

Plan Nacional de Educación Para Todos 2005-2015, Perú



MINISTERIO DE EDUCACIÓN
FORO NACIONAL DE EDUCACIÓN PARA TODOS

Plan Nacional de Educación Para Todos 2005-2015, Perú

Hacia una educación de calidad con equidad

Setiembre de 2005

Plan Nacional de Educación Para Todos 2005-2015, Perú. Hacia una educación de calidad con equidad

© Ministerio de Educación
Calle Van de Velde N° 160, San Borja
Teléfono: 215-5869
Fax: 215-5800 anexo 2045
Correo electrónico: ept@minedu.gob.pe
Página web: www.minedu.gob.pe

Este documento puede ser copiado y citado, total o parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente. Por favor envíenos copia de cualquier documento, artículo u otro que cite esta publicación.

Primera reimpresión.
1000 ejemplares
Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° : 2005-8960

Impresión: Industria Gráfica MACOLE S.R.L.
Jr. Cañete N° 129 - Lima 1
Telefax: 423-0594



Ministro de Educación
JAVIER SOTA NADAL

Viceministro de Gestión Pedagógica
IDEL VEXLER T.
Presidente del Foro Nacional de Educación para Todos

Secretario de Planificación Estratégica
ENRIQUE PROCHAZKA G.

Coordinadora Ejecutiva de la Comisión Técnica EPT
Karima Wanuz Gonzales

Directorio del Foro Nacional EPT 2004 - 2006
Asociación de Publicaciones Educativas - Tarea
Confederación Nacional de Federaciones de APAFAS del Perú
Consejo Nacional de Descentralización
Consejo Nacional de Educación
Consortio de Centros Educativos Católicos del Perú
Foro Educativo
Ministerio de Educación
Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
Movimiento de Educación Popular Integral y Promoción Social - Fe y Alegría
Municipalidad Metropolitana de Lima
Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú

Comisión Técnica

Walter Twanama Altamirano
Teresa Nakano Osoreo
Víctor Hernando Soto Véliz
Carlos Vásquez Corrales
Silvia Martínez Jiménez
Ivette Arévalo Alejos
Martha Villavicencio Ubillus
Máximo Silva Vargas
Nery Escobar Batz
Patricia Correa Arangoitia

Consultores

Petruska Barea Castro
Jorge Ferradas Arrieta

INSTITUCIONES MIEMBROS DE LA ASAMBLEA DEL FORO NACIONAL EPT

Alfabetización y Literatura - ALFALIT
Asamblea Nacional de Rectores - ANR
Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDSESP
Asociación de Comunicadores Sociales - CALANDRIA
Asociación de Municipalidades del Perú
Asociación de Promotores de Centros Educativos Particulares
Asociación de Publicaciones Educativas - TAREA
Asociación KALLPA
Asociación Nacional de Centros
Asociación Nacional de Directores del Perú
Asociación Nacional de Padres y Familiares de Niñ@s y Jóvenes con Discapacidad
Centro de Culturas Indígenas - CHIRAPAQ
Centro de Investigación y Educación Popular - ALTERNATIVA
Centro de Investigación y Servicios Educativos - CISE-PUCP
Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán
Comité Peruano de la Organización Mundial para la Educación Preescolar
Concilio Nacional Evangélico del Perú
Confederación Nacional de Federaciones de APAFAS del Perú
Consejo Nacional de Descentralización
Consejo Nacional de Educación
Consejo Nacional de la Juventud
Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad
Consorcio de Centros Educativos Católicos del Perú
Consorcio de Universidades
Equipos Docentes del Perú
Foro Educativo
Grupo de Iniciativa Nacional por los Derechos del Niño
Instituto de Estudios Peruanos
Instituto de Pedagogía Popular
Instituto Educa
Instituto Pedagógico Nacional Monterrico
Instituto Peruano de Administración de Empresas
Instituto Superior Pedagógico Público de Educación Inicial
Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
Ministerio de Economía y Finanzas
Ministerio de Educación
Ministerio de Justicia
Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
Ministerio de Salud
Ministerio de Trabajo y Promoción Social
Movimiento de Educación Popular Integral y Promoción Social - FÉ Y ALEGRÍA
Movimiento Manuela Ramos
Municipalidad Metropolitana de Lima
Oficina Nacional de Educación Católica
Red Florecer
Red Nacional de Promoción de la Mujer
Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú
Sociedad Peruana de Educación Matemática
Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle- LA CANTUTA
Universidad Nacional Mayor de San Marcos



| | |
|--|-----|
| Presentación | 9 |
| Resolución Ministerial N° 0592-2005-ED | 10 |
| Resolución Suprema N° 041-2004-ED | 11 |
| Introducción | 13 |
| <hr/> | |
| PRIMERA PARTE: MARCO DE ACCIÓN | 21 |
| Capítulo 1: Caracterización focalizada de la problemática | 23 |
| 1.1. Acerca de la calidad y equidad en la educación | 23 |
| 1.2. Diagnóstico focalizado de la problemática de la equidad educativa en el Perú: una mirada desde los seis objetivos de Dakar | 26 |
| Objetivo Estratégico de Dakar 1 | 26 |
| Objetivo Estratégico de Dakar 2 | 39 |
| Objetivo Estratégico de Dakar 3 | 56 |
| Objetivo Estratégico de Dakar 4 | 66 |
| Objetivo Estratégico de Dakar 5 | 79 |
| Objetivo Estratégico de Dakar 6 | 99 |
| 1.3. Problemas críticos | 118 |
| Capítulo 2: Marco Estratégico | 121 |
| 2.1. Políticas, objetivos estratégicos e indicadores para una educación de calidad con equidad | 121 |
| 2.2. Matrices de Indicadores e Índice de Desarrollo de la Educación para Todos (IDE) | 127 |
| | |
| SEGUNDA PARTE: PLAN DE ACCIÓN DEL FORO NACIONAL EPT | 141 |
| Capítulo 1: Plan de sensibilización: promoción de las políticas del Plan Nacional de Educación Para Todos 2005-2015, Perú | 143 |
| Capítulo 2: Plan de Vigilancia de las políticas del Plan Nacional de Educación Para Todos 2005-2015, Perú | 151 |
| <hr/> | |
| Glosario | 169 |
| Bibliografía | 175 |
| Anexos | 179 |



Brindar a todas las personas oportunidades educativas de aprender con calidad es la apuesta permanente del MED y, por ello, el Plan Nacional de Educación Para Todos 2005-2015, Perú constituye un referente y pieza central de nuestro accionar.

Hemos arribado al presente Plan Nacional de Educación Para Todos 2005-2015, Perú como fruto de un esfuerzo colectivo, donde han participado tanto los representantes del Estado, como los de la Sociedad, reunidos en el espacio amigable y democratizador del Foro Nacional EPT. De este modo, se ha logrado un enriquecedor diálogo, debate y generación de consensos, con el concurso plural de las organizaciones representativas de los diversos sectores sociales comprometidos con el tema educacional.

A través de este Plan Nacional de Educación Para Todos 2005-2015, Perú se hace un diagnóstico en relación con los objetivos de la Educación para Todos. Simultáneamente se expone el Plan de Acción del Foro Nacional de Educación para Todos, que tiene como mira la construcción de una propuesta de equidad y calidad educativa para nuestro país, y que supone que la sociedad y el Estado asuman el compromiso y la corresponsabilidad en la tarea educadora.

Se trata de un proceso de elaboración cuidadoso, que va más allá de la formulación de objetivos generales y considera datos, objetivos estratégicos, metas, indicadores para convertir las metas de Jomtien y Dakar en certeza y posibilidad concretas para el Perú.

Este proceso ha sido conducido por el Directorio de EPT con el apoyo del Ministerio de Educación, en consulta directa y sistemática con los representantes de los sectores públicos y la sociedad civil, integrantes del Foro EPT, institucionalizado por la RS N° 041-2004-ED y la RM N° 0464-2004-ED.

El Plan que presentamos se ha elaborado para el logro de las metas de Dakar y los Objetivos del Milenio, en concordancia con lo establecido en la nueva Ley General de Educación, y en plena correspondencia con el Acuerdo Nacional, el Plan de Acción por la Infancia y la Adolescencia, el Plan de Igualdad de Oportunidades, el Plan de Mediano Plazo del MED, el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación y otros importantes documentos oficiales e internacionales. Este plan se da en el contexto de la construcción y propuesta de un Proyecto Educativo Nacional, que se debe constituir en la política de Estado de largo plazo para la educación en el Perú.

Coloco en vuestras manos este Plan, uno de cuyos méritos fundamentales es ser motivo y oportunidad de concertación y encuentro. El otro, es abrir sendas para concretar hoy y mañana, aspiraciones de educación de calidad con equidad largamente acariciadas.

ARQUITECTO JAVIER SOTA NADAL
Ministro de Educación



DR. EDRO PATRON BEODYA
Secretario General
Ministerio de Educación

Resolución Ministerial No. 0592-2005-ED.

Lima, 23 SET. 2005

CONSIDERANDO:

Que, mediante Resolución Suprema N° 041-2004-ED, del 31 de agosto del 2004, se institucionaliza el Foro Nacional de Educación para Todos, como una Comisión Multisectorial del Sector Educación, conformada por instituciones del Estado y organizaciones de la Sociedad Civil, con la finalidad de integrar los esfuerzos públicos y privados para el logro de los compromisos suscritos por el Perú en el Foro Mundial de Educación de Dakar, organizado por la UNESCO;



Que, con la Resolución Ministerial N° 0464-2004-ED, del 14 de setiembre del 2004, se aprueba el Reglamento del Foro Nacional de Educación para Todos, en donde se señala como uno de los principales objetivos del Foro, el participar en la formulación del plan nacional de educación para todos; asimismo, velar por el cumplimiento de los objetivos del plan nacional de educación para todos, a través de su seguimiento y evaluación, coadyuvando a asegurar el carácter inclusivo, pertinente y equitativo de una educación de calidad para todos;

Que el Foro Nacional de Educación para Todos ha elaborado la propuesta del Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015 - Perú, conteniendo los planes de sensibilización y de vigilancia de las políticas a que se refiere el precitado Plan;

Que, en tal sentido, es necesario poner en conocimiento de toda la comunidad educativa a nivel nacional el referido Plan Nacional, para su implementación;



De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 28044, el Decreto Ley N° 25762, modificado por la Ley N° 26510 y los Decretos Supremos N°s. 051-95-ED y 002-96-ED;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Oficializar la propuesta del Plan Nacional de Educación Para Todos 2005 -2015 – Perú, formulado por el Foro Nacional de Educación Para Todos.



Artículo 2°.- El Ministerio de Educación a través de sus órganos y dependencias involucradas adoptará las acciones respectivas para la implementación del Plan de Acción de Educación Para Todos.

Regístrese, comuníquese y publíquese,



JAVIER SOTA NADAL
Ministro de Educación



Resolución Suprema No. 041-2004-ED

Lima, 31 de agosto de 2004

CONSIDERANDO:

Que en el Foro Mundial sobre Educación realizado en Dakar, Senegal, en abril del 2000, organizado por la UNESCO, el Estado Peruano asumió el compromiso de alcanzar los objetivos y finalidades de la educación para todos, debiendo elaborar planes nacionales y promover la participación de otros sectores del Estado y de organizaciones de la Sociedad Civil en la formulación y seguimiento de las estrategias de implementación del Plan Nacional de Educación para Todos, en relación con el Proyecto Educativo Nacional y los planes educativos del sector;

Que la Consulta Nacional por la Educación realizada en el año 2001 fue una experiencia exitosa de participación de la Sociedad Civil en la presentación de propuestas para ser incluidas en las políticas educativas y que el Gobierno considera necesario institucionalizar el diálogo como medio de fortalecer la democracia representativa, que tiene una expresión clara en el Acuerdo Nacional para la gestión de las políticas de Estado, entre ellas, la referida a educación, aprobadas en julio del 2002 con vigencia hasta el año 2021, así como en el Pacto Social de Compromisos Recíprocos en Educación, aprobado por el Acuerdo Nacional y promovido por el Consejo Nacional de Educación;

Que la convocatoria del Ministerio de Educación para la instalación del Foro Nacional de Educación para Todos en octubre del 2002 tuvo una respuesta positiva y comprometida de representantes de diversos sectores del Estado y de la Sociedad Civil, orientada a la búsqueda de consensos en torno a los principios, lineamientos y estrategias que conduzcan a una educación de calidad para todos los peruanos;

Que es necesario asegurar la continuidad del Foro Nacional de Educación para Todos, y promover la participación y vigilancia, sobre la base de los consejos participativos regionales y locales, previstos en la Ley N° 28044, Ley General de Educación, así como continuar con los procesos de planificación, seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Educación para Todos;

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 560, Ley del Poder Ejecutivo, el Decreto Ley N° 25762, Ley Orgánica del Ministerio de Educación, modificado por Ley N° 26510 y la Ley N° 28044, Ley General de Educación;



SE RESUELVE:

ARTÍCULO 1º.- Institucionalizar el Foro Nacional de Educación para Todos, como una Comisión Multisectorial del Sector Educación, conformada por instituciones del Estado y de organizaciones de la Sociedad Civil, con la finalidad de integrar los esfuerzos públicos y privados para el logro de los compromisos suscritos por el Perú en el Foro Mundial de Educación de Dakar.

ARTÍCULO 2º.- El Consejo Ejecutivo del Foro Nacional de Educación para Todos estará presidido por el Viceministro de Gestión Pedagógica del Ministerio de Educación e integrado por un delegado del Consejo Nacional de Educación, un representante del Estado y dos representantes de organizaciones de la Sociedad Civil.

ARTÍCULO 3º.- Autorizar al Ministerio de Educación para que apruebe el Reglamento del Foro Nacional de Educación para Todos que establezca entre otros, los objetivos, la organización y funciones correspondientes.

Regístrese, comuníquese y publíquese




Rúbrica del Dr. ALEJANDRO TOLEDO
Presidente Constitucional de la República


DR. JAVIER DOTTA NADAL
Ministro de Educación

ANTECEDENTES

En 1990 en Jomtien (Tailandia), se adoptó la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*. Los países participantes y los representantes de las demás organizaciones intergubernamentales, gubernamentales y no gubernamentales que asistieron a la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, aprobaron asimismo el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje.

El compromiso asumido en Jomtien se reafirmó en diversas conferencias realizadas durante la década de 1990-2000, que evaluaron sus logros y emprendieron una revisión de las políticas educativas a nivel regional y mundial. Durante el año 2000 se realizó la Evaluación de EPT en más de 180 países; se elaboró un balance del estado de la educación y del progreso realizado en esos diez años con relación a las metas de 1990.

Asimismo, en la *Reunión Regional de las Américas de Evaluación de Educación para Todos*, (República Dominicana, 2000), se analizó el informe del monitoreo de la implementación de EPT en cada país. En él se destacan los esfuerzos realizados por los países de América Latina y el Caribe en esa década, en la búsqueda de mayores niveles educativos para su población. Estos esfuerzos han quedado plasmados en el Marco de Acción Regional de Educación para Todos en las Américas.

En abril del mismo año, se realizó el Foro Mundial sobre la Educación celebrado en Dakar, y se revisó el progreso realizado por el movimiento EPT renovando el compromiso de alcanzar sus metas y objetivos. Los 1.500 participantes estuvieron de acuerdo con los importantes avances logrados y concertaron un Marco de Acción donde se establecieron seis Objetivos Generales para alcanzar en el año 2015:

1. Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.
2. Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo, las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y de buena calidad y la terminen.
3. Atender las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa.
4. Aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50 %, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.

5. Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las niñas el acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento.
6. Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizajes reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales.

Estas iniciativas se hacen explícitas tanto en la Declaración de Cochabamba, de 2001, como en la Declaración de La Habana que da inicio al Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe, esfuerzos que concretan el movimiento EPT bajo las necesidades e intereses de los países de la región.

FORO NACIONAL DE EDUCACIÓN PARA TODOS - PERÚ

Primera etapa

El Perú ha promovido un marco favorable para la participación social coincidente con el principio de participación social promovida por los acuerdos internacionales. En este sentido, se han desarrollado importantes iniciativas para la consolidación de la democracia y el desarrollo del país: el Acuerdo Nacional, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley General de Educación. Esta situación derivó en una coincidencia entre los planes mundiales y las políticas de Estado del Perú.

Por su parte, el Ministerio de Educación del Perú, con el apoyo de las agencias internacionales promotoras UNESCO, PNUD, UNFPA, UNICEF y BIRF, dio inicio a las acciones para la elaboración del Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015 Perú. Se convocó a representantes de las prin-

cipales organizaciones y asociaciones educativas de la sociedad civil del Perú, así como de los sectores gubernamentales involucrados en los objetivos del mismo, para que integraran el Foro Nacional de Educación Para Todos.

La participación en este Foro de los representantes de la Sociedad Civil permite asegurar que dicho Plan se sustente en un compromiso social de todos por la calidad con equidad de la educación. Es decir, se busca establecer tanto los propósitos y principios comunes, como las responsabilidades específicas de quienes las suscriben, entendiendo que el logro de los objetivos de la EPT es una responsabilidad del Estado y de la sociedad, en el marco de una gestión pública democrática y participativa.

La perspectiva de las iniciativas de la EPT en este país se traduce en la visión de una sociedad educadora con bases institucionales consolidadas. Bajo el liderazgo del sector educación, y con la más amplia participación y vigilancia de parte de la sociedad civil, se busca garantizar una educación básica integral, pertinente y de calidad para todos a lo largo de su vida.

Con dichas metas cumplidas en un futuro próximo, se habrán asegurado iguales oportunidades de acceso, permanencia y trato, sin ninguna forma de discriminación, en los procesos de las diferentes etapas, niveles y modalidades del sistema educativo. El sistema educativo debe ser lo suficientemente flexible, adecuado a las necesidades y exigencias de la diversidad como para asegurar el logro de competencias básicas en todas las personas.

El Plan Nacional de EPT asume una perspectiva de interculturalidad, cohesión social y desarrollo humano sostenible. Desde ella se plantea como misión, lograr de manera concertada, asegurar ofertas educativas de calidad y modelos de gestión eficientes y descentralizados, que reduzcan los factores de exclusión e inequidad y que formen integralmente a las personas. La administración del sistema debe ir acompañada por una perspectiva estratégica y descentralizada, que desarrolle capacidades efectivas de gobierno sectorial en sus distintos ámbitos, asegurando el incremento sustantivo del financiamiento público y privado a la educación.

Los principios sobre los cuales se funda el Plan de Acción de EPT parten de entender a la educación como un derecho universal, inherente al ser humano y por lo tanto, obliga al Estado y a la sociedad civil a asegurar un servicio educativo de calidad e igualdad de oportunidades de aprendizaje para todos. Mediante este enfoque se garantiza la igualdad de oportunidades de acceso, permanencia, calidad y trato en el sistema educativo, contribuyendo a reducir la exclusión y la pobreza.

La educación también debe promover la conciencia moral de las personas, una ética que se ejerza en el espacio público, y que forme una sociedad sustentada en la verdad, la justicia, la libertad, el amor, la solidaridad, la paz, la responsabilidad y el respeto. Se trata de referentes y principios éticos que se traducen en relaciones de tolerancia y convivencia, y en la valoración de saberes y sistemas de vida de las múltiples culturas del país y el mundo.

En ese sentido la educación reconoce y asume las características afectivas y cognitivas de los individuos y de los grupos sociales, así como las particularidades locales, regionales y nacionales, y se transforma pertinentemente para incorporar y adecuar los aportes del pensamiento filosófico, y el desarrollo científico y tecnológico. Desde la perspectiva del desarrollo humano sustentable promueve el reconocimiento hacia el derecho a la vida y al ser humano como parte de los sistemas ecológicos, e impulsa una conciencia ambiental de respeto, cuidado y conservación del entorno natural.

El marco de democracia y participación, dentro del que se desarrolla la educación, concierne a toda la sociedad y asume el respeto irrestricto por los derechos humanos, por la libertad de conciencia, de pensamiento y de opinión; comprometerse con el ejercicio pleno de la ciudadanía y acatar la voluntad popular. La educación fomenta la identidad nacional y el desarrollo de la dimensión espiritual de la persona en sus múltiples expresiones y en su capacidad de reconocer la trascendencia de los actos humanos.

En el desarrollo del Foro EPT se observaron dos etapas diferenciadas. La primera tuvo como principales responsabilidades las siguientes:

- i) Formular los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Educación para Todos.
- ii) Orientar la consulta en las regiones del Plan Nacional.
- iii) Supervisar la redacción final del Plan Nacional, a cargo de la Comisión Técnica.
- iv) Velar por el seguimiento de las actividades nacionales relativas a la Educación para Todos.
- v) Proponer alternativas de solución en materia de acceso, equidad y calidad en la Educación Básica.
- vi) Alentar a todas las partes asociadas e interesadas, así como a la comunidad educativa en general, para mantener un compromiso permanente y efectivo.
- vii) Apoyar las campañas de sensibilización y difusión de los objetivos del Plan Nacional de Educación para Todos.

Una orientación clave en el Marco de Acción de Dakar ha sido el requerimiento de que los Planes Nacionales de Acción de Educación para Todos se prepararan “*bajo la dirección de los gobiernos, en consulta directa y sistemática con los representantes de la sociedad civil de los países respectivos*”. Así, la metodología de trabajo fue participativa, con el concurso plural de las organizaciones representativas de los diversos sectores gubernamentales y de los distintos actores de la sociedad peruana comprometidos con el tema educativo.

Esta metodología implicó un proceso de diálogo, debate y generación de consensos. La idea fundamental era que el Plan Nacional de Educación para Todos se incorporara en una política de Estado de largo plazo, sostenida en el tiempo, mediante el consenso, el compromiso y la vigilancia de todos. En este sentido, el Foro Nacional no se ha limitado, en su funcionalidad, a la elaboración del Plan; ha sido un espacio y estructura destinados a “*servir de marco para la realización de los objetivos*” de la Educación para Todos.

Para apoyar el trabajo del Foro, el Ministerio de Educación creó una Comisión Técnica, compuesta por especialistas del sector y consultores externos, cuya labor ha sido facilitar el trabajo del Foro y concretar sus aportes en el Plan. La relación entre el

Foro Nacional y la Comisión Técnica ha sido interactiva, de forma tal, que los documentos técnicos que la Comisión ha preparado, fueron revisados y discutidos en grupos y plenarios del Foro, asegurándose de esta manera un proceso transparente y democrático. Para estas actividades, el Foro contó con el apoyo de la UNESCO, Organismo de las Naciones Unidas que tiene el mandato de coordinar la cooperación para la Educación para Todos; también, se recibió el apoyo de UNFPA, UNICEF, PNUD y BIRF.

La primera tarea en el Foro estuvo dedicada a definir los objetivos para el Perú, en función del análisis de nuestra realidad. Para ello, se examinó el Marco de Acción de Dakar y, al encontrar una coincidencia básica con los propósitos de equidad, enfoque de género y lucha contra la pobreza, entre otros, definidos en las Políticas de Estado que el Perú ha adoptado mediante el Acuerdo Nacional y los documentos de política educativa nacional, se decidió formular para el Perú seis objetivos referidos a los mismos propósitos, pero con una enunciación adecuada a los requerimientos particulares de la realidad cultural, étnica y lingüística del país.

1. Lograr un servicio educativo de calidad, que asegure aprendizajes básicos, orientados al desarrollo humano a lo largo de la vida y al respeto y cuidado del medio ambiente, y que atienda nuestra diversidad cultural, étnica y lingüística, con equidad de género.
2. Garantizar la equidad en la educación, orientada a superar las brechas que devienen de la inequidad de género y de la discriminación socio-cultural, étnica y lingüística, así como de aquellas que provienen de otros factores de desigualdad, en particular la socioeconómica y la derivada de la discapacidad.
3. Expandir y mejorar la protección de la madre gestante y la atención integral —nutrición, salud y educación— de las niñas y los niños desde la fecundación y durante sus primeros años de vida,

especialmente de aquellas y aquellos más vulnerables y desfavorecidos, promoviendo igualdad de oportunidades para todos, tomando en cuenta la diversidad social y cultural.

