una vez más, el alto grado de prioridad financiera que se le está otorgando al sector educación.

**Cuadro 11**  
**Indicadores macroeconómicos**  
Miles de millones de soles del 2000

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gasto en Educación (1)	3,1	3,2	3,3	3,9	4,8	5,8	5,4	6,2	6,2	6,9	7,2
Gasto Total (2)	23,4	19,4	20,9	23,5	25,5	27,3	26,0	34,2	32,5	33,8	34,3
PBI (3)	139,9	143,8	141,5	150,8	170,5	182,9	187,6	200,4	215,0	215,0	226,8
(1) / (2)	13,3	16,6	16,0	16,7	18,8	21,2	20,7	18,0	19,0	20,4	20,9
(1) / (3)	2,2	2,2	2,4	2,6	2,8	3,2	2,9	3,1	2,9	3,2	3,2

Fuente: MEF, INE.

<sup>37</sup> Los datos de gasto y presupuesto de educación incluyen pensiones. El presupuesto de educación para 1999 incluye el incremento salarial docente del 16% que se dio en abril de ese año. El presupuesto de educación para el 2000 incorpora los 8 millones de US\$ del plan de contingencia más los 40 millones de US\$ del nuevo proyecto MED-BID.

<sup>38</sup> La cifra para el 2000 corresponde al monto incluido en el presupuesto.

### 5.3.2 Estructura del gasto público en educación

En el Perú, como en el resto de países de América Latina, el gasto público en educación es principalmente gasto corriente<sup>39</sup> (entre 90% y 95%) Sin embargo, el gasto de capital en educación en relación con el gasto total representa un claro cambio de comportamiento en la primera mitad de la década. El inicio de los programas nacionales contribuyó con el comienzo de la recuperación del gasto público de capital en educación. Entre 1990 y 2000, el gasto de capital aumentó en 560%. Para el año 2000, el gasto de capital se espera represente el 19% del gasto total. Además, en términos reales, el gasto de capital ha crecido entre 1990 y el 2000 en 1.416%.

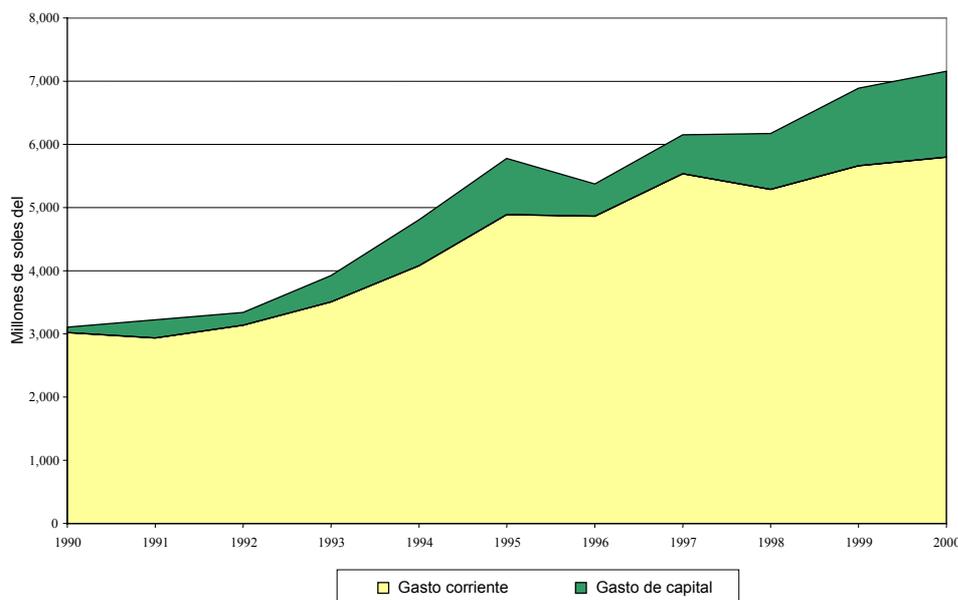
**Cuadro 12**  
**Gasto Público en Educación, 1990 – 2000**  
*Miles de millones de soles del 2000*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gasto corriente	3,02	2,93	3,14	3,50	4,08	4,89	4,86	5,54	5,29	5,66	5,80
Gasto de capital	0,09	0,29	0,20	0,42	0,73	0,89	0,51	0,62	0,88	1,22	1,36
Gasto total	3,11	3,22	3,34	3,92	4,81	5,78	5,37	6,16	6,17	6,88	7,16
G. K / Gasto total	2,9	8,9	5,9	10,7	15,2	15,4	9,5	10,0	14,3	17,8	19,0

Fuente: MEF

**Gráfico 7**

**GASTO PÚBLICO REAL EN EDUCACIÓN SEGÚN TIPO DE GASTO: 1990 -**



A pesar de esta fuerte recuperación del gasto de capital, como se puede observar en el gráfico 7, el gasto corriente continúa representando, de lejos, la mayor parte del gasto en educación. El gasto corriente para el período 1990-1995 representó, en promedio, el 90% del gasto total en educación, y entre 1996 y el 2000, el 86%.

- **Gasto público corriente en educación por niveles educativos**

La distribución del gasto corriente en los niveles de educación básica refleja una estructura aproximadamente constante a lo largo del período de referencia. El

<sup>39</sup> Este gasto se explica en su mayor parte por el pago de remuneraciones.

gasto corriente en primaria representa, en promedio, el 55 % del gasto corriente en educación básica, el nivel inicial representa el 10% y el nivel secundaria el 35%.

**Cuadro 13**  
**Gasto público corriente por niveles educativos de la educación básica, 1990 – 2000**  
*Porcentajes*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Inicial	9,2	9,6	9,6	9,7	10,0	10,2	10,4	10,2	10,2	10,5	10,5
Primaria	54,5	55,3	55,3	55,3	55,3	55,1	54,4	55,3	54,0	54,1	54,1
Secundaria	36,3	35,1	35,2	35,0	34,7	34,7	35,2	34,5	35,9	35,4	35,4
<b>BÁSICA</b>	<b>100,0</b>										

Fuente: MEF

La tasa de crecimiento anual del gasto corriente en la educación básica, en el período 91-95, fue del 12%. Se observa, en ese periodo, un fuerte incremento en la educación inicial. En cambio, en el período 1996-2000, el gasto corriente de la educación básica decrece hasta llegar a una tasa anual de 2,4% en el 2000. En este período se observa un comportamiento muy semejante en la evolución del gasto en los diferentes niveles educativos.

La reducción en el ritmo de crecimiento del gasto tendría tres explicaciones. En primer lugar, la reasignación presupuestal de los programas nacionales (MECEP BID y MECEP BIRF) desde el rubro gasto corriente (03 Bienes y servicios) al rubro gasto de capital (05 Inversiones). En segundo lugar, está disminuyendo la necesidad de expandir el gasto para cubrir la demanda en primaria, ya que la cobertura está llegando a su máximo y es perceptible la mejora en los indicadores de eficiencia interna (especialmente en la disminución de la tasa de repetición). En tercer lugar, por la caída en la recaudación tributaria como consecuencia de la contracción del PBI no primario.

**Cuadro 14**  
**Gasto público corriente por niveles educativos de la educación básica, 1990 – 2000**  
*Tasas de crecimiento anual*

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	91-95 *	96 -00 *
Inicial	-8,1	15,6	10,9	31,3	20,5	1,1	19,8	1,5	9,8	2,4	14,0	6,9
Primaria	-10,1	15,4	9,8	27,2	17,5	-1,6	23,4	-0,3	6,1	2,4	11,9	6,0
Secundaria	-14,5	15,7	9,3	25,9	18,1	1,1	19,2	6,1	4,4	2,4	10,9	6,6
<b>BÁSICA</b>	<b>-11,5</b>	<b>15,5</b>	<b>9,7</b>	<b>27,1</b>	<b>18,0</b>	<b>-0,4</b>	<b>21,6</b>	<b>2,1</b>	<b>5,8</b>	<b>2,4</b>	<b>11,8</b>	<b>6,3</b>

\* Promedio del período

Fuente: MEF

- **Gasto por alumno**

Aunque parte del incremento del gasto real en educación permite cubrir las nuevas necesidades por mayor demanda, tal como se puede apreciar en el cuadro 15, el gasto por alumno ha tenido también un importante proceso de recuperación. Así, entre 1990 y el 2000, el gasto por alumno en educación básica pasó de 368 a 730 nuevos soles, esto es, un aumento real del 98%. Tomando como base el gasto por alumno en educación inicial, el gasto en secundaria es 66% más alto y en primaria 24% más.

