



Resolución Ministerial No. 337-2001-ED

Lima, 11 JUL. 2001

CONSIDERANDO:

Que, de conformidad con el Decreto Ley N° 25762, modificado por Ley N° 26510, el Ministerio de Educación formula las políticas nacionales en materia de educación, cultura, deporte y recreación, en armonía con los planes del desarrollo y la política general del Estado; supervisa y evalúa su cumplimiento y formula los planes y programas en materias de su competencia;

Que, la Oficina de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa, órgano dependiente del Viceministerio de Gestión Institucional, ha elaborado, en concordancia con los Planes Estratégicos Institucionales de los Pliegos que conforman el Sector Educación, el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2002-2006 del Sector Educación, en concordancia con los dispositivos legales vigentes;

Que, el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2002-2006 del Sector Educación sirve como instrumento orientador de la Gestión Institucional de las diferentes instituciones que lo conforman y ha sido formulado desde una perspectiva temporal mayor al corto plazo, que enuncia la misión, visión, objetivos generales y específicos y acciones del Sector Educación;

De conformidad con lo dispuesto por el Decreto Ley N° 25762, modificado por Ley N° 26510, los Decretos Supremos N° 51-95-ED y N° 002-96-ED y la Resolución Ministerial N° 084-2001-EF/10, modificada por la Resolución Ministerial N° 114-2001-EF/10, que aprueban la Directiva y el Instructivo para la Formulación de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales y los Planes Estratégicos Institucionales para el período 2002-2006;

SE RESUELVE:

ARTICULO 1°.- APROBAR el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2002-2006 del Sector Educación, el mismo que consta de cuatro (04) capítulos, que como anexo forma parte integrante de la presente Resolución Ministerial.

ARTICULO 2°.- La Oficina de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa será responsable del seguimiento, reprogramación y evaluación del Plan Estratégico Sectorial Multianual.

Regístrese y comuníquese.



MARCIAL RUBIO CORREA
Ministro de Educación



Ministerio de Educación

**PLAN ESTRATÉGICO SECTORIAL
MULTIANUAL
2002 - 2006
SECTOR EDUCACIÓN**

Junio 2001

INDICE

1	PRESENTACIÓN	5
1.1	NORMATIVIDAD	5
1.1.1	Constitución Política del Perú	5
1.1.2	Legislación vigente	7
1.2	ÁMBITO	7
1.2.1	Sector Educación	7
1.2.2	Ministerio de Educación	7
1.2.3	Órganos Intermedios	8
1.2.4	Organismos Públicos Descentralizados	8
1.2.5	Universidades Públicas	8
2	DIAGNÓSTICO DEL SECTOR	9
2.1	CARACTERIZACIÓN GENERAL	9
2.1.1	El sistema educativo a fines del siglo XX: una visión de conjunto	9
2.1.2	Principales reformas e innovaciones introducidas en el sistema educativo durante los últimos diez años	12
2.1.2.1	Marco legal	12
2.1.2.2	Organización, estructura y gestión del sistema educativo	13
2.1.2.3	Políticas, métodos e instrumentos de evaluación	16
2.1.2.4	Objetivos y características principales de las reformas actuales y futuras	17
2.1.3	Principales logros obtenidos en los últimos diez años	20
2.1.3.1	Acceso a la educación	20
2.1.3.2	Equidad en la educación	21
2.1.3.3	Calidad y pertinencia de la educación	25
2.1.3.4	Participación de la sociedad en el proceso de cambio educativo	25
2.1.4	Los mayores problemas y desafíos que enfrenta la educación nacional a comienzos del siglo XXI	26
2.1.4.1	Desarrollo técnico y restricciones políticas	26
2.1.4.2	Demandas de la población	26
2.1.4.3	Servicios centralmente provistos y desconcentración de las decisiones	27
2.1.4.4	Cobertura, financiamiento y calidad	27
2.1.4.5	Rendimiento escolar y evaluación	29
2.1.4.6	Problemas de coordinación o duplicación	29
2.1.5	Perspectivas	30
2.2	IDENTIFICACIÓN DE LA SITUACIÓN SECTORIAL E INSTITUCIONAL. ANÁLISIS DE HECHOS Y TENDENCIAS	31
2.2.1	Al interior de la entidad	31
2.2.1.1	Fortalezas	31
2.2.1.2	Debilidades	33
2.2.2	Del ambiente externo en el cual se desenvuelve la entidad	34
2.2.2.1	Oportunidades	34
2.2.2.2	Amenazas	36
3	PERSPECTIVAS A MEDIANO Y LARGO PLAZO	39

3.1	LINEAMIENTOS DE POLÍTICA.....	39
3.1.1	Matriz de lineamientos de política educativa	39
3.1.1.1	Mejorar la calidad de la educación	39
3.1.1.2	Alentar la participación social	40
3.1.1.3	Gestionar la educación de manera descentralizada	41
3.1.1.4	Financiamiento	41
3.1.1.5	Política de recursos humanos	41
3.2	VISIÓN	42
3.3	MISIÓN.....	43
4	PROGRAMACIÓN MULTIANUAL	44
4.1	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS GENERALES.....	44
4.1.1	Mantener el sistema educativo	44
4.1.1.1	Objetivos estratégicos específicos.....	44
4.1.2	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.....	45
4.1.2.1	Objetivos estratégicos específicos.....	45
4.1.3	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, requiriéndose para ello modificar la Ley del Profesorado.....	45
4.1.3.1	Objetivos estratégicos específicos.....	45
4.1.4	Reestructurar las responsabilidades del sistema administrativo para lograr el óptimo uso de los recursos en función de la mejora de los procesos de aprendizaje de los alumnos, y para desarrollar mecanismos eficaces de rendición social de cuentas que promuevan la participación de la demanda del servicio educativo	46
4.1.4.1	Objetivos estratégicos específicos.....	47
4.1.5	Reducir las brechas de cobertura que existen dentro de la educación obligatoria en inicial y secundaria, y reducir la brecha de equidad que se concentra en las áreas rurales.....	47
4.1.5.1	Objetivos estratégicos específicos.....	48
4.1.6	Asegurar la provisión del servicio educativo de formación profesional y académica de la educación universitaria.....	49
4.1.6.1	Objetivos estratégicos específicos.....	49
4.1.7	Fomentar, promover y difundir la cultura, el deporte, la ciencia, la tecnología y la investigación a través de los organismos públicos descentralizados del sector	50
4.1.7.1	Objetivos estratégicos específicos.....	50
4.2	INDICADORES PARA LA MEDICION DEL DESEMPEÑO.....	50
4.2.1	Cuestiones preliminares	50
4.2.2	Indicadores de resultados.....	51
4.2.2.1	Indicadores de escolaridad y cobertura	51
4.2.2.2	Indicadores sobre eficiencia interna y extraedad.....	53
4.2.2.3	Indicadores de calidad.....	53
4.2.2.4	Indicadores de desempeño o logro	54

1 PRESENTACIÓN

El Plan Estratégico Sectorial Multianual 2002 – 2006 - Sector Educación se constituye en una herramienta muy importante dentro del proceso de planificación de la política educativa y un instrumento fundamental para la adecuada asignación de los recursos presupuestales, al vincular los objetivos de corto y mediano plazo de todo el Sector con los escenarios de programación presupuestal. Permite asimismo una visión integral y coordinada de la política de educación, cultura, deporte y recreación, determinando el impacto que podrían tener eventuales restricciones o modificaciones presupuestales sobre el cumplimiento de las metas definidas en los planes de desarrollo educativo.

1.1 NORMATIVIDAD

1.1.1 Constitución Política del Perú

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

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

Es importante tomar en cuenta los diferentes artículos de la Constitución que tratan sobre Educación, Cultura y Deporte, como marco general para definir un plan estratégico sectorial multianual. A continuación, el extracto:

Artículo 13. *La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo.*

Artículo 14. *La educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. Prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad. Es deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico del país. La formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos son obligatorias en todo el proceso educativo civil o militar. La educación religiosa se imparte con respeto a la libertad de las conciencias. La enseñanza se imparte, en todos sus niveles, con sujeción a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente institución educativa. Los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural.*

Artículo 15. *El profesorado en la enseñanza oficial es carrera pública. La ley establece los requisitos para desempeñarse como director o profesor de un centro educativo, así*

como sus derechos y obligaciones. El Estado y la sociedad procuran su evaluación, capacitación, profesionalización y promoción permanentes. El educando tiene derecho a una formación que respete su identidad, así como al buen trato psicológico y físico. Toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de éstas, conforme a ley.

Artículo 16. Tanto el sistema como el régimen educativo son descentralizados. 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. Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación. Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación 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.

Artículo 17.- La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación. Con el fin de garantizar la mayor pluralidad de la oferta educativa, y en favor de quienes no puedan sufragar su educación, la ley fija el modo de subvencionar la educación privada en cualquiera de sus modalidades, incluyendo la comunal y la cooperativa. El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera. El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. Asimismo fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional.

Artículo 18. La educación universitaria tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica. El Estado garantiza la libertad de cátedra y rechaza la intolerancia. Las universidades son promovidas por entidades privadas o públicas. La ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento. La universidad es la comunidad de profesores, alumnos y graduados. Participan en ella los representantes de los promotores, de acuerdo a ley. Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes.

Artículo 19. Las universidades, institutos superiores y demás centros educativos constituidos conforme a la legislación en la materia gozan de inafectación de todo impuesto directo e indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural. En materia de aranceles de importación, puede establecerse un régimen especial de afectación para determinados bienes. Las donaciones y becas con fines educativos gozarán de exoneración y beneficios tributarios en la forma y dentro de los límites que fije la ley. La ley establece los mecanismos de fiscalización a que se sujetan las mencionadas instituciones, así como los requisitos y condiciones que deben cumplir los centros culturales que por excepción puedan gozar de los mismos beneficios. Para las instituciones educativas privadas que generen ingresos que por ley sean calificados como utilidades, puede establecerse la aplicación del impuesto a la renta.

Artículo 21. Los yacimientos y restos arqueológicos, construcciones, monumentos, lugares, documentos bibliográficos y de archivo, objetos artísticos y testimonios de valor histórico, expresamente declarados bienes culturales, y provisionalmente los que se presumen como tales, son patrimonio cultural de la Nación, independientemente de su condición de propiedad privada o pública. Están protegidos por el Estado. La ley garantiza la propiedad de dicho patrimonio. Fomenta conforme a ley, la participación

privada en la conservación, restauración, exhibición y difusión del mismo, así como su restitución al país cuando hubiere sido ilegalmente trasladado fuera del territorio nacional.

1.1.2 Legislación vigente

La principal legislación vigente para el Sector Educación y que constituye el marco específico de referencia es la siguiente:

- Ley 23384, **Ley General de Educación**, promulgada el 20 de mayo de 1982.
- Decreto-Ley 25762, **Ley Orgánica del Ministerio de Educación**, promulgado el 12 de octubre de 1992 y modificado en su artículo 11 por la Ley No. 26510, expedida el 21 de julio de 1995.
- Ley 23733, **Ley Universitaria**, promulgada el 9 de diciembre de 1983.
- Ley 24047, **Ley General de Amparo al Patrimonio Cultural de la Nación**, promulgada el 3 de enero de 1985, modificada por el Decreto Ley 25644, del 24 de julio de 1992 y la Ley 26576, del 12 de enero de 1996.
- Ley 27159, **Ley General del Deporte**, promulgada el 26 de julio de 1999.
- Decreto Legislativo 882, **Ley de Promoción de la Inversión en la Educación**, promulgado el 8 de noviembre de 1996.

1.2 ÁMBITO

1.2.1 Sector Educación

“La educación es un proceso permanente que tiene por objeto el pleno desarrollo de la personalidad” (Ley 23384, artículo 1).

“El ámbito del Sector Educación comprende las acciones y los servicios que en materia de educación, cultura, deporte y recreación se ofrece en el territorio nacional” (Decreto-Ley 25762, artículo 2).

“El Sector Educación está conformado por el Ministerio de Educación, que es el órgano central y rector, y por sus diversos organismos públicos descentralizados” (id. artículo 3).

1.2.2 Ministerio de Educación

“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 formular los planes y programas en materias de su competencia, (...) centraliza las actividades que corresponden a las políticas a su cargo y ejecuta las acciones que son de su competencia, (...) en lo que corresponda, el Ministerio de Educación mantendrá coordinación permanente con las autoridades regionales y municipales” (id. artículo 4).

Corresponde al Ministerio de Educación *“formular la política general de gobierno central en materia de educación, cultura, deporte y recreación y supervisa su cumplimiento” (id. Artículo 5)*

1.2.3 Órganos Intermedios

Los órganos intermedios del Sector Educación cumplen funciones de coordinación técnico pedagógica, apoyo a la gestión de los centros y programas educativos y supervisión educativa. La Dirección de Educación de Lima, la Dirección de Educación del Callao y las unidades de servicios educativos de Lima Metropolitana y de Lima Provincias, y a través de ellos, los centros y programas educativos de Lima y Callao, dependen directamente del Ministerio de Educación, tanto en aspectos técnico pedagógicos, como en aspectos administrativo presupuestales. Las 23 direcciones regionales de educación, las 18 direcciones subregionales de educación y los demás órganos intermedios (unidades de servicios educativos – USE - y áreas de desarrollo educativo – ADE), y a través de ellos, los centros y programas educativos del resto del país dependen técnica y pedagógicamente del Ministerio de Educación, pero administrativa y presupuestalmente de los comités transitorios de administración regional (CTAR), organismos descentralizados del Sector Presidencia.

1.2.4 Organismos Públicos Descentralizados

Los organismos públicos descentralizados del Sector Educación cumplen funciones específicas en materia de cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación. Integran el Sector Educación los siguientes organismos:

- 1º Instituto Nacional de Cultura (INC)
- 2º Instituto Peruano de Deporte (IPD)
- 3º Biblioteca Nacional DEL Perú (BNP)
- 4º Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC)
- 5º Instituto Geofísico del Perú (IGP)
- 6º Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo (INABEC)
- 7º Instituto de Radio y Televisión del Perú (IRTP)
- 8º Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana (IIAP)

1.2.5 Universidades Públicas

La Asamblea Nacional de Rectores y las 32 universidades públicas integran el Sector Educación, manteniendo, conforme se señala en la Ley Universitaria, “autonomía académica, normativa y administrativa dentro de la ley”.(Ley 23733, artículo 1).

2 DIAGNÓSTICO DEL SECTOR

2.1 CARACTERIZACIÓN GENERAL

2.1.1 El sistema educativo a fines del siglo XX: una visión de conjunto

El sistema educativo peruano ha vivido un largo proceso de cambios y transformaciones que han marcado, en gran medida, el devenir de la sociedad peruana en las últimas décadas. Durante este proceso, la educación peruana se ha visto impactada tanto por políticas públicas de reforma orientadas explícitamente a asegurar tanto objetivos de cobertura como de calidad y pertinencia, así como por una constante actuación civil a favor de extender el acceso al sistema hasta los niveles actuales. Este largo proceso ha dado como resultado un sistema educativo que constituye la organización más extensa del país, con más de 60 mil centros educativos y cerca de 16 mil programas educativos no escolarizados que en su conjunto atienden a prácticamente 1 de cada tres peruanos mayormente en centros y programas educativos financiados y gestionados por el Estado.¹

Asimismo, se trata de un sistema organizado a lo largo de todo el territorio nacional, con una oferta que llega aproximadamente a 28 mil centros poblados.² Esto ha permitido, por una parte, un incremento constante de los años de escolaridad logrados por la población adulta y, por otro, consolidar una creciente cobertura del sistema. Así, podemos apreciar que de acuerdo con la información de los censos de población anteriores a la década, la escolaridad promedio de la población de 15 años y más, medida en años de estudio logrados, era 1,9 años en 1940; 3,1 años en 1961; 4,4 años en 1972; 6,0 años en 1981 y 7,7 años en 1993.³ Ahora bien, la información de las encuestas de hogares muestra que este índice se ha elevado a 8,7 para 1999.⁴ Esta tendencia se verifica de un modo más marcado cuando se observa que para 1999 el subgrupo de edad 15-24 años alcanza 9,6 años de escolaridad.

