PLAN ESTRATÉGICO SECTORIAL MULTIANUAL

2004-2006 REFORMULADO

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

(Anexo 4: DIAGNÓSTICO DEL SECTOR EDUCACIÓN)

Junio de 2005

ÍNDICE DEL DIAGNÓSTICO

		PÁG.
1.	Educación Inicial	3
2.	Educación Primaria	6
3.	Educación Secundaria	12
4.	Educación Técnica	17
5.	Diagnóstico de incorporación y desarrollo de las tecnologías de información y comunicación	18
6.	Educación Rural y Educación Bilingüe Intercultural	21
7.	Educación Inclusiva y Formación en Prevención Integral	29
8.	Formación Magisterial	37
9.	Infraestructura educativa	
10.	Gestión	46
10.	Otros ámbitos de Intervención en el Sector	46
	Universidades	50
	Cultura	52
	Deporte	53
	Ciencia y Tecnología	

1. EDUCACIÓN INICIAL

1.1. La población infantil de 0 a 5 años

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

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

Cuadro 1. POBLACIÓN INFANTIL DE 0 A 5 AÑOS POR NIVELES DE POBREZA SEGÚN DOMINIO GEOGRÁFICO
(porcentaje con respecto al total)

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

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

1.2. Atención integral de niños menores de 3 años

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

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

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

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

Al año 2001 habían más de 3 000 hogares del programa de cuidado comunitario "Wawa Wasi" o "Casa del niño" en quechua, desarrollado por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) y dirigido a niños

menores de 3 años, que atendían a casi 40 mil infantes. A ello cabe agregar las casas de juego establecidas por iniciativa comunal o de organismos no gubernamentales. Asimismo, los infantes menores de 3 años se encuentran comprendidos en el programa intersectorial de atención materno-infantil; sin embargo, es necesaria una mayor coordinación entre los sectores involucrados, con el propósito de brindar una óptima atención integral (protección, nutrición, salud y educación) a las niñas y los niños.

1.3. Hacia la universalización de educación inicial

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

Cuadro 3. TASA NETA DE ASISTENCIA A EDUCACIÓN INICIAL, SEGÚN EDADES SIMPLES, SEXO Y ÁREA DE RESIDENCIA, 1997–2000

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

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

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

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

Si bien en los últimos años los niveles de asistencia se han incrementado globalmente, la evolución de las dos modalidades de atención del servicio educativo no ha sido homogénea. Por un lado, los 15 727 centros de educación inicial (CEI) atienden a más del 70% del total de niñas y niños; la matrícula en esta modalidad ha presentado un crecimiento sostenido a lo largo de los últimos años (tanto en los centros de gestión estatal como en aquellos no estatales), pasando de 504 175 en 1990 a 767 165 niños en el 2001. La oferta

educativa es principalmente estatal, en una proporción de 8 a 1 con respecto a la oferta privada. Sin embargo, la matrícula en centros privados creció 70% en la última década, mientras la matrícula estatal incrementó en 40%.

Existen aproximadamente 17 000 Programas No Escolarizados de Educación Inicial (PRONOEI), que no han logrado mantener los niveles de matrícula alcanzados a principio de la década del 90. Así, tenemos que, de atender a 293 088 infantes en 1990, pasaron a 275 721 en el 2001. Los PRONOEI fueron creados con la finalidad de incorporar al sistema educativo a los niños entre 3 y 5 años de las zonas urbano marginales y rurales, facilitando además apoyo alimentario, control nutricional y de salud. Sin embargo, a pesar de haber posibilitado el avance en los niveles de cobertura de la población infantil más pobre, el limitado presupuesto que se destina a estos programas ha contribuido progresivamente al deterioro de la calidad en el servicio educativo, elevando los niveles de retiro. A pesar de tener un número importante de niños inscritos, sólo el 56% de niños asiste realmente[1]. Un problema adicional que presentan los PRONOEI, es que aún cuando su concepción inicial buscaba contar con personas de la comunidad como personal pedagógico, dicha característica se ha ido diluyendo cada vez más, incorporando progresivamente a animadoras que provienen de otras localidades y en otros casos, incorporando a profesoras de Primaria.

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

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

1.4. Las animadoras y docentes de educación inicial

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

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

Cuadro 4. DOCENTES DE EDUCACIÓN INICIAL POR MODALIDAD

Modalidad		1990	1995	2000	2001
Total	Total	23 169	29 604	38 183	39 453
	Escolarizada	20 459	27 378	36 408	37 925
	No Escolarizada	2 700	2 226	1 775	1 528
Estatal	Total	18 743	20 860	23 831	24 572
	Escolarizada	16 077	18 658	22 056	23 044
	No Escolarizada	2 666	2 202	1 775	1 528
No Estatal	Total	4 426	8 744	14 352	14 881
	Escolarizada	4 392	8 720	14352	14 881
	No Escolarizada	34	24	0	0

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

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

1.5. Gasto en educación inicial

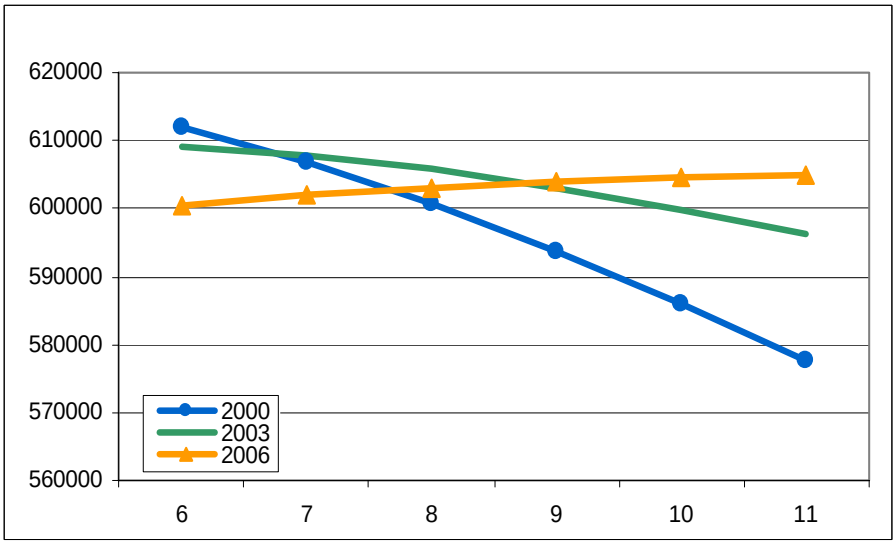
El gasto público por alumno ha tenido un importante proceso de recuperación entre 1990 y el 2000. En esta década, el gasto por alumno de Educación Inicial se incrementó –en nuevos soles del año 2000- de 283 nuevos soles en 1990 a 547 nuevos soles en el año 2000. Sin embargo, en términos relativos, el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

2. EDUCACIÓN PRIMARIA

2.1. Cobertura

Siguiendo los patrones de los países que atraviesan por el proceso de transición demográfica, la tasa de crecimiento del Perú en los últimos años ha ido descendiendo; así, se prevé pasar de una tasa de crecimiento de 1,9% para el quinquenio 1990 – 1995 a una de 1,5% para el quinquenio 2000 – 2005. En tal sentido, la cohorte en edad de ingresar al nivel primario ha seguido la misma tendencia hacia la baja respecto a décadas pasadas, lo que finalmente se refleja en el hecho que el grupo de 6 a 11 años[2] ha ido perdiendo, a lo largo de los años, su importancia relativa dentro de la población total, bajando de 16,0% en 1980 a 13,5% en el 2002 y previéndose que alcanzará el valor de 12,8% en el año 2006.

Gráfico 1. POBLACIÓN NACIONAL DE 6 A 11 AÑOS 2000 – 2006



Fuente: INEI. Boletín Demográfico N° 35

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

nuestro país, sino también deben su explicación al comportamiento de las variables de cobertura y eficiencia interna del sistema.[3]

En efecto, la cobertura de la población de 6 a 11 años en el sistema educativo ha alcanzado cifras cercanas a la universalización (96,5%), sin presentar grandes brechas por género, área o nivel de pobreza. De allí que en los próximos años se espera que la tendencia de la matrícula en educación primaria sea a la baja, hasta su eventual estabilización. Este logro alcanzado en el acceso al nivel primario estaría asociado, entre otros factores, a la importante valoración social de la educación alcanzada y, de alguna manera conexo con este aspecto, a la presencia de una extensa red de centros educativos (33 734) en aproximadamente 30 000 centros poblados[4]. En efecto, la demanda por educación primaria de las zonas rurales más alejadas y de escasa población se ha podido cubrir a lo largo de las últimas décadas mediante centros educativos unidocentes y multigrado[5] (MED, 2001). No obstante, el logro en la expansión del acceso a través de estas modalidades se ha dado a expensas de la calidad del servicio, como se advertirá más adelante.[6]

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

Cuadro 5. TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR DE LA POBLACIÓN DE 6 A 11 AÑOS DE EDAD POR CONDICIÓN DE POBREZA, SEGÚN AGRUPACIÓN DE DEPARTAMENTO, 2001

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

1/ Incluye Huancavelica, Huanuco, Puno, Apurímac, Cajamarca, Cusco, Amazonas, Ayacucho, Ucayali, Loreto.
2/ Incluye San Martín, Pasco, Piura, Lambayeque, Ancash, Junin, La Libertad
3/ Incluye Tumbes, Arequipa, Ica, Madre de Dios, Lima, Tacna, Moquegua
Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares 2001-IV trimestre

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

2.2. Eficiencia interna

Junto con la elevada tasa de cobertura alcanzada para la educación primaria, aún se mantienen importantes tasas de desaprobación, las cuales, a su vez, producen altas tasas de atraso escolar que repercuten negativamente en la probabilidad de culminación de los estudios primarios. Como se puede notar en el siguiente cuadro, las mayores tasas de desaprobación se presentan en los primeros grados[8], las cuales disminuyen, luego, en los dos últimos grados del nivel primario. Este hecho, si bien no es exclusivo de nuestro país, supone un problema serio en tanto los dos primeros grados de la educación primaria son el punto de entrada al sistema educativo, en que se construyen los fundamentos y los aprendizajes esenciales

que condicionarán, positiva o negativamente, los futuros aprendizajes, la autoestima y la autoconfianza de los niños (Torres, 1995). De allí que sea imprescindible diseñar e implementar estrategias efectivas destinadas a reducir la repetición asociada al rendimiento inadecuado en estos grados fundamentales.

De otro lado, la magnitud que muestra en promedio la desaprobación en la educación primaria resulta preocupante, más aún, si desglosamos dicho indicador por tipo de gestión y área de residencia.[9] De esta manera, encontramos que la brecha más importante respecto a este indicador es la correspondiente a la educación estatal y no estatal, seguida de la educación urbana y rural. Ambas disparidades evidencian una asociación fuerte con los niveles de vida de la población. En efecto, algunos estudios han demostrado que la repetición se produce sobre todo en los alumnos que presentan problemas de desnutrición[10] y, por consiguiente, cuyos padres tienen los niveles más bajos de ingreso y educación, es decir si se lograra trazar un mapa sobre la repetición, éste probablemente coincidiría con el de pobreza.[11]

Cuadro 6. TASAS DE EFICIENCIA INTERNA ANUAL PROMEDIO NACIONAL SEGÚN GESTIÓN Y ÁREA, 2001

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

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

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

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

Si bien diversos estudios han demostrado que la deserción está asociada en parte a la desaprobación o repetición, este problema es bastante más complejo debido a los múltiples factores sociales e individuales que influyen para que éste se produzca y frente a los cuales el sistema educativo no siempre tiene respuestas adecuadas y oportunas; además que algunas veces las mismas pueden resultar impotentes. No obstante, resulta primordial estudiar e investigar para dar con los incentivos correctos que logren retener a los alumnos y disminuir la deserción al interior del sistema educativo. Muchos estudios señalan que esto es posible de lograr a través de programas sensibles a la realidad local y flexibles para acoger a aquellos que tienen dificultades de permanecer en el sistema educativo.[12]

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

2.3. Escolaridad a tiempo

Como se ha podido observar, tanto la entrada tardía como la desaprobación, el retiro y la deserción ocasionan que la proporción de la población que concluye la educación primaria a la edad establecida normativamente sea bastante inferior a 100%. Así, sólo el 63,7% de la población de 12 años –edad normativa en la que se espera que el alumno ya se encuentre en el primer grado del nivel secundario- ha terminado el nivel primario.[13] En otras palabras, sólo este porcentaje ha concluido la educación primaria sin atrasarse.

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

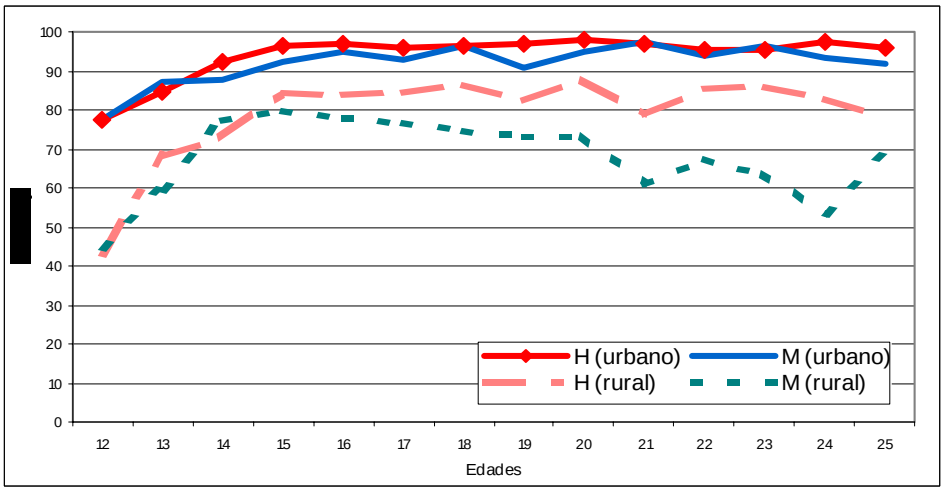
Cuadro 7. ÍNDICE GLOBAL DE ESCOLARIZACIÓN, 2001

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

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

El IGE muestra brechas significativas por área de residencia. De este modo, en las áreas urbanas el 77,5% de la población de 12 años ha concluido la educación primaria vs el 43,9% de las áreas rurales. A pesar de que el valor del IGE aumenta con la edad en ambos grupos de población, las brechas se mantienen a lo largo de las edades. Los datos sugieren que alrededor del 96% de la población urbana culmina la primaria mientras que sólo un 81% lo hace en las áreas rurales. De otro lado, si se observa en el siguiente gráfico, el comportamiento del IGE por género, controlando por área de residencia, muestra que las brechas de género en primaria están altamente asociadas a las áreas rurales en tanto en las áreas urbanas las diferencias no son significativas (MED, 2002a). Esto confirma lo encontrado en otro estudio en que se concluye que no hay diferencias sustanciales de género en cuanto al acceso al sistema: hombres y mujeres acceden por igual; sin embargo hay diferencias en la manera en que atraviesan el ciclo de vida escolar, que aparece significativamente sobre todo en los últimos grados de la primaria.[14]

Gráfico 2. ÍNDICE GLOBAL DE ESCOLARIZACIÓN POR GÉNERO Y ÁREA, 2001



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

2.4. Logros de aprendizaje

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

La evaluación nacional de rendimiento estudiantil llevada a cabo en el 2001[15] arroja cifras preocupantes respecto a los logros de aprendizaje que presentan los niños de la educación primaria. La mayoría de los estudiantes que concluyen la primaria lo hacen sin un manejo adecuado de las competencias de comunicación, al mismo tiempo que tienen muchas dificultades para la resolución de los problemas relacionados con las competencias del área matemática.

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

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

Cuadro 8. SEXTO DE PRIMARIA: RENDIMIENTOS ESCOLARES EN COMUNICACIÓN INTEGRAL
(porcentaje de los estudiantes que domina la competencia)

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

*Incluye Centros Educativos Unidocentes
Fuente: MED. Unidad de Medición de la Calidad Educativa. Evaluación Nacional 2001.

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

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

Cuadro 9. SEXTO DE PRIMARIA: RENDIMIENTOS ESCOLARES EN LÓGICO MATEMÁTICA
(porcentaje de los estudiantes que logra la competencia)

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

*Incluye Centros Educativos Unidocentes
Fuente: MED. Unidad de Medición de la Calidad Educativa. Evaluación Nacional 2001.