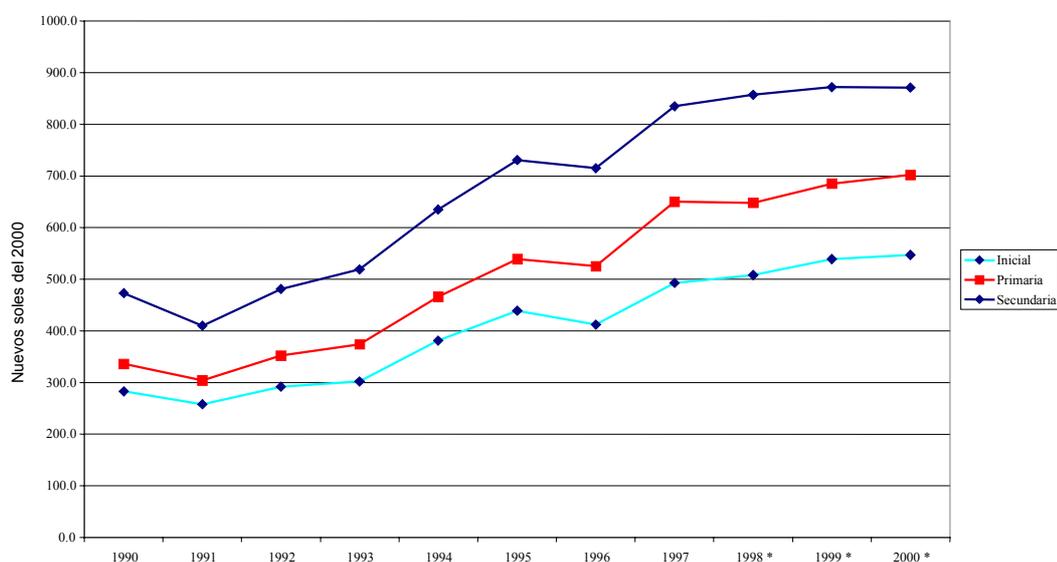
**Cuadro 15**  
**Gasto público corriente por alumno y niveles educativos, 1990 – 2000**  
*Nuevos soles de 2000*

	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

Fuente: MEF  
 \* Presupuesto

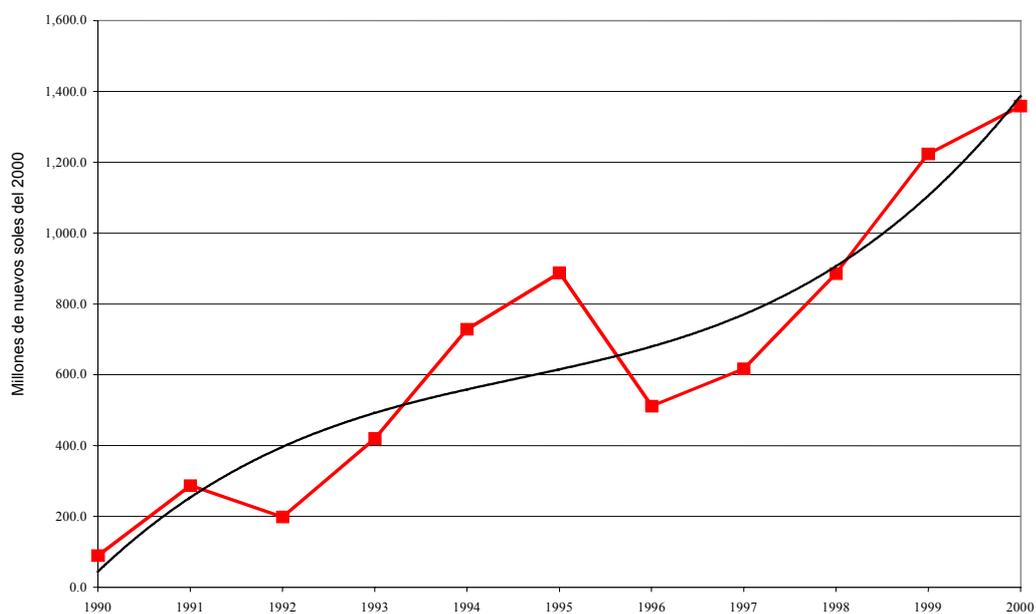
**Gráfico 8**

**GASTO CORRIENTE PÚBLICO REAL POR ALUMNO  
 SEGÚN NIVELES EDUCATIVOS, 1990 - 2000**



**Gráfico 9**

**GASTO REAL DE CAPITAL EN EDUCACIÓN 1990 - 2000**



- **Gasto de capital en educación**

Entre 1990 y el 2000, el gasto de capital en educación tuvo un significativo crecimiento, pasando de 90 millones de nuevos soles en 1990 a 1.359 en el 2000. En algunos años (por ejemplo, en 1992, 1996 y el 2000), se constata una caída en los niveles de gasto que no llega a alterar la tendencia general de crecimiento, según se puede observar en el gráfico que sigue.

Sobre la composición del gasto de capital en educación, se puede identificar dos grandes componentes, los programas nacionales de educación del Ministerio de Educación (MECEP BIRF, MECP BID y Educación Básica para Todos) y los programas del Ministerio de la Presidencia (INFES, FONCODES y CORDELICA).

Con respecto a los proyectos de inversión del Ministerio de Educación, tal como se observa en el cuadro siguiente, entre 1994 y 2000, estos han incrementado notablemente su participación en las inversiones totales en el sector, pasando de 4% en 1994 al 49% en 2000. Este comportamiento refleja la creciente importancia del MED en la gestión de los gastos de capital del sector.

**Cuadro 16**  
**Gasto de capital en Educación, 1990 – 2000**  
*Millones de soles del 2000. Toda Fuente*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PRES	89,6	287,5	198,4	420,0	695,9	842,0	405,9	475,3	653,8	776,0	699,7
MED (Prog.Nac.)					32,8	45,9	105,6	141,9	231,8	447,7	659,4
<b>TOTAL</b>	<b>89,6</b>	<b>287,5</b>	<b>198,4</b>	<b>420,0</b>	<b>728,6</b>	<b>887,8</b>	<b>511,5</b>	<b>617,2</b>	<b>885,6</b>	<b>1.223,7</b>	<b>1.359,0</b>
<b>Estructura porcentual</b>											
PRES	100,0	100,0	100,0	100,0	95,5	94,8	79,4	77,0	73,8	63,4	51,5
MED (Prog.Nac.)					4,5	5,2	20,6	23,0	26,2	36,6	48,5
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>									
<b>Tasa de crecimiento anual</b>											
PRES		220,8	-31,0	111,7	65,7	21,0	-51,8	17,1	37,6	18,7	-9,8
MED (Prog.Nac.)						40,0	130,2	34,4	63,3	93,1	47,3
<b>TOTAL</b>		<b>220,8</b>	<b>-31,0</b>	<b>111,7</b>	<b>73,5</b>	<b>21,9</b>	<b>-42,4</b>	<b>20,7</b>	<b>43,5</b>	<b>38,2</b>	<b>11,1</b>

Fuente: MEF y MED

Por fuente de financiamiento, los recursos provenientes del Tesoro Público se han reducido debido a la mayor presencia de los programas nacionales del Ministerio de Educación, pues éstos incluyen un componente de endeudamiento. Sin embargo, por las características de las contrapartidas y los volúmenes de las operaciones con los organismos multilaterales, la participación del Tesoro Público sigue siendo mayoritaria con un 65% en el 2000<sup>40</sup>.

### 5.3.3 Gasto total de las familias en la educación<sup>41</sup>

Las familias representan una importante fuente de financiamiento del servicio educativo público y privado. Como se puede observar en el Cuadro 17, en 1994 las familias gastaron en la educación de sus hijos en centros educativos públicos, el 0,8% del PBI. Esto significó que las familias financiaron el 20% del gasto total en el sistema público de educación.

<sup>40</sup> Ver "Plan Institucional 2000", Ministerio de Educación.

<sup>41</sup> Se está considerando como gasto de las familias en educación al realizado en la matrícula y APAFAS, materiales educativos, uniformes, transporte y pensiones.

**Cuadro 17**  
**Gasto de las familias en educación pública 1994**  
 \$US de 1997

	Matricula	\$US por alumno	Gasto total	% PBI
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
<b>Total</b>	<b>5.989.715</b>	<b>72,3</b>	<b>433.212.819</b>	<b>0,80</b>

Fuente: J. Saavedra, Financiamiento de la Educación en el Perú.

El gasto familiar por niveles educativos, en comparación con el del Estado, es mucho mayor para los hijos que tienen en secundaria. Los hogares gastan en un alumno de secundaria más del doble (124% más) de lo que gasta en uno de primaria, mientras que el Estado gasta sólo 36% más.

Por otra parte, el gasto de las familias en la educación privada es significativamente superior. En 1994, una familia promedio gastaba 522 dólares en la educación de un hijo, el Estado gastaba 185 dólares y las familias con hijos en centros educativos públicos 72 dólares (gasto total en centros educativos públicos: 257 dólares americanos). El gasto total de las familias con hijos en el sistema privado ascendió en 1994 al 1,1% del PBI.

**Cuadro 18**  
**Gasto de las familias en educación privada 1994**  
 \$US de 1997

	Matricula	\$US por alumno	Gasto total	% PBI
Inicial	123.982	307,9	38.178.263	0,07
Primaria	502.678	499,7	251.192.071	0,46
Secundaria	308.779	523,8	161.743.508	0,30
Superior no universitaria	90.407	594,0	53.697.312	0,10
Superior universitaria	132.467	762,7	101.034.139	0,19
<b>Total</b>	<b>1.158.313</b>	<b>522,7</b>	<b>605.474.022</b>	<b>1,11</b>

Fuente: J. Saavedra, Financiamiento de la Educación en el Perú.

Después de 3 años, las familias con hijos en el sistema público de educación han incrementado tanto su gasto total como el destinado a cada alumno. En su conjunto, las familias con hijos en centros educativos públicos aportaron al gasto total del sistema público el 1,03% del PBI (mayor en 30% respecto a 1994). Esta cifra representa el 25% del gasto total de la educación pública, resultado superior en 5 puntos porcentuales respecto al valor obtenido en 1994. Por otro lado, el gasto por alumno promedio se incrementó en 40%, siendo el mayor crecimiento en primaria (70%). Estos cambios han modificado la relación entre el gasto por alumno de secundaria y el de primaria; sin embargo, sigue siendo muy superior al que se presenta en el gasto del Estado.

**Cuadro 19**  
**Gasto de las familias en educación pública 1997**  
 \$US de 1997

	Matrícula <sup>1</sup>	\$US por alumno <sup>2</sup>	Gasto total	% PBI
Inicial	539.109	63,2	34.075.106	0,05
Primaria	3.727.668	76,0	283.251.283	0,44
Secundaria	1.915.237	129,5	248.071.412	0,39
Superior no universitaria	163.043	187,7	30.599.459	0,05
Superior universitaria	210.779	269,3	56.771.336	0,09
<b>Total</b>	<b>6.555.836</b>	<b>101,4</b>	<b>664.926.982</b>	<b>1,03</b>

1/ Fuente MED  
 2/ ENNIV 1997

El gasto de las familias en el sistema educativo privado como porcentaje del PBI también se incrementó significativamente (36% respecto a 1994). Con relación al gasto por alumno, en promedio se gastó \$US 759, cifra mayor en 45% a la reportada en 1994. Este cambio fue superior al mostrado por el Estado y las familias con hijos en el sistema público.

**Cuadro 20**  
**Gasto de las familias en educación privada 1997**  
 \$US de 1997

	Matrícula <sup>1</sup>	\$US por alumno <sup>2</sup>	Gasto total	% PBI
Inicial	149.316	444,6	66.390.552	0,10
Primaria	504.773	617,9	311.915.042	0,49
Secundaria	346.985	716,8	248.733.681	0,39
Superior no universitaria	141.634	594,0	84.128.107	0,13
Superior universitaria	142.130	1.553,6	220.818.490	0,34
<b>Total</b>	<b>1.284.838</b>	<b>759,3</b>	<b>975.624.588</b>	<b>1,52</b>

1/ Fuente MED  
 2/ ENNIV 1997

Comparando 1994 con 1997 se puede concluir dos cosas: la primera es que el gasto total en educación (Estado y familias) creció significativamente; la segunda es que este gran crecimiento es explicado en mayor medida por las familias y no por el Estado (cuadro 21). En esos tres años, el gasto por alumno de las familias con niños en centros educativos públicos creció en 40% mientras que el gasto por alumno del Estado, lo hizo en 35%. Lo problemático de esta tendencia es que si la calidad del servicio educativo está fuertemente asociada con los niveles de inversión y son las familias las que explican cada vez más el gasto total, estarían aumentando las probabilidades de seguir reproduciendo las desigualdades de ingreso de la sociedad en la calidad del servicio y en el largo plazo en los ingresos.

Además, se encontró que la relación entre gasto por alumno en secundaria y primaria es bastante diferente entre el gasto de las familias y el del Estado. El ratio del gasto de las familias en 1997 es 140% superior al presentado por el Estado. Esto podría sugerir que, al tener una participación más importante del gasto de las familias en la educación secundaria, las diferencias en calidad del servicio serían aún más desiguales. Dado que la PEA está compuesta principalmente por trabajadores con educación secundaria como máximo alcanzado, las desigualdades en la calidad del servicio se estarían reproduciendo en el mercado laboral.

Este breve diagnóstico refleja la necesidad que tiene el Estado de garantizar los insumos mínimos para una educación básica de calidad y así contribuir a la disminución de las desigualdades de ingresos y oportunidades.

**Cuadro 21**  
**Variación porcentual del gasto en educación**  
**según gestión educativa y fuente de financiamiento 1994 / 1997**

	$\Delta$ Matrícula	$\Delta$ \$US por alumno	$\Delta$ Gasto total	$\Delta$ % PBI
<b>Estado /*</b>		<b>34,8</b>	<b>36,9</b>	<b>10,7</b>
Inicial		31,3	45,9	23,4
Primaria		38,1	42,7	20,7
Secundaria		31,0	42,2	20,3
Superior No Universitaria		41,1	37,8	16,5
Superior Universitaria		55,4	11,7	-5,5
<b>Familias</b>				
<b>Educación Pública</b>	<b>9,5</b>	<b>40,3</b>	<b>53,5</b>	<b>28,8</b>
Inicial	13,8	17,7	33,9	0,00
Primaria	5,8	69,3	79,0	51,7
Secundaria	25,6	28,5	61,4	39,3
Superior No Universitaria	-28,3	-3,3	-30,7	-37,5
Superior Universitaria	-12,7	28,0	11,8	0,0
<b>Educación Privada</b>	<b>10,9</b>	<b>45,3</b>	<b>61,1</b>	<b>36,9</b>
Inicial	20,4	44,4	73,9	42,9
Primaria	0,4	23,7	24,2	6,5
Secundaria	12,4	36,9	53,8	30,0
Superior No Universitaria	56,7	0,0	56,7	30,0
Superior Universitaria	7,3	103,7	118,6	79,0

\*/ Para calcular el porcentaje del PBI gastado en educación por nivel educativo se utilizó sólo el gasto corriente y cuando se calculó para todos los niveles se utilizó el gasto total.

### 5.3.4 Conclusiones

La historia reciente del gasto público en educación, revela que se está presentando una recuperación sostenida en la década del 90. Sobre las características del gasto, cabe señalar que la introducción de los programas nacionales (Educación Básica para Todos, MECEP BID y MECEP BIRF), ha permitido que el gasto en bienes y servicios (cuadernos de trabajo, guías para docentes, bibliotecas de aula, etc.) e inversiones se incremente considerablemente, reduciendo así la participación de las remuneraciones en el gasto total en educación.

Respecto a la estructura del gasto por niveles educativos, ésta no ha tenido ningún cambio significativo, aunque se podría mencionar que inicial fue el nivel que creció a una mayor tasa.

A pesar de esta mejora en la década del 90, 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 de los países que pertenecen a la OECD. Los niveles de gasto por alumno del Estado Peruano son bastante menores a los presentados por países vecinos<sup>42</sup>.

Por otro lado, el Estado no es la única fuente de financiamiento de la educación pública, las familias contribuyen con una fracción importante. Considerando el gasto

<sup>42</sup> Usando como fuente la OECD y los datos de la DNP del MEF Perú, en primaria, en 1996 Argentina gastó más del triple de lo que gastó el Perú y Uruguay y Brasil más del doble.

en matrícula, materiales, uniformes, transporte y refrigerio, en 1997 el esfuerzo de las familias explicó el 25% del gasto total en la educación pública peruana.

Si juntamos el bajo nivel de inversión pública por alumno con la importante participación del gasto familiar en la educación pública, obtendremos como resultado un problema en la distribución de la calidad del servicio educativo como mecanismo de reducción de las desigualdades de ingreso. Así, la tarea que tiene el Estado es doble, por un lado seguir elevando el gasto público por alumno y por el otro, mejorar la eficiencia y focalización de su gasto.

## 6. ANÁLISIS FODA

### 6.1 MACROAMBIENTE

Factores	Oportunidades	Amenazas
▪ <b>Económicos</b>	▪ Escenario internacional favorable para la cooperación técnica y financiera con fuerte orientación a la mejora de la calidad de la educación.	▪ Recorte de gastos en educación, dados los limitados recursos públicos.
▪ <b>Demográficos</b>	▪ Desaceleración de la presión demográfica.	▪ Dispersión poblacional en el ámbito rural, que dificulta eficiencia en los sistemas de atención.
▪ <b>Políticos</b>	▪ Contexto internacional favorable a los procesos de reforma educativa por la creciente importancia de los recursos humanos en la competitividad de los mercados.	
▪ <b>Legales</b>		▪ Conflicto entre la función normativa del Sector Educación que incluye a todo el sistema educativo y la organización del sector
▪ <b>Sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Valoración social de la educación como medio de movilidad social entre los diferentes estratos, articulado a una percepción de calidad de vida.</li> <li>▪ Existencia de un consenso social interno respecto a la educación como un factor de desarrollo y de promoción social.</li> </ul>	
▪ <b>Tecnológicos</b>	▪ Mayores posibilidades de acceso a diversos tipos de información, mayor velocidad en la recepción de la misma, e incremento de la cantidad de información.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Limitado acceso a avances tecnológicos por parte de los centros educativos y por tanto de los alumnos y alumnas.</li> <li>▪ Medios de comunicación que no complementan las acciones educativas del Sector.</li> </ul>
▪ <b>Otros</b>	▪ Existencia de programas exitosos de innovación pedagógica.	▪ Baja cobertura de servicios públicos básicos (luz, agua y desagüe, teléfono)

## 6.2 MICROAMBIENTE

Factores	Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Organización</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Área de influencia sobre todo el territorio nacional debido a la cobertura casi total de la educación primaria.</li> <li>▪ Capacidad del Ministerio de Educación para liderar la propuesta educativa.</li> <li>▪ Disponibilidad de una red nacional de comunicación a escala nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incompatibilidad del marco legal sectorial en la constitución con las iniciativas e innovaciones que el sector propone.</li> <li>▪ Desarticulación y falta de liderazgo en la toma de decisiones.</li> <li>▪ Insuficiente difusión de los proyectos y programas nacionales del Ministerio.</li> <li>▪ Desarticulación entre las decisiones técnico normativas y las decisiones administrativas (MED – MIPRE – CTAR).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Personal</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazas cubiertas en todo el territorio nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausencia de una política de recursos humanos, que incluya una estructura de incentivos.</li> <li>▪ Bajas cargas docentes por nivel educativo</li> <li>▪ Retraso y desarticulación en los procesos de racionalización.</li> <li>▪ Dificultades para mejora el nivel remunerativo del docente, especialmente en el ámbito rural.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Infraestructura</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programas intensivos de distribución de materiales educativos en todo el país y para todos los niveles.</li> <li>▪ Mejoramiento de la infraestructura educativa y programas de mantenimiento de la misma.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Tecnología</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Implementación de proyectos que introducen el uso de nuevas tecnologías en la educación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Limitado acceso a los avances tecnológicos en los centros educativos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Usuarios</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alta cobertura en la educación básica obligatoria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Baja inversión pública por alumno.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Otros</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desarrollo de dinámicas de cambio generadas en la educación pública y privada por propuestas desde el Ministerio de Educación.</li> <li>▪ Planes de mediano plazo financiados: programas nacionales del Ministerio (MECEP y Educación Básica para Todos) y planes estratégicos de ciencia y tecnología.</li> <li>▪ Existencia de nuevas estructuras curriculares validadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Baja calidad del servicio educativo, especialmente en el ámbito rural.</li> <li>▪ Ausencia de un sistema para la evaluación de resultados e impactos del sistema educativo.</li> </ul>

## 7. OBJETIVOS Y METAS ESTRATÉGICOS

### 7.1 PRIORIDADES INSTITUCIONALES

La responsabilidad principal que enfrenta el Ministerio de Educación es mejorar la calidad en el servicio educativo, en particular el mejoramiento de los logros de aprendizaje y la reducción de las tasas de repetición y deserción. Al presente está en el sistema educativo prácticamente toda la población entre 6 y 11 años de edad y la mayoría de la población de 6 a 16 años (92%). Por esto la prioridad es garantizar una educación de calidad a esta gran masa estudiantil. De no lograr esta meta, se podría caer en el riesgo de retroceder en los grandes avances en la cobertura educativa.

El segundo tema en la escala de prioridades es la necesidad de optimizar la estructura organizacional y de funciones de la administración del servicio educativo en la medida en que la administración sirve como canal de implementación de las reformas del proceso educativo. Si no se optimiza la administración, las reformas no logran ser aprovechadas en su máximo potencial.

El tercer tema es la falta de vinculación de la dinámica de los recursos humanos con los objetivos institucionales. El bajo nivel de la formación docente, la rigidez laboral, la ausencia de incentivos dentro de la carrera magisterial, y la falta de un sistema eficiente de compensación por desempeño y condiciones laborales, hace que haya un gran espacio para mejorar el sistema de gestión de recursos humanos, vinculándolo a la mejora de la calidad del servicio.

El cuarto tema está vinculado a la equidad en la distribución del servicio educativo. La baja cobertura de educación inicial y secundaria en zonas rurales, así como los bajos niveles de calidad de la educación básica rural, hacen que este tema forme parte de las prioridades sectoriales.

## **7.2 LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y DE ACCIÓN.**

De acuerdo con las prioridades que el Ministerio de Educación le dio a los principales problemas que enfrenta, se han establecido las siguientes estrategias:

### **7.2.1 Sostenibilidad de los Programas de Mejoramiento de la Calidad Educativa**

Durante el quinquenio 1996 – 2000, el Ministerio de Educación ha orientado su mayor esfuerzo a la tarea de mejoramiento de la calidad de la educación primaria, así como a iniciar un proceso de modernización de la administración central y regional.

En el 2000 culmina la operación de endeudamiento con el Banco Mundial (BIRF) y en el 2001 la operación de endeudamiento con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los esfuerzos realizados dentro del Programa MECEP, que han significado una inversión significativa en la tarea de mejoramiento de la calidad de la educación peruana, deben continuarse e incorporarse dentro de los programas permanentes del Ministerio de Educación, para lo cual se debe asegurar su sostenibilidad en el tiempo. Esto debe traducirse en la provisión de los recursos presupuestales del Tesoro Público orientados a garantizar la continuidad del cambio curricular, la provisión de materiales educativos, la capacitación docente y el mantenimiento de la infraestructura y equipamiento educativos.

En el quinquenio que se inicia, llega a la secundaria la generación que se ha beneficiado de los cambios en la educación primaria. Por este motivo, la prioridad del Ministerio se orienta a mejorar la calidad de la educación secundaria y ampliar su cobertura, especialmente en zonas rurales, donde los índices de repetición y deserción son particularmente altos. La acción del Ministerio se orientará asimismo a desarrollar el bachillerato, como un espacio para explorar las preferencias tanto intelectuales como de orientación laboral de los egresados de la secundaria, que los habilite para una mejor inserción en el mercado laboral o en los estudios superiores.

Para asegurar estas líneas de acción, se ha negociado y se deberá poner en ejecución una segunda operación de endeudamiento con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que se orienta a concluir la reforma emprendida con acciones en la educación secundaria, el bachillerato y la formación superior tecnológica.

### **7.2.2 Modernización de la gestión administrativa**

Esta línea estratégica se divide en dos proyectos, el primero está asociado a la estructura de la organización y el segundo, con la descentralización del poder en la toma de decisiones sobre recursos educativos:

- a) Reestructuración administrativa de la Sede Central y los órganos intermedios.
- b) Incremento de responsabilidades en la gestión de recursos de parte de los centros educativos.

Con la combinación de estos proyectos se espera mejorar el impacto de la reforma educativa al menos por dos razones: la primera tiene que ver con la mejora del bienestar social que se desprende de la mayor participación de los “consumidores”, y la segunda, con el mejoramiento de la eficiencia técnica del sistema. Ambos proyectos requieren de los siguientes componentes:

- Desarrollo de sistemas de información: rendición social de cuentas.
- Capacitación de directores.
- Sistemas de monitoreo y seguimiento.
- Reestructuración normativa en cuanto al manejo de recursos por parte del director.

### **7.2.3 Mejoramiento de la gestión de recursos humanos**

Con esta línea estratégica se potenciará significativamente el desarrollo del principal recurso que se les ofrece a los alumnos, el maestro. Se busca desarrollar la eficiencia en la gestión del principal actor del sistema educativo a partir de cinco grandes niveles:

- a. Mejora de la formación continua del maestro.
- b. Desarrollo de sistemas de acreditación a maestros.
- c. Mejora en la relación entre las metas sectoriales y los sistemas de reclutamiento y contratación.
- d. Desarrollo de un sistema de incentivos dentro de la carrera docente.
- e. Desarrollo de un sistema de compensación por condiciones laborales.

### **7.2.4 Mejoramiento de la calidad y equidad en la distribución del servicio educativo**

Con esta línea estratégica se busca reducir las brechas de acceso y calidad que actualmente existen en el sistema educativo. Se tratará de continuar el esfuerzo iniciado en el quinquenio que concluye a través de los programas en curso de educación bilingüe intercultural, educación a distancia y escuelas de frontera.

Los programas que se desarrollarán en el quinquenio 2001-2005 son:

- Mejoramiento de la educación rural en inicial y primaria.
- Mejoramiento de la educación rural en secundaria a través de la educación a distancia.

### **7.2.5 Prevención integral**

En esta línea estratégica se busca prevenir los diferentes problemas que enfrentan los niños y jóvenes en su relación con la sociedad. En particular, se busca desarrollar acciones que prevengan los problemas que enfrentan las zonas urbano marginales.

## **7.3 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS**

- a. Configurar un nuevo sistema educativo con una inicial que conste de 3 años, articulada con una educación básica de 10 años y su consolidación en el Bachillerato de dos años.

- b. Reestructurar las responsabilidades de sistema administrativo para lograr el mejor uso de los recursos en función de la mejora en los procesos de aprendizajes de los alumnos, y para desarrollar mecanismos eficaces de rendición social de cuentas que promuevan la participación de la demanda del servicio educativo.
- c. Redefinir los sistemas relativos a los docentes, revalorizando su función social de tal manera que se asegure que su mejor desempeño colabore eficazmente con el desarrollo de los aprendizajes de los alumnos.
- d. Mejorar la calidad de los procesos de aprendizaje del nuevo sistema educativo asegurando la provisión de los insumos adecuados y necesarios, incluyendo el mejoramiento continuo del currículo.
- e. Cerrar las brechas de cobertura que existen dentro de la educación obligatoria en inicial y secundaria, y eliminar la brecha de equidad que se concentra en las áreas rurales.

## 7.4 METAS ESTRATÉGICAS

### 7.4.1 Educación inicial

#### \* **Desarrollo curricular**

##### **Educación Inicial 5 años**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001	Aplicación de estrategia de diversificación curricular y actualización continua Evaluación del cambio curricular
2002-2005	Aplicación de estrategia de diversificación curricular y actualización continua

##### **Educación Inicial 3 – 4 años**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001	Publicación del currículo Generalización de la propuesta curricular Aplicación de estrategia de diversificación curricular
2002	Aplicación de estrategia de diversificación curricular y actualización continua Consolidación del cambio curricular (1ra etapa)
2003-2005	Aplicación de estrategia de diversificación curricular y actualización continua Consolidación del cambio curricular (2da etapa)

#### \* **Materiales educativos**

##### **Educación Inicial 5 años**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001-2005	Aplicación de la estrategia de renovación

##### **Educación Inicial 3 – 4 años**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001	Diseño del módulo de materiales Licitación y adjudicación
2002	Recepción y distribución Licitación y adjudicación

Monitoreo en el uso de materiales y ajustes  
 2003-2005 Recepción y distribución  
 Licitación y adjudicación  
 Monitoreo en el uso de materiales y ajustes  
 Diseño de la estrategia de renovación

\* **Capacitación docente**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001	Sistema Nacional de Capacitación Docente Permanente: plan piloto (fase II) 25% del total de docentes capacitados por PLANCAD
2002	Sistema Nacional de Capacitación Docente Permanente 35% del total de docentes capacitados por PLANCAD
2003-2005	Sistema nacional de capacitación docente permanente 40% del total de docentes capacitados por PLANCAD

\* **Infraestructura y equipamiento**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001	Licitación de 57 obras Entrega de 201 obras Adquisición y distribución de mobiliario para 53 centros educativos

**2ª etapa: Educación Inicial 3 – 4 años**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001	Licitación de obras
2002-2005	Licitación de obras Entrega de obras Adquisición y distribución de mobiliario

**7.4.2 Educación primaria**

\* **Desarrollo curricular**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001	Aplicación estrategia de diversificación curricular y actualización continua (1º, 2º y 3º ciclos) Consolidación del cambio curricular del 3º ciclo (2ª etapa) Evaluación del cambio curricular del 2º ciclo
2002	Aplicación estrategia de diversificación curricular y actualización continua (1º, 2º y 3º ciclos) Evaluación del cambio curricular del 3º ciclo
2003-2005	Aplicación estrategia de diversificación curricular y actualización continua (1º, 2º y 3º ciclos)

\* **Materiales educativos**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001-2005	Aplicación de estrategia de renovación Plan de monitoreo y evaluación en el uso de materiales Licitación y adjudicación según estrategia de renovación

\* **Capacitación docente**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001	Sistema Nacional de Capacitación Docente: 25% del total de docentes capacitados

2002	Sistema Nacional de Capacitación Docente: 25% del total de docentes capacitados
2003-2005	Sistema Nacional de Capacitación Docente: 25% del total de docentes capacitados
<b>* Capacitación en gestión</b>	
<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001-2005	Capacitación a distancia: 25% directores
<b>* Infraestructura y equipamiento</b>	
<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001-2005	Programa de mantenimiento de infraestructura y equipamiento
<b>* Medición del rendimiento escolar</b>	
<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001-2005	Desarrollo del Sistema Nacional de Medición de la Calidad Educativa
<b>* Informática educativa</b>	
<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001-2005	Implementación de laboratorios y software de InfoEscuela en 250 centros educativos Capacitación docente en el uso de software Dotación de materiales para la capacitación

### **7.4.3 Educación secundaria**

<b>* Desarrollo curricular</b>	
<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001-2005	Generalización curricular (III) de 1º a 4º (30% de docentes de educación secundaria, en todas las áreas y a escala nacional)
2001-2002	Ejecución de 270 proyectos de innovación curricular y 180 proyectos de innovación en gestión.
2003-2004	Ejecución de 330 proyectos de innovación curricular y 220 proyectos de innovación en gestión.
<b>* Materiales educativos</b>	
<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001	Provisión de 653.952 módulos (5 libros) de textos para alumnos, 35.477 módulos para docentes, 2.183 módulos de biblioteca, 1.528 módulos del área de ciencias, 2.183 módulos de otras áreas, 624 módulos de audiovisual TV y 1.248 módulos de audiovisual video registro.
2002	Provisión de 467.109 módulos (5 libros) de textos para alumnos, 25.341 módulos para docentes, 1.560 módulos de biblioteca, 936 módulos del área de ciencias, 1.560 módulos de otras áreas, 936 módulos de audiovisual TV y 1.248 módulos de audiovisual video registro.
2003	Provisión de 373.687 módulos (5 libros) de textos para alumnos, 20.273 módulos para docentes, 1.248 módulos de biblioteca, 936 módulos del área de ciencias, 1.248 módulos de otras áreas, 624 módulos de audiovisual TV y 1.248 módulos de audiovisual video registro.
2004	Provisión de 560.530 módulos (5 libros) de textos para alumnos, 20.273 módulos para docentes, 1.871 módulos de biblioteca, 1.248 módulos del área de ciencias, 1.871 módulos de otras áreas, 624 módulos de audiovisual TV y 1.560 módulos de audiovisual video registro.

\* **Capacitación docente**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001	Capacitación de 33.504 docentes
2002	Capacitación de 23.932 docentes
2003	Capacitación de 19.145 docentes
2004	Capacitación de 19.145 docentes

\* **Capacitación en gestión**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001	Capacitación de 4.367 directores
2002	Capacitación de 3.119 directores
2003	Capacitación de 2.495 directores
2004	Capacitación de 2.495 directores

\* **Infraestructura y equipamiento**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001-2002	Rehabilitación o sustitución de 2.684 aulas.
2003-2004	Rehabilitación o sustitución de 8.059 aulas.

\* **Medición del rendimiento escolar**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001-2002	Prueba definitiva a 4° grado y otra a 2° grado
2003-2004	Prueba definitiva a 4° grado y otra a 2° grado

\* **Informática educativa**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001-2005	Capacitación de 500 docentes en el Proyecto EDURED Atención de 300 centros educativos.

#### 7.4.4 **Bachillerato**

\* **Desarrollo curricular**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001	Continuación del plan piloto – 167 centros piloto Incorporación de 50 centros piloto adicionales
2002-2005	Continuación del plan piloto – 217 centros piloto

\* **Materiales educativos y equipamiento**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001-2002	Provisión de 238.357 cuadernos de trabajo para alumnos, 56.047 módulos (14 libros) de textos para el banco de libros, 8.675 módulos para el docente, 267 módulos de biblioteca, 320 módulos de cómputo, 100 módulos audiovisuales TV – VHS y 267 módulos tecnológicos.

\* **Capacitación docente**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001-2002	Capacitación de 5.452 docentes y tutores de bachillerato

\* **Infraestructura**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001-2002	Construcción y equipamiento de 11 aulas nuevas

\* **Medición del rendimiento escolar**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001-2002	Prueba definitiva a 77.087 alumnos egresantes

#### **7.4.5 Formación Técnica Profesional**

\* **Modelo de formación**

*Año            Acciones*

---

2001-2002 Selección de 5 centros piloto y aplicación de 11 familias profesionales.

\* **Innovación en gestión**

*Año            Acciones*

---

2001-2002 Implementación de consejos consultivos y aplicación de la nueva estructura organizativa y curricular en 5 centros piloto.

\* **Capacitación**

*Año            Acciones*

---

2001-2002 Actualización tecnológica a 100 formadores, de gestión a 27 formadores y en capacitación metodológica a 1.170 formadores.  
Capacitación de 35 docentes y 35 coordinadores.

\* **Materiales educativos**

*Año            Acciones*

---

2001-2002 Provisión de 2.624 estructuras curriculares, 2.624 catálogos de títulos profesionales y certificaciones (CD) y 486 textos  
Provisión de 2.624 guías para formadores y 2.000 módulos de materiales para alumnos.

\* **Actualización y planeamiento de la oferta**

*Año            Acciones*

---

2001-2002 Conceptualización de la actualización y planeamiento, desarrollo e implementación  
Aplicación en 5 centros piloto.

\* **Infraestructura y equipamiento**

*Año            Acciones*

---

2001-2002 Rehabilitación y equipamiento de 5 talleres en centros educativos del plan piloto.

\* **Acreditación**

*Año            Acciones*

---

2001-2002 Acreditación de 688 carreras de la oferta pública  
Acreditación de 748 carreras de la oferta pública  
Implementación del sistema de acreditación en 230 IST públicos.  
Implementación del sistema de acreditación en 508 IST privados.

#### **7.4.6 Formación Docente**

\* **Desarrollo curricular**

*Año            Acciones*

---

**Especialidad educación inicial**

2001            Generalización de la nueva estructura curricular de la especialidad de educación inicial

**Especialidad educación primaria**

2001            Monitoreo de la generalización de la nueva estructura curricular de la especialidad de educación primaria

**Especialidades de educación secundaria**

2001            Monitoreo de la generalización de la nueva estructura curricular de las especialidades de ciencias naturales, ciencias sociales y comunicación.

Generalización de la nueva estructura curricular la especialidad de matemática

Elaboración de la propuesta de simplificación del número de especialidades buscando la equivalencia entre títulos y grados

**Programa de Formación Continua**

2001 Diseño del Piloto del Sistema de Formación Continua.

2002-2005 Inicio del Piloto del Sistema de Formación Continua.

\* **Materiales educativos**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001	22 institutos superiores pedagógicos: módulo IV de biblioteca (80 títulos) 52 institutos superiores pedagógicos: módulo IV de biblioteca (80 títulos) 44 institutos superiores pedagógicos: módulo II de biblioteca (80 títulos) Elaboración del Programa de Desarrollo de Aplicativos de Nuevas Tecnologías a la Formación Continua
2002	44 institutos superiores pedagógicos: módulo III de biblioteca (80 títulos)
2003	44 institutos superiores pedagógicos: módulo IV de biblioteca (80 títulos)
2002-2005	Programa de reposición y actualización de bibliotecas Implementación de Aplicativos de Nueva Tecnología a la Formación Continua

\* **Capacitación**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001	Plan de capacitación de docentes formadores - cursos de capacitación
2002-2003	Experimentación de nuevos instrumentos de capacitación de formadores dentro del Modelo de Formación Continua
2004-2005	Generalización de la capacitación de formadores dentro del Modelo de Formación Continua

\* **Equipamiento**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001	52 institutos superiores pedagógicos: distribución de 3 computadoras personales terminales 47 institutos superiores pedagógicos: cableado eléctrico y data; un servidor y una impresora láser.
2002	47 institutos superiores pedagógicos: 3 computadoras personales terminales
2003-2005	Programa de reposición de material obsoleto

\* **Gestión**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001	Plan de capacitación de los directores de institutos superiores pedagógicos Elaboración de la propuesta de simplificación del número de especialidades buscando la equivalencia entre títulos y grados Regulación del sistema de acreditación de institutos superiores pedagógicos públicos Elaboración del sistema de acreditación de competencias pedagógicas II Concurso de innovaciones educativas en Formación Docente 3 reuniones de redes: norte, centro y sur
2002	Experimentación de nuevos instrumentos de capacitación de directores dentro del Modelo de Formación Continua

Inicio de la acreditación de los institutos pedagógicos públicos  
 Piloto de la acreditación de competencias pedagógicas  
 III Concurso de innovaciones educativas en Formación Docente  
 3 reuniones de redes: norte, centro y sur  
 IV congreso de Institutos Superiores pedagógicos  
 2003-2005 Adecuación de las instituciones de formación docente a la propuesta de Formación Continua

#### 7.4.7 Educación rural

##### \* **Redes educativas**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001	Piloto de redes educativas rurales (14 redes UDECE y 415 UDENA)
2002	Organización e implementación de 150 redes educativas rurales
2003	Organización e implementación de 200 redes educativas rurales
2004	Organización e implementación de 200 redes educativas rurales
2005	Organización e implementación de 220 redes educativas rurales

##### \* **Jardines a través de la radio**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001	Sostenibilidad de los 8 núcleos de comunicación local
2002	Organización e implementación de núcleos de comunicación local en Lima, Lambayeque, Arequipa, Cusco y Loreto
2003	Organización e implementación de núcleos de comunicación local en Piura, Moquegua, Apurímac, Huánuco, y Amazonas
2004	Organización e implementación de núcleos de comunicación local en Cajamarca, San Martín, Tacna, Madre de Dios y Huancavelica
2005	Organización e implementación de núcleos de comunicación local en La Libertad, Ucayali, Ayacucho, Puno y Pasco.

##### \* **Capacitación**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001	2do año de experimentación de las estrategias de capacitación rural
2002	Capacitación de 9.655 docentes
2003	Capacitación de 22.550 docentes
2004	Capacitación de 35.444 docentes
2005	Capacitación de 49.989 docentes

##### \* **Medición de calidad**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2002	Prueba bilingüe a 7.000 alumnos de 4° grado y 7.000 alumnos de 6° grado Prueba español a 11.000 alumnos del 4° grado y 11.000 alumnos del 6° grado
2004	Prueba bilingüe a 7.000 alumnos del 4° grado y 7.000 alumnos del 6° grado Prueba español a 11.000 alumnos del 4° grado y 11.000 alumnos del 6° grado

##### \* **Infraestructura y equipamiento (35% del total del proyecto)**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001-2005	Rehabilitación y sustitución de 317 aulas de educación inicial y 7.843 aulas de educación primaria en 2.518 pequeños centros rurales

Construcción de 1.409 viviendas para docente  
Construcción de 700 módulos multiservicio cabeza de red  
Equipamiento de los distintos servicios de acuerdo a su naturaleza.

\* **Educación a distancia**

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2001	Implementación del 2do grado de secundaria a distancia Creación de 649 nuevos Centros de educación a distancia
2002	Implementación del 3er grado de secundaria a distancia Creación de 750 nuevos Centros de educación a distancia
2003	Implementación del 4to grado de secundaria a distancia Creación de 1500 nuevos Centros de educación a distancia
2004-2005	Sostenimiento de 3000 Centros de educación a distancia

## 7.5 INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DE DESEMPEÑO<sup>43</sup>

### 7.5.1 Cuestiones preliminares

Si bien el sistema educativo tiene una labor clara y primordial en el desarrollo de aprendizajes académicos, conceptuales y procedimentales, el desarrollo de habilidades sociales y la formación de actitudes son aspectos sobre los cuales el sistema educativo no puede, por sí mismo, asegurar resultados, sino *promover* determinados aprendizajes.

Sin embargo, el aprendizaje, aún en su dimensión académica, es un fenómeno complejo que depende de un conjunto de dimensiones, entre las que destacan:

- El nivel de vida del estudiante; vinculado, entre otros, al ingreso familiar y al gasto público social.
- La forma de vida vinculada a la cultura de crianza y a las actividades del estudiante y su familia.
- Los valores a los que se está expuesto tanto en el ámbito familiar, en el mundo de la educación y en la vida social (comunal y medios) en general.
- La infraestructura, organización y materiales educativos; incluyendo el curriculum.
- El desempeño del maestro, vinculado a su perfil.

Es preciso que un esfuerzo por conocer el desempeño del sistema tome en consideración este conjunto de dimensiones. Muchos de los aspectos vinculados a éstas no son dependientes de variables bajo la responsabilidad del sistema educativo, por lo que es preciso realizar un esfuerzo de control, en el sentido estadístico analítico de la palabra, respecto de su efecto sobre el desempeño del sistema.

### 7.5.2 Indicadores de resultados

Con relación a los resultados que arroja un sistema educativo, se ha identificado los aspectos básicos mencionados y dentro de ellos los aspectos a medir procediendo a la identificación de los indicadores correspondientes.

#### ➤ Indicadores de escolaridad y cobertura.

- **Escolaridad:** Se define como el **grado educativo máximo alcanzado por una persona a una edad determinada**. Su análisis se puede hacer atendiendo a cohortes poblacionales y distintos ámbitos de referencia (urbano/rural; hombre/mujer; nivel de vida; etc.). El indicador es directo ya que se trata del grado educativo máximo alcanzado por una persona a una edad determinada. Una forma específica de este indicador, es la **tasa de analfabetismo**, que es la proporción de población de una determinada edad (edad simple o grupo) analfabeta sobre el total de la población de dicha edad o rango de edades, expresada como porcentaje.

La fuente más adecuada para obtener estos indicadores son los Censos Nacionales de Población. La información a obtener es el máximo grado educativo central (promedio, mediano o modal con sus correspondientes medidas de dispersión) alcanzado por edad simple o por grupos de edad.

La comparación entre diversas edades o grupos de edad, muestra la tendencia temporal. Así, cabría esperar que para los grupos *por encima de las edades*

<sup>43</sup> Esta sección fue tomada del documento "Pautas para el Desarrollo y uso de Indicadores del Sistema Educativo", PLANMED, Ministerio de Educación. Mimeo 1999.

*normativas del sistema*, encontremos que mientras mayor sea la edad, menor sea el nivel de escolaridad ya que hemos vivido un proceso de ampliación de cobertura a lo largo del tiempo. Un comportamiento inverso (a menor edad, menor nivel de escolaridad, daría cuenta de una contracción de la cobertura).

Esta información puede ser analizada por género; lugar de nacimiento de las personas; lugar de residencia; etc.

- **Escolarización.** Se define como el nivel en el cual el sistema brinda servicios educativos o atiende a la población a la que está dirigida. Expresa de modo directo la cobertura actual del sistema.

Su medición se ha realizado usualmente a partir de las llamadas tasas bruta, aparente y neta de escolarización. En nuestra propuesta se han desechado estas tasas por las distorsiones que implican y que se detallan más adelante.

Considerando que el óptimo orientador de las acciones en este terreno, sería lograr que la población culmine sus estudios en el tiempo mínimo posible y habiendo ingresado al sistema a tiempo (a la edad correspondiente) hemos considerado conveniente plantear un **Índice Global de Escolarización**. Este indicador, que se expresaría como la proporción de la población que culmina sus estudios en el tiempo mínimo habiendo ingresado a la edad normativa, sería una suerte de medida resumen del éxito global del sistema ya que implicaría aspectos referidos a la repetición, deserción y eficiencia interna que se verán más adelante.<sup>44</sup>

Asimismo, la situación general de escolarización que este índice mide, resultará en determinados niveles de escolaridad que merecen un tratamiento aparte.

Adicionalmente, es posible estimar la escolarización desde dos puntos de vista complementarios: por grado educativo o por cohortes de edad.

A continuación ilustramos la primera manera, para el caso de segundo grado:<sup>45</sup>

Edad	Grados				No asiste	
	1	2	3	....		
6		Asiste a tiempo (numerador de la tasa de asistencia a tiempo)				
7						
8						
9			Asiste con extraedad (numerador de la tasa de asistencia con extraedad)			
⋮						
Y						

A continuación ilustramos la segunda manera, para el caso de la población de 7 años:

<sup>44</sup> Nótese que en caso el Índice Global de Escolarización sea igual a uno, el indicador de escolaridad antes desarrollado (máximo grado alcanzado) para la población de 17 años será al menos 11, si la edad de ingreso al sistema es 6 años.

<sup>45</sup> Para todo efecto, hemos considerado a aquéllos que asisten a la escuela en un grado superior al que les corresponde normativamente de acuerdo a su edad ("adelantados"), como matriculados "en edad".

Edad	Grados				No asiste
	1	2	3	....	
6					
7	Asiste (numerador de la tasa bruta de asistencia)				No asiste (numerador de tasa de inasistencia)
8					
9					
....					
Y					

0

Edad	Grados				No asiste
	1	2	3	....	
6					
7		Asiste a tiempo (numerador de la tasa neta de asistencia)			No asiste (numerador de tasa de inasistencia)
8					
9					
....					
Y					

En el primer caso, tenemos dos indicadores relevantes y complementarios: la **tasa de asistencia a tiempo** y la **tasa de asistencia con extraedad**. El primero refiere a la proporción resultante de dividir el total de alumnos que asiste a un grado determinado teniendo la edad normativa; entre la matrícula total de dicho grado. El segundo hace referencia a la proporción de matriculados en un grado dado y que tienen una edad mayor a la normativa.<sup>46</sup> Siendo tasas complementarias, su suma debe dar uno o cien, dependiendo de cómo desee expresarse.

En el segundo caso, la visión de escolarización por cohortes, tenemos tres indicadores relevantes: **tasa bruta de asistencia**; **tasa de inasistencia** y **tasa neta de asistencia**. El primero refiere a la proporción de personas de una determinada edad que asiste al sistema educativo independientemente del nivel o grado en el que se encuentre. El segundo es el complemento de ésta, es decir la proporción de la población de la edad que no asiste a ningún nivel o grado del sistema. La tercera es la proporción de la población de una determinada edad que asiste al sistema educativo en el grado que le corresponde normativamente.

- **Indicadores sobre eficiencia interna y extraedad.** Estos indicadores deben orientarse a medir el éxito o fracaso del sistema en aspectos como el ingreso al sistema; la continuación y conclusión de los estudios.

Con este fin se sugiere medir, a nivel anual, la **tasa de conclusión**; entendida como la probabilidad de llegar a la evaluación anual final,<sup>47</sup> dado que el alumno se matriculó en dicho año; la **tasa de aprobación** (que, en condiciones adecuadas, es también un indicador de logros de aprendizaje), entendida como la probabilidad de aprobar el grado dado que se llegó a la evaluación final; la **tasa de desaprobación**, entendida como la probabilidad de no aprobar el grado dado que se llegó a la evaluación final; la **tasa de retiro** entendida como la

<sup>46</sup> Cabría mencionar que puede observarse casos de estudiantes "adelantados", es decir que cursan un grado dado, teniendo una edad inferior a la normativa. Para efectos de este texto no hemos distinguido a éstos de aquéllos en edad.

<sup>47</sup> Tomamos las evaluaciones finales como punto que marca el término del año o período escolar, pudiendo tomarse cualquier otro criterio, de ser el caso.

probabilidad de dejar el sistema a lo largo de un año escolar, es decir, sin llegar a la evaluación final.

Asimismo, se plantea medir, a nivel interanual, la **tasa de retención**, entendida como la probabilidad de continuar en el sistema en un año dado, dado que el alumno se matriculó en el año anterior; la **tasa de promoción**, entendida como la probabilidad de ingresar al año siguiente al grado siguiente, dado que se concluyó el año (llegó a la evaluación final); la **tasa de repetición**, entendida como la probabilidad de cursar el año siguiente el mismo grado, dado que se concluyó el año (llegó a la evaluación final); la **tasa de deserción**, entendida como la probabilidad de salir del sistema educativo en un año, dado que se matriculó al inicio del año anterior (es el complemento de la tasa de retención).<sup>48</sup>

Asimismo, dos de los indicadores de cobertura anteriormente definidos (tasa de asistencia a tiempo y, su complemento, tasa de asistencia con extraedad), son simultáneamente indicadores de calidad.

#### ➤ **Indicadores de calidad**

La calidad de un sistema educativo es un concepto complejo que implica variables de muy diferente naturaleza.

Por una parte, sería posible tomar como indicadores de calidad lo que hemos desarrollado como aspectos de escolaridad y cobertura.

Asimismo, sería posible desarrollar un conjunto de indicadores sobre la pertinencia y/o adecuación de las competencias logradas a, por ejemplo, el mundo laboral y del ejercicio de la ciudadanía.

En nuestro caso, nos hemos limitado al logro de los estudiantes en términos de las competencias que el sistema desea desarrollar.

Cabe señalar, que las pruebas que actualmente se realizan en diferentes partes del mundo, difieren en su enfoque. Así, existen pruebas que miden el nivel de logro frente a un standard predeterminado y referido a las competencias que, normativamente, se establecen para cada grado del sistema. Por otra parte, existen pruebas que son construidas a partir de un proceso de validación que las lleva a ajustarse al rendimiento efectivo de la población bajo estudio, de modo que muestran, más bien, la dispersión alrededor del promedio de dicho desempeño.

- **Indicadores de desempeño o logro.** Se requiere definir en qué medida los estudiantes no sólo ingresan al sistema, se mantienen y progresan formalmente en él, sino también en qué medida este paso por el sistema les permite lograr las competencias establecidas. El indicador de logro o desempeño es, directamente, el **puntaje obtenido en pruebas específicas de medición de logro o en pruebas nacionales de fin de grado o nivel.**

Los indicadores de resultados identificados se presentan, en resumen, en la siguiente tabla:

---

<sup>48</sup> Es importante mencionar que el IGE anteriormente planteado, está estrechamente vinculado a la tasa de entrada a tiempo al primer grado del sistema, las tasas de aprobación y las tasas de promoción por grado. Por lo tanto, los indicadores de eficiencia interna pueden ser vistos como una descomposición de la dinámica de la población en edad escolar, a lo largo de su paso por la escuela.

1	Grado educativo máximo alcanzado por una persona a una edad determinada	
2	Tasa de analfabetismo	Porcentaje de la Población total de x años que es analfabeta
3	Índice global de escolarización	Población que asiste al último grado en edad normativa / población de la edad normativa
4	Tasa de asistencia a tiempo	Porcentaje de la población escolar en el grado g y que tiene la edad normativa
5	Tasa de asistencia con extraedad	Porcentaje de la población escolar en el grado g y que tiene una edad mayor a la normativa (complemento del indicador 4)
6	Tasa bruta de asistencia	Porcentaje de la población de cierta edad o cohorte que asiste al sistema educativo independientemente del grado.
7	Tasa de inasistencia	Porcentaje de la población de cierta edad o cohorte que no asiste al sistema educativo (complemento del indicador 6)
8	Tasa neta de asistencia	Porcentaje de la población para cierta edad o cohorte que asiste al sistema educativo en el grado que le corresponde por su edad.
9	Tasa de conclusión	Porcentaje de la matrícula inicial que llegó a la evaluación final ( $mf_t = Mf_t/Mo_t$ )
10	Tasa de aprobación	Porcentaje de la matrícula final que aprobó el grado ( $a'_t = A_t/Mf_t$ )
11	Tasa de desaprobación	Porcentaje de la matrícula final que desaprobó el grado ( $d'_t = D_t/Mf_t$ )
12	Tasa de retiro	Porcentaje de la matrícula inicial que se retiró durante el año escolar ( $x'_t = X'_t/Mo_t$ )
13	Tasa de retención	Porcentaje de la matrícula inicial que se matricula en el sistema en el año siguiente ( $r_{t+1} = Mop_{t+1}/Mo_t + Mos_{t+1}/Mo_t + Moj_{t+1}/Mo_t$ )
14	Tasa de promoción	Porcentaje de la matrícula final que se matricula el año siguiente en el grado siguiente ( $p'_{t+1} = Mop_{t+1}/Mf_t$ )
15	Tasa de repetición	Porcentaje de la matrícula final que se matricula el año siguiente en el mismo grado (Es complemento del indicador 14) ( $s'_{t+1} = Mos_{t+1}/Mf_t$ )
16	Tasa de deserción	Porcentaje de los matriculados al inicio del año, que no se matriculan en ningún grado al año siguiente ( $v_{t+1} = Mov_{t+1}/Mo_t$ )
17	Puntaje obtenido en pruebas específicas de medición de logro	