Perú 1999:
Años de escolaridad logrados por la población de 15 y más años según grupos de edad⁵

Grupo de edad	Nacional		
	Total	Hombres	Mujeres
15 a +	8,7	9,4	8,0
15 a 24	9,6	9,6	9,6

Con relación a la cobertura del sistema, para 1999 el 96,9% de los niños de 6 a 11 años se encontraba atendido por el sistema educativo, así como el 85,9% de los de 12 a 16 años y el 62,3% de los de 3 a 5 años (82,4% en el caso de 5 años).⁶

¹ Los centros y programas estatales atienden aproximadamente al 83,6% de la matrícula total según la información de *Estadísticas Básicas* de 1999 del Ministerio de Educación a la que se ha agregado información acerca de la matrícula universitaria proporcionada por la Asamblea Nacional de Rectores.

² De acuerdo con el último Censo de Población y Vivienda (1993) en el Perú existían 84.046 centros poblados, de los cuales 55 mil tenían menos de 100 habitantes.

³ Información tomada de Rodríguez González, José (1992): **Gasto Público en Educación y distribución del ingreso en el Perú**. Documento de Trabajo 19; GRADE y Consorcio de Investigación Económica; Lima.

⁴ La información de 1998 y 1999 ha sido calculada con la información de las Encuestas Nacionales de Hogares realizadas por el INEI, la de 1997 a partir de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida realizada por Cuánto.

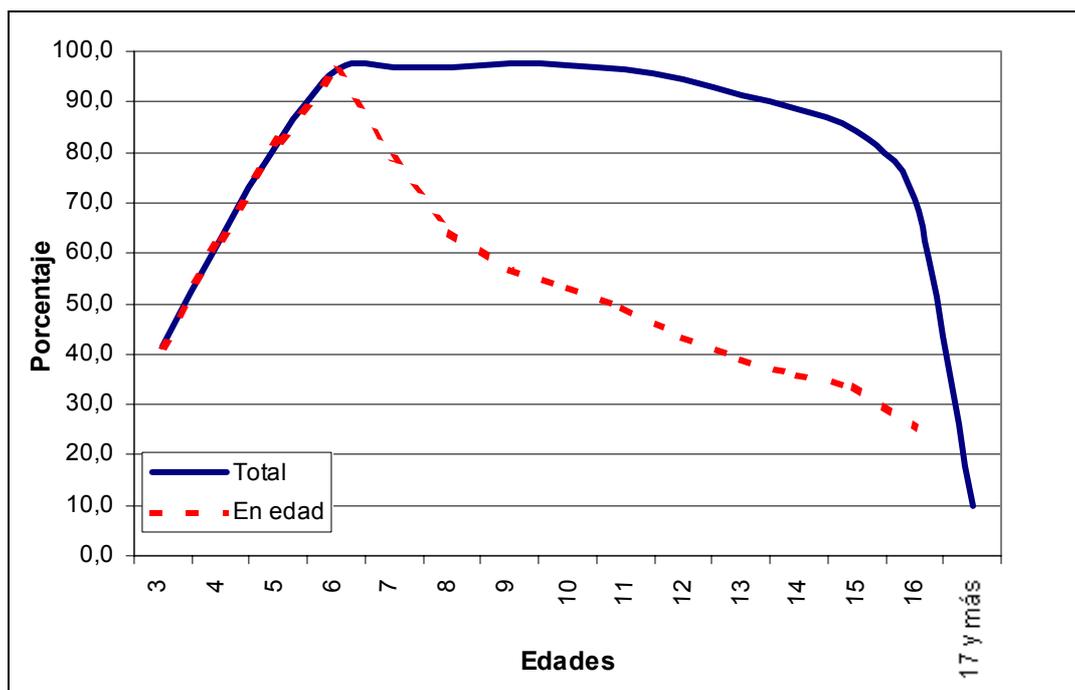
⁵ Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) Encuesta Nacional de Hogares 1999-II. Elaboración: Ministerio de Educación – Oficina de Planificación.

⁶ Tomado de **Cobertura y escolarización** (Ministerio de Educación – Unidad de Estadística 2001). Incluye la atención en todos los niveles, formas (escolarizadas o no) y modalidades.

Estos importantes niveles de cobertura se ven acompañados de un también importante nivel de atraso escolar el mismo que es explicado principalmente por las tasas de repetición en particular de la Educación Primaria.

El siguiente gráfico muestra tanto la cobertura total estimada por edades simples, como la cobertura en edad (matriculados en el grado correspondiente a la edad o adelantados) para las edades normativamente correspondientes a la escolaridad establecida (3 a 16 años)

Perú 1999:
Cobertura total y cobertura en edad⁷



Resulta bastante evidente que hay tasas de cobertura muy elevadas al tiempo que el atraso escolar se produce de modo dramático tan pronto como se ingresa al grado que admite repetición.⁸

El Perú no es un país caracterizado por un crecimiento importante en sus niveles de riqueza relativa, más bien, los períodos de crecimiento económico se han visto acompañados de importantes lapsos de crisis mientras que la población ha ido creciendo a un ritmo elevado lo que ha llevado a un estancamiento de la producción por habitante. Por otra parte, la crisis de la deuda externa se ha convertido en un parámetro complejo de política económica: la asignación presupuestal pública a la función educación ha descendido de modo importante de forma que incluso la recuperación experimentada en la última década ha resultado parcial.

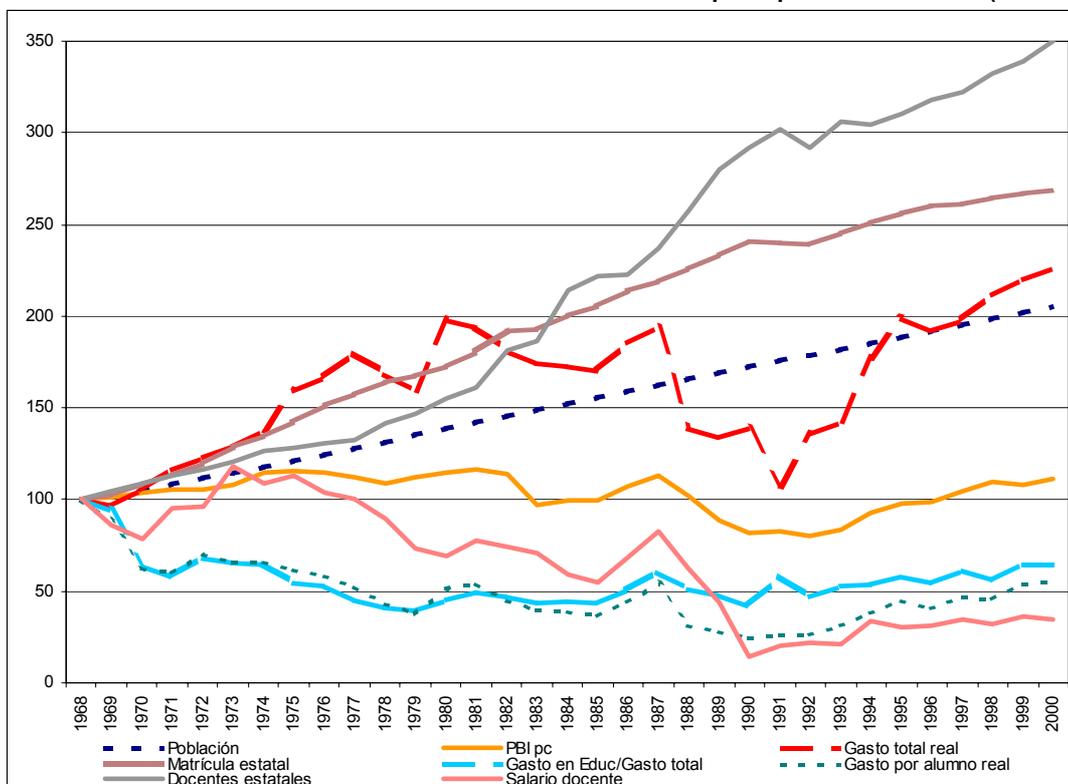
El análisis de los factores vinculados a la determinación del gasto público por alumno muestra que la asignación a la educación en el presupuesto público es el factor más

⁷ La cobertura en edad incluye a los matriculados en condición de adelantados. Fuente: *Cobertura y escolarización* Elaboración: Ministerio de Educación – Unidad de Estadística Educativa.

⁸ De acuerdo a lo estipulado por el Programa de Articulación de la Educación Inicial con la Primaria, no existe repetición ni en Educación Inicial ni en el primer grado de la Primaria ya que se entiende que la repetición sólo cabe al final del primer ciclo de enseñanza básica correspondiente con una edad normativa de 7 años.

fuertemente asociado a la evolución negativa que se ha experimentado como se muestra claramente en el siguiente gráfico.⁹

Perú 1968-2000:
Variación relativa de principales indicadores (1968=100)¹⁰



El resultado no intencionado de esta conjunción de factores es que, a la fecha, el sistema educativo peruano se caracteriza por elevados niveles de cobertura acompañados de un relativamente escaso gasto público por alumno en educación, lo que ha conllevado a una suerte de intercambio entre cobertura y calidad. Este fenómeno que ha sido expuesto en una reciente investigación del Banco Mundial¹¹ parece ser la explicación subyacente a los problemas actuales de calidad que tiene que afrontar el sistema.¹²

En efecto, si bien no se cuenta con mediciones sistemáticas sobre el nivel absoluto del logro académico alcanzado por nuestros estudiantes, ni sobre la pertinencia de lo logrado, existe un conjunto abundante de evidencias diversas que señalan que los niveles de calidad y pertinencia no han sido, en las últimas décadas, necesariamente los requeridos.

⁹ Sobre el análisis de estos factores ver Rodríguez José; Silva, Juan Pablo (1999) Decisiones de política y evolución del gasto por alumno. En La Moneda.117, páginas 64-67. Sobre el crecimiento del gasto financiero asociado a la deuda externa en el presupuesto público ver el trabajo citado en nota 3.

¹⁰ Fuentes: MEF, Dirección Nacional de Presupuesto Público, INEI, Ministerio de Educación. Elaboración: Ministerio de Educación – Unidad de Estadística Educativa.

¹¹ World Bank-Peru. Education at a Crossroads: challenges and opportunities for the 21st Century. Report 19066-PE, dos volúmenes. Washington DC, Diciembre 1999.

¹² Es necesario considerar los efectos que esto tiene sobre la equidad. Mediciones hechas con la Encuesta Nacional de Niveles de Vida de 1997 muestran que el gasto de las familias en educación (incluyendo refrigerio y uniforme escolar) asciende aproximadamente al 2,5% del PBI, es decir, equipara el gasto público: este gasto se distribuye en 1,5% del PBI en educación privada (menos de la quinta parte de la matrícula) y 1% en educación estatal, es decir, la educación estatal se está financiando con un importante aporte directo de las familias, que asciende a un tercio del aporte estatal. Esto implica que las características de la oferta educativa estatal no son equivalentes en todo el país y terminan siendo dependientes de la capacidad de las familias para aportar a ella.

Por lo demás, la educación enfrenta el reto de establecer los niveles de *logro académico* en función de competencias, es decir, de calidades de desempeño del alumno en situaciones de desafío. Más que su capacidad para reproducir conocimientos y/o procedimientos, las mediciones deberían poder establecer su capacidad para hacer uso inteligente –creativo, flexible, pertinente, ético- de la información y de un conjunto de saberes, en función de resolver problemas o lograr propósitos. La obtención de este tipo de resultados y, más aún, en dominios de acción no sólo conceptuales, lingüísticos o matemáticos, sino también sociales y personales, constituye la verdadera clave del éxito de las reformas e innovaciones emprendidas.

2.1.2 Principales reformas e innovaciones introducidas en el sistema educativo durante los últimos diez años

La década del 90 se inició en medio de la crisis social y política probablemente más importante de nuestra historia. La situación peruana no sólo estaba marcada por una profunda crisis económica, sino también por la violencia política y la crisis institucional. A manera de ilustración, la magnitud de la crisis fue tal que produjo, de un modo análogo a lo que acontece en países que han pasado por guerras o crisis muy profundas, una contracción en los niveles de natalidad de la población entre 1989 y 1991.

En este marco, los objetivos primarios de la política estatal estuvieron asociados durante la primera mitad de la década a la estabilización económica y la pacificación interna. Sin embargo, a pesar de las dificultades, la década también estuvo signada por una recuperación parcial de los niveles de gasto público real en educación, así como del gasto por alumno, lo que permitió desarrollar tanto una política de inversiones asociada de modo importante a la sustitución y rehabilitación de infraestructura escolar, así como de dotación de materiales educativos, reforma curricular y recuperación parcial de los niveles de remuneración docente.¹³

A continuación nos detendremos en el detalle de las políticas y acciones que marcaron la década del 90 organizadas de acuerdo a los cuatro temas propuestos para la elaboración de este informe:

2.1.2.1 Marco legal

A diferencia de la constitución de 1979 en la que se establecía la obligatoriedad de la educación primaria (6 años de duración), en la constitución de 1993 se amplió la obligatoriedad incluyendo dentro de esta la educación inicial o pre-escolar (3 años de duración), así como la educación secundaria (5 años de duración). Cabe anotar, sin embargo, que entre 1973 y la promulgación de la Constitución de 1979, la obligatoriedad establecida por la Ley de Educación alcanzaba a lo que entonces se llamaba educación básica regular, que comprendía la educación primaria de 6 años de duración y un equivalente de lo que internacionalmente se conoce como baja secundaria de 3 años de duración.

A fin de atender los compromisos establecidos por la Constitución de 1993, las políticas educativas han incluido entre sus objetivos la universalización progresiva de la educación Inicial, en la que se ha iniciado el esfuerzo por los niños de 5 años de edad, para luego hacerlo extensivo a los de 4 y 3 años de edad: a 1999 se había logrado la matrícula del

¹³ Cabe anotar que el componente más importante del gasto es gasto corriente (85%), es decir remuneraciones y bienes y servicios corrientes.

82,4% de los niños de 5 años,¹⁴ alcanzándose asimismo una cobertura del 63,0% de los niños de 4 años y del 41,5% de los niños de 3 años.¹⁵

Otro cambio normativo de particular importancia incluyó un conjunto de disposiciones orientadas a dotar a los centros educativos estatales de mayores niveles de autonomía en su gestión y al reforzamiento de las competencias de los directores, así como a promover la formulación de proyectos educativos y de desarrollo institucional en cada centro o programa educativo.

Recientemente se ha ratificado esta línea de aliento a la autonomía y al liderazgo del director, introduciendo a la vez una variable de democratización de la gestión, planteando los consejos escolares como órganos consultivos de apoyo a la labor de los directores. Optativos en una primera etapa, se espera que los consejos puedan consolidarse como una experiencia de participación de padres, docentes, alumnos y demás agentes de la comunidad en la gestión del centro educativo, a fin de generalizarse en una etapa posterior.¹⁶ Este cambio ha ido acompañado también por normas vinculadas a la promoción de inversiones privadas en Educación que han dado mayor flexibilidad a la gestión no estatal de los centros y programas educativos.¹⁷

2.1.2.2 Organización, estructura y gestión del sistema educativo

Con relación a la estructura del sistema educativo hay que señalar que hasta 1993, el sistema educativo tenía la siguiente estructura por niveles:

- Un nivel de educación inicial para niños de 5 y menos años.
- Un nivel de educación primaria, de 6 años de duración, normativamente dirigido a niños de 6 a 11 años de edad. También existía la modalidad de educación primaria para jóvenes y adultos.
- Un nivel de educación secundaria, de 5 años de duración, normativamente dirigido a niños de 12 a 16 años de edad, con dos variantes: la común y la variante técnica. También existía la modalidad para jóvenes y adultos.
- Un nivel de educación superior con sus variantes tecnológica, pedagógica, artística y universitaria. La duración de los programas de estudio es variable. Las universidades son autónomas.
- Una modalidad de educación especial para personas con discapacidades y que ofrece formación correspondiente a la educación inicial, primaria, secundaria y ocupacional.

Actualmente, luego de la promulgación de la constitución de 1993, es obligatoria la educación en sus niveles de inicial, primaria y secundaria. Esta estructura del sistema se presenta en el siguiente cuadro.¹⁸

¹⁴ Es importante anotar que existe un grueso sector de niños de 5 años (aproximadamente 18% del total nacional) que han sido admitidos a la educación primaria por los directores de los centros educativos.

¹⁵ Tomado del ya citado *Cobertura y escolarización*. Incluye la atención en todos los niveles, formas (escolarizadas o no) y modalidades, ver nota 7.

¹⁶ Ver al respecto el Decreto Supremo 007-2001-ED, del 12 de febrero de 2001, "normas para la gestión y desarrollo de las actividades en los centros y programas educativos"

¹⁷ Cabe anotar el hecho que a pesar de las normas de promoción de la inversión en educación, la oferta privada de servicios educativos tiene una magnitud que puede parecer limitada. Esto debe observarse considerando los elevados niveles de concentración del ingreso que se traducen en una demanda solvente limitada en magnitud.

¹⁸ Se sombrea en el cuadro los niveles obligatorios.

Comparativo estructura hasta 1993 y estructura actual

Edades	Estructura anterior a 1993	Estructura actual
5	Educación inicial: no obligatoria. Gratuita en los centros educativos estatales.	Educación inicial obligatoria. Gratuita en los centros educativos estatales
6	Educación primaria obligatoria. Gratuita en los centros educativos estatales	Educación primaria obligatoria. Gratuita en los centros educativos estatales
7		
8		
9		
10		
11	Educación secundaria no obligatoria. Gratuita en los centros educativos estatales	Educación secundaria obligatoria. Gratuita en los centros educativos estatales
12		
13		
14		
15		
16	Educación superior no obligatoria. Gratuita en los centros, institutos y universidades estatales.	Educación superior: No obligatoria. Gratuita en los centros, institutos y universidades estatales. ¹⁹
17		
18 y más	<ul style="list-style-type: none"> • Superior no universitaria: <ul style="list-style-type: none"> – Superior tecnológica – Superior pedagógica – Superior artística • Superior universitaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Superior no universitaria: <ul style="list-style-type: none"> – Superior tecnológica – Superior pedagógica – Superior artística • Superior universitaria

En 1993 se desarrolló un importante esfuerzo de diagnóstico de la situación educativa peruana el que sentó las bases para las políticas y acciones de mejora de la calidad desarrolladas en la segunda mitad de la década. Como parte de estas acciones, en 1997 se presentó al país una propuesta de modificación de la estructura del sistema. La propuesta se resume en el siguiente cuadro:

Estructura propuesta en 1997 y en experimentación

Edades	Estructura propuesta en 1997 y en experimentación
5	Educación inicial obligatoria. Gratuita en los centros educativos estatales Ampliación progresiva a niños de 4 y 3 años
6	Educación básica obligatoria. Gratuita en los centros educativos estatales
7	
8	
9	
10	
11	
12	
13	
14	
15	
16	Bachillerato no obligatorio.
17	Requisito para educación superior. Gratuita en los centros educativos estatales
18 y más	Educación superior no obligatoria. Gratuita en los centros, institutos y universidades estatales. <ul style="list-style-type: none"> • Superior no universitaria: <ul style="list-style-type: none"> – Superior tecnológica – Superior pedagógica – Superior artística • Superior universitaria

¹⁹ 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.

En la actualidad ésta viene siendo experimentada y es objeto de un debate acerca de la conveniencia de introducir las modificaciones que contiene. El cambio más importante propuesto en el esquema consiste en una reformulación completa de la educación secundaria a fin de asegurar su pertinencia. Este cambio llevaría a su fusión con el nivel de primaria en un único bloque de educación básica de 10 años de duración y a la creación de un nivel educativo post-básico llamado Bachillerato más ajustado a las necesidades y características exploratorias de los jóvenes y adolescentes en su tránsito a la ciudadanía y la vida adulta. El debate de esta propuesta forma parte de un esfuerzo estatal reciente por lograr acuerdos nacionales que sustenten políticas educativas de largo plazo mediante la conformación de la Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación.

Más allá de la aún no definida estructuración del sistema, en los últimos años se ha logrado importantes acuerdos inspirados por las nuevas tendencias y enfoques en educación, en particular los consagrados en la Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos (WCEFA), Jomtien, Tailandia (5 a 9 de marzo de 1990) y en el informe de la *Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*, UNESCO, París 1996 (o Informe Delors) respecto de la centralidad del aprendizaje significativo en la labor educativa.

Durante los últimos años el Ministerio de Educación ha tratado de orientar las acciones de largo plazo en función de los retos que la sociedad contemporánea impone a la educación, así como de la situación en que se encuentra la educación peruana, habiéndose planteado el tránsito de un modelo educativo basado en la *enseñanza* a otro basado en el *aprendizaje* adecuado a una sociedad como la actual 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.

Este proceso aún inconcluso de reorientación de la labor educativa se dirige, por otra parte, a procurar que los centros y programas educativos sean entendidos como espacios en los que las personas desarrollen sus capacidades de aprendizaje a través de un proceso de formación y desarrollo de competencias, proceso que implica aprender a hacer uso reflexivo, creativo, pertinente y ético tanto de conocimientos como de actitudes, afectos, habilidades y procedimientos para resolver problemas y lograr propósitos en su vida personal, social y laboral.

Toma en cuenta, asimismo, que los aprendizajes son posibles, consistentes y duraderos, sólo en la medida que lo adquirido parte realmente de la estructura de conocimientos, preocupaciones, intereses, sentimientos y modos de pensar de la persona que aprende y se articula significativamente a ella, en lugar de superponerse de manera formal.

Por estas razones, se ha estado desarrollando una estructura curricular flexible que propone un conjunto de competencias básicas, cuyo logro supone tanto el desarrollo específico de conocimientos, habilidades procedimentales y actitudes (genéricamente denominadas «capacidades y actitudes»), como de la aptitud para utilizarlas de manera reflexiva y pertinente en diversas situaciones desafiantes de la vida real.

El logro de estas competencias depende directamente tanto del estudiante -sus saberes y vivencias previas, su motivación, su participación activa y autónoma en la experiencia- como del entorno en el que desarrolla su aprendizaje -acceso a medios, materiales y oportunidades adecuadas, clima estimulante- y del papel del docente como un agente mediador -acompañante, inspirador, desafiante, estimulador. En este contexto, el logro de las competencias básicas que el currículo propone precisa una labor de diversificación.

Por otra parte, se plantea que el sistema educativo enfatice un desarrollo de competencias que supongan no sólo un actuar eficaz sino también un actuar ético,

basado en valores y actitudes positivas, como la tolerancia, el respeto y la responsabilidad. Sólo así el actuar competente de los ciudadanos que queremos formar contribuiría de un modo sustantivo no sólo al desarrollo económico y científico del país, sino también a la vida democrática y a la convivencia civilizada.

Como se puede desprender de lo anterior, el nuevo enfoque propicia y requiere de una mayor autonomía de los centros y programas educativos, tanto en lo pedagógico como en lo administrativo-institucional.

2.1.2.3 Políticas, métodos e instrumentos de evaluación

Hablar sobre los problemas de calidad de nuestra educación devino en un lugar común en los últimos años. Sin embargo, el país carecía de un sistema de medición que permita conocer tanto los niveles reales de logro como disparidades a él vinculadas.

La política general de evaluación conjuga orientaciones en tres niveles: logro de los estudiantes; proceso en aula y; gestión educativa y rendición social de cuentas.

a) Logro de estudiantes

El primero nivel tiene como elemento destacado las pruebas de medición de rendimiento que se ha desarrollado muestralmente. Este esfuerzo, iniciado en la segunda mitad de la década de los noventa, comprendió la realización de dos evaluaciones nacionales, en 1996 y 1998. Estas evaluaciones fueron hechas a través de muestras nacionales y bajo el modelo de normas, es decir, las mediciones proveen información de dispersión y orden (ranking), mas no de logro absoluto de aprendizajes visto contra estándares de aprendizaje o un cierto nivel de logros básicos. Actualmente se está considerando la necesidad de desarrollar también aproximaciones al nivel absoluto de logro, a través de pruebas de criterios, de modo que se pueda contar con información sobre ambos fenómenos. Asimismo, se está realizando nuevos y más profundos análisis para entender mejor las causas y el peso relativo de los distintos factores asociados a los rendimientos estudiantiles. A pesar de las limitaciones que el modelo de normas impone para realizar esta tarea, se está realizando análisis de tipo pedagógico de los resultados de las pruebas.

Estas son actividades que forman parte de los esfuerzos que se vienen realizando a fin de brindar más y mejor información para la toma de decisiones en el terreno educacional. Las bases de datos de las pruebas nacionales son accesibles a través de la página WEB del Ministerio de Educación, lo que se acompaña con un conjunto de publicaciones ya distribuidas o en proceso de producción.

En este mismo terreno se viene introduciendo planteamientos destinados a realizar acreditaciones a partir de pruebas estándar nacionales. Se ha planteado una primera prueba piloto para realizarse con los egresados del Plan Piloto de Bachillerato. Asimismo, se está estudiando la pertinencia de introducir una primera acreditación al finalizar la educación secundaria.

b) Procesos en aula

El segundo nivel conjuga la concreción del currículo en indicadores de logro con una observación cualitativa y no lineal del desempeño de los estudiantes. Esta última se basa en la necesidad de asumir que los ritmos y modalidades de aprendizaje individual son variados y deben ser atendidos, observados y evaluados en tal sentido.

c) Gestión y rendición social de cuentas

El tercer nivel incluye el establecimiento de consejos escolares voluntarios y consultivos previstos para el presente año. Estos consejos son una forma de participación de los padres de familia que se suma a las ya existentes vinculadas a la formulación de los proyectos institucionales y los planes anuales de trabajo. Al lado de esto, se viene

promoviendo una modificación sustancial de la función de los órganos intermedios del sector educación, de modo que se conviertan en entes de asistencia técnica a favor del desarrollo escolar; así como la dación de normas para la participación de los padres de familia en el control de la asistencia de los docentes en zonas rurales.

2.1.2.4 Objetivos y características principales de las reformas actuales y futuras

a) Reformas en curso

El diagnóstico de 1993 y su actualización con información posterior ha permitido al Ministerio de Educación establecer los lineamientos centrales del esfuerzo que ha marcado los últimos años y se proyectan en el largo 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 la infraestructura y mobiliario escolar; capacitación de directores; y programas de apoyo social (como distribución de alimentos y prendas de vestir). Asimismo, es de destacar la necesidad de atender de modo específico las poblaciones rurales y los diferentes grupos lingüístico-culturales.

Se ha desarrollado una estrategia que combina acciones destinadas a promover la excelencia educativa, sin descuidar a los menos favorecidos respecto de los cuales también se diseñan acciones que promuevan la equidad.

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

▪ Educación inicial

El Ministerio de Educación ha priorizado la oferta de servicios de educación inicial para niños de 5 años en el entendido que son años formativos claves y que una experiencia pre-escolar mejora sustantivamente el desempeño posterior y consiguientemente los niveles de éxito y logro escolar; se ha establecido la articulación de la educación inicial con la primaria, que contempla que el servicio ofrecido a niños de 5 años conforme, junto a los dos primeros años de la primaria, el primer ciclo de la educación básica; se ha trazado como objetivo asegurar la universalización del servicio progresivamente atendiendo primero a los niños de 5 años y luego a los de edades menores.

En el desarrollo de las acciones, se contempla mecanismos no sólo formales de educación escolarizada, sino también se viene impulsando los programas no escolarizados y la conjunción de diversos medios como la radio a fin de asegurar la mayor cobertura posible.

De modo intersectorial, se está desarrollando acciones orientadas a mejorar los patrones culturales asociados a la crianza de los niños en el país. Estas acciones están basadas en asumir que los primeros años de vida son claves para el desarrollo del niño, y que la dinámica afectiva de la familia resulta trascendental para la vida posterior: las acciones conjugadas con las propias de atención de salud, buscan fomentar y enriquecer el clima familiar en el que se desarrolla la vida del niño. Ahora bien, se reconoce la necesidad de brindar supletoriamente servicios a aquéllos que lo requieran. En este terreno se ha desarrollado un programa de Hogares de Cuidado Comunitario o Wawawasi (casa del niño, en lengua quechua) que atiende prioritariamente a niños de 0 a 2 años cuyos padres requieren de este esfuerzo complementario por parte del Estado (actualmente hay más de 2.000 establecimientos de este tipo, a los que habría que agregar las casas de juego establecidas por iniciativa comunal o de organismos no gubernamentales). Por su parte, el Ministerio de Educación desarrolla un programa de cunas infantiles y un

programa no escolarizado de intervención temprana (PRITE) dirigido a atender niños de 0 a 5 años en situación de alto riesgo o riesgo establecido.

Los niños de 3 a 5 años que asisten a centros educativos estatales de educación inicial se encuentran incluidos en el esquema de protección de salud que el Estado ofrece (Seguro Escolar Gratuito) Del mismo modo, estos niños se encuentran comprendidos en los programas de suplemento nutricional realizados a través del Programa Nacional de Apoyo Alimentario. Los niños menores de 3 años reciben atención a través de programas intersectoriales de atención materno-infantil.

▪ **Educación Primaria**

La Educación Primaria se encuentra extendida a lo largo de todo el país y tiene una alta cobertura; sin embargo, se ha determinado que existen importantes limitaciones en términos de la calidad del servicio que se brinda.

Un conjunto muy amplio de acciones de mejora de la calidad de este nivel educativo han ocupado gran parte del esfuerzo durante los últimos años. Este conjunto incluye no sólo lo desarrollado en materia curricular, sino también acciones de capacitación docente, sustitución y rehabilitación de infraestructura, distribución de mobiliario, materiales educativos, cuadernos de trabajo y bibliotecas de aula. Estas acciones han tenido como eje orientador la necesidad de elevar los niveles de calidad de la oferta estatal de servicios de primaria.

▪ **Educación Secundaria**

En este campo se ha identificado la necesidad de ampliar y mejorar la cobertura, por lo que se viene experimentando un programa de educación a distancia para áreas rurales. También se ha elaborado una propuesta de currículo que se ha experimentado oficialmente en 100 centros educativos de todo el país pero que ha servido para una renovación curricular de manera más generalizada y la preparación de nuevos textos escolares. Asimismo, se ha dado inicio a un programa de capacitación de docentes en la nueva orientación metodológica. Desde 1999 se encuentra en experimentación y actualmente en evaluación la propuesta de modificar su duración de 5 a 4 años y de crear un nuevo nivel llamado Bachillerato, de dos años de duración no obligatorio pero pre-requisito para acceder a la educación superior.

▪ **Educación de Jóvenes y Adultos**

Se ha modificado los programas de educación primaria y secundaria dirigidos a jóvenes y adultos. El objetivo que dirige las acciones es asegurar el acceso a estos niveles educativos de quienes no pudieron cursarlos o concluirlos en su momento. Con este fin se ha estado trabajando en una estructura curricular flexible y pertinente, ofrecida mediante un esquema desgraduado y modular que permita la culminación de los estudios y el logro de los objetivos atendiendo a las peculiaridades de la población objetivo. Cabe anotar que el currículo para primaria de adultos ya se encuentra validado y en aplicación.

▪ **Formación Profesional**

Existe un importante esfuerzo por redefinir los esquemas de formación profesional técnica y de habilitación para el trabajo. En este terreno, la reforma se ha orientado a que las propuestas formativas se deriven de la construcción de perfiles profesionales, los mismos que deben responder, efectivamente, a necesidades y demandas de la economía. Se incluye también los pasos dados para establecer un sistema de acreditación que permita establecer un procedimiento de evaluación para la autorización de la oferta de servicios educativos técnicos.

▪ Educación Bilingüe Intercultural

Dada la multiplicidad cultural del Perú (existen más de 60 grupos etno-lingüísticos), se trata de asegurar, a través del programa de educación bilingüe intercultural, que el acceso a la educación de calidad sea efectivamente universal: se ha capacitado cerca de 5 mil docentes que atienden aproximadamente unos 100.000 estudiantes, se ha elaborado materiales educativos en 8 lenguas diferentes al castellano y se viene trabajando de modo experimental con un grupo de institutos de formación magisterial.

b) Reformas previstas para el futuro

En el marco del nuevo régimen político de transición democrática, se ha iniciado un diálogo orientado a sentar las bases para un acuerdo nacional por la educación que de sustento y continuidad a las necesarias políticas y esfuerzos de reforma que el país requiere en los próximos años. Los equipos técnicos del Ministerio de Educación vienen trabajando propuestas de intervención y cambio para el futuro inmediato, que se articulan desde dos ejes principales:

- Ajustar la educación peruana a los desafíos del mundo contemporáneo, lo que supone redefinir la manera cómo la educación cumple su papel en favor de desarrollar el potencial humano, e introducir como elemento regular de la práctica educativa las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.
- Asegurar que los cambios que se han introducido y deban introducirse en el futuro vayan acompañados de acciones específicas a favor de la equidad que atiendan las necesidades y particularidades de las poblaciones menos favorecidas del país, en especial los pobladores rurales.

Abordar estas dos tareas resulta un desafío de largo plazo que demanda un conjunto muy importante de recursos y la decisión que permita asignarlos y sostener dicha asignación por un período prolongado de tiempo. En este sentido los acuerdos que puedan lograrse a fin de elevar el gasto público en educación cobran una importancia decisiva.

Es necesario, así mismo, someter a revisión el rol que los distintos agentes educativos han de jugar en la nueva educación que necesitamos y los espacios y formas mediante las cuales dichos sujetos habrán de ser agentes del cambio educativo. Esto implica, en primer término, revisar de modo integral la situación docente, poniendo el acento en la necesidad de remunerar adecuadamente desempeños adecuados, para lo que se precisa revisar tanto los requisitos de acceso a la docencia, como para su permanencia en ella. Invertir en revalorar la función magisterial es un aspecto clave que debemos asumir en el futuro inmediato.

Así, el Ministerio de Educación viene trabajando una nueva propuesta de intervención educativa a escala nacional orientada a:

- Impulsar mayores niveles de logro estudiantil a lo largo de todo el sistema educativo al tiempo que se consolida la tarea de redefinir globalmente los alcances y características que el sistema educativo debe tener frente a los desafíos presentes.
- Mejorar los niveles de equidad con relación a dicho logro estudiantil, para lo cual se debe atender de modo específico a las poblaciones rurales. Esta acción requiere ser específica ya que estas poblaciones reúnen las características de ser las más pobres, estar asentadas mediante un patrón disperso y presentar mayores niveles de diversidad cultural.
- Ajustar el arreglo institucional mediante el cual se ofrece actualmente el sistema educativo de modo que se promueva y asegure una mayor y mejor participación de todos los agentes educativos a favor del logro estudiantil. Esto implica tanto la

revaloración de la función magisterial como la desconcentración de las decisiones a favor de las escuelas y la comunidad.

2.1.3 Principales logros obtenidos en los últimos diez años.

2.1.3.1 Acceso a la educación

La información disponible para dar cuenta de los progresos en este terreno se origina en los censos escolares de la década, es decir, en los correspondientes a 1993, 1998 y 1999. Esta información, trabajada en conjunto con otras fuentes de datos externas al sector educación, permiten conocer los niveles de acceso de la población al sistema educativo nacional.

Perú 1993, 1999:
Tasas de cobertura total y de cobertura en edad estimadas según edades simples²⁰

Edades	Tasas de cobertura 1993			Tasas de cobertura 1999		
	Total	En nivel	En grado	Total	En nivel	En grado
3	29,8	29,8	29,8	41,5	41,5	41,5
4	56,6	56,6	56,6	63,0	62,9	62,9
5	78,5	69,9	78,4	82,4	75,0	82,3
6	80,0	78,8	78,8	96,3	96,1	96,1
7	87,1	86,6	53,2	96,9	96,7	78,8
8	89,4	89,0	45,5	97,0	96,7	64,1
9	90,7	90,2	41,8	97,5	97,2	57,0
10	90,5	89,8	38,9	97,1	96,0	53,2
11	90,5	83,0	38,2	96,6	84,5	49,6
12	87,6	33,6	33,6	94,5	43,5	43,5
13	84,9	48,3	29,3	91,3	58,7	39,2
14	80,4	56,5	27,5	88,4	67,2	36,1
15	75,8	59,2	25,7	84,0	69,2	33,5
16	67,6	53,7	20,7	70,7	59,0	25,2
17 y más	11,3			10,0		
6 a 11 años	88,0	86,2	49,6	96,9	94,5	66,5
12 a 16 años	79,4	50,1	27,5	85,9	59,4	35,6
Total	32,8			32,9		

El cuadro muestra claramente que en la década se ha logrado un acceso prácticamente universal a los servicios educativos de la población entre 6 y 12 años. Ahora bien, este acceso a los servicios no se da necesariamente en el nivel y grado que corresponde normativamente a las edades de las personas. Así, las tasas netas de escolarización de primaria²¹ han pasado entre 1993 y 1999 de 86,2% a 94,5% y en educación secundaria de 50,1% a 59,4%. Por su parte, la probabilidad de alcanzar el último grado de primaria en la edad que corresponde o adelantadamente ha pasado entre 1993 y 1999 de 38,2% a 49,6% y de alcanzar el último grado de secundaria de 20,7% a 25,2% en el mismo período.²² Estos progresos del orden del 29,8% y 21,7% respectivamente son muy importantes y marcan una tendencia hacia la subsanación en el tiempo del importante nivel de atraso escolar heredado del comportamiento precedente del sistema, así como

²⁰ Tomado del ya citado **Cobertura y escolarización**, ver nota 7

²¹ Calculadas como el cociente entre la matrícula de primaria de niños de 6 a 11 años, entre la población total de dicho rango de edades.

²² Esta probabilidad se calcula como la cobertura en edad en el grado correspondiente. Ver Guadalupe, C; Rodríguez, J; Silva, JP (1999); **Pautas para el desarrollo y uso de indicadores del sistema educativo**. En <http://www.minedu.gob.pe>.

de la permanencia de las actuales tasas de repetición. Este nivel de atraso escolar es resultado, fundamentalmente de las tasas de repetición ya que la edad promedio de ingreso a la primaria es de 6,3 años siendo 6 años la edad normativa de ingreso.²³ Se puede afirmar, como conclusión, que las brechas de acceso y acceso tardío se encuentran básicamente cerradas o en proceso de cierre, al tiempo que se observa un proceso de mejora de la matrícula en edad.

2.1.3.2 Equidad en la educación

Hay un conjunto de indicadores que permiten abordar los temas de equidad desde diversas perspectivas: género; área de residencia (urbano/rural); circunscripciones políticas y diversidad cultural. Estos indicadores están referidos a los temas de acceso, escolaridad lograda, así como rendimiento y eficiencia interna. En cuanto al acceso de la población a los servicios educativos, la información disponible muestra que la brecha de género que en el pasado mostraba a la población femenina en una clara posición de desventaja, se ha cerrado. En efecto, la cobertura actual del sistema educativo no presenta diferencias por género. Esto ha llevado, junto a la dinámica de la promoción y retención a que los niveles de escolaridad que la población logra o ha logrado haya tendido a equipararse en todo el país para toda la población menor de 20 años.

Existe brechas de género que desfavorecen a las mujeres en cuanto a escolaridad lograda en lo relacionado a la población mayor de 20 años y se concentra en la población de mayor edad, es decir, en quienes tuvieron dificultad de acceso al sistema educativo en el pasado. Por ello, existe un espacio en que los programas educativos dirigidos a la población adulta tienen una tarea importante en cuanto a la equidad de género. Conviene tener presente, sin embargo, que este comportamiento del agregado nacional puede ocultar problemas reales actuales en algunas zonas específicas del país.

- En las zonas urbanas y en especial Lima Metropolitana se ha cerrado la brecha de género en cuanto al acceso y permanencia en el sistema educativo desde hace varias décadas, de modo que, en el caso de Lima, los niveles de escolaridad logrados son prácticamente indiferenciables para toda la población menor de 35 años y, en el resto de zonas urbanas, para los menores de 30 años.
- El cierre de esta brecha de género también se experimenta en las áreas rurales, aunque es un fenómeno mucho más reciente ya que, en este caso, la paridad entre años logrados de escolaridad sólo se observa entre los menores de 15 años.
- Estos niveles de escolaridad logrados de modo homogéneo por hombres y mujeres en los rangos de edad mencionados y exceptuando las zonas rurales, implica el logro creciente de prácticamente 10 años de escolaridad.

Para la población más joven la brecha de género o no existe o se está revirtiendo levemente en las zonas urbanas (inclusive Lima), donde las mujeres jóvenes ya estarían logrando mayores niveles de escolaridad con lo que se estaría creando una nueva brecha de género que desfavorece a los hombres. En el caso de las zonas rurales, la diferencia entre hombres y mujeres que es mayor a dos años en toda la población adulta, se acorta a menos de la mitad en la población más joven lo que da cuenta de la clara tendencia a la paridad.

- La tendencia a la paridad de género se observa también en las zonas rurales en las que la población menor de 20 años tiende a lograr una escolaridad equivalente.
- Existe una clara diferencia tanto entre la escolaridad que la población logra dependiendo de si habita en zonas urbanas o rurales. En efecto, los años logrados en

²³ Información de ingresantes por edades del Censo Escolar 1999. Si excluimos a los ingresantes "adelantados" el promedio sólo se eleva a 6,4 años. Esto indica que un tradicional problema de ingreso tardío ha sido prácticamente superado.

las zonas rurales, incluso por la población más joven, independientemente del género, tienden a ser menores que los logrados en las áreas urbanas y se limita a la obtención de la primaria y de manera restringida a los primeros grados de la secundaria. Este fenómeno debe observarse considerando, por un lado, que la oferta de servicios educativos en áreas rurales es básicamente de primaria y que, por lo mismo, el acceso a la secundaria implica en la mayoría de los casos la necesidad de migrar a zonas urbanas. Por esta razón la población que permanece en las zonas rurales tiende a tener un menor nivel educativo.

- Cabe agregar también que las diferencias en escolaridad en la población adulta están fuertemente asociadas a la ausencia de escolaridad. Así, mientras el 1,8% de los hombres de 15 y más años tiene 0 años logrados, dicho valor sube a 8,2% en el caso de las mujeres.²⁴

En conclusión, respecto del tema de acceso, permanencia y progreso en el sistema, con la consiguiente escolaridad lograda resultante, no es posible hablar de una brecha de género, sino más bien de una brecha por área de residencia directamente asociada a las dificultades para brindar servicios educativos en áreas rurales dispersas.²⁵ Así mismo, cabe mencionar la necesidad de intensificar las acciones de educación de adultos, en especial de alfabetización, entre las mujeres de las zonas rurales.

Para el período 1999/1998 los indicadores de eficiencia interna interanual alcanzan los siguientes valores.²⁶

Perú 1999/1998:
Tasas de eficiencia interna interanual en educación primaria y secundaria
escolarizada de menores, por grados según sexo²⁷

Hombres	Primaria						Secundaria				
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5
Promoción	87,6	79,3	82,3	87,2	89,1	88,4	84,1	86,2	86,0	89,8	87,7
Repetición	5,6	18,9	15,9	10,6	7,5	3,8	8,3	8,5	6,7	4,1	2,4
Deserción	6,8	1,8	1,8	2,2	3,3	7,9	7,6	5,3	7,4	6,1	9,9

Mujeres	Primaria						Secundaria				
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5
Promoción	88,6	77,5	81,0	87,3	89,9	87,5	88,3	89,1	90,1	93,3	90,3
Repetición	5,1	17,7	14,9	9,5	6,0	3,1	5,5	5,6	4,3	2,5	1,5
Deserción	6,3	4,7	4,1	3,2	4,1	9,4	6,1	5,3	5,6	4,2	8,2

Existe un importante nivel de paridad en cuanto a la promoción y la repetición se refiere. Incluso es posible señalar que la repetición muestra un comportamiento dispar a favor de las mujeres. Sin embargo, esto tiene que ser visto en conjunción con la diferencia claramente observable en la deserción. Lo que esta información muestra es que hombres y mujeres tienen comportamientos equivalentes en cuanto a la promoción se refiere; sin embargo, se observa que las estudiantes que desaprueban un año escolar en primaria tienen menores probabilidades de continuar como repetidoras, ya que tienden a desertar.

²⁴ Información tomada de la Encuesta Nacional de Hogares 1999 del INEI.

²⁵ La oferta del nivel primaria se ha podido resolver mediante escuelas multigrado (con uno o más docentes, pero con al menos uno que atiende a más de un grado a la vez). Esta solución no es aplicable al nivel secundaria, por lo que se está experimentando con formas de educación Abierta o a distancia y equipos itinerantes, las que, adicionalmente, pueden verse beneficiadas de los nuevos desarrollos en la tecnología de la información y las comunicaciones.

²⁶ La información estadística al ser declarativa lleva implícita un riesgo de inadecuada declaración. Hemos constatado que los centros educativos estatales urbanos tienden a sobre-declarar su matrícula. Esta declaración podría tener algún efecto sobre las tasas de eficiencia interna, por lo que se ha realizado a lo largo del último año importantes esfuerzos de revisión de información externa y de recolección de información en el campo. La evidencia trabajada hasta ahora, no permite concluir que haya necesidad de ajustar las tasas censales.

²⁷ Fuente: Censo Escolar 1999 - Elaboración: Ministerio de Educación –Unidad de Estadística Educativa.

En el caso de los indicadores de eficiencia interna anual es posible observar otro tipo de disparidades que se debe considerar.

a) Diferencias por gestión del centro educativo

En primer lugar, hay que examinar las diferencias que se da entre la educación en establecimientos gestionados por el Estado y las instituciones no gestionadas por éste.

Perú 1998:
Tasas de eficiencia interna anual en educación primaria y secundaria escolarizada de menores por grados según gestión²⁸

Estatal	Primaria						Secundaria				
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5
Aprobación	82,8	74,1	77,2	83,1	86,4	91,3	78,7	80,4	82,3	86,2	87,8
Desaprobación	3,5	18,0	15,3	10,5	6,8	3,1	12,6	12,3	10,6	7,4	6,9
Retiro	13,7	7,9	7,5	6,4	6,8	5,6	8,7	7,2	7,1	6,4	5,2

No estatal	Primaria						Secundaria				
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5
Aprobación	94,7	94,0	94,8	95,5	96,3	97,4	91,5	91,7	92,1	93,0	94,3
Desaprobación	0,9	3,1	2,6	2,2	1,6	1,0	5,2	5,3	5,0	4,1	3,3
Retiro	4,4	2,9	2,6	2,3	2,2	1,6	3,4	3,0	2,8	2,9	2,4

La diferencia que se observa en las tasas de desaprobación y retiro resulta sumamente marcada. Llama la atención que, por una parte, la desaprobación presenta diferencias que se mantienen a lo largo de todos los grados de los dos niveles observados. Por su parte, las diferencias en el retiro son marcadamente pronunciadas entre segundo y quinto grado de primaria, para luego estabilizarse a niveles de diferenciación equivalentes a los del retiro.

b) Diferencias por área de ubicación del centro educativo

Perú 1998:
Tasas de eficiencia interna anual en Educación Primaria y Secundaria de Menores Escolarizada por grados según área de ubicación del centro educativo (Sólo centros educativos estatales)²⁹

Urbano	Primaria						Secundaria				
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5
Aprobación	89,0	79,8	84,4	86,7	90,3	93,9	79,9	81,4	83,3	87,3	88,6
Desaprobación	2,3	14,5	10,3	8,8	5,2	2,4	13,0	12,6	10,9	7,5	7,2
Retiro	8,7	5,7	5,2	4,6	4,5	3,6	7,2	6,0	5,9	5,2	4,2

Rural	Primaria						Secundaria				
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5
Aprobación	76,4	67,9	69,7	78,5	80,5	86,6	74,2	76,2	77,4	80,2	83,2
Desaprobación	4,8	21,8	20,4	12,7	9,3	4,4	11,1	10,9	9,5	7,0	5,7
Retiro	18,7	10,3	9,9	8,7	10,2	9,0	14,8	12,9	13,1	12,8	11,1

Existen dramáticas diferencias en las tasas de retiro, las mismas que tienden a acentuarse en los grados superiores. Así mismo, se observa una tendencia a obtener menores tasas de aprobación en las áreas rurales, mientras que la desaprobación que es mayor en las áreas rurales en primaria, tiende a equipararse en secundaria.

La información sobre eficiencia interna anual muestra que existe una importante brecha urbano rural, pero una aún más importante brecha entre la educación estatal y no estatal.

²⁸ Fuente: Censo Escolar 1999 - Elaboración: Ministerio de Educación – Unidad de Estadística Educativa.

²⁹ Fuente: Censo Escolar 1999 - Elaboración: Ministerio de Educación – Unidad de Estadística Educativa.

Ambas brechas apuntan directamente a diferencias que atienden o están fuertemente asociadas a los niveles de vida de la población.

c) Desempeño y logro

Respecto a los indicadores sobre el desempeño de los estudiantes se constata que no existen diferencias sistemáticas por género, pero sí por área de residencia y por gestión del centro educativo. Los resultados de las pruebas de medición del desempeño realizadas en 1998 en una muestra de estudiantes de cuarto y sexto grado de primaria, y de cuarto y quinto de secundaria, permiten constatar que para las áreas o materias observadas las diferencias están asociadas a variables directamente vinculadas con los niveles de vida de la población. En el caso de estas pruebas, se han realizado análisis que correlacionan la información obtenida en las pruebas de 1998 con los valores de magnitud relativa de niños con desnutrición crónica de los mismos centros educativos usando la información del segundo censo nacional de talla en escolares de 1999. Estos análisis muestran una importante correlación positiva entre las variables observadas. El siguiente cuadro muestra los puntajes obtenidos en las pruebas según grado y gestión.³⁰

Perú 1998:
Puntajes en las pruebas de matemática y lenguaje según grado y gestión (promedio)³¹

Materia	Primaria				Secundaria			
	Cuarto grado		Sexto grado		Cuarto año		Quinto año	
	Estatal	No Estatal	Estatal	No Estatal	Estatal	No Estatal	Estatal	No Estatal
Matemática	293	336	292	342	290	336	289	337
Lenguaje	291	343	292	341	289	340	290	337

De igual forma, las pruebas muestran una importante asociación entre el rendimiento en las dos materias observadas en cada grado. Así, rendimientos mayores en una van acompañados de rendimientos mayores en la otra y viceversa. Por ejemplo, se puede mencionar que el coeficiente de correlación para los resultados de las pruebas de Comunicación Integral y Lógico-Matemática en cuarto de primaria alcanza un valor de 0,60 en el caso de los centros educativos estatales y 0,65 en los centros educativos no estatales.³² Así mismo, es posible encontrar una pauta relativa al comportamiento de las circunscripciones políticas del país, según la cual los departamentos de mayor nivel de vida relativo tienden a aparecer sistemáticamente en las mejores ubicaciones y viceversa.

Un análisis de los resultados obtenidos en las pruebas tomadas en 1996 desarrollado por el Banco Mundial³³ muestra un comportamiento similar, adicionalmente, que (después de controlar estadísticamente otras variables) los estudiantes de habla aymara alcanzaron rendimientos en matemáticas equivalentes a los de los hispano-hablantes, los mismo que eran superiores a los de los estudiantes quechua-hablantes.

Este análisis encontró una fuerte asociación entre el gasto privado de las familias y los resultados obtenidos, lo que refuerza la necesidad de prestar particular atención a los impactos negativos en equidad que acarrea el esquema actual de financiamiento de la educación pública.

Es posible afirmar que la educación peruana no es en lo absoluto ajena a los serios problemas de equidad que caracterizan al país en cuanto a sus niveles de vida, lo que demanda esfuerzos de política específicos que permitan atender no sólo la diversidad de situación, sino la falta de equidad asociada a ésta. El principal problema de equidad está

³⁰ En atención al propio diseño de las pruebas, los puntajes no dan cuenta de rendimientos absolutos. Asimismo, se expresan en una escala destinada a dar cuenta de las diferencias alrededor de un valor medio de 300 puntos.

³¹ Fuente: Boletín CRECER 5/6, publicado por la Unidad de la Medición de la Calidad del Ministerio de Educación.

³² Estos coeficientes han sido calculados a partir de la información de cada uno de los casos en la muestra.

³³ En World Bank (1999), ver nota 11, volumen 1, páginas 37 y ss. Este análisis se limitó a las pruebas de matemáticas.

dado, entonces, por las diferencias asociadas a los niveles de vida más que a otros factores.

2.1.3.3 Calidad y pertinencia de la educación

Las evaluaciones sobre el logro estudiantil desarrolladas a la fecha se han basado en muestras nacionales y han sido desarrolladas bajo el modelo de normas, de modo que proveen información sobre niveles relativos de logro, es decir, dan información de dispersión y orden (ranking) mas no de logro absoluto de aprendizajes.

Los resultados de las evaluaciones muestran lo siguiente:

- (i) No hay diferencias sistemáticas por género que sugieran la existencia de discriminación,
- (ii) Existe una alta y significativa correlación positiva entre los resultados de las distintas pruebas,
- (iii) Sistemáticamente los departamentos de más bajo nivel de desarrollo socioeconómico presentan menores puntajes en las pruebas para todos los grados y áreas de desarrollo evaluadas, y
- (iv) Existen diferencias significativas en los resultados obtenidos entre estudiantes de escuelas estatales y los no estatales a favor de los segundos.

En adición a estas pruebas aún no se cuenta con mediciones sistemáticas acerca de los niveles de pertinencia de la formación desarrollada a lo largo de la vida escolar con relación tanto a los retos presentes como a los cambios que el futuro viene planteando a los individuos y las comunidades.

2.1.3.4 Participación de la sociedad en el proceso de cambio educativo

A fin de dar cuenta de la participación de la sociedad civil en los esfuerzos de cambio educativo que se han desarrollado en la última década es preciso considerar lo siguiente:

- A nivel de lo que se denomina la “escena oficial” del Estado y la política, la participación civil ha sido particularmente limitada dadas las características del régimen político que ocupó la década y respecto del cual nos encontramos desde hace pocos meses en un proceso de transición democrática. En efecto, las posibilidades de diálogo y concertación de voluntades nacional han sido escasas y no necesariamente promovidas ni desde la conducción del Estado, ni desde la sociedad civil.
- Sin embargo, y en cierto sentido a contracorriente de lo anterior, las labores de cambio desarrolladas por el Ministerio de Educación han supuesto la convocatoria a amplios sectores civiles para un conjunto muy disímil de acciones. Así por ejemplo, se ha requerido el concurso de organismos no gubernamentales, universidades u otras instituciones de educación superior, para la elaboración de materiales educativos o para la capacitación docente, entre otros. Estas experiencias de encuentro si bien no representaron un espacio de concertación de políticas públicas nacionales, deben ser valoradas como auténticas oportunidades en las que se ha concordado esfuerzos entre el Ministerio de Educación y la mayor parte de los agentes implicados en el cambio educativo, de tal manera que más allá de aspectos formales de la propuesta formulada en 1997, existe un acuerdo bastante general tanto sobre un conjunto amplio de dificultades que tenemos que enfrentar, así como respecto de algunas orientaciones básicas de política que hay que sostener.
- Asimismo se debe destacar el importante esfuerzo desarrollado por un grupo muy amplio de organizaciones no gubernamentales, especialmente en los terrenos de derechos humanos, medio ambiente, educación rural. Muchos de estos esfuerzos han sido respaldados por la UNICEF. En adición a estos esfuerzos, parte importante de

estas organizaciones y de personas a ellas vinculadas han desarrollado una intensa actividad destinada a generar espacios de acuerdo y consensos sociales respecto de las dificultades más acuciantes de la educación peruana y sobre alternativas de acción que pudieran convertirse en políticas públicas.

- Por su parte, el magisterio ha vivido una época de debilidad en su organización sindical, lo que hasta cierto punto ha mermado su capacidad de propuesta. Así, el magisterio ha tendido a centrarse casi exclusivamente en aspectos de mejora de sus ingresos y la conservación de sus espacios de seguridad laboral.
- Dada la naturaleza de los problemas más acuciantes que hay que enfrentar en el presente (equidad, calidad, gestión, recursos humanos, reajuste de la labor educativa en general), la necesidad de consensos nacionales que sustenten políticas nacionales de largo aliento es insoslayable. Por esta razón, en el presente momento de transición la primera prioridad política está dada por la creación de bases para un Acuerdo Nacional por la Educación, las mismas que deben funcionar como un pilar central que de estabilidad, consistencia y duración a las políticas públicas en los próximos años.

De esta manera, las líneas principales de la política educativa, así como la nueva normatividad del sistema, deben ser el resultado de un profundo, amplio y franco debate público que permita destacar los intereses de largo plazo del país, frente a cualquier interés corporativo así como ante cualquier posibilidad de tentación tecnocrática.

2.1.4 Los mayores problemas y desafíos que enfrenta la educación nacional a comienzos del siglo XXI

En concordancia con lo expuesto, se debe señalar que en los últimos meses definidos por la transición democrática, el país viene realizando un esfuerzo de identificación de los nuevos retos y desafíos de la educación peruana sobre los cuales concordar voluntades. Estos esfuerzos se ven informados por la experiencia reciente así como por las reflexiones y análisis que se desarrollan tanto desde el Ministerio de Educación como desde la sociedad civil.

De acuerdo a lo expuesto, podemos presentar las siguientes grandes líneas de problematización de la educación nacional para el momento actual y el futuro próximo.

2.1.4.1 Desarrollo técnico y restricciones políticas

Ha habido importantes progresos tanto en el terreno vinculado a la orientación curricular general, como en el desarrollo de nuevas prácticas docentes en aula y en el establecimiento de competencias acordes con las tendencias actuales de la educación que enfatizan la necesidad de desarrollar capacidades de aprendizaje para la vida.

A pesar de lo señalado, estos progresos no han estado acompañados por políticas orientadas a la generación de acuerdos que permitiesen conjugar esfuerzos nacionales a favor de la educación. Esta falta de comunicación se expresó no sólo en cuestionamientos a las propuestas vinculadas a la redefinición de la educación secundaria y a la implementación del bachillerato. Además impidió la circulación más amplia de información respecto a los avances realizados en las áreas que cuentan con consenso (educación inicial, educación primaria, educación bilingüe, formación docente, educación técnica, educación de adultos).

2.1.4.2 Demandas de la población

Debido a la poca sensibilidad y predisposición frente al diálogo durante los últimos años, no es posible contar con una información sistemática sobre las demandas de la población

y, lo que es peor aún, se ha limitado los esfuerzos requeridos para elevar la calidad de la demanda.

En la actualidad, el sector educación recibe de la población y el gran público, demandas y expresiones de interés en temas que se podría llamar “tradicionales” como la apertura de nuevos centros educativos, la dotación de nuevas plazas docentes, el nombramiento de los contratados. Sin embargo, no existen demandas relativas, por ejemplo, a la elevación de la calidad del servicio, el incremento del número de horas lectivas, la introducción de nuevas tecnologías, el mejoramiento del desempeño docente, la erradicación del castigo físico, etc.

Existen, es cierto, voces de expertos en el tema y de líderes de la sociedad civil que han demandado una mayor transparencia informativa, así como espacios de participación y rendición social de cuentas. Sin embargo, la demanda más frecuente se refiere al aumento de la asignación de recursos para el sector, demanda que es compartida tanto por el gran público como por los expertos. También parece haber consenso sobre la necesidad de aumentar las remuneraciones de los docentes. Algunas voces plantean la necesidad de que estos aumentos sean acompañados de más altos estándares de desempeño.

La Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación, la apertura del diálogo con el magisterio organizado, la ampliación de la información en la página WEB del Ministerio y el incremento de las publicaciones técnicas, serán los pasos avanzados para cambiar la práctica institucional y devolver a la institución la perspectiva de servicio público.

2.1.4.3 Servicios centralmente provistos y desconcentración de las decisiones

La gestión debe estar referida a proveer los servicios que requieren los protagonistas de las tareas encargadas al sistema. Sin embargo, muchos de estos servicios no han venido siendo provistos y, en general, ni siquiera se ha calculado la jurisdicción de los órganos intermedios de manera que se asegurara algún tipo de asistencia técnica ya fuera pedagógica o de gestión a los centros educativos. Por otro lado, las normas vigentes han orientado a los órganos intermedios a funcionar básicamente como instrumentos de control y por ello han tendido a despojar de capacidad de decisión a los actores del escenario de los centros educativos.

Un intento de modificar esta situación fue la dación de la R.M. 016-96-ED, por la cual se quiso fortalecer la capacidad de gestión pedagógica e institucional de los centros educativos y restituir a los directores las funciones que le corresponden. Sin embargo, la norma no entró en vigencia por diversos problemas de índole legal y operacional. Al presente, es necesario preparar y expedir los dispositivos legales y administrativos necesarios que permitan un fortalecimiento de la gestión en el nivel del centro educativo.

2.1.4.4 Cobertura, financiamiento y calidad

El sistema educativo peruano ha logrado importantes niveles de cobertura, acompañados de un también importante nivel de atraso escolar, resultado de las tasas de repetición, en especial en educación primaria. Con relación a la cobertura del sistema, se puede indicar que para 1999 se encontraba atendido por el sistema educativo el 96,9% de los niños entre 6 y 11 años (el 66,5% en el grado correspondiente a su edad o adelantados), el 85,9% de los niños entre 12 y 16 años (sólo el 35,6% en el grado correspondiente a su edad o adelantados) y el 62,3% de los niños entre 3 y 5 años (82,4% en el caso de niños de 5 años).

Ahora bien, el Perú no es un país que se caracteriza por un crecimiento importante en sus niveles de riqueza relativa. Más bien, los períodos de crecimiento económico se han visto acompañados de importantes lapsos de crisis mientras que la población ha ido

creciendo a un ritmo elevado lo que ha llevado a un estancamiento de la producción por habitante. Por otra parte, la crisis de la deuda externa se ha convertido en un parámetro complejo de política económica. Esto ha llevado claramente a que la asignación presupuestal pública a la función educación haya descendido de modo importante de tal forma que incluso la recuperación experimentada en la última década resulta parcial.

El análisis de los factores vinculados a la determinación del gasto público por alumno ha mostrado que es la asignación a la educación en el presupuesto público el factor más fuertemente asociado a la evolución negativa que hemos experimentado. El resultado no intencionado de esta conjunción de factores es que, a la fecha, el sistema educativo peruano se caracteriza por elevados niveles de cobertura acompañados de un relativamente escaso gasto público por alumno en educación, lo que ha conllevado a una suerte de compensación entre cobertura y calidad.

En efecto, si bien no contamos con mediciones sistemáticas sobre el nivel absoluto de logro académico alcanzado por nuestros estudiantes, ni sobre la pertinencia de lo logrado, existe un conjunto abundante de evidencias diversas que señalan que los niveles de calidad y pertinencia no han sido, en las últimas décadas, necesariamente los requeridos.

El gasto por alumno se ha reducido de 18,9% del PBI per cápita en 1968 a 9,4% en 1999 y ha tenido su punto más bajo en 1990, cuando sólo representaba el 5,6%, si bien estas cifras no consideran las correcciones recientemente realizadas con relación al año base de cálculo del PBI. En la actualidad el Estado gasta anualmente, sin incluir inversiones, US \$157 por alumno del nivel inicial en su modalidad escolarizada, US \$201 por alumno de primaria y US \$250 por alumno de secundaria.

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

Estas cifras de gasto y remuneraciones no son sino un indicador aproximado de los problemas de fondo de la educación peruana, los mismos que están vinculados a la baja calidad del servicio que se ofrece. En efecto, si bien no se cuenta con información sobre los niveles absolutos de logro educativo, existe abundante evidencia acerca de este problema. Asimismo, y sobre esto sí se cuenta con información sistemática, existen importantes disparidades, de modo que los logros educativos parecen estar distribuidos siguiendo la distribución del ingreso de las familias y el nivel de desarrollo de los departamentos, llegándose a la conclusión que las poblaciones más pobres alcanzan menores logros académicos.

Con los recursos actuales se está financiando básicamente los bajos salarios docentes y no es posible asignar mayores recursos a las escuelas que atienden a las personas de menores ingresos. Es más, como parte del financiamiento de la educación pública la realizan las mismas familias, actualmente la educación pública ofrece servicios diferenciados según el nivel social de la comunidad a la que atienden. Para superar esta situación, es imprescindible una mayor asignación presupuestal que permita una focalización de recursos a los más necesitados, así como abordar de modo amplio e integral la problemática docente bajo el criterio de pagar adecuadamente desempeños adecuados, subiendo simultáneamente las remuneraciones y los niveles de exigencia para el reclutamiento y permanencia en el servicio educativo. En ese sentido, el contenido de la democratización de la educación se ha visto trasladado de "acceso para todos" a "asegurar logros educativos básicos para todos".

2.1.4.5 Rendimiento escolar y evaluación

Hablar sobre los problemas de calidad de la educación en el Perú ha devenido en un lugar común en los últimos años. Sin embargo, el país ha carecido de un sistema de medición que permitiese conocer tanto los niveles reales de logro como las disparidades a él vinculadas.

A mediados de la década pasada, se dio inicio a una política de evaluación que tiene como elemento destacado las pruebas de medición de rendimiento que se han desarrollado muestralmente. Este esfuerzo consistió en la realización de dos evaluaciones nacionales (1996 y 1998), bajo el modelo de normas, que provee información de dispersión y orden (ranking), y no de logro de aprendizajes respecto a estándares o logros básicos.

Los resultados de estas investigaciones no fueron publicados en su oportunidad. Sin embargo, a fines de 1999, se inició la publicación de los boletines y la Revista CRECER, con hallazgos sobre el contexto de aprendizaje obtenidos de las encuestas complementarias de las pruebas del 98.

En noviembre de 2000 se publicó los resultados de las pruebas de matemáticas y lenguaje y, dentro de la actual gestión ministerial, se ha dispuesto que se actúe con la mayor transparencia en proporcionar esta información a la opinión pública. En los próximos meses se publicará los resultados obtenidos en evaluación nacional de 1998 y los documentos deberán ser colocados en la página WEB del Ministerio de Educación.

En base a los resultados de las pruebas del 98, se puede señalar que no existen diferencias sistemáticas en atención al género, pero sí en atención a las áreas de residencia y a la gestión de los centros educativos.

En efecto los resultados de las pruebas de medición del desempeño permiten constatar que para las áreas o materias observadas nuevamente las diferencias están asociadas a variables directamente vinculadas a los niveles de vida de la población. De igual forma, las pruebas muestran una importante asociación entre el rendimiento en las dos materias observadas. Asimismo, es posible encontrar una pauta relativa al comportamiento de las circunscripciones políticas del país, según la cual los departamentos de mayor nivel de vida relativo tienden a aparecer sistemáticamente en las mejores ubicaciones y viceversa.

En base a los resultados de las pruebas, es posible afirmar que la educación peruana no es ajena a los serios problemas de equidad que caracterizan al país en cuanto a sus niveles de vida, lo que demanda esfuerzos de política específicos que permitan atender no sólo la diversidad de situación, sino la falta de equidad asociada a ésta. El principal problema de equidad está dado, entonces, por las diferencias asociadas a los niveles de vida más que a otros factores.

En general, los índices estadísticos de rendimiento escolar del Perú son bajos, tanto en términos absolutos, como en relación con otros países: las mediciones de rendimiento realizadas muestran una gran variabilidad en los aprendizajes que depende de los niveles de desarrollo de los departamentos e ingresos de las familias.

La educación rural tiene uno de los índices más bajos de rendimiento escolar. A pesar del enorme avance en cobertura, modificar este hecho requiere un enorme esfuerzo adicional. Obtener calidad equivalente, es decir los mismos aprendizajes básicos, es más caro en áreas rurales.

2.1.4.6 Problemas de coordinación o duplicación

Existe un conjunto identificado de aspectos respecto de los cuales ha habido una inadecuada asignación de responsabilidades dentro del aparato del gobierno e incluso duplicación de funciones.

El manejo centralizado de los consejos transitorios de administración regional (CTAR) por parte del Ministerio de la Presidencia ha influido sobre los órganos intermedios dependientes de las direcciones regionales y subregionales de educación. Al respecto no existe una solución fácil, ya que se requiere de importantes decisiones respecto a la descentralización del país y las relaciones con los gobiernos locales. Está en preparación un dispositivo legal que se orienta a fortalecer las capacidades de los directores y la comunidad educativa, a través de la transferencia de las decisiones al centro educativo.

El Programa Nacional de Alfabetización y de Hogares de Cuidado Comunitario Wawa-wasi fueron asignados en 1996 al Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH), lo que significó desarticulación en dichos programas con la problemática del sistema educativo. Por dicho motivo, se ha previsto la probable reasignación al Ministerio de Educación del programa de alfabetización, no así, por el momento, del programa de Wawa Wasi.

Ha habido falta de orientaciones comunes en la construcción de infraestructura escolar por parte del Ministerio de la Presidencia, a través de sus organismos descentralizados INFES, FONCODES e INADE, así como del Ministerio de Agricultura, a través del PRONAMACHS, cuyos criterios no coincidían con los formulados técnicamente por el Ministerio de Educación. Idéntica situación se ha dado en la provisión de mobiliario y equipamiento. Por este motivo, se tendría previsto transferir el INFES al Ministerio de Educación. Por otra parte, FONCODES no realizaría más inversiones en educación.

La determinación de las habilidades requeridas para el desempeño laboral así como la prestación de servicios de innovación tecnológica y de formación técnica es un área en la que el Ministerio de Educación comparte responsabilidades con el Ministerio de Trabajo y con los diferentes ministerios de la producción y los servicios que tienen en su mayoría escuelas que prestan servicios de formación y formulan autónomamente sus estándares y currículos (MITINCI: Centros de Innovación Tecnológica (CITE) del cuero y calzado, vitivinícola, madera, etc., y CENFOTUR; Vivienda y Construcción: SENCICO; Pesquería: Instituto Tecnológico Pesquero; entre otros). Este tema aún no ha sido evaluado.

2.1.5 Perspectivas

Luego de la conclusión del programa de mejoramiento de la educación primaria, el Estado deberá asegurar la sostenibilidad de los logros en materia de diversificación curricular, provisión de materiales educativos a docentes y alumnos, capacitación de docentes y directores y mantenimiento de la infraestructura educativa.

Se mantendrá el énfasis en la acción del Estado sobre la educación primaria, a fin de asegurar una educación que eleve el nivel de logro de competencias de todos los niños del Perú, especialmente de áreas rurales.

Se continuará con la preparación del proyecto de mejoramiento de la calidad de la educación rural, cuyo objetivo es mejorar la calidad y la gestión educativa de las escuelas unidocentes y multigrado, el fortalecimiento de la educación bilingüe y la ampliación de la cobertura de la educación básica en el ámbito rural, especialmente del nivel secundario, a través de la educación a distancia e itinerante.

A fin de responder al reto que significa el incremento de la demanda en la educación secundaria, el Ministerio continuará la experimentación de la nueva estructura curricular, desarrollará un programa de innovaciones pedagógicas y un proceso intensivo de capacitación docente. Asimismo, a través del nuevo programa MECEP BID II, se asegurará la provisión y distribución de material educativo (libros y cuadernos de trabajo) y se iniciará un programa de sustitución y rehabilitación de la infraestructura y equipos, tareas ya realizadas en los niveles de inicial y primaria.

A fin de recuperar retrasos y superar las dificultades encontradas en su aplicación, continuará el desarrollo del plan piloto del bachillerato, monitoreando y evaluando los resultados de la experiencia, lo que permita tomar decisiones sobre su futuro.

El Ministerio de Educación pondrá en ejecución el programa piloto de formación profesional técnica, que se basa en un sistema dinámico de acreditación de las instituciones de formación tecnológica y de las mismas especialidades, así como en la experimentación de nuevas modalidades de gestión, en las que se da énfasis a la vinculación y participación de empresas.

Otra de las prioridades del Ministerio será la revalorización de la carrera magisterial, siendo su objetivo recuperar la figura del docente, tanto en aspectos sociales como económicos, que permita garantizar el mejor desempeño de maestros y directivos en el aula y en el centro educativo, estimulando al docente en la búsqueda permanente de la excelencia profesional.

Una de las carencias más importantes a las que el Estado quiere dar respuesta se refiere a la introducción y desarrollo de nuevas tecnologías en la educación (NTE), a fin de facilitar en los alumnos el desarrollo de capacidades y el logro de competencias exigidas por la sociedad actual y futura.

Hay finalmente varios temas cuyo planteamiento y discusión a través de la Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación debe asegurar la sostenibilidad de los logros alcanzados y las perspectivas señaladas. Entre estos se puede enfatizar:

- La aprobación de la nueva ley de educación y de la nueva estructura educativa, en concordancia con la Constitución del 93.
- La modernización de la gestión educativa: los avances previstos en el desarrollo de sistemas de información permiten prever la progresiva transferencia de responsabilidades al nivel de los centros educativos sin crear desorden y pérdida de control.
- La revalorización de la carrera docente: diversas razones exigen que se revise las regulaciones de la carrera docente para modernizarla y revalorizarla.

2.2 IDENTIFICACIÓN DE LA SITUACIÓN SECTORIAL E INSTITUCIONAL. ANÁLISIS DE HECHOS Y TENDENCIAS

2.2.1 Al interior de la entidad

2.2.1.1 Fortalezas

- **Liderazgo**

La voluntad de cambio educativo en niveles altos de decisión y el liderazgo reconocido por la comunidad atendida son percibidos como importantes; también lo es el hecho de que estamos trabajando los temas de punta en las políticas educativas. Ello se condice con la capacidad que tiene el MED para convocar a los mejores profesionales; y todo se suma en un incremento de sus capacidades para mejorar las prácticas en aula, donde la legitimación de estas prácticas por parte de los alumnos es un logro que constituye asimismo una fortaleza.

- **Gestión**

La capacidad de suscitar la descentralización, la autonomía y la innovación a través de instrumentos como el D.S. N° 007-2001-ED, en particular, la de descentralizar algunas funciones a los directores de centros educativos públicos, ha sido definida como una potencialidad. También lo son la existencia de propuestas para la creación de un sistema de acreditación de instituciones y docentes, y el haber incorporado a entes de la sociedad civil en la capacitación docente.

- **Planificación**

El proceso de planificación estratégica en curso y el paralelo avance en la definición de problemas y prioridades de atención han sido identificadas como fuerzas importantes. También, la mayor sensibilidad y las nuevas propuestas frente a la inequidad (en particular a la ocasionada en la brecha rural / urbana), así como la gama de relaciones nacionales e internacionales para asesorarnos y diseñar alternativas adecuadas. Finalmente, pese a la percepción de carencias en este sentido, el actual reconocimiento del MED por el MEF como un interlocutor potente es también una fortaleza.

- **Información**

La existencia de un sistema de comunicación de voz y data en tiempo real y la implementación de nuevos procedimientos de obtención de data ha contribuido a que se pueda contar ahora con estadísticas educativas confiables. Ello, considerado al lado del establecimiento de los sistemas de medición del rendimiento y de información geográfica, hace del conjunto de esta área una de las principales fortalezas asociadas a la gestión del sistema.

- **Participación social**

En base a este liderazgo y a esta capacidad de producir información confiable, y a la puesta en marcha de mecanismos que favorezcan el dar cuenta a la sociedad (control social) el MED detenta una importante capacidad para convocar a la sociedad a debatir propuestas con principales actores educativos; además de la capacidad, se identifica la necesaria apertura y entusiasmo para hacerlo, mostrada en aspectos tales como que el MED ha iniciado el diálogo con los maestros y sus gremios.

- **Cobertura**

Se ha propuesto que la total cobertura geográfica del MED garantiza cualquier decisión de difusión y que la ventaja mayor de esta amplia expansión geográfica está dado por la cobertura en educación primaria. Asimismo, dadas sus potencias tanto pedagógicas como de gestión, constituye una fortaleza el haber avanzado en la identificación de las redes rurales.

- **Currículo**

La puesta en marcha del nuevo enfoque curricular y los avances ya logrados en este sentido son percibidos como una potencia vinculada al reconocimiento de la centralidad del alumno en el aprendizaje. La capacidad para producir y difundir materiales pedagógicos, mostrada por ejemplo en la producción y distribución de textos escolares reciente, son percibidas en conjunto como una fortaleza que defiende la anterior. Finalmente, las experiencias de innovación pedagógica en algunos niveles educativos y la elaboración del currículo de formación profesional son potencias reconocidas.

2.2.1.2 Debilidades

- **Políticas Nacionales**

Enmarcada en la carencia de objetivos de largo plazo concordados a nivel de políticas de estado, se ha identificado, en general, la incapacidad del MED para liderar la construcción del Proyecto Educativo Nacional. Hallamos que el MED no contribuye a afirmar una visión de país que oriente acciones a largo plazo, y que sus capacidades para colocar a la Educación como prioridad ante el estado son insuficientes. Ello se refleja en puntos concretos como la falta de una estructura definida del sistema educativo, o el hecho de que no se tenga definido el liderazgo (intersectorial) en la atención de niños de 0 - 4 años.

- **Voluntad Política**

Hemos encontrado una amplia área débil asociada a temas de voluntad política. Ésta faltaría en el MED para definir y encarar problemas educativos; por ejemplo, no se quiere enfrentar el problema del magisterio. Esta carencia se expresa, por ejemplo, en la ausencia de iniciativas legislativas del MED para actualizar las normas al respecto, y en general se escamotea bajo una imagen de apertura y de comunicación con la sociedad que, según hemos identificado, maneja supuestos irreales.

- **Financiamiento**

La falta de capacidad para asegurar el financiamiento suficiente ha sido uno de los factores identificados, sea bien porque, como se ha sugerido arriba, falte voluntad política para lograr mayor asignación presupuestal al sector educación o por la ausencia de una oficina que asesore al ministro en la obtención de recursos financieros.

- **Escuela y comunidad**

Como se ha explicado en el primer párrafo, la articulación de la escuela y la comunidad educativa es considerada imprescindible; por ello, se percibe como una debilidad presente la exclusión de la comunidad y los PPF de la gestión educativa, y particularmente la ausencia de mecanismos que permitan involucrar a los PPF en la medida de la calidad de la educación.

- **Aspectos técnico – pedagógicos**

En cuanto al tema central de la actividad educativa, se ha hallado que en general el sistema es incapaz de garantizar los logros básicos de aprendizajes en los alumnos y personas. En otro orden de cosas, se encuentran carencias de naturaleza comunicacional en la actividad pedagógica, tales como la mala asimilación de conceptos "oficiales" (por ejemplo: competencias, criterios de evaluación, etc.), o bien la falta de sistematización y difusión de logros y/o innovaciones y la deficiente investigación educativa.

- **Magisterio**

El bajo nivel de capacidades en los docentes fue identificado como una importante flaqueza del sistema. Esta puede asociarse a la baja calidad de la formación magisterial, pero además se deja sentir la ausencia de una política de estímulos en vista de la cual el MED no logra motivar a los maestros en base a un sistema de recursos humanos que promueva el adecuado desempeño docente. Tampoco está definida la carrera magisterial.

- **Gestión**

Las debilidades relativas a la gestión suman el mayor número de entre las encontradas. En general, se detecta que el ordenamiento legal existente propicia la

ineficacia y no premia la eficacia. En el plano intersectorial ello se ve, por ejemplo, en la bicefalía MED - MIPRE en la administración del sistema, en que el sector no acumula la experiencia producida en los trabajos realizados por terceros y en la lentitud de los procesos burocráticos internos y hacia el exterior. En el frente interno esta ineficacia se expresa, por ejemplo, en la marcada incapacidad del MED para reemplazar a los recursos humanos inadecuados, y obliga a contar con los mismos recursos humanos limitados en cada nivel de acción: la falta de capacitación actualizada entre los especialistas de órganos intermedios, reunida con sus funciones de supervisión y monitoreo, son percibidas como una flaqueza, ya que no se los ve con la idoneidad requerida para sostener los cambios adecuados. Finalmente, no sólo se señala una falta de articulación de las acciones entre las diferentes direcciones y oficinas, sino que en general se percibe que tampoco el sistema está organizado en función de las necesidades de los CC.EE.: por ejemplo, no existe un sistema de supervisión entendida como acompañamiento y apoyo técnico a los CC.EE.; y se hallan también deficiencias en la gestión de los mismos.

- **Cuadros técnicos**

Las debilidades asociadas a la falta de institucionalidad de la organización sectorial tienen cierto carácter bipolar, vistas en relación al párrafo anterior. Por un lado se identificaba la continuidad de los recursos humanos como una flaqueza; aquí, se detecta como una debilidad la escasez de "personal de planta" que asegure la profundización de los cambios positivos ya hechos, o, en otro fraseo, la ausencia de estructura de cuadros que garanticen el desarrollo de políticas de carácter estratégico. El sistema de colocación de funcionarios "de confianza", fusibles en cada cambio es también visto como pernicioso. Este esquema acarrea carencia de continuidad en la gestión pedagógica del sector y se suma a los desequilibrios de liderazgo en el aspecto pedagógico.

2.2.2 Del ambiente externo en el cual se desenvuelve la entidad

2.2.2.1 Oportunidades

- **Peso de las nuevas tecnologías**

Preside y ejemplifica ese contexto de cambios el continuo crecimiento e importancia de las nuevas tecnologías. Escenarios posibles como, por ejemplo, la revolución en las aulas del primer mundo por incorporación de realidad virtual, serán a la vez causa y consecuencia de una mayor profundización de las diferencias entre quienes tienen acceso a las NT y quienes no, ampliando al terreno educativo la llamada brecha digital. Incluso dentro de nuestra propia sociedad, se anticipa los riesgos, similares a los del punto anterior, de una limitada capacidad para igualar los usos de tecnología en las diferentes regiones.

- **Concepto y alcances del aprendizaje**

Este contexto de cambios incluye, desde luego, al del concepto de educación, y afectará grandemente los aprendizajes requeridos; se anticipa que estos deberán ser rápidos para la solución de problemas generados por la presión social, económica y de trabajo, lo que en nuestro medio podría incluir (o aparecer como) una priorización de la educación técnica. No deja de incluirse como contexto, sin embargo, un probable divorcio mayor entre educación y empleo.

- **Cobertura**

En lo que se refiere a cobertura, disponemos de información clara respecto a tendencias demográficas y otras que proyectan una reducción de matrícula en primaria, un incremento de matrícula en inicial y secundaria, y un envejecimiento poblacional que, eventualmente y asociado a los cambios anunciados más arriba, pudiera redefinir la educación de adultos. Todo ello puede asociarse a un crecimiento acelerado de la educación a distancia en diversas modalidades, así como a una creciente oferta de educación privada.

- **Sociedad civil**

En lo que a la acción de la sociedad civil se refiere, por un lado se anticipa que habrá más actores sociales involucrados. Se espera que esta participación incluya o se base sobre la existencia de mecanismos de "rendición social de cuentas". Ello puede proceder de la misma sociedad civil, pero se ve como una ayuda adicional esperada para incrementar la calidad del servicio educativo la presión de compromisos multilaterales.

- **Consenso y legislación**

Sin duda, los procesos mostrados como probables se darían en el marco de una tensión entre esta ampliación de la participación de la sociedad civil y la cultura institucional estatal tradicionalmente jerárquica y controlista. Sin embargo, un escenario probable es que esta tensión se vea aliviada por la existencia de un consenso acerca de las prioridades de la educación, posiblemente expresado por el Acuerdo Nacional en actual proceso de consulta.

- **Maestros**

No cabe duda de que la incidencia mayor del gasto educativo seguirá siendo el gasto corriente en planillas, por lo que el tema de los maestros se contempla en esta posición y compone uno de los escenarios en los que las predicciones de corte positivo son minoría, limitándose a prever un posible nuevo contrato social con los maestros.

- **Equidad**

Las apreciaciones ofrecidas confieren a la atención a la equidad un lugar de preferencia entre las orientaciones esperadas de la política educativa del quinquenio; respecto de la probabilidad de su éxito, sin embargo, las opiniones divergen. Actividades concretas como la priorización de la atención de las zonas rurales podrán compensar, o no, la prevista profundización de la inequidad educativa. Acorde con los puntos iniciales de este ejercicio se anticipa tanto la existencia de una presión de la calidad educativa extranacional sobre la nacional o local, como una general ampliación de la brecha educativa entre países desarrollados y nosotros.

- **Pertinencia**

De carácter semejante son las apreciaciones relativas a la pertinencia del servicio educativo y de los aprendizajes. Por un lado, prevemos un escenario positivo en el cual hay en atención a la heterogeneidad hay un incremento de la pertinencia en los logros de aprendizaje, y en el que, de manera acorde, se tiene en cuenta la interculturalidad en los programas educativos, considerando a la diversidad como oportunidad.

- **Descentralización**

Se ha anticipado también que la enorme presión actual por una descentralización auténtica tendrá efecto real en el periodo. Estas tendencias descentralizadoras facilitarán la participación de actores educativos, posibilitando la gestión bien desde el centro educativo o la red educativa rural. Dicha presión incluye aspectos concretos tales como el

que reclama mejores directores con real capacidad de gestionar su centro educativo, o el que empuja para mejorar el desempeño de los órganos intermedios del sector.

- **Alumnos**

En general se anticipa que los alumnos ganarán un protagonismo aun mayor que el que ya detentan; el hecho de que estén en proceso de pasar a saber más que sus maestros supone una exigencia adicional a sus centros educativos que se suma a la demanda social bien conocida. Se espera que ellos estén de acuerdo con nuevas maneras de enseñar y aprender, y también que se verifique en ellos nuevos patrones de comportamiento que, sin duda, han de ser de signo doble.

2.2.2.2 Amenazas

- **El cambio como marco general**

En el próximo quinquenio el Perú enfrentará un contexto de cambio cada vez más acelerado el que, entre otras caracterizaciones pertinentes al sistema educativo, cabe identificar una tendencia general a la desaparición de los límites precisos entre entidades y actores tradicionales; por ejemplo, la difuminación de las diferencias entre el servicio educativo público y el privado y de los límites entre qué es escolar y qué no escolar.

Asociada a este ritmo de cambios, sin embargo, prevemos la permanencia de la crisis de valores que ya se percibe, y de la ya presente tensión entre los procesos de globalización y la valoración de las culturas regionales.

- **Aumento de las brechas**

Por estas y otras razones los cambios vendrán fuertemente diferenciados y causarán, en general, un aumento de las brechas, tanto las ya existentes como otras nuevas. Una redefinición progresiva del concepto de "persona educada" ampliará las distancias entre quienes la logran y quienes no; ello puede incluir, en el frente externo, el aumento de la distancia entre los logros básicos del currículo peruano y los de la OECD (primer mundo) mientras que, en el interno, probablemente suponga la ampliación de brechas en calidad de resultados y desempeño sociales (segmentación del sistema) entre las distintas regiones y niveles socioeconómicos.

- **Concepto y alcances del aprendizaje**

Aunado a los avances en las ciencias del aprendizaje y en particular en la neurociencia, (capaces, eventualmente, de conducir a grandes cambios en el modo como las personas aprenden tanto en la escuela como fuera de ella) ello representará para los sistemas nacionales una fuerte presión para mejorar los rendimientos y logros de los alumnos, que, en diversos escenarios, puede incluir la difuminación de las diferencias entre lo que se concibe como "escolarizado" y "no escolarizado" y/o entre la educación presencial y la educación a distancia. Se prevé que se mantenga el desinterés del MED por el deporte y la educación física.

- **Cobertura**

Otro escenario contempla que esas proyecciones estadísticas sean colectivamente respondidas de manera tal que continúe bajando la probabilidad de terminar secundaria para los hombres, que el servicio educativo no atienda a niños ni niñas de 0 a 4 años, y que haya una demanda decreciente de educación privada.

- **Sociedad civil**

El panorama positivo de una mayor participación social se encuentra balanceado por la probabilidad, también alta, de una agudización de la movilización social por expectativas insatisfechas (expresada, por ejemplo, en la mayor presión por plazas de trabajo en el

Sector) y que en general son el síntoma de una frustración debida al exceso de expectativas puestas sobre la educación frente a la incapacidad de cumplirlas. A esto ayudaría cierto facilismo y falta de comprensión de los mandos políticos sobre el tema educativo.

- **Consenso y legislación**

Otro escenario en este campo contempla, bien la probable fragilidad de los consensos acerca de que demandar o que ofrecer, o la carencia en ellos de la participación del estado, los partidos, los maestros o la sociedad civil más allá de la de sus representantes.

En este punto debe mencionarse no sólo el actual desfase de la legislación respecto de las necesidades de cambio educacional, sino la probable continuidad de esta situación debida a diferentes razones de orden político, social y de orientación económica.

- **Macroeconomía**

Las variables macroeconómicas previstas diseñan dos escenarios relativamente opuestos. Por un lado, se dan caracterizaciones muy próximas al diagnóstico del presente: la persistencia de la recesión económica, la insuficiencia de puestos de trabajo productivo, el incremento de la pobreza crítica. Se anticipa que el probable alejamiento progresivo de las tendencias de libre mercado (elemento éste de valoración muy subjetiva) y otras intervenciones en la economía puedan contribuir a activar un proceso inflacionario, aunque se contemple también, en este rubro particular, la probabilidad opuesta de que se mantengan bajas tasas de inflación.

En general, las mayoría de las intuiciones expresadas anticipan para el periodo una profundización tanto de las diferencias económicas como de las sociales.

- **Financiamiento**

Consecuentemente estos escenarios, con ser divergentes, probablemente afectarán el financiamiento de nuestra educación de manera unívoca. En el próximo quinquenio, pese a la posibilidad prevista de contar con más presupuesto para la educación, es claro que continuarán habiendo recursos financieros limitados, tal que incluso la duplicación del gasto por alumno no llegará a la mitad de la canasta de educación básica.

- **Maestros**

En el lado de las debilidades, anticipamos que la calidad de los recursos humanos seguirá siendo limitada; que de aquí a 2006 contaremos más o menos con los mismos maestros con iguales capacidades a las actuales. Esto prolongará la tensión ya existente entre las exigencias de calidad y equidad de los aprendizajes y las capacidades del docente, lo que, en el plano profesional individual significará la presencia de profesores más desmotivados, y en el plano de la actividad magisterial en general, la falta de valoración tanto de parte de la sociedad como de parte de los alumnos. Así, se prevé un escenario de cinco años en el que continúa habiendo maestros con calidad de vida no resuelta, a la par de una sobreoferta de docentes en el mercado de trabajo.

- **Pertinencia**

A este respecto, tanto la creciente diversificación de la demanda como la mayor legitimación de las diversidades (individuales, culturales, lingüística) pese a que desafían en la dirección adecuada el currículo único y la cultura escolar uniformizadora, probablemente harán más patente la incapacidad de la educación a adecuarse a lo que el futuro cambiante le demande.

- **Descentralización**

Desde luego, otro escenario mencionado es que la educación continúe centralizada, aunque no se tiene claro las causas, detalles o consecuencias a este respecto.

- **Alumnos**

No obstante, entre los escenarios negativos previstos, se ha estimado que los alumnos recibirán menos respaldo de sus padres, y que se mantendrá alta la desnutrición infantil.

3 PERSPECTIVAS A MEDIANO Y LARGO PLAZO

3.1 LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

La presente matriz de lineamientos de política aspira a responder efectivamente a necesidades reales en el corto y mediano plazo. Está claro que las mayores carencias que persisten en el sistema educativo peruano se hallan referidas a la calidad de los aprendizajes que éste genera.

No obstante, debido a la escasa calidad de la demanda por el servicio educativo que emerge de la población, el sistema educativo peruano tiene la obligación de incluir para la sociedad una amplísima ilustración relativa a este hecho y a sus implicaciones: que el crecimiento en cobertura no es suficiente; que tampoco basta la mera presencia de la escuela en la comunidad ni del maestro en el aula. De esta manera aprender a exigir calidad se constituye en el frente nuevo y más importante para asegurar el éxito de la educación peruana. En crecientes círculos concéntricos, en todos los miembros de la comunidad educativa, en el aparato de Estado y en el horizonte de lo nacional, cada lineamiento de política de los que siguen cabe y debe ser representado como un tema de aprendizaje.

Orientado de esta manera, la finalidad central del sistema educativo peruano, en este periodo, será asegurar al menos logros básicos de aprendizaje para todas las personas. Para ello dispone dos ramas de acción:

1. La primera lleva de la participación social a la gestión descentralizada;
2. La segunda fluye de los aspectos financieros a una política de desarrollo de recursos humanos.

Desde luego, las interacciones entre ellas son complejas y cada una de estas cuatro instancias se vincula con todas las otras, siempre con arreglo a la búsqueda de la calidad de los aprendizajes.

3.1.1 Matriz de lineamientos de política educativa

3.1.1.1 Mejorar la calidad de la educación

La calidad educativa debe ser entendida como garantía de al menos logros básicos de aprendizaje para todos, y éstos deben ser pertinentes tanto a nivel local como en el del marco global contemporáneo. La conjunción de calidad y cobertura debe traducirse en equidad. En función de este enfoque, el Ministerio de Educación

- **Respecto de la obtención de logros de aprendizaje**
 - Asegura al menos logros básicos de aprendizaje para todas las personas a las que atiende, sin dejar de estimular la búsqueda de la excelencia en los aprendizajes.
- **Respecto a la pertinencia de los aprendizajes**
 - Promueve que los logros de aprendizaje sean facilitados mediante actividades diseñadas de acuerdo a los particulares ritmos y necesidades de aprendizaje de las personas.
 - Atiende las necesidades de formación y orientación y el desarrollo de las inteligencias múltiples de las personas.

- Reconoce y atiende las diferencias de género y de edad en los medios urbano y rural.
 - Propicia el desarrollo de la interculturalidad en todas las personas a las que atiende, tanto en los currículos como en las interacciones de los distintos agentes educativos en todos los niveles del sistema.
 - Garantiza una educación bilingüe intercultural para las poblaciones hablantes de lenguas indígenas (andinas y amazónicas).
 - Incorpora las nuevas tecnologías de información y comunicación en el desarrollo curricular y en las prácticas en aula, para todos los niveles.
 - Sin dejar de atender a sus particularidades procura integrar a los niños con necesidades educativas especiales a los centros educativos estatales comunes.
 - Reestructura la educación técnica acorde con las demandas del mundo del trabajo y la producción.
- **Respecto de la cobertura**
 - Prioriza la provisión de la educación inicial y básica, y en particular el incremento de la cobertura en inicial y secundaria.
 - Privilegia una educación de calidad en zonas rurales y de frontera, asociada a la participación social y facilitada por nuevas estrategias de financiamiento.
 - **Respecto de la investigación educativa**
 - Establece un sistema que realiza investigaciones en todos los ámbitos del servicio educativo; presta atención especial a la difusión de los resultados de las mismas, y las emplea activamente para orientar procesos educativos de calidad.

Establecido éste como el propósito central de la acción del MED para el periodo, los que siguen son los lineamientos de acción que han de propiciar el cumplimiento del primero, a través de los ejes descritos.

3.1.1.2 Alentar la participación social

La necesidad de contar con una demanda capaz no sólo de exigir calidad sino de dotarse de los instrumentos políticos y económicos para contribuir a la provisión y control de la misma –tales como la descentralización de la gestión- así como de asegurar una cultura propicia a la rendición social de cuentas, hace que el Ministerio de Educación

- **Respecto del diseño de planes**
 - Base el rediseño continuo de su política educativa en la comunicación bidireccional con una demanda que aprende también continuamente.
- **Respecto de su acción intersectorial**
 - Coloque a la educación como la mayor prioridad de la agenda nacional.
- **Respecto de su misión informativa**
 - Practique la transparencia en la información y estimule su uso por los actores educativos; asegure que las familias estén informadas sobre la propuesta educativa, favorezca la conducción de procesos educativos autónomos consensuados por las comunidades educativas, y verifique que los indicadores de logro de las competencias básicas sean consensuados y compartidos.

- **Respecto del papel que cumple la organización del sistema**

- Busque la inserción de la comunidad en las decisiones del centro educativo, patrocinando mecanismos eficaces y verificables de consulta social que contribuyan a definir logros básicos de aprendizaje.
- Fomente y fortalezca estas y otras instancias de participación y control social del servicio educativo en los centros educativos estatales, en los órganos intermedios y en el propio Ministerio de Educación.

3.1.1.3 Gestionar la educación de manera descentralizada

Con el fin de ajustar la provisión del servicio a las necesidades locales, logrando calidad en función de las pertinencias ya señaladas, el Ministerio de Educación

- **Respecto de la estructura del sistema educativo**

- Reconfigura la estructura actual del sistema en función de generar y favorecer aprendizajes de calidad.
- La define y norma de manera de articular adecuadamente la educación inicial, básica, técnica, superior, y la habilitación laboral.

- **Respecto de la distribución y asunción de responsabilidades**

- Reestructura las responsabilidades de gestión en función de las prioridades correspondientes al nivel de centro educativo.
- Establece la gestión autónoma del centro educativo, incentivando la participación de la comunidad en la gestión escolar y prestando atención al desarrollo de capacidades de rendición social de cuentas por parte de los responsables de cada centro, de manera de revalorar la función de servicio público en el espacio central y local.

- **Respecto de la distribución de responsabilidades de gasto**

- Descentraliza las decisiones sobre gasto de manera que el íntegro de los recursos financieros destinados a los centros educativos se asigna a ellos para su manejo.

3.1.1.4 Financiamiento

El proceso de colocación de la educación como la mayor prioridad de la agenda nacional logra ganar para las acciones del sector un flujo creciente de recursos; para la asignación más adecuada de los mismos el Ministerio de Educación

- **Respecto del propósito central de asegurar la calidad educativa garantizando logros básicos de aprendizaje para todos**

- Asigna la inversión privilegiando las escuelas de área en mayor pobreza
- Como estrategia de descentralización, favorece mecanismos para implementar el financiamiento de la demanda.

3.1.1.5 Política de recursos humanos

Colocar las decisiones sobre recursos económicos y humanos a nivel del centro educativo y sus mecanismos de rendición social de cuentas se dirige a asegurar desempeños adecuados en los maestros, lo que conlleva remunerar adecuadamente

estos desempeños y ofrecer una normatividad que favorezca y defienda todo el proceso.
El Ministerio de Educación

- **Respecto de la formación del profesorado**
 - Eleva los niveles de exigencia para el ingreso a las instituciones de formación.
 - Asegura una formación y desarrollo integral de calidad.
- **Respecto de las condiciones de la carrera pública en la enseñanza oficial (Constitución de la República, Art. 15) realiza un nuevo pacto social relativo a las tareas del profesorado, formalizado en un nuevo marco institucional que**
 - Incentiva la incorporación de recursos humanos mejor capacitados.
 - Remunera adecuadamente desempeños adecuados y estimula su expansión y mejora.
 - Premia esfuerzos sobresalientes y sanciona desempeños deficitarios.
 - Permite la separación de quienes no aseguren una oferta de servicios educativos de calidad.
 - Representa una política de recursos humanos basada en el desempeño y administrada mediante criterios técnicos que propicien el mejoramiento económico, social, cultural y académico del profesorado. Este proceso toma en cuenta la diversidad étnica, cultural e idiomática como oportunidad de nuevos aprendizajes.
- **Respecto de la carrera administrativa**
 - Establece carreras diferenciadas para la educación, independizando la carrera administrativa de la carrera docente.

3.2 VISIÓN

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 de 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”.

3.3 MISIÓN

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 la excelencia”.

4 PROGRAMACIÓN MULTIANUAL

La programación multianual 2002-2006 del Ministerio de Educación contempla siete objetivos estratégicos, con los cuáles se busca mantener y mejorar los niveles actuales de gasto corriente en todos los niveles educativos (desde la inicial hasta la superior, universitaria y no universitaria), así como también incrementar el nivel de inversiones en el sector, como parte de los proyectos de mejoramiento de la calidad de la educación secundaria, la educación rural y los proyectos de reforma a la ley del profesorado y de creación de un sistema de incentivos. Finalmente, se mejorará la infraestructura y el equipamiento a las universidades nacionales y organismos públicos descentralizados que componen el sector.

4.1 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS GENERALES

4.1.1 Mantener el sistema educativo

4.1.1.1 Objetivos estratégicos específicos

- **Sostener el sistema educativo en los niveles de inicial, primaria, secundaria, bachillerato y superior no universitaria**

Acciones permanentes:

- Proveer al sistema de los recursos suficientes para financiar su gasto corriente

La finalidad de esta acción es continuar con la política sectorial de expandir la cobertura en los niveles de inicial, secundaria, bachillerato y superior no universitaria, así como de mantener los niveles alcanzados en primaria.

- **Proveer a los agentes del sistema del financiamiento necesario en bienes y servicios y otros gastos de capital para asegurar su funcionamiento (primaria, secundaria, bachillerato y superior no universitaria)**

Acciones permanentes:

- Proporcionar los recursos necesarios para financiar los gastos en bienes y servicios y otros gastos de capital que demanda el sistema y que actualmente no son cubiertos por este

El gasto corriente del sector educación no debe limitarse sólo al pago de remuneraciones, sino que es necesario que se destine un porcentaje significativo del mismo a la provisión de bienes y servicios que permitan brindar a las escuelas, alumnos y docentes de los medios necesarios para el desarrollo de las actividades de aprendizaje.

4.1.2 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

4.1.2.1 Objetivos estratégicos específicos

- **Sostenibilidad de los programas de mejoramiento de la calidad educativa**

Acciones permanentes:

- Financiar las acciones de 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. Luego de la culminación en el año 2000 de la operación de endeudamiento con el Banco Mundial, es necesario incorporar las actividades de mejoramiento de la calidad de la educación primaria ejecutadas en el programa MECEP BIRF, dentro de los programas permanentes del Ministerio de Educación y asegurar su sostenibilidad en el tiempo, para lo cual se requiere contar con 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.

4.1.3 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, requiriéndose para ello modificar la Ley del Profesorado

4.1.3.1 Objetivos estratégicos específicos

Con este programa se potenciará significativamente el desarrollo del principal recurso que se les ofrece a los alumnos, el maestro, a través del mejoramiento de la gestión de recursos humanos. Se busca desarrollar la eficiencia en la gestión del principal actor del sistema educativo a partir de cinco grandes niveles:

- **Mejoramiento de la formación continua del maestro**

Acciones permanentes:

- Formación continua del maestro

La formación continua del docente requiere actualizar permanentemente el perfil docente, y, por consiguiente, los currículos. Así mismo flexibilizar el marco institucional y normativo de los centros de formación docente, de modo que se puedan convertir en centros de excelencia.

- Piloto de incentivos para docentes

Este piloto consiste en desarrollar un plan de incentivos a 2.000 docentes de zonas rurales, a fin de verificar niveles de productividad comparándolos con docentes que no reciben incentivos.

- **Desarrollo de los sistemas de acreditación a maestros**

Acciones permanentes:

- Sistema de acreditación a maestros

El proyecto busca supervisar la calidad de las instituciones formadoras de docentes, a través de un sistema de acreditación.

- **Desarrollo de un sistema de compensación por condiciones laborales.**

Acciones temporales:

- Sistema de compensación por condiciones laborales

Establecer un sistema de bonificaciones para directores y funcionarios de los órganos intermedios, de modo que se garantice una remuneración adecuada al nivel de responsabilidad.

4.1.4 Reestructurar las responsabilidades del sistema administrativo para lograr el óptimo uso de los recursos en función de la mejora de los procesos de aprendizaje de los alumnos, y para desarrollar mecanismos eficaces de rendición social de cuentas que promuevan la participación de la demanda del servicio educativo

La modernización de la gestión administrativa 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.

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.

Estos proyectos, se basan en los siguientes lineamientos:

- Reestructuración administrativa de la sede central y los órganos intermedios.
- Promoción e instalación progresiva de comités locales de apoyo a la gestión educativa, integrados por representantes del sector educación, municipalidades distritales y municipalidades delegadas, padres de familia y comunidad.
- Incremento de responsabilidades en la gestión de recursos de parte de los centros educativos.
 - 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.

4.1.4.1 Objetivos estratégicos específicos

- **Optimizar el uso de los recursos en función de la mejora de los procesos de aprendizaje**

Acciones temporales:

- Proyecto: Sistema de optimización del uso de los recursos

La necesidad de una mejora en la administración de los recursos en educación fue identificada por el sector, como una de las principales tareas a desarrollar. Los estudios de descentralización que se proponen buscan lo siguiente:

- (i) el desarrollo de un diagnóstico general del funcionamiento de la administración del sistema,
- (ii) la elaboración de una propuesta de organización y asignación de recursos; y
- (iii) la implementación de un piloto.

- **Desarrollar mecanismos eficaces de rendición social de cuentas que aseguren la participación de la demanda del servicio educativo**

Acciones temporales:

- Proyecto: Sistema de rendición social de cuentas

El proyecto busca mejorar la administración de recursos a través de un sistema descentralizado cuya unidad de base tendrá autonomía para administrar los recursos designados por el Estado a su jurisdicción.

4.1.5 Reducir las brechas de cobertura que existen dentro de la educación obligatoria en inicial y secundaria, y reducir la brecha de equidad que se concentra en las áreas rurales.

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 este programa, se ha negociado y está próximo a ponerse 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.

Específicamente, con el Mejoramiento de la calidad y equidad en la distribución del servicio educativo 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 proyectos que se desarrollará en el quinquenio 2002-2006 son:

- Proyecto MECEP BID 2:
 - Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria
- Proyecto Inicial 4 años
- Proyecto MECEP BIRF 2:
 - Mejoramiento de la Calidad de la Educación Rural
 - Revalorización de la Carrera Magisterial
 - Introducción de las Nuevas Tecnologías en educación

4.1.5.1 Objetivos estratégicos específicos

- **Ampliación de la cobertura en inicial de 4 años, secundaria, bachillerato y formación profesional técnica**

Acciones temporales:

- Proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Educación (BID 1)

Este proyecto se ejecuta bajo el convenio MECEP BID 1 y financia la universalización de la educación inicial de 5 años. Asimismo, incorpora componentes orientados al desarrollo curricular y la capacitación de docentes de la educación secundaria, el desarrollo curricular de la Educación Técnica y el fortalecimiento institucional del MED.

- Proyecto Inicial 4 años

Este proyecto busca ampliar la cobertura de la universalización de la educación inicial a 4 años.

- Proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria (BID 2)

Este proyecto se encuentra en el marco del convenio MECEP BID 2 que financiará la generalización de la modernización de la educación Secundaria y del Bachillerato así como un piloto de Formación Profesional Técnica.

- **Mejoramiento de la calidad de la educación rural en inicial, primaria y secundaria (educación a distancia)**

Acciones temporales:

- Piloto de Educación a Distancia

En 1999 se dio inicio a un programa piloto de educación secundaria a distancia para áreas rurales dispersas. El programa se encuentra en este momento bajo evaluación, ya que existe un problema en el diseño conceptual del modelo pedagógico y divergencias sobre la forma de implementación del modelo tecnológico

- Preparación de Programa MECEP 2

Estos estudios permitirán la identificación y formulación del proyecto rural así como los estudios que realicen para definir la línea de base del proyecto. Entre los temas más importantes a evaluar se encuentra la necesidad de desarrollar una estrategia multigrado coherente con los insumos que otorgará el proyecto (infraestructura,

currículo, capacitaciones y materiales); el análisis costo – efectividad de las nuevas tecnologías; y la definición de una línea de base.

- Proyecto: Mejoramiento de la Calidad de la Educación Rural (MECEP 2)

Este proyecto se encuentra en el marco de un nuevo convenio con el BIRF denominado MECEP 2 que financiará la generalización de la modernización de la educación rural en los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria. El proyecto contempla la generalización del Piloto de Educación a Distancia que actualmente viene ejecutándose con recursos de tesoro público y donaciones de FITEL.

- Proyecto: Revalorización de la Carrera Magisterial (MECEP 2)

El proyecto busca revalorizar la carrera magisterial - social y económicamente - para garantizar el buen desempeño docente en el centro educativo y estimular al docente a la búsqueda permanente de la excelencia profesional.

- Proyecto: Introducción de las NTE en Educación (MECEP 2)

Una de las carencias más importantes a las que el Estado quiere dar respuesta se refiere a la introducción y desarrollo de nuevas tecnologías en la educación (NTE), a fin de facilitar en los alumnos el desarrollo de capacidades y el logro de competencias exigidas por la sociedad actual y futura. Este proyecto también se enmarca en el nuevo convenio MECEP 2 a financiarse con BIRF.

4.1.6 Asegurar la provisión del servicio educativo de formación profesional y académica de la educación universitaria

4.1.6.1 Objetivos estratégicos específicos

- **Asegurar la provisión del servicio en el nivel terciario: Gasto corriente**

Es un compromiso del Estado Peruano garantizar el acceso a la Educación Superior Universitaria a aquellas personas con escasos recursos y con un satisfactorio rendimiento académico. Es por esto que en el sector se promueve el desarrollo de una educación superior universitaria que prepare profesionales de un nivel competitivo, y adecuado a las demandas que el sector laboral requiere.

- **Asegurar la provisión del servicio en el nivel terciario: Gasto de capital**

Aquí se incluyen una serie de proyectos que desarrollarán las universidades nacionales, tanto con recursos de tesoro público como con recursos directamente recaudados, y que se detallan en el anexo 2.

4.1.7 Fomentar, promover y difundir la cultura, el deporte, la ciencia, la tecnología y la investigación a través de los organismos públicos descentralizados del sector

4.1.7.1 Objetivos estratégicos específicos

- **Sostenibilidad del gasto corriente de los organismos públicos descentralizados**

Como ente rector de la educación y la cultura en el país, el Ministerio de Educación considera un objetivo estratégico para el desarrollo del sector, la ejecución de acciones destinadas a fomentar, promover y difundir la cultura, el deporte, la ciencia, la tecnología y la investigación

- **Provisión de recursos para gastos de capital en los organismos públicos descentralizados**

Aquí se incluyen una serie de proyectos que desarrollarán los organismos públicos descentralizados, principalmente con recursos de tesoro público, y que se detallan en el anexo 2.

4.2 INDICADORES PARA LA MEDICION DEL DESEMPEÑO

4.2.1 Cuestiones preliminares

Si bien el sistema educativo tiene una labor clara y, en cierto sentido, primordial en el desarrollo de aprendizajes, digamos, académicos, el desarrollo de habilidades sociales y la formación de actitudes son cosas sobre las cuales difícilmente el sistema educativo puede, por sí mismo, asegurar resultados. Estos son terrenos en los cuáles el sistema puede, más bien, *promover* determinados aprendizajes.

El aprendizaje, aún en su dimensión “académica”, es un fenómeno complejo explicable por un conjunto amplio 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 currículo.
- 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 “educativas”, 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.

Por último, como se señaló en la introducción es posible considerar dimensiones de análisis específicas como la de género o equidad social, mediante un levantamiento de información o mediante el uso de procedimientos estandarizados que permitan vincular la información educativa a otra información socio-demográfica.

4.2.2 Indicadores de resultados

4.2.2.1 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 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.³⁴

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.

³⁴ 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.

A continuación ilustramos la primera manera, para el caso de segundo grado:³⁵

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

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

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					

o

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.³⁶ 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

³⁵ 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".

³⁶ 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.

población de una determinada edad que asiste al sistema educativo en el grado que le corresponde normativamente.

4.2.2.2 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,³⁷ 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 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).³⁸

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.

4.2.2.3 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 pre-determinado 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

³⁷ Tomamos las evaluaciones finales como punto que marca el término del año o período escolar, pudiendo tomarse cualquier otro criterio, de ser el caso.

³⁸ 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.

efectivo de la población bajo estudio, de modo que muestran, más bien, la dispersión alrededor del promedio de dicho desempeño.

4.2.2.4 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:

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 ($m_f = M_f/M_o$)
10	Tasa de aprobación	Porcentaje de la matrícula final que aprobó el grado ($a'_t = A_t/M_f$)
11	Tasa de desaprobación	Porcentaje de la matrícula final que desaprobó el grado ($d'_t = D_t/M_f$)
12	Tasa de retiro	Porcentaje de la matrícula inicial que se retiró durante el año escolar ($x'_t = X'_t/M_o$)
13	Tasa de retención	Porcentaje de la matrícula inicial que se matricula en el sistema en el año siguiente ($r_{t+1} = M_{op_{t+1}}/M_o + M_{os_{t+1}}/M_o + M_{oj_{t+1}}/M_o$)
14	Tasa de promoción	Porcentaje de la matrícula final que se matricula el año siguiente en el grado siguiente ($p'_{t+1} = M_{op_{t+1}}/M_f$)
15	Tasa de repetición	Porcentaje de la matrícula final que se matricula el año siguiente en el mismo grado (Es complemento del indicador 14) ($s'_{t+1} = M_{os_{t+1}}/M_f$)
16	Tasa de deserción	Porcentaje de los matriculados al inicio del año, que no se matriculan en ningún grado al año siguiente ($v_{t+1} = M_{ov_{t+1}}/M_o$)
17	Puntaje obtenido en pruebas específicas de medición de logro	



Ministerio de Educación

ANEXOS