4. Asegurar que todas las niñas y niños, especialmente aquellos que se encuentran en condiciones de discriminación, exclusión o pobreza, concluyan una educación primaria gratuita y de calidad, con equidad que les permita contar con los aprendizajes básicos para tener mejores condiciones de vida.
5. Brindar una educación secundaria integral de calidad para adolescentes y jóvenes, que satisfaga sus necesidades básicas de aprendizaje y formación en valores, que los prepare para la vida y el ejercicio de la ciudadanía.
6. Promover el acceso equitativo de todos los jóvenes y adultos a una Educación Básica de calidad y ofrecer oportunidades de educación permanente, priorizando la reducción del analfabetismo, particularmente en la población vernáculo hablante, femenina y rural.

Seguidamente, el Foro se dividió en seis Mesas Temáticas, responsables cada una de uno de los objetivos. Posteriormente, se elaboró el documento denominado “Primer Avance” en el cual aparece una propuesta de objetivos, estrategias e indicadores, junto con la información más significativa sobre la Educación en el Perú. Después de un proceso de integración fue presentado el “Documento Base” en el mes de abril de 2003.

Finalmente, se procesó el material producido por el Foro conciliándolo con lo establecido en el Acuerdo Nacional, el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia, el Plan de Mediano Plazo del MED y otros documentos oficiales. Esto dio como resultado una Primera Versión del Plan Nacional EPT, que incluye las metas nacionales y el cálculo de costos hasta el 2015, los cuales fueron sometidos a la revisión especializada de la Secretaría de Planificación Estratégica del Ministerio de Educación¹. Así

¹ En aquel entonces, llamada Oficina de Planificación Estratégica.

mismo, se contó con las opiniones de un conjunto de especialistas internacionales y nacionales que aportaron un conjunto de observaciones y recomendaciones pertinentes.

Segunda etapa

En agosto de 2004, comenzó la segunda etapa, donde se institucionalizó al Foro Nacional EPT (RS N° 041-2004-ED) “*como Comisión Multisectorial del sector Educación*” y se aprobó vía RM N° 0464-2004-ED el Reglamento del Foro Nacional EPT, creando tres estamentos: Asamblea, Directorio y Consejo Ejecutivo, los cuales se han reunido periódicamente y han acordado por consenso sus responsabilidades.

En marzo del 2005, el Consejo Nacional de Educación como miembro del Directorio del Foro EPT entregó una serie de recomendaciones para culminar la elaboración del texto final del Plan Nacional de EPT. Las sugerencias fueron:

- Elaborar un diagnóstico focalizado, a partir de las seis metas de Dakar, que permita identificar, localizar y dimensionar las brechas existentes con relación a cada una de ellas.
- Enmarcar los objetivos estratégicos, las líneas de acción, los indicadores, y las metas del plan en función de los seis objetivos de Dakar. Es necesario que se vea con claridad qué se compromete a hacer el Estado para cumplir cada objetivo, qué se va a vigilar desde el Foro EPT en cada uno de ellos y a través de qué mecanismos. Hay que pronunciarse, por ejemplo, de manera específica, sobre:
 - La prioridad de la primera infancia, es decir, de los niños de 0 a 3 años de edad; cómo se les da acceso a oportunidades educativas de calidad, no sólo de atención nutricional y de salud, en especial —como se acordó en Dakar— a aquéllos que se encuentran en situaciones difíciles por algún tipo de discapacidad, por su condi-

ción de pobreza y extrema pobreza, y de acuerdo con su nivel de ruralidad.

- El desarrollo de competencias para la vida en los jóvenes, particularmente los más pobres; cómo la educación alternativa o comunitaria puede asegurar de manera específica este objetivo en este grupo de edad.
- La educación y alfabetización de las mujeres enfocando, no sólo el acceso al sistema formal, campo en el que hay avances notables, sino el acceso equitativo a oportunidades educativas de calidad, libres de discriminación y segregación.
- La segmentación del sistema educativo, que exhibe circuitos de mayor calidad entre los sectores de mayores ingresos y de pésima calidad entre los sectores más pobres, hecho que requiere políticas específicas de calidad, para los centros educativos públicos que atienden a la población más pobre.

En conclusión, proponer y desarrollar políticas específicas que apunten a superar las brechas existentes en los seis ámbitos que proponen los acuerdos de Dakar, visualizando y priorizando fundamentalmente la población con menos oportunidades.

- El documento debe traslucir la prioridad que representa el Plan de Acción del Foro EPT, el cual debe proponer los criterios y mecanismos concretos para cumplir y hacer cumplir los seis compromisos asumidos en Dakar.
- El cumplimiento de los compromisos que asuma el Ministerio de Educación para cumplir las seis metas de Dakar, exigirá una planificación más amplia del desarrollo del sector, pero esa es tarea del Ministerio de Educación y, en parte también, un desafío para el Proyecto Educativo Nacional. Lo que el Foro EPT requiere del Estado peruano, en el marco de lo acordado en Dakar, son políticas y metas específicas de equidad educativa en seis ámbitos muy delimitados

y éstas son las que deben ser materia del Plan Nacional EPT.

Con el fin de dinamizar el trabajo realizado se procedió a reorganizar la Comisión Técnica, que recibió el mandato de reformular el documento del Plan Nacional de Educación para Todos, focalizando los seis objetivos e integrando los avances realizados a la fecha por el Foro EPT. Esta comisión presentó un cronograma de trabajo donde se comprometía a entregar un diagnóstico detallado y las opciones de política; con posterioridad se suministraría el documento completo con los capítulos referentes a estrategias, metas e indicadores, costos y financiamientos, previa coordinación con la Secretaría de Planificación Estratégica.

El documento que a continuación se presenta está estructurado en dos partes. La primera contiene el Marco de Acción y la segunda el Plan de Acción del Foro EPT. El Marco de Acción está integrado por dos capítulos. En el primero se expone brevemente: 1.1) el concepto de equidad en educación identificando sus elementos centrales; 1.2) el diagnóstico focalizado de los seis objetivos y 1.3) una síntesis referida a la localización de las brechas en la que se destaca la persistencia de desigualdades en las áreas rurales, en los pobres y pobres extremos, en instituciones educativas de gestión pública, multigrados y unidocentes.

El segundo capítulo, denominado Marco Estratégico comprende las 2.1) opciones de política y los objetivos estratégicos, y 2.2) los indicadores. Las políticas están referidas a:

1. Ampliar las oportunidades y ofrecer atención integral de calidad a niños y niñas menores de 6 años priorizando la población de menores recursos.
2. Garantizar la continuidad educativa, la calidad y la conclusión de los estudios de los estudiantes del nivel primario y secundario de instituciones educativas públicas de áreas rurales y en situación de pobreza.
3. Ampliar las oportunidades educativas de calidad de la población analfabeta particularmente en la población rural, femenina y hablante de una lengua originaria.
4. Proveer oportunidades educativas de calidad a niños, adolescentes, jóvenes y adultos que no se han insertado en el sistema educativo oportunamente y/o no han concluido sus estudios básicos.
5. Ofrecer en las áreas rurales una educación acorde con las diferencias lingüísticas de las comunidades con lenguas originarias.
6. Crear las condiciones necesarias para garantizar un desempeño docente profesional y eficaz, especialmente en contextos de pobreza y exclusión, en el marco de la revalorización de la carrera pública magisterial.
7. Proveer las facilidades básicas de infraestructura, equipamiento y material educativo que aseguren las condiciones para el aprendizaje óptimo, especialmente en las instituciones educativas de mayor carencia.
8. Lograr que la gestión del sistema educativo esté basada en la institución educativa, y orientada a fortalecer su autonomía.
9. Obtener una asignación presupuestal para el sector educación no menor al 6% del PBI, incrementando el porcentaje de los recursos destinados a gastos de capital (o inversión en componentes distintos a remuneraciones) y garantizando una distribución equitativa de los recursos.

En cuanto a los indicadores, se presentan dos matrices: una matriz de indicadores básicos y otra de vigilancia. La primera contiene los objetivos de Dakar, las políticas y objetivos estratégicos del Plan de Acción así como los indicadores de resultados y las fuentes de verificación que permitirán comprobar el avance de cada uno de estos objetivos. Los indicadores han sido divididos en indicadores de resultados y de cierre de brechas. Esto responde a la necesidad de mejorar el conjunto del sistema pero también, de acuerdo con lo señalado en el Plan de

Acción, a la necesidad de cubrir brechas importantes, en particular las disparidades: rural-urbana.

La matriz de vigilancia contiene un conjunto de indicadores priorizados. En éstos se han privilegiado algunos referidos a equidad: tasas netas de cobertura, atención a las necesidades educativas especiales, tasas de alfabetización, cierre de brechas de género, y urbano rurales; calidad, medida a través de la culminación oportuna de la primaria y de la secundaria, y los niveles de logro en las pruebas nacionales; asimismo se incluyen otros respecto del cumplimiento de las horas normativas, del establecimiento de Consejos Educativos Institucionales, y de la calidad del gasto. Esta matriz también contiene las metas previstas para 2015.

En la segunda parte se presenta el Plan de Acción del Foro Nacional EPT que contiene dos componentes: un plan de sensibilización y un plan de vigilancia. El plan de sensibilización tiene por objetivo promover el debate público y político sobre la problemática educativa y las políticas direccionadas hacia la calidad educativa con equidad. El plan de vigilancia presenta una metodología para la implementación de un sistema de vigilancia de las políticas del Plan Nacional de Educación para Todos – Perú.

En este sentido, todos los componentes del Plan Nacional del Foro Nacional EPT se suman a la continuidad de los esfuerzos de concertación

nacionales y constituyen un punto de partida para elaborar planes de gestión desde el Estado y la sociedad civil, orientados hacia la concreción de sinergias para lograr la calidad con equidad en la educación.

La elaboración de este documento ha sido posible gracias al impulso decidido del Ministro de Educación, Javier Sota Nadal, al esfuerzo realizado por el Directorio del Foro y los integrantes del Foro EPT, la Comisión Técnica y la colaboración permanente de la UNESCO. Mención especial merece la contribución especializada de la Secretaría de Planificación Estratégica y el compromiso de la alta Dirección del MED con la tarea emprendida.

Asimismo, se agradece especialmente a las siguientes personas por su contribución en la redacción y/o revisión del documento: Jose Luis Acevedo, Oscar Amargos, Patricia Andrade, Milagros Arakaki, Hernando Arizabal, Lissy Canal, Constantino Carvallo, Maribel Cormack, Cesar Delgado, Norma Eyzaguirre, Carola Flores, Elsie Guerrero, Estela Gonzalez, Cesar Guadalupe, Luis Guerrero, Lorena Landeo, Liliana Miranda, Pedro Merino, Rvdo. Padre Ricardo Morales, Fanni Muñoz, Cesar Picón, Jessica Sampe, Luis Soberon, Lars Stojnic, Luis Tiburcio, Teresa Tovar, Patricia Valdivia, Emma Yep y Madeleine Zúñiga. ■



IDEL VEXLER T.
Viceministro de Gestión Pedagógica
Presidente del Foro Nacional de Educación para Todos

PRIMERA PARTE

MARCO DE ACCIÓN

CARACTERIZACIÓN FOCALIZADA DE LA PROBLEMÁTICA

1.1. ACERCA DE LA CALIDAD Y EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN

Si bien no existe una definición única sobre el concepto de calidad en educación, podemos entenderla como la capacidad del sistema para lograr que los estudiantes alcancen aprendizajes socialmente relevantes. Para que esto ocurra, se requieren ciertas condiciones y procesos que hagan posible el logro de los resultados buscados (Cassasus, 2000).

La calidad vista desde un marco de equidad supone asegurar las condiciones que permitan disminuir las brechas que existen en relación con los estudiantes de contextos menos favorecidos, de modo que sea posible lograr los resultados esperados por el sistema. La equidad en educación está relacionada, en general, con la igualdad de oportunidades y con el respeto y atención a la diversidad; se asocia con una asignación y distribución justa de recursos a los sectores menos favorecidos y marginales de la sociedad; e implica una resignificación del término igualdad, no en cuanto a darle lo mismo a todos,

sino ofrecerles todo, según sus necesidades, dentro de una perspectiva de justicia social¹.

El concepto de equidad en educación ha tenido una evolución en relación con los elementos que lo integran². De esta manera, se ha concebido, inicialmente, la equidad como la igualdad de oportunidades de acceso, es decir garantizar el derecho de todos a asistir a la escuela. Posteriormente, al constatare que no es suficiente que todos vayan a la escuela, se menciona la importancia de que todos tengan igualdad de oportunidades para aprender, en otras palabras, hacer el aprendizaje accesible para todos, de manera que puedan permanecer y progresar en el sistema.

Sin embargo, al constatar que la ampliación de cobertura y acceso no ha guardado correspondencia con los resultados de aprendizaje³ y más aún, que el nivel de logro de aprendizaje guarda correspondencia con la procedencia socio-económica de los estudiantes, se demanda el reconocimiento de la equidad en términos de igualdad de progresos de aprendizaje. Esto implica, no sólo, analizar las dife-

¹ Boeuvreau, Patrick (2004). La discriminación positiva en el mundo: ¿una utopía pedagógica? En Seminario Internacional Políticas Educativas y Equidad, Santiago, Chile.

² Ver Declaraciones Mundiales de la UNESCO (1990 y 2000, OREALC/UNESCO, 2000). Documentos de la CEPAL (CEPAL/UNESCO, 1992 y 2000), Séptima Reunión del Proyecto Principal de la Educación para América Latina y el Caribe (MINEDLAC VII) (OREAL/UNESCO, 1995). Ver también, Ortega, Federico (2003). La equidad en educación básica. Revista Latinoamericana de estudios educativos. Vol. XXXIII, 2º Trimestre, México. D.F.

³ Rivero, José (2000). Reforma y desigualdad en América Latina.

rencias individuales, sino identificar aquellas variables que afectan los resultados, y tratar de compensar esas diferencias.

Con relación a los logros de aprendizaje, se presenta una equidad meta-sistema⁴, para referirse a aquéllos egresados que, no sólo alcancen logros de aprendizaje, sino que éstos sean socialmente relevantes y útiles, para que se desempeñen en el sector productivo y social. Se destaca la importancia de lograr convergencias entre los desempeños productivos y los desempeños ciudadanos.

Es decir, se está ante un concepto que abarca la igualdad de oportunidades para acceder al sistema, para progresar y continuar en él, contando con adecuadas condiciones que permitan lograr aprendizajes relevantes, tanto para el desarrollo social y cultural como productivo, y que no estén asociados con las condiciones de origen de los estudiantes. En este sentido, la equidad incluye la igualdad de oportunidades de tener éxito y no sólo de alcanzar un piso mínimo. Esto implica el desafío de crear las condiciones para garantizar una oferta flexible y adecuada que permita incorporar y retener una demanda que de por sí es social y culturalmente heterogénea, así como proveer un acceso más igualitario a la oportunidad de desarrollar aprendizajes diversos.

Aquí surge la interrogante acerca de si la escuela por sí sola puede hacer frente a este desafío en medio de un contexto caracterizado por el aumento de las desigualdades, la vulnerabilidad económica de las familias y la profundización de los problemas de pobreza y exclusión, entre otros. En otras palabras, estamos frente a la pregunta ¿cuánto es el mínimo de equidad social necesario para poder educar?⁵

Intentar resolver esta interrogante ha llevado a plantear las nociones de educabilidad y condiciones de educabilidad⁶, como manera de profundizar en

el conocimiento de las relaciones entre educación y equidad en el nuevo escenario social. Ambas nociones intentan establecer las condiciones con que cuentan los estudiantes para aprovechar las oportunidades y adquirir los activos necesarios para alcanzar logros educativos de calidad. Asimismo, cuestionan a la sociedad en su conjunto sobre la responsabilidad política que tiene en la provisión de condiciones, recursos y oportunidades para que los alumnos aprendan y los profesores enseñen, especialmente en contextos de pobreza.

La revisión de las condiciones de educabilidad que requieren niños y adolescentes es crucial para determinar la necesidad de articular políticas pro-equidad, orientadas a mejorar las situaciones sociales para el aprendizaje y desde luego para la vida, que demandan esfuerzos sostenidos y complementarios en el tiempo, dentro y fuera del sector educación.

Es significativo destacar que la importancia de las políticas pro-equidad radica en su apropiada formulación, pues permiten una focalización de recursos para reducir las brechas en desempeño escolar, asociadas con las diferencias en el estrato socio-económico. Es decir, la utilización adecuada de recursos puede intervenir en el mejoramiento de la calidad educativa optimizando las condiciones, procesos y resultados de aprendizaje.

Su formulación implica a grandes rasgos:

- a) detectar grupos vulnerables; es decir, identificar quiénes tienen menos acceso a la escuela, quiénes permanecen menos tiempo en ella, quiénes no logran transitar por los diferentes niveles educativos, quiénes aprenden menos
- b) considerar los distintos campos de intervención de las políticas sociales, integrando los esfuerzos que existen en otros sectores con el fin de compensar las desventajas de grupos menos fa-

⁴ Hopenhayn (CEPAL, 1996).

⁵ Revisar los estudios de investigación realizados sobre equidad social y educación por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIEP – UNESCO, Buenos Aires – Fundación Ford 2004.

⁶ Ver: Navarro, Luis (2004). La escuela y las condiciones sociales para aprender y enseñar. Equidad social y educación en sectores de pobreza urbana. Colombia. Castañeda, Convers y Galeano (2004). Equidad, desplazamiento y educabilidad. Colombia.

vorecidos, y proporcionando las condiciones para obtener resultados de calidad desde diversos frentes.

La formulación de políticas pro-equidad no debe significar una estigmatización y aislamiento de la población beneficiaria, sino de carácter transitorio, para evitar el peligro de convertirlas en políticas asistenciales sin resultados positivos y perdurables en el tiempo.

A partir de este marco, se propone revisar las situaciones de inequidad educativa en Perú de acuerdo con los seis objetivos del Plan Nacional de Educación para Todos, teniendo en cuenta los elementos de equidad discutidos, y donde sea posible se indagará sobre las condiciones de educabilidad que expliquen las situaciones de inequidad. A partir de los resultados hallados se priorizarán y formularán lineamientos de política pro-equidad educativa. ■

1.2. DIAGNÓSTICO FOCALIZADO DE LA PROBLEMÁTICA DE LA EQUIDAD EDUCATIVA EN EL PERÚ: UNA MIRADA DESDE LOS SEIS OBJETIVOS DE DAKAR

Objetivo Estratégico de Dakar I

Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.

El reconocimiento de la importancia por alcanzar una adecuada calidad de vida en la niñez —que trasciende hacia la existencia futura, que condiciona la salud, el desempeño mental y físico, y la productividad— ha llevado a incorporar su protección y desarrollo como parte integral de las políticas y objetivos de la educación básica. La Declaración Mundial de Educación para Todos (EPT), adoptada en Jomtien en 1990, supuso una nueva visión ampliada de la educación básica, considerando que ésta comienza con el nacimiento de las personas y no al inicio de la educación primaria, como se había considerado hasta ese momento.

En este país, el contexto de pobreza¹ e inequidad existente, propicia desigualdades sociales que afectan a más de la mitad de su población, fenómeno que alcanza con particular efecto a los niños y niñas menores de cinco años². Por lo tanto, el compromiso asumido en el Foro Mundial sobre la Educación, para extender y mejorar la protección integral de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos, cobra es-

pecial importancia al intentar revertir los efectos de la inequidad en este sector de la población.

En esta sección se presenta, en primer lugar, la situación de la población menor de 5 años de edad, frente a la variable de la pobreza y los estragos que dicha situación causa. En segundo lugar, se evaluará la situación de la cobertura de la educación inicial, diferenciando los resultados entre los grupos menores de 3 años y el que abarca a niñas y niños entre 3 y 5 años de edad. Para comprender mejor la situación de la primera infancia se presentará el diagnóstico diferenciando los resultados según área de residencia, género y modalidad de gestión de las instituciones educativas.

SITUACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA Y EL IMPACTO DE LA POBREZA

Durante los últimos 30 años del siglo XX, la población infantil del Perú creció aproximadamente medio millón entre 1972 y 1993³, año éste, en que se

¹ Para este objetivo se utiliza la definición de pobreza del INEI, el cual utiliza el método de medición conocido como “Línea de Pobreza”, donde el valor de una canasta de bienes y servicios per cápita equivalente al mínimo necesario para la supervivencia humana. *Dimensiones de la pobreza en el Perú*. INEI. 2001

² ...la persistencia del hambre en los hogares tiene un impacto nefasto en la nutrición de las niñas y los niños... La desnutrición en la niñez trunca las posibilidades de desarrollo cognoscitivo y conductual, impide el aprovechamiento y rendimiento escolar y tiene secuelas negativas permanentes en la salud de las personas. *Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú. Informe 2004*. ONU-PERÚ.

³ La población menor de cinco años en los años censales fue de 961.287 (1940), 1.672.371 (1961), 2.205.585 (1972), 2.434.329 (1981)

Tabla N° 1: Proyección de población de 0 a 5 años

| Género / Año | 1993 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Total | 3 637.990 | 3 698.479 | 3 599.545 | 3 432.876 | 3 414.007 |
| Hombre | 1 849.388 | 1 883.401 | 1 835.192 | 1 750.638 | 1 742.030 |
| Mujer | 1 788.602 | 1 815.078 | 1 764.353 | 1 682.238 | 1 671.977 |

Fuente: INEI. Perú: Estimaciones y proyecciones de población por años calendarios y edades simples 1970 - 2025.

Tabla N° 2: Población pobre de 0 a 5 años, según grupos de edad y área de residencia

| Área | Edad escolar | % respecto a la población total | Población (en miles) |
|--------|-----------------|---------------------------------|----------------------|
| Rural | Menor de 3 años | 84,7 | 532 |
| | De 3 a 5 años | 86,0 | 635 |
| Urbano | Menor de 3 años | 53,4 | 465 |
| | De 3 a 5 años | 54,3 | 517 |

Elaboración propia. Fuente: INEI, ENAHO 2001 – IV trimestre.

llevó a cabo el último Censo Nacional. Sin embargo, la tendencia de crecimiento de la población en general se ha detenido y revertido como lo muestran las proyecciones que aparecen en la Tabla N° 1, en el que se aprecia una leve tendencia a la baja de la población peruana entre 0 y 5 años de edad⁴.

La situación de pobreza de la población nacional tiene un correlato en este grupo etario. En el año 2001, más de dos millones de niños y niñas menores de cinco años eran pobres, lo que significa que en ese año el 62,01%⁵ de los hogares con niños menores de cinco años no podían acceder a una canasta de bienes y servicios básicos, lo que los ubicaba en una situación de privación, marginación y exclusión (ver Tabla N° 2).

Como se observa en la Tabla N° 2, la incidencia de la pobreza⁶ en la primera infancia es mucho

mayor en las zonas rurales que en las urbanas, en un promedio mayor al 30% de la población total⁷. Esta información queda confirmada a través del análisis departamental sobre la situación de pobreza de la población infantil que se muestra en el Gráfico N° 1. Los datos confirman la gran disparidad existente entre la situación de las zonas con mayores niveles de urbanización, con aquellas principalmente rurales. En 20 de los 24 departamentos —con predominio de los andinos y amazónicos sobre los costeros— la incidencia de la pobreza en el año 2001 superaba el 70% de la población total. En Amazonas, Huánuco, Huancavelica, Apurímac y Puno el porcentaje de niñas y niños menores de cinco años que vivían en situación de pobreza superaba el 87% de la población total de ese grupo etario.

y 2.739.753 (1993), la disminución de la tasa de crecimiento, según el INEI, se debe principalmente al mayor acceso a la planificación familiar y al mejoramiento de del nivel educativo de la mujer. INEI. ENDES 2000.

⁴ En los últimos 30 años la tasa de crecimiento promedio anual ha disminuido en forma sistemática. De 2,5% observado en el período 1970-80 a 1,6% en el periodo 1990-2000, como consecuencia de una significativa reducción de la fecundidad y de la mortalidad, que hacen prever para el futuro una reducción de la tasa de crecimiento a 1,3% en el período 2000-2010. INEI (2002). Estado de la población peruana 2002.

⁵ En www.inei.gob.pe

⁶ El 54,8% de la población peruana vive en condiciones de pobreza, de las cuáles el 42,0 % vive en zonas urbanas, mientras que el 78,4% en áreas rurales. INEI Perú Compendio Estadístico 2002.

⁷ Es importante destacar que dentro de las mismas ciudades, un foco importante de pobreza y pobreza extrema son las zonas urbanas marginales, las cuales se han incrementado considerablemente en los últimos 30 años debido a los altos niveles de migración que se han suscitado.

Gráfico N° 1: Población menor de 5 años debajo de la línea nacional de pobreza, 2001

.Elaboración propia. Fuente: INEI, ENAHO 2001 – IV trimestre.

FACTORES ASOCIADOS CON EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA

Un serio problema asociado con las condiciones de pobreza antes descritas está referido a la desnutrición, la cual se agudiza luego de los 6 meses de edad, momento en que se le proporciona al lactante los alimentos sólidos. En el 2000, la lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses, sólo llegó al 58%, situación que es preocupante, porque la leche materna provee al niño de todos los nutrientes requeridos en ese período de su vida.

Según los estándares internacionales, en un país bien nutrido la prevalencia de desnutrición global —déficit de peso por edad— debe estar por debajo del 3% en los menores de 5 años⁸. En el caso de Perú, los datos de las ENDES del 2000, revelan que el 7,07% de esta población tenía insuficiencia de peso, siendo mayor la proporción en niñas que en niños.

Así mismo, el déficit de peso en las poblaciones rurales, según las ENDES 2000, llega al 11,7% de los niños menores de 5 años, mientras que el 3,2% de la población infantil en las áreas urbanas sufría el mismo problema. Las situaciones más críticas se encuentran en la selva amazónica, principalmente en los departamentos de Loreto, Amazonas y Ucayali, y en la zona andina, en particular en los departamentos de Huancavelica, Pasco, Cusco, Apurímac, Cajamarca y Huánuco.

En el caso de la desnutrición crónica, entendida como el déficit de talla para la edad correspondiente, en niñas y niños menores de 5 años, la situación es más dramática. Este indicador refleja los efectos acumulativos del retraso en el crecimiento, en primer lugar, debido a una nutrición inadecuada (deficiencia en yodo, hierro y micro nutrientes) y en segundo lugar, debido al predominio de alguna enfermedad, reflejo de la persistencia de la privación social a largo plazo⁹. El promedio nacional de des-

⁸ PNUD (2004). Hacia el cumplimiento de los objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú. Informe 2004. Lima.

⁹ Asimismo, la alimentación inadecuada y la prevalencia e incidencia de enfermedades infecciosas son factores determinantes más importantes que los genéticos en el crecimiento de los infantes. Por ello, la desnutrición infantil es una de las variables más sensibles a las condiciones de vida (ENDES, 2000).

Gráfico N° 2: Desnutrición crónica y global, de la población menor de 5 años, por departamentos

Elaboración propia. Fuente: INEI, ENAHO 2001 – IV trimestre.

nutrición crónica en el año 2000 alcanzó el 25,4% en la población menor de 5 años, según la ENDES¹⁰.

El análisis de dicho problema (Gráfico N° 2), muestra que esta situación se agrava en departamentos que presentan mayores niveles de pobreza y pobreza extrema; así, en el año 2000, el 53,4% de niñas y niños menores de cinco años presentaban desnutrición crónica en Huancavelica, el 42,2% en Cusco, el 43% en Apurímac y el 42,8% en Huánuco. Estas cifras demuestran la dramática situación de casi la mitad de la población menor de cinco años de estos departamentos andinos, los cuales verán limitadas sus posibilidades de alcanzar un desarrollo físico y cognitivo suficiente, debido al impacto de la desnutrición crónica, producto de la pobreza de su entorno.

Otro aspecto importante vinculado con la nutrición y el desarrollo integral de la primera infancia es la gestación y la lactancia. El desarrollo de las niñas y niños se encuentra condicionado por la situación de la madre a lo largo de toda la gestación, por la atención de salud y, en general, por los cuidados que recibe en el proceso.

Al analizar la situación de las madres gestantes en el Perú, se encuentran deficiencias en la atención al momento del parto, muchas de las cuales son consecuencia de las condiciones deficitarias del establecimiento donde se atienden y de la poca idoneidad del personal, especialmente en áreas rurales y con más altos niveles de pobreza y pobreza extrema. Si se hace una comparación se puede señalar que en Lima, el 89,5% de los partos son atendidos en algún establecimiento de salud y el 84,4% de los mismos es realizado por un profesional de la salud, mientras que en Huancavelica sólo el 19,6% de los partos es atendido en un local de salud y el 15,3% por un profesional idóneo. Estos datos muestran que las posibilidades de las madres gestantes de acceder a condiciones de atención suficientes, serán distintas dependiendo de la zona de residencia y la situación socio-económica de las mismas.

Además es importante señalar, en primer lugar, que factores como la edad de la madre, el orden de nacimiento de los hijos, el intervalo entre nacimientos, etc., contribuyen a que el Perú presente una de

¹⁰ ... Si la cifra nacional de desnutrición de los niños menores de 5 años se desagrega por departamento, los resultados para las ciudades más pobres (Huancavelica con 53,4% y Cusco con 43,2%) sólo pueden ser comparados con Afganistán (52%), Burundi (57%), Etiopía (52%), Nepal (51%) o Yemen (52%).... www.foncodes.gob.pe/boletin/articulos/art2.asp

las tasas más elevadas de mortalidad materna en América Latina, siendo en el año 2000 de 185 por 100.000 nacidos vivos. Casi un tercio se encuentra en el grupo de madres adolescentes¹¹.

Alrededor del 32% de las mujeres en edad fértil presentan anemia, incrementándose dicho porcentaje a 41% en el ámbito rural¹². Este hecho, dada la existencia de una relación directa entre la presencia de anemia moderada en la madre y la presencia de anemia en sus hijos, condiciona tanto la situación de la madre como la de la niña o el niño al nacer¹³.

Actualmente, el Ministerio de Salud está realizando importantes esfuerzos para mejorar la situación de la madre gestante. Al analizar los niveles de cobertura de atención prenatal, aproximadamente el 77% de las madres gestantes realiza un control durante el embarazo, siendo Huánuco el departamento con menor cobertura (66%) y Lima el de mayor tasa de atención (96%). Por otro lado, los programas de control prenatal atienden los aspectos nutricionales; asimismo, el Seguro Integral de Salud (SIS) prioriza a la madre, a la niña o al niño, y financia diversos aspectos, tanto para la madre gestante como a los niños menores de 5 años¹⁴.

Un tercer aspecto vinculado con el desarrollo integral de la primera infancia es el riesgo ambiental¹⁵. En general, la pobreza constituye, para los niños y las niñas, un verdadero riesgo ambiental, por las limitaciones y obstáculos que ocasiona en su desarrollo, y se refleja en altos niveles de desnutrición, como así también en los siguientes indicadores:

- Los altos índices de morbimortalidad: indican que el promedio nacional de mortalidad infantil es de 33 cada 1000 nacidos vivos, mientras que en Lima es de 20 y en Huancavelica de 84¹⁶. Según datos de UNICEF, en Antabamba - Apurímac asciende a 155 por 1000¹⁷. En las comunidades amazónicas la tasa de mortalidad infantil es de 99 a 153 por 1000¹⁸.
- El marco ambiental de escasa escolaridad, ruralidad, pobreza extrema, altitud y control prenatal inadecuado propicia que las 2/3 partes de las muertes infantiles ocurren en el primer mes de vida; de éstas, 2/3 partes se presentan en la primera semana de vida y a su vez, las 2/3 partes de muertes del grupo anterior ocurren en las primeras 24 horas de vida. El riesgo de que un bebé muera en el primer mes de vida es 15 veces mayor que en cualquier otro momento durante su primer año de vida¹⁹, siendo más notorio en los hospitales del MINSA, que presenta el doble de mortalidad perinatal encontrado en este grupo de centros hospitalarios comparado con los hospitales de EsSalud. La variable altitud mostró también asociación con riesgo de mortalidad perinatal, pero vinculada a factores socioeconómicos²⁰.
- El porcentaje nacional de niñas y niños menores de 2 años con consumo inadecuado de vitamina A es de 67, mientras que en la sierra, en el área rural, es de 81%. El porcentaje nacional con consumo insuficiente de hierro es de 42% y en la sierra (área rural) de 81%²¹.

¹¹ Instituto Nacional de Estadística e Informática, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2000, Lima, mayo de 2001.

¹² Ministerio de Salud - Oficina de Estadística e Informática, 2001.

¹³ ...Cabe señalar la importancia de esta correlación entre el estado de salud de la madre gestante y la tasa de mortalidad infantil, especialmente, porque en el Perú existen 270.000 madres gestantes que sufren de anemia por deficiencia de hierro, lo que representa altísimos riesgos de muerte materna por hemorragia y muerte infantil o perinatal. De estas 270.000 madres, 1200 mueren cada año durante el parto o el posparto inmediato... En: www.foncodes.gob.pe/boletin/articulos/art2.asp

¹⁴ En www.sis.minsa.gob.pe/queessis.aspx

¹⁵ Parte de este acápite ha sido tomado del Plan Estratégico de Educación Inicial – MED, marzo 2003.

¹⁶ Fuente: Plan Nacional de Acción por la Infancia.

¹⁷ Programa de cooperación Perú-UNICEF, 2001-2005, Lima, 1999.

¹⁸ UNICEF, La exclusión social en el Perú, Lima, 2001.

¹⁹ Yinger, N.V; Ransom, E.I. ¿Por qué invertir en la salud de los recién nacidos? Save the children. Julio, 2000

²⁰ Ticona, M. y col. Mortalidad Perinatal. Estudio Colaborativo Institucional. Hospitales del Sur del Perú 2000. DIAGNÓSTICO 2004;43(1):5-6.

²¹ ...este documento debería permitirnos entender la emergencia educativa como un problema que se inicia desde la gestación y que

- El acceso a los servicios públicos de salud: sólo el 13,6% de las personas que se atienden corresponde al quintil de extrema pobreza²². Por otra parte los servicios de salud de los pobres son de menor calidad.
- Al año mueren 19.000 niñas y niños por causas que se pueden prevenir. Los motivos principales de muerte infantil son las infecciones respiratorias agudas, traumatismos, enfermedades diarreicas y desnutrición.
- La tasa de mortalidad perinatal es de 23 defunciones por 1.000 embarazos de siete o más meses de duración, con un componente similar de nacidos muertos o muertes neonatales tempranas.

Estos resultados negativos se atribuyen con frecuencia, a la baja calidad del sistema educativo, pero su raíz fundamental se encuentra en la “circularidad” de la pobreza²³, en la falta de equidad y la exclusión, que impiden a muchas niñas y niños tener acceso a la educación y cuando la tienen, no están en condiciones de aprovecharla.

ACCESO

En el Perú hay aproximadamente 3'640,581 niños menores de 6 años, de los cuales, el sector educación atiende a 1'095,665, que representan el 30,10% de la población infantil.

La Educación Inicial, como primer nivel de la educación básica regular, atiende a niños hasta los 5 años de edad, en forma escolarizada y no escolarizada, a través de diversas estrategias que involucran a la familia y a la comunidad, con la finali-

dad de afirmar y enriquecer su identidad, en el marco de procesos de socialización, que favorezcan el desarrollo de sus potencialidades y el respeto de sus derechos.

La organización de este nivel está dividido en dos ciclos; el primero de 0 a 2 años y el siguiente de 3 a 5 años, con dos formas de atención diferenciadas, mencionadas líneas arriba.

El servicio educativo escolarizado se lleva a cabo en Cunas, Cunas-Jardín y Jardines junto con los siguientes programas no escolarizados de educación integral:

- Programas No Escolarizados de Educación Inicial (PRONOEI).
- Programas Infantiles de Estimulación Temprana con Base en la Familia (PIETBAF).
- Programas de Intervención Temprana (PRITE), servicio educativo especializado integral, dirigido a los menores de 0 a 5 años con discapacidad o en riesgo de adquirirla, a cargo de personal profesional interdisciplinario (docentes de educación especial, psicólogos educacionales, terapeutas de audición y lenguaje, terapeutas físicos)²⁴.
- Programas Integrales de Estimulación Temprana (PIET).
- Salas de Estimulación Temprana (SET).
- Programas Infantiles Comunitarios (Ludotecas infantiles)²⁵.

Primer Ciclo

Los programas antes mencionados, atendieron en el año 2004, a 55,223 niñas y niños, es decir, al 3,1% de la población de 0 a 2 años. Este porcentaje signifi-

va más allá de las posibilidades presupuestales y de las negociaciones sindicales. Mientras sigan existiendo 1.200.000 niños menores de 2 años que sufren de anemia por deficiencia de hierro, no habrá presupuesto alguno del sector educación que permita que esos niños tengan las capacidades cognitivas suficientes como para aprovechar los conocimientos transmitidos en la escuela... En: www.foncodes.gob.pe/boletin/articulos/art2.asp

²² Peru Poverty Comparisons, Country Development N° 6, Banco Mundial, Washington, 1998

²³ Término utilizado por Vásquez y Mendizábal, op.cit., que nos hace recordar el “Círculo de la pobreza” de Birch.

²⁴ Se han ejecutado 59 Programas de Intervención temprana a nivel nacional. (12 de estos programas, se gestionan en coordinación con el Ministerio de Salud siendo un programa que se articula intersectorialmente).

²⁵ <http://www.educacioninicial.gob.pe/>

fica un ligero avance con respecto al año 2002 (2,9%)²⁶.

Por otro lado, la intervención sobre las familias está dirigida hacia la promoción de prácticas de crianza, teniendo en cuenta que existen prácticas de la población andino rural y amazónica nativa, fundamentalmente diferentes de los patrones de crianza urbana y urbana marginal.

Estas y otras diferencias, han planteado la exigencia de abordajes heterogéneos y diversificados que respeten las dinámicas existentes, cuando éstas responden a una mezcla de culturas que tienen a la práctica como base de su conocimiento.

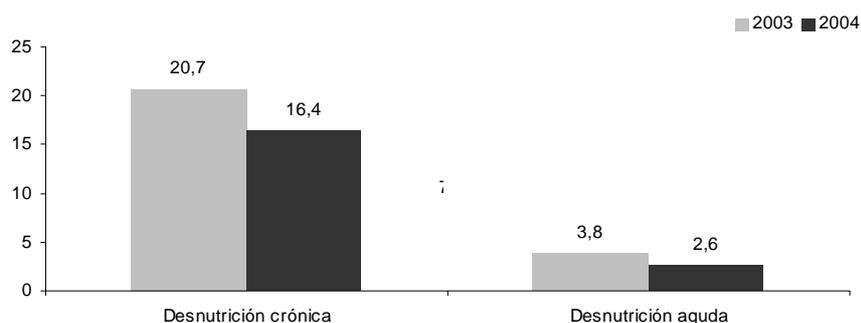
En un estudio realizado por el MED²⁷ sobre patrones de crianza en diversos lugares del país, se concluye, entre otros aspectos, que los criterios culturales y prácticas de crianza de cada familia cohabitan, interfieren y se discuten en su seno, en una superposición de diferentes culturas, situación que se establece como dominante en todos los hogares examinados.

En relación con los programas que existen, éstos varían en términos de cobertura, por ejemplo, el Programa de Atención Integral para Grupo de Madres (PAIGRUMA), está dirigido a grupos de madres, cunas y salas de educación temprana, y tiene una cobertura que sólo alcanza el 2,5% de la población menor de 3 años.

Por otro lado, el Programa de Cuidado Comunitario “Wawa Wasi”²⁸ del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), tenía más de 4.600 hogares en todo el país, dirigido a niños menores de 3 años. Este programa disminuyó los niveles de desnutrición crónica en 4,3%, y en 1,2% la desnutrición aguda (ver Gráfico N° 3), y propició un incremento del 16,4% en el nivel de logros pedagógicos en las competencias sociales y emocionales de los niños y niñas atendidos durante el período 2003 - 2004²⁹ (ver Gráfico N° 4).

El Ministerio de la Mujer, en el año 2004, a través de sus programas de alimentación infantil (PA-CFO, Comedores Infantiles, PANFAR), atendió a

Gráfico N° 3: Niveles de nutrición Programa Wawa Wasi - MIMDES, 2003-2004



Elaboración: MIMDES, 2005.

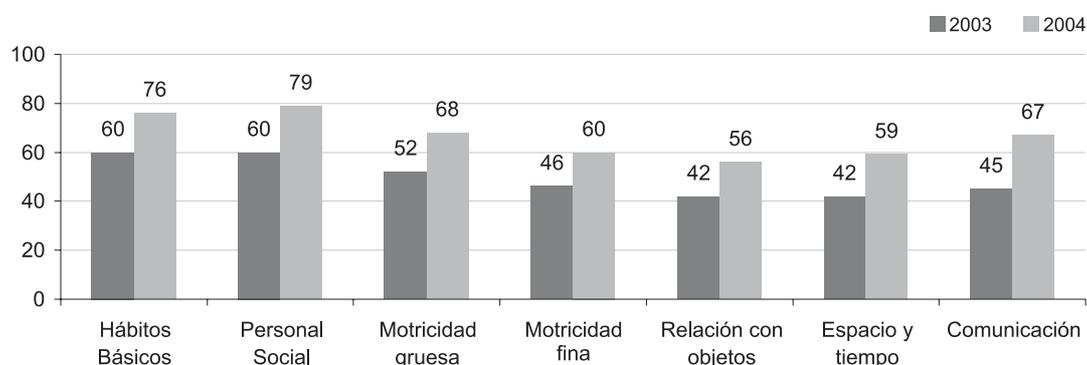
²⁶ Ministerio de Educación. Exposición del Ministro de Educación al pleno del Congreso de la República. Plan Nacional por la Infancia y la Adolescencia 2002 – 2010. Avances y Retos 2005. Lima, 2005.

²⁷ MED (2002). Establecimiento de una línea de base de patrones de crianza y alternativas no escolarizadas de educación inicial en el Perú.

²⁸ “Casa del niño” en quechua.

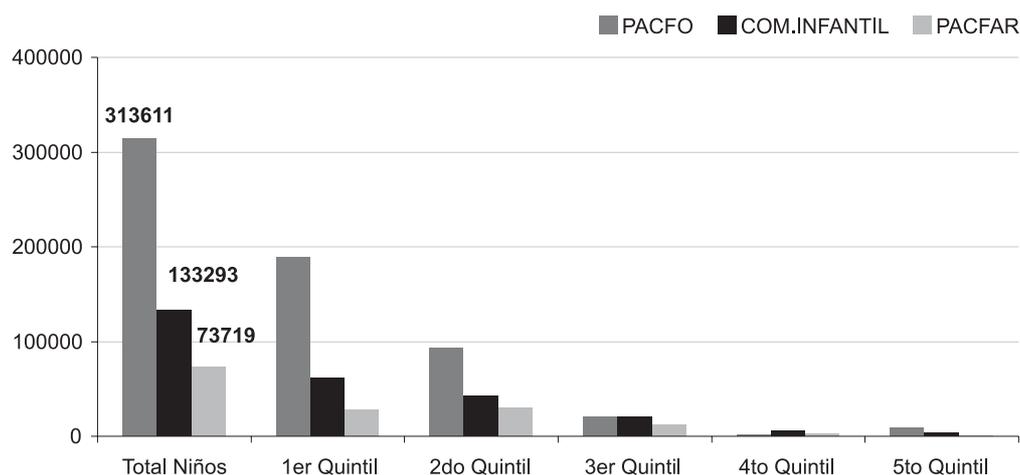
²⁹ Presentación del PNAIA en el Congreso, por parte de la ministra del sector. Junio 2005.

Gráfico N° 4: Incremento de logros pedagógicos en competencias sociales y emocionales Programa Wawa Wasi - MIMDES, 2003-2004



Elaboración: MIMDES, 2005.

Gráfico N° 5: Atención Programas de Alimentación Infantil - Mimdes, 2004



Elaboración: MIMDES, 2005.

más de medio millón de niñas y niños menores de 6 años en situación de extrema pobreza, incidiendo equitativamente según los quintiles de pobreza³⁰, ver Gráfico N° 5.

Cabe mencionar que este sector impulsó, el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002 - 2010, producto del esfuerzo coordinado de diversos actores del Estado y de la socie-

dad civil, los que partiendo de un diagnóstico situacional completaron su formulación recogiendo los alarmantes indicadores sobre pobreza, desnutrición, explotación laboral, violencia familiar y social, irresponsabilidad paterna, baja escolaridad de la niña rural, embarazo adolescente, ignorancia respecto a la sexualidad, y riesgo alto frente a las adicciones, entre otros³¹.

³⁰ <http://www.mimdes.gob.pe/dgna/pnaia/>

³¹ Idem 30

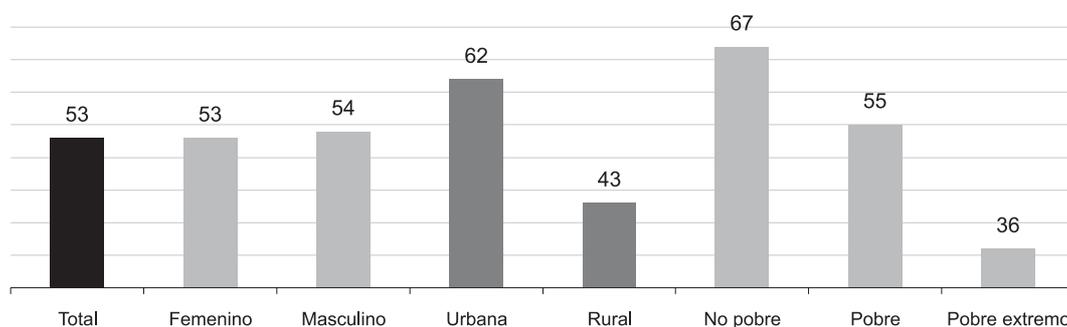
Segundo Ciclo

En el caso de las niñas y niños entre los 3 y 5 años, la tasa de cobertura total es de 62% y la tasa de cobertura neta es de 53%. A pesar de que este resultado constituye uno de los más altos de la región, la falta de equidad existente en nuestro país, afecta a la población infantil de las zonas rurales (43%), que tiene

menos acceso a centros de educación inicial con respecto a los niños que viven en zona urbana (62%), fenómeno que se repite entre la población pobre y pobre extrema, con 55% y 36% de cobertura neta respectivamente³² (ver Gráfico N° 6).

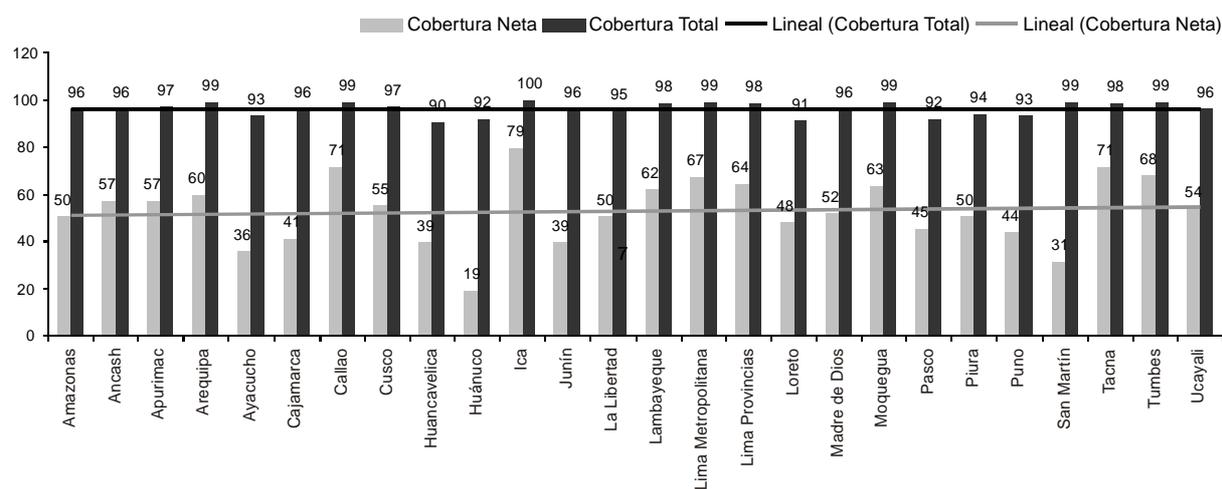
El desagregado por regiones coincide con los niveles de pobreza, con una brecha entre los extremos de 60 puntos porcentuales en la tasa neta de

Gráfico N° 6: Tasa neta de cobertura de la educación Inicial, para 3 a 5 años según sexo, área de residencia y nivel de pobreza, 2003



Fuente: Unidad de Estadística. MED.

Gráfico N° 7: Tasa neta y total de cobertura de la población de 3 a 5 años, 2003



Fuente: Unidad de Estadística. MED.

³² Indicadores de la Educación. Perú 2004. Unidad de Estadística Educativa de la Secretaría de Planificación. MED 2004.

cobertura, a diferencia de la tasa global que presenta regularidad³³ (ver Gráfico N° 7).

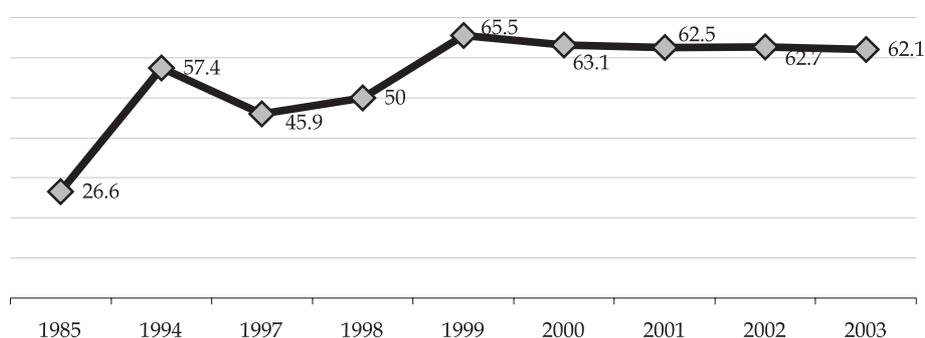
La evolución de la cobertura del segundo ciclo, es positiva, como se muestra en el siguiente Gráfico N° 8.

La cantidad de estudiantes que acceden al servicio va en aumento a medida que se avanza en edad. Si se compara estas cantidades, se observa que la

cobertura en niños de 5 años es alta, 80,7%; es más del doble de la tasa de atención para los niños de 3 años, como lo muestra el Gráfico N° 9.

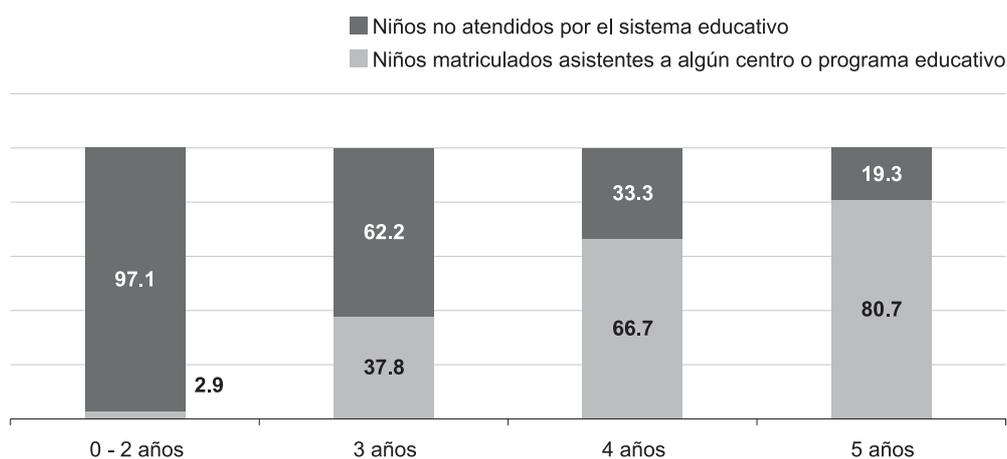
También es importante notar que existe un atraso de ingreso al primer grado de primaria del 20% a nivel nacional, sin distinción de sexo, con 16% y 27% en el ámbito urbano y rural respectivamente; un 30% para la población pobre extrema y 24% en

Gráfico N° 8: Evolución de la tasa de la cobertura total educativa 3 a 5 años, 1985 - 2003



Elaboración: DINEIP. Fuente: ENAHO 1997-2002, INE. Indicadores de la Educación. Perú 2004. MED.

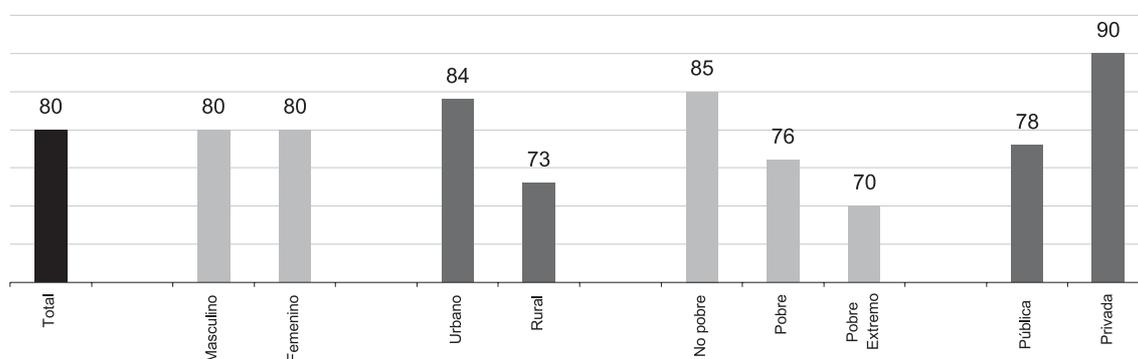
Gráfico N° 9: Comparación de las tasas de atención en el nivel de educación inicial 2003



Elaboración: propia. Fuente: ENAHO 2003, Boletín Especial N° 15 (INEI), Estadísticas Básicas 2003 (MED).

³³ Indicadores de la Educación. Perú 2004. Unidad de Estadísticas Educativas de la Secretaría de Planificación. MED 2004.

Gráfico N° 10: Porcentaje de ingresantes a primaria con la edad oficial, según género, área de residencia, nivel de pobreza y gestión, 2002



Fuente: Unidad de Estadística. MED.

la gestión pública³⁴, ocasionando una disminución en la asistencia escolar³⁵ (ver Gráfico N° 10).

MATRICULA Y ASISTENCIA

Si bien la oferta para la educación inicial es principalmente estatal, siendo cuatro veces mayor que la oferta privada, la matrícula en centros privados creció más del 50% en el período 1993 - 2003, mientras que la matrícula estatal se incrementó en 18 puntos, en el mismo lapso de tiempo³⁶. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares del IV trimestre de 2003, los porcentajes de asistencia para el segundo ciclo de este nivel han fluctuado entre el 50,6% (2001), el 49% (2002), el 48,2% (2003), aumentando al 54,6%, para el mismo trimestre, en 2004³⁷.

En el caso de la modalidad no escolarizada de educación inicial, los aproximadamente 17.000 PRONOEI (Programas No Escolarizados de Educación Inicial) disminuyeron los niveles de matrícula

alcanzados a principio de la década pasada. Así, la Tabla N° 3 indica que, de atender a 338.912 infantes en 1998, se pasó a 332.413 en 2003.

Los PRONOEI son programas de atención educativa flexibles que aseguran la inclusión de niñas y niños menores de seis años dentro del sistema. Responden a sus necesidades según su entorno socio-cultural, geográfico y económico. Respetan la diversidad y tienen un enfoque de interculturalidad³⁸; creado con la finalidad de incorporar al sistema educativo a los niños entre 3 y 5 años de las zonas urbano marginal y rural; buscan brindar, además de una oferta educativa, un servicio de control nutricional y de salud constante. Sin embargo, a pesar de haber posibilitado un avance en los niveles de cobertura de la población infantil más pobre, el limitado presupuesto que se destina a estos programas ha contribuido progresivamente al deterioro de la calidad de los mismos, elevando los niveles de retiro. Un claro ejemplo de esta situación es que, a pesar de contar con un número importante de niños inscritos en este tipo de programas, hacia el año 2002, sólo el 56%

³⁴ Indicadores de la Educación. Perú 2004. Unidad de Estadísticas Educativas de la Secretaría de Planificación. MED 2004.

³⁵ La evidencia para el Perú muestra que la asistencia escolar es menor en la población con atraso en edad para el grado. Cortez, Rafael. (2001). "El Atraso Escolar en el Perú: Lecciones para una Agenda de Política Pública", Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.

³⁶ Ministerio de Educación. Estadísticas Básicas 1998 - 2003. MED 2004.

³⁷ INEI. ENAHO IV trimestre 2003.

³⁸ www.pronoei.educacioninicial.gob.pe/

Tabla Nº 3: Matrícula en instituciones públicas y privadas del sistema educativo, en el nivel Inicial, según modalidad, 1998-2003

| Nivel / Modalidad | | 1993 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-------------------|-----------------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Educación Inicial | | 897.291 | 1.050.741 | 1.052.083 | 1.093.870 | 1.105.217 | 1.110.962 | 1.095.665 |
| Escolarizada | | 590.053 | 711.829 | 729.490 | 757.028 | 767.165 | 765.731 | 763.252 |
| No Escolarizada | | 307.238 | 338.912 | 322.593 | 336.842 | 338.052 | 345.231 | 332.413 |
| Pública | Escolarizada | 470.452 | 550.667 | 577.032 | 592.558 | 596.098 | 592.615 | 580.844 |
| | No Escolarizada | 304.944 | 338.912 | 322.593 | 336.842 | 338.052 | 345.231 | 332.413 |
| Privada | | 121.895 | 161.162 | 152.458 | 164.470 | 171.067 | 173.116 | 182.408 |

Fuente: Cifras de la Educación 1998-2003. Unidad de Estadística. MED 2004.

de los niños asistía realmente³⁹. A pesar de ello, diversas iniciativas intersectoriales han permitido que para el año 2004, el 13,3% de las instituciones educativas del nivel inicial y el 16,6% de los PRONOEI —ubicados en zonas de pobreza extrema— tuvieran servicios de apoyo médico y alimentario⁴⁰.

Un problema adicional que presentan los PRONOEI, en la actualidad, es que aún cuando su concepción inicial se sustenta en la participación activa de la comunidad, esto se ha ido diluyendo cada vez más, incorporando progresivamente a animadoras que provienen de otras localidades.

Complementariamente, diversos proyectos de cooperación internacional han permitido concretar los esfuerzos dirigidos a alcanzar niveles de calidad en el servicio.

- Proyecto de Educación Rural en Educación Inicial: incrementará la cobertura de atención en zonas de mayor pobreza; para ello, se validarán durante el presente año tres programas educativos para niños menores de 3 años y se mejorará

la calidad de los servicios escolarizados y no escolarizados para niños de 3 a 5 años (CEI y PRONOEI).

- Proyecto Kidsmart: permitirá el acceso a la tecnología a cerca de 12 mil niños y niñas de entre 3 y 5 años de las zonas más pobres del Perú para recibir aprestamiento temprano en computación⁴¹.
- Proyecto de Integración de niños y niñas con discapacidad en la escuela común UNESCO - MED DANIDA (1993-2000).
- Proyecto Impulso de la Integración Educativa de la Población con Discapacidad a los Centros de Educación Inicial y Preescolar OEA-MED (2002-2003).
- Plan Piloto por la Inclusión Progresiva de los niños, niñas y adolescentes con Discapacidad. 2005-2006.
- Convenio Marco para la co-ejecución del Programa de Alimentación Escolar: cada niño de Inicial, de 3 a 5 años, recibirá un aporte nutricional

³⁹ 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.

⁴⁰ Ministerio de Educación. Exposición del Ministro de Educación al pleno del Congreso de la República. Plan Nacional por la Infancia y la Adolescencia 2002 – 2010. Avances y Retos 2005. Lima, 2005.

⁴¹ Son 310 módulos de cómputo que incluyen la PC, seis programas educativos y el mobiliario adecuado cuya inversión ha demandado aproximadamente 500 mil dólares. En: www.minedu.gob.pe

diario de 60 % de energía, 100% de proteínas, 100% de hierro y 60% de micronutrientes.

Se deben considerar las acciones de los gobiernos locales así como las de la sociedad civil organizada, como Tierra de Niños en Huancavelica y Villa El Salvador, el Taller de los Niños en San Juan de Lurigancho, Sumbi, y otros que intervienen como agentes sociales, con diversas iniciativas o propuestas intersectoriales de atención materno-infantil.

CONCLUSIONES

- La desnutrición como factor limitante en el desarrollo físico y cognitivo del individuo es alta en el Perú, principalmente en las regiones más pobres; por ejemplo, el promedio nacional de desnutrición crónica llega al 25,4%, pero en departamentos como Huancavelica, alcanza su máximo valor nacional, 53,4%; en Apurímac, el 43% de niños menores de 5 años presentan retardo en el crecimiento
- Las enfermedades predominantes en los niños contribuyen con la desnutrición y en general con un estado de salud precario, que impide un adecuado nivel físico y mental, y por ende, limita las posibilidades de aprendizaje.
- La cobertura del servicio educativo en las zonas urbanas es mayor que en las zonas rurales, las cuales albergan familias mayoritariamente pobres: selva rural (71,9%) y sierra rural (81,8%), alcanzando en 2003 un valor con más de 20 puntos de diferencia. Asimismo, la cobertura educativa entre poblaciones extremadamente pobres y no pobres, para el año 2003, presenta una brecha del 30%. Estos datos revelan que la falta de equidad en los servicios de educación inicial, refuerza las condiciones de exclusión social existente en el país.
- Los resultados del diagnóstico ponen en evidencia que la cobertura de la población menor de 3 años se encuentra en una situación crítica, puesto que más del 95% no se encuentra atendida en instituciones educativas o programas de educación inicial, ni en los programas de práctica de crianza Respecto del grupo etario, entre 3 y 5 años, si bien han habido mejoras en la cobertura, el hecho de tener el 62% de cobertura total, con una tasa de asistencia del 50%, indica la dimensión de los esfuerzos que se necesitan para lograr una cobertura universal. ■

Objetivo Estratégico de Dakar 2

Velar por que antes del año 2015 todos los niños, sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles, y los pertenecientes a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad, y la terminen.

El segundo objetivo de Dakar (2000) propone, en el marco de una educación con equidad, el acceso universal a la educación básica de primaria; que este acceso cumpla con tres condiciones importantes: obligatoriedad y gratuidad con buena calidad, y que los estudiantes la concluyan; especialmente, con un énfasis en los niños y niñas de minorías étnicas.

En el Perú, la Ley General de Educación 28044, sostiene que la educación primaria:

“Constituye el segundo nivel de la Educación Básica Regular (EBR) y dura seis años. Tiene como finalidad educar integralmente a niños. Promueve la comunicación en todas las áreas, el manejo operacional del conocimiento, el desarrollo personal, espiritual, físico, afectivo, social, vocacional y artístico, el pensamiento lógico, la creatividad, la adquisición de las habilidades necesarias para el despliegue de sus potencialidades, así como la comprensión de los hechos cercanos a su ambiente natural y social.”

De acuerdo con ello, la Educación Primaria deberá proveer una educación integral que no sólo aborde los conocimientos y habilidades necesarios para los futuros aprendizajes, sino también, que brinde todas las oportunidades para un desarrollo socio-afectivo adecuado; como señala la Ley de Educación, la escolaridad obligatoria de Primaria es de 6 años, alcanzando un total de 11 años para cumplir con la escolaridad básica obligatoria.

A continuación se presenta una descripción de la educación primaria en el Perú, bajo el marco del segundo objetivo de Dakar. Se analiza este nivel educativo en función del acceso, permanencia y logros de aprendizaje, considerando algunos elementos relacionados como trabajo infantil, pobreza, nutrición y escuelas unidocentes, enfatizando las poblaciones más vulnerables (minorías étnicas).

ACCESO A LA EDUCACIÓN PRIMARIA

En los últimos años se ha logrado un avance importante con la incorporación de los niños de 6 a 11 años de edad en el sistema educativo; en 1985 la cobertura de primaria era de 79,1 y en 2003 de 92,5 (ver Tabla N° 1); esto demuestra los esfuerzos realizados por el sistema educativo por brindar acceso a este nivel y llegar a una cobertura casi universal. Es importante señalar que este incremento se ha dado también a nivel de la región, siendo el Perú uno de los países que se acerca a la universalización de la educación primaria.

El aumento en la cobertura de atención educativa a niños de 6 a 11 años de edad fue de 13 puntos porcentuales durante el periodo 1985-1994, observándose en este período el mayor incremento. Este crecimiento se ha debido a la expansión de la oferta educativa durante dicho periodo, que fue especial-

Tabla N° 1: Tasa de cobertura neta de Educación Primaria según área de residencia, sexo y nivel de pobreza, 1985-2003

| Año | Total | Urbana | Rural | Hombre | Mujer | Pobre | Pobre extremo |
|------|-------|--------|-------|--------|-------|-------|---------------|
| 1985 | 79,1 | 86,7 | 68,9 | 80,0 | 78,1 | 80,5 | 66,1 |
| 1994 | 93,8 | 95,0 | 92,0 | 93,7 | 93,9 | 95,2 | 90,3 |
| 1998 | 90,6 | 91,4 | 89,9 | 91,5 | 89,8 | 90,7 | 88,1 |
| 2003 | 92,5 | 94,3 | 90,2 | 93,0 | 92,1 | 93,4 | 90,0 |

Fuente: MED. Unidad de Estadística. Informe Indicadores de la Educación Perú 2004.

mente importante en el área rural donde se construyó el 30% de las instituciones educativas públicas de primaria que funcionan en la actualidad¹.

Como se muestra en la Tabla N° 1, la cobertura en este nivel se alcanza de modo casi universal sin distinción de sexo, área de residencia y niveles de pobreza. Este logro permite contar con una plataforma instalada —no sólo de infraestructura sino también cierta interiorización de la obligatoriedad del nivel— sobre la cual se pueden planificar y desarrollar estrategias que respondan a los nuevos retos de la educación primaria.

Es importante señalar que este incremento en la cobertura también ha alcanzado, aunque de manera muy pequeña aún, a la población con necesidades educativas especiales. En 2004 se atendieron 29.317 estudiantes con necesidades educativas especiales, lo que significó un incremento de 5,5% con respecto al año 2003². En 2005 se promueve, a través del Reglamento de la Educación Básica Especial, (D.S. N° 002-2005-ED) un enfoque inclusivo de niños y adolescentes con necesidades educativas especiales en las instituciones educativas de Educación Básica Regular. Se ha elaborado una propuesta para el Plan Piloto de Inclusión 2005-2006, que atenderá las regiones de Lima, Junín, Loreto y Lambayeque, con un total de 632 IIEE (EBR, EBA, ETP).

Con respecto a la cobertura de población de lenguas originarias, en 1993 el Censo de población registró el 17% (1.128.000 estudiantes) de la población escolar entre 3 – 14 años de edad que estaban matriculados en educación inicial o primaria³. En 2004 el 27% de la población bilingüe en edad escolar, que vive en zonas rurales, fue atendida por la Educación Bilingüe, llegando a 123.380 estudiantes de educación primaria, en 4.591 instituciones educativas⁴. La cobertura de escolares de lenguas originarias en educación primaria es del 90,7% (2004)⁵.

Uno de los aspectos relacionados con la cobertura es la edad de ingreso al nivel educativo. En el año 2002, alrededor del 80% de los ingresantes a primaria tenía la edad oficial o menos, siendo el área rural, la población de sectores de pobreza extrema y los matriculados en centros de gestión pública los que registraban 7, 10 y 2 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional (ver Gráfico N° 1). Sin embargo, una mirada en el tiempo, demuestra que en el área rural y en los pobres extremos, este porcentaje ha aumentado en los últimos 9 años, a pesar que el porcentaje total ha disminuido ligeramente con respecto a años anteriores, en 1998 era de 82,2 y en el 2003 era de 79,8.

La ligera diferencia de las áreas rurales y pobres extremas con respecto al porcentaje total de estu-

¹ Estimaciones realizadas a partir de la fecha de creación de los centros educativos, registrada en el padrón de centros educativos 2003

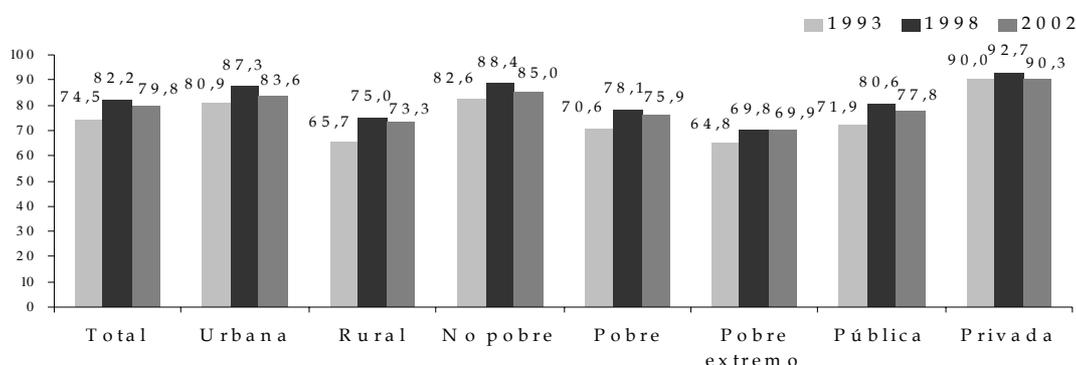
² Plan Nacional de Acción por la infancia y adolescencia 2002 – 2010. Avances y retos 2005. Presentación Ministerial. Arquitecto Javier Sota Nadal. Junio 2005.

³ En 1993 el total de la población escolar entre 3 – 14 años era de 6 634 893 estudiantes. Fuente: Informe sobre Política de Educación Bilingüe Intercultural. DINEBI. 2005.

⁴ Fuente: Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural.

⁵ Fuente: Ministerio de Educación. Unidad de Estadística Educativa - 2005.

Gráfico N° 1: Porcentaje de ingresantes a educación primaria con la edad oficial según área de residencia, nivel de pobreza y tipo de gestión, 1993-2002



Fuente: MED. Unidad de Estadística. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

diantes que ingresan a la primaria en edad oficial puede deberse a la carencia de instituciones educativas en el centro poblado de ámbitos rurales altamente dispersos, que obliga a caminar largos trechos desde la casa a la escuela; como así también, a los costos indirectos que supone la educación para las familias de pobreza extrema. Por otro lado, el ingreso tardío a la escuela puede influir en la permanencia y conclusión del nivel, especialmente en los sectores de pobreza, puesto que las necesidades de sostenibilidad son prioritarias para estas familias.

PERMANENCIA Y CONCLUSIÓN EN EL NIVEL EDUCATIVO

La tasa de conclusión de la primaria en 2003 era del 72,5% para los estudiantes entre 11 y 13 años, en cambio era del 91,2% para los estudiantes entre 14 y 16 años; esto supone que aún queda una gran parte de la población menor, que termina la educación primaria con 3 a 5 años de atraso (ver Gráfico N° 2). Si bien la tasa de conclusión de primaria ha aumentado en el período de 1985 a 2003, también es cierto que este incremento ha ido acompañado de un aumento en la edad del estudiante que concluye

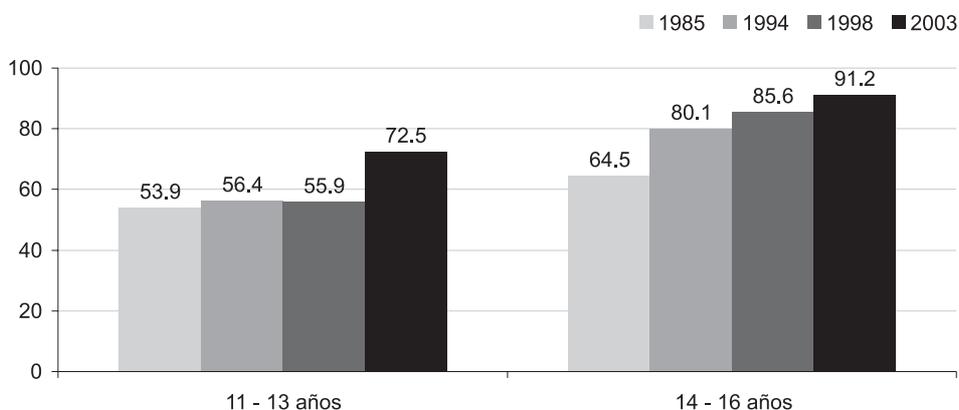
el nivel, asegurando la conclusión de la primaria en un mayor porcentaje entre los 14 y 16 años. Menores tasas de conclusión del nivel alcanza la población de lenguas originarias que asiste al sistema educativo. En 2004, el 55% de la población escolar de lenguas originarias entre 11 – 13 años concluye el nivel primario, y el 83,2% entre los 14 y 16 años⁶.

Si bien, las tasas de conclusión han aumentado, aunque con un atraso de 3 a 5 años, la proporción de menores que concluye primaria antes de los 14 años de edad presenta grandes diferencias entre áreas de residencia (urbana, 82,8; rural, 58,5) y niveles de pobreza del hogar (pobre, 73,1; pobre extremo, 53,7), a favor del área urbana y de los menos pobres, respectivamente. El atraso de más de 3 años en la conclusión de primaria es una característica importante, aunque no exclusiva, de los menores en el área rural (urbano, 95,8; rural, 82,8) y en situación de pobreza extrema (pobres, 92,9; pobre extremo, 78,4).

Por otro lado, si revisamos la probabilidad de concluir la primaria en el período oficial, encontramos que en el año 2001 el 37% de estudiantes que se matricularon en 1° grado de primaria culminarían el nivel en 6 años. Si bien, la probabilidad de conclusión de la primaria en el período oficial se ha

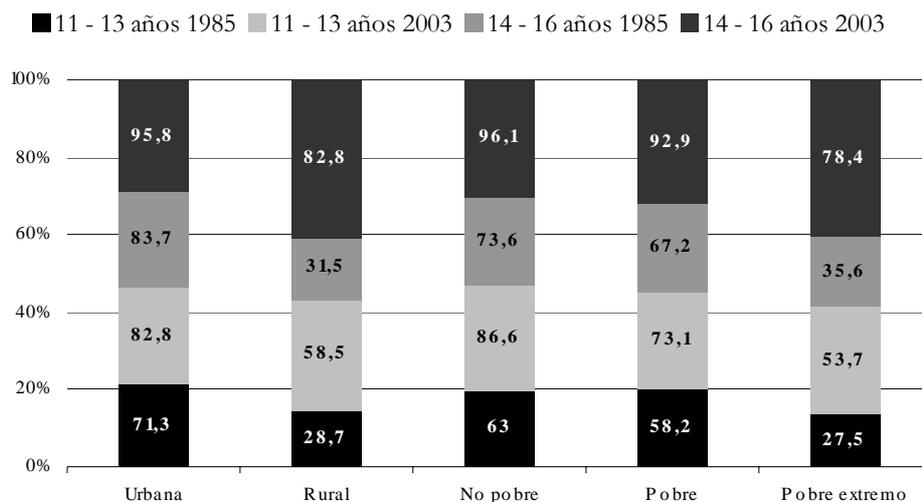
⁶ Fuente: Instituto Nacional de Estadística. ENAHO – IV Trimestre 2004. Elaboración propia: MED. Unidad de Estadística Educativa.

Gráfico N° 2: Tasa de conclusión de primaria, 1985-2003



Fuente: MED. Unidad de Estadística. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

Gráfico N° 3: Tasa de conclusión de primaria según área de residencia y nivel de pobreza, 1985-2003



Fuente: MED. Unidad de Estadística. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

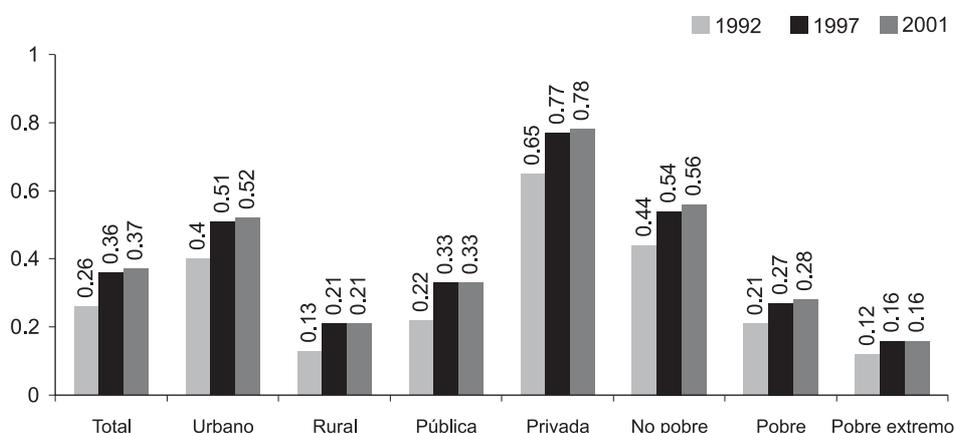
incrementado a lo largo del período de 1992 (0,26) - 2001 (0,37); ésta se reduce considerablemente, si se reside en el área rural (0,21) y principalmente si se es pobre extremo (0,16), como así también, según el tipo de gestión del centro (0,33).

Especial atención merece el análisis de la probabilidad de concluir este nivel en los 6 años esperados según la organización del centro. Encontramos que los estudiantes de centros con aulas polidocen-

tes presentan una mayor probabilidad de conclusión (0,48) que aquéllos que se encuentran en aulas multigrado (0,21) y unidocentes (0,17). Si se tiene en cuenta que la organización de aulas multigrado y unidocentes (37%) en su mayoría se encuentran en áreas rurales, se puede identificar uno de los aspectos que influyen en la baja probabilidad en estas áreas.

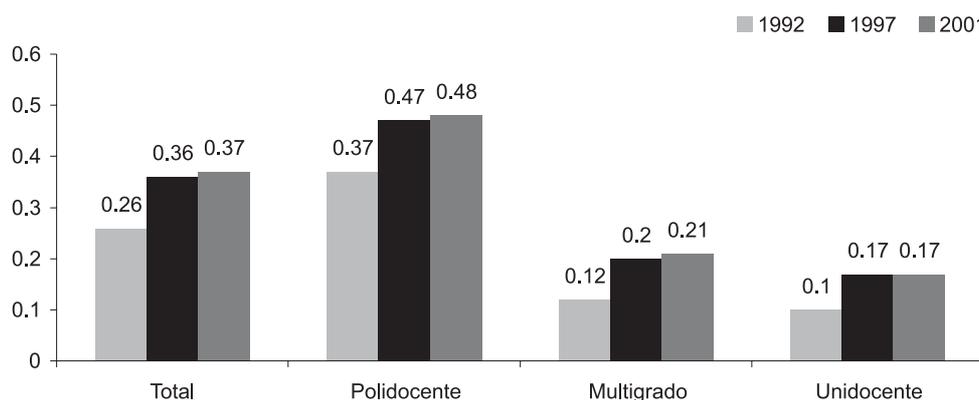
La probabilidad de concluir el nivel primario en el período correspondiente está asociado con la

Gráfico N° 4: Probabilidad de concluir el nivel en el período oficial según área de residencia, nivel de pobreza y tipo de gestión



Fuente: MED. Unidad de Estadística. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

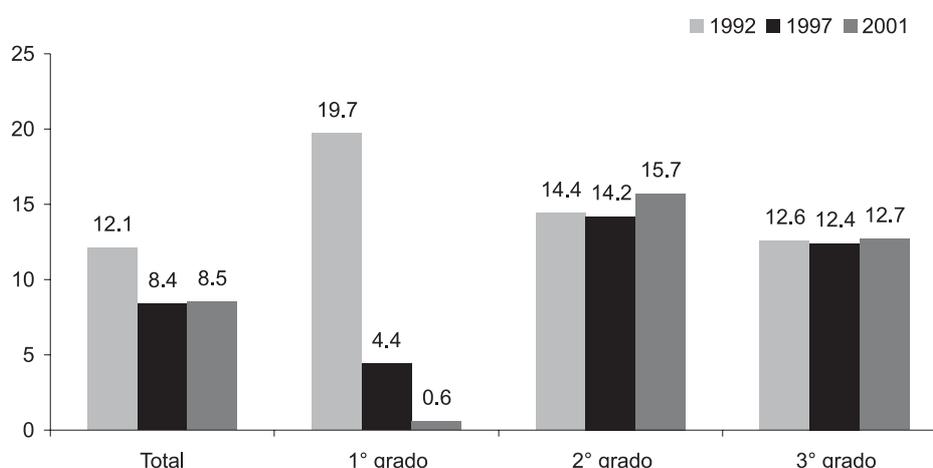
Gráfico N° 5: Probabilidad de concluir el nivel en el período oficial según característica del centro, 1992 - 2001



Fuente: MED. Unidad de Estadística. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

repitencia de grado, puesto que a mayor porcentaje de repitencia, mayor tiempo estimado en el nivel y menor probabilidad de concluir la primaria en los 6 años establecidos (ver Gráfico N° 4). Así, en el año 2001, cerca del 9% de los alumnos matriculados en primaria desaprobaron el grado, concentrándose la desaprobación en los tres primeros grados. Las cifras en el tiempo señalan una disminución en el porcentaje de desaprobados de grado, siendo en 1992 de 12,1% y en 2001 de 8,5%; sin embargo, esta disminución podría deberse al

decrecimiento de desaprobados que ha habido en 1° grado entre 1992 y 2001. En 1992 el porcentaje de desaprobación era de 19,7% para reducirse a 4,4% en 1997, después de la aplicación de la promoción automática en 1995, llegando en 2001 a ser casi nula, 0,6%. Es posible pensar que la disminución de la repitencia no se debe a un mejoramiento de la calidad de los aprendizajes de los estudiantes sino a un desplazamiento hacia los grados siguientes. La concentración de los mayores porcentajes de desaprobados en el segundo y ter-

Gráfico N° 6: Porcentaje de estudiantes desaprobados en nivel primaria según grado, 1992-2001

Fuente: MED. Unidad de Estadística. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

cer grados, no hace más que confirmar que los estudiantes pasan al grado siguiente, sin las capacidades de lectura y escritura suficientes —que debieran lograrse en el primer grado— que les permita enfrentar los nuevos aprendizajes, con éxito (ver Gráfico N° 6).

Un mayor análisis del comportamiento del porcentaje de desaprobados muestra brechas desfavorables para las escuelas del área rural (12,8%), ámbitos de pobreza (10,7%) y pobreza extrema (15,0%), así como para las escuelas públicas (9,5%), las multigrado (12,7%) y las escuelas unidocentes (14,1%)⁷. En todos estos casos, las diferencias alcanzan entre 7 y 9 puntos porcentuales con respecto al porcentaje total y dentro de su categoría.

El retiro y la deserción del sistema educativo son otros de los elementos indispensables para analizar la permanencia de los estudiantes. En 2001 el 7% de los estudiantes de educación primaria no llegó al final del año escolar; especialmente aquellos estudiantes matriculados en el primer grado (12,3%). Si bien este porcentaje ha disminuido en dos puntos entre 1992 y 2001, aún es preocupante; no sólo por la

Tabla N° 2
Porcentaje de estudiantes desaprobados según área de residencia, nivel de pobreza, gestión y característica, 1992-2001

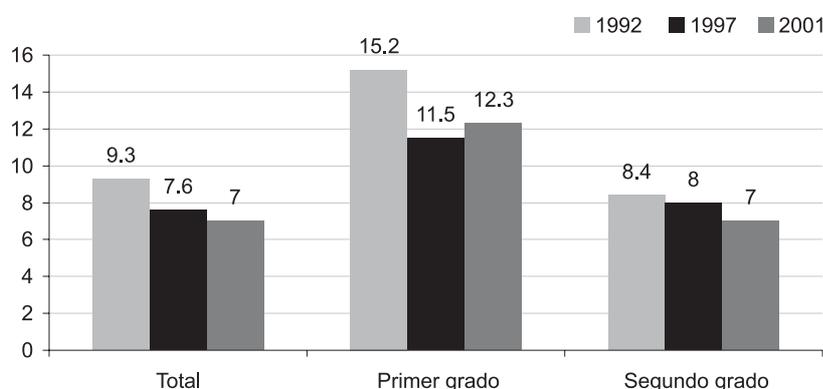
| | 1992 | 1997 | 2001 |
|---------------|------|------|------|
| Total | 12,1 | 8,4 | 8,5 |
| Urbano | 8,5 | 5,9 | 5,7 |
| Rural | 17,4 | 12,2 | 12,8 |
| No pobre | 7,8 | 5,4 | 5,3 |
| Pobre | 13,6 | 10,7 | 10,7 |
| Pobre extremo | 18,2 | 13,8 | 15,0 |
| Público | 13,3 | 9,3 | 9,5 |
| Privado | 3,6 | 1,8 | 1,7 |
| Polidocente | 9,2 | 6,7 | 6,5 |
| Multigrado | 17,5 | 12,1 | 12,7 |
| Unidocente | 20,0 | 13,6 | 14,1 |

Fuente: MED. Unidad de Estadística. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

cifra que alcanza, sino básicamente por concentrarse la mayor parte en el 1º grado; lo que aunado con los altos porcentajes de desaprobados en el segundo grado, suponen un acceso a la educación pero con un fracaso inmediato.

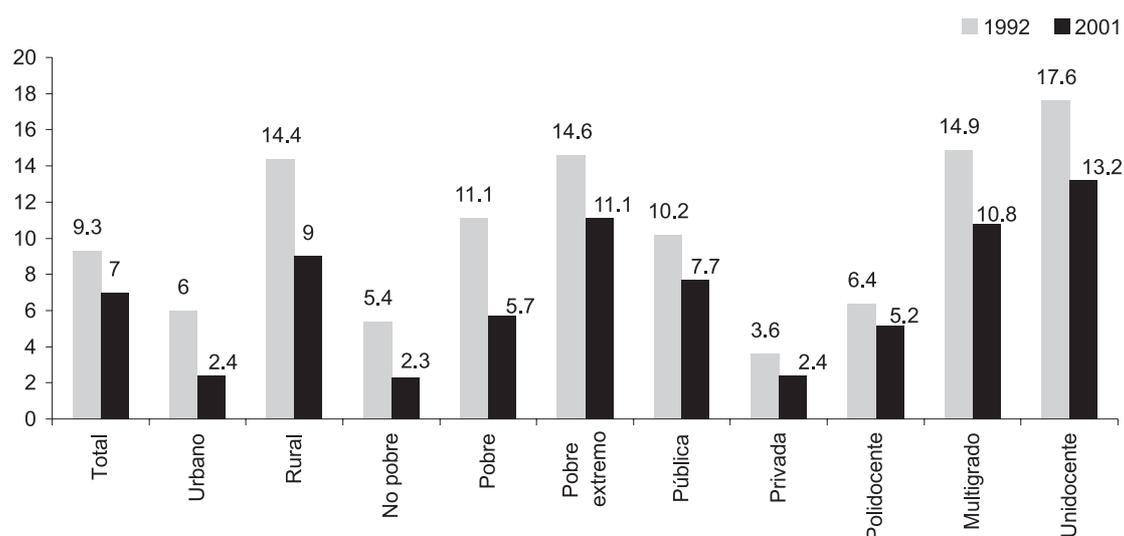
⁷ Estos resultados se basan en evaluaciones de aula aplicadas por el docente, diferenciándose considerablemente de los resultados de la Evaluación Nacional, que constituye una evaluación externa a nivel de sistema.

Gráfico N° 7: Porcentaje de estudiantes retirados según grado, 1992 - 2001



Fuente: MED. Unidad de Estadística. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

Gráfico N° 8: Porcentaje de estudiantes retirados según área de residencia, nivel de pobreza, gestión y característica, 1992 - 2001



Fuente: MED. Unidad de Estadística. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

El porcentaje de estudiantes retirados en 2001 presenta grandes diferencias, desfavorables en las escuelas del área rural (9,0), de ámbitos de pobreza (5,7) y de pobreza extrema (11,1), así como en las escuelas públicas (7,7), las multigrado (10,8) y las unidocentes (13,2) (ver Gráfico N° 8). Si bien, ha disminuido con respecto a 1992, las cifras alcanzan niveles alarmantes aún, especialmente, en las zonas de mayor vulnerabilidad social. Estos datos evidencian

las dificultades de los estudiantes de áreas rurales y de extrema pobreza para mantener su asistencia a la escuela, así como, el impacto de la gestión del centro y la organización pedagógica para que los estudiantes permanezcan dentro del sistema.

Con respecto a la deserción en el sistema educativo en 2002 la tasa fue de aproximadamente 4% en el nivel primario. Si bien esta tasa ha disminuido en los últimos años, entre 1993 y 2002, la deserción se ha

Tabla N° 3
Tasa de deserción según grado y sexo

| | 1993 | 2002 |
|--------------|------|------|
| Total | 4,8 | 3,9 |
| Primer grado | 8,6 | 5,0 |
| Sexto Grado | 4,3 | 4,2 |
| Mujeres | 4,4 | 4,1 |
| Hombres | 5,1 | 3,6 |

Fuente: MED. Unidad de Estadística. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

mantenido en 1° y 6° grados de primaria. En 2002 se da una mayor tasa de deserción de las mujeres (4,1) que en los hombres (3,6) diferente a lo sucedido en 1993 (4,4 para las mujeres y 5,1 para los hombres), como se muestra en la Tabla N° 3.

En el caso de la población de lenguas originarias, los datos de deserción de 2004 muestran una tasa total de 2,5, siendo ésta menor a la alcanzada por este nivel educativo. La deserción en esta población se observa significativamente más alta y concentrada en el primer grado (3,5) y en el último grado (3,9). Esto muestra un comportamiento similar

Tabla N° 4
Porcentaje de estudiantes en extra-edad por años de atraso, 1993-2002

| | 1993 | | | 2002 | | |
|---------------|-------|--------|--------------|-------|--------|--------------|
| | Total | Un año | 3 a más años | Total | Un año | 3 a más años |
| Total | 52,9 | 22,5 | 17,1 | 38,6 | 19,8 | 9,6 |
| Primer grado | 41,0 | 22,5 | 8,6 | 21,4 | 15,3 | 2,4 |
| Segundo grado | 54,4 | 23,9 | 16,9 | 35,4 | 20,7 | 6,4 |
| Tercer grado | 57,8 | 21,9 | 21,2 | 42,4 | 21,4 | 10,6 |
| Cuarto grado | 58,2 | 22,2 | 21,9 | 44,1 | 21,0 | 12,5 |
| Quinto grado | 56,9 | 21,5 | 20,7 | 44,7 | 20,0 | 13,6 |
| Sexto grado | 56,0 | 23,1 | 18,1 | 45,8 | 20,6 | 13,3 |

Fuente: MED. Unidad de Estadística. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

Gráfico N° 9: Porcentaje de estudiantes en extra-edad por años de atraso según área de residencia, nivel de pobreza, tipo de gestión y característica, 2002

Fuente: MED. Unidad de Estadística. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

a lo que sucede en el nivel en su conjunto, una concentración de la deserción en el primero y último grados.

Los altos porcentajes de repitencia, retiro y deserción escolar podrían explicar, de alguna manera, la generación de estudiantes que cursan la primaria en extra-edad. Así, en 2002, aproximadamente el 39% de los alumnos de primaria asistió a un grado inferior al que correspondía según su edad. Cerca del 20% de los alumnos en extra-edad tenía un año de atraso, mientras que el 9% y 10% tenían dos, tres o más años de atraso, respectivamente. A pesar de la significativa disminución de extra-edad en la educación primaria durante el período 1993 – 2002 (52,9% en 1993, 38,6% en 2002) aún continúa siendo un tema prioritario en la problemática de primaria, especialmente a partir del 3° grado donde el porcentaje aumenta significativamente. Asimismo, cabe señalar que el porcentaje de extra-edad va en aumento conforme se avanza en los grados del nivel; a mayor grado, mayor es el porcentaje de estudiantes en extra-edad.

Es importante señalar que los porcentajes de estudiantes con extra-edad en educación primaria se ubican mayoritariamente, en particular con tres o más años de atraso, en el área rural (16,3%), en las escuelas públicas (10,9%) y en la población de pobreza extrema (20,2%). Resalta la proporción de los

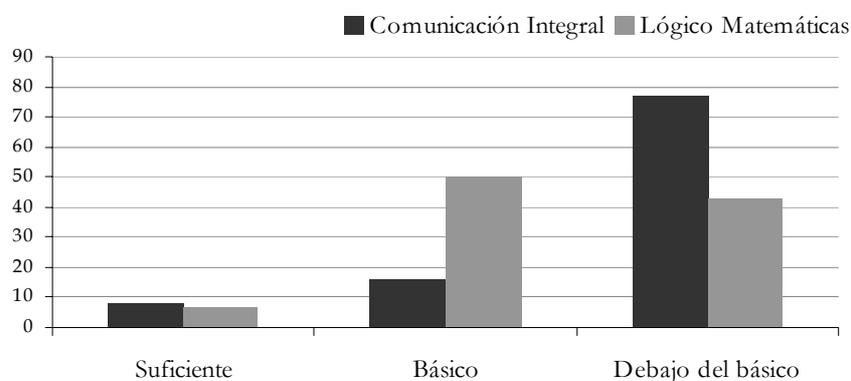
alumnos on extra-edad que superan el 50% en escuelas unidocentes

LOGROS DE APRENDIZAJE EN EL NIVEL DE EDUCACIÓN PRIMARIA

Las evaluaciones nacionales son un examen al sistema educativo que permite “tomar el pulso” e identificar aspectos importantes que deben ser trabajados para mejorarlo. Estas evaluaciones se toman periódicamente (aproximadamente cada tres años) a una muestra. Los resultados de las evaluaciones nacionales de rendimiento constituyen herramientas muy importantes para tomar decisiones de política educativa en diversos niveles. En lo que respecta a la comunidad educativa, especialmente en las instituciones (escuelas, colegios, institutos), los modelos de evaluación y los resultados de los mismos ofrecerían a los docentes y directivos un insumo importante para su trabajo pedagógico; por ello sería recomendable que los resultados fueran remitidos a las escuelas, docentes y padres.

Debido a que actualmente es inviable evaluar todas las competencias, grados y áreas curriculares, se eligieron para la evaluación las áreas de Comunicación Integral y Lógico Matemáticas, ya que se consideran instrumentales para la adquisición de aprendizajes en otras áreas.

Gráfico N° 10: Desempeño de los estudiantes en Comunicación Integral y Lógico Matemáticas que concluyen primaria, 2001



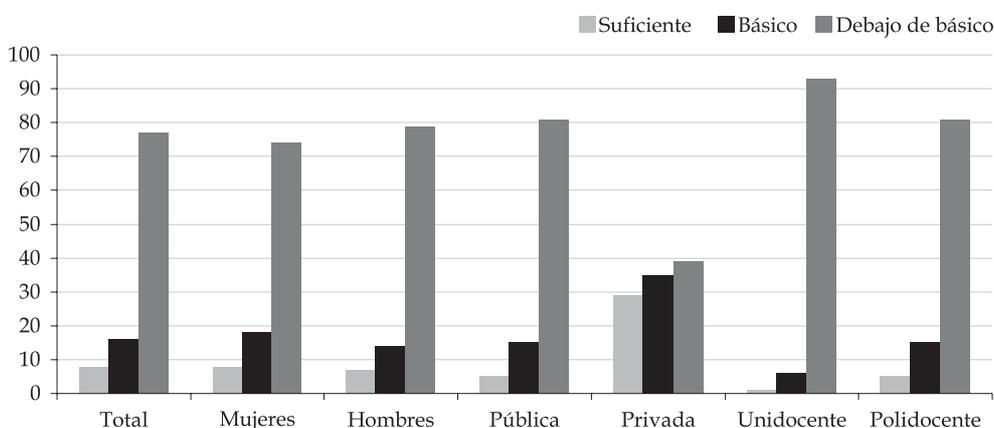
Fuente: MED. Unidad de Estadística. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

La Unidad de Medición de la Calidad (UMC) sostiene que los resultados de la Evaluación Nacional 2001 (EN) pusieron en evidencia la existencia en el sistema educativo de problemas importantes de equidad y calidad reflejados en los logros de los estudiantes en Comunicación y Matemática, en el nivel primario. En el 2001, menos del 8% de los estudiantes que terminó la primaria tuvo un nivel de desempeño suficiente en Comunicación Integral, sólo el 16% un nivel básico y el 77% un nivel por debajo

del básico (ver Gráficos N° 10 y 11). En Matemáticas, apenas el 7% logró un nivel de desempeño suficiente, el 50% el nivel básico y el 43% por debajo del nivel básico.

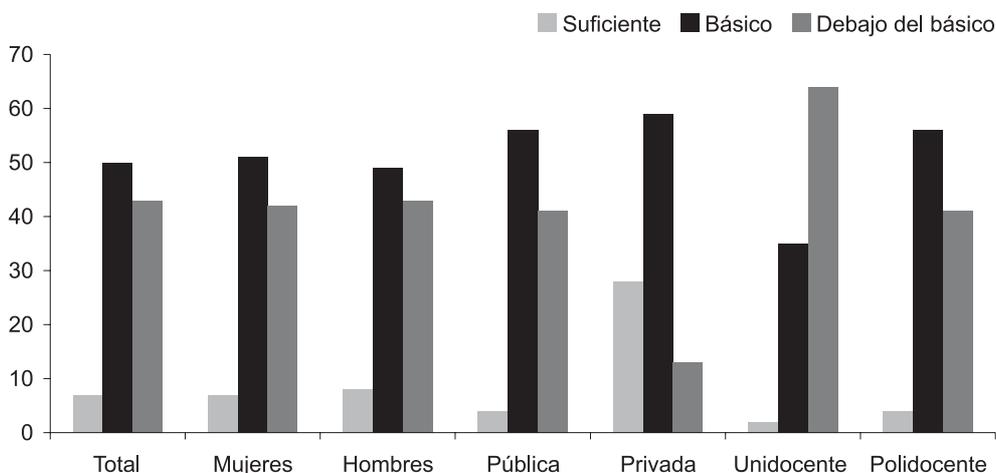
En términos de equidad, los resultados reflejaron que el sistema educativo no había logrado aún compensar las diferencias sociales, culturales y regionales que existen en el país, de tal manera que los estudiantes que acuden a escuelas públicas obtienen el 81% por debajo del nivel básico y en escuelas

Gráfico N° 11: Desempeño en Comunicación Integral de los estudiantes que concluyen la primaria según sexo, tipo de gestión y característica, 2001



Fuente: MED. Unidad de Estadística. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

Gráfico N° 12: Desempeño en Lógico Matemáticas de los estudiantes que concluyen primaria según sexo, gestión y característica, 2001



Fuente: MED. Unidad de Estadística. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

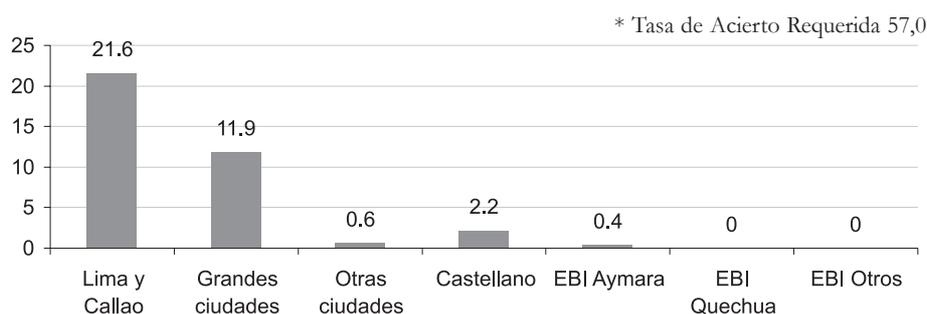
unidocentes el 93% por debajo del nivel básico (ver Gráfico N° 12).

Ambas áreas curriculares muestran mejores resultados en las escuelas privadas, aunque los porcentajes por debajo del nivel básico no son satisfactorios, considerando que son escuelas que deberían proveer mejores condiciones para el aprendizaje, debido a la inversión económica hecha por los padres. Una comparación del desempeño en ambas áreas permite observar que se dan porcentajes más altos en todas las categorías señaladas por debajo del nivel básico, dentro del área de comunicación integral, lo que significa que, en ese año los estudiantes que culminaron la primaria no alcanzaron, en su

mayoría, las habilidades de lectura y escritura correspondientes al nivel.

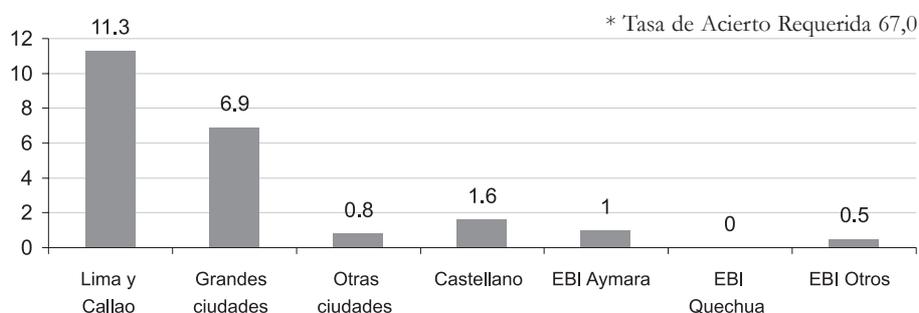
Los resultados arrojan, también, brechas significativas con respecto a las poblaciones menos favorecidas. Por un lado, el bajo desempeño de los estudiantes de las escuelas públicas es preocupante, puesto que estos centros atienden a la población de niveles socio-económicos pobres y pobres extremos. Por otro lado, si se tiene en cuenta que las escuelas unidocentes, ubicadas en su mayoría en áreas rurales (37%), son las que menores niveles de desempeño alcanzan, se infiere que los estudiantes de áreas rurales no alcanzan los logros de aprendizaje

Gráfico N° 13: Evaluación Nacional de Rendimiento Escolar 2001 6to Grado de Primaria en centros educativos polidocentes y multigrado



* Tasa de Acierto Requerida se refiere al nivel considerado como suficiente.
Fuente: MED DINEBI.

Gráfico N° 14: Evaluación Nacional de Rendimiento Escolar 6to Grado de Primaria matemática y resolución de problemas en centros educativos polidocentes y multigrado



* Tasa de Acierto Requerida se refiere al nivel considerado como suficiente.
Fuente: MED DINEBI.

esperados al terminar la primaria (ver Gráfico N° 13).

En 2003, el MED declaró la Emergencia Educativa; con el propósito fundamental de revertir el fracaso escolar, el MED se insertó en el Pacto de Compromisos Recíprocos suscrito en el marco del Acuerdo Nacional. Priorizó su intervención en las instituciones educativas (IE) que atendían a los sectores más vulnerables ubicados en las áreas rurales, por lo que comprometió a las IE de todo el país.

Con respecto a la población bilingüe, de acuerdo con los Gráficos N° 13 y 14, los estudiantes, especialmente los quechua-hablantes, están lejos de la tasa de acierto requerida.

Esto sugiere la necesidad de programas pedagógicos acordes con las necesidades de aprendizaje en un contexto bilingüe. Por otro lado, es importante tener en cuenta en estos resultados, la pertinencia lingüística y pedagógica de las pruebas aplicadas a estos niños. La propia diversidad cuestiona la posibilidad de establecer modelos únicos de evaluación; de aquí la importancia de reflexionar sobre la multiplicidad de fuentes y evidencias que sustenten la evaluación; o por lo menos, formas pertinentes conforme con la realidad lingüística de estos niños.

En este sentido, en los últimos años se han realizado diversos esfuerzos por mejorar la atención de la población bilingüe. Así, el Congreso de la República ha promulgado dos Leyes, la Ley 28106 de reconocimiento y preservación, fomento y difusión de lenguas aborígenes y la Ley 27818 para la educación bilingüe intercultural orientada al desarrollo de políticas lingüísticas.

La Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural ha editado libros, diccionarios y cuadernos de trabajo en diversas lenguas (200 títulos); ha producido herramientas informáticas en quechua, ha incorporado lineamientos en los Diseños Curriculares Básicos Nacionales de Educación Primaria y Secundaria, como también el tratamiento pedagógico de lenguas originarias y del castellano como segunda lengua. En 2004 se han distribuido un total de 701.058 unidades de materiales (cuadernos de

trabajo, materiales para el aprendizaje de castellano y de lenguas indígenas, módulos didácticos).

ASPECTOS ASOCIADOS CON LA EDUCABILIDAD EN ESTE NIVEL EDUCATIVO

Trabajo infantil

Los indicadores puestos en juego configuran una realidad compleja que obedece a múltiples factores individuales y sociales, a los cuales el sistema educativo no responde de manera adecuada y oportuna. Uno de los factores que podría influir en la deserción, extra-edad, repitencia y retiro es la participación temprana de los niños de 6 a 11 en el mercado laboral. Los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG, 2001) reflejan la existencia de una población importante de niños y adolescentes

Tabla N° 5: Tasa de actividad laboral infantil y adolescente, 1993-2001

| Año | 6 - 11 años | 12 - 17 años |
|------|-------------|--------------|
| 1993 | 2,5 | 13,7 |
| 1995 | 6,6 | 25,1 |
| 1996 | 11,6 | 30,3 |
| 2001 | 21,7 | 32,5 |

Fuente: Visión del Trabajo Infantil y Adolescente en el Perú 2001, INEI/OIT, Lima, 2002.

entre los 6 a 11 años insertados precozmente en el mercado laboral (21,7%), siendo mayor en el área rural (37,5%) que en el área urbana (5,4%). El 79,7% de la población ocupada entre 6 y 17 años asiste a un centro de enseñanza regular y el 20,3% no.

La Tabla N° 5 indica que el trabajo infantil (6-11 años) ha crecido de manera exponencial en comparación con el trabajo adolescente (12-17 años). La proyección oficial demuestra que en 2005 casi un tercio del total de la población entre 6 y 17 años estaría trabajando⁸, descuidando con ello su educación escolar. En el segmento poblacional de 6 a 11 años la participación económica de las niñas y los

⁸ La Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHOG) del IV trimestre del 2001.

niños en el área rural es siete veces mayor (43%); es decir por cada 100 niños de este grupo que residen en el área urbana, 6 de ellos están en condición de ocupados, y en área rural casi la mitad de este grupo poblacional está desarrollando una actividad económica⁹. En las áreas rurales influyen, además, razones de orden cultural; es costumbre hacer participar a la población desde edad temprana en las actividades económicas familiares y comunales, tales como tareas de pastoreo, agricultura y artesanía.

Estos datos claramente evidencian un porcentaje significativo de niños y niñas de 6 a 11 años que se insertan en el mercado laboral debido a su situación de exclusión y pobreza en la que viven, lo que les dificulta desarrollar una escolaridad en mejores condiciones que propicien un buen aprendizaje. Así, se encuentra coincidencia, según los datos del INEI (2001), entre los departamentos con mayor porcentaje de niñas, niños y adolescentes trabajadores con los que presentan mayores índices de pobreza; por ejemplo en Puno, de cada 100 niños y adolescentes 70 realizan una actividad económica; en Huancavelica 59 de cada 100 y en Apurímac 58 de cada 100¹⁰.

Pobreza

Un elemento recurrente en las dificultades centrales de la educación primaria actual está relacionado con el contexto de pobreza en que viven los niños. Las tasas de deserción, porcentajes de repitencia y retiro,

así como los bajos logros de aprendizaje se dan con mayor énfasis en poblaciones pobres y pobres extremos. Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH-O) del Instituto Nacional de Estadística, se observa que el 40,4% de los miembros de los hogares pobres tiene menos de 15 años de edad. Es decir, en la distribución por edades, los niños, niñas y adolescentes constituyen el grupo más excluido de la sociedad peruana, y por lo tanto, en situación de mayor riesgo y vulnerabilidad. En el año 2003, el 35% de los niños de 3 a 16 años de edad vivía en situación de pobreza y el 28% en situación de pobreza extrema. En el área rural la proporción de pobres extremos se elevaba a 50%¹¹. Estos datos indican que la educación primaria

Tabla N° 6: Distribución de la población en situación de pobreza según grupos de edad, 2001
(Porcentaje respecto del total de población de cada grupo de edad)

| Grupos de edad | Pobres |
|------------------|--------------|
| Total | 100,0 |
| De 0 a 3 años | 9,5 |
| De 4 a 5 años | 5,6 |
| De 6 a 14 años | 26,9 |
| De 15 a 17 años | 6,9 |
| De 18 a 24 años | 11,2 |
| De 25 a 49 años | 27,4 |
| De 50 a 64 años | 7,7 |
| De 65 y más años | 4,7 |

Fuente: INEI-ENCUESTA NACIONAL DE HOGARES - ENAHO IV, Trimestre - 2001.

Tabla N° 7: Población por situación de pobreza, según área de residencia, 1997 y 2001

(Porcentaje respecto del total de población de cada año y área de residencia)

| Área de Residencia | Total de Pobres | | Pobres extremos | | Pobres no extremos | |
|--------------------|-----------------|-------------|-----------------|-------------|--------------------|-------------|
| | 1997 | 2001* | 1997 | 2001* | 1997 | 2001* |
| Total | 42,7 | 49,8 | 18,2 | 19,2 | 24,5 | 30,3 |
| Urbana | 29,7 | 35,7 | 5,3 | 5,7 | 24,4 | 30,0 |
| Rural | 66,3 | 75,9 | 41,5 | 45,2 | 24,8 | 30,7 |

* Los resultados se basan en la Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO IV Trimestre 1997.

Estimación realizada con fines de compatibilidad tomando la metodología y el marco muestral utilizado para las anteriores ENAHO de 1997.

Fuente: INEI – Evolución de los Principales Indicadores Sociales del Perú 1997-2000. INEI – Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO-IV Trimestre – 2001.

⁹ Plan Nacional de Educación para Todos. Foro Nacional de Educación para Todos. Comisión Técnica. Marzo 2005.

¹⁰ INEI. Visión de Trabajo Infantil y Adolescente en el Perú, p. 45.

tiene un grueso de población de niños, y niños con carencias significativas, por el entorno de pobreza en el que se desarrollan; por ello, una educación con equidad debe estar dirigida a brindar las oportunidades de aprendizaje necesarias para esta población (ver Tablas N° 6 y 7).

Nutrición

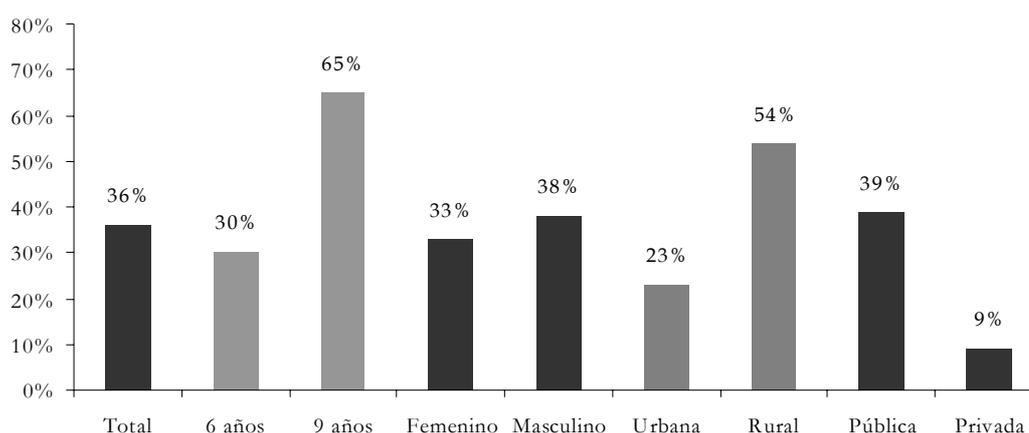
El nivel de nutrición que poseen los niños y las niñas está asociado con el contexto de pobreza en que viven. Estudios nacionales (Pollit, 2001) han demostrado la fuerte relación que existe entre la nutrición y el rendimiento escolar. Si se considera que gran parte de la población infantil se encuentra en sectores pobres y pobres extremos, es probable que su nutrición sea deficiente y por ende, obtengan bajos resultados de aprendizaje. En el año 1999, más del 35% de los niños que cursaron el primer grado de educación primaria presentaban desnutrición crónica. La incidencia de la desnutrición es considerable-

mente mayor entre los niños con más de 6 años en el primer grado de primaria, así como entre quienes residen en el área rural o asisten a escuelas de gestión pública¹² (ver Gráfico N° 15).

Salud

La salud es otro de los aspectos en los que el desarrollo óptimo de la población escolar se ve afectado en el desempeño de sus tareas. Según datos registrados por el Ministerio de Salud en el Análisis de la Situación de Salud (ASIS 2003) de la Oficina General de Epidemiología, las primeras causas de morbilidad de la población escolar de 5 a 17 años han sido: enfermedad respiratoria de las vías superiores (27,37%), enfermedades de cavidad bucal (18,37%) y otras enfermedades infecciosas y parasitarias (11%). Asimismo reporta que las primeras causas de mortalidad de la población escolar de 5 a 17 años son: accidentes de tránsito, infecciones respiratorias agudas y tuberculosis.

Gráfico N° 15: Porcentaje de estudiantes de 1° grado de primaria con desnutrición crónica según edades simples, sexo, área de residencia y gestión, 1999



Fuente: MED. Unidad de Estadística. Informe indicadores educación Perú 2004.

¹¹ El 54,8% de la población peruana vive en condiciones de pobreza¹¹ (14 millones 609 mil habitantes); mientras que el 24,4% de la población nacional vive en situación de pobreza extrema (6 millones 513 mil habitantes).

¹² MED. Unidad de Estadística. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

El Programa de promoción de salud en instituciones educativas, realizado mediante un convenio entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación presta servicios en zonas rurales dispersas y urbano-marginales de alta vulnerabilidad, con el fin de ampliar la cobertura de atención en educación y en salud y fomentar el uso del espacio escolar como lugar estratégico para promover una cultura de salud. En 2004 este programa ha atendido a 2.400 instituciones educativas beneficiando a 568.797 educandos; en 2005 la cobertura ha aumentado a 3.094 instituciones educativas alcanzando a 739.436 estudiantes menores de 15 años.

Por otro lado, el entorno psicosocial de los estudiantes menores de 15 años tampoco es favorable para un desarrollo saludable. Según ENDES 2000 el 9% de menores de 15 años del área urbana, no viven con ninguno de sus padres biológicos y están en condiciones de adoptados, ahijados o acogidos.

Instituciones educativas unidocentes

Especial atención requieren las escuelas unidocentes y las aulas multigrado, puesto que en ellas los logros de aprendizaje resultan más desfavorecidos. Las escuelas unidocentes y multigrado representan el 43% del total de Instituciones Educativas, a nivel nacional¹³. Las escuelas primarias con sólo un profesor para todos los grados (unidocentes) constituyen el 37% de todas las escuelas primarias en el área rural, y el 32% y 36% de todas las escuelas de ámbitos de pobreza y pobreza extrema, respectivamente. Si bien las escuelas unidocentes y las aulas multigrado han respondido en la atención de la población rural, a la luz de los resultados hallados no están logrando la permanencia de los estudiantes, así como tampoco, los aprendizajes esperados. Dado que desde el Estado no se cuenta con una metodología adecuada para trabajar en escuelas unidocentes o multigrado, existe una alta probabilidad de que la eficacia del

proceso de enseñanza aprendizaje sea menor en las escuelas primarias que atienden a la población más dispersa y de menores recursos. El trabajo pedagógico no sólo supone repensar las estrategias metodológicas que se ofrecen en los procesos de formación o capacitación, sino también dar a los docentes la oportunidad de vivir experiencias de trabajo con diferentes niveles en sus propios procesos de aprendizaje. El diseño de materiales desgraduados es otro de los retos que se debe asumir, si se quiere responder a las demandas de las escuelas multigrado.

Gasto en el nivel educativo de primaria

Si bien el gasto en educación en el nivel primario ha ido en aumento en la última década, éste aún es insuficiente para asegurar el logro de los aprendizajes en este nivel, especialmente en las poblaciones con mayores desventajas económicas y sociales.

Tabla N° 8: Gasto público por alumno y niveles educativos, 1990-2000
(Nuevos soles de 2000)

| | 1990 | 1994 | 1998 | 2000 |
|------------|-------|-------|-------|-------|
| Inicial | 282,7 | 380,7 | 508,0 | 546,9 |
| Primaria | 335,8 | 465,7 | 648,2 | 701,8 |
| Secundaria | 473,2 | 635,5 | 856,9 | 871,0 |
| BÁSICA | 368,2 | 500,9 | 689,1 | 730,2 |

Fuente: MEF. PEI 2001 - 2005.

Por otro lado, las familias representan una importante fuente de financiamiento del servicio educativo público y privado; así, en 1994 las familias gastaron en la educación básica de sus hijos en centros educativos públicos el 0,8 del PBI de ese año, lo cual significa que las familias financiaron el 20% del gasto total en el sistema educativo público¹⁴.

¹³ Diagnóstico del sector Educación. Planificación Estratégica 2004.

¹⁴ MED. Plan Nacional de Acción de Educación para todos. Foro Nacional de Educación para Todos. Comisión Técnica. Marzo 2005.

CONCLUSIONES

- Si bien en los últimos 10 años, los esfuerzos por ampliar la cobertura de la educación primaria ha dado los resultados esperados alcanzando un 93% a nivel nacional, sin diferencias relevantes por sexo, área de residencia o nivel de pobreza, sin embargo, este crecimiento no ha asegurado la permanencia de los estudiantes en el sistema escolar y en el logro de los aprendizajes esperados para cada grado.
- El incremento de la cobertura en educación primaria ha alcanzado, aunque de manera muy pequeña aún, a la población con necesidades educativas especiales. En 2004 se atendieron 29.317 estudiantes con necesidades educativas especiales, lo que significó un incremento de 5,5% con respecto al año 2003¹⁵.
- Los indicadores analizados anteriormente revelan que las condiciones en las cuales se está desarrollando dicho nivel educativo no favorecen el logro de los aprendizajes esperados en las áreas de comunicación integral (77% por debajo del básico) y lógico matemática (43% por debajo del básico) en los estudiantes que terminan el 6° grado de primaria, y que éstos presentan serias desigualdades según la gestión del centro y característica del mismo (aulas multigrado y escuelas unidocentes)¹⁶. Asimismo, las poblaciones bilingües muestran serias deficiencias en el logro de los aprendizajes básicos y su incorporación a programas bilingües es aún muy baja.
- Las altas tasas de repitencia (9%), retiro (7%) y deserción escolar (4%) que se presentan en este nivel han generado altos porcentajes de estudiantes en extra-edad (39%). La probabilidad de conclusión de la primaria se da alrededor de los 14 a 16 años, lo que indicaría los graves efectos que tienen la repitencia, el retiro y deserción del sistema, no sólo en términos de gasto, sino también, en el desarrollo de la escolaridad de los estudiantes.
- El alto porcentaje de repitencia (13%) y de retiro (9%) en el nivel primario dentro del área rural se traduce en una incidencia significativa de extra-edad (54%), especialmente en las escuelas unidocentes (56,6%) y multigrado (53%). La presencia de escuelas unidocentes, mayoritariamente, en áreas rurales (37%) muestra claramente las deficiencias de este tipo de organización de centro, puesto que los docentes no cuentan con las herramientas metodológicas, materiales didácticos, ni el suficiente manejo conceptual adecuado para esta realidad. Especial atención requieren las poblaciones de lenguas originarias que se concentran en áreas rurales (39%) y asisten a escuelas unidocentes.
- Los resultados por sexo, muestran que las mujeres tienen ligeramente un mejor desempeño en las competencias básicas al finalizar la primaria; el 18% de mujeres y el 14% de hombres alcanzan un nivel básico de desempeño en el área de comunicación; el 51% de mujeres y el 49% de hombres lo logran en el área de matemática. Asimismo, el porcentaje de estudiantes mujeres desaprobadas (8%), que se retiran (4%) y que desertan (4,4%) es menor que el porcentaje de los hombres en los tres casos (9%, 5%, 5,1%). Estos resultados evidencian una ligera mejoría en la situación educativa de las mujeres con respecto a los estudiantes varones.
- En relación con las condiciones de educabilidad, el marco de pobreza en el que se encuentra un porcentaje significativo de la población de 6 a 16 años (35% de 3 – 16 años viven en pobreza y 28% en pobreza extrema, 2001), lleva a que tengan problemas de nutrición y se incorporen de manera precoz al mercado laboral (21,7%

¹⁵ Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2002 – 2010. Avances y retos 2005. Presentación Ministerial. Arquitecto Javier Sota Nadal. Junio 2005.

¹⁶ Gestión pública: en Comunicación Integral el 81% por debajo del básico y en Lógico Matemática el 41% por debajo del nivel básico. En escuelas unidocentes: en comunicación integral el 93% por debajo del nivel básico y en lógico matemáticas 64% por debajo del nivel básico.

de niños entre 6 a 11 que trabajan, 2001). Estas condiciones afectan significativamente su permanencia en el sistema e influyen en la adquisición de las capacidades básicas correspondientes a este nivel.

- Se requiere un diseño y desarrollo de formas flexibles de atención que permitan acoger a las

diferentes poblaciones de acuerdo con sus necesidades, mediante programas integrales que permitan mejorar los aprendizajes de los estudiantes y el tratamiento de algunos aspectos que afectan su escolaridad, como la nutrición, la pobreza, el trabajo infantil y ciertos aspectos psicosociales. ■

Objetivo Estratégico de Dakar 3

Velar porque sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante el acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa.

En la presente sección se analizará el tercer Objetivo Estratégico relacionado con los compromisos asumidos en Dakar, referido a las necesidades de aprendizaje de la población que se encuentra en el nivel secundario, el último nivel de la Educación Básica, y a la población que cursa la etapa de formación profesional.

PARTE I: EDUCACIÓN SECUNDARIA

La educación secundaria constituye el tercer nivel de la Educación Básica Regular y en el Perú tiene una duración de cinco años. Está orientada al desarrollo de competencias que permitan al educando acceder a conocimientos humanísticos, científicos y tecnológicos en permanente cambio, con el objetivo de preparar a las personas para la vida, el trabajo, la convivencia democrática, el ejercicio de la ciudadanía, y para acceder a niveles superiores de estudio¹.

En el período de 1990 a 2001 se observó a nivel mundial², un considerable crecimiento de la participación en educación, tanto en la primaria como en la secundaria. Los países de África y América del

Sur presentaron el mayor aumento de participación. En ambas regiones, la esperanza de vida escolar aumentó casi 1,5 años. En América del Sur el aumento general de los años de escolarización desde 1990 estuvo acompañado por un incremento de la variación entre los países.

El subdesarrollo de la educación secundaria es motivo de preocupación por muchas razones, ya que la expansión de ésta, tiene importantes consecuencias para la creación de habilidades y capital humano, como también para mantener el crecimiento y el desarrollo sostenible.

a. Acceso

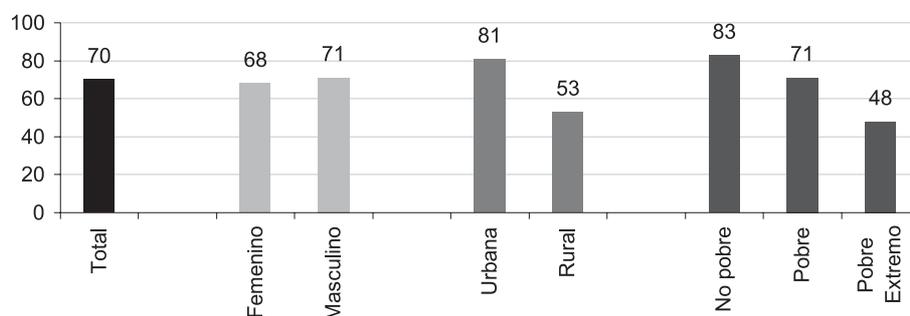
Según los datos de la Unidad de Estadística del MED (2004), en el año 2003, el 70% de la población peruana con edades entre 12 y 16 años (edades oficiales para el nivel secundario) se matriculó en algún grado de la secundaria. Sin embargo, esta proporción disminuye en zonas rurales al 53% y en los sectores de pobreza extrema al 48%, siendo los sectores urbanos y no pobres los que tienen una mayor cobertura, 91% y 83%, en cada caso³ (ver Gráfico N° 1).

¹ Ley General de Educación N° 28044, 2003: art. 36.

² UNESCO Instituto de Estadística (2004) Compendio Mundial de la Educación 2004. UNESCO Instituto de Estadística: Montreal.

³ Ministerio de Educación. (2004b), La Educación en Perú 2004, Unidad de Estadística Educativa, Lima, en prensa.

Gráfico N° 1: Tasa neta de cobertura de la educación secundaria, según género, área de residencia y nivel de pobreza, 2003



Fuente: Instituto Nacional de Estadística – ENAHO 2003.
Elaboración: Ministerio de Educación. Unidad de Estadística.

A diferencia del nivel inicial y primario donde se experimentó un aumento en la cobertura total, para el nivel secundario, prácticamente las proporciones se mantienen entre los años 1998 y 2003, después de un ligero aumento en el año 1994 cuando llegó casi a 90%. Sin embargo, estos porcentajes disminuyeron al analizar cuántos de estos jóvenes acuden o están matriculados en el nivel educativo básico que le corresponde de acuerdo con su edad (la secundaria), donde se observa que un 70% de ellos lo hacen en el nivel esperado. En las áreas rurales este porcentaje disminuye, llegando al 53% de cobertura y aún más, en los jóvenes que pertenecen a hogares de extrema pobreza, donde sólo el 48% accede al nivel de acuerdo con su edad. Es importante destacar el aumento del 11% en el período 1998-2003.

Es necesario observar estas últimas cifras, pues todavía un gran grupo de jóvenes que residen en áreas rurales o están afectados por la pobreza no acceden a la secundaria, a pesar de que las cifras en promedio, a nivel nacional, se encuentran muy cerca de lograr la meta para América Latina y el Caribe, la cual indica que para 2010, el 75% de los jóvenes debe cursar la secundaria⁴.

Un punto importante, como se señalara anteriormente, es el crecimiento de la matrícula global en este nivel; uno de los factores que explican dicho es la tasa de transición del nivel primario al secundario, siendo ésta del 91% para el 2003. Nuevamente, las áreas rurales y las de pobreza extrema siguen siendo las que se encuentran por debajo del promedio nacional, con menos 7% y 10% respectivamente⁵.

Otro factor que muestra el crecimiento de la oferta en este nivel, es que en el período comprendido entre 1998 y 2003, se redujo considerablemente la demanda no atendida en las áreas rurales que disminuyó del 33% al 26%. Sin embargo, aún existe una escasa oferta del servicio de enseñanza en este nivel pues el 26% de los centros poblados rurales, a pesar de tener 30 ó más alumnos que aprobaron 6° grado del nivel primario el año anterior, carecen del servicio de educación secundaria. Por lo tanto, existiría todavía una demanda potencial no atendida, que se podría cubrir si se implementasen programas de educación a distancia⁶.

Al respecto, cabe destacar que desde diferentes dependencias del Ministerio de Educación se está desarrollando el Proyecto de Educación en Áreas

⁴ Idem.

⁵ Idem.

⁶ Idem.

Rurales⁷, que tiene como objetivo “Reducir las brechas en acceso y rendimiento en la educación básica entre las áreas urbana y rural, contribuir a la lucha contra la pobreza y a favor de la equidad”. Dentro de los beneficios del proyecto, uno de sus componentes trata de incrementar el acceso a la educación para las zonas rurales, especialmente el aumento de la cobertura en los niveles inicial y secundaria, los que se presentan claramente como deficitarios a nivel nacional.

b. Retención de los estudiantes en secundaria

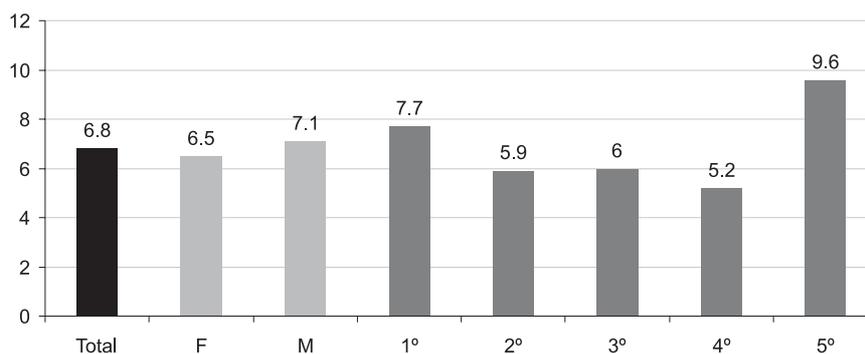
Según los datos de la oficina de estadística del Ministerio de Educación, en el año 2001 sólo el 44% de los estudiantes que se matricularon en primer grado de secundaria tienen la probabilidad de concluirla en 5 años. Esta probabilidad de completarla en la cantidad de años esperada, se presenta distinta, si es que se evalúa según las variables área de residencia y nivel de pobreza, con 33% y 32% respectivamente.

Sin embargo, la mayor diferencia, respecto de la probabilidad de acabar la secundaria en el tiempo esperado, se encuentra según el tipo de modalidad de gestión de la institución educativa a la que asisten los estudiantes. De acuerdo con esta variable, la probabilidad de concluir la secundaria en 5 años en un colegio de gestión privada es 30% mayor que hacerlo en un colegio de gestión pública. En este nivel, las diferencias por género se hacen más notorias, en favor de la población femenina⁸.

En ese mismo año, cerca del 6% de los alumnos matriculados fueron retirados y no llegaron al final del año escolar; estas cifras revelan una ligera disminución respecto de 1997, la cual fue del 7%. Así mismo, al analizar los porcentajes por grados no presentan mayores diferencias, pero es en el área rural y entre los pobres extremos donde las diferencias alcanzan magnitudes importantes, siendo de 11% en el área rural (cifra que casi llega a duplicar el promedio nacional) y 10% entre los pobres extremos⁹.

En lo relacionado con el número de estudiantes que abandonan las actividades escolares por uno o más años, en el nivel secundario se acercó al 7% en

Gráfico N° 2: Tasa de deserción en secundaria , según grado y género, 2002



F=Femenino, M=Masculino

Fuente: Indicadores de la Educación Perú. 2004. Ministerio de Educación.

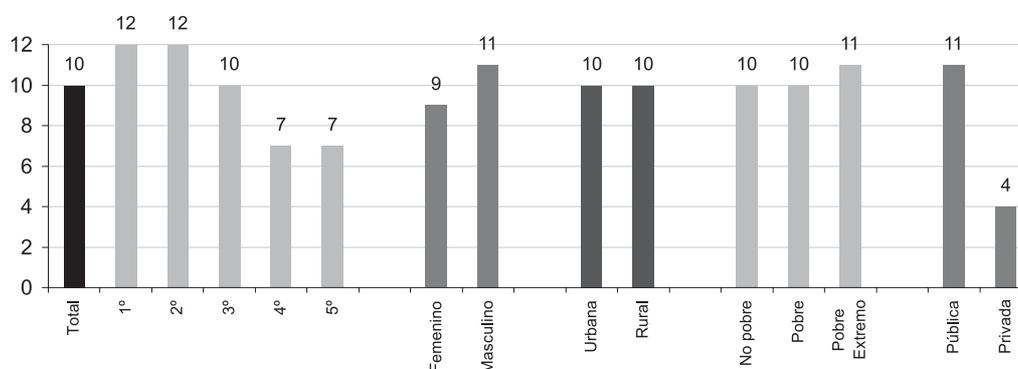
Elaboración: propia.

⁷ Ministerio de Educación (2003) Proyecto de Educación en Áreas Rurales. Estudio de Prefactibilidad. Viceministerio de Gestión Institucional y Secretaría de Planificación Estratégica. Lima.

⁸ Idem.

⁹ Idem.

Gráfico N° 3: Porcentaje de estudiantes desaprobados en secundaria, según grado, género, área geográfica, nivel de pobreza y gestión, 2001



Fuente: Ministerio de Educación – censo escolar 2002.
Elaboración: Ministerio de Educación – Unidad de Estadística Educativa.

2002, siendo el primero y último grados donde se muestra una mayor deserción. Con relación a la variable de género se encuentra una ligera diferencia desfavorable en la población masculina, y prácticamente se mantienen los niveles de deserción entre 1998 y 2003¹⁰.

En 2001, el 10% de los estudiantes matriculados en secundaria fueron desaprobados en el grado; esta desaprobación se mantiene elevada a pesar de la selección que produce la deserción de los estudiantes entre primaria y secundaria. Estos porcentajes son muy parecidos a los encontrados en 1997 que fue del 10,4% (ver Gráfico N° 3). En este indicador, no se encontraron diferencias significativas entre áreas de residencia y niveles de pobreza, como en la mayoría de los indicadores anteriores; pero se observa una proporción mayor de desaprobados en los primeros grados, así como en los estudiantes hombres¹¹.

De todos los indicadores mostrados éste es uno de los más relevantes, porque muestra qué propor-

ción de estudiantes permanece en el sistema más tiempo del previsto y genera un mayor gasto, tanto para el estado como para las familias.

En este nivel en 2002, el 45% de los alumnos del país asistió a un grado inferior al que le correspondía según su edad, de los cuales el 22% tenía un año de atraso, el 10% dos años y el 11% tres o más años de atraso. Nuevamente en las áreas rurales y en la población en situación de pobreza extrema, las proporciones son más elevadas, llegando al 65% y 61% respectivamente¹².

Finalmente para 2003, el 51% de las personas que contaban entre 16 y 18 años había concluido la secundaria y un 67% de los que tenían entre 19 y 21 años. Existe una ligera tendencia a culminar la secundaria a mayor edad, la cual se ve reflejada en el 16% de los jóvenes que logra culminar con un atraso de 3 a 5 años. Este atraso y la no conclusión de la secundaria son más frecuentes en jóvenes de áreas rurales y en situación de pobreza y pobreza extrema, en ambos grupos de edades¹³.

¹⁰ Idem.
¹¹ Idem.
¹² Idem.
¹³ Idem.

c. Logros de aprendizaje en secundaria

La medición de los logros de aprendizaje es uno de los indicadores más efectivos de la calidad educativa que se imparte en las escuelas, es donde se observa directamente lo que verdaderamente los estudiantes están aprendiendo o están dejando de aprender. Para secundaria, se dispone de datos provenientes de la Evaluación Nacional 2001¹⁴, donde se evaluó un total de 13.000 estudiantes a nivel nacional, en competencias referidas a las áreas de Comunicación Integral y Lógico Matemática.

En líneas generales, los resultados muestran que aproximadamente el 21% y el 5% de los estudiantes de cuarto grado de secundaria cumplen con los desempeños esperados en comunicación y matemática respectivamente. Así la gran mayoría de los estudiantes, se encuentran en el nivel por debajo del nivel básico entre el 54% y el 63% en comunicación, y entre el 80% y el 90% aproximadamente en matemática. Estos resultados son alarmantes pues revelan que la mayoría de los estudiantes próximos a terminar el nivel básico de educación no consiguen lograr los aprendizajes previstos para estos años, presentándose en el área de matemática la situación más crítica.

Al igual que en primaria, esta situación se agudiza si se realiza un análisis por tipo de gestión de la institución educativa, así al igual que en las dos Evaluaciones Nacionales realizadas en el país en años pasados (1996 y 1998), los estudiantes del sector privado mostraron resultados significativamente más altos que los estudiantes del sector público en todas las áreas y grados evaluados, siendo la escuela pública la que atiende aproximadamente al 70% de la población escolar de secundaria y donde se concentra la mayoría de estudiantes provenientes de los entornos socioeconómicos más desfavorecidos del país. Estas diferencias tan pronunciadas y significati-

vas entre ambos grupos (gestión privada y pública) pone de manifiesto el grave problema de equidad que atraviesa el sistema educativo.

Sin embargo, los resultados también presentan inequidades por niveles de pobreza; los obtenidos a nivel departamental muestran que los estudiantes de departamentos con *menores índices* de pobreza son los que alcanzan rendimientos mejores en comunicación y matemática¹⁵, tal es el caso de Arequipa, Moquegua, Tacna, Lima y la provincia constitucional del Callao. Por otro lado, entre los departamentos de la categoría *muy pobres* se observa 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 los resultados de Junín, que pese a ser un departamento en la categoría *pobre*, se ubica en el grupo que muestra mejor rendimiento comparativo.

Este tipo de excepciones demuestra que, pese a que la distribución de riqueza en las regiones del país parece estar asociada a los rendimientos promedio de los departamentos, aparentemente operan también otro tipo de factores.

Estos resultados exponen los bajos aprendizajes que logran los estudiantes que egresan de la educación básica, lo que conduce a pensar en las dificultades que tienen que afrontar, si desean continuar sus estudios accediendo a un nivel de educación superior o al incorporarse a la vida laboral.

d. Relación entre educación y trabajo

*Trabajo Adolescente y Juvenil*¹⁶

Con referencia al trabajo infantil, adolescente y juvenil en edad escolar, sea remunerado o no, se realice en área rural, urbana o urbano marginal, el co-

¹⁴ Ministerio de Educación. Unidad de Medición de la Calidad. Resultados de las Pruebas de Comunicación Integral y Lógico Matemática de la Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil 2001. <http://www.minedu.gob.pe/umc>

¹⁵ Idem (Se presentan las comparaciones de todos los departamentos del país).

¹⁶ Ministerio de Educación. Secretaría de Planificación Estratégica. Diagnóstico Sectorial. Lima, noviembre del 2004.

mún denominador es la condición de pobreza que obstaculiza o impide a este segmento de la población asistir regularmente a la escuela, afectando su proceso de aprendizaje escolarizado, el cual es causa de repetición y deserción escolar.

En el cuadro siguiente es posible observar cómo la actividad laboral adolescente se ha ido incrementando significativamente en los últimos 8 años, creciendo de un 13,7% en 1993 al 32,5 % en el 2001 para el caso de los adolescentes entre 12 y 17 años (Ver Tabla N° 1).

Tabla N° 1: Estimación de la tasa de actividad adolescente, 1993-2001

| Años | 12 - 17 años de edad |
|------|----------------------|
| 1993 | 13,7 |
| 1995 | 25,1 |
| 1996 | 30,3 |
| 2001 | 32,5 |

FUENTE: INEI-1993 Censo de Población y Vivienda. 1995-2001: Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG).

En la población trabajadora entre 14 y 17 años, en el área rural, el 83,5% se desempeña como peón de labranza; la segunda actividad, con sólo un 4,1% es comerciante o vendedor de mercado. En el área urbana, en cambio, esta población está dispersa en una variedad de actividades laborales; el porcentaje más alto, 26,1%, trabaja en el comercio fijo y ambulatorio.

Es preciso prestar atención a este tipo de población estudiantil, tanto porque las cifras tienden a crecer, como por resultar un grupo significativo de la población adolescente y juvenil que debe considerarse dentro de los sistemas educativos.

Inserción Laboral¹⁷

Según el INEI, en el año 2002, los jóvenes de 14 a 24 años, quienes representan el 24% de la población

económicamente activa, fueron los que registraron las más altas tasas de desempleo abierto con 14,6%.

La situación es particularmente difícil para los más pobres, con limitado acceso a niveles adecuados de educación y calificación. Un informe de la AFP Horizonte de fines de 2001 revelaba que más de 140 mil jóvenes ingresan al mercado laboral urbano cada año, pero sólo un tercio obtiene un empleo de calidad y un 40% no recibe capacitación.

Sólo el 26% con empleo tiene un trabajo fijo y casi las dos terceras partes de los jóvenes trabajan en forma eventual y de manera informal. Además, los empleos a los que acceden, cuentan con escasa protección laboral: el 90% no tiene seguro de salud y el 85% trabaja sin contrato. Más del 50% de los jóvenes percibe una remuneración inferior a US\$ 143. Los sectores que mejor remuneran a los jóvenes son los de transporte aéreo, financiero e informático, aunque demandan en conjunto apenas el 3,3% del empleo juvenil. Según el INEI, la mayor concentración de empleo juvenil está en servicios y comercio (65% de la población joven).

Elevar la productividad de los jóvenes constituye uno de los fines de la educación para facilitar su acceso al mundo del trabajo, propósito que requiere una adecuada coordinación entre el desarrollo del sistema productivo y el sistema educativo del país.

Vinculación entre Niveles de Escolaridad y Acceso al Empleo

La relación entre educación y empleo es muy compleja; sin embargo, es innegable el vínculo que existe entre el nivel educativo logrado, la productividad y la calidad de empleo al que se puede acceder.

En el año 2000 más de la tercera parte de la población peruana (30,8%) contaba con una formación escolar incipiente (primaria, inicial o sin nivel), mayoritariamente femenina (44,3% de las mu-

¹⁷ Ministerio de Educación (2004). Educación Básica Alternativa. Dirección Nacional de Educación de Adultos Consultoría Externa. Noviembre Lima.

Tabla N° 2: Nivel de educación alcanzado por la población de 15 y más años, 2000

| | Total | Hombres | Mujeres | Urbana | Rural |
|---------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Sin nivel /inicial | 8,0 | 3,9 | 11,9 | 3,7 | 17,5 |
| Primaria | 30,8 | 29,1 | 32,4 | 21,5 | 51,1 |
| Secundaria | 42,0 | 47,5 | 36,9 | 48,8 | 27,2 |
| Superior no universitaria | 9,4 | 8,7 | 9,8 | 12,2 | 2,9 |
| Superior Universitaria | 9,8 | 10,8 | 9,0 | 13,7 | 1,4 |

Fuente: Ministerio de Educación, 2003.

jeros) y en el área rural (68,6% de toda la población del campo). Los bajos niveles de escolaridad de la mayoría de los peruanos son coincidentes con los bajos niveles de productividad. Estas condiciones, conducen al destierro laboral, y a la ubicación en empleos de mala calidad y de exiguos ingresos (ver Tabla N° 2).

Por otro lado, es importante considerar las proyecciones de la PEA para 2005 y 2010; éstas indican que se concentrarán preferentemente entre las edades de 15 a 44 años (71,7% para 2005, y 69,7% para 2010). Esta población, en su mayoría, no ha concluido la educación secundaria, como se observa en el siguiente cuadro, y con certeza se mantendrá ajena a experiencias de alfabetización básica, virtual y científica, como también con una preparación inicial o media para el trabajo.

En el presente año se ha dado inicio al proceso de generalización del área Educación para el Trabajo en todas las instituciones de educación secundaria, teniendo este proceso un carácter de aplicación progresiva, debido a que las instituciones necesitan contar con equipamiento, infraestructura y docentes capacitados en dicha área.

PARTE II: EDUCACIÓN SUPERIOR TECNOLÓGICA Y EDUCACIÓN TÉCNICO PRODUCTIVA

La educación superior tecnológica se imparte en los institutos superiores tecnológicos (IST) con carreras profesionales de 3 años de estudio post secundario.

En noviembre de 2002 existían 842 IST (293 públicos y 549 privados) con 17.500 docentes, que atendían a 302.105 estudiantes (ver Tabla N° 3).

La educación técnico-productiva brinda módulos de nivel básico a adolescentes y adultos que requieren una capacitación rápida para la actualización, perfeccionamiento, reconversión laboral y formación de capacidades técnicas para el desempeño de una ocupación dependiente o independiente.

Se reconoce que la educación, la formación profesional y el aprendizaje permanente contribuyen, de manera significativa, con promover los intereses de las personas, las empresas, la economía y la sociedad en su conjunto, especialmente en vista de la importancia fundamental que reviste alcanzar un empleo digno, erradicar la pobreza, lograr la inclusión social y el crecimiento económico sostenido en una economía mundializada¹⁸.

En el Perú, el 31% de jóvenes en edad de asistir a centros de enseñanza superior tenía acceso a educación técnica o universitaria. Esta cifra es similar en países como Bolivia, Costa Rica y Uruguay; sin embargo, está lejos del porcentaje alcanzado en países como Argentina donde asciende a 39% en América Latina, o como Canadá (90%), Australia (72%), Francia (70%) o Estados Unidos (81%), donde las tasas de estudiantes de educación superior son muy altas¹⁹.

En términos generales, la oferta que se brinda en educación superior universitaria como superior técnica está incrementándose acelerada y sostenidamente en los últimos años, especialmente la que brindan las instituciones privadas. El auge de la oferta de este

¹⁸ Ministerio de Educación y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Lineamientos de Política de la Formación Profesional en el Perú. Documento de trabajo. Lima, Febrero del 2005.

Tabla N° 3: Institutos Superiores Técnicos, según tipo de gestión y número de carreras

| Modalidad | Públicos | | Privados | | Total | | Oferta Educativa |
|--------------------------------|----------|-----|----------|-----|-------|------|------------------|
| | Nº | % | Nº | % | Nº | % | |
| Institutos Superiores Técnicos | 293 | 35% | 549 | 65% | 842 | 100% | 250 Carreras |

Fuente: Ministerio de Educación. Plan Nacional de Capacitación para Todos. Prepublicación para consulta, Lima, Febrero 2004. Elaboración propia.

tipo de educación se puede observar principalmente en las áreas urbanas, quedando las áreas rurales bajo la responsabilidad estatal, debido a que ése no es un mercado propicio para la inversión privada.

La matrícula en institutos superiores (de formación magisterial, tecnológicos y artísticos) fue de aproximadamente 389 mil alumnos en el año 2003. Durante el periodo 1998-2003 se produjo un incremento del 17% en la matrícula global, explicado principalmente por el crecimiento de la matrícula en educación tecnológica de centros privados. Respecto de 1993, la variación más sobresaliente es la fuerte reducción de la matrícula en formación magisterial de instituciones públicas, que decrece en un 46%, y su casi total absorción por instituciones de gestión privada²⁰.

En la Tabla N° 3 se muestra la oferta de los Institutos Superiores Técnicos, los cuales son mayoritariamente de gestión privada, donde se brindan múltiples carreras. Los datos asignados corresponden a noviembre del 2002.

Principales dificultades de la educación superior tecnológica

La formación profesional técnica en el Perú atraviesa una seria crisis, debido a la desarticulación de la oferta educativa con la demanda del sector productivo, y a los escasos recursos que el Estado peruano dedica para solventar su crecimiento, desarrollo y actualización pedagógica y tecnológica²¹.

Actualmente, la educación tecnológica en el Perú tiene baja valoración en el sector productivo y poco prestigio social. Esta percepción se fundamenta en la baja calidad de la educación y en su desarticulación con las demandas laborales y las necesidades del desarrollo local, regional y nacional. Por otro lado, factores culturales persisten en la actualidad bajo nuevas expresiones de discriminación y prejuicio.

El Ministerio de Educación, desde la década del '90, promueve una serie de iniciativas orientadas al mejoramiento de la calidad de la formación profesional, fundamentalmente a través de proyectos de cooperación internacional y de préstamos multilaterales. El reto principal ha sido organizar una oferta heterogénea, introducir criterios de calidad para el aprendizaje, así como mejorar la cobertura y condiciones básicas para la formación.

En este sentido, se ha creado la Educación Técnico Productiva, como una forma de educación orientada a la adquisición y desarrollo de competencias laborales y capacidades empresariales, con una perspectiva de desarrollo sostenible, competitivo y humano. La promoción de la cultura innovadora responde a la demanda del sector productivo y a los avances de la tecnología, del desarrollo local y regional, así como a las necesidades productivas educativas de los estudiantes en sus respectivos entornos.

El Plan de Conversión progresiva ha unificado los Centros de Educación Ocupacional (CEO) y los Programas de Educación Ocupacional (PEO) en Cen-

¹⁹ Idem.

²⁰ Ministerio de Educación. (2002), La Educación Peruana a Inicios del Nuevo Siglo, Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa, Documento de Trabajo N° 12, Lima. Y Ministerio de Educación. (2004b), La Educación en Perú 2004, Unidad de Estadística Educativa, Lima, en prensa.

²¹ La información de la problemática de la educación técnica se recoge del documento elaborado por el Ministerio de Educación. Lineamientos de Política de la Formación Profesional Técnica. Consulta Nacional.

tros de Educación Técnico-productiva (CEPTRO). Este plan se realizará en dos etapas; en la primera se seleccionarán y pondrán en funcionamiento 151 Centros de Educación Técnico-productiva públicos durante la etapa experimental; los beneficiarios directos e inmediatos serán los adolescentes, jóvenes y adultos de menores recursos, especialmente del ámbito rural y con necesidades educativas especiales, los directivos, docentes y administrativos de los centros experimentales ubicados en las veintiséis (26) Direcciones Regionales de Educación. En el año 2006, previa evaluación de esta primera etapa, se efectuará la generalización del proceso de conversión.

Asimismo, se está implementando: el proceso de revalidación de autorización de funcionamiento de 774 Institutos Superiores Tecnológicos públicos y privados; el programa de mejoramiento de la calidad en 30 IST; las acciones de apoyo a la institucionalización y sostenibilidad de las instituciones educativas que se beneficiaron con los programas y proyectos de cooperación internacional; la aprobación del Catálogo Nacional de Títulos Profesionales y Certificaciones que comprende los perfiles de desempeño profesional por competencias; los módulos de 120 especialidades organizadas en 20 familias profesionales como referente, para el ordenamiento de la oferta, y la promulgación del D.S. 022-2004-ED que aprueba el Reglamento de la Educación Técnico-productiva.

Articulaciones con otros sectores

En los últimos años se han desarrollado esfuerzos conjuntos de los sectores educación y trabajo en favor de la formación profesional; esto se ha manifestado de forma concreta en:

- El trabajo articulado MED-MTPE conforme con el nuevo Programa Capacítate Perú (APRO-LAB).
 - El Convenio Marco ED_MTPE por una educación emprendedora.
 - La Consulta Nacional sobre Lineamientos de Política de Formación Profesional.
 - El desarrollo del programa de Capacitación Laboral CAPLAB financiado por COSUDE y ejecutado en coordinación directa con MED y MTPE. CAPLAB se inició en 1997 y ha trabajado con el nivel básico de la Formación Profesional, principalmente con CEOS públicos (60).
- También, en los últimos años, se han desarrollado esfuerzos conjuntos entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo y Fomento del Empleo, para favorecer la formación profesional.
- Las instituciones sectoriales SENCICO, CENFOTUR E INICTEL, así como, SENATI, continúan siendo líderes en sus respectivos ámbitos. El Centro de Formación en Turismo (Cenfotur), ha desarrollado un proyecto de normalización, certificación y formación basado en competencias laborales con la perspectiva de constituirse en un Consejo Sectorial. En la oferta privada, TECSUP ha logrado un desarrollo institucional significativo en la formación profesional y capacitación para el sector minero y afines.
- Respecto de la formación profesional y ocupacional orientada a sectores vulnerables de la población se destaca la actuación de los Programas del MTPE, como ProJoven (Programa de Capacitación Laboral Juvenil), Supérate (Programa de Adultos Emprendedores), Bono Emprende, Concurso Escuela Emprende, Red CIL Proempleo y Programa de Mujeres Emprendedoras.
- En cuanto a la formación en empresas se puede señalar que:
- El 44% del total de las empresas de 10 y más trabajadores han implementado programas de capacitación para sus operarios.
 - Las empresas de mayor envergadura son las que más invierten en capacitación, siendo los sectores financieros, mineros y educativos, los que se capacitan mayoritariamente, en tanto que las empresas de turismo son las que menos invierten en capacitación.

CONCLUSIONES

- En el año 2003, se matricularon cerca de 2,3 millones de alumnos en el nivel secundario de los cuales el 83% se registró en centros de gestión pública. Esto significa un incremento durante la década pasada, del 15% en la matrícula global y de un 34% en el área rural. Varios factores han determinado el crecimiento a un ritmo importante en la población entre 12 y 16 años de edad; el Programa de Articulación entre primaria y secundaria también ha contribuido; además, aún no se ha reducido en este nivel el número de estudiantes con extra-edad.
- En el año 2001, aproximadamente 296 mil estudiantes culminaron el nivel secundario, 14% de ellos en el área rural. En el periodo 1998-2001, el número de egresados creció un 2% en el área urbana y un 26% en el área rural. Si bien la matrícula y la culminación de la secundaria han aumentado en los últimos años, en áreas rurales aún se encuentran grandes brechas entre los jóvenes que viven en diferentes áreas de residencia, sobre todo entre los afectados por la pobreza y por la extrema pobreza, donde se evidencia mayor inequidad.
- La situación del nivel secundario en el Perú, todavía presenta retos por cumplir. Si bien la cobertura en este nivel se ha expandido en el último decenio llegando al 70% entre la población de 12 a 16 años, sólo el 44% de los estudiantes que se matricularon en primer grado de secundaria tienen la probabilidad de concluirla en 5 años. Esto se debe quizá a que existe un 10% de alumnos que no aprueban el grado que están cursando, un 7% de estudiantes que abandonan el grado sin llegar a finalizar el año y un 6% que se retira del sistema por uno o más años. Esto trae como consecuencia que un 16% del total de la población que egresa de la secundaria lo hace con un retraso de 3 a 5 años, por lo tanto, los estudiantes permanecen en el sistema más tiempo que el previsto.
- Esta situación es aún más crítica, en relación con el acceso y la retención de los adolescentes y jóvenes que viven en áreas rurales y en condiciones de pobreza o extrema pobreza, pues se evidencian profundas desigualdades en este nivel, quedando pendiente la búsqueda de formas innovadoras para atender a esta población. Se presentan también, serias deficiencias en cuanto a la calidad de los aprendizajes, los logros obtenidos por los estudiantes que están por culminar la educación básica, pues sólo el 21% y el 5% de los estudiantes de cuarto grado de secundaria, obtienen desempeños esperados en comunicación y matemática respectivamente.
- Es importante destacar que en este país, el promedio de escolarización de su población alcanzó 8,8 años, en 2003, llegando a estudiar aproximadamente hasta tercer grado de secundaria. Poner los esfuerzos en este nivel implica alcanzar niveles de escolarización que permitan a los ciudadanos ingresar en el mercado laboral de una manera más justa. Según lo que indica la OREALC, para que un país se convierta en una economía moderna y abierta, necesita que determinada proporción de su fuerza de trabajo haya terminado la enseñanza secundaria. Afirma también que es necesario cumplir como mínimo 12 años de escolarización para mejorar las probabilidades de recibir un ingreso que permita salir de la pobreza²².
- En cuanto a la formación profesional, ésta ha experimentado un acelerado crecimiento en la oferta que brinda, sobre todo en el sector privado y en zonas urbanas. La menos favorecida es la educación técnica en el área rural, quedando los jóvenes de estos sectores en situaciones de inserción laboral desventajosa. Por otro lado, si bien se realizan esfuerzos por ordenar una oferta heterogénea, la falta de certificación de la calidad de la enseñanza impartida en las instituciones de educación superior ocasiona que los estudiantes no tengan las habilidades necesarias para un buen desempeño posterior. ■

²² El Informe Regional de Monitoreo de EPT 2003, OREALC.

Objetivo Estratégico de Dakar 4

Aumentar el 50% de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados, en particular mujeres, y facilitar a todos los adultos el acceso equitativo a la educación básica y a la educación permanente.

El cuarto objetivo de Dakar (2000) propone avanzar hacia la dotación de mayores oportunidades de educación para la población adulta mediante tres elementos centrales: alfabetización, acceso a la educación básica y posibilidades de educación permanente, entendiendo como adulto a toda persona mayor de 25 años de edad.

PARTE I: ALFABETIZACIÓN

Ser una persona alfabetizada en el mundo actual supone no sólo el logro de competencias básicas de lecto-escritura y cálculo, sino también el dominio del lenguaje oral, audiovisual e informático como instrumentos básicos para desenvolverse activamente en la sociedad de hoy, y para continuar aprendiendo a lo largo de la vida. Las capacidades adquiridas deben permitir responder a las necesidades y características sociales, culturales y económicas del entorno de la persona.

El analfabetismo constituye el rasgo fundamental de la vulnerabilidad de los sectores más desfavorecidos de una sociedad. Éste se expresa en desigualdades en el acceso y uso de la información, en las posibilidades de aprendizaje y en la participación en la vida política, social, económica y cultural del

país —e incluso de la sociedad global. Asimismo, está asociado con desigualdades en el bienestar y calidad de vida. Varios estudios encuentran mayor presencia de analfabetos en los sectores pobres y con bajos niveles de buenas condiciones de vida¹.

En respuesta a ello, los esfuerzos internacionales de las dos últimas décadas se han orientado hacia una visión renovada de la alfabetización y la educación de adultos. En la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtiem, 1990) se reconoció el derecho de niños, jóvenes y adultos a contar con una educación que les permita un aprendizaje a lo largo de la vida. El Foro Mundial sobre Educación para Todos (Dakar, 2000) ratificó esta intención en el cuarto objetivo.

En el Perú, durante los últimos 60 años se han desarrollado importantes esfuerzos orientados a disminuir el analfabetismo —como los Centros de Educación para el Desarrollo Comunal de los años setenta y los Planes Nacionales de Alfabetización ejecutados a lo largo de la década de los noventa.

Las cifras de evolución del analfabetismo muestran una disminución significativa de 6 puntos porcentuales en el período 1981-1993. Esto podría explicarse por el esfuerzo por incrementar la cobertura de la educación primaria iniciada años anteriores a 1985 hasta llegar a la casi universalización en la

¹ *Op. cit.*, p. 37.

Tabla N° 1: Tasa de analfabetismo, 1981 - 2003

| | 1981 | 1993 | 2001 | 2003 |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Tasa de analfabetismo | 18,1 | 12,8 | 12,1 | 12,3 |
| Población absoluta | 1 799.458 | 1 784.281 | 2 087.093 | 2 211.193 |

Fuente: INEI. Censos 1940, 1981, 1993; Encuesta Nacional de Hogares. 2001, 2003.
Elaboración propia: MED. Unidad de Estadística Educativa.

década de los 90. A pesar del claro descenso de la tasa de analfabetismo, ésta continúa siendo un desafío cuantitativo y cualitativo para el país puesto que reproduce brechas significativas de inequidad.

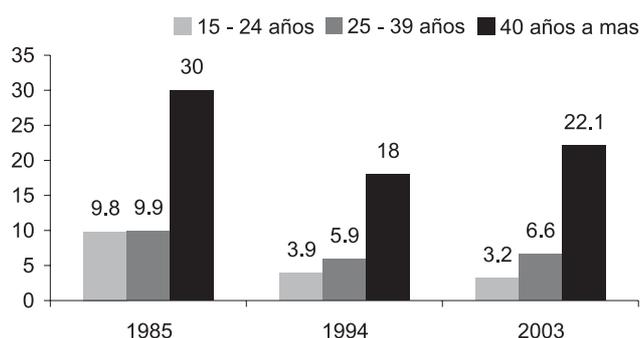
En 2003 la tasa de analfabetismo en el Perú llegó al 12,3% de la población mayor de 15 años de edad, (ver Tabla N° 1) ubicándose a nivel regional cerca de las tasas de Bolivia y Brasil (entre 11% y 14%); y, significativamente distante de Chile, cuya tasa de analfabetismo es menor al 5% (UNESCO, 2000).

Según los datos de 2003, la población mayor de 40 años es la que presenta una tasa de analfabetismo más alta que el resto de rangos de edad (22,1%), siendo la población joven entre 15-24 años los que tienen menor incidencia (3,2%) —debido, muy probablemente, a la ampliación de la cobertura de la educación primaria después de 1994 (ver Gráfico N° 1 y Tabla N° 2).

La distribución de la población analfabeta en el país presenta coincidencia entre los niveles de pobreza y las áreas de residencia. Las zonas más pobres y las áreas rurales albergan altas tasas de analfabetismo, afectando significativamente a los adultos mayores de 40 años de edad. La brecha de inequidad entre la población del área rural y de la urbana alcanza los 30 puntos porcentuales, lo que podría explicarse por el menor acceso a la educación primaria de los niños de 6-11 años de esos ámbitos, antes de 1994², así como, por las dificultades de adecuación de los programas de alfabetización en contextos bilingües.

La distribución del analfabetismo por departamentos en 2001 presenta una mayor concentración en los departamentos de Huancavelica, Ayacucho y Apurímac, considerados como zonas de pobreza generalizada. Dichos departamentos coinciden con

Gráfico N° 1: Tasa de analfabetismo según edad, 1985 - 1994 - 2003



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta Nacional de Hogares. 2003.
Elaboración MED: Unidad de Estadística Educativa.

² MED. Unidad de Estadística. (2005). “En 1985, el acceso a la educación primaria era menor en el área rural respecto a la urbana, y entre los pobres extremos respecto a los no pobres, en aproximadamente 18 puntos porcentuales”.

³ *Op. cit.*, p. 18.

Tabla N° 2: Tasa de analfabetismo por rango de edad según área de residencia y nivel de pobreza, 1985-2003⁴

| | 1985 | 2003 |
|------------------------------|------|------|
| 15 a 24 años de edad | | |
| Total | 9,8 | 3,2 |
| Urbana | 2,0 | 1,1 |
| Rural | 13,9 | 7,5 |
| No pobre | 6,2 | 1,0 |
| Pobre | 5,8 | 2,8 |
| Pobre extremo | 28,4 | 10,5 |
| 25 a 39 años de edad | | |
| Total | 9,9 | 6,6 |
| Urbana | 2,2 | 2,3 |
| Rural | 28,4 | 16,3 |
| No pobre | 6,0 | 2,1 |
| Pobre | 12,7 | 18,6 |
| Pobre extremo | 25,8 | 21,0 |
| 40 años de edad a más | | |
| Total | 30,0 | 22,1 |
| Urbana | 14,0 | 11,8 |
| Rural | 54,8 | 42,8 |
| No pobre | 23,6 | 12,9 |
| Pobre | 3,8 | 28,3 |
| Pobreza extrema | 54,6 | 48,8 |

Elaboración: MED. Unidad de Estadística Educativa.
Fuente: INE - Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida 1985 y Encuesta Nacional de Hogares IV, 1998 y 2003. Instituto CUANTO - Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida 1994.

las áreas más afectadas por la violencia política, lo que confirma la estrecha relación entre áreas más pobres del país, intensidad de violencia política y exclusión social³ (ver Tabla N° 3).

Si bien, aún persisten importantes tasas de analfabetismo en las áreas rurales, también es cierto que durante el período 1985-2003 han disminuido. Los procesos migratorios campo-ciudad de las dos últimas décadas han contribuido a desplazar la concentración de analfabetos de áreas rurales hacia las ciudades. Por esto, éstas albergan un poco más de un tercio (717.000) de la población analfabeta del país, sobre todo en los cordones urbano marginales, siendo Lima Metropolitana la de mayor porcentaje (9,0% de la población analfabeta, es decir, 189.123 analfabetos)⁵.

Como se muestra en la Gráficos N° 2 y 3 otra brecha de inequidad es la distribución por sexo, siendo desfavorable para las mujeres. Si bien, los datos comparativos del período 1985 y 1994 muestran una disminución considerable en el analfabetismo femenino, este aún persiste de manera significativa en las mujeres del área rural, en zonas de extrema pobreza y en mayores de 40 años. En 2001, el 75% de población analfabeta era femenina, de población rural y hablante de una lengua indígena⁶.

Hasta aquí, los datos nos presentan una población analfabeta, en su mayoría mayores de 40 años de edad, mujeres y que viven en las zonas pobres del país, así como también, en las zonas urbano marginales de las ciudades.

Tabla N° 3: Tasa de analfabetismo y población analfabeta mayor de 15 años de edad, según regiones, 2001

| Región | % Pobreza | % Pobreza extrema | Tasa de analfabetismo |
|--------------|-----------|-------------------|-----------------------|
| Huancavelica | 88,0 | 74,4 | 28,9 |
| Apurímac | 78,0 | 47,4 | 28,0 |
| Ayacucho | 72,5 | 45,4 | 29,5 |

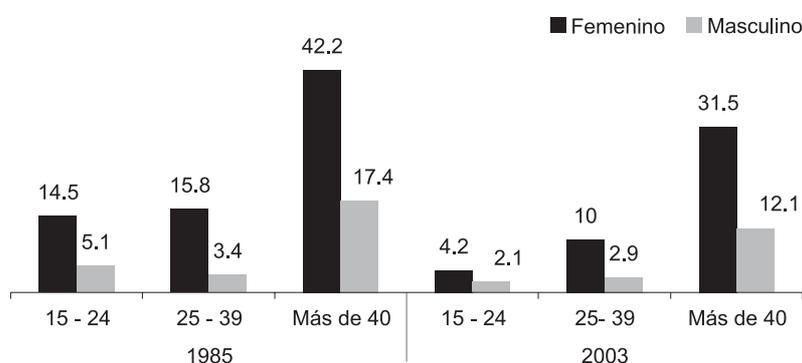
Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Hogares - IV trimestre, 2001.
Elaboración: Equipo de Planeamiento y Programación del Programa Nacional de Alfabetización.

⁴ *Op. cit.*, p. 46.

⁵ *Op. cit.*, p. 56.

⁶ Plan Nacional de Acción para Todos. Foro Nacional de Educación para Todos. Comisión Técnica de Educación para Todos. Marzo 2005.

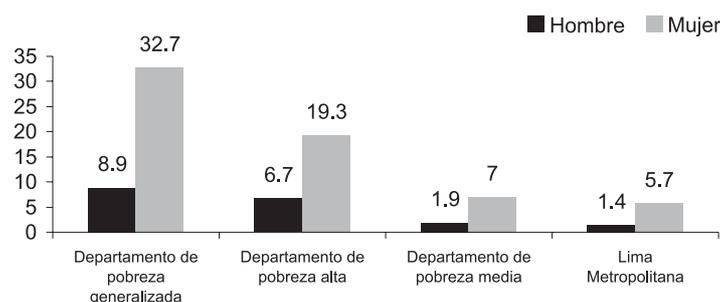
Gráfico N° 2: Tasa de analfabetismos según sexo y rango de edad, 1985 - 2003



Elaboración: MED. Unidad de Estadística Educativa.

Fuente: INE - Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida 1985 y Encuesta Nacional de Hogares IV, 1998 y 2003. Instituto CUANTO - Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida 1994.

Gráfico N° 3: Tasa de analfabetismo según sexo y nivel de pobreza, 2001



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

Elaboración Equipo de Planeamiento y Programación del Programa Nacional de Alfabetización.

Analfabetismo Funcional en el Perú

Por otro lado, el analfabetismo no sólo está asociado a la falta de acceso a la educación sino también, a la calidad de ésta. Los bajos resultados en el rendimiento académico, las altas tasas de retiro, de deserción y los pocos años promedio de escolaridad han devenido en la generación de analfabetos funcionales. Si bien, no se cuenta con mediciones directas sobre el analfabetismo funcional, estos indicadores pueden proporcionar una idea aproximada de su magnitud. Los datos de 2001⁷ indican que: a) el 77% y 43% de la población que terminó primaria rinde

por debajo del nivel básico en las áreas de comