

**PLAN ESTRATÉGICO SECTORIAL MULTIANUAL
REFORMULADO**

2004-2006

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Julio de 2005

ÍNDICE

	<u>PÁG.</u>
PRESENTACIÓN	3
A. ROL ESTRATÉGICO DE LA EDUCACIÓN	3
B. ÁMBITO DEL SECTOR EDUCACIÓN	4
C. NORMATIVIDAD	6
PARTE I DIAGNÓSTICO GENERAL	8
A. EL CONTEXTO NACIONAL Y SECTORIAL	8
B. GOBIERNO Y FINANCIAMIENTO SECTORIAL	14
C. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN EDUCATIVA	22
I) CALIDAD	22
II) EQUIDAD.	25
III) DOCENTES	30
IV) GESTIÓN DE SERVICIOS	31
V) OTRAS ENTIDADES DEL SECTOR	32
PARTE II MARCO ESTRATÉGICO. LINEAMIENTOS, OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS SECTORIALES	34
A. VISIÓN Y MISIÓN DEL SECTOR	34
B. LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS Y OBJETIVOS DE MEDIANO PLAZO	34
C. ESTRATEGIAS SECTORIALES	36
PARTE III PROGRAMAS DEL SECTOR EDUCACIÓN	39
1. EDUCACIÓN INICIAL	39
2. EDUCACIÓN PRIMARIA	39
3. EDUCACIÓN SECUNDARIA	40
4. EDUCACIÓN TÉCNICA	41
5. INCORPORACIÓN Y DESARROLLO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	41
6. EDUCACIÓN RURAL Y EDUCACIÓN BILINGÜE INTERCULTURAL	42
7. INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	42
8. EDUCACIÓN INCLUSIVA Y FORMACIÓN EN PREVENCIÓN INTEGRAL	43
9. FORMACIÓN MAGISTERIAL	44
10. EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA	45
11. CULTURA Y DEPORTE	46
12. CIENCIA Y TECNOLOGÍA	47
13. GOBIERNO Y GESTIÓN SECTORIAL	48
GLOSARIO DE TÉRMINOS	50
BIBLIOGRAFÍA	52
NOTAS	53
ANEXOS	55
ANEXO 1 : MATRIZ DE LINEAMIENTOS, OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS SECTORIALES	
ANEXO 2 : REQUERIMIENTOS FINANCIEROS	
ANEXO 3 : PROGRAMA MULTIANUAL DE INVERSIONES 2004-2006	
ANEXO 4 : DIAGNÓSTICO DEL SECTOR EDUCACIÓN (DOCUMENTO APARTE)	

PRESENTACIÓN

A. Rol Estratégico de la Educación

En las dos últimas décadas del Siglo XX, las tensiones sociales alcanzaron niveles extremos en el Perú que se concretaron en actos de terrorismo y represión que afectaron la vida ciudadana y en particular a la educación, mostrando a la sociedad la urgente necesidad de transformación profunda que demanda construir un futuro mejor, de manera que los sucesos ocurridos, no se vuelvan a repetir.

La década pasada se caracterizó por una distorsión sin precedentes en la política y gestión pública, donde se trastocaron valores elementales de la ética social y se violaron reiteradamente los derechos humanos. La política económica asumida en nombre de la lucha contra la pobreza terminó agravando las desigualdades sociales. Se vivió una no contestada co-optación de la sociedad por un estado corruptor, proceso que resquebrajó a las principales instituciones y empobreció a la población espiritualmente –tanto o más que en el sentido material. Gran parte de la población perdió la confianza en la acción ciudadana organizada, en la nación peruana como ideal colectivo y abandonó los principios de tolerancia y respeto que hacen posible una convivencia civilizada, base de toda organización social orientada al bienestar.

Nuestro país se encuentra actualmente emergiendo de un período muy difícil, en el que el sistema democrático -al no haberse apoyado en sólidas bases del sistema político y defendido de las amenazas en sus orígenes- devino en prácticas autoritarias y fue pervertido por una corrupción que se afirmó con características endémicas. Se ingresa a un nuevo período en que se busca que nuestro sistema de gobierno se defienda, consolide y alcance un estado de derecho que conduzca a determinar nuevos y efectivos cauces institucionales para el país.

Adicionalmente, nos encontramos frente a una población peruana que, en su mayoría, no se encuentra preparada para asumir los retos y demandas que plantea el contexto actual, regido por las exigencias del mercado y la ciencia en una sociedad para la cual el acceso a la educación, el uso y la producción del conocimiento se ha convertido en un elemento de vital importancia para su desarrollo. Esta situación se refleja en las elevadas tasas de analfabetismo en nuestro país, los bajos índices de escolaridad en secundaria, los deficientes resultados de rendimiento escolar en las mediciones internacionales, la limitada preparación de los jóvenes para insertarse en el mercado laboral y manejar las nuevas tecnologías y códigos de la modernidad, entre otras.

En este contexto resulta imperativo sentar bases sólidas para darle viabilidad a la reconstrucción de la nación peruana como una sociedad democrática, moderna y capaz de asegurar a todos una vida digna y libre. Para contribuir a este objetivo, la educación debe asumir la responsabilidad de formar niños, jóvenes y adultos como ciudadanos con firmes valores y competencias democráticas, capaces de producir bienestar en un mundo altamente competitivo y globalizado.

De esta manera, el Sector Educación asume como rol fundamental, posibilitar que niños, jóvenes y adultos desarrollen valores y competencias básicas para lograr una vida plena, digna y próspera, así como para construir y sostener, desde su propio proyecto personal de vida, el sistema y las instituciones democráticas; un proceso de desarrollo nacional autosostenible, equitativo, que supere la pobreza sin poner en riesgo el planeta; y una convivencia social basada en la equidad, el respeto por las múltiples diversidades y la disposición a vivir en el acuerdo y la complementariedad.

La educación debe ser capaz de formar personas autónomas, dispuestas a ejercer y defender sus derechos y responsabilidades, respetuosas de las diferencias, que posean competencias básicas en el ámbito de la comunicación, las matemáticas, las ciencias, la historia y el arte, capaces de hacer uso de sus diversos saberes para vivir con dignidad, producir con creatividad y actuar en la escena pública con responsabilidad y solidaridad. La educación no debe dirigirse sólo al desarrollo intelectual y físico de los alumnos, sino también,

y con igual énfasis, a su desarrollo social y emocional, base de su desarrollo moral. Es decir, la educación debe comprender también la dimensión afectiva, ética, y social; no sólo la dimensión más automática del pensar, sino también el juicio, el discernimiento y la creatividad; no sólo la actividad y responsabilidad individual, sino también la interacción social, la comunicación, la actividad junto a otros; la acción educativa debe ir más allá de los textos y las cuatro paredes de un aula de clases, y considerar el contexto real de problemas y posibilidades en que viven los estudiantes tanto en su vida personal, familiar y comunitaria, como en el propio escenario nacional.

Por otro lado, el rol estratégico de la educación no sólo pretende definir el tipo de persona que se quiere formar a través de la acción educativa, sino también el tipo de sociedad que se aspira construir a partir de ella. En este sentido, aspiramos a una sociedad que respete y promueva los valores y prácticas democráticas, que fomente la justicia y equidad en sus distintas manifestaciones y aspire a un desarrollo humano que, desde la perspectiva del PNUD, implica el desarrollo de las capacidades humanas y su uso productivo, entendido como el aprovechamiento de la capacidad adquirida por las personas con fines productivos o de creación o en actividades culturales, sociales y políticas.

Este proceso que por esencia es de largo aliento necesita continuidad en las políticas planteadas y los desarrollos iniciados; en este sentido, es importante convertir las políticas educativas en políticas de Estado, transitando del concepto de «Estado Educador» al de «Sociedad Educadora», que amplía la responsabilidad del Estado sobre la educación, haciéndola complementaria al de las diversas instituciones y organizaciones de la sociedad civil, constituyendo un nuevo pacto social y político por una **Educación de Calidad para Todos**, que se exprese en un Proyecto Educativo Nacional. Es en este marco que se inscribe el Acuerdo Nacional suscrito por representantes del Gobierno, de los Partidos Políticos y de la Sociedad Civil, que ha considerado dentro del objetivo de Equidad y Justicia Social, la Décimo Segunda Política de Estado "*Acceso Universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y el deporte*".

El Acuerdo Nacional constituye el primer paso hacia una toma de conciencia del país acerca de la necesidad de recrear el Estado sobre bases sólidas, un primer gesto de autoafirmación de la voluntad general de los peruanos de salir de la postración cívica y moral para empezar a andar un camino que esta vez sí cumpla con las promesas de una vida satisfactoria y digna para sus ciudadanos. El Acuerdo Nacional debe movilizar y cohesionar los esfuerzos del Estado con los de los diversos actores de la sociedad civil, en la tarea de pensar, diseñar, ejecutar y evaluar las políticas que hagan viable dicho Acuerdo. Sobre todo, se debe promover la participación de la sociedad civil en lo que respecta a la vigilancia ciudadana, es decir, en el seguimiento y verificación del cumplimiento de las metas educativas.

La Ley General de Educación, Ley N° 28044, constituye el marco que permite viabilizar e instrumentar los cambios requeridos y necesarios para contribuir a la formación integral de las personas, así como al pleno desarrollo de sus potencialidades. Esta Ley reconoce a la educación como un derecho fundamental de la persona y de la sociedad y garantiza una educación integral y de calidad para todos, así como la universalización de la Educación Básica. Según esta Ley, son fines de la educación peruana: i) formar personas capaces de lograr su realización ética, intelectual, artística, cultural, afectiva, física, espiritual y religiosa; y ii) contribuir a una sociedad democrática, solidaria, justa, inclusiva, próspera, tolerante y forjadora de una cultura de paz.

B. Ámbito del Sector Educación

Sector Educación

"La educación es un proceso de aprendizaje y enseñanza que se desarrolla a lo largo de toda la vida y que contribuye a la formación integral de las personas, al pleno desarrollo de sus potencialidades, a la creación de cultura y al desarrollo de la familia y de la comunidad nacional, latinoamericana y mundial." (Ley General de Educación N° 28044, artículo 2).

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

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

Los Organismos Públicos Descentralizados (OPDs) considerados dentro del Sector Educación son:

- **Instituto Nacional de Cultura – INC** .- El INC tiene como finalidad afirmar la Identidad Nacional mediante la ejecución descentralizada de acciones de protección, conservación y promoción, puesta en valor y difusión del patrimonio y las manifestaciones culturales de la Nación para contribuir al desarrollo nacional con la participación activa de la comunidad y los sectores público y privado. Entre sus funciones se encuentra el formular y ejecutar las políticas y estrategias del Estado en materia de desarrollo cultural, defensa, conservación, difusión e investigación del Patrimonio Cultural de la Nación.
- **Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo – INABEC** .- Es un Organismo Público Descentralizado del Sector Educación que canaliza y otorga becas nacionales e internacionales y otorga créditos educativos a los estudiantes de escasos recursos económicos en los diferentes niveles educativos, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población y la sociedad peruana en los ámbitos, social, científico, tecnológico y cultural, en la perspectiva de un desarrollo nacional sostenido.
- **Biblioteca Nacional del Perú – BNP** .- Tiene como misión acopiar, procesar, conservar y difundir el patrimonio cultural documental bibliográfico de la nación para apoyar al desarrollo social, cultural, científico y tecnológico del país.
- **Instituto Geofísico del Perú - IGP** .- El IGP orienta sus actividades al desarrollo de estudios e investigaciones científicas en el campo de la geofísica, la capacitación y la enseñanza al más alto nivel a estudiantes de las Universidades y presta servicios en las distintas áreas de la geofísica.
- **Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana - IIAP** .- El IIAP tiene como misión contribuir a mejorar la calidad de vida de los pueblos amazónicos a través de la investigación dirigida al desarrollo sostenible y la conservación de los recursos naturales de la región amazónica. Tiene jurisdicción en el ámbito geográfico de la cuenca amazónica del Perú, que abarca una extensión aproximada de 760,000 Km² equivalente al 60% del territorio nacional.

Actualmente, el Sector Educación comprende, además de la Sede Central del Ministerio de Educación, 23 Direcciones Regionales de Educación y 189 Unidades de Gestión Educativa Local en provincias; 3 Direcciones de Educación (Lima y Callao) y 17 Unidades de Gestión Educativa Local: 7 UGEL en Lima Metropolitana, 9 UGEL en Lima provincias y 1 UGEL en Callao; 5 Organismos Públicos Descentralizados y 33 centros de educación universitaria creadas, de las cuales 32 se encuentran en funcionamiento y una que debe funcionar desde el 2005.

Ministerio de Educación

"El Ministerio de Educación es el órgano del Gobierno Nacional que tiene por finalidad definir, dirigir y articular la política de educación, cultura, recreación y deporte, en concordancia con la política general del Estado". (Ley N° 28044, artículo 79)

"El Ministerio de Educación formula las políticas nacionales en materia de educación, cultura, deporte y recreación, en armonía con los planes de desarrollo y la política general del Estado; supervisa y evalúa su cumplimiento y formula los planes y programas en materias de su competencia, (...) centraliza las actividades que corresponden a las políticas a su cargo y ejecuta las acciones que son de su competencia, (...) en lo que corresponda, el Ministerio de Educación mantendrá coordinación permanente con las autoridades regionales y municipales" (Decreto-Ley 25762, artículo 4).

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

C. Normatividad

El servicio que ofrece el ámbito del Sector Educación en el Perú en sus distintos niveles educativos, se respalda en un marco legal y normativo que establece su orientación y características básicas. Asimismo, se han establecido acuerdos nacionales e internacionales y planes que orientan su accionar en función de las demandas e intereses de nuestra nación.

Constitución Política del Perú

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

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

Acuerdos y legislación vigente

Leyes marco de la Educación:

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

Acuerdos nacionales e internacionales:

- ❑ **Acuerdo Nacional** (Décimo Segunda Política) (2002 – 2021); mediante D.S. N° 105-2002-PCM se institucionalizó al Foro del Acuerdo Nacional como instancia de promoción del cumplimiento y seguimiento del Acuerdo Nacional.
- ❑ **Plan Nacional de Educación para Todos** (2000 – 2015) – UNESCO, UNICEF, UNFPA, PNUD, BM – BID según acuerdo suscrito en el Foro Mundial de Educación celebrado en Dakar, Senegal, en abril del 2002; mediante R.M. N° 749-2003-ED se crea la Comisión Técnica.
- ❑ **Recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.**
La Comisión de la Verdad y Reconciliación, creada por Decreto Supremo N° 065-2001-PCM, dio a conocer públicamente su Informe Final el 28 de agosto de 2003. El Ministerio de Educación se encuentra comprometido con los principios educativos y recomendaciones de la CVR, orientados principalmente a ofrecer una educación de calidad y formar una ciudadanía que promueva valores democráticos de verdad, justicia y solidaridad, identificada con el respeto por los derechos humanos y la equidad.

- ❑ **Metas de Desarrollo del Milenio.** Perú se ha comprometido, junto con otros 190 Estados miembros de la Naciones Unidas, a cumplir para el año 2015 con los ocho objetivos propuestos, de los cuales se destacan dos para el Sector:
 - Lograr la enseñanza primaria universal
 - Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer

Planes Nacionales:

- ❑ **Plan Nacional para la Superación de la Pobreza (2004 - 2006)**, aprobado por D.S. N° 064-2004-PCM, tiene como objetivo superar la pobreza asegurando el desarrollo humano de la población de menores ingresos y de grupos vulnerables.
- ❑ **Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (2002 – 2010)**; mediante R.S. N° 015-2002-PROMUDEH se constituyó la Comisión Multisectorial encargada de elaborar el Plan Nacional de Acción por la Infancia 2001-2010. Este es el documento marco de las acciones, programas y estrategias que deberán asumir y ejecutar los diferentes sectores e instituciones del Estado y la Sociedad Civil, para lograr la plena vigencia de los derechos humanos, de las niñas, niños y adolescentes peruanos, como prioridad de la agenda nacional.
- ❑ **Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres (2000 – 2005)**, tiene como finalidad garantizar políticas públicas a mediano plazo, que logren cambios en los patrones culturales y que legitimen la igualdad como un valor social y una práctica cotidiana.
- ❑ **Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad (2003 – 2007)**. Documento elaborado por la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, creada mediante D.S. N° 001- 2003-PCM. Tiene como objetivo contribuir a mejorar la calidad de vida de la población con discapacidad por medio de la prevención, atención preferente, adopción de medidas de discriminación positiva y el fortalecimiento y la ampliación de los servicios existentes, facilitando su acceso, calidad y cobertura.
- ❑ **Plan Nacional contra la Violencia hacia la mujer (2002 – 2007)**. El 27 de abril de 2001, se creó por Resolución Suprema N° 077-2001-PROMUDEH la Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada de elaborar el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer. Dicha Comisión estuvo presidida por el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano e integrada por representantes de los Ministros de Educación, de Salud, de Justicia y del Interior. Fue invitada a participar la Defensoría Adjunta para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo.
- ❑ **Plan Nacional de Apoyo a la Familia (2004 – 2011)**, aprobado por D.S. N° 005-2004- MIMDES, tiene como Misión: generar y/o articular políticas públicas orgánicas que focalizando en la familia la acción de los distintos Sectores del Gobierno Nacional, gobiernos regionales, locales y la sociedad, constituyan un apoyo efectivo para que la familia pueda cumplir plenamente sus funciones en beneficio del desarrollo integral de sus miembros.

PARTE I. DIAGNÓSTICO GENERAL**A. EL CONTEXTO NACIONAL Y SECTORIAL**

Uno de los paradigmas del desarrollo que ha orientado a la modernidad es la lucha por la igualdad de oportunidades para todos los individuos, buscando que estos se definan menos por sus orígenes y más por sus capacidades y logros. Bajo este enfoque, los sistemas educativos se encargarían de neutralizar o más bien equiparar entre los individuos aquellas diferencias socio-económicas y culturales que derivaran de sus orígenes familiares. Los sistemas públicos de enseñanza se organizaron para que a través de ellos cada individuo –independientemente de su procedencia social- adquiriera las capacidades y actitudes necesarias para desarrollar y desplegar sus potencialidades en la sociedad. En suma, se esperaba que las instituciones educativas respondieran a las viejas demandas sociales por igualdad de oportunidades para todas las personas.

No obstante, a inicios del nuevo milenio esta suerte de utopía está aún lejos de cristalizarse, por lo menos para gran parte de los países de nuestra región. Cada vez aumenta la evidencia empírica que señala que la escuela no ha logrado compensar las diferencias sociales entre los individuos y, por lo tanto, las variables familiares siguen manteniendo un peso considerable en los resultados que los estudiantes consiguen.

La situación actual del sistema educativo de nuestro país podría reconocerse sin mayores reparos de fondo en el dilema que acabamos de describir para la educación en general. En efecto, a pesar de los logros obtenidos por el sistema educativo en incorporar cada vez a mayor parte de la población, éste no logra compensar las diferencias económicas y sociales prevaletentes en el país, de forma que los estudiantes provenientes de entornos con niveles de desarrollo socio económico más bajos son también los que muestran resultados de aprendizaje más bajos y, por ende, constituye un medio que históricamente ha posibilitado a la reproducción de estratos socio-económicos de la población peruana.

Este panorama resulta preocupante en tanto existe evidencia de que la producción y el uso del conocimiento es cada vez más un factor importante en el desarrollo social y económico de un país y, por lo tanto, constituye un mecanismo eficaz para reducir la pobreza. Como señala Herrera (2002) en su estudio sobre pobreza en el Perú, el nivel de educación es quizá el factor que permite con mayor nitidez distinguir a los hogares pobres de los no pobres. En efecto, los niveles de educación del jefe del hogar así como el total de años de escolaridad de los miembros del hogar son los factores más importantes asociados a los riesgos de pobreza total y extrema, sea cual sea el nivel de desagregación geográfica. En ese sentido, resulta perentorio que nuestra sociedad logre garantizar oportunidades educativas de calidad para todos sus ciudadanos.

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

El sistema educativo peruano ha logrado importantes niveles de cobertura que, sin embargo, también han ido acompañados de un importante nivel de atraso escolar, resultado de las tasas de repetición, en especial en educación primaria. Respecto a la cobertura, en el 2003¹ se logró atender al 96.1% de los niños entre 6 y 11 años, el 85.8% de los niños entre 12 y 16 años, el 62.1% de niños entre 3 y 5 años y en el 2002² se reportó sólo el 2.5% de los niños de 0 a 2 años.

En este sentido, es posible afirmar que se ha logrado prácticamente la universalización del nivel primario, por lo que en los próximos años asistiremos a una paulatina pero sostenida inversión de sus tasas de crecimiento hasta su eventual estabilización dada la tendencia demográfica. La elevada cobertura en este nivel implica

que cada vez quedan menos alumnos por incorporar al sistema y aquellos que no lo están no es por falta de oferta educativa, sino por el hecho de que su situación social y familiar conspira contra ello³.

Si bien en la última década, la educación secundaria ha registrado importantes tasas de crecimiento (entre 1998 y 2003 la cobertura en secundaria se incrementó en cerca de 11 puntos porcentuales), éstas todavía no se han traducido en una universalización del servicio, al menos por dos restricciones principales: por un lado, la escasa oferta educativa en las zonas rurales dispersas y, por otro, la existencia de niveles importantes de atraso escolar que llevan a que una parte importante de la población que debiera estar cursando estudios secundarios se encuentre actualmente matriculada en primaria, con lo que su probabilidad de concluir la secundaria se ve mermada.

En el caso de la educación inicial, los logros de cobertura son limitados (salvo la referida a la edad de 5 años), con tasas muy bajas de acceso, particularmente para la población de 0 a 2 años para la cual es muy escaso el servicio educativo y cuya inclusión en el sistema educativo demandará en los próximos años un gran esfuerzo de parte del Estado.

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

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

Adicionalmente, los esfuerzos por desarrollar programas integrales de atención a la infancia y adolescencia que ofrezcan de manera articulada los servicios de educación, salud y nutrición a niñas y niños, especialmente en las zonas más pobres del país, aún no dejan de ser iniciativas bien intencionadas, pero poco efectivas para atender sus necesidades y problemáticas. A pesar de las iniciativas adoptadas por los diversos sectores (MINEDU, MIMDES, MINSA), sustentadas en marcos legales y normativos, así como acuerdos nacionales e internacionales en las últimas décadas, la atención integral a niños y adolescentes continúa siendo una aspiración con resultados poco visibles en nuestro país. Ello se debe principalmente a que no existe un compromiso real del Estado peruano por apoyar estos programas con un presupuesto acorde a los retos que plantea, ni una política definida de atención integral y trabajo intersectorial que garantice mayores niveles de eficiencia y articulación en la gestión de estos recursos y servicios.

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

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

Estas cifras de gasto y remuneraciones no son sino un indicador aproximado de los problemas de fondo de la educación peruana, los mismos que están vinculados a la baja calidad del servicio que se ofrece en especial en las zonas más pobres del país. En efecto, existe abundante evidencia que muestra que existen importantes disparidades, de modo que los logros educativos parecen estar distribuidos siguiendo la distribución del ingreso de las familias y el nivel de desarrollo de los departamentos, llegándose a la conclusión que las poblaciones más pobres alcanzan menores logros académicos.

En cuanto a los avances y progresos en el Sector, se debe señalar que se han dado pasos fundamentales en temas tales como: i) el proceso de descentralización, con la transferencia progresiva de competencias a los gobiernos regionales y el fortalecimiento de los Consejos Educativos Institucionales (CONEIs); ii) la normatividad sectorial, ya que se han elaborado y publicado los reglamentos de Educación Básica Regular, Educación Básica Alternativa, Educación Básica Especial, Educación Técnico Productiva y Educación Comunitaria; iii) el incremento de las horas efectivas de aprendizaje en los diferentes niveles, llegando a mil horas de clases en Primaria; iv) el adelanto del inicio del año escolar, de acuerdo a la realidad de cada región; v) la dotación de textos para docentes y alumnos y bibliotecas escolares; vi) el proceso de formulación del Proyecto Educativo Nacional (PEN), que establecerá las políticas educativas de largo plazo y las políticas intersectoriales para contribuir al desarrollo de la educación, con la participación del Consejo Nacional de Educación.

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

COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN

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

La crisis de violencia que se vivió durante esta etapa de la historia fue producto de una situación de violencia estructural manifestada en elevados niveles de exclusión social, desigualdad, impunidad e injusticia, que creó las condiciones para que se desatara el conflicto armado interno⁵, y cuyas expresiones aún se manifiestan en la actualidad.

Todos estos hechos fueron revelados por la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), que del 2001 al 2003, se encargó de esclarecer los hechos de violencia que ocurrieron desde 1980 hasta el 2000 y planteó en su Informe una serie de recomendaciones a diferentes actores e instituciones de la sociedad a fin de que no se vuelvan a repetir las situaciones que llevaron al estallido del conflicto armado interno en nuestro país.

El Informe de la CVR señala que una causa importante que explica la aceptación de una ideología dogmática y autoritaria estaría en la falta de pertinencia y de calidad del servicio educativo que "privilegió la memorización y la sumisión del juicio crítico del estudiante frente a una supuesta autoridad inapelable del libro de texto y el maestro." Por ello, el Informe de la CVR concluyó que tras el descuido de parte del Estado desde décadas atrás y a pesar de frustradas reformas modernizadoras, "ciertas instituciones educativas

(universidades, colegios secundarios, institutos superiores e incluso academias de postulantes)" fueron aprovechadas por los grupos sediciosos para "expandir su prédica y captar núcleos minoritarios de jóvenes de uno y otro sexo en diferentes partes del país".

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

1. Poner énfasis en políticas educativas destinadas a la transformación de la escuela en un lugar donde se respete la condición humana del alumnado y se contribuya al desarrollo integral de su personalidad. Lograr una conciencia de paz y afirmar la educación como su instrumento.
2. Establecer una Plan de Estudios que estimule el conocimiento y oriente el saber hacia el bienestar para lograr una formación integral y alejamiento a la proclividad a la violencia; reformulación de visiones simplistas y distorsionadas de la historia y realidad peruana.
3. Promoción de una educación en el respeto a las diferencias étnicas y culturales. Adaptar la escuela en todos sus aspectos a la diversidad étnico-lingüística, cultural y geográfica del país.
4. Reforzar instancias de participación y democratización de la escuela y reconocer que la responsabilidad de la educación corresponde a la comunidad.
5. Erradicar toda forma de castigo, amenaza y trato humillante contra niñas y niños. La disciplina que se desprende de una gestión democrática, permite la autonomía y el crecimiento personal del ser humano.
6. Atención urgente a la población más vulnerable: empezar por los más pequeños en las zonas más necesitadas.
7. Impulsar un plan de alfabetización con prioridad para la mujer adolescente y adulta de las zonas rurales.
8. Redefinir la educación en cuanto a contenidos, metodologías y cobertura, en función de capacidades de acceso al mercado laboral, poniendo énfasis en la población rural.
9. Devolver la dignidad y dar calidad a la escuela rural. Requiere atención inmediata:
 - a) El mejoramiento de la infraestructura de las escuelas rurales.
 - b) El establecimiento de un sistema de incentivos y premios a los profesores que opten por ejercer su profesión en zonas rurales o remotas del país que ayude a tener maestros de calidad en dicho ámbito.
 - c) La promoción de equipos multidisciplinarios que acompañen al magisterio para brindar apoyo y orientación en temas de salud, alimentación y manejo antropológico adecuado a la población. La contratación de profesionales de la psicología social y antropología en las Direcciones Regionales de educación y en las USEs es indispensable.

HOJA DE RUTA

Dentro del proceso de fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad en el país, el Gobierno ha propuesto una Hoja de Ruta para el conjunto de las políticas públicas con miras a señalar los lineamientos que permitan avanzar en el logro de metas sectoriales hasta la culminación de la actual administración. Esta política fue expuesta en marzo del 2004 por el Premier Carlos Ferrero ante el Congreso de la República. En el caso de Educación, el Ministro del Sector presentó ante el Congreso la Hoja de Ruta específica del Sector, la misma que, en adelante, constituye el eje central y articulador del accionar del MED. En tal sentido, el Titular del Sector solicitó a las Direcciones Nacionales reformular la programación de actividades de abril a diciembre de 2004.

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

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

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

- a) Plan de desarrollo de Comunicación Integral sobre la base de contenidos de formación en valores, asumiendo la comunicación como eje transversal y aprendizaje clave para el desarrollo de otros saberes.
- b) Política compensatoria de acción positiva, dirigida a proporcionar recursos comprendidos por materiales educativos, asesoría en gestión, capacitación, atención en salud e infraestructura, así como en políticas de universalización y educación inclusiva para personas con discapacidad.
- c) Plan de fortalecimiento de Instituciones Educativas Emblemáticas, seleccionadas y abiertas a la comunidad, orientado a elevar la calidad de la gestión y asegurar las horas efectivas de aprendizaje, con uso productivo y sostenible de recursos y espacios físicos.
- d) Campaña de movilización de la comunidad educativa y la ciudadanía, que trascienda la escuela y movilice a la ciudadanía local mediante distintas iniciativas sustentadas en la diversidad creativa y la amplia participación.

EMERGENCIA EDUCATIVA

El conocimiento y difusión de los resultados obtenidos en las últimas pruebas de rendimiento de estándares internacionales –Evaluación Nacional 2001 y PISA⁶ 2000- mostró la extrema gravedad del sector en cuanto a los resultados del servicio educativo. Es conocida además la precaria situación de la infraestructura escolar⁷ en el país y el escaso presupuesto asignado al sector. Estas consideraciones llevaron al gobierno a declarar la Emergencia Educativa a nivel nacional, mediante el D.S. N° 021-2003-ED, lo cual fue anunciado por el Primer Ministro de ese entonces en su discurso ante el Congreso de la República. Posteriormente, el Presidente de la República reiteró dicha declaratoria, en su discurso el 28 de julio de 2003 y señaló su compromiso de aumentar, en no menos del 0.25% del PBI, el presupuesto del Sector en el 2004.

Para afrontar el reto de manera inmediata el Ministerio de Educación identificó las tareas necesarias y prioritarias a llevar a cabo y promulgó la Resolución Ministerial N° 0853-2003-ED, del 11 de Agosto de 2003, mediante la cual se dictan las disposiciones referentes a la aplicación progresiva de la Ley General de Educación (Ley N° 28044) y las medidas concernientes a partir de la Emergencia Educativa 2003-2004⁸, las que deben articularse con el quehacer de las oficinas de la sede central del MED, sus órganos descentralizados e instancias intermedias. La emergencia se enfrenta con acciones de corto, mediano y largo plazo orientadas a mejorar la calidad de la educación peruana y repercutir positivamente en el aprendizaje.

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

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

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

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

El Programa Nacional de Emergencia se basa en políticas compensatorias de acción positiva y prioriza una intervención focalizada en Instituciones Educativas de las zonas más deprimidas, considerando zonas rurales, escuelas bilingües, y también a las instituciones educativas, especiales e integradoras que atienden a niñas y niños con discapacidad. Así, con el propósito de aplicar en forma focalizada el Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004 - 2006, se ha seleccionado y aprobado una muestra de 2,508 instituciones educativas de las 26 regiones del país, de acuerdo a Resolución Ministerial N° 0302-2004-ED, del 21 de junio de 2004. La muestra está constituida por 2,255 instituciones educativas de las 26 regiones, de los quintiles más pobres; 228 instituciones educativas especiales e integradoras y 25 instituciones emblemáticas. La selección incluye los 3 niveles educativos y ha estado a cargo de las Direcciones Regionales de Educación.

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

Finalmente, los lineamientos que orientan los planes de acción del Programa Nacional de Emergencia Educativa son:

- Fortalecer la escuela pública y priorizar 2508 instituciones educativas de mayor pobreza.
- Impulsar una nueva política de infraestructura educativa. La escuela: un espacio seguro, educador y amable.
- Poner al alcance de los maestros y de todas las instituciones educativas una propuesta pedagógica de comunicación integral, razonamiento lógico matemático y valores.
- Fortalecer la autonomía de las instituciones educativas en el contexto de la descentralización.
- Impulsar una campaña de movilización social por la lectura y los aprendizajes fundamentales.

EJES DE ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DEL SECTOR

La situación del sector educativo puede visualizarse a través del análisis del desarrollo de las funciones básicas del mismo, esto es, la de gobierno sectorial (nivel central y descentralizado), el financiamiento al sector (recursos públicos y privados) y la producción y resultados del servicio educativo de la población.

En relación al gobierno y financiamiento sectorial, el Ministerio de Educación -como ente rector a nivel nacional- y las Direcciones Regionales de Educación como organismos especializados de los gobiernos regionales, son los encargados de ejercer dicho rol en su ámbito de acción, así como el de asignación del financiamiento público y garante de la provisión de servicios. Por su parte, la situación educativa es resultado de la respuesta social en términos de recursos y servicios educativos que colocan el Estado y la sociedad para la atención de la demanda de la población.

B. GOBIERNO Y FINANCIAMIENTO SECTORIAL

El gobierno sectorial implica la definición de políticas, planificación estratégica, normatividad y regulación del sector, control y fiscalización para asegurar el cumplimiento de la normatividad sectorial, seguimiento, supervisión y evaluación del sistema educativo, modulación del comportamiento de los agentes del sector y rendición del cuentas al ciudadano.

La definición de la política nacional del sector, es responsabilidad del Ministerio de Educación. En los últimos años, ha estado muy asociada a la generación de consensos de política social a nivel internacional. El Perú ha firmado convenios internacionales ("Educación para Todos") que nos compromete al logro de metas de calidad y cobertura en educación inicial y primaria, niñas y niños que se encuentran en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, atención de las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a una educación de calidad y a programas de preparación para la vida productiva; alfabetización de adultos, promover la equidad de género en la enseñanza primaria y secundaria, mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación (resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, matemática, etc.).

Siendo la educación una actividad que interesa al conjunto de la comunidad y que obliga a la continuidad de políticas con un horizonte de mediano y largo plazo, el país ha avanzado en la discusión y aprobación de metas de política educativa en el marco del Acuerdo Nacional y la firma del Acta de Compromisos que de él se ha derivado. Esos avances sin embargo, aún se encuentran en el plano general de los objetivos y metas de gestión y financiamiento al sector, siendo el más importante el compromiso de incrementar anualmente en 0.25% el gasto público en educación hasta alcanzar una proporción del 6% del PBI, que hasta el momento no se cumple.

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

A un nivel agregado, la articulación intersectorial entre entidades públicas -y aún dentro del sector- en materia educativa es aún débil. Esto afecta componentes importantes de la gestión como los programas sociales que debieran integrar la tarea educativa con el cuidado de la salud y la nutrición, los proyectos de inversión en los que un factor clave de macro y microlocalización de las Instituciones Educativas es el acceso geográfico-vial y su rol dentro de una dinámica de desarrollo local y regional, etc. Asimismo, es aún incipiente la coordinación interinstitucional para resolver los déficits de información que enfrenta el Estado en aspectos tan importantes como el registro de sus recursos patrimoniales y humanos.

Por otro lado, en el marco del reciente proceso de regionalización y descentralización, se aprecia una débil vertebración funcional entre la Sede Central y las Direcciones Regionales de Educación que ha tendido a agravarse conforme avanza dicho proceso. Con excepción de Lima Metropolitana, en donde está en proceso la recepción de la administración de la Dirección de Educación de Lima por parte del Concejo Metropolitano, en el resto del país, las Direcciones Regionales de Educación ya son parte de los Gobiernos Regionales y

tienen a su cargo la administración de los gastos corrientes del sector. Los gastos de inversión se encuentran a cargo de las administraciones de los gobiernos regionales y compiten con el resto de sectores por los fondos destinados a inversión en cada región. Como se sabe el Ministerio de Educación tiene a su cargo Proyectos de alcance nacional, los cuales efectúan inversiones a nivel descentralizado. Asimismo, el INFES y otras entidades públicas como FONCODES y los propios Concejos Municipales tienen entre sus inversiones, algunos proyectos del sector educativo.

Normatividad Sectorial

En el área de Gestión institucional, el sector está sujeto a los sistemas nacionales de gestión pública. Como se sabe, está en curso un proceso de modernización del Estado que pretende modificar algunos de los antiguos sistemas institucionales del Estado. Dicho proceso tiene una alta prioridad dado que los actuales sistemas de gestión constituyen parte importante de las rigideces estructurales que enfrentan los decisores y administradores en el sector público.

La formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes y presupuestos del sector, adolecen de problemas similares al resto de sectores, particularmente, en relación a las diferencias existentes entre la definición y cobertura de los objetivos estratégicos y específicos en los planes y la estructura funcional programática del presupuesto público. Esto dificulta la articulación entre planes y presupuestos y reduce la posibilidad de instrumentar y acelerar los cambios en la asignación de fondos públicos.

Asimismo, la asignación y aplicación de dichos fondos en función al logro de metas físicas se ve fuertemente limitada por el incipiente desarrollo en el cual se encuentran los instrumentos de programación. Hay un avance importante en los criterios de programación de recursos en un horizonte de corto plazo, pero es aún muy incipiente el avance en la programación física de mediano y largo plazo.

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

- **Reglamento de Educación Básica Regular.**- Aprobado mediante Decreto Supremo 013-2004-ED. Este Reglamento norma la atención a los niños y adolescentes que requieren el servicio educativo correspondiente a los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria, en sus aspectos pedagógicos y de gestión. Sus disposiciones son de aplicación a todas las instancias de gestión e Instituciones Educativas públicas y privadas, las que deben articular acciones intersectoriales y con las organizaciones de la sociedad civil involucradas en los procesos educativos.
- **Reglamento de Educación Básica Alternativa.**- Aprobado mediante Decreto Supremo 015 – 2004-ED. La Educación Básica Alternativa es una modalidad de la Educación Básica destinada a aquellos estudiantes que no tuvieron acceso a la Educación Básica Regular, para que mejoren los desempeños de su vida cotidiana y que tengan acceso a otros niveles educativos, enfatizando la preparación para el trabajo y el desarrollo de las competencias empresariales. La Educación Básica Alternativa se organiza en tres Programas: i) PEBANA, Programa de Educación Básica Alternativa de Niños y Adolescentes; ii) PEBAJA, Programa de Educación Básica Alternativa de Jóvenes y Adultos; iii) Programa de Alfabetización.
- **Reglamento de Educación Técnico Productiva.**- Aprobado mediante Decreto Supremo 022-2004-ED. La Educación Técnico Productiva es una forma de educación orientada a la adquisición y desarrollo de competencias laborales y empresariales en una perspectiva de desarrollo sostenible. Son objetivos de la Educación Técnico Productiva: i) propiciar la participación de la comunidad educativa, de los gobiernos locales y regionales, de los sectores productivos, de organizaciones laborales y de la sociedad, en las acciones educativas; ii) promover una cultura emprendedora e innovadora que facilite la inserción laboral de los egresados y que los habilite para crear su propio empleo o empresa.
- **Reglamento de Educación Básica Especial.**- Aprobado mediante Decreto Supremo 002-2005-ED. La Educación Básica Especial (EBE) es la modalidad de la educación básica que atiende, en un marco de inclusión, a niños, adolescentes, jóvenes y adultos que presentan Necesidades

Educativas Especiales (NEE) asociadas a discapacidades, o a talento y superdotación. Tiene como finalidad brindar una educación de calidad a las personas con NEE en todas las modalidades y niveles del sistema educativo para el desarrollo de sus potencialidades. La EBE valora la diversidad como un elemento que enriquece a la comunidad y respeta sus diferencias.

- **Reglamento de Educación Comunitaria.**- Aprobado mediante Decreto Supremo 013-2005-ED, con fecha 21 de junio de 2005. La Educación Comunitaria es una forma de educación que se realiza desde las organizaciones de la sociedad que no son instituciones educativas de cualquier etapa, nivel o modalidad, y que tiene como finalidad: ampliar y enriquecer articuladamente los conocimientos, capacidades, actitudes y valores de las personas, de todas las edades, con o sin escolaridad. Se orienta al enriquecimiento y despliegue de las potencialidades y aprendizajes personales, sociales, ambientales y laborales, para el ejercicio pleno de la ciudadanía y la promoción del desarrollo humano. La Educación Comunitaria es parte del Sistema Educativo Nacional por cuanto el Estado la promueve, reconoce y valora. Involucra a la familia, organizaciones comunales, gremios, iglesias, organizaciones políticas y organizaciones sociales y culturales en general, así como a empresas, medios de comunicación y diversas instancias del Estado: gobiernos locales, regionales, nacional y organismos públicos, en el marco de una sociedad educadora.

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

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

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

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

En el caso de las normas de infraestructura de los servicios y establecimientos educativos, las normas existentes datan de 1983 ("Normas técnicas de diseño de para centros educativos- Primaria y Secundaria") y

1987⁹ ("Normas técnicas de diseño arquitectónico para centros educativos de educación inicial"). Dichas normas han perdido vigencia y han sido superadas por la aparición de nuevas regulaciones sobre la construcción, el desarrollo de las tecnologías educativas y las nuevas prioridades de atención en el sector.

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

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

Cabe notar que existe una gran dispersión en el uso de normas y/o criterios de gestión entre las Direcciones Regionales de Educación. Como se sabe, la norma de promoción de la inversión privada de la educación ha propiciado junto con el incremento de la oferta educativa, también un crecimiento inorgánico de los servicios ante la ausencia de fuertes mecanismos de control y supervisión del cumplimiento de las normas técnicas del sector tanto en Lima como en el resto del país.

En el área de gestión pedagógica, como se ha notado, hay un avance significativo en términos de la reglamentación de la Ley General de Educación. Es importante señalar que la normatividad para la operación de los servicios (planificación, organización, seguimiento, supervisión, evaluación) se renueva anualmente, pero el nivel de cumplimiento de las mismas se encuentra muy debilitado. Conspira contra ello la continua rotación de los cuadros de gestión de los niveles intermedios que son los que soportan los procesos y servicios en una organización.

Como se sabe, en los últimos años se observó una profusión de diseños curriculares en el nivel secundario, que dispersó la formación de capacidades y el logro de objetivos en ese nivel educativo. Ello ha sido resuelto en enero de 2004 con la publicación del Diseño Curricular Básico de Educación Secundaria y a la fecha, se ha afirmado la aplicación de un currículo único.

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

Un factor que propicia dicha situación es la escasa articulación entre el sector y otros agentes públicos y privados como es el caso de INDECOPI, las asociaciones de defensa del consumidor y, en especial, con los concejos municipales.

Participación social

En el ámbito de la participación ciudadana en las tareas del sector, hay avances significativos especialmente a través del trabajo de las Asociaciones de Padres de Familia (APAFAs) y las responsabilidades que éstas vienen asumiendo en el mantenimiento de los locales escolares. Estos avances ya han sido incorporados en el análisis y evaluación de los proyectos de inversión en infraestructura educativa, estableciéndose la

necesidad que los costos de mantenimiento sean asumidos mediante compromisos de las APAFA's con las autoridades de cada centro educativo. Sin duda esto ha sido pensado para promover una cultura de corresponsabilidad y cuidado de las instalaciones educativas que es necesario afianzar y desarrollar en todos los participantes del proceso educativo, especialmente en los educandos.

Asimismo, se han creado instancias para promover la participación de la comunidad en la gestión de las instituciones educativas: los Consejos Educativos Institucionales (CONEI). Los CONEI son órganos de participación, concertación y vigilancia ciudadana de la institución educativa pública que colabora con la promoción y ejercicio de una gestión educativa eficaz, transparente, ética y democrática, que promueve los principios de equidad, inclusión e interculturalidad¹⁰.

A nivel local existen otros medios que contribuyen a la participación de la comunidad en la gestión del servicio educativo. Así, en el 2005 se han creado los Consejos Participativos Locales de Educación (COPALE), como órgano de participación, concertación y vigilancia educativa durante la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Local de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), dentro del marco del Proyecto Educativo Regional. Está presidido por el Director de la UGEL e integrado por representantes de los estamentos de la comunidad educativa local, de los sectores económicos productivos, del Municipio y de las instituciones públicas y privadas.

Adicionalmente, este mismo año se ha creado el Consejo Participativo Regional (COPARE) que son instancias de participación, concertación y vigilancia en la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Regional. Constituye un espacio de concertación entre los estamentos vinculados al quehacer educativo a favor del mejoramiento de la calidad educativa y del desarrollo regional¹¹.

También han sido importantes los avances de la comunidad educativa en la priorización de las inversiones a nivel local y regional. La formulación de presupuestos con carácter participativo son un instrumento eficaz que de consolidarse permitirá paulatinamente una mayor ingerencia de la población en la planificación de los servicios educativos y ello a su vez incentivará una mayor vigilancia social en el sector. Esta participación es esencial para el logro de las metas sectoriales en tanto las capacidades de gobierno a todo nivel se reducen si no se cuenta con el respaldo social y consenso a nivel de la gestión educativa local.

Financiamiento Sectorial

Un aspecto esencial para la operación de los servicios educativos y el desarrollo del gobierno sectorial es la disposición de fondos públicos, los cuales provienen de diversas fuentes: i) recaudación por tributación, ii) fuentes externas, iii) cooperación internacional y iv) recursos propios.

En los últimos años, el gobierno nacional ha priorizado la asignación de fondos públicos hacia el sector, en virtud de lo cual la proporción de gasto público en educación respecto al PBI se ha elevado desde 2.8% a 3.8% del PBI entre 1997 y 2003. Un aspecto muy significativo es que -según estudios efectuados por CUANTO S.A.- se ha estimado que el aporte de fondos a la educación por parte de las familias asciende aproximadamente a un tercio de los fondos totales que dispone el sector.

De acuerdo al Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008 (MMM), aprobado en Sesión del Consejo de Ministros del 18 de mayo de 2005 y publicado en El Peruano (28-06-05), se ha superado el ciclo recesivo que mostró la economía entre 1998 y 2001. El crecimiento económico alcanzado en los últimos tres años, es de 4,6% en promedio, siendo el más alto y menos volátil comparado con el observado en pasadas gestiones gubernamentales. Según este MMM la inflación se mantiene baja, el tipo de cambio es estable y las reservas netas del BCR están en su nivel más alto. Durante el año 2004, el Producto Bruto Interno - PBI registró un crecimiento de 4,8% respecto al año anterior -la tasa más alta alcanzada desde 1997- que se explica por el dinamismo tanto de los sectores primarios como no primarios. Si bien es un crecimiento destacado comparado con el de los otros países de la región latinoamericana, aún resulta insuficiente para mejorar el PBI per cápita y aumentar la demanda de consumo. Sin embargo, ello indica que de existir una voluntad política y social firme, es posible destinar mayores fondos para mejorar la educación en nuestro país.

Actualmente es consenso nacional la necesidad de mayor inversión en educación, lo cual se expresa en el Acuerdo Nacional del 12 de julio del 2002: *"Garantizar recursos para la reforma educativa otorgando un aumento mínimo anual en el presupuesto del Sector equivalente al 0,25% del PBI, hasta alcanzar un monto equivalente al 6% del PBI."*

Este incremento del PBI en Educación, además de ser sostenido, debe considerarse como referente al incremento de ingresos nacionales globales y, en particular, los incrementos que se derivan de la recaudación tributaria. Como señala el propio Acuerdo Nacional, *"para lograr el desarrollo humano y solidario en el país, el estado adoptará medidas en el marco de una política económica de equilibrio fiscal y monetario, y de una política tributaria que permita financiar adecuadamente el presupuesto, para lo cual la base tributaria deberá ampliarse hasta alcanzar una recaudación no menor al 18% del PBI."*

Asimismo, recientemente, el Pacto Nacional de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004-2006, suscrito en el marco del Acuerdo Nacional lo ratifica señalando que en cuanto a financiamiento de la educación, el compromiso es lograr que *"se atiendan las necesidades del Sector, garantizando el incremento anual del presupuesto –en cumplimiento del Acuerdo Nacional- y mecanismos de uso eficiente"*.

Los ingresos nacionales dependen fundamentalmente de la tributación, que en el caso de nuestro país alcanza actualmente al 13,6%¹² del PBI para el año 2005, de acuerdo al MMM, nivel muy por debajo del mínimo del 18% al que se aspira en el Acuerdo Nacional y por debajo del promedio de otros países latinoamericanos como Chile (registra 18% al 2003¹³) y Brasil (registra 16% al 2003¹⁴).

Esta limitación del financiamiento público al sector educación, podría ser levantada si el país alcanza -con el concurso de todos los agentes sociales- incrementar la presión tributaria hasta niveles similares a los señalados, en cuyo caso, existirían mejores condiciones para cumplir con el mandato del Acuerdo Nacional. Ambas metas, guardan estrecha relación entre sí.

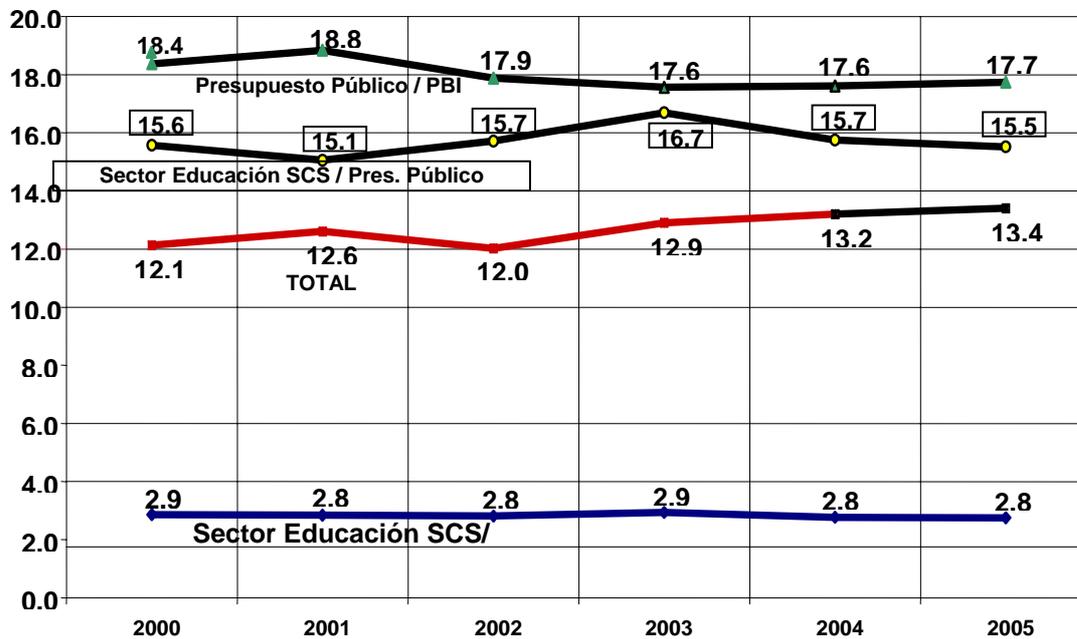
Actualmente, con una presión tributaria de 13,6% prevista para el 2005 y 2006, alcanzar la asignación de una tercera parte del presupuesto a educación no parece factible, ya que de los ingresos por presión tributaria, parte significativa se emplea en el pago de la deuda y en la sostenibilidad de compromisos anteriores de gasto. Así, de una recaudación fiscal calculada en 2,450 millones de soles al mes para el ejercicio 2005, alrededor del 26.3% deben destinarse al servicio de la deuda. Del resto, si bien se destina una proporción significativa al sector educación, no alcanza a representar el incremento esperado en su participación porcentual respecto al PBI del país.

**CUADRO 1. PRESUPUESTO DEL SECTOR EDUCACIÓN, SERVICIO DE LA DEUDA VS. PBI
TODA FUENTE DE FINANCIAMIENTO
(EN MILLONES DE NUEVOS SOLES)**

AÑO	PBI (2)	SERVICIO DE LA DEUDA	% DEL PBI	PPTO. SECTOR EDUCACIÓN	% DEL PBI
2003	212,100	10,704	5.0%	8,267	3.9%
2004	231,900	11,904	5.1%	8,727	3.8%
2005	246,700	13,742	5.6%	9,240	3.7%
2006	264,000	13,310	5.0%		
2007	283,000	14,057	5.0%		

Gráfico 1:

Variables Macroeconómicas en Educación 2000 – 2005 (% del PBI)



CUADRO 2. EVOLUCIÓN DEL GASTO DEL SECTOR EDUCACIÓN 1997-2003
SEGÚN PLIEGOS PRESUPUESTALES, UNIVERSIDADES Y DIRECCIONES REGIONALES DE EDUCACIÓN

NOMBRE	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
MINISTERIO DE EDUCACION	1,263,144,878	2,133,994,930	1,807,661,865	1,318,545,993	1,227,390,921	1,355,203,661	2,093,204,889
INST. DE INVESTIG. DE LA AMAZONIA PERUANA	0	5,319,486	6,984,425	11,460,290	9,867,213	9,218,766	11,254,960
INST. NACIONAL DE CULTURA	31,483,160	31,702,842	39,218,387	50,708,011	65,318,345	53,657,894	64,770,373
INST. rincipal DEL PERU	4,086,439	4,256,514	4,069,954	5,800,349	6,345,019	6,517,668	8,617,055
BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERU	5,283,676	5,539,269	6,303,527	6,384,416	6,691,969	6,968,897	10,571,685
CONSEJO NAC. DE CIENCIA Y TECNOLOGIA	7,119,277	9,561,646	10,342,078	10,566,316	12,503,023	12,166,472	12,507,784
INST. NAC. DE BECAS Y CREDITO EDUCATIVO	7,185,855	10,828,410	12,431,302	15,453,158	17,402,038	16,216,391	24,436,681
INST. NAC. DE RADIO Y TELEV. DEL PERU – IRTP	11,823,431	17,179,427	37,960,960	31,037,602	32,118,372	33,571,834	0
INST. NAC. DE INFR. EDUCATIVA Y DE SALUD	0	0	0	0	0	25,101,701	0
INST. PERUANO DEL DEPORTE	0	0	12,827,185	33,164,326	34,895,953	31,657,535	39,182,253
TOTAL SECTOR rincipales a (1)	1,338,759,294	2,227,345,229	1,948,647,713	1,493,764,158	1,422,821,588	1,559,634,927	2,276,418,737
ASAMBLEA NACIONAL DE RECTORES	8,632,576	8,962,704	10,848,029	10,643,696	10,288,736	9,354,108	11,873,057
UNIVERSIDADES	844,647,894	937,429,309	1,062,840,802	1,125,128,603	1,122,747,239	1,214,058,960	1,337,569,625
DIRECCIONES rincipale DE EDUCACIÓN	2,281,227,905	2,266,827,769	3,336,964,223	2,718,556,036	2,828,899,207	3,259,883,838	4,447,214,821
TOTAL SECTOR FUNCIONAL (2)	4,464,635,093	5,431,602,306	6,348,452,738	5,337,448,797	5,374,468,034	6,033,577,725	8,061,203,184
Gasto del Sector Como porcentaje del PBI	2.8%	3.3%	3.6%	2.9%	2.9%	3.0%	3.8%

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

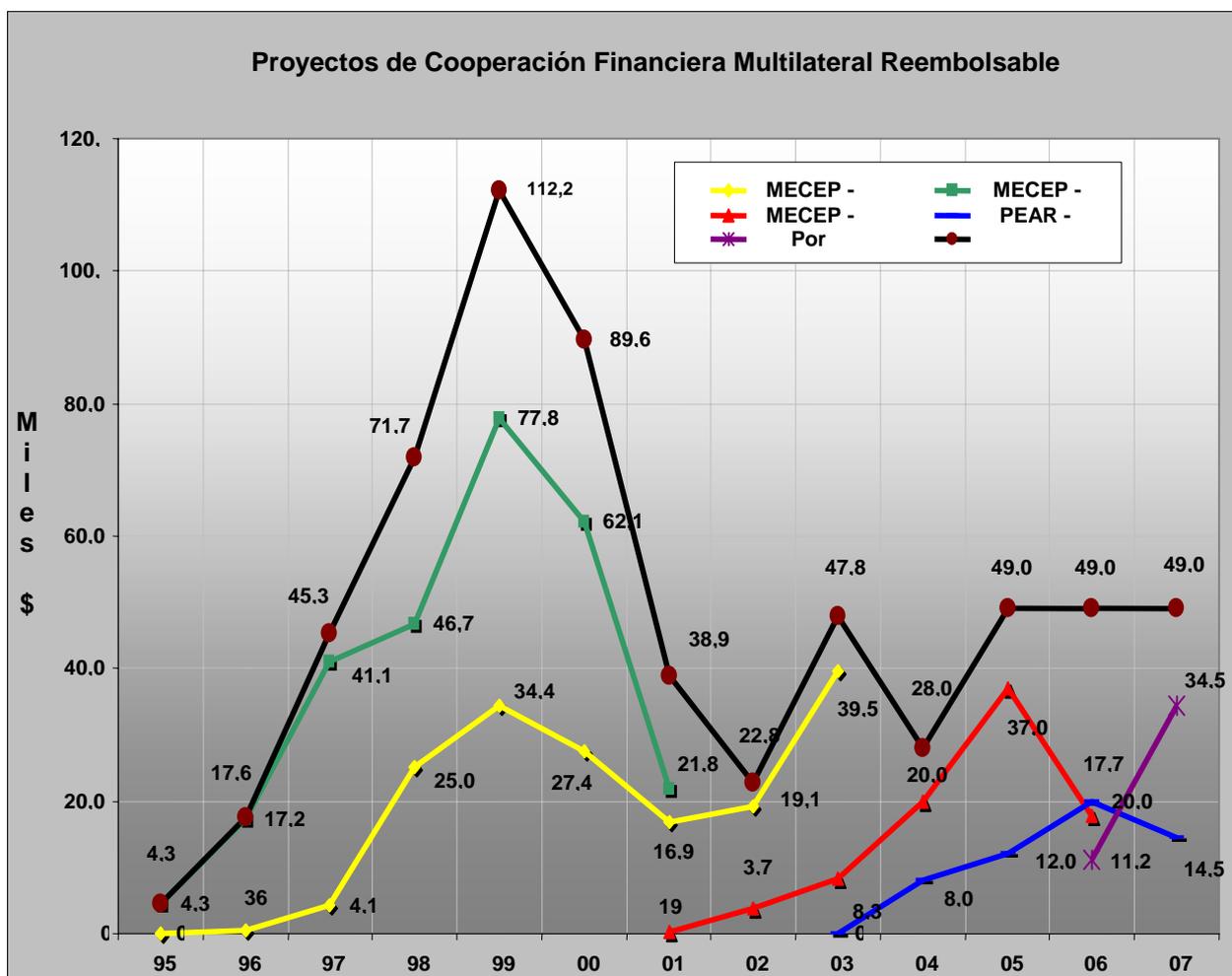
(1) De acuerdo al Art. 5° de la Directiva para la Reformulación de los PESEM para el período 2004-2006, los sectores institucionales están definidos por los pliegos y unidades ejecutoras que de ellos dependen.

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

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

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

GRÁFICO 2 :



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

C. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN EDUCATIVA

Se han identificado cuatro ejes que atraviesan la estructura del sistema educativo organizado en niveles. Dichos ejes son los de Calidad, Equidad, Docencia y Gestión. Se asume que, en este terreno, el rol fundamental del Sector es asegurar el desarrollo de valores y competencias básicas (**Calidad**) buscando la superación de la pobreza, con convivencia social y respeto de la diversidad (**Equidad**). Ello hace necesario una reforma de la carrera magisterial y valoración del profesorado (**Docencia**) y una eficiente administración que soporte el sistema educativo, su desburocratización y descentralización (**Gestión**). Estos ejes permiten abordar de una manera ordenada e integrada la situación de la educación nacional y atacan problemas centrales y prioritarios sobre los que deberá responder la política educativa en los próximos años para lograr los objetivos estratégicos. Existen, sin embargo, otros ámbitos más específicos de intervención.

I. CALIDAD ¹⁵

Si bien la calidad de la educación no se restringe a los logros de aprendizaje, este indicador es el más apropiado para abordar y operacionalizar el complejo tema de la calidad. Actualmente el Sector Educación cuenta por primera vez con información a nivel nacional sobre los niveles absolutos de logro educativo de los estudiantes de educación básica, en diferentes áreas del conocimiento, a partir de los resultados de la Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil llevada a cabo en el año 2001 (EN 2001)¹⁶. En efecto, la evaluación referida se realizó con la intención de ir más allá de la comparación de promedios entre grupos muestrales, en tal sentido, se buscó que los resultados ofrecieran información sobre los niveles de desempeño mostrados por los estudiantes en las diferentes competencias evaluadas, a fin de generar información a nivel de sistema respecto a la medida en que los objetivos curriculares estaban siendo alcanzados.

Los resultados de la EN 2001 muestran de manera dramática el problema de calidad que atraviesa la educación básica de nuestro país, tal como se puede observar en los siguientes cuadros. Así, al concluir el nivel primario, aproximadamente sólo el 9 y 7% de los estudiantes en promedio logra alcanzar los objetivos del grado correspondiente en el área de comunicación integral y lógico matemática respectivamente, mientras que en el cuarto grado de secundaria –grado próximo a terminar dicho nivel- únicamente lo hace el 21 y 5% en las mismas áreas evaluadas.¹⁷

CUADRO 3. SEXTO DE PRIMARIA: RENDIMIENTOS ESCOLARES EN COMUNICACIÓN INTEGRAL Y LÓGICO MATEMÁTICA*

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

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

**Incluye Instituciones Educativas Unidocentes

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

CUADRO 4. CUARTO DE SECUNDARIA: RENDIMIENTOS ESCOLARES EN COMUNICACIÓN Y MATEMÁTICA

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

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

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

Es importante indicar que este grave problema de calidad de la educación se manifiesta también tanto en el hecho que aún cuando los estudiantes de gestión no estatal presentan mejores niveles de rendimiento que sus pares de gestión estatal, la mayoría de aquellos tampoco logra alcanzar los niveles de desempeño esperados para el grado¹⁸; así como que en términos generales se puede decir que la mayor parte de los estudiantes de Instituciones Educativas públicas tienden a ubicarse en el nivel de desempeño por debajo del básico. Así, por ejemplo, más del 70% de los estudiantes de sexto grado en el área de comunicación integral se ubica en dicho nivel.¹⁹

Cabe señalar que estas observaciones nos estarían revelando que en nuestro sistema educativo actual existe una considerable discrepancia entre los logros educativos -medidos a través de las evaluaciones de rendimiento- que obtienen los alumnos y las evaluaciones pedagógicas que realizan los docentes acerca del rendimiento académico de los mismos -expresados a través de las tasas de eficiencia interna-. Asimismo, esta constatación también nos lleva a advertir la urgente necesidad que nuestro sistema determine los estándares de desempeño del sistema a nivel nacional.²⁰

Como ya se señaló líneas arriba, referirse a calidad implica más que logros de aprendizaje, en tanto la educación es un proceso social que se da en una determinada sociedad que involucra instituciones, actores y relaciones entre estos últimos. En este sentido, los resultados mostrados deben ser entendidos desde una perspectiva multicausal. Como señala el documento de trabajo de la Unidad de Medición de la Calidad sobre los resultados de la Evaluación Nacional²¹, *“responsabilizar únicamente a los docentes o al currículo vigente por los preocupantes resultados () sería simplificar en extremo el análisis del problema. Comparar los resultados que obtienen los centros educativos públicos y privados, bilingües y no bilingües, sin entender los contextos y características poblacionales puede ser peligroso y llevarnos a conclusiones erróneas respecto a la calidad de los procesos educativos que toman parte en todos ellos. Por esta razón, la investigación de la interacción entre una serie de factores socio-culturales y su incidencia en los resultados educativos es sumamente necesaria y debe ser permanentemente considerada en la toma de decisiones. La necesidad de considerar las variables socioeconómicas y culturales de los contextos para entender los resultados no supone reducir a aquellas la explicación de estos últimos. Considerar los procesos propiamente escolares que toman parte al interior de las escuelas como instituciones y de las propias aulas es fundamental también. Numerosas investigaciones han identificado diferencias importantes en los resultados que alcanzan escuelas que pertenecen a un mismo entorno socioeconómico. Esto evidencia la posibilidad que tiene la escuela de transformar su entorno, de acortar y en algunos casos revertir las brechas sociales y de brindar una educación de mayor calidad para todos los estudiantes.”*

En este marco, la Unidad de Medición de la Calidad ha elaborado un informe sobre factores asociados a los rendimientos,²² si bien todavía preliminar y que abarca sólo una de las áreas evaluadas (lógico matemática), el cual nos permite echar luces sobre la importancia que tendrían las variables “estrictamente escolares” y las que más bien responderían a características socio económicas y culturales de la familia de los alumnos²³, así como algunos determinantes que podrían estar influyendo en los bajos niveles de rendimiento señalados. Entre las conclusiones más importantes que presenta dicho informe se pueden citar las siguientes²⁴:

- ❑ Alrededor del 60% de las diferencias en rendimiento pueden atribuirse a diferencias entre escuelas y el 40% restante puede atribuirse a diferencias en las características individuales de los alumnos. Es decir, los resultados de los alumnos en matemáticas dependerán principalmente del tipo de escuela a la que accedan y en segundo lugar de las características del alumno y su familia.
- ❑ En el análisis del efecto en el rendimiento de algunas variables relacionadas con las características socioeconómicas y culturales de la familia del alumno, se encuentra que, independientemente del nivel económico de la familia, la educación de la madre, el capital cultural en el hogar -medido como número de libros en el hogar- y las expectativas de los padres sobre el nivel educativo que sus hijos alcanzarán, aportan a la disminución de las brechas en rendimientos entre los alumnos.
- ❑ Independientemente del nivel económico de las familias de los alumnos, aquellos que trabajan toda la semana obtienen un rendimiento menor a los que trabajan de lunes a viernes y ambos obtienen

un rendimiento menor a los que no trabajan. Del mismo modo, aquellos que tardan más de media hora en llegar de su casa al centro educativo, obtienen menor rendimiento que aquellos que demoran menos de media hora.

- En las dimensiones relacionadas con las actitudes de los alumnos y su historia educativa, se encuentra que aquellos alumnos a los que les gusta el curso de lógico matemática obtienen un rendimiento mayor al resto. También se observa que los alumnos que no han repetido o han repetido sólo un grado obtienen un mayor rendimiento que el promedio.
- Entre los factores relacionados con la escuela que explican el rendimiento promedio del alumnado e independientemente del nivel económico de los alumnos o la infraestructura física del centro educativo, el acceso a recursos educativos –biblioteca, sala de computadoras, laboratorio de ciencias naturales, talleres, sala de profesores- dentro de la escuela, influye de manera favorable en la determinación de los resultados.
- Al considerar el análisis de algunas características personales y profesionales de los docentes, se encuentra que la tasa de acierto de los docentes –calculada sobre la base de preguntas de lógico matemática planteadas a los docentes- es la variable que guarda mayor relación con el rendimiento promedio de su alumnado. Al respecto, independientemente del nivel económico del alumnado y de otras características sociales e institucionales del centro educativo, existen diferencias en rendimiento a favor de aquellos salones de clases a cargo de docentes que contestan una mayor cantidad de preguntas de lógico matemática correctamente. Asimismo, se encuentra que independientemente del nivel económico del salón o su infraestructura, el promedio de rendimiento en matemática del alumnado es mayor en la medida en que el docente cree que sus alumnos sí tienen la capacidad de aprender el curso.
- Finalmente se consideran algunos recursos pedagógicos y la cobertura curricular. En este análisis se encuentra que independientemente del nivel económico del alumnado y de otras características sociales e institucionales del centro educativo, existen diferencias en rendimiento a favor de los salones de clase a cargo de docentes que han cubierto un mayor porcentaje de las competencias evaluadas que indirectamente nos estaría remitiendo al número de horas efectivas de clase.

De otro lado, investigaciones internacionales dan cuenta de factores asociados a la eficacia escolar, que es un concepto estrechamente vinculado con el de calidad. Así, los resultados de una revisión efectuada por Fuller y Clarke (1994) sobre la base de más de 300 estudios realizados sobre sistemas escolares de países en desarrollo indican que si se adopta una perspectiva metodológica restringida y exigente, la efectividad de la escuela está determinada principalmente por la efectividad del profesor en la sala de clases. En general, se estima que el efecto escuela depende aproximadamente en 2/3 partes de la calidad de la docencia impartida. Además, otras variables vinculadas a la escuela que resultan determinantes para la consecución de resultados académicos positivos, ordenados de mayor a menor importancia, son: las prácticas de enseñanza del docente en la sala de clase; el desarrollo profesional docente –dominio de la materia que enseña y capacidad de enseñar a alumnos de diverso origen socio familiar— y los insumos –tamaño del curso, educación inicial y experiencia del profesor (Weglinsky, 2002).

Una investigación realizada entre 1998 y 2001 sobre eficacia escolar en Países Bajos, Finlandia, Bélgica, Reino Unido, España, Portugal, Italia y Grecia²⁵ da cuenta de una serie de factores de mejora de la eficacia escolar procedentes del análisis de caso en estos países. A continuación, se presenta el conjunto de factores que en los diversos países tuvieron una influencia particular.

CUADRO 5. FACTORES DE MEJORA DE LA EFICACIA ESCOLAR

Campo	Factores asociados
Contexto	Agentes externos implicados en programas de mejora, presión externa para comenzar la mejora, evaluación externa de las escuelas, competencia entre centros, descentralización de las decisiones.
Centro escolar	Actitud positiva en relación con el cambio; cultura escolar, valores compartidos, visión y misión; organización escolar que facilita la mejora; liderazgo del director; evaluación interna; establecimiento de objetivos; implicación de los padres/ comunidad en los programas de mejora; planificación adecuada del proceso de mejora; mejora incluida en el desarrollo total de la escuela; complejidad/ comprensividad del programa de mejora; ciclo de mejora auto-regulado; preparación para el cambio abordando primero cuestiones visibles; participación del alumnado en los esfuerzos de mejora.
Aula / profesor	Motivación e implicación / participación del profesorado en procesos y decisiones; colaboración del profesorado; retroalimentación del comportamiento del profesorado; operación de elementos esenciales de currículos/innovaciones.

Todos estos aportes de la investigación constituyen valiosos antecedentes para el diseño de políticas educativas orientadas a mejorar la calidad del servicio educativo. Una de las lecciones que se destaca de estos estudios es que sólo un conjunto de factores son capaces de afectar positivamente la calidad de la educación, no factores únicos o aislados. Además plantean la necesidad de profundizar la investigación sobre factores que inciden en los aprendizajes en nuestras instituciones educativas, tanto internos como externos a la escuela; a nivel de la sala de clase como de sistema.

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

En conclusión, sólo analizando los procesos que ocurren en las escuelas e integrando este saber con los aportes de la investigación, será posible establecer criterios, pautas y procedimientos adecuados de evaluación que nos lleven hacia la eficacia y la calidad de las instituciones educativas. Como ya se mencionó líneas arriba, elevar la calidad de la educación primaria y secundaria será posible asegurando el incremento en términos absolutos de la inversión pública por alumno, así como una política educativa coherente que perfeccione y de continuidad a las reformas iniciadas a mediados de la década pasada.

II. EQUIDAD

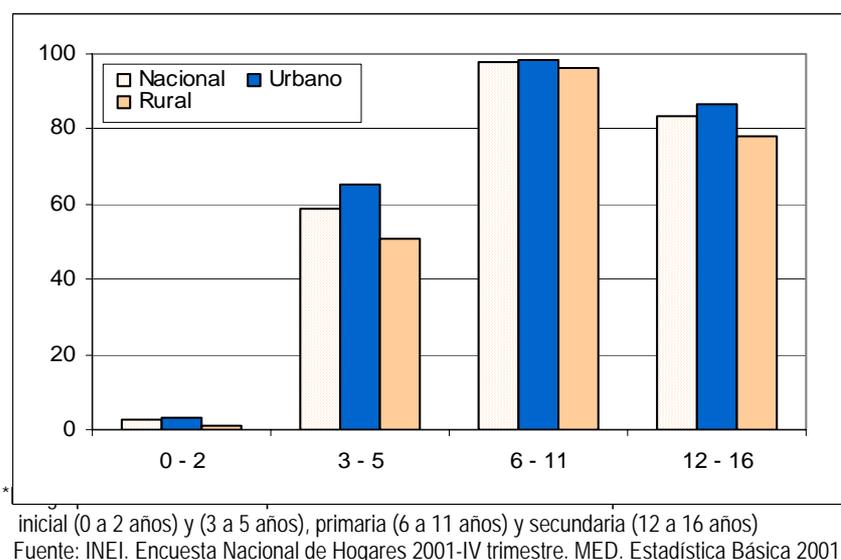
Asimismo, el sistema educativo peruano presenta disparidades internas que atentan contra el principio de equidad desde varios frentes que tienden a reforzar la exclusión. No sólo se provee servicios de calidad muy disímil, sino que tampoco se ofrece una base compensatoria para quienes más lo requieran.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

términos absolutos y relativos, los niños, niñas y adolescentes ingresan a la escuela con apreciables carencias tanto en aspectos físicos por la nutrición, de preparación por la falta de educación de sus padres y de sus grupos referencias. La reciente aprobación del Proyecto de Educación en Áreas Rurales por parte del Banco Mundial constituye un buen esfuerzo para aliviar esta situación²⁶ (MED 2003).

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

A diferencia de la casi universalización lograda en la educación primaria, en la cual probablemente han invertido más esfuerzo tanto el Estado como las familias, habiéndose logrado una distribución bastante equitativa, la educación secundaria y, sobre todo, la educación inicial, todavía observan bajas tasas de cobertura y, por lo tanto, disparidades. En efecto, aún cuando la atención a la demanda de la cohorte correspondiente a educación secundaria es superior a la del nivel inicial, ésta no alcanza el nivel de cobertura de educación primaria. En el gráfico adjunto, se muestra que el acceso de este grupo de edades presenta diferencias por área de residencia a favor del área urbana. No obstante, esta brecha por área es aún mayor si se considera solamente a la población de dichas edades que asiste efectivamente al nivel secundario. En tal caso, mientras el 76,2% de la población urbana de 12 a 16 años asiste a la educación secundaria, el 48,9% de la población rural hace lo mismo.²⁷ Ello resulta preocupante en tanto, la CEPAL²⁸ a través de un estudio establece 12 años de escolaridad como mínimo para salir de la pobreza. Este resultado cobra más peso en el contexto económico globalizado, en donde la educación secundaria se vuelve una condición mínima necesaria para el desarrollo de una fuerza laboral competitiva (PRIE 2002)²⁹

GRÁFICO 5. TASAS DE ASISTENCIA TOTAL SEGÚN EDADES NORMATIVAS*



El acceso de la población menor de 6 años a programas de estimulación temprana o a educación inicial es claramente deficitario. Como se observa en el gráfico 1, si bien existe una brecha urbano-rural respecto a la población de 3 a 5 años que corresponde a educación pre-escolar, en el tramo previo de edad (0-2) lo que se hace patente es una carencia generalizada de atención. Esto es congruente con el hecho de que sólo en la última década ha llegado a establecerse como saber convencional, a partir de medios científicos y pedagógicos, el gran peso que la estimulación temprana (o la falta de ella) puede tener en el desarrollo posterior de una persona (MED 2003). Asimismo, diversas evaluaciones del impacto de los programas integrados de desarrollo infantil, que incluyen nutrición, salud y educación inicial, sugieren que los niños que participan en dichos programas se benefician en diversos aspectos. Adicionalmente, la evidencia sugiere que estos beneficios son mayores para los niños con escasos recursos o de grupos sociales marginados, lo que resalta la importancia de estas intervenciones como un mecanismo para lograr equidad social (PRIE 2002)

Todo lo señalado abona en el sentido, que es necesario enfocar la atención a esta cohorte de edad desde una perspectiva integral y focalizada en los sectores más desfavorecidos.

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

**Cuadro 6. PORCENTAJE DE POBLACIÓN ANALFABETA POR SEXO
1940 - 2001**

Años	Total en números	Hombres %	Mujeres%
1940	2'070,270	37,6	62,3
1961	2'182,308	32,2	67,7
1972	2'062,870	30,2	69,7
1981	1'799,458	26,9	73,0
1993	1'784,281	27,3	72,6
2001	2'087,093	24,7	75,8

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

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

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

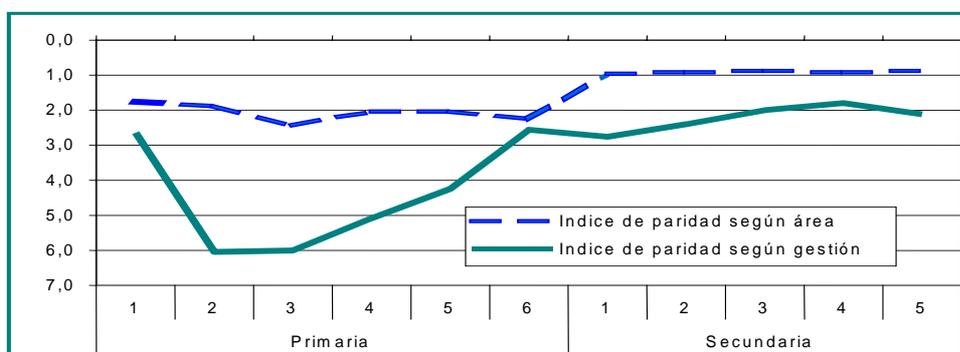
Adicionalmente, en la escuela persisten diversas manifestaciones de inequidad de género, expresadas principalmente en el trato diferenciado y excluyente de los docentes frente a sus alumnos y en las interacciones que establecen entre pares, donde las mujeres enfrentan una situación de desventaja en relación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

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

Por otra parte, tal como lo menciona el Foro Mundial por la Educación, un aspecto central que caracteriza a nuestra región es la identidad, no sólo de lenguas, sino también de códigos y símbolos culturales, y junto con ello, una gran riqueza y diversidad de culturas, que no han sido tomadas suficientemente en cuenta. Nuestro país es una muestra de ello, por lo cual, el esfuerzo por promover una educación de calidad para todos los peruanos pasa por responder a estas diferencias étnicas y garantizar un servicio educativo pertinente a sus características, necesidades y demandas. Asimismo, se requiere el fortalecimiento de programas dirigidos a niñas y niños excluidos tempranamente de la escuela, por fracaso escolar, por incorporación prematura al trabajo, o por falta de estímulo ambiental, pues este grupo poblacional es uno de los más marginados socialmente y sobre el cual se ha operado muy poco.

La inequidad del sistema no sólo se verifica en el acceso al sistema educativo, sino también en la permanencia, el progreso y la conclusión de los estudiantes en el mismo. Así, los indicadores de eficiencia interna que nos permiten observar el tránsito de los escolares nos muestran disparidades mayormente relacionadas al área de residencia y a la gestión del centro educativo. Ambas brechas apuntan directamente a diferencias que atienden o están fuertemente asociadas a los niveles de vida de la población. En efecto, controlando por áreas de residencia, en las rurales tanto la desaprobación como el retiro son significativamente mayores que en las zonas urbanas, así, en el caso de la educación primaria estos indicadores tienen valores que son el doble entre los estudiantes de ámbitos rurales frente a sus semejantes de las áreas urbanas. Sin embargo, si controlamos por gestión del centro educativo, las brechas se acentúan aún más, pues se incrementan a más de tres veces las disparidades. Este hecho puede observarse en el siguiente gráfico que muestra que el índice de paridad³⁰ de la tasa de desaprobación es más marcado para este caso. Evidentemente, el comportamiento de estos indicadores se traducen a su vez en atraso escolar o extraedad que guarda las mismas brechas desfavorables para la gestión estatal y para el área de residencia.

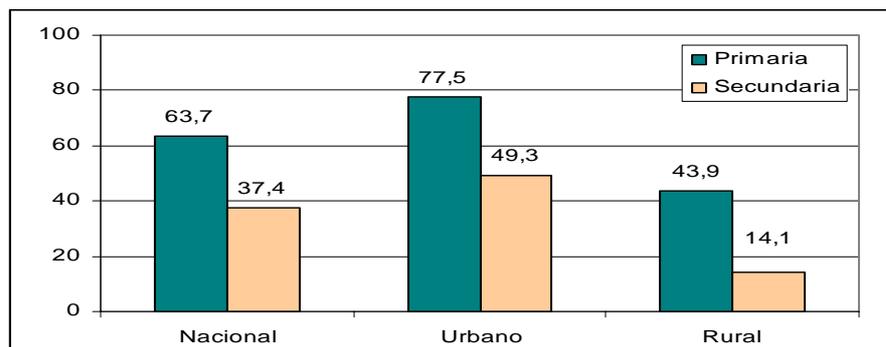
GRÁFICO 6. ÍNDICE DE PARIDAD DE LA TASA DE DESAPROBACIÓN EN EDUCACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA DE MENORES POR GRADOS SEGÚN ÁREA Y GESTIÓN DEL CENTRO EDUCATIVO



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

Considerando las brechas existentes en los indicadores relativos a la eficiencia del sistema educativo, cabe suponer que éstas se traducirán en la escolaridad a tiempo. En efecto, si se considera que el Índice Global de Escolaridad³¹ mide la eficiencia del sistema para lograr que la población en edad escolar adquiera educación primaria y secundaria a tiempo, se puede observar en el siguiente gráfico que las brechas entre grupos son notablemente dispares por área de residencia. En primaria, a los 12 años, las poblaciones urbanas tienen un IGE de 77,5% frente a rurales en donde solo llega a 43,9%. En secundaria la magnitud de la brecha a los 17 años es igualmente pronunciada: 49,3% entre la población urbana frente a 14,1% de la rural. A pesar de que el valor del IGE aumenta con la edad en ambos grupos de población (en los dos niveles), las brechas se mantienen a lo largo de las edades. La información sugiere, en todo caso, que alrededor del 96% de la población urbana culmina la primaria mientras que sólo un 81% lo hace en las áreas rurales. Esto último sugiere que la conclusión del ciclo primario sigue siendo un desafío para la política educativa, más aún en las áreas rurales. En el caso de secundaria, en las zonas urbanas 74% termina la secundaria y sólo un 37% en las zonas rurales.

GRÁFICO 7. ÍNDICE GLOBAL DE ESCOLARIDAD EN PRIMARIA Y SECUNDARIA SEGÚN ÁREA



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

En un contexto en el que el desafío principal para la política educativa es cómo garantizar el acceso equitativo a los conocimientos y competencias fundamentales para el desempeño social, la información sobre las disparidades de los rendimientos estudiantiles adquieren una importancia estratégica para la gestión educativa, en tanto para los tomadores de decisiones en materia de política educativa, los indicadores tradicionales sobre cobertura y eficiencia interna ya no son suficientes. De este modo, podemos señalar que con relación a los indicadores sobre el desempeño de los estudiantes nuevamente se encuentra, que existen diferencias sistemáticas principalmente en relación a la gestión de las Instituciones Educativas, así como a la característica del centro educativo y a la lengua de enseñanza. Entonces, a partir del análisis de equidad de los resultados encontrados de la EN 2001, se pueden establecer las siguientes conclusiones:³²

- Los resultados que muestran los estudiantes del sector público son significativamente más bajos que los del sector privado. Todos los grados y áreas evaluadas observan diferencias estadísticamente significativas entre las escuelas públicas y las privadas, todas ellas a favor del sector privado. Las diferencias entre ambos grupos en los rendimientos promedio de sus estudiantes son bastante grandes. En términos pedagógicos, estas diferencias se pueden definir a partir de las tareas que los estudiantes pueden afrontar con éxito.
- Los problemas de equidad no se agotan en la comparación entre la escuela privada y la pública. Existen también brechas importantes y significativas entre los resultados que obtienen los estudiantes de zonas urbanas y rurales dentro del sector público. Asimismo, se puede observar mejores resultados promedio en las escuelas estatales de Lima y Callao de los de las escuelas estatales urbanas del resto del país. Estos resultados eran de esperarse dada la desigual distribución de la riqueza en nuestro país, donde aproximadamente un 70,7% de los hogares de zonas rurales vive en situación de pobreza, contra un 34% de hogares en zonas urbanas vive en esa situación.
- Incluso dentro del área rural se encuentran diferencias que vale la pena señalar. En las dos áreas evaluadas en primaria, los resultados muestran que existen diferencias entre el rendimiento de los estudiantes atendidos en escuelas rurales de Educación Bilingüe Intercultural y aquellos de escuelas rurales que no pertenecen a dicho programa y que, por tanto, reciben la instrucción sólo en castellano. Todas las diferencias favorecen a este último grupo. Asimismo, se observa que al interior del grupo EBI, el grupo quechua es el que alcanza resultados mejores que el resto en el área de matemática.³³ Sin embargo, en el área de comunicación no se observa con tanta claridad que algún grupo particular logre mejores resultados.
- Los resultados de la Evaluación de educación secundaria³⁴ muestran que los promedios departamentales más altos corresponden a los departamentos cuyos índices de pobreza son menores. Es decir, los estudiantes de departamentos con menores índices de pobreza son los que

alcanzan rendimientos mejores en comunicación y matemática, tal es el caso de Arequipa, Moquegua, Tacna y Lima. Entre los departamentos pertenecientes a la categoría de muy pobres se encuentra que Ayacucho y Cajamarca obtienen los mejores resultados comparativos, mientras que Huancavelica, Apurímac y Loreto muestran en ambas áreas los rendimientos más bajos del grupo. Cabe destacar que existen excepciones, como los resultados de Junín, que pese a ser un departamento ubicado en la categoría pobre logra mejores rendimiento comparativo, que nos muestran que pese a que la distribución de riqueza en las regiones del país parece estar asociada a los rendimientos promedio de los departamentos, operan otro tipo de factores también.

- Respecto a las diferencias de género se encuentra que existe una tendencia al mejor desempeño de los varones en el área de matemática y un mejor desempeño de las mujeres en el área de comunicación. Cabe señalar que estos resultados coinciden con los encontrados en numerosos estudios internacionales como, por ejemplo, el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) de la OECD.

III. DOCENTES³⁵

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

- En nuestro país existen 54 universidades que cuentan con facultades de Educación y 354 Institutos Superiores Pedagógicos. El excesivo número de estudiantes y egresados de educación está agravando el desfase entre la oferta y la demanda. Existen 413 268 maestros de los sectores público y privado en actividad y hay aproximadamente 100 000 docentes titulados que no encuentran trabajo.
- Es evidente el desfase entre los avances en la transformación pedagógica y curricular de la educación básica y el estado de la formación inicial de los docentes que, a excepción de los centros piloto que han innovado sus currículos de formación magisterial, insiste en prepararlos como simples ejecutores, para una enseñanza esencialmente memorística y uniformizadora, desfasada de las necesidades del país y las demandas del mundo moderno.
- Al mismo tiempo y a pesar de jugar un rol clave en el cambio educativo, el sector de docentes ha sufrido el progresivo deterioro de sus ingresos y de su condición social y profesional. Asimismo, tampoco se ha contado, en general, con una política de evaluación permanente del desempeño docente, razón por la cual los maestros no han sido objeto de estímulos y reconocimientos a sus esfuerzos, logros y méritos, ni a un control serio y sistemático de la calidad de su trabajo profesional. En efecto, el diseño de la carrera magisterial no hace mayores distinciones entre niveles de responsabilidad, de rendimiento u otros méritos –a excepción de los años de antigüedad- en función de la remuneración, la promoción y las oportunidades de desarrollo profesional; ni fija estándares precisos de calidad en el desempeño.
- Todos estos indicios nos refieren a que la situación laboral del magisterio nacional peruano incluida su formación y su régimen laboral (formas de reclutamiento, salarios y condiciones laborales en general) al parecer no nos permiten asegurar que contemos con los desempeños docentes que la nueva orientación y los nuevos desafíos de aprendizaje y calidad requieren.³⁶
- Así, entonces, es preciso que nuestra sociedad aclare ante sí misma cuál es el perfil (o los perfiles) de maestro que requiere; cuál es la formación que éstos deben poseer; cuáles las calidades personales que debe demandar al reclutarlos; qué régimen laboral deben tener; y cómo asegurar su adecuado desempeño. Si bien estas, ciertamente, son preguntas difíciles de abordar dado que el magisterio representa en el Perú no sólo un sector muy numeroso; sino que ha sido objeto, y en

ciertos casos, sujeto de una actuación inadecuada que ha desvalorizado su función y reconocimiento social; es imprescindible que el Sector Educación empiece a encontrar respuesta a las mismas. Cualquier posibilidad de abordar el tema de mejoramiento de la calidad y equidad educativa pasa necesariamente por incluir en dicha agenda el tema docente.

IV. GESTIÓN DE SERVICIOS

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

- ❑ Falta de continuidad en la gestión institucional. Si bien esta característica no es privativa del sector educación y más bien permea al conjunto del Estado, se debe señalar que la gestión en este sector no se ha constituido como "función pública", independiente de los gobiernos y de las circunstancias políticas en base a la consistencia y continuidad de las instituciones. Como consecuencia de ello, el sector no cuenta con un corpus de recursos humanos especializado en la gestión pública, y por el contrario existe una alta rotación del personal que permite que cada nueva gestión ministerial constituya un quiebre respecto a la anterior.
- ❑ Falta definir estándares de logros educativos para los distintos niveles de la educación básica regular, que permitan realizar evaluaciones nacionales que den cuenta de la real situación educativa de los estudiantes. En la actualidad se cuenta con un diseño curricular que establece competencias y capacidades que debe lograr el estudiante, pero su formulación no llega a ser lo suficientemente consistente como para ser consideradas indicadores que orienten estas evaluaciones. Por otro lado, tampoco se cuenta con un sistema de medición de la calidad educativa capaz de brindar retroalimentación a las escuelas respecto de sus progresos, desaciertos y limitaciones, de tal manera que constituya un soporte importante para el mejoramiento de su gestión.
- ❑ Articulación lineal y compartimentalizada en el sistema de toma de decisiones y en la estructuración de funciones. El centro de decisiones del Sector está básicamente constituido en la sede. Existe una cadena de mando con niveles ascendentes de jerarquía que culminan en instancias finales de decisión y control concentradas en Lima. Los dos viceministerios de los que se componen el MED – gestión pedagógica e institucional- constituyen líneas paralelas de mando que se prolongan hasta los niveles de administración subcentral. Además, el mismo esquema caracteriza dentro de cada viceministerio la relación entre la instancia superior de mando y las direcciones u oficinas que lo integran. En este sentido, el sistema no requiere la coordinación, sea en el sentido de no haber canal institucional que lo establezca o más bien, en términos que la desincentiva. Además, coordinar es un asunto más difícil, mientras más operativo sea el campo de acción de las dependencias, al carecer de capacidades de decisión.
- ❑ Mecanismos débiles de asignación, asunción y exigibilidad de responsabilidades. Al exhibir el MED básicamente un tipo de acción orientada a un control administrativo formalista, resulta poco claro determinar tanto la responsabilidad de una operación como si ella era adecuada, incorrecta o incluso antiética. Igualmente es poco viable poner en práctica las sanciones aún cuando existen. Adicionalmente, el MED cuenta con pocos canales de participación o reclamo por parte de la sociedad civil, por lo que tampoco hay desde ese ángulo, incentivos o facilidades para el señalamiento, asignación o sanciones respecto a las responsabilidades de las acciones del personal. La supervisión educativa ha colapsado junto con el modelo organizativo subyacente. Los órganos intermedios no cuentan con los equipos técnicos necesarios para promover la modernización iniciada desde la sede central, a través de una dinámica de innovación local.
- ❑ Soportes de gestión institucionalmente débiles. El MED no cuenta con toda la información que la gestión educativa demandaría y la mayor parte con la que cuenta es de carácter básicamente declarativo. Ello genera una distorsión en función de determinados intereses particulares de los declarantes y limita por lo tanto la base para realizar las labores de planificación estratégica adecuadamente. Asimismo, se puede señalar que aún está en fase inicial la implementación del

sistema de monitoreo de los procesos y procedimientos y la evaluación integral de los resultados de manera certera.

- En conclusión, el sistema requiere de una redefinición de responsabilidades que se base en los siguientes aspectos: i) La comprensión de que el aparato administrativo está al servicio de la escuela y no al revés, y ésta, a su vez, al logro de los procesos de aprendizaje de sus alumnos, ii) la aceptación de que la toma de decisiones debe realizarse lo más cercanamente posible a los que son beneficiados / afectados por ellas, y que, por lo tanto, los órganos intermedios deben cumplir un rol básicamente de acompañamiento y soporte pedagógico a las Instituciones Educativas, 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".

V. OTRAS ENTIDADES DEL SECTOR

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:

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. Incluso si se compara con los estándares nacionales de otros profesionales del sector público.

Cultura (Instituto Nacional de Cultura, Biblioteca Nacional)

- 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.

Ciencia y Tecnología (Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo, Instituto Geofísico del Perú)

- ❑ 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.

PARTE II. MARCO ESTRATÉGICO. LINEAMIENTOS, OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS SECTORIALES

A. VISIÓN Y MISIÓN DEL SECTOR

VISIÓN

Al 2015, se han consolidado las bases institucionales de una sociedad educadora bajo el liderazgo del Sector Educación y la más amplia participación y vigilancia de la sociedad civil, para garantizar una educación básica integral, pertinente y de calidad para todos a lo largo de su vida. Se ha asegurado iguales oportunidades de acceso, permanencia y trato sin ninguna forma de discriminación, en un sistema educativo flexible, adecuado a las necesidades y exigencias de la diversidad, que incorpora a los niños y niñas con necesidades educativas especiales y logra el desarrollo de competencias básicas para que todas las personas se desenvuelvan social y laboralmente, tiendan a la creatividad e innovación, orienten su comportamiento por los valores democráticos, promuevan el desarrollo humano integral y sostenible la justicia social y la cultura de paz y ejerzan el derecho a aprender en forma continua y con autonomía. La administración del sistema se realiza con una perspectiva estratégica y descentralizada, con efectivas capacidades de gobierno sectorial en sus distintos ámbitos y asegurando el incremento sustantivo del financiamiento público y privado a la educación.

MISIÓN

El Estado a través del Sector Educación logra impulsar un trabajo concertado y articulado con la Sociedad Civil para asegurar ofertas educativas de calidad en base a modelos de gestión eficientes, democráticos y descentralizados, que reduzcan los factores de exclusión e inequidad, centrados en la formación integral de las personas y guiados por una perspectiva de interculturalidad, equidad, cohesión social y desarrollo humano sostenible. Ello implica desarrollar las capacidades y actitudes personales y sociales que garanticen el logro de la autoafirmación personal, integración social y armonía con el entorno con miras a generar una sociedad democrática, solidaria, inclusiva, próspera, tolerante y forjadora de una cultura de paz.

B. LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS Y OBJETIVOS DE MEDIANO PLAZO.

En el marco de las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional y de los compromisos asumidos por el país nacional e internacionalmente, teniendo en cuenta el rol estratégico de la educación, como mecanismo de formación ciudadana y medio para desarrollar la capacidad social y productiva de las personas, así como para la superación de la pobreza, y los aspectos señalados en el diagnóstico general; el Sector Educación ha considerado que sus prioridades sectoriales se organicen a partir de cuatro ejes centrales: calidad, equidad³⁷, revaloración docente y gestión.

En este sentido, el accionar del Sector para el período 2005 - 2007 se orientará a lograr una *Educación Básica de Calidad con Equidad*, que permita reducir las brechas por género, ámbito geográfico, tipo de gestión y nivel socio-económico. Para ello, se considera imprescindible llevar a cabo un proceso de *Revaloración de la Carrera Magisterial*, fortaleciendo el valor profesional del docente y su compromiso ético como actores necesarios en el proceso educativo, así como, reforzar la *Gestión Institucional* que permita asegurar un uso más eficiente de los recursos públicos y mayores niveles de control social sobre la educación. Evidentemente, todo lo anterior supone como condición esencial asegurar la elevación en términos absolutos de la inversión pública por alumno.

Los **Lineamientos específicos de Mediano plazo**, en el Marco de la Hoja de Ruta, aprobados mediante el Decreto Supremo N° 006-2004-ED, del 15 de abril de 2004, son:

1. Emprender un programa focalizado de Emergencia Educativa, para revertir el fracaso escolar.

Priorizar el desarrollo de las capacidades comunicativas de los estudiantes como un eje transversal a todas las áreas del currículo, que permita acceder a múltiples conocimientos en otros campos. Para ello se requiere movilizar a la comunidad y la ciudadanía: gobiernos locales, sociedad civil, Mesas de Concertación de lucha contra la pobreza, Bibliotecas Municipales, iniciativas exitosas de animación cultural y promoción de la lectura, etc.

La focalización se sustenta en el marco de los objetivos de equidad que propicia la Ley N° 28044, Ley General de Educación, en su artículo 18° *"para compensar las desigualdades de aquellos sectores de la población que lo necesiten"*. La R.M. N° 0302-2004-ED del 21 de junio de 2004, aprueba la muestra de Instituciones Educativas en las que se aplicará en forma focalizada el Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004-2006.

2. Establecer un nuevo pacto social de compromisos recíprocos con el magisterio, buscando mejorar la formación, desempeño y condiciones del trabajo docente.

El Consejo Nacional de Educación está encargado de formular y promover una propuesta que compatibilice los legítimos derechos laborales del maestro con los derechos del ciudadano que tributa por un servicio de calidad, de los estudiantes por tener la oportunidad del desarrollo personal y de la sociedad en su conjunto por aspirar al desarrollo económico y social. El pacto se enlaza con un plan de formación inicial y continua y una nueva carrera magisterial en el marco de la Ley General de Educación.

3. Viabilizar la aplicación de la Ley General de Educación, ejecutando una reestructuración del sector.

Para ello se elaborará y pondrá en marcha un plan de reconversión del sistema educativo y la reorganización del Ministerio de Educación. Asimismo, se presentarán proyectos de Ley para crear los organismos de Evaluación, Acreditación y Certificación de la calidad educativa previstos.

4. Promover la autonomía de las instituciones educativas y la participación social en el marco de la descentralización educativa, que conlleve principios de equidad y calidad.

La autonomía de las instituciones educativas es fundamental para una gestión orientada al cambio y la mejora de la calidad. Este proceso generará los beneficios esperados en la medida que se asegure que los actores regionales y locales obtengan las capacidades y competencias necesarias para ejercer dichas funciones. Un paso esencial en este sentido, es el desarrollo de suficientes y adecuados mecanismos de acreditación y certificación de los servicios para el proceso de transferencia.

5. Instalar una lógica de transparencia y abierta comunicación permanente con la ciudadanía, afianzando la moralización y eficiencia de la gestión.

Se convocará sistemáticamente a los actores sociales para construir las propuestas de cambio, comprometer concertadamente su colaboración y establecer mecanismos permanentes de información y rendición de cuentas de los avances logrados. La transparencia implica superar el silencio y rigidez de la gestión administrativa tradicional en la medida que la educación no es sólo asunto de educadores sino que interesa y compete a toda la ciudadanía y a las diversas instituciones de la sociedad civil.

6. Diseñar una política Pedagógica Nacional, estimulando el desarrollo de competencias y capacidades en función del desarrollo humano.

Es fundamental garantizar la coherencia y consistencia del currículo de Educación Básica Regular mediante un enfoque pedagógico claro y flexible que permita responder a las demandas de una

población diversa como es la peruana y, de manera simultánea, que asegure el logro de los aprendizajes básicos para permitir el desarrollo personal del individuo. Ello debe complementarse con lineamientos para la necesaria diversificación curricular y con la calendarización flexible de acuerdo a la diversidad, en el marco de la nueva ley.

Dentro de este propósito es importante potenciar los alcances del proyecto Huascarán: acentuar su llegada a la población que más lo necesita a fin de reducir la exclusión; convertirlo en un vehículo eficaz de las acciones de capacitación y gestión que el sistema educativo genera; evaluar los impactos y logros alcanzados y asegurar su sostenibilidad hacia el mediano y largo plazo.

7. Trazar líneas de continuidad entre el Plan de Acción del Ministerio de Educación y la construcción del Proyecto Educativo Nacional, mirando a largo plazo en base a una concertación nacional.

Para ello, el Ministerio de Educación continúa afianzando la moralización y eficiencia de la gestión, en coordinación con el Consejo Nacional de Educación, que viene avanzando en la formulación y concertación del Proyecto Educativo Nacional, de acuerdo al artículo 81 de la Ley N° 28044, Ley General de Educación.

8. Asegurar los requerimientos económicos destinados a la educación, como prioridad nacional.

Para asegurar este requerimiento, se debe respetar el compromiso del Acuerdo Nacional, que en la Décimo Segunda Política de Estado: Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte, señala como una de sus políticas:

Garantizará recursos para la reforma educativa otorgando un incremento mínimo anual en el presupuesto del sector educación equivalente al 0.25% del PBI, hasta que éste alcance un monto global equivalente a 6% del PBI.

9. Fortalecer la gestión y bases de operación de los Organismos Públicos Descentralizados que constituyen el soporte e impulso de la ciencia, tecnología y cultura.

C. ESTRATEGIAS SECTORIALES

El logro de los objetivos del PESEM requiere el desarrollo y consolidación de un efectivo rol de gobierno del Ministerio de Educación, un incremento en el gasto público y privado en el sector educación que sea sostenible en el tiempo, un amplio esfuerzo de movillización social e institucional del país y el fortalecimiento y ampliación de los mecanismos de articulación entre el sector público y privado y entre el Estado y la Sociedad Civil. El objetivo más importante de la articulación de acciones entre los agentes sectoriales y sociales en general, en materia educativa, es el logro de la continuidad de las políticas, programas y proyectos estratégicos del sector.

El Ministerio de Educación habrá de culminar su proceso de reestructuración interna afianzando el desarrollo de las funciones normativas y reguladoras del sistema educativo, particularmente, en aspectos como la normatividad técnica sobre los servicios y recursos (acreditación de la calidad, formación de docentes, habilitación de Instituciones Educativas, infraestructura, mobiliario, medios pedagógicos, etc.), en la supervisión de las autoridades educativas a todo nivel, en el control del cumplimiento de las normas y regulaciones del sector y en la fiscalización de la ejecución de recursos presupuestarios asignados.

Por otro lado, en el marco del proceso de descentralización y regionalización del país, se requiere mejorar la definición e implementar el cambio en los roles de los distintos niveles de gobierno en la educación nacional, de modo de ampliar los espacios de intervención a los municipios y desarrollar capacidades de gobierno en

las Direcciones Regionales de Educación. Estos cambios suponen una transferencia ordenada de la gestión de recursos presupuestarios hacia las regiones y desde éstas hacia los gobiernos locales, lo que requerirá un amplio consenso institucional.

Este proceso debe articularse con el fortalecimiento de las capacidades y espacios de gestión de los Directores de Instituciones Educativas (contratación de personal, celebración de convenios), proceso que necesariamente deberá correr paralelo al desarrollo de la vigilancia social sobre la gestión educativa y con el mejoramiento de la capacidad de monitoreo de las autoridades educativas a nivel local. Corresponde a las autoridades nacionales fijar las normas y procedimientos técnicos y administrativos –y supervisar su cumplimiento- a fin de asegurar que la mayor autonomía de los directores de Instituciones Educativas no genere un manejo autocrático de los recursos educativos.

Por otro lado, es parte sustantiva de la estrategia sectorial, propiciar el desarrollo de sinergias y lograr una adecuada complementación de servicios entre el sector público y privado. En general la modernización de la educación básica ha venido siendo un proceso liderado por el sector privado debido a su mayor disponibilidad de recursos. El aprendizaje desarrollado por las escuelas privadas en la introducción de nuevas tecnologías de comunicación, aprendizaje de idiomas, tutoría, dimensionamiento de aulas, módulos experimentales, etc. debe ser aprovechado por las escuelas públicas como instrumentos para el mejoramiento de la calidad.

Será necesario ampliar y utilizar los espacios de intercambio de servicios entre el sector público y privado, por ejemplo, para el uso de la infraestructura pública (que eventualmente puede ser alquilada a escuelas privadas) y la capacidad ociosa de servicios en las escuelas privadas). Asimismo, en el intercambio de docentes, materiales y tecnologías pedagógicas para algunas materias que requieren atención preferente, dada la situación de emergencia educativa en relación a la calidad.

Estas iniciativas correrán paralelas al desarrollo de nuevos instrumentos de gestión y cogestión entre el sector público (especialmente en el ámbito local) y organizaciones sociales y privadas, así como la aplicación de nuevas modalidades de financiamiento de la educación. Las capacidades de gestión educativa desarrolladas por diversos agentes sectoriales, es un recurso estratégico que debe ser aprovechado y potenciado. Para ello es importante crear nuevas modalidades de gestión compartida tanto para las Instituciones Educativas como para algunos servicios importantes como los centros de cómputo, campos deportivos, laboratorios de ciencias y de lenguaje, etc.

Esta estrategia es central para el logro de mejores condiciones remunerativas para el magisterio nacional, en tanto permitiría ampliar las opciones de contratación laboral, complementar los ingresos de los docentes con incentivos, premios y pagos por servicios prestados fuera de la jornada laboral en nuevas modalidades de servicios. Parte importante de esta iniciativa es lograr que los ingresos adicionales que percibe el docente estén vinculados al quehacer educativo y reducir al máximo la proporción de ingresos en ocupaciones distintas que limitan la dedicación y desarrollo de las capacidades pedagógicas y creativas de los docentes.

La construcción de la viabilidad social y política del PESEM es esencial en su estrategia de implementación. Para ello será imprescindible promover, instalar y desarrollar mecanismos institucionales permanentes para la generación de consensos y acciones conjuntas entre el Estado y la Sociedad Civil. En el nivel político, buscando una efectiva y creciente participación de los agentes sectoriales en el marco del Acuerdo Nacional y en las mesas de concertación de lucha contra la pobreza, de modo que ahí se traten y se resuelvan algunas barreras de orden socio-político para la articulación de políticas y para flexibilizar la gestión de los recursos sectoriales.

En el nivel institucional, se debe fortalecer los actuales mecanismos de coordinación entre las escuelas, institutos y universidades públicas y privadas, como parte de los esfuerzos estatales para regular el quehacer educativo a todo nivel y en consenso con las organizaciones educativas.

A nivel sectorial el desarrollo e institucionalización de iniciativas como la del Foro Educación para Todos, con amplia participación del sector público y privado, debe extenderse y consolidarse a nivel de todas las regiones del país, atendiendo a la necesidad de mejorar el posicionamiento sectorial de la educación dentro de la política y gestión pública a todo nivel de gobierno, así como lograr mayores recursos para el sector y la sostenibilidad de sus proyectos y programas.

La participación ciudadana es consustancial a todo esfuerzo de movilización social y articulación de los sectores público y privado. Los esfuerzos en este campo se orientarán a incrementar y consolidar los mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas de las autoridades públicas del sector a los ciudadanos, particularmente a los padres de familia. No obstante, como autoridad sectorial, el MED deberá fortalecer los espacios de coordinación e información entre todos los agentes prestadores de servicios educativos con las autoridades educativas para revisar el cumplimiento de las normas, los problemas del sector y generar por esa vía las soluciones requeridas. Simultáneamente deberán ampliarse los instrumentos y promoverse las prácticas de control y vigilancia ciudadana social en aspectos de gobierno sectorial, gestión del financiamiento y gestión de servicios.

En este marco, los ejes estratégicos que orientarán las acciones del Sector Educación, en el período 2005 – 2007, se pueden agrupar en :

- a) Gobierno y financiamiento sectorial
- b) Calidad educativa
- c) Equidad
- d) Revaloración magisterial

Con ese propósito y teniendo en cuenta los lineamientos y prioridades de política señaladas, el Sector Educación ha definido 13 programas de intervención. Para cada uno de ellos, se formulan lineamientos de política, objetivos generales y específicos y estrategias, atendiendo a las orientaciones descritas en los párrafos precedentes.

Cabe señalar que los sub programas: Educación Primaria y Secundaria de Adultos, Programa de Alfabetización, Educación Especial y Educación Tutorial y Preventiva se han insertado en un único Programa denominado *Educación Inclusiva y Formación en Prevención Integral*, en tanto todos ellos están dirigidos a atender a niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos, trabajadores y/o con necesidades especiales y a promover una cultura preventiva y emprendedora que propicie estilos de vida saludable. Se busca permitir con ello el acceso, permanencia y conclusión de la educación de aquellos grupos poblacionales que pueden necesitar o necesitan algún tipo de atención especial.

PARTE III. PROGRAMAS DEL SECTOR EDUCACIÓN

1. Educación Inicial

Lineamiento de política

Se ampliará el acceso a la educación inicial bajo un enfoque de desarrollo integral de la salud, nutrición y estimulación temprana adecuada a los niños y niñas de cero a cinco años, atendiendo la diversidad étnico cultural y sociolingüística del país.

Objetivo General:

- Asegurar el acceso de niños y niñas, de 0 a 5 años, a una atención integral (educación, salud y nutrición) de calidad, tomando en cuenta la diversidad sociocultural, especialmente de aquellos y aquellas más vulnerables.

Objetivos específicos y estrategias:

- Ampliar y mejorar la atención integral, de forma oportuna, de niños y niñas menores de tres años, en coordinación con otros actores sociales y sectores del Estado.
 - Fortalecer los programas ya existentes, dirigido a niños y niñas de 0-3 años.
 - Establecer convenios intersectoriales.
- Desarrollar programas dirigidos a mejorar las prácticas de crianza, que consideren la diversidad sociocultural.
 - Desarrollar un programa de capacitación para docentes, docentes coordinadoras y animadoras que garantice su buen desempeño.
 - Establecer convenios intersectoriales.
- Ampliar la cobertura de la educación de niños y niñas de tres a cinco años.
 - Fortalecer los programas ya existentes, dirigido a niños y niñas de 3-5 años.
 - Incrementar los CEI, de acuerdo con un análisis de la demanda y necesidades.
- Mejorar la calidad de la educación de niños y niñas de tres a cinco años, con la participación de la comunidad educativa y el Estado, considerando la diversidad sociocultural.
 - Reevaluar la concepción y estrategias de los PRONOEI.
 - Desarrollar un programa de capacitación para docentes, docentes coordinadoras y animadoras que garantice su buen desempeño.

2. Educación Primaria

Lineamiento de política:

Se mejorará la calidad y pertinencia de la educación primaria, reduciendo las brechas entre la educación pública y la privada y fomentando la equidad en el acceso a oportunidades, principalmente para la población rural.

Objetivo general:

- Garantizar que todas las niñas y niños, especialmente aquellos más vulnerables y desfavorecidos, concluyan una educación primaria de calidad, que considere los aprendizajes correspondientes al nivel y una formación en valores.

Objetivos específicos y estrategias:

- Asegurar que las niñas y niños permanezcan y concluyan oportunamente la educación primaria.

- Desarrollar programas integrales de compensación social que promuevan como eje al centro educativo.
- Desarrollar programas diversificados en horarios y calendarios flexibles y adecuados a los ritmos de vida de la comunidad.
- Mejorar la calidad de la educación primaria, promoviendo una formación integral que desarrolle en las niñas y niños actitudes, habilidades sociales y habilidades básicas de resolución de problemas, lectura, escritura y operaciones aritméticas.
 - Dotar oportunamente a los alumnos con materiales educativos pertinentes.
 - Desarrollar programas de capacitación para docentes de Instituciones Educativas unidocentes, polidocentes, y polidocentes con aulas multigrado que consideren sus necesidades específicas buscando su desempeño eficiente y considerando las orientaciones de la estructura curricular básica de primaria.
 - Establecer un programa de seguimiento y monitoreo para el cumplimiento efectivo de las horas normativas de aprendizaje.
 - Promover que los docentes con mejor desempeño ocupen las plazas de los primeros grados.
 - Promover, en cada centro educativo, la elaboración y puesta en práctica del Proyecto Educativo Institucional, con énfasis en la diversificación curricular.
 - Promover la formulación y aplicación de proyectos de innovación pedagógica en las aulas de Educación Primaria, a través de la difusión de experiencias exitosas.

3. Educación Secundaria

Lineamiento de política:

Se mejorará la calidad e incrementará la cobertura de la educación secundaria, reduciendo las brechas entre la educación pública y la privada, entre géneros y la inequidad en el acceso a oportunidades.

Objetivo general:

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

Objetivos específicos y estrategias:

- Ampliar la cobertura de la educación secundaria y asegurar que los adolescentes y jóvenes permanezcan en ella y la concluyan oportunamente.
 - Desarrollar programas de sensibilización a la comunidad educativa y organizaciones sociales.
- Mejorar la calidad de la educación secundaria para que los adolescentes y jóvenes alcancen una formación integral que comprenda la consecución de logros de aprendizaje y una sólida formación en valores.
 - Dotar con materiales educativos pertinentes a cada alumno.
 - Desarrollar un programa de capacitación a docentes para garantizar su buen desempeño.
 - Promover la formulación y aplicación de proyectos de innovación pedagógica.
- Asegurar la pertinencia de la educación secundaria mediante la diversificación de un diseño curricular básico con salidas múltiples.
 - Implementar una estructura curricular básica renovada en las Instituciones Educativas de Educación Secundaria.
 - Promover, en cada centro educativo, la elaboración y puesta en práctica del Proyecto Educativo Institucional, con énfasis en la diversificación curricular.

4. Educación Técnico Productiva

Lineamiento de política:

Se mejorará la calidad de la educación técnico productiva respondiendo a las necesidades del país y haciendo uso de mecanismos de certificación y acreditación que aumenten las exigencias para la institucionalización de la educación técnica pública y privada y que garanticen el derecho a la educación.

Objetivo general:

- Lograr una formación técnico productiva de calidad, acorde con los requerimientos del sector productivo y el desarrollo nacional, que permita a los egresados integrarse con éxito al mercado laboral.

Objetivos específicos y estrategias:

- Garantizar la calidad y pertinencia del servicio de educación técnica que se imparte en los CEO e IST, considerando las demandas del mercado laboral.
 - Desarrollar un sistema de certificación y acreditación, que responda a estándares de calidad.
 - Dotar con equipos necesarios a los centros de educación técnica.
 - Desarrollar un programa de capacitación a docentes para garantizar su buen desempeño.
 - Evaluar, seleccionar y fortalecer los CEO e IST con niveles de excelencia.
 - Instalar Comités Consultivos que incorporen la participación de la Empresa Privada y poner en marcha el Comité Consultivo Nacional.

5. Incorporación y Desarrollo de nuevas Tecnologías de Información y Comunicación

Lineamiento de política:

Se profundizará la educación científica y se ampliará el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación como medio de mejoramiento de la calidad educativa.

Objetivo general:

- Contribuir a mejorar la calidad de la educación, mediante el uso adecuado y apropiación de las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación -NTIC.

Objetivos específicos y estrategias:

- Expandir y mejorar el uso de las NTIC.
 - Desarrollar una plataforma tecnológica de información y comunicación a nivel nacional para el Sector Educación.
 - Fortalecer el sistema de mantenimiento y actualización de los equipos distribuidos.
 - Dotar con equipos, acceso a red y materiales educativos a las instituciones educativas para el uso de las NTIC.
- Promover la incorporación de NTIC en la actividad cotidiana de las Instituciones Educativas, para potenciar las capacidades de creatividad, innovación y uso de la información, en los docentes y alumnos.
 - Desarrollar un sistema de capacitación permanente a docentes en el uso de las NTIC y sus aplicaciones pedagógicas.
 - Diseñar, desarrollar y validar modelos de integración de las TIC en las diversas modalidades educativas.

6. Educación Rural y Educación Bilingüe Intercultural

Lineamiento de política:

Se reducirán las brechas de calidad entre la educación rural y la urbana, para fomentar la equidad en el acceso a oportunidades y se fomentará y afianzará la educación bilingüe en un contexto intercultural.

Objetivo general:

- Mejorar la calidad de la educación inicial y básica en áreas rurales y disminuir las brechas de acceso por género y aquellas provenientes de la discriminación sociocultural, especialmente de la población vernáculo hablante, a fin de lograr el desarrollo sostenible de la comunidad.

Objetivos específicos y estrategias:

- Promover y asegurar el acceso, permanencia y conclusión de una educación inicial y básica de calidad en áreas rurales y zonas de frontera, con énfasis en la equidad de género.
 - Desarrollar campañas de información entre las familias rurales sobre la matrícula oportuna, que incluya los temas de obligatoriedad, derechos del niño y el adolescente y beneficios de la educación, con énfasis en la equidad de género.
 - Reevaluar y fortalecer el programa de educación a distancia.
 - Fortalecer las Instituciones Educativas de zonas de frontera para que se constituyan en espacios de integración, desarrollo y cooperación fronteriza.
- Asegurar que los alumnos de las áreas rurales alcancen una educación integral que comprenda la consecución de logros de aprendizaje, habilidades sociales y formación en valores, atendiendo la diversidad cultural.
 - Desarrollar programas de capacitación a docentes, que comprenda metodologías de trabajo en centros unidocentes y polidocentes con aulas multigrado, para garantizar su buen desempeño.
 - Desarrollar campañas de difusión para sensibilizar e involucrar a las familias y la comunidad con los proyectos EBI
 - Dotar con materiales y textos educativos pertinentes, en lenguas distintas al castellano, a las Instituciones Educativas EBI
 - Expandir y fortalecer los programas EBI en educación inicial y primaria.
 - Otorgar una bonificación a las plazas docentes de las zonas rurales, como incentivo por trabajar en una zona con características especiales.
 - Promover la innovación pedagógica y flexibilidad del sistema educativo para responder a las características de las áreas rurales (módulos subanuales).
 - Extender y fortalecer las redes educativas rurales.

7. Infraestructura Educativa

Lineamiento de política:

Se mejorará las condiciones de infraestructura prioritariamente de las instituciones educativas identificadas en el marco de la emergencia educativa, integrando tecnologías alternativas y tradicionales y respetando el medio ambiente.

Objetivo general:

- Garantizar la existencia de ambientes físicos adecuados que favorezcan los procesos de aprendizaje, de acuerdo a la diversidad cultural del país.

Objetivos específicos y estrategias:

- Regular y asegurar el cumplimiento de las normas y estándares establecidos para los procesos de construcción y equipamiento de instituciones educativas.

- Desarrollar un sistema de supervisión de la construcción y equipamiento de instituciones educativas.
- Actualizar la normatividad técnica de la infraestructura, mobiliario y equipamiento educativo.
- Consolidar el sistema de información sobre la situación de la infraestructura educativa nacional y maresí de bienes.
- Ampliar la construcción, rehabilitación, sustitución de la infraestructura y la dotación de mobiliario escolar según la normatividad técnica del Sector.
 - Construir, sustituir y rehabilitar la infraestructura física educativa y dotar de mobiliario adecuado a las instituciones educativas, prioritariamente aquellas identificadas en la muestra de la emergencia educativa.
- Asegurar el buen estado de conservación de las instituciones educativas y su mobiliario.
 - Desarrollar un sistema de mantenimiento de las instituciones educativas y su mobiliario.

8. Educación Inclusiva y Formación en Prevención Integral

Lineamientos de políticas:

Se promoverá la educación de jóvenes y adultos, con énfasis en la formación laboral, en función de las necesidades del país; se reducirá sustancialmente el analfabetismo invirtiendo en el diseño de políticas que atiendan las realidades urbano marginal y rural; se realizarán acciones de prevención y atención de las necesidades educativas de los niños, niñas y adolescentes con necesidades especiales asociadas a la discapacidad y por talento y superdotación; y se fomentará una cultura emprendedora y de prevención en las escuelas.

Objetivo general:

- Garantizar una educación de calidad para niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos, trabajadores y/o con necesidades especiales.

Objetivos específicos y estrategias:

- Mejorar y diversificar la oferta educativa para jóvenes y adultos, considerando su desarrollo personal y las oportunidades laborales y sociales que les ofrece su entorno.
 - Desarrollar programas educativos escolarizados, desescolarizados y desgraduados para jóvenes y adultos.
 - Articular la educación para adultos con las demandas del mercado laboral.
 - Promover la concertación entre las diversas instituciones que educan a jóvenes y adultos, a fin de lograr la sinergia, el ahorro de recursos y el incremento de la eficiencia.
 - Desarrollar campañas de sensibilización de los programas de educación de adultos.
- Disminuir la tasa de analfabetismo.
 - Fortalecer el Programa Nacional de Alfabetización, a través de la descentralización de sus recursos y competencias en el ámbito local y regional y de la promoción de la participación de las organizaciones sociales.
 - Promover la sistematización de experiencias, realización de proyectos de innovación y el establecimiento de líneas de investigación, cuyos resultados contribuyan a mejorar la calidad de la alfabetización.
 - Desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación del Programa Nacional de Alfabetización.
 - Desarrollar acciones de sensibilización para la participación de la comunidad organizada en la vigilancia de los procesos y sostenibilidad de los programas de alfabetización.
- Atender las necesidades educativas de los niños, niñas y adolescentes con necesidades especiales asociadas a la discapacidad y por talento y superdotación.

- Extender los programas de educación especial en el ámbito nacional, de acuerdo con la demanda educativa, con énfasis en la de aquellos con necesidades especiales severas.
- Fortalecer los programas de educación especial y dotarlos de materiales y equipos.
- Integrar progresivamente a los niños, niñas y adolescentes de educación especial a la educación inicial, básica regular y ocupacional, de acuerdo con una evaluación de sus potencialidades y capacidades.
- Desarrollar campañas de sensibilización a la comunidad para la integración de las personas con discapacidad y facultades sobresalientes.

Objetivo general:

- Contribuir a la formación integral de los educandos y adultos, fortaleciendo una cultura preventiva y emprendedora que promueva estilos de vida saludable.

Objetivos específicos y estrategias:

- Fomentar una cultura de prevención integral dirigida a la comunidad educativa.
 - Implementar el Sistema de Orientación Educativa que permita el desarrollo de la Prevención Integral en las Instituciones Educativas a nivel nacional.
 - Promover la acción tutorial como un componente del Sistema de Orientación Educativa en las Instituciones Educativas.
 - Desarrollar programas de capacitación para ofrecer a los docentes la metodología adecuada para tratar temas y contenidos de tutoría y prevención integral.
- Atender las necesidades especiales de los niños trabajadores que asisten a las Instituciones Educativas, a fin de garantizar su permanencia y adecuado rendimiento.
 - Desarrollar programas de capacitación para ofrecer a los docentes la metodología adecuada para atender a las niñas, niños y adolescentes trabajadores.
 - Desarrollar programas de incentivos para garantizar la permanencia de las niñas, niños y adolescentes trabajadores en el sistema educativo.
- Consolidar la participación organizada de los jóvenes, padres y madres de familia en la acción educativa.
 - Establecer redes juveniles a nivel escolar, local y regional.
 Desarrollar programas de orientación familiar dirigidos a los padres de los educandos.

9. Formación Magisterial

Lineamiento de política:

Se promoverá el fortalecimiento y la revaloración de la carrera magisterial, mediante un pacto social que devenga en compromisos recíprocos que garanticen una óptima formación profesional, promuevan la capacitación activa al magisterio y aseguren la adecuada dotación de recursos para ello.

Objetivo general:

- Fortalecer y revalorizar la carrera magisterial a fin de mejorar el desempeño de los docentes, atendiendo su desarrollo personal, profesional y social; contando con los mecanismos de certificación y calificación que aumenten las exigencias para la institucionalización de la formación docente que garanticen el derecho de los estudiantes.

Objetivos específicos y estrategias:

- Promover el desarrollo profesional del docente, basado en estándares, a fin de mejorar constantemente su desempeño
 - Desarrollar un sistema de incentivos monetarios y no monetarios en función al desempeño del docente y por condiciones especiales.
 - Desarrollar un sistema de evaluación del desempeño docente.

- Desarrollar el Sistema de Formación Continua del docente.
- Fortalecer el valor profesional y el compromiso ético de los docentes como actores necesarios en los procesos educativos de calidad.
 - Desarrollar campañas de mercadeo social sobre el rol gravitante del docente y la comunidad educativa en la formación integral de los educandos.
 - Incluir en la formación inicial del docente aspectos de formación en valores.
 - Promover la participación de los docentes y sus organizaciones magisteriales en el diseño, ejecución y evaluación de políticas educativas.
- Promover el desarrollo personal y social de los docentes, mejorando sus condiciones de vida, especialmente de aquellos que trabajan en zonas de pobreza.
 - Facilitar el acceso de los docentes a espacios de residencia adecuados, que cuenten con los servicios básicos.
 - Consolidar y articular los sistemas de plazas y escalafón docente.
 - Incrementar de manera progresiva el salario docente.
 - Desarrollar programas socio culturales para el fortalecimiento de las capacidades socio emocionales del docente.
- Mejorar la calidad de la formación inicial del docente.
 - Desarrollar el sistema de certificación y acreditación de los ISP respondiendo a estándares de calidad.
 - Definir los perfiles y estándares de los docentes que requiere el sistema educativo.
 - Dotar con materiales pertinentes a los ISP.
 - Capacitar a los docentes de los ISP.
- Definir e implementar el marco legal, las normas y estándares que aseguren el mejoramiento de la calidad de la formación docente, así como del desempeño de los docentes en servicio.
 - Elaborar la propuesta de la nueva ley del magisterio.
 - Elevar los estándares para la admisión a los ISP
 - Implementar un sistema de selección de docentes formadores sobre la base de una evaluación integral.

10. Educación Superior Universitaria

Lineamiento de política:

Se mejorará la calidad de la educación superior universitaria pública para que se ajuste a las necesidades del país y aporte a su desarrollo; contando con los mecanismos de certificación y calificación que aumenten las exigencias para la institucionalización de la educación universitaria pública o privada y que garanticen el derecho de los estudiantes.

Objetivo general:

- Consolidar a la Universidad como un centro de estudios e investigación de calidad donde se forme profesionales capaces de plantear propuestas y generar cambios que aporten al desarrollo del país.

Objetivos específicos y estrategias:

- Mejorar la calidad de la educación universitaria, articulándola con las necesidades reales del entorno regional y nacional.
 - Implementar un sistema de acreditación de universidades según estándares de calidad.
 - Contar con tecnología actualizada.
 - Contar con docentes calificados.

- Incrementar el grado de participación de la Universidad en el proceso de desarrollo de la región.
 - Desarrollar estudios de investigación.
 - Desarrollar programas de extensión y proyección social.
 - Suscribir convenios con instituciones de la región.
- Modernizar la estructura organizacional, académica y administrativa de la Universidad.
 - Revisar y actualizar los currículos de las diferentes carreras.
 - Diseñar y desarrollar un sistema de información
 - Rediseñar los procesos administrativos.

11. Cultura y Deporte

Lineamiento de política:

Se fortalecerá la identidad nacional de los peruanos; se restablecerá la educación artística y física en las escuelas y se promoverá el deporte desde la niñez.

Cultura

Objetivo general:

- Proteger, conservar y promover el Patrimonio y las diversas manifestaciones culturales del país, a través de acciones descentralizadas y con la participación de la comunidad, a fin de contribuir con el afianzamiento de la identidad nacional.

Objetivos específicos y estrategias:

- Promover la participación de las niñas, niños, jóvenes y adultos en actividades culturales a nivel local, regional y nacional.
 - Desarrollar y difundir actividades culturales a nivel local, regional y nacional.
- Identificar, poner valor, conservar y difundir el Patrimonio y acervo cultural de la Nación.
 - Diseñar e implementar procedimientos y normas orientadas a modernizar y acelerar el proceso de investigación, registro, protección, defensa y puesta en valor del Patrimonio Cultural de la Nación.
 - Crear, remodelar y mantener de los museos de acuerdo con una visión moderna de organización y administración.
 - Promover en la comunidad una cultura de apropiación, conservación y defensa del Patrimonio y acervo cultural de la Nación.
 - Promover la participación del sector privado y de la cooperación internacional en las acciones de conservación, protección, defensa y difusión del Patrimonio Cultural de la Nación.
- Mejorar la calidad de las escuelas de formación artística.
 - Dotar a las escuelas de formación artística con el equipo y mobiliario adecuado y necesario.
 - Promover la actualización constante de los docentes.
 - Establecer convenios con el sector privado.
 - Establecer convenios con instituciones extranjeras para ofrecer becas de especialización.
- Promover la conservación y uso del Patrimonio Cultural Documental Bibliográfico de la Nación a fin de asegurar el acceso a toda la población.
 - Promover en la comunidad una cultura de apropiación y conservación del Patrimonio Cultural Documental Bibliográfico de la Nación.
 - Promover la participación del sector privado y de la cooperación internacional en la conservación del Patrimonio Cultural Documental Bibliográfico de la Nación.
 - Desarrollar un sistema de actualización para el personal que brinda una atención directa al usuario.

- Implementar técnicas modernas de gestión y descentralizar la toma de decisiones hacia las instancias regionales.
 - Fortalecer las instancias regionales.
 - Actualizar la normatividad vigente a fin de proteger el Patrimonio Cultural de la Nación.

Deporte

Objetivo general:

- Fomentar la práctica deportiva y recreativa de la población en el ámbito nacional y mejorar el nivel competitivo de los deportistas peruanos en las competencias internacionales.

Objetivos específicos y estrategias:

- Promover la participación de las niñas, niños, jóvenes y adultos en actividades deportivas y recreativas a nivel local, regional y nacional.
 - Desarrollar y difundir actividades deportivas y recreativas a nivel local, regional y nacional.
 - Desarrollar campañas de difusión y sensibilización en medios de comunicación acerca de la importancia del deporte y recreación en la salud de la población.
 - Realizar competencias deportivas a nivel local, nacional y regional.
- Fortalecer las capacidades de profesores, entrenadores y técnicos.
 - Desarrollar programas de capacitación.
- Ampliar y mantener la infraestructura deportiva a nivel nacional.
 - Construir instalaciones deportivas.
 - Desarrollar un sistema de mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura deportiva existente.
- Apoyar integralmente al deportista de alto nivel y con potencial y promover su participación en competencias internacionales.
 - Fortalecer la capacidad operativa de las organizaciones deportivas afiliadas.
 - Fomentar la participación de los deportistas en competencias deportivas internacionales.
- Implementar técnicas modernas de gestión y descentralizar la toma de decisiones hacia las instancias regionales.
 - Fortalecer las instancias regionales.
 - Capacitar al personal directivo y administrativo de las instancias regionales.

12. Ciencia y Tecnología

Lineamiento de política:

Se profundizará en la formación de profesionales y en la investigación científica y tecnológica que aporte al desarrollo económico y social del país.

Objetivo general:

- Fomentar y apoyar la investigación científica y tecnológica, así como la formación y especialización de recursos humanos a fin de promover el uso racional de los recursos y contribuir al desarrollo social y económico del país.

Objetivos específicos y estrategias:

- Orientar y apoyar la investigación científica y tecnológica en estrecha vinculación con los problemas socioeconómicos y productivos del país.
 - Articular y promover la acción conjunta entre el Estado, universidades, comunidad científica y la empresa privada.

- Elaborar y desarrollar Programas Nacionales y Programas Especiales en interacción con el Sector Productivo de bienes y servicios.
- Fortalecer las capacidades de investigación científica y tecnológica a través de concursos y otorgamiento de becas y subvenciones.
- Implementar nuevas plataformas, sistemas y redes de información en ciencia y tecnología.
- Promover la formación, actualización y especialización de los recursos humanos a través de un sistema transparente de captación y otorgamiento de becas nacionales e internacionales y de crédito educativo.
 - Consolidar los sistemas de becas y de crédito educativo de manera transparente.
 - Dinamizar las relaciones interinstitucionales e internacionales para lograr una mayor captación de becas.
 - Conformar la red de ex becarios con fines de intercambio de información y experiencias.
- Repotenciar los programas de investigación mediante la captación de recursos materiales y especialización de recursos humanos para brindar un servicio oportuno y eficaz en el campo de la geofísica.
 - Capacitar a estudiantes universitarios.
 - Ampliar la red sismológica y acelerográfica del país.
 - Sistematizar la información pertinente y resultados de investigaciones poniéndolas al alcance de la comunidad científica nacional e internacional.
 - Desarrollar investigación en el campo de la geofísica.
- Implementar técnicas modernas de gestión.
 - Capacitar al personal directivo y administrativo.
 - Promover la participación del sector privado y de la cooperación internacional para la captación y asignación de recursos.

13. Gobierno y Gestión Sectorial

Lineamientos de política:

Alcanzar gradualmente la descentralización educativa y el desarrollo de las capacidades de gobierno sectorial a todo nivel, fomentando una cultura de evaluación y vigilancia social de la educación, con participación de la comunidad.

Objetivo general:

- Mejorar las capacidades de gobierno sectorial, en el nivel central y descentralizado y con autonomía de las instituciones educativas.

Objetivos específicos y estrategias:

- Lograr una gestión autónoma, democrática y transparente de la escuela pública, con la participación de la comunidad educativa y la sociedad civil, en el marco del proceso de descentralización.
 - Desarrollar modelos de gestión autónoma, democrática y transparente de la escuela pública.
 - Extender y fortalecer los Consejos Educativos Institucionales.
 - Evaluar y fortalecer el programa de capacitación a directores de Instituciones Educativas, en sus diferentes modalidades de capacitación
 - Desarrollar campañas de sensibilización a la comunidad, orientadas a la vigilancia del funcionamiento del sistema educativo y a la promoción del CACE.
- Mejorar los procesos de la gestión educativa, a través de la institucionalización de una cultura de evaluación.

- Consolidar un sistema de medición del rendimiento estudiantil y de sus factores asociados que permita obtener información para conocer el estado de la calidad de la educación.
- Desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación de la política sectorial, que retroalimente al sector educativo en su conjunto.
- Elaborar los estándares de desempeño de la educación para todos los niveles.
- Fortalecer el sistema nacional de inversiones.
- Actualizar, revisar y completar el marco normativo sectorial en la regulación de los factores y componentes claves del proceso educativo.
 - Validar y normar los contenidos curriculares de todos los niveles educativos.
 - Completar y actualizar la normatividad de la infraestructura, equipamiento y mobiliario educativo.
- Fortalecer la capacidad de gestión de los órganos intermedios.
 - Desarrollar programas de formación continua en gestión dirigido a los especialistas de los órganos intermedios.
 - Crear canales de participación para una gestión transparente y democrática
 - Diseñar e implementar un sistema de monitoreo de las Instituciones Educativas a cargo de los órganos intermedios.
- Contar con un sistema de información integral de calidad que retroalimente de manera pertinente y oportuna para la toma de decisiones con énfasis en áreas rurales.
 - Estandarizar y unificar las bases de datos, aprovechando la información administrativa existente.
 - Reevaluar los procesos de recopilación y procesamiento de la información estadística, a fin de garantizar la calidad y oportunidad de la data.
- Establecer una política de recursos humanos, que permita el desarrollo personal y profesional de los funcionarios del sector.
 - Fortalecer los programas de capacitación a los funcionarios del sector.
- Mantenimiento y sostenibilidad del aparato administrativo
 - Rediseñar los procesos administrativos a fin de agilizar la gestión educativa.
- Asegurar el control de los procesos y la transparencia de las acciones del sistema educativo.
 - Supervisar el cumplimiento efectivo de la normatividad vigente en el sector educación.
 - Fortalecer la capacidad de acción y autonomía de Contraloría.
 - Desarrollar un sistema de rendición de cuentas.
- Impulsar la planificación como herramienta indispensable de gestión para una toma de decisiones adecuada.
 - Fortalecer la investigación como herramienta necesaria para la planificación.
 - Revalorar el alcance de los instrumentos de planificación existentes.
 - Promover el uso de las NTIC en la gestión procesos administrativos de las instituciones educativas.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Objetivos Específicos: enunciados que desagregan un objetivo general.

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

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

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

- Alcázar, Lorena (et al) (2001). *Oferta y demanda de formación docente en el Perú*. Documento de trabajo No. 7 presentado por el Programa Especial de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP). Lima
- Bralavsky, Cecilia (2000). *La Educación Secundaria en América Latina. Prioridad de la Agenda 2000*. En: <http://www.iipe-buenosaires.org.ar/pdfs/EFA2000.pdf>
- Bello E, Manuel (2001). *Propuestas para el mejoramiento de la educación básica pública en el período 2001-2006, Carta de navegación*. Lima. En: <http://www.cartadenavegacion.com>
- Benavides, Martín et al (2002) *Factores asociados al rendimiento en matemáticas (Lógico Matemática)*. Documento borrador. Ministerio de Educación. Unidad de Medición de la Calidad Educativa. En: www.minedu.gob.pe/mediciondelacalidad/2003/pdfs_nac/inf06_factores_asociados_rendimiento2001.pdf
- CEPAL (1997) *Panorama Social de América Latina*.
- Chiroque, Sigfredo (1996). *Perú 1995-2010, Crecimiento cuantitativo de maestros y alumnos*. Instituto de Pedagogía Popular. Lima
- Díaz, Hugo (et al) (2000). *La carrera del maestro en el Perú: Factores institucionales, incentivos económicos y desempeño*. Documento de Trabajo 32. GRADE. Lima
- Escobar, Nery (2002). *Un proyecto de formación docente hecho al andar*. Lima.
- Espinoza, Giuliana y Torreblanca, Alberto (2003) *Resultados de las Pruebas de Comunicación y Matemática de la Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil 2001*. Ministerio de Educación. Unidad de Medición de la Calidad Educativa. En: http://www.minedu.gob.pe/mediciondelacalidad/2003/pdfs_nac/result_pruebas_commat.pdf
- Herrera, Javier (2002) *La Pobreza en el Perú 2001. Una visión departamental*. INEI. Lima.
- Instituto Cuanto. *Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida ENNIV 2000*, Lima 2000.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – Dirección Técnica de Indicadores Sociales (2002) *Condiciones de Vida en los Departamentos del Perú, 2001*. Lima.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, Perú: Compendio Estadístico 2001, Lima 2001.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, Encuesta Demográfica de Salud Familiar ENDES 2000.
- Macedo, Beatriz (et al) *En Búsqueda de Equidad en la Educación Secundaria*. En: http://www.unesco.cl/pdf/programa/equidad_secundaria.pdf
- Ministerio de Educación (2003) Proyecto de Educación en Áreas Rurales. Estudio de Factibilidad.
- Ministerio de Educación – Unidad de Medición de la Calidad Educativa (2002) *El Panorama Educativo*. mimeo (documento borrador)
- Ministerio de Educación – Programa Especial Mejoramiento de la Calidad de la Educación (MECEP) (2002b) *La Educación Peruana a inicios del Nuevo Siglo*. Documento de trabajo n° 12. Lima.
- Ministerio de Educación - Oficina de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa, Comisión Nacional Peruana de Cooperación con la UNESCO (2001) *El Desarrollo de la Educación*. Lima.
- Ministerio de Educación – Programa Especial Mejoramiento de la Calidad de la Educación (MECEP) (2001) *La Escuela Rural. Modalidad y Prioridades de Intervención*. Documento de trabajo n° 2. Lima.
- Ministerio de Educación – Comisión Técnica de Educación Inicial, Balance estadístico de la educación inicial en el Perú en los inicios del nuevo siglo, Lima, agosto 2002.
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, *Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAI)*, Lima, Abril 2002.
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, *Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores 2002-2006*, Lima 2002.
- Proyecto Regional de Indicadores – PRIE – Cumbre de las Américas (2002). *Panorama Educativo de las Américas. Informe Regional*. Santiago.
- Rivero, José (2002). *Estudio sobre revalorización de la carrera magisterial en el Perú*. Parte I. Lima
- Sánchez Moreno, Guillermo (et al) (1997). *Gestión Educativa*. Foro Educativo. Lima
- Torres, Rosa María (1995) *Repetición Escolar: ¿falla del alumno o falla del sistema?* En: <http://www.mec.es/cide/rieme/documentos/torres/torres1995re.pdf>
- World Bank (1999) Peru. *Education at a Crossroads: challenges and opportunities for the 21st Century*. Report 19066-PE, dos volúmenes. Washington DC.

NOTAS

¹ Cifras elaboradas por el MINEDU, en base a la Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida 1985 y Encuesta Nacional de Hogares IV – 1998 y 2003.

² Cifra reportada por la Comisión Técnica de Educación Inicial.

³ La atención integral a la población infantil y adolescente es una meta que se pretende alcanzar para todos los niveles educativos y responde a una perspectiva de desarrollo integral que debería orientar todos los servicios de atención infantil que se ofrecen, promoviendo un trabajo articulado entre los sectores de educación, salud y nutrición.

⁴ Estas cifras no consideran las correcciones recientemente realizadas con relación al año base de cálculo del PBI.

⁵ Sin ser las determinantes, pues según el Informe de la CVR, ni siquiera la pobreza fue la causante de este conflicto, sino la voluntad política de sendero luminoso por iniciar una guerra contra el Estado peruano.

⁶ Programme for International Student Assessment. El Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) evalúa en qué medida los estudiantes de 15 años, próximos al final de la educación básica, han adquirido ciertos conocimientos y aptitudes calificados como esenciales para una participación plena en sociedad, mostrando evidencias sobre su desempeño en comprensión de lectura, matemática y ciencias.

⁷ La antigüedad de las edificaciones escolares, las construcciones realizadas sin dirección técnica, la falta de mantenimiento, así como la ocurrencia de diversos fenómenos naturales en el país en el pasado reciente, como inundaciones y sismos, han traído como consecuencia que los locales escolares del ámbito nacional se encuentren, en muchos de los casos, en situación de alto riesgo y en peligro de colapso.

⁸ Resalta como actividad que engloba las tareas encomendadas, la formulación del "Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004".

⁹ Ambas normas formuladas por el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa (INIED) del MED.

¹⁰ Definición publicada en Orientaciones y Normas nacionales para la Gestión en las instituciones de Educación Básica y Educación Técnico- Productiva 2005 (R.M. 0048-2005-ED).

¹¹ Definición publicada en el Reglamento de Gestión del Sistema Educativo (D.S. 009 – 2005 – ED)

¹² Cuadro 1 del Anexo Estadístico del Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008, aprobado en Sesión del Consejo de Ministros del 18 de mayo de 2005 y publicado el 28 de mayo en El Peruano.

¹³ Revista Internacional de Presupuesto Público.

¹⁴ Idem anterior.

¹⁵ Esta parte ha tomado como texto base: Espinosa, G. y Torreblanca, A. (2003)

¹⁶ Las dos evaluaciones nacionales anteriores CRECER 1996 y CRECER 1998 respondían a un modelo de normas, que buscaba presentar la posición relativa entre diferentes grupos de estudiantes, pero no permitía ofrecer información sobre el nivel de desempeño de los mismos. La EN 2001 se realizó a una muestra representativa a escala nacional que incluyó a 632 y 579 Instituciones Educativas de educación primaria y secundaria respectivamente. En el caso del nivel primario se incluyó a las Instituciones Educativas atendidas por la Unidad de Educación Bilingüe Intercultural. Los grados evaluados fueron cuarto y sexto de primaria y cuarto de secundaria.

¹⁷ Cabe señalar que teniendo en cuenta que la EN 2001 evaluó sólo ciertas competencias de cada área, a fin de tener un número que pudiese mostrar el desempeño global de los estudiantes en ésta área, se realizó el siguiente procedimiento. Se escogió de cada una de las áreas, las competencias que tuvieron mejores indicadores en la evaluación realizada y a partir de ellas se realizó un promedio simple de porcentajes en cada competencia en el nivel correspondiente.

¹⁸ En otras palabras, la educación privada tampoco escapa del problema de calidad que pareciera afectar al conjunto del sistema educativo del país. Sin embargo, es necesario aclarar que la educación de gestión no estatal está lejos de constituir un conjunto homogéneo a su interior.

¹⁹ Para efectos de la Evaluación Nacional, los niveles de desempeño definidos fueron tres: *i) Nivel Suficiente* (el estudiante en este nivel demuestra haber alcanzado los objetivos establecidos para el grado), *ii) Nivel Básico* (el estudiante en este nivel muestra un desarrollo inicial de las capacidades y contenidos esperados para el grado, pero no logra un desempeño del todo satisfactorio, en teoría este alumno no debería aprobar el grado), *iii) Nivel por Debajo del Básico* (el alumno en este nivel muestra un desempeño muy por debajo de lo esperado para el grado, así no logra siquiera mostrar un manejo inicial de las capacidades y contenidos propuestos en la estructura curricular) op. cit.

²⁰ Es imprescindible que el sistema educativo establezca estándares educativos que definan claramente lo que los alumnos deben saber y ser capaces de hacer en cada grado o nivel y área de estudio, los cuales deben estar asociados al Sistema de Medición de la Calidad.

²¹ op. cit. p. 30

²² Benavides, M et al (2002)

²³ Esta distinción resulta fundamental en términos de política educativa a fin que el Sector pueda distinguir las variables sobre las cuales puede incidir directamente a través de su accionar de aquellas que más bien necesitarían una acción coordinada con otros sectores.

²⁴ Para efectos de este documento, sólo nos limitaremos a presentar las conclusiones para el caso de cuarto de primaria. Las conclusiones se han tomado de Benavides, M. et al (2002) (p. 22 – 25)

²⁵ Estudio citado en la Revista Mexicana de Investigación Educativa, en el artículo titulado "Un marco comprensivo de mejora de la eficacia escolar" de F. Javier Murillo Torrecilla, 2004. Esta investigación fue financiada por la convocatoria "Targeted Socio-Economic Research" (TSER), del IV Programa Marco de la Unión Europea.

²⁶ El Banco Mundial ha aprobado la primera fase del Proyecto (2003 – 2007); sin embargo sujeto al cumplimiento de las metas establecidas para esta etapa se prevé que el mismo tenga un período de ejecución hasta el 2013.

²⁷ Ello evidentemente está asociado a la concentración de la oferta de servicios de educación secundaria en las áreas urbanas.

²⁸ CEPAL (1997).

²⁹ En el mismo sentido, el estudio de Herrera (2002) sobre Pobreza muestra que tener educación secundaria reduce los riesgos de pobreza a nivel nacional, pero este resultado se limita al caso del área rural en donde la educación secundaria todavía no alcanza una cobertura suficiente y en donde se viene arrastrando, en el caso de los jefes del hogar, el limitado acceso a la educación secundaria registrada en los sesenta y setenta.

³⁰ El índice de paridad ha sido construido como la razón entre el indicador para las Instituciones Educativas rurales y el indicador para las Instituciones Educativas urbanas. De igual manera como la razón entre el indicador para las Instituciones Educativas estatales y el indicador para las no estatales. El valor 1 da cuenta de la paridad. Nótese la necesaria ampliación que se ha hecho de la escala del gráfico.

³¹ Este índice mide la proporción de la población de 12 y de 17 años que ha culminado la educación primaria y secundaria respectivamente. Cuanto más alto y cercano a 100% el valor del índice, mayor el logro del sistema en términos de eficiencia en cobertura. Al respecto ver MED (2002b)

³² Esta parte ha sido tomada de Espinoza, G. et al (2003)

³³ Aún cuando resulta casi un eufemismo decir que este grupo alcance resultados mejores, tal como se puede observar en el cuadro.

³⁴ Sólo en el caso de cuarto de secundaria la muestra de la Evaluación Nacional permite hacer algún tipo de inferencias a escala departamental.

³⁵ Teniendo en cuenta que tanto el tema docente como el tema de gestión constituyen programas en sí mismos -y, por lo tanto, cuentan con un diagnóstico específico-, en este acápite sólo nos referiremos de manera indicativa y no exhaustiva.

³⁶ Si bien no se puede establecer una generalización, cabe señalar que en la única evaluación realizada a docentes –en el marco marco de concurso público para plazas docentes en marzo del 2002-, éstos alcanzaron resultados bastantes bajos. Así, en promedio, los docentes postulantes alcanzaron 11,8 puntos, sobre un máximo de 40. Estos bajos resultados obligó a que se alterará el criterio de calificación al aplicarse una curva de ajuste mediante la cual se pudiera nombrar a un número más elevado de maestros que aquél cuyos puntajes los haría merecedores de acuerdo al criterio original de calificación.

³⁷ Cabe mencionar que si bien calidad y equidad son conceptos indisolubles en el sentido que no puede hablarse de un sistema educativo de calidad, si el mismo no incluye programas de equidad con una atención diferenciada, en el presente documento y con fines básicamente metodológicos se ha procedido a realizar una división entre ambos.