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

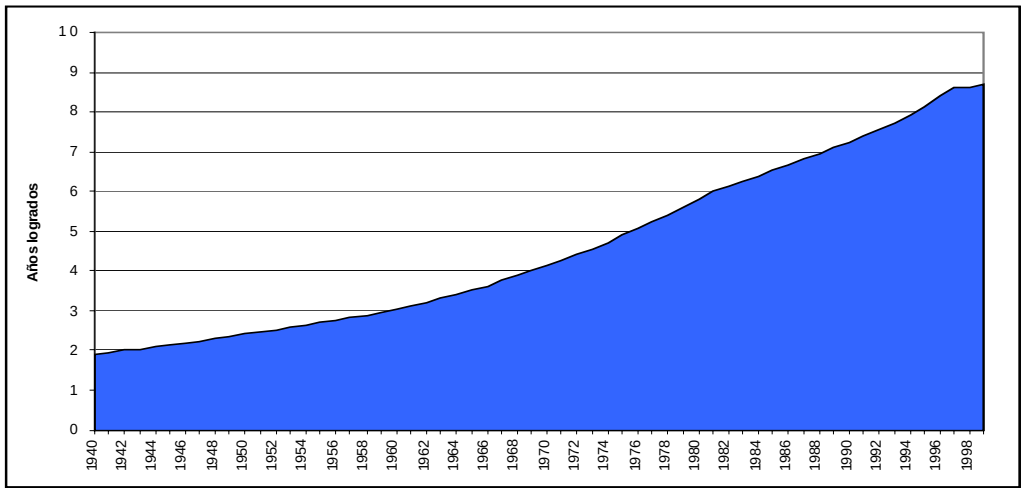
Dados estos resultados poco alentadores, se puede señalar que si bien en la última década gran parte de los esfuerzos de la política educativa han estado destinados a la mejora de la educación primaria, básicamente a través de la dotación de materiales educativos, reforma curricular, capacitación docente y rehabilitación de infraestructura escolar[16], existe todavía un gran camino por recorrer para consolidar dicho impulso y lograr que todos los niños de 6 a 11 años no sólo accedan sino concluyan dicho nivel dominando los aprendizajes correspondientes. Evidentemente, el logro de este objetivo supone, como ya se ha mencionado en el diagnóstico general, no sólo asegurar la elevación en términos absolutos de la inversión pública por alumno, sino también contar con una política educativa coherente que de continuidad a las reformas iniciadas a mediados de la década pasada.

3. EDUCACIÓN SECUNDARIA

3.1. Cobertura y acceso

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

Gráfico 3. AÑOS DE ESCOLARIDAD LOGRADOS POR LA POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS



FUENTE:: MED 2001.

Este indicador permite constatar que nuestra población aún no logra completar la educación básica obligatoria, ya que del grupo de edad de 12 a 16 años[17], que aproximadamente constituye el 10,6% de la población nacional, sólo el 83,4% asiste a algún centro del sistema educativo. Este porcentaje se desagrega en 86,5% en el área urbana y 78,3% en el área rural; en esta última además se observan diferencias por sexo (83,2% hombres en comparación con 72,6% mujeres).

Este déficit en el acceso de dicha cohorte de edad tiene que ver, en parte, con la limitada oferta de educación secundaria, actualmente a cargo de 9 168[18] centros educativos -concentrados, básicamente, en las zonas urbanas y los centros poblados mayores (62%, es decir, 5 712 centros educativos)-, así como con los costos de oportunidad que tiene este grupo de edad con relación a la necesidad de trabajar (33,1% estudia y trabaja, 16,5% y 59,3% en el área urbana y rural, respectivamente).

Cuadro 10. POBLACIÓN DE 12 A 16 AÑOS DEL SISTEMA EDUCATIVO, POR ÁMBITO GEOGRÁFICO

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

Fuente: INEI. Boletín demográfico n° 35.

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

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

Cuadro 11. TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR AL NIVEL SECUNDARIA EN EDAD NORMATIVA (12-16 AÑOS), POR CONDICIÓN DE POBREZA, SEGÚN AGRUPACIÓN DE DEPARTAMENTO, 2001

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

1/ Incluye Huancavelica, Huanuco, Puno, Apurímac, Cajamarca, Cusco, Amazonas, Ayacucho, Ucayali, Loreto.
2/ Incluye San Martín, Pasco, Piura, Lambayeque, Ancash, Junin, La Libertad
3/ Incluye Tumbes, Arequipa, Ica, Madre de Dios, Lima, Tacna, Moquegua
Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Hogares 2001-IV trimestre

Adicionalmente, la brecha entre pobres y no pobres que asisten al nivel que les corresponde es bastante significativa, mostrando el indicador una relación estrecha con la clasificación según gravedad de la pobreza. En los departamentos clasificados en pobreza generalizada, los adolescentes tienen una tasa de asistencia al nivel que les corresponde de 55%; en los departamentos en pobreza alta lo hicieron en 64,6%, mientras que en los de pobreza media asistieron en el 76,3%. Los departamentos que presentaron una asistencia a la educación secundaria inferior al promedio de la población que cuenta entre 12 y 16 años, fueron: Huánuco (42,6%), Cajamarca (43,1%), Loreto (48,2%), Huancavelica (49,25) y Amazonas (49,7%), todos estos departamentos considerados dentro de la clasificación de pobreza generalizada.

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

3.2. Escolaridad a tiempo

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

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

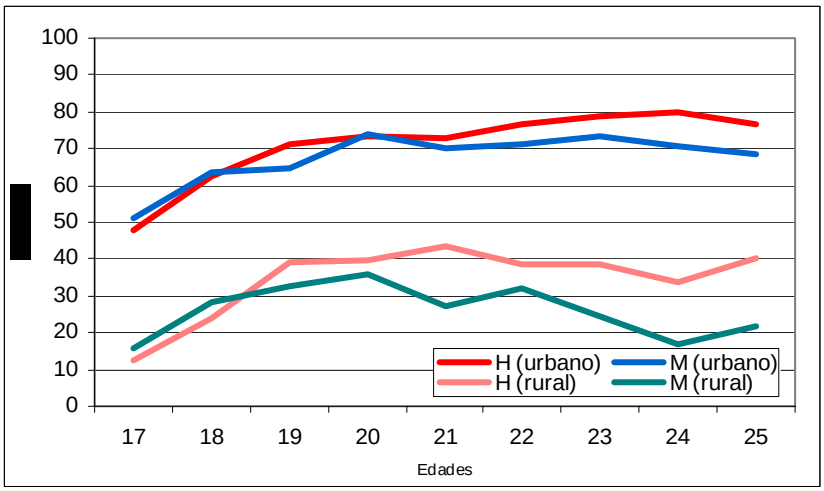
Cuadro 12. ÍNDICE GLOBAL DE ESCOLARIZACIÓN

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

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

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

Gráfico 4. ÍNDICE GLOBAL DE ESCOLARIZACIÓN POR GÉNERO Y ÁREA, 2001



3.3. Logros de aprendizaje

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

En el caso del nivel secundario, los problemas son menos dramáticos en comprensión de textos y reflexión sobre la lengua (un 50% y 44% las dominan, respectivamente), pero son muy bajos en comprensión de textos con íconos verbales donde sólo un 9,4% domina la competencia. El problema es más grave para los estudiantes de centros educativos estatales, de los cuales sólo un 6% logra la competencia, mientras un 27% de los estudiantes de no estatales hace lo propio. La comparación de los resultados por departamentos, muestra que aquellos con mayor proporción de población rural y, a su vez, mayor presencia de lenguas vernáculas, son los que tienen estudiantes con menores logros en todas las competencias.

Cuadro 13. CUARTO DE SECUNDARIA: RENDIMIENTOS ESCOLARES EN COMUNICACIÓN, SEGÚN DIVERSAS CARACTERÍSTICAS (porcentaje de los estudiantes que domina la competencia)

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

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

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

Cuadro 14. CUARTO DE SECUNDARIA: RENDIMIENTOS ESCOLARES EN MATEMÁTICA, SEGÚN DIVERSAS CARACTERÍSTICAS (porcentaje de estudiantes que logra la competencia

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

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

3.4. Eficiencia interna

El hecho que un gran porcentaje de adolescentes de 12 a 16 años no se encuentre cursando estudios en el nivel ni el grado que les corresponde, puede ser en parte explicado por la desaprobación de algún grado y/o el abandono temporal o permanente del sistema educativo. En el caso de la educación secundaria, este atraso se trae desde la primaria, en la que los niveles de desaprobación y retiro son bastante significativos.[19]

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

Cuadro 15. TASAS DE EFICIENCIA INTERNA ANUAL, 2001

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

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

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

3.5. El gasto en secundaria

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

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

Cuadro 16. GASTO PÚBLICO CORRIENTE POR ALUMNO Y NIVELES EDUCATIVOS, 1990 – 2000
(nuevos soles de 2000 por alumno)

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

* Presupuesto
Fuente: MEF. PEI 2001-2005.

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

Cuadro 17. GASTO DE LAS FAMILIAS EN EDUCACIÓN PÚBLICA, 1994
(dólares americanos de 1997)

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

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

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

4. EDUCACIÓN TÉCNICA

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

A la fecha, en el Perú, existen diferentes tipos de instituciones que ofrecen el servicio de formación técnica. En el nivel de educación superior técnica, existen 906 institutos superiores tecnológicos que atienden 228 657 alumnos de educación técnica; en educación secundaria con variante técnica (CVT), existen 1 851 centros que atienden 518 592 alumnos de ese nivel[20]; y en formación ocupacional existen 1 820 centros educativos ocupacionales (CEO)[21] que atienden a una población beneficiaria de 235 284 estudiantes[22].

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

A noviembre del 2002 las cifras son las siguientes:

Cuadro 18. OFERTA EDUCATIVA EN EDUCACIÓN TÉCNICA

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

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

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

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

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

El Ministerio de Educación, consciente de esta problemática, ha venido desarrollando acciones con el fin de redefinir la formación profesional técnica. De esta manera, ha ejecutado el Proyecto Plan Piloto de Experimentación del Modelo de Educación Técnica y Formación Profesional[23] con el objetivo de desarrollar una propuesta del sistema de Educación Técnica y Formación Profesional adecuado a las necesidades del país y contribuir a adecuar las condiciones para su implementación. Asimismo, se ejecutaron el Proyecto Marco de Formación Profesional Técnica y Pedagógica – FORTE-PE, el Programa de Apoyo al Ajuste Social Estructural: desarrollo e Inserción Laboral de los jóvenes en el Perú P.A.S.E, entre otros.

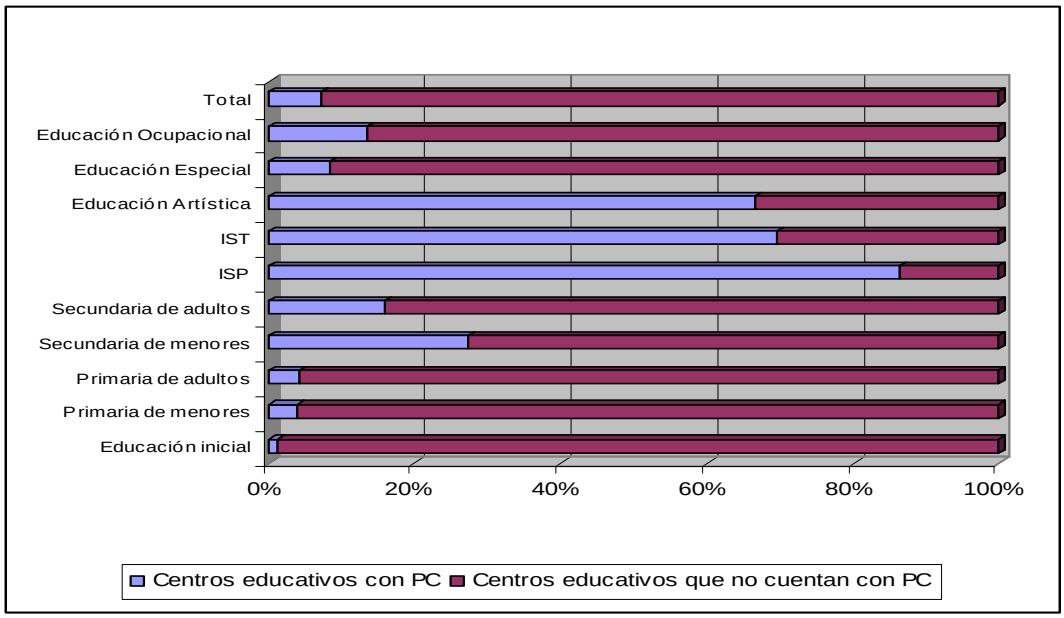
5. INCORPORACIÓN Y DESARROLLO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

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

Actualmente, son muy limitados los centros educativos que cuentan con el equipo informático necesario; en promedio, sólo el 7,4% de los centros educativos estatales cuenta con al menos una computadora, y tan sólo el 0,7% de los mismos tiene acceso a Internet.[24] Existen diferencias importantes en el número de alumnos promedio por computadora entre el área urbana y rural, así como entre los centros educativos públicos y privados. Así, en el caso de secundaria de menores, en el área urbana se cuenta con aproximadamente 23

alumnos por computadora, mientras que en el área rural este número asciende a 270; según la gestión del centro educativo, para el caso de los privados se cuenta con 23 alumnos por equipo, mientras que para los públicos dicho número asciende a 228 alumnos por máquina. De acuerdo con los niveles educativos, para el caso de los centros de gestión estatal, se puede apreciar en el siguiente gráfico que son los de nivel primario e inicial los que muestran mayores deficiencias: sólo el 1,4% de centros de educación inicial y 4% de los centros educativos primarios cuentan con equipo de cómputo (centros educativos que representan el 4,3% y 14,9% de la matrícula total), mientras que para el caso de las escuelas secundarias dicho porcentaje asciende a 27,5% (representando el 46,9% del total de la matrícula en dicho nivel)[25]

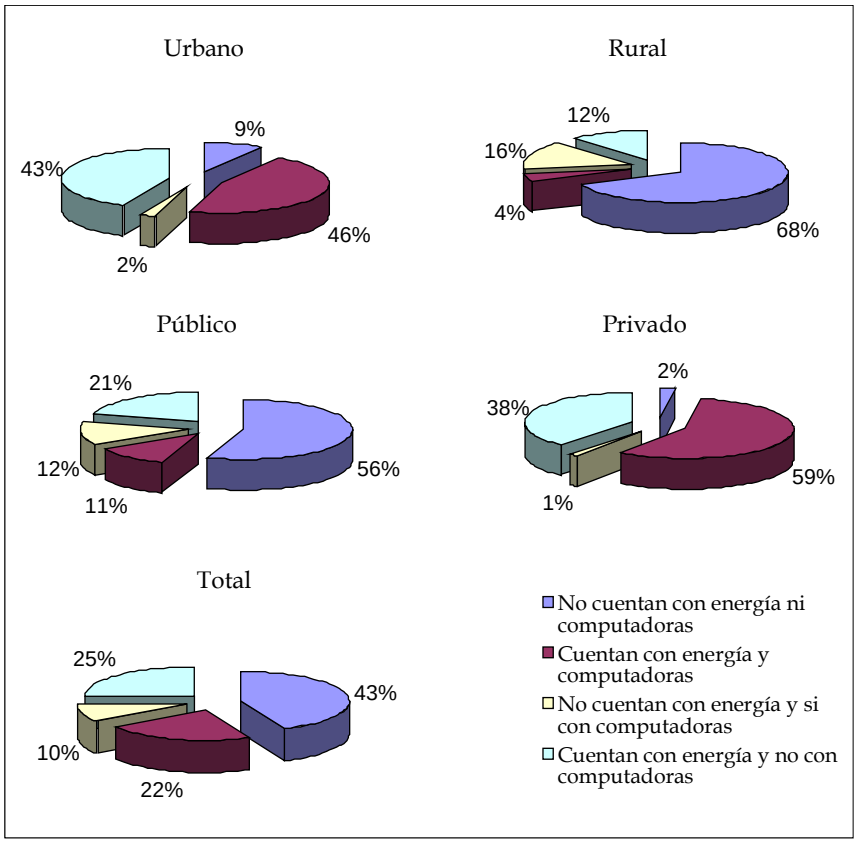
Gráfico 5. PRESENCIA DE EQUIPOS DE CÓMPUTOS EN CENTROS EDUCATIVOS ESTATALES, SEGÚN NIVEL Y MODALIDAD EDUCATIVA, 2000



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

Una de las variables más importantes al momento de plantear estrategias relacionadas con la dotación de nuevas tecnologías de información, es la presencia de energía eléctrica en los centros educativos. Para el año 2000 existía un 43% de centros educativos que no contaban ni con energía eléctrica, ni computadoras, mientras que un 25% de centros educativos, a pesar de contar con energía eléctrica, no poseen ningún equipo informático. Cabe anotar que hubo un 10% de centros educativos que mencionaba contar con computadoras aún cuando señalaba no contar con energía eléctrica.[26]

Gráfico 6. PRESENCIA DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y COMPUTADORAS SEGÚN UBICACIÓN Y GESTIÓN DEL CENTRO EDUCATIVO, 2000



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

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

El Programa Huascarán incorpora a su vez, proyectos previos relacionados al uso de las nuevas tecnologías en el tema educativo, como el proyecto INFOESCUELA, el cual se basa en la utilización de materiales tecnológicos en los distintos grados de educación primaria, así como la utilización de software educativo para computadoras a partir del quinto grado, que se ajusta con la nueva propuesta curricular del Ministerio, y que permite afianzar y lograr competencias básicas y capacidades específicas en el área tecnológica. Dicho proyecto se inició en 1996, llegando a un total de 300 docentes, y 2 400 niños pertenecientes a 12 centros. Para 1997 ya se habían atendido 775 docentes y 25 000 niños de 41 centros educativos, mientras que en 1998 se alcanzó atender a 3 000 docentes, y 80 000 niños de 130 centros educativos a nivel nacional. También está la prueba piloto de Escuelas del Futuro, cuya finalidad es lograr que los alumnos utilicen nuevas tecnologías de información a través de la aplicación de software que promueva el desarrollo de las capacidades y actitudes de los estudiantes. World Link, por su parte, es un proyecto que busca el desarrollo de comunidades de aprendizaje interactivo y cooperativo a través de la aplicación de telecomunicaciones en la escuela[27].

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

total de 1 100 centros educativos, a los cuales se ha llegado con capacitación, computadoras e instalación de red. Sin embargo, aun falta concluir el desarrollo de los programas pedagógicos, con los cuales se completaría el módulo Huascarán.

6. EDUCACIÓN RURAL[28] Y EDUCACIÓN BILINGÜE INTERCULTURAL

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

En este aspecto la educación en las áreas rurales es la más desfavorecida y presenta serias dificultades en lo referente a pertinencia, eficiencia y, en especial, a la equidad, como se podrá apreciar en las siguientes líneas.[29]

6.1. Contexto

A pesar de la creciente urbanización en la distribución de la población peruana mostrada en las últimas décadas, las áreas rurales continúan albergando a una importante proporción de la población nacional. Según las últimas estimaciones del INEI (2001), 27,8% del país reside en zonas rurales.[30] Esta importancia relativa de la población rural dentro del total se debe a que las tasas de fecundidad en las áreas rurales son sustantivamente mayores que en las áreas urbanas.[31] Si bien en el país hay escasos estudios recientes a profundidad sobre la dimensión y patrones de migración, es claro que la creciente urbanización se debe, en gran medida, a los flujos migratorios desde las áreas rurales hacia las urbanas.

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

Una importante característica del mundo rural es que presenta una gama muy amplia de variedad cultural y étnica. Según cifras de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida de 1997, poco más de la mitad de los pobladores rurales son castellanohablantes, mientras que la otra mitad se distribuye en una gran mayoría de quechua o aymara hablantes y un 3,3% emplea alguna de las cuarenta lenguas amazónicas existentes[32] (ver cuadro). No está determinada con precisión la proporción de estos pobladores que manejan tanto el castellano como su lengua materna.

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

Cuadro 19. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR LENGUA MATERNA SEGÚN ÁREA, 1997*

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

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

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

Cuadro 20. PORCENTAJE DE HOGARES QUE CUENTAN CON RADIO, TELEVISIÓN Y TELÉFONO POR REGIÓN Y ÁREA, 2000

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

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

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

Los indicadores educativos en la población adulta muestran al ámbito rural en inferiores condiciones respecto de las zonas urbanas. Tal es el caso en el nivel de analfabetismo y escolaridad alcanzada.[33] La educación de los padres puede ser importante no sólo en tanto está asociado al ingreso permanente de la familia, sino propiamente como parte del clima educacional de los niños.[34] Estudios realizados por la CEPAL para un conjunto de países de América Latina han encontrado que el capital educacional de los jóvenes de la región sería el recurso determinante de las oportunidades futuras de bienestar, mientras que *"la probabilidad de recibir un mínimo adecuado de educación está condicionada en gran medida por la educación de los padres y por la capacidad económica del hogar de origen"*.[35]

Cuadro 21. AÑOS DE ESCOLARIDAD PROMEDIO DE LA POBLACIÓN DE 15 A MÁS AÑOS POR SEXO Y ÁREA, 2001

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

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

Cuadro 22. TASA DE ANALFABETISMO POR SEXO Y ÁREA SEGÚN EDAD, 2001

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

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

Como puede apreciarse en la información de los cuadros anteriores, las brechas por área respecto a los indicadores de años de escolaridad promedio y tasa de analfabetismo aún son significativas. Cabe señalar, además, sobre este último indicador, que los avances que ha registrado el país en los últimos 10 años son exiguos, en tanto, no sólo se ha logrado bajar la tasa de analfabetismo únicamente en 0,7%[36]; sino que ésta ha continuado concentrándose en los mismos grupos identificables: mujeres de edades mayores a 40 años que viven áreas rurales.

Otro indicio para considerar el bajo nivel del capital educativo de las áreas rurales es a través del nivel educativo alcanzado por los productores rurales. Así, según un Informe del Ministerio de Agricultura, el 20% de los productores no tiene ningún nivel, el 59% tiene al menos algún grado de educación primaria, el 15% lo propio para educación secundaria y tan sólo el 4% tiene educación superior.[37]

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

Cuadro 23. INGRESO ANUAL DEL HOGAR PER CÁPITA SEGÚN DOMINIOS DE ESTUDIO, 2000

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

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

Por último, se deben señalar los datos sobre pobreza de las poblaciones en áreas rurales. Según las cifras más recientes, en el mundo rural el 78,4% de la población es pobre, y 51,3% son pobres extremos (frente a las cifras urbanas, de 42% y 9,9% respectivamente)[38].

Recientes estudios ponen de relieve que, aunque el nivel de pobreza urbana ha crecido dramáticamente en años anteriores, los niveles de pobreza para el sector urbano aún se mantienen bastante por debajo de los niveles del sector rural, donde la pobreza es una característica estructural. Se destaca que, en años recientes, *"(...) La tasa de pobreza extrema se redujo en ambos sectores de la población; sin embargo, es claro que la gran mayoría de pobres extremos aún se concentra en el sector rural del país".*[39]

Sin embargo, el indicador que muestra de manera más aguda las consecuencias de los bajos niveles de poder de compra en las área rurales y, en consecuencia, un bajo nivel de bienestar, es la incidencia de la desnutrición crónica de los niños menores de 6 años. Se estima que ésta afecta al 48,5% de los niños rurales frente al 19,1% de sus pares urbanos.[40]

6.2. Cobertura y Calidad del Servicio Educativo en las áreas rurales[41]

a. Educación Inicial

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

En efecto, a partir de los hallazgos de diversas investigaciones como de la experiencia de programas de intervención, hay certeza respecto a qué efectos puede tener la ausencia de insumos necesarios para el desarrollo del niño, por qué o cómo se producen trastornos o deficiencias en los diferentes ámbitos de su desarrollo, y qué puede lograr la intervención temprana. Hay evidencias sólidas y concluyentes acerca de la importancia de dicha intervención, particularmente para el caso de niños en situaciones de desventaja[42], y de que la efectividad será mayor mientras más temprana sea la intervención.

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

En efecto, la preocupación por priorizar este tipo de atención es reciente. El gobierno de transición definió como objetivo prioritario de política educativa el desarrollo del nivel de educación inicial comprendiendo dentro de su cobertura a los niños a partir de los 0 años. En este mismo sentido, el Proyecto de Educación en Áreas Rurales, recientemente aprobado por el Banco Mundial, propone una intervención integral dirigida a esta población, a través de una acción intersectorial, que al menos incluya el componente de nutrición, salud y educación.

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

Cuadro 24. TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR DE LA POBLACIÓN DE 3 A 5 AÑOS DE EDAD POR CONDICIÓN DE POBREZA, SEGÚN AGRUPACIÓN DE DEPARTAMENTO, 2001

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

1/ Incluye Huancavelica, Huánuco, Puno, Apurímac, Cajamarca, Cusco, Amazonas, Ayacucho, Ucayali, Loreto.
2/ Incluye San Martín, Pasco, Piura, Lambayeque, Ancash, Junín, La Libertad
3/ Incluye Tumbes, Arequipa, Ica, Madre de Dios, Lima, Tacna, Moquegua
Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Hogares 2001-IV trimestre

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

b. Educación Básica

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

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

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

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

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

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

Cuadro 25. TASA DE EFICIENCIA INTERNA PARA PRIMARIA Y SECUNDARIA POR ÁREA

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

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

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

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

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

7. EDUCACIÓN INCLUSIVA Y FORMACIÓN EN PREVENCIÓN INTEGRAL

7.1. Diagnóstico de Educación de Adultos

a. La demanda

En el año 2000, se atendía a 277 226 alumnos en centros de educación de adultos estatales y no estatales. De ellos, en primaria, el 33% correspondió a niños y adolescentes de 10 a 14 años, mientras que en secundaría, el 14% era menor de 15 años. Es decir, una parte importante de los usuarios en educación de adultos son niños en edad escolar, que por motivos de trabajo y la necesidad de contribuir a la subsistencia de sus familias, se ven forzados a estudiar en horarios nocturnos. Los jóvenes entre 15 y 24 años, que representan el 59% en primaria y el 80% en secundaria, se encuentran motivados principalmente por concluir su educación básica y lograr el acceso a la educación superior. Finalmente, existe un grupo compuesto por adultos mayores de 24 años, los que presentan diferentes motivaciones vinculadas a intereses más particulares[43].

b. La oferta educativa

El servicio de primaria y secundaria de adultos se ofrece a través de tres mecanismos: La forma escolarizada, ofrecida en los centros educativos estatales, los programas no escolarizados o PRONOE, y la modalidad de estudios independientes. Aparte de estas formas de educación primaria y secundaria de adultos, existe una diversidad de acciones educativas no formales de adultos. El Ministerio de Educación ofrece únicamente educación formal, en la cual atiende al 2,5% de la demanda potencial de educación primaria y el 9% de la demanda de secundaria de adultos[44]. Ambos niveles son impartidos durante años lectivos con una duración de 36 semanas cada uno, y una jornada diaria de 5 horas pedagógicas de 45 minutos cada una, que deben de completar 850 horas pedagógicas efectivas de clase anual[45].

La educación formal aplica un currículo que no difiere significativamente del currículo que se aplica en la educación de menores, con la justificación de que los egresados de la educación secundaria de adultos no se encuentren en condiciones de inferioridad al postular a la educación superior. Para la educación primaria de adultos[46], en 1997 se comenzó a aplicar un currículo experimental, organizado en cinco grados de estudios y dos ciclos terminales por cada grado, cada uno con certificación independiente. La aplicación de este currículo se generalizó a nivel nacional en 1999.

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

A pesar de que las normas vigentes establecen que los centros educativos deben hacer sus propios planes de desarrollo institucional y ajustar sus currículos, calendarios y horarios de trabajo a las necesidades y posibilidades de sus estudiantes, en general eso no se produce en la práctica y los currículos, calendarios y horarios resultan uniformes en todo el país y desvinculados de la actividad productiva de cada comunidad y los planes de desarrollo nacional y locales[47].

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

de 8 meses como mínimo, 12 horas presenciales a la semana, y 12 horas de supervisión con tutores, así como el uso de cuadernos autoinstructivos.

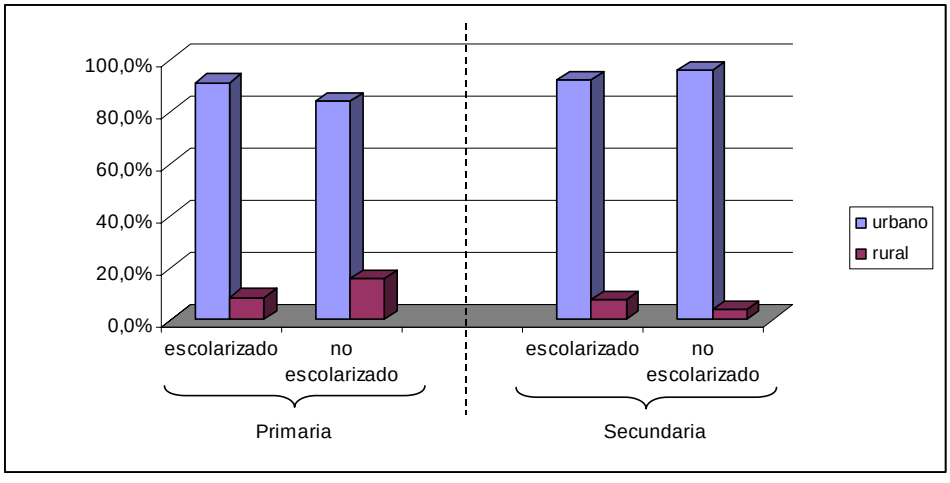
Por otro lado, según Resolución Ministerial No. 201-84-ED, existe también la forma de estudios independientes, que se realiza únicamente en algunos centros educativos estatales autorizados y está destinada a atender a las personas que no pueden asistir a un centro o programa escolarizado o no escolarizado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

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

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

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

Gráfico 7. CENTROS EDUCATIVOS Y PROGRAMAS NO ESCOLARIZADOS DE EDUCACIÓN DE ADULTOS SEGÚN NIVEL EDUCATIVO Y ÁMBITO GEOGRÁFICO, 2001



Fuente: Ministerio de Educación Unidad de Estadística Educativa. 2001

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

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

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

7.2. Alfabetización[48]

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

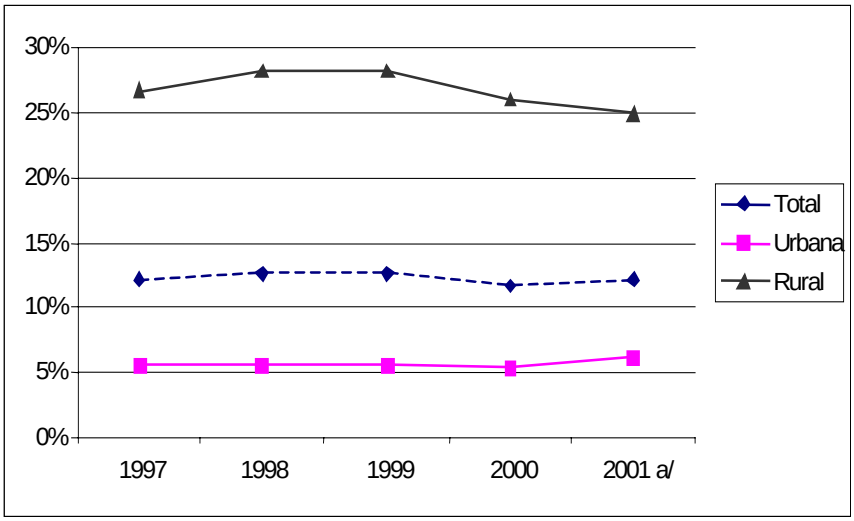
Cuadro 26. TASA DE ANALFABETISMO POR SEXO Y NIVEL DE POBREZA 2001
(% respecto del total de población de 15 y más años de edad)

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

1/ Incluye Huancavelica, Huanuco, Puno, Apurímac, Cajamarca, Cusco, Amazonas, Ayacucho, Ucayali, Loreto.
2/ Incluye San Martín, Pasco, Piura, Lambayeque, Ancash, Junín, La Libertad
3/ Incluye Tumbes, Arequipa, Ica, Madre de Dios, Lima, Tacna, Moquegua
Fuente: INEI.- Encuesta Nacional de Hogares - IV trimestre, 2001.

A pesar de que todavía persisten importantes cantidades de analfabetos en las zonas rurales, los procesos migratorios campo-ciudad, básicamente de las dos últimas décadas, han mermado de alguna manera la configuración de la llamada "ruralidad" del analfabetismo. Así, grandes ciudades como Lima, Cajamarca, Cuzco o Puno, albergan cantidades considerables de analfabetos[49] con características singulares, sobre todo en las áreas urbano marginales.

Gráfico 8. TASA DE ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA, 1997-2001



Fuente: INEI.- Encuesta Nacional de Hogares - IV trimestre de 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001.

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

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

Cuadro 27. POBLACIÓN ANALFABETA POR SEXO

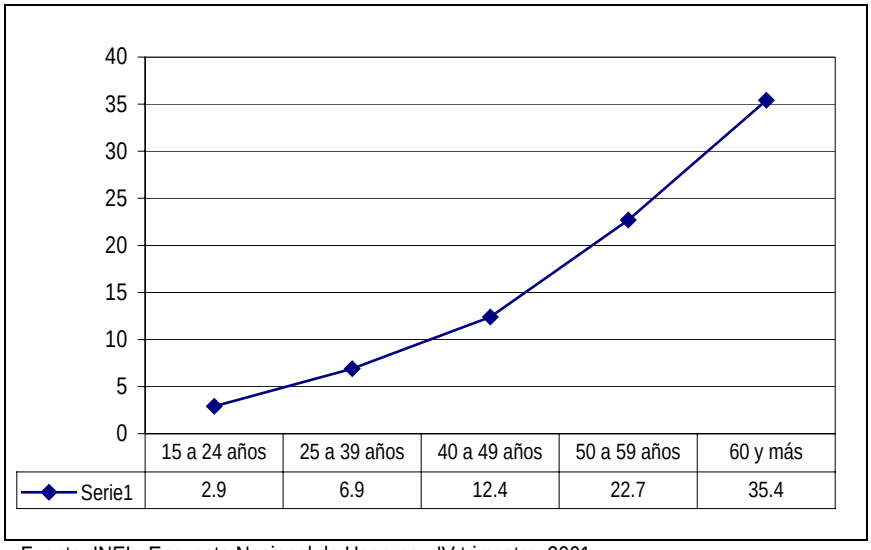
Años	Total	Hombres	Mujeres
1940	2 070 270	779 224	1 291 046
1961	2 182 308	703 474	1 478 834
1972	2 062 870	624 018	1 438 852
1981	1 799 458	485 486	1 313 972
1993	1 784 281	487 113	1 297 168
2001	2 087 093	516 999	1 570 094

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

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

significativos. Si a ello se suma el proceso de crecimiento de la cobertura en primaria, se puede interpretar que el analfabetismo está en proceso de ser superado en el Perú.

Gráfico 9. TASA ANALFABETISMO POR GRUPO ETÁREO



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

7.3. Educación Especial

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

Cuadro 28. CENTROS Y PROGRAMAS DE ATENCIÓN EN EDUCACIÓN ESPECIAL

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

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

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

Cuadro 29. NÚMERO DE DOCENTES EN EDUCACIÓN ESPECIAL

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

Según informe del CASP[50], de todos los potenciales estudiantes con discapacidad en edad escolar, sólo el 1,8% está recibiendo algún tipo de educación, sea por gestión estatal o no estatal; así, en el año 2002, el total de estudiantes atendidos en centros educativos especiales estatales a nivel nacional fue más de 23 000, mientras que aquellos atendidos en centros no estatales, fueron poco más de 5 000.

Cuadro 30. NÚMERO DE ALUMNOS ATENDIDOS A NIVEL NACIONAL

Gestión y Modalidad del Centro Educativo Especial	Centros Educativos Especiales Estatales	Centros Educativos Especiales No Estatales	Total
Total	23 072	5 065	28 137
Escolarizado	20 390	5 047	25 437
No Escolarizado	2 682	18	2 700

Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa.

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

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

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

Cuadro 31. PROGRAMAS DE INTERVENCIÓN TEMPRANA

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

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

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

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

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

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

7.4. Tutoría y Prevención Integral

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

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

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

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

- ✓ *Programa de Prevención del Uso Indebido de Drogas (PUID*), se orienta al desarrollo y fortalecimiento de capacidades, actitudes y valores para un estilo de vida saludable no compatible con el consumo de drogas lícitas (alcohol y tabaco) e ilícitas y a la orientación y consejería de los casos iniciados en dicho consumo. Además, establece los criterios técnicos para incorporar competencias y contenidos de aprendizaje en la currícula de los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo.
- ✓ *Programa Nacional de Educación Sexual*, favorece la formación integral de los educandos, padres de familia y comunidad, con énfasis en el desarrollo de actitudes, valores y habilidades que permitan una vida sana, placentera y fortaleciendo la toma de decisiones responsable evitando riesgos (VIH, ITS, embarazo precoz y abuso sexual).
- ✓ *Programa de Cultura de Paz, Derechos Humanos y Prevención de la Violencia*, promueve y desarrolla habilidades, actitudes y valores para la construcción de una Cultura de Paz, enfatizando el conocimiento y defensa de los derechos humanos y fomentando las relaciones humanas en un contexto de tolerancia y respeto.
- ✓ *Programa de Prevención de Desastres*, fomenta una actitud de alerta ante los fenómenos naturales y tecnológicos capaces de producir situaciones de riesgo y desastres propiciando una cultura de prevención frente a los mismos.
- ✓ *Programa de Promoción de Juventudes*, promueve la asociación y participación de jóvenes, desarrollando actividades de educación no formal en temas como ciudadanía, identidad cultural, convivencia democrática y proyecto de vida.

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

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

Respecto al trabajo infantil, según datos de UNICEF se ha estimado que existen 250,000 niños que trabajan sólo en Lima Metropolitana, de los cuales el 50 por ciento trabaja en el sector informal. Las causas del trabajo infantil se centran en las condiciones de pobreza de los niños y sus familias, quienes tienen que sacrificar su derecho a la educación, salud y juego, para servir de sustento económico a su familia. En el Perú, según datos de la CEPAL[51], se ha encontrado que de la población entre 6 y 17 años que trabaja, sólo el 33 por ciento asiste al colegio; mientras que en el grupo de menores que no trabaja, la tasa de asistencia escolar asciende al 85 por ciento.

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

Cuadro 32. NIÑOS EN CIRCUNSTANCIAS DIFÍCILES

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

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

8. FORMACIÓN MAGISTERIAL

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

El desmedido crecimiento de la oferta de formación magisterial ha generado un incremento sustancial en el número de nuevos docentes que busca entrar al mercado, y en un contexto en el que la matrícula se estabiliza, se ha generado una brecha entre la oferta disponible y la demanda de docentes. Se calcula que para los próximos años serán necesarios 3 256 docentes al año para cubrir el crecimiento vegetativo[52]. Sin embargo, las estadísticas muestran que entre Institutos Superiores Pedagógicos (ISP) y Universidades se estarían formando cerca de 30 mil nuevos docentes por año.

Cuadro 33. DOCENTES, ESTIMADOS POR GESTIÓN, SEGÚN NIVELES Y MODALIDADES

Niveles y Modalidades	Docentes	Porcentaje
Total	413 268	100,00
- Escolarizada	389 984	
- No escolarizada	8 244	
Educación Inicial	41 525	10,05
- Escolarizada	39 809	
- No escolarizada	1 716	
Educación Primaria	179 933	43,54
Menores	177 262	
- Escolarizada	177 257	
- No escolarizada	5	
Adultos	2 671	
- Escolarizada	1 935	
- No escolarizada	736	
Educación Secundaria	150 419	36,40
Menores	139 349	
- Escolarizada	139 349	
- No escolarizada		
Adultos	11 070	
- Escolarizada	7 372	
- No escolarizada	3 698	
Otras Modalidades	15 187	3,67
Educación Especial	3 542	
- Escolarizada	3 349	
- No escolarizada	193	
Educación Ocupacional	11 645	
- Escolarizada	11 330	
- No escolarizada	315	
Educación Superior No Universitaria	26 204	6,34
- ISP	8 302	
- IST	16 711	
- Educación Artística	1 191	

1_/ Centros Educativos en la forma Escolarizada y Programas No escolarizados en la forma No escolarizada.

Nota : Incluye docentes de los Centros Educativos omisos a Estadísticas Básicas

Fuente : MED. Unidad de Estadística Educativa 2002.

Por otro lado, también es un problema que el sector público garantiza una estabilidad laboral absoluta, siendo la docencia la única ocupación en el Perú en la que existe esa posibilidad. Una vez que ingresan a la carrera pública los maestros tienen derecho a la estabilidad en la plaza, nivel y lugar de trabajo, sin consideración a la demanda que pudiera haber (o dejar de haber) en lo que atañe a dicha plaza. Esto pudo tener sentido en un escenario de continua y vigorosa ampliación de la frontera de cobertura –donde la demanda era permanente- sin embargo, en la actual situación de contracción de la matrícula para algunos grupos de edad y otras demandas más específicas –bilingüismo, etc.– en algunas regiones, este marco regulatorio impone fuertes rigideces en el sistema[53], en desmedro de la eficacia del mismo.

En este contexto, son pocos los incentivos para mejorar la calidad del desempeño docente, la cual actualmente deja mucho que desear. Se pueden tener algunos indicios sobre esto a partir de los resultados de la aplicación de las pruebas para el nombramiento docente. Debe tomarse en cuenta que no existe ninguna evidencia empírica acerca de la validez *predictiva* de las pruebas tomadas por el Ministerio de Educación en los últimos años. En otras palabras, no se puede afirmar que los que fueron nombrados en base a ellas tendrán mejor rendimiento en el aula que los que no fueron nombrados, pero es una aproximación.[54] La prueba fue la más amplia de la historia de estas evaluaciones. Se aplicó a 95 219 docentes en dos fechas, y consideró tres áreas: cultura general, cultura pedagógica y aptitud docente, las cuales sumaban un puntaje máximo posible de 40 puntos.

Lo primero que se destaca es el bajo resultado, en términos generales, que alcanza un promedio de 11,84 puntos. Aunque el reporte no establece cuál es el umbral mínimo de calificación positiva, no deja de llamar la atención que el promedio de las calificaciones resultantes represente el 30% del máximo esperado[55]. Otros resultados fueron que los hombres obtuvieron un promedio de 11,49 puntos, mientras que las mujeres alcanzaron 12,19 puntos. Según centro de formación magisterial y especialidad, resulta significativa la ventaja de los profesores/as de inicial licenciados por una universidad, quienes alcanzaron 18,6 puntos, frente a los que estudiaron en un ISP, quienes lograron 15,4 puntos, y sobre los de primaria (12,7 y 11,4 puntos, respectivamente) y secundaria (14,3 y 11,7 puntos, respectivamente)[56].

8.1. Formación inicial

En nuestro país, la formación magisterial es ofrecida a través de las Facultades de Educación de las Universidades y los Institutos Superiores Pedagógicos (ISP). En los últimos 10 años, la oferta a través de ambas modalidades se ha incrementado notoriamente; el número de ISP privados aumentó en más de cuatro veces[57]. Actualmente, existen cerca de 470 instituciones formadoras, de las cuales 416 son ISP y 54 Facultades de Educación. Si bien existe un gran número de instituciones privadas, son los establecimientos públicos, tanto ISP como Universidades, los que reúnen el mayor número de alumnos, tal como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro 34. FORMACIÓN MAGISTERIAL

Indicador	Institutos Superiores Pedagógicos			Facultades de Educación Universidades		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
Número	179	237	416	29	25	54
Porcentaje	43	57	100	54	46	100
Promedio de alumnos	507	251	362	1 402	506	987
% del total de alumnos	61	39	100	76	24	100

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

Las diferencias entre ambos tipos de instituciones formadoras son notorias y abarcan aspectos que van desde los reglamentos que rigen su funcionamiento, la administración, normatividad o disponibilidad de recursos económicos hasta el currículo de estudios. Así, por ejemplo, mientras que las universidades tienen garantizada su autonomía por ley, y por lo tanto, pueden elaborar sus propias propuestas de formación, los

ISP públicos tienen un currículo único proporcionado por el Ministerio de Educación. Asimismo, existen significativas diferencias en el gasto de las instituciones según la naturaleza de su gestión (pública o privada). Según Apoyo[58], la inversión por alumno en los ISP públicos asciende a S/. 474 por semestre, mientras que los ISP privados gastan en promedio S/. 1 357 por alumno, en el mismo período.

La situación en otros aspectos, como materiales, infraestructura y equipamiento también resulta heterogénea. En ese sentido, el 77% de las instituciones formadoras tienen un local propio, mientras que un 18,5% lo alquila y un 3,7% lo tiene prestado. Por otro lado, el 20% de las instituciones no dispone de computadoras y el 30% de ellas, sólo tiene 1 ó 2 máquinas para apoyo administrativo[59].

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

De otro lado, no existe la estimulación adecuada para atraer a la carrera docente a aquellos que cuentan con las habilidades y motivación necesaria[60]. El nivel exigido para la admisión a los centros de formación magisterial es bajo, incluso en las universidades, es menor comparado a otras profesiones.[61] Además, la vocación y aptitudes didácticas de los postulantes, características importantes en un docente, no son variables consideradas en la selección de los estudiantes de la carrera de formación magisterial.

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

8.2. Formación en servicio

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

El Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana – MECEP, del Ministerio de Educación, capacitó, 12 807 docentes de educación inicial, 150 268 docentes de educación primaria y 58 319 docentes de educación secundaria. Se puede mencionar como logro, la sensibilización de los docentes en su nuevo rol dentro de las reformas del sector educación. Los docentes, actualmente, le dan una mayor importancia a su papel como facilitador de la educación, dejando la concepción del docente como transmisor de conocimientos. No obstante, no se ha encontrado un impacto real de la capacitación, es decir, una tendencia que afirme una relación entre un mejor rendimiento de lo alumnos y la capacitación docente. Sin embargo, ello no implica que las prácticas docentes que PLANCAD quería transmitir no ayuden a mejorar el aprendizaje (como se menciona en un conjunto de estudios internacionales[62]), sino que, probablemente, la capacitación tiene algunas debilidades o no es suficiente por sí misma para lograr un mejor rendimiento[63].

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

Así, por ejemplo, no existe un plan especial de capacitación para los docentes de centros educativos con aulas multigrado y los de centros educativos unidocentes, los que principalmente se encuentran en áreas rurales. Las aulas multigrado y unidocentes no sólo congregan a niños y niñas con diversos niveles de avance en su escolaridad, sino también con una composición de edades heterogéneas en cada grado[64], por

lo cual se requiere de una metodología de trabajo especial. Esta deficiencia en la capacitación docente no permite acortar la brecha entre la calidad de la educación urbana y la rural.

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

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

8.3. Condiciones laborales

El nivel de remuneración que el sistema ofrece a los docentes es bastante bajo. Según el Proyecto de Indicadores Educativos Mundiales -WEI, los docentes en el Perú reciben salarios que representan el 50% del promedio de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD)[65].

La remuneración promedio correspondiente al nivel magisterial más alto apenas alcanza para cubrir el 50% de la canasta Básica Familiar (S/.1 800)[66]. Ello no sólo determina la falta de un estímulo claro para atraer a los jóvenes más capacitados y con mayor vocación hacia la carrera magisterial[67], sino que genera que muchos docentes se vean obligados a buscar empleos adicionales para complementar sus ingresos[68] o terminen abandonando el sector. En el Cuadro adjunto, se muestra las remuneraciones de los docentes, de acuerdo a su nivel magisterial y a la carga horaria que tiene.

Como se puede apreciar, existen diferencias mínimas entre los niveles[69], a lo que se suma que el sistema de remuneraciones de docentes se caracteriza por su falta de claridad y complejidad, y por encontrarse severamente distorsionado por bonificaciones y criterios, que no guardan relación con la calidad de los profesionales.

Esta situación genera que no existan incentivos estructurados, que respondan a una política de estímulo al rendimiento de los docentes; como ejemplo, un profesor sin título pedagógico percibe en promedio S/.699,8 mensuales, mientras aquél que está en el nivel máximo de la carrera y con más de 20 años de servicio percibe S/. 905,8 mensuales. Adicionalmente, el salario real docente se ha visto reducido. Así tenemos que por ejemplo para 1998, la capacidad adquisitiva del salario magisterial era igual al 47% de lo que era en 1990.

Por otro lado, no existen incentivos suficientes que premien el mejor desempeño o que compensen por trabajar en condiciones especiales (como por ejemplo zonas rurales). Si bien se considera una bonificación por trabajar en zona rural, ésta es insuficiente y no funciona de manera eficiente; la falta de claridad en las normas, la falta de actualización de las mismas, así como la falta de información y complejidad del sistema, entre otros aspectos, ha dado como resultado que se incorpore al sistema de bonificaciones, por condiciones especiales, a un mayor número de docentes del real[70].

Cuadro 35. REMUNERACIÓN A DOCENTES, SEGÚN NIVEL MAGISTERIAL Y JORNADA LABORAL, 2002

Nivel / Horas		Remuneraciones				Rem. Bruta Promedio Según nivel magisterial y jornada laboral
		Básica (Sep.2001)	Permanente (Agosto 2001)	Bonificación (Agosto 2001)	Total (Bruta)	
Con título pedagógico		50,00	65,113	720,40	835,51	
V	40	50,00	79,99	788,76	918,75	905,83
	30	50,00	77,16	776,70	903,86	
	24	50,00	70,71	728,43	849,14	
IV	40	50,00	73,65	768,31	891,96	872,.26
	30	50,00	71,82	755,36	877,18	
	24	50,00	67,46	714,28	831,74	
III	40	50,00	68,73	751,11	869,84	850,83
	30	50,00	66,46	740,34	856,80	
	24	50,00	62,98	701,01	813,99	
II	40	50,00	65,09	735,76	850,85	829,74
	30	50,00	63,19	725,46	838,65	
	24	50,00	59,80	689,35	799,15	
I	40	50,00	61,40	723,51	834,91	813,32
	30	50,00	59,48	714,82	824,30	
	24	50,00	56,34	681,79	788,13	
Sin título pedagógico.		50,00	52,4448	616,12	718,56	
A	40	50,00	54,75	644,98	749,73	736,93
	30	50,00	54,17	640,22	744,39	
	24	50,00	52,25	617,18	719,43	
B	40	50,00	54,21	634,36	738,57	725,77
	30	50,00	53,62	629,91	733,53	
	24	50,00	51,72	610,00	711,72	
C	40	50,00	53,66	625,36	729,02	720,59
	30	50,00	53,08	621,22	724,30	
	24	50,00	51,18	601,18	702,36	
D	40	50,00	53,12	614,76	717,88	706,27
	30	50,00	52,54	610,91	713,45	
	24	50,00	50,65	594,01	694,66	
E	40	50,00	52,25	603,79	706,04	699,86
	30	50,00	50,37	598,81	699,18	
	24	50,00	50,11	591,37	691,48	
TOTAL		50,00	61,22	693,91	805,13	

Fuente: Ministerio de Educación

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

Cuadro 36. REMUNERACIÓN DOCENTE, SEGÚN ÁMBITO GEOGRÁFICO, NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO Y AÑOS DE EXPERIENCIA

	1998	1999	2000
Total	916	908	897
Dominio geográfico			
Lima Metropolitana	1 082	974	985
Resto Urbano	834	880	864
Rural	nd	897	877
Nivel Educativo Alcanzado			
Primaria	nd	Nd	635
Secundaria	757	900	844
Superior no Universitaria	825	879	867
Superior Universitaria	996	942	942
Años de Experiencia			
De 0 a 3 años	927	714	750
De 3 a 5 años	864	914	960
De 5 a 7 años	919	978	885
De 7 a más años	918	986	959

Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Hogares. III Trimestre - 1998, 1999 y 2000

En lo que respecta al uso de servicios, para el año 2000, el 79% de los docentes de zonas rurales, carecía del servicio de desagüe, el 60 % no contaba con servicio de agua potable, el 28 por ciento carecía de pozo o agua entubada y el 24 % de servicios de luz eléctrica[71]; a pesar de ello, actualmente no existe ningún programa que afronte este problema.

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

9. INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA

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

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

Al año 2003, se ha estimado que la necesidad priorizada de atención en cuanto a infraestructura es de 2 200 centros educativos (6 508 aulas con requerimiento de sustitución y 1 893 aulas con requerimiento de rehabilitación), lo que implicaría un aproximado de 503 116 alumnos beneficiados y un costo de 570 116 089 nuevos soles.

Cuadro 37. NECESIDAD PRIORIZADA DE ATENCIÓN EN INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA EN EL ÁMBITO NACIONAL

Ámbito	Centros Educativos	Alumnos Atendidos	Aulas en Mal Estado		Costo de Reposición (S/.)	
			Sustitución	Rehabilitación	Sustitución	Rehabilitación
Nacional	2 200	503 116	6 508	1 893	517 438 064	52 678 025
Total	2 200	503 116	8 401		570 116 089	

Fuente: MED. Oficina de Infraestructura Educativa 2003.

Actualmente, dentro del marco del Programa Especial de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP), a través de la suscripción de dos convenios (Convenio Perú-BIRF[72], y el Convenio Perú-BID), la Oficina de Infraestructura Educativa se compromete a dotar de mobiliario escolar y materiales a los centros educativos, así como también la sustitución y rehabilitación de la infraestructura escolar, pero hace falta un sistema de información sobre la situación de la misma y mobiliario de los centros educativos, que permita atender, de manera oportuna, a las escuelas que lo requieran.

Por otro lado, los alumnos deben contar con los insumos educativos necesarios, que les permita desempeñarse correctamente a lo largo del proceso educativo. Ello implica la presencia de módulos de biblioteca, materiales adecuados, entre otros. Sin embargo, como se puede apreciar en el cuadro siguiente, son muy pocos los centros educativos que cuentan con al menos un ambiente destinado a biblioteca. La situación es más preocupante si se comparan las cifras por área geográfica y por gestión del centro educativo. Mientras el 43% de los centros educativos de zonas urbanas cuentan con biblioteca, sólo el 9% de los centros educativos de zonas rurales cuenta con ella. Asimismo, el 46% de los centros educativos de gestión no estatal cuentan con biblioteca, mientras sólo el 18% de los estatales cuenta con ella. Como es de esperar, son mayormente los centros educativos de secundaria de menores los que cuentan con una biblioteca.

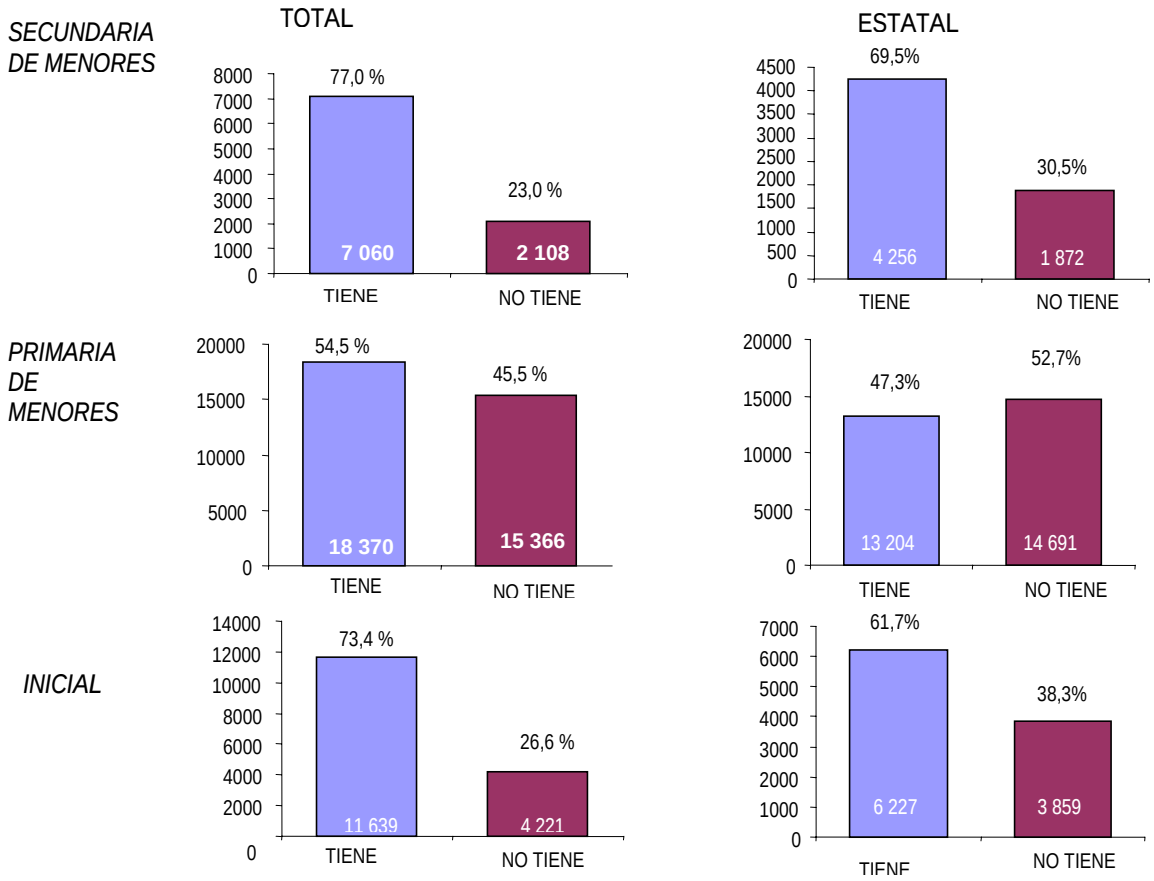
Cuadro 38. PORCENTAJE DE CENTROS EDUCATIVOS QUE CUENTAN CON AL MENOS UN AMBIENTE DESTINADO A BIBLIOTECA, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA Y GESTIÓN

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

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

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

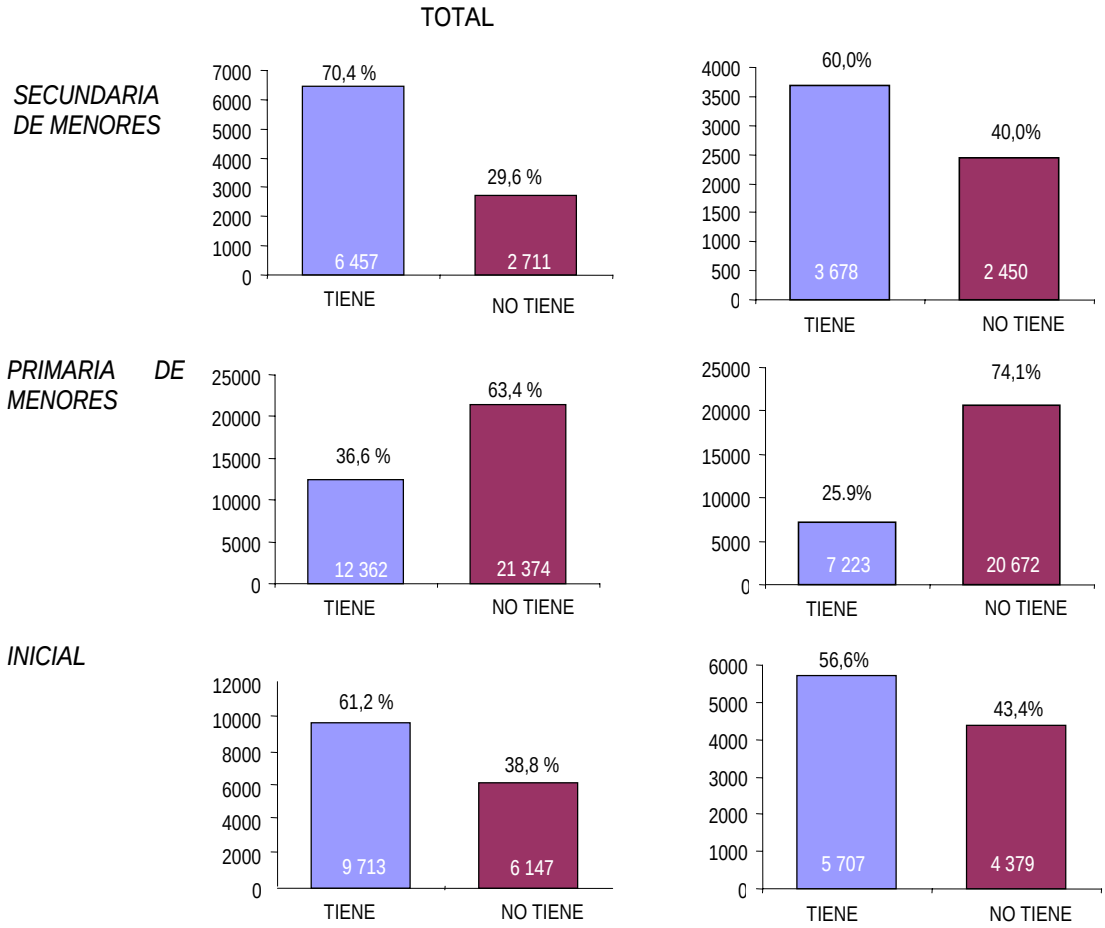
Gráfico 10. CENTROS EDUCATIVOS CON AGUA POTABLE, SEGÚN GESTIÓN



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

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

Gráfico 11. CENTROS EDUCATIVOS ENERGÍA ELÉCTRICA, SEGÚN GESTIÓN



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

10. GESTIÓN

Diagnóstico de la Gestión Sectorial

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

Actualmente, la gestión del servicio educativo es realizada por el Estado, a través del gobierno central, con la participación de las direcciones regionales cuyos directores a partir de este año, en algunos casos, serán designados a través de concurso público. El Ministerio de Educación de Educación es el principal órgano rector del sistema y actualmente norma y monitorea los 46 897 centros educativos públicos y 15 111 programas no escolarizados, atiende a 7 007 738 alumnos y mantiene una planilla de 290 824 docentes. [73]

A nivel regional y provincial, se han creado las Direcciones Regionales y las Unidades de Gestión Educativa que han reemplazado a las numerosas instancias intermedias que se encontraban superpuestas, lo cual ante la ausencia de funciones y roles claramente definidos, finalmente terminó generando una organización administrativa confusa e incoherente[74]. Estos órganos intermedios tradicionalmente no han contado

necesariamente con las capacidades técnicas y financieras suficientes para desarrollar la supervisión, monitoreo y asesoramiento a las escuelas y docentes.

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

Adicionalmente, no existe un adecuado sistema de supervisión y control de la gestión educativa, ni procedimientos claros que promuevan la rendición social de cuentas e incentiven los buenos rendimientos.[75] Tampoco hay claridad en los enfoques de participación de la comunidad. Así, los padres de familia, los gobiernos locales, las instituciones especializadas y la sociedad civil en general, permanecen ajenos a los procesos de diagnóstico, desinformados sobre la marcha de las políticas y sus resultados. Con relación a este último aspecto, no se cuenta con suficiente información pública sobre cuáles son las prioridades del sector, sus objetivos, metas, indicadores, resultados de aprendizaje, procesos educativos, niveles de inversión, etc., lo que dificulta que la comunidad ejerza algún control sobre los logros y fracasos[76].

En los últimos años se han efectuado algunas reformas orientadas principalmente a formalizar la participación de la sociedad civil, organizar a las instancias intermedias regionalizadas y fortalecer el proceso de descentralización. En ese sentido, a inicios del año 2002 se promulgó el DS Nº 015-2002-ED, mediante el cual se aprobó el nuevo reglamento de organización y funciones de las Direcciones Regionales de Educación y de las Unidades de Gestión Educativa (nuevos órganos intermedios del sistema, encargados de brindar soporte técnico, pedagógico, institucional y administrativo a centros y programas educativos).

Para fortalecer la escuela pública, se ha propuesto el Proyecto Educativo Institucional[77] (PEI) como principal herramienta de gestión de los centros educativos. Su función es articular el trabajo pedagógico e institucional con una efectiva participación de los actores educativos y la comunidad en general. Estos proyectos son aprobados por el Consejo Escolar y por la institución provincial del MED.

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

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

Sistema de Monitoreo y Evaluación

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

En el Perú, han habido algunos avances durante los últimos años, especialmente en relación con la medición de los rendimientos escolares. En ese sentido, la Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación ha realizado hasta la fecha tres evaluaciones nacionales (1996, 1998 y 2001), en las que se ha

medido el aprendizaje de los alumnos en las áreas de Matemática, Lenguaje, Ciencia y Ambiente, y Personal Social. Actualmente, las pruebas de rendimiento se establecen en función a la estructura curricular básica (primaria) y diseño curricular básico (secundaria), siguiendo el modelo de criterios. Adicionalmente se ha recogido información sobre algunos factores asociados a los resultados de aprendizaje de los alumnos, como las familias, los centros educativos y los docentes, que han ayudado a explicar mejores o peores rendimientos relativos. Finalmente, se ha participado en dos evaluaciones internacionales, que han permitido obtener información comparativa con relación a otros países de la región.

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

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

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

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

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

- Falta de continuidad en la gestión institucional. Si bien esta característica no es privativa del sector educación y más bien permea al conjunto del Estado, se debe señalar que la gestión en este sector no se ha constituido como "función pública", independiente de los gobiernos y de las circunstancias políticas en base a la consistencia y continuidad de las instituciones. Como consecuencia de ello, el sector no cuenta con un corpus de recursos humanos especializado en la gestión pública, y por el contrario existe una alta rotación del personal que permite que cada nueva gestión ministerial constituya un quiebre respecto a la anterior.
- Articulación lineal y compartimentalizada en el sistema de toma de decisiones y en la estructuración de funciones. El centro de decisiones del Sector está básicamente constituido en la sede. Existe una cadena de mando con niveles ascendentes de jerarquía que culminan en instancias finales de decisión y control concentradas en Lima. Los dos viceministerios de los que se componen el MED – gestión pedagógica e institucional- constituyen líneas paralelas de mando que se prolongan hasta los niveles de administración subcentral. Además, el mismo esquema caracteriza dentro de cada viceministerio la relación entre la instancia superior de mando y las direcciones u oficinas que lo integran. En este sentido, el sistema no requiere la coordinación, sea en el sentido de no haber canal institucional que lo establezca o más bien, en términos que la desincentiva. Además, coordinar

es un asunto más difícil , mientras más operativo sea el campo de acción de las dependencias, al carecer de capacidades de decisión.

- Mecanismos débiles de asignación, asunción y exigibilidad de responsabilidades. Al exhibir el MED básicamente un tipo de acción orientada a un control administrativo formalista, resulta poco claro determinar tanto la responsabilidad de una operación como si ella era adecuada, incorrecta o incluso antiética. Igualmente es poco viable poner en práctica las sanciones aún cuando existen. Adicionalmente, el MED cuenta con pocos canales de participación o reclamo por parte de la sociedad civil, por lo que tampoco hay desde ese ángulo, incentivos o facilidades para el señalamiento, asignación o sanciones respecto a las responsabilidades de las acciones del personal. La supervisión educativa ha colapsado junto con el modelo organizativo subyacente. Los órganos intermedios no cuentan con los equipos técnicos necesarios para promover la modernización iniciada desde la sede central, a través de una dinámica de innovación local.
- Soportes de gestión institucionalmente débiles. El MED no cuenta con toda la información que la gestión educativa demandaría y la mayor parte con la que cuenta es de carácter básicamente declarativo. Ello genera una distorsión en función de determinados intereses particulares de los declarantes y limita por lo tanto la base para realizar las labores de planificación estratégica adecuadamente. Asimismo, se puede señalar que el MED tampoco cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación integral que permita realizar un seguimiento de los procedimientos y la evaluación de los resultados de manera certera.
- En conclusión, el sistema requiere de una redefinición de responsabilidades que se base en los siguientes aspectos: i) La comprensión de que el aparato administrativo está al servicio de la escuela y no al revés, y ésta, a su vez, al logro de los procesos de aprendizaje de sus alumnos, ii) la aceptación de que la toma de decisiones debe realizarse lo más cercanamente posible a los que son beneficiados/afectados por ellas, y que, por lo tanto, los órganos intermedios deben cumplir un rol básicamente de acompañamiento y soporte pedagógico a los centros educativos, iii) la necesidad de implementar un sistema de rendición de cuentas, que repercuta en una mayor eficiencia en la asignación y gasto de los recursos disponibles, iv) el fortalecimiento de la figura del director de cada centro educativo como un líder administrativo y pedagógico con capacidad real para la toma de decisiones sobre los recursos del mismo, v) el fortalecimiento de los mecanismos que promuevan la participación organizada de la comunidad educativa y en particular de los padres de familia en la gestión del centro y, por lo tanto, en la vigilancia de la calidad educativa y vi) la institucionalización de mecanismos de control social “desde abajo”.

Por último, el diagnóstico del Sector no estaría completo si no se presenta la problemática por la que atraviesa cada uno de los ámbitos de competencia de los Organismos Públicos Descentralizados y Universidades pertenecientes al Sector. En este sentido, a continuación se detalla de manera resumida sus principales dificultades:

11. OTROS ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN EN EL SECTOR

A. UNIVERSIDADES

- La mayoría de las universidades no cuenta con los estándares mínimos de calidad que las acrediten como centros de formación profesional serios.
- Existe un desfase entre la oferta de las universidades, la demanda de los jóvenes y las necesidades del mercado; no existe una adecuación entre la oferta de las universidades y las necesidades de desarrollo nacional -las carreras que cuentan con mayor oferta, son principalmente aquellas denominadas “carreras tradicionales”, sobre las cuales ya existe la identificación de un superávit de profesionales, mientras que las carreras con menor oferta, son aquellas que precisamente serían las más requeridas en el mercado laboral.
- De otro lado, la escala de remuneraciones de los docentes de universidades públicas se encuentra bastante baja, tomando en consideración las remuneraciones de otros países e incluso si se compara con los estándares nacionales de otros profesionales del sector público.

Diagnóstico de la Educación Superior Universitaria

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

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

La demanda

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

Cuadro 39. DEMANDA POTENCIAL PARA LAS CARRERAS UNIVERSITARIAS 1996-2000

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

Fuente: ANR. Dirección de Estadística e Informática.

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

La oferta

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

En el cuadro siguiente, se observa la evolución en el número de universidades que se han creado, desde la década del 60, hasta el año 2000; así, se puede apreciar que el mayor número de universidades privadas (23 en total) se crea en la década de 1990, luego de aprobado el Decreto Legislativo Nº 882.

Cuadro 40. UNIVERSIDADES CREADAS POR DÉCADAS AL AÑO 2000

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

Fuente: ANR. Dirección de Estadística e Informática. 2000

Con la aprobación del Decreto Legislativo Nº 882 (noviembre de 1996), de promoción a la inversión privada en educación, se abrió la posibilidad legal de que existan universidades con fines de lucro, que pueden ser administradas por su promotor o fundador y que se rigen básicamente por las reglas de mercado.

Hasta antes del Decreto Legislativo Nº 882, se podía afirmar que habían dos tipos de gestión de las universidades: la pública y la privada; sin embargo, después de noviembre de 1996, se puede afirmar que existen tres tipos de universidades: la universidad pública y dentro de las universidades privadas, se subdivide en las universidades particulares y las universidades empresa. Esta última denominación de responde a que la organización de estas universidades no se centra en aspectos académicos, ni en el reconocimiento de la comunidad universitaria como una instancia de participación importante y válida en el desarrollo institucional, sino que se organiza alrededor de las leyes de oferta y demanda del mercado. En el siguiente cuadro se puede observar los diferentes tipos de universidades mencionados.

Cuadro 41. TIPO DE UNIVERSIDADES

Tipo de Universidades		Nº	%
Total		82	100
Universidades públicas		33	40
Universidades privadas	Universidades particulares	31	38
	Universidades empresa	18	22

Fuente: ANR. Dirección de Estadística e Informática

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

Cuadro 42. CARRERAS CON MAYOR OFERTA

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

Fuente: MED. Oficina de Coordinación Universitaria.

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

Cuadro 43. CARRERAS CON MENOR OFERTA

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

Fuente: MED. Oficina de Coordinación Universitaria.

Respecto al número de docentes con que cuenta el nivel de educación superior, tenemos que al año 1985, el total era de 20 197 docentes, de los cuales el 70% correspondían a universidades públicas; mientras que en el año 2000, de un total de 35 455 docentes, el 58% corresponde a universidades públicas. Es decir, comparando el número de docentes de universidades públicas y privadas, se observa una variación porcentual en detrimento del número de docentes para las universidades públicas en los últimos 15 años. Ver cuadro adjunto.

De otro lado, la escala de remuneraciones de los docentes de universidades públicas se encuentra bastante baja, tomando en consideración las remuneraciones de otros países e incluso si se compara con los estándares nacionales de otros profesionales del sector público. Así, un profesor principal con dedicación exclusiva a la universidad percibe un sueldo en soles de 1 760, equivalente a 503 dólares; mientras que un jefe de práctica recibe 953 soles, equivalente a 272 dólares.

Cuadro 44. PERSONAL DOCENTE 1985-2000

Años	Total	Pública	Privada
1985	20 197	13 969	6 228
1986	22 047	15 600	7 047
1987	23 772	16 530	7 242
1988	25 320	16 644	8 676
1989	25 305	17 197	8 108
1990	26 893	17 470	9 423
1991	27 916	19 424	8 492
1992	27 968	18 698	9 270
1993	27 930	18 473	9 457
1994	28 801	18 930	9 871
1995	29 440	19 337	10 103
1996	29 711	18 648	11 063
1997	30 749	19 033	11 716
1998	31 613	19 300	12 313
1999	33 348	19 311	14 037
2000*	35 455	20 531	14 924

Tasa Promedio de Crecimiento Anual: 3.62

* Cifra Estimada

Fuente: ANR. Dirección de Estadística e Informática.

El Gasto en educación superior

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

Cuadro 45. PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO NACIONAL DESTINADO A LA UNIVERSIDAD PÚBLICA
(millones de dólares)

Año	Presupuesto de la Universidad Pública	Presupuesto Nacional	Porcentaje
1997	263	9 078	2,90
1998	259	9 367	2,77
1999	255	9 109	2,80
2000	273	9 656	2,83
2001	272	10 203	2,67

Fuente: MEF - MED. Oficina de Coordinación Universitaria.

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

Cuadro 46. GASTO POR ALUMNO EN LA UNIVERSIDAD PÚBLICA

Año	Presupuesto de la Universidad Pública (millones de dólares)	Alumnos Matriculados en la Universidad Pública	Gasto Por Alumno (en dólares)
1996	269	249 578	1 077
1997	270	239 167	1 131
1998	273	231 060	1 179
1999	274	243 703	1 124
2000	276	254 714	1 084

*Datos estimados
Fuente: MEF - MED. Oficina de Coordinación Universitaria.

Se puede apreciar que el gasto anual por alumno durante el quinquenio 1996 - 2000 ha sido en promedio de 1 100 dólares, que se encuentra muy por debajo de los estándares para alcanzar un nivel óptimo de atención, si se compara con el promedio de otros países de la región.

B. CULTURA (Instituto Nacional de Cultura, Biblioteca Nacional)

El Perú ha mantenido un perfil cultural de progresivo alejamiento de la globalización del proceso contemporáneo, que se siente llegar de diversos lados como ajeno y exento de una identificación efectiva. Se tiene la imagen de que nuestros valores culturales pertenecen básicamente al pasado y que lo actual es producto de otras culturas, lo cual termina afectando la autoestima, provocando un progresivo deterioro de la identidad nacional.

El propósito del sub programa de Cultura plantea hacer de ésta un componente central de la política de desarrollo, con promoción de la creatividad y participación general en la actividad cultural, defendiendo, conservando, difundiendo e investigando el patrimonio arqueológico, artístico y documental bibliográfico, así como la industria cultural.

Diagnóstico

- Se carece de una identidad nacional sólida que reconozca las diferentes formas de expresión cultural, las conserve y valore.
- El INC tiene una gestión centralizada, asumiendo los órganos desconcentrados una función meramente ejecutora. No tienen poder de decisión, ni siquiera en los temas propios de su jurisdicción, salvo el que las leyes les confiere en la parte administrativa.
- La infraestructura, equipos y personal con el que se cuenta no son los más adecuados ni suficientes.
- Tanto el Instituto Nacional de Cultura como la Biblioteca Nacional, no cuentan con la capacidad financiera suficiente para poder preservar, conservar y rescatar el Patrimonio y Acervo Cultural de la Nación, así como el Patrimonio Cultural Documental Bibliográfico de la Nación.

a. El Instituto Nacional de Cultura - INC

El INC es el ente responsable de ejecutar la política del Estado en material cultural. Está conformado por la Orquesta Sinfónica Nacional, Ballet Nacional, Coro Nacional, Coro de Niños, Teatro Nacional, Escuela de Arte Dramático y la Escuela de Ballet. Administra 57 museos, actúa normativa y técnicamente sobre 108 museos de diferentes entidades del Estado, así como en 62 privados.

El conocimiento, preservación y difusión del patrimonio cultural, constituyen las funciones básicas del INC. A la fecha, varios lugares del Perú han sido declarados Patrimonio Cultural de la Humanidad, en reconocimiento a su autenticidad y significado, como: Machu Picchu, Chavín, Chan Chan, las Líneas de Nazca, los centros históricos de Lima, Cusco y Arequipa, que son motivo de orgullo por su riqueza y diversidad cultural única en su género.

Actualmente, se están llevando a cabo los Planes Maestros de Machu Picchu, de Chan Chan, de Nazca, del Centro Histórico de Lima y aún se encuentran pendientes los de Chavín, Kuelap, Pachacamac, Arequipa y Cusco.

Problemática

El INC cuenta con una infraestructura administrativa a nivel nacional, con 24 Sedes Departamentales de Cultura que albergan en total 62 locales, de los cuales 13 están en condición de saneados. Al 2002, trabajaban en las 24 sedes un total de 594 servidores de todas las categorías.

No obstante, esta distribución geográficamente descentralizada, las Direcciones Departamentales de Cultura son órganos desconcentrados que, por su función, ejecutan lo dispuesto por la Alta Dirección y no tienen poder de decisión, ni siquiera en los temas propios de su jurisdicción, salvo el que las leyes les confiere en la parte administrativa. Toda esta estructura sólo es operativa en consulta con la instancia central de Lima, presupuestal, técnica, administrativa y operacionalmente. Además, estas Direcciones se encuentran aisladas

de la colectividad, ocasionando en muchos casos que la información dirigida hacia la sede central para la toma de decisiones responda al criterio personal del director departamental.

Así, uno de los principales problemas por el que atraviesa hoy el INC es el de revertir el hecho de que se ha ido tornando en una institución de carácter burocrático y recargada de compromisos laborales no delimitados o formalizados, con poca capacidad de enfrentar los retos actuales, lo que se ha reflejado además en el aspecto financiero, con la mayor parte de sus órganos de operación colapsados. Esto requiere una reorganización de fondo, así como una adecuada gestión que ponga su actividad al conocimiento y servicio de la población.

Dicha situación desmotiva al personal y no permite contar con profesionales de mayor nivel académico, experiencia, capacidad gerencial, así como visión de futuro para dirigir las actividades de la Institución en sus diferentes niveles jerárquicos.

Las dificultades se ahondan puesto que el INC no cuenta con un registro nacional de patrimonio cultural, así como carecer de sistematización y actualización de inventario del mismo, problema que se asocia a la ausencia de red informática y equipo técnico que la utilice eficazmente.

Por otro lado, la disociación de los campos de la ciencia y tecnología con la cultura ilustra un contexto de desintegración entre sí, donde urge su vinculación, conformando una perspectiva de desarrollo más amplia. Así, se plantea la inserción de ciencia y cultura dentro de un mismo proyecto de política cultural.

Finalmente, el INC enfrenta el reto de que en el Perú no ha existido una política que se nutra de la diversidad regional para un proyecto de desarrollo nacional integrado, lo cual cobra mayor trascendencia dado el proceso actual de descentralización nacional.

b. Biblioteca Nacional del Perú – BNP

La Biblioteca Nacional es el ente que alberga la mayor producción bibliográfica y documental del país. Como tal, ha iniciado las acciones necesarias para determinar la magnitud, calidad y estado del material considerado Patrimonio Cultural Documental Bibliográfico de la Nación para, a partir de ello, establecer las medidas pertinentes para su conservación, preservación y difusión.

Como soporte fundamental a su labor, la Biblioteca ha iniciado la articulación del Sistema Nacional de Bibliotecas con la finalidad de consolidar su rol de ente rector a través del cual se impartan las políticas, estrategias y normas a nivel nacional sobre aspectos de organización, manejo, dirección y gestión de centros bibliográficos. En el interior del país, las redes de bibliotecas existentes han resultado insuficientes para satisfacer la demanda de información y las expectativas de los usuarios.

Se ha avanzado en la organización y ejecución del Proyecto de Catalogación Retrospectiva, el cual consiste en incorporar a una base de datos automatizada, el Catálogo Manual de fichas de papel de los años 1943-1993 para brindar al público usuario (investigadores, estudiantes y público en general), información referente a la colección peruana que registra y conserva la Biblioteca.

Actualmente se cuenta con documentos de gestión administrativa interna aprobados: Reglamento de Organización y Funciones, Cuadro para Asignación de Personal, Texto Único de Procedimientos Administrativos, Presupuesto Institucional 2003; todos los cuales han sido elaborados en forma participativa con las Unidades Orgánicas de la institución. Asimismo, se ha preparado el Manual de Organización y Funciones (MOF), al alcance de todos los trabajadores de la Biblioteca Nacional, cuyo propósito es contar con un mayor conocimiento de las funciones de la institución, para un mejor desenvolvimiento e identificación de las actividades.

En cuanto a infraestructura, la Biblioteca se ha equipado con nueva tecnología que incorpora procesos de digitalización de documentos impresos, fotográficos y musicales, así como lo concerniente a restauración de documentos, trascripción musical y paleográfica.

Problemática

El déficit de servicios bibliotecarios en Lima ha obligado a la BNP a asumir, además de sus funciones propias, la de biblioteca pública de educación superior y escolar.

En cuanto a su financiamiento, las partidas presupuestales asignadas por el Tesoro Público han resultado insuficientes para emprender un programa intensivo de preservación, conservación y rescate del Patrimonio Cultural Documental Bibliográfico de la Nación, la implementación de nuevas herramientas tecnológicas de la información y la modernización de los servicios bibliotecarios.

De otro lado, el actual local de la BNP no es apto para resguardar la integridad física de dicho patrimonio; de ahí que se haya logrado conseguir los recursos fiscales para continuar la construcción de su nueva sede, paralizada durante algunos años.

En general, las colecciones bibliográficas de la BNP están desactualizadas y no satisfacen las expectativas de los usuarios. Por esta razón, se ha conseguido dinero del Tesoro Público, para iniciar la compra de libros; no obstante resulta insuficiente para incrementar y actualizar los fondos bibliográficos. Además, el incumplimiento de la Ley de Depósito Legal y el registro del ISBN tampoco ha contribuido a aminorar dicho problema.

C. Deporte

El ámbito deportivo correspondiente al Sector Educación se encarga de formular y proponer la política deportiva y de recreación mediante la promoción, regulación, coordinación y supervisión de la actividad deportiva en todas sus disciplinas en el ámbito nacional.

a. Instituto Peruano del Deporte - IPD

De acuerdo a la Ley Nº 28036 de Promoción y Desarrollo del Deporte se constituye como Organismo Público Descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM.

El Instituto Peruano del Deporte es, según la Ley General del Deporte, el ente rector del Sistema Deportivo Nacional, encargado de promover, regular, coordinar y supervisar la actividad deportiva y recreativa en el país, liderando el desarrollo del deporte profesional y amateur, así como el de la población en general.

La cobertura actual de los programas y actividades que desarrolla el IPD es aproximadamente el 14% de la población total. A través de la Gerencia Nacional de Recreación y Promoción Deportiva se desarrollan acciones dirigidas a la masificación de la práctica deportiva y la recreación en la población a nivel nacional. El sector priorizado son niños y adolescentes cuyas edades fluctúan entre los 5 y 19 años, lo que representa el 32,2% de la población total, para los que se aplican programas de verano y de invierno en el ámbito escolar y universitario, así como de talentos deportivos. La cobertura actual alcanza a 2 700 000 participantes, siendo los Juegos Nacionales Deportivos Escolares la actividad que congrega la mayor parte de ellos. También se desarrollan programas dirigidos al Adulto Mayor, discapacitados y los trabajadores.

Por su parte, la Gerencia Nacional de Deporte Afiliado tiene como objetivo mejorar el nivel competitivo de los deportistas peruanos en los certámenes internacionales. Para ello se viene apoyando el fortalecimiento de la capacidad operativa de las Federaciones Deportivas, brindando a los deportistas de alto nivel, apoyo integral en su preparación y participación en eventos internacionales, así como capacitación a los técnicos nacionales. Es de destacar la promoción que se está dando a deportistas con proyección a participar en las Olimpiadas del 2004 a través del aporte de empresas privadas.

De otro lado, se ha mejorado la capacidad de negociación para la venta de los espacios publicitarios de la Institución y se cuenta con una página web que es diariamente actualizada para comunicar las actividades que se desarrollan en el sistema deportivo nacional.

Problemática

Los recursos presupuestales que son asignados al IPD no son suficientes, habiéndose reducido en los últimos tres años en 13,1% respecto a lo asignado en el año 2000. Sin embargo, los ingresos provenientes de la Ley de Casinos y Tragamonedas se han incrementado en el año 2002 con lo cual se ha podido dar mayor apoyo a los deportistas de alto nivel.

En el año 2002 se han realizado estudios y obras para ampliar, mejorar, rehabilitar y modernizar la infraestructura deportiva existente con el aporte económico de instituciones públicas y privadas captado a través de las alianzas estratégicas. Sin embargo, existe el inconveniente que la mayor parte de propiedades del IPD no se encuentran legalmente saneadas y no se cuenta con los recursos económicos para realizar el trámite.

Esta carencia de recursos conlleva a que sea difícil cubrir la población objetivo, teniendo en muchos casos profesores y entrenadores poco competentes, así como proyectos poco integrados; a lo que se suma una asignación presupuestal inoportuna y rendición de cuentas deficiente.

La actividad deportiva en nuestro país está diseñada de modo tal que sólo acceden a ella aquellos que tienen una oportunidad directa, pero una gran cantidad de jóvenes peruanos que cuentan con capacidades pasan desapercibidos.

Quizás, uno de los problemas principales que afecta el desarrollo del deporte en el Perú es que aún se sigue improvisando y, por tanto, se adolece de un sistema para detectar talentos y conducir los procesos, lo que se refleja además en la pérdida de referentes y paradigmas deportivos.

D. CIENCIA Y TECNOLOGÍA (Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo, Instituto Geofísico del Perú. Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología,)

Los programas de ciencia y tecnología en el Sector se distribuyen en cuatro instituciones: CONCYTEC, INABEC, IIAP e IGP. Éstas tienen actividades específicas, pero con un fin común, que es contribuir al desarrollo de la ciencia y tecnología en el país. Sus funciones son:

- Captación, difusión y otorgamiento de becas nacionales y canalización de becas internacionales, así como conceder créditos educativos (INABEC)
- Realización de actividades y acciones destinadas al desarrollo de la investigación científica y tecnológica en las áreas de la geofísica, en concordancia con la política educativa del Sector (IGP)

Diagnóstico

- Los recursos destinados a la investigación científica y tecnológica son insuficientes. Los esfuerzos en investigación son aislados y dispersos, generándose duplicidad y mal uso de los recursos. Se cuenta con un número insuficiente de investigadores y profesores universitarios con la formación y grados académicos adecuados y un reducido número de patentes por inventos registrados anualmente. Se requiere de una mayor comunicación entre la investigación y las actividades sociales y productivas. Faltan proyectos viables de innovación y desarrollo tecnológico y un banco de datos.
- El fondo de financiamiento tiene carácter rotatorio y debe mantenerse disponible para atender a nuevos usuarios; sin embargo, aún se adolece del problema de retorno, a pesar de la baja tasa de interés

preferencial (12% anual), trayendo consigo en muchos casos, el uso de la vía coactiva para la recuperación correspondiente.

- La organización y sistematización de la información no es suficiente. Persiste una gestión centralizada. El conocimiento de las necesidades de cada región aún es insuficiente. Se requiere de una mayor participación de base y rescatar sus conocimientos tradicionales.
- El principal problema que atraviesa el IGP es la insuficiencia de recursos económicos. Por ello, cuenta con una red sismológica y acelerográfica limitada, que no logra cubrir la totalidad del territorio peruano. Adicionalmente, requiere recursos humanos de alto nivel.

a. Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo - INABEC

El INABEC es el ente oficial encargado de canalizar y otorgar becas nacionales e internacionales y crédito educativo a estudiantes de escasos recursos económicos en los diferentes niveles educativos, así como a egresados y profesionales, con la finalidad de mejorar la calidad de vida en los ámbitos social, científico, tecnológico y cultural , con miras a un desarrollo nacional sostenido.

La población objetivo del INABEC está estimada al 2002 en aproximadamente en 8,7 millones, de los cuales el 13,5% (1,17 millones) corresponde a estudiantes de los niveles de educación superior no universitaria, educación ocupacional, educación universitaria y educación especial.

De otro lado, de aquellos que egresan anualmente (cerca de 300 000), aproximadamente sólo la quinta parte sigue estudios superiores y el resto es demandante de puestos de trabajo que el mercado laboral no puede asimilar, debido a que carecen de capacitación técnica y básica; incluso, varios de los que deciden seguir estudios superiores en la universidad, deben desertar por falta de recursos. En el caso de los estudiantes no universitarios (359 783 estudiantes), en promedio 20% deserta por tener que trabajar o por la escasez de recursos económicos familiares.

Otra población potencialmente demandante del INABEC son los docentes. De los casi 400 mil docentes que constituyen el Magisterio Nacional, aproximadamente el 70% trabaja en el sector estatal y, de éstos, más del 32% carece de título profesional. Ellos, junto con 45 000 trabajadores administrativos del Sector Educación, constituyen una población que demanda en forma creciente y permanente los servicios del INABEC.

En este contexto, frente a otras alternativas educativas y financieras, el INABEC se presenta como una opción real en servicios de becas y crédito educativo. Para ello se cuenta con la asignación económica del Tesoro Público y con los recursos directamente recaudados, provenientes de la amortización de capital, multas y sanciones, que se aplican a los préstamos concedidos, los cuales capitalizan el fondo rotatorio.

El crédito educativo, como alternativa de solución a la falta de recursos para la formación profesional en el lapso 1991-2002, ha posibilitado que el INABEC favorezca a un total de 49 754 personas, ayudándolos a financiar sus estudios superiores por un monto global de 66 058 908 nuevos soles corrientes.

Problemática

El fondo de financiamiento tiene carácter rotatorio y debe mantenerse disponible para atender a nuevos usuarios; sin embargo, aún se adolece del problema de retorno, a pesar de la baja tasa de interés preferencial (12% anual), trayendo consigo en muchos casos, el uso de la vía coactiva para la recuperación correspondiente.

b. Instituto Geofísico del Perú - IGP

El IGP es el ente dedicado a la investigación en el área de sismología, geodésica, magnética y gravimetría, almacenando la información en bases de datos específicas y una general, denominada GEODATA. Desarrolla su labor científica en centros de investigación como la CNDG de sismología, el Centro de Predicción del Tiempo y Clima, el Observatorio de Huancayo y la Estación Telemétrica de Ancón.

Problemática

La institución atraviesa por una situación seria de limitación de recursos, aun cuando ésta se compensa en cierta medida con servicios y convenios de investigación con entidades nacionales y extranjeras. Asimismo, esta limitación de recursos le impide la contratación de personal nuevo y con conocimientos actualizados, lo que perjudica el desarrollo del quehacer científico institucional. Esta situación hace del IGP un lugar poco atractivo para la captación de investigadores de alto nivel, en desmedro del progreso científico.

c. Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana - IIAP

El IIAP es un organismo autónomo de derecho público interno con jurisdicción en el ámbito geográfico de la cuenca amazónica del Perú, cubriendo una extensión de alrededor de 760 000 km^2, es decir 60% del territorio nacional. Cuenta con centros especializados de investigación en Loreto, Ucayali, San Martín, Madre de Dios y Huánuco.

Entre las labores que realiza el IIAP se encuentran diversas modalidades de estudios, tales como los de inventario y evaluación de recursos naturales, de zonificación ecológica y económica, de evaluación de impacto ambiental, estudios socioeconómicos de la población amazónica, estudios de preinversión, de desarrollo tecnológico, capacitación y transferencia tecnológica, turismo científico y ecológico, documentación, así como servicios de información geográfica y de análisis de información satelital.

El IIAP ha experimentado en los últimos años una mejora en aspectos cruciales para su desarrollo como institución, tanto en lo referente a su quehacer científico como a asuntos de gestión; así, existe un crecimiento en el orden científico; incremento sustancial en la transferencia y uso de tecnología de punta, así como en la transmisión de conocimientos ; aumento en la cantidad de publicaciones científicas en revistas internacionales; mayor liderazgo en asuntos amazónicos a nivel nacional e internacional; simplificación burocrática, por ende viabilidad y multiplicación de resultados; política de sueldos por desempeño; participación interdisciplinaria; así como solvencia y seriedad técnica en el ámbito gubernamental.

El IIAP actúa a tres niveles: a) a nivel local para servir al poblador con nuevos y más eficientes y sostenibles sistemas de producción, b) a nivel nacional para contribuir a una visión de país de las aspiraciones, problemas y oportunidades de desarrollo de la Amazonía, en tanto que c) a nivel internacional, contribuyendo a una más realista y certera posición de la Amazonía Peruana ante el mundo, así como participando en redes internacionales y logrando el apoyo externo para ampliar sus propias capacidades.

Problemática

Los programas de investigación requieren ser actualizados en su dimensión científica y en su ubicación en los distintos contextos de la macro región amazónica, pues existen vacíos en lo sociocultural y antropológico al interior de los mismos. En este sentido, resulta pertinente poner más énfasis en las necesidades reales y sentidas, impulsar el desarrollo de los programas desde la participación de base, así como rescatar los conocimientos tradicionales relacionados con cada proyecto. En la misma intencionalidad, resulta fundamental entonces fortalecer la descentralización institucional y los sistemas de organización, realizando diagnósticos de cada sede regional para así conocer sus necesidades y elaborar planes estratégicos.

Otro de los problemas que afronta el IIAP es que la organicidad y sistematización de la información científica existente no es sólida, por lo que urge impulsar ello.

d. Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología - CONCYTEC

CONCYTEC según la Ley Nº 28303 promulgada el 30 de junio de 2004, Ley Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, es un Organismo Público Descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM. Es el órgano rector del Sistema, encargado de dirigir, fomentar, coordinar, supervisar y evaluar las acciones del Estado en el ámbito de la ciencia, tecnología e innovación tecnológica.

La utilización del Plan Operativo Institucional 2001 como instrumento de gestión, permitió al CONCYTEC generar importantes cambios a la fecha, tales como: gran capacidad de convocatoria e interacción con los agentes del desarrollo, personal contratado de acuerdo a normas y en lo estrictamente necesario; equipamiento informático en proceso de implementación, actualización continua de indicadores de ciencia, tecnología e innovación tecnológica, incremento del 50% de recursos para subvenciones de becas de post grado en universidades peruanas, manejo racional y priorizado de recursos asignados a la institución.

Problemática

Los problemas que frustran el apoyo al estudio y aplicación de la ciencia y tecnología en el Perú son de carácter histórico y coyuntural; así, el país tiene una insuficiente generación de conocimiento y de los recursos para desarrollarlo, fruto de los bajos niveles de inversión en investigación y desarrollo. Los recursos destinados a la inversión en investigación científica y desarrollo experimental son exiguos (el Perú invierte apenas 0,11% de su PBI en investigación científica, siendo el más bajo de América Latina, cuyo promedio es de 0,7%). Estos recursos no sólo están estancados sino que disminuyen en valores per cápita. La inversión pública anual en estos rubros es sólo de 2,14 dólares por habitante y los recursos dirigidos a ello –dispersos e incongruentes- no guardan relación con el considerable esfuerzo nacional destinado al conjunto de las actividades de ciencia y tecnología, esfuerzo además que no se traduce en mejoras del potencial científico y tecnológico del país.

La investigación en ciencia y tecnología está marcada por un conjunto de esfuerzos aislados y dispersos que, lejos de complementarse en el logro de aportes significativos y de calidad, termina generando duplicidad y mal uso de los recursos. Esta situación también provoca que haya un número reducido de investigadores y profesores universitarios con la formación y grados académicos adecuados y un reducido número de patentes por inventos registrados anualmente. En realidad, existe un importante número de graduados; sin embargo, no se ha fomentado en ellos la investigación y en algunos casos, la capacidad de generación de nuevos conocimientos es muy limitada, lo que conlleva a que buena parte de las patentes provengan de inventores no académicos.

Uno de los factores que explica en gran medida el escaso desarrollo de la ciencia y tecnología en el país, es que existe muy poca comunicación entre la investigación y las actividades sociales y productivas, fruto –entre otras – de la ausencia de una percepción generalizada de la importancia de la ciencia y la tecnología. Además, no existe un marco legal que defina las reglas de desempeño de los diferentes agentes del desarrollo de la ciencia y tecnología y la legislación vigente no desarrolla coherentemente ninguna de las disposiciones constitucionales.

Las dificultades coyunturales del CONCYTEC, explicadas en gran parte por el contexto histórico mencionado, se pueden resumir en los siguientes aspectos: ausencia de plan estratégico de largo plazo para el desarrollo de la ciencia y tecnología; falta de implementación del Fondo de Ciencia y Tecnología FONDECYT; falta de proyectos viables de innovación y desarrollo tecnológico; limitada asignación presupuestal; limitada suscripción de convenios de cooperación técnica, científica y financiera; sobredimensionamiento en el cuadro de personal de la institución; manejo inadecuado de becas internacionales, sin transparencia e ineficaz difusión; falta de un banco de datos; morosidad en la cobranza de créditos otorgados y; situación crítica de edificaciones e instalaciones del local institucional, que ocupa un terreno cedido en uso.

Notas

[1] Ministerio de Educación - Comisión Técnica de Educación Inicial. *Balance Estadístico de la Educación Inicial en el Perú en los Inicios del Nuevo Siglo.* Lima, Agosto 2002.
[2] Edades normativas correspondientes al nivel primario.
[3] Al respecto, ver Miranda, Liliana. "*Estructura y Dinámica de la Matrícula...*" En: MED 2002b.
[4] De acuerdo al Censo de Población y Vivienda de 1993, en el Perú existían 84 046 centros poblados, de los cuales 55 mil tenían menos de 100 habitantes (MED, 2001)
[5] Aproximadamente el 90% de los centros educativos rurales de educación primaria son unidocentes o multigrado.
[6] Al respecto, ver World Bank (1999)
[7] Actualmente el 45,4% de los niños de 5 años está adelantado, es decir, a pesar de que por su edad no deberían estar asistiendo a primer grado, lo hacen.
[8] Debe considerarse que la reducida tasa de repetición que presenta el primer grado tiene que ver con la disposición que estableció en 1996 la "promoción automática" del primer al segundo grado de primaria. Tal decisión implicó la caída de la tasa de repetición que en 1993 era de 23,9%. Cabe señalar que si bien dicha medida se adoptó, entre otras cosas, para mejorar las tasas de promoción y retención, el impacto de esta medida no ha sido evaluada hasta el momento.
[9] Es interesante observar que no hay diferencias significativas por sexo. Así, la desaprobación para los hombres es de 8,3% respecto de 7,9% para las mujeres.
[10] Según el Censo de Talla Edad de 1999 aplicado a niños entre los 6 y 9 años, el 27,9% de los mismos presentaban desnutrición crónica, es decir poco más que uno de cada cuatro. Estos niveles no son homogéneos, los niños de áreas urbanas presentan retardo en el crecimiento en una proporción mucho menor que los de áreas rurales; así como los que estudian en centros educativos de gestión no estatal lo hacen frente a los que estudian en centros educativos gestionados por el Estado (MED 2000).
[11] No obstante, esta consideración no niega el hecho que la repetición también se deba a la calidad inadecuada del servicio educativo, particularmente, docentes poco capacitados, metodologías inapropiadas de enseñanza / aprendizaje, falta de material educativo y el escaso tiempo dedicado al aprendizaje. Sobre este último factor el problema se presenta de manera más aguda en las áreas rurales. Así, en 1996, en la investigación: La Escuela Rural. Modalidades y prioridades de intervención, se constató que en las escuelas multigrado el número real de horas recibidas por los estudiantes no alcanzaba ni el 30% de lo establecido, mientras en áreas urbanas fluctuaba entre el 50% y 70%.
[12] Uno de los factores que podría estar influyendo en la deserción de la población de 6 a 11 años es la participación de dicha cohorte en la fuerza laboral. Así, la tasa de participación de la fuerza laboral de la población de 6 a11 años es de 19, 3%, tasa que se desagrega en 5,4% y 37,4% para el área urbana y rural respectivamente.
[13] Como ya ha sido mencionado en el diagnóstico general, el Índice Global de Escolarización (IGE) es una suerte de medida resumen del éxito global del sistema ya que expresa la probabilidad real que tuvo una cohorte determinada de ingresar oportunamente al sistema educativo y mantenerse en él continuamente y sin atrasarse, es decir, da información sobre dos objetivos claves del sistema: el ingreso oportuno y el éxito escolar. Al respecto, ver: MED 2002b (p. 11-26).
[14] Al respecto ver: Guadalupe, César, *Brechas de género en la educación peruana actual*, Lima, MED 2002b
[15] Esta parte del texto se basa en el documento MED 2002a.
[16] Cabe indicar que de las líneas de acción mencionadas, que se iniciaron en 1996 a través del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECEP) que fue financiado por un préstamo del Banco Mundial, la dotación de materiales educativos y la capacitación docente continúan realizándose con fondos de tesoro público.
[17] Edades normativas correspondientes al nivel secundario.
[18] Frente a los 33 462 centros educativos del nivel primario.
[19] En efecto, la extraedad o el atraso que tiene un estudiante a lo largo del ciclo escolar sólo puede mantenerse o aumentar, pero de ninguna manera disminuir. Al respecto ver "Cobertura y Escolarización" en MED 2002b.
[20] Unidad de Formación Profesional Técnica – MED.
[21] Es preciso señalar que los CEO no poseen nivel de Instituto Superior Tecnológico, pero capacitan en ocupaciones concretas. Su enseñanza es de tipo modular, por lo cual el alumno cuenta con la ventaja de estudiar un módulo que dura de 3 a 6 meses y complementar sus conocimientos con otro módulo para ir logrando, poco a poco, mayor capacitación laboral.
[22] Ministerio de Educación – Unidad de Estadística Educativa. Censo Nacional de Educación Técnica y Pedagógica 1997.
[23] Convenio firmado el 23 de junio de 1999 entre el Ministerio de Educación del Perú (MED) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).
[24] Guadalupe, Cesar, "La Educación Peruana a Inicios del Nuevo Siglo". Programa Especial Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana- Ministerio de Educación, Documento de Trabajo No. 12, febrero del 2002.
[25] Nancy Cieza, Yesenia Puga, Ursula Sánchez. *Diagnóstico de la Educación en el Perú.* Presidencia del Consejo de Ministros – PCM. 2002
[26] Nancy Cieza, Yesenia Puga, Ursula Sánchez. *Diagnóstico de la Educación en el Perú.* Presidencia del Consejo de Ministros – PCM. 2002
[27] Publicado en la página web del Ministerio de Educación: www.minedu.gob.pe
[28] Este texto se basa en el documento MED 2003.
[29] Cabe señalar que a pesar de los cuestionamientos válidos que se hacen a la definición binaria de área de residencia, la información de este documento ha sido elaborada básicamente aplicando dicho concepto. Al respecto ver: MED 2003, p 24 –25.
[30] De acuerdo a información del censo de población de 1961, en aquel entonces 52,6% residía en las áreas rurales.
[31] Se ha estimado que la tasa de fecundidad global alrededor del 2000 es de 4,6 en el ámbito rural frente a un 2,1 del mundo urbano. Ver INEI (2001).
[32] Instituto Cuánto: Anuario Estadístico. Perú en números 2001, 2001. pp. 232, 249
[33] La información correspondiente a analfabetismo se podrá apreciar en el diagnóstico correspondiente al mismo.

[34] El clima educacional alude a los factores que inciden en la calidad de la educación y en la cantidad de los años de estudio que se logra acumular, incluyendo "la disponibilidad de recursos económicos y de infraestructura material, el apoyo recibido, el aprestamiento escolar y la valoración que se le otorga a la educación como tal y como medio de capacitación". CEPAL (1997) p. 71.
[35] Ibid. p. 68-70.
[36] Según el Censo Nacional de 1993, la tasa de analfabetismo era de 12,8%, con lo cual evidentemente, en términos absolutos la población analfabeta se ha incrementado.
[37] El 2% de los productores rurales no especifica. Informe Nacional sobre la Seguridad Alimentaria en el Perú. Documento de Trabajo. Mayo 2002.
[38] INEI. ENAHO IV 2001.
[39] Informe Nacional sobre la Seguridad Alimentaria. Documento de trabajo. Ministerio de Agricultura, 2002, p. 16
[40] Es importante mencionar, sin embargo, que la incidencia de la desnutrición ha ido disminuyendo en la década de los años noventa pero, la brecha entre áreas se ha mantenido en niveles significativos. Ver Instituto Cuánto: Perú en Números 2001.
[41] En los siguientes acápites sólo se mencionará algunos aspectos que prefiguren la situación de la educación básica en el área rural, en tanto en los diagnósticos correspondientes a cada uno de los niveles de educación básica, se ha presentando la información correspondiente a la misma.
[42] Por ejemplo, en un estudio relativamente reciente en el Perú (en 'Abriendo Puertas para la Educación de las Niñas Rurales. Punkukunata Kichaspa' (2002)), que sistematiza un programa promovido por el MED, UNICEF y USAID, se reporta efectos positivos de la intervención temprana. Los resultados de una prueba de desarrollo psicomotor indican que los niños en Educación Inicial obtuvieron mejores resultados en el sub-test de lenguaje, eran más sociables y tenían mayor fluidez en la conversación, respecto a los niños de la muestra que no asistían a ningún programa. La fuente es la línea de base del programa (1999), y la muestra incluye zonas de sierra y selva.
[43] Ministerio de Educación – Dirección Nacional de Educación de Adultos
[44] Ministerio de Educación – Unidad de Estadística e Informática Educativa
[45] Ministerio de Educación – Dirección Nacional de Adultos
[46] Ministerio de Educación – Dirección Nacional de Adultos
[47] El número de matriculados descendió de 79 437 a 40 982 en el nivel primario y de 205 254 a 173 444 en secundaria para el período 1990 - 2001
[48] Es necesario considerar que dada la naturaleza de las encuestas, que se basan en la declaración de cada persona de considerarse o no alfabeta, no se puede saber sobre la calidad de la alfabetización, ni el nivel o habilidades de lecto escritura, por lo que las tasas reales pueden resultar más alarmantes de lo que aparecen.
[49] Ministerio de Educación, *Plan Maestro de Alfabetización 2002-2012*, Lima, Octubre del 2002, p. 6.
[50] Centro Ann Sullivan del Perú – CASP: Un nuevo milenio para revitalizar la Educación Especial en el Perú: Calidad de Educación Especial en el Perú. Febrero de 2003. Ministerio de Educación.
[51] http://www.erac.care.org/Trabajo%20Infantil.htm
[52] Chiroque, Sigfredo, *Perú 1995-2010, Crecimiento cuantitativo de maestros y alumnos*, Lima Instituto de Pedagogía Popular, 1996
[53] *Estudio de Prefactibilidad del Proyecto en Áreas Rurales*. Ministerio de Educación. 2003.
[54] Queda por evaluar si realmente son comparables los promedios de diferentes especialidades y/o regiones (la base en algunos distritos podría ser muy pequeño). Por otro lado, no se trata de una evaluación de todos los docentes, sino de los candidatos a plazas, que pueden no estar en ejercicio desde hace algunos años y, por consiguiente, relativamente "desentrenados". Tomado del *Estudio de Prefactibilidad del Proyecto en Áreas Rurales*. Ministerio de Educación. 2003.
[55] Cabe anotar que el criterio de calificación de las pruebas fue modificado, al aplicarse una curva de ajuste mediante la cual se pudiera nombrar a un número más elevado de maestros que aquél cuyos puntajes los harían merecedores de acuerdo al criterio de calificación original; según se manifestó posteriormente a la prensa, y en lo que tuvieron un peso consideraciones políticas. Tomado del *Estudio de Prefactibilidad del Proyecto en Áreas Rurales*. Ministerio de Educación. 2003.
[56] *Estudio de Prefactibilidad del Proyecto en Áreas Rurales*. Ministerio de Educación. 2003.
[57] Rivero, José, *Estudio sobre revalorización de la carrera magisterial en el Perú*, Parte I, Perú, 2002.Tomado de Instituto APOYO, *Estudio sobre oferta y demanda de formación docente y costo efectividad*, Informe final, Lima 2000, p. 16.
[58] *Ibíd*. p. 16.
[59] Escobar, Nery, *Un proyecto de formación docente hecho al andar*, Lima, Junio 2002. p.4. Tomado del informe preparado por GRADE sobre los problemas, perspectivas y requerimientos de la formación magisterial en el Perú.
[60] Un estudio realizado en 17 países de América Latina y el Caribe menciona que la subvaloración de la profesión docente influye para que los estudiantes de esta carrera sean "los alumnos más pobres, menos motivados y con menor capital simbólico" (Messina 1995).
[61] Instituto Apoyo, "Oferta y Demanda de Formación Docente en el Perú". Lima, 1999. En un Documento de María Amelia Palacios y Manuel Paiba: "Consideraciones para una política de Desarrollo Magisterial" se menciona una tesis sobre postulantes a un ISP de la sierra central en la que se relata cómo las autoridades decidieron admitir a candidatos con notas desaprobatorias para cubrir las vacantes, puesto que sólo el 2.1 por ciento había aprobado el examen de ingreso (Zúñiga 1988). Asimismo, se menciona que directores de centros de formación magisterial reconocen que los requisitos de admisión son menos exigentes hoy que hace 10 años (Arregui et. al. 1996).
[62] Brophy , Jere E. Y Thomas L Good, Teacher Behavior and Student Achievement" en Handbook of Research of Teaching. NY,1986.
[63] Ministerio de Educación. "La escuela rural: modalidades y prioridades en intervención". 2001.
[64] Ministerio de Educación. "La escuela rural: modalidades y prioridades en intervención". 2001.
[65] Rivero, José, *Estudio sobre revalorización de la carrera magisterial en el Perú*, Parte I, Perú, 2002. p. 16
[66] Ibíd. p.17

[67] "Muchas veces los principales motivos que aseguran la permanencia de los docentes en sus cargos no es precisamente la vocación o dedicación docente, sino más bien la estabilidad laboral irrestricta y los extensos períodos de vacaciones y los horarios de trabajo reducidos", de José Rivero p17.
[68] En las zonas urbanas el 57% de docentes se ve en la necesidad de buscar un segundo empleo.
[69] Bello E, Manuel, *Propuestas para el mejoramiento de la educación básica pública en el período 2001-2006, Carta de navegación*, Lima, Perú, 2001, disponible en la página web: www.cartadenavegacion.com
[70] Instituto Apoyo. "Plan de Implementación de un Programa de Incentivos para Docentes de Zonas Rurales y de Condiciones Especiales", Lima, 2001.
[71] Instituto Apoyo, "Alternativas para Mejorar el Sistema de Bonificaciones a Plazas Docentes de Zonas Rurales y Otras Condiciones Especiales", Lima, 2000.
[72] El convenio con el Banco Mundial terminó en junio del 2001, encontrándose en la actualidad en la etapa de sostenibilidad.
[73] Ministerio de Educación-Unidad de Estadística Educativa. Estadísticas Básicas 2002
[74] Se han creado hasta 6 tipos diferentes de estructuras intermedias: Consejos Transitorios de Administración Regional, Direcciones de Educación de Lima y Callao, Direcciones Regionales de Educación, Subdirecciones Regionales de Educación, Unidades de Servicios Educativos y Áreas de Desarrollo Educativo.
[75] Bello E, Manuel, *Op.cit.* p. 41
[76] *Ibid.* p. 8
[77] Ex Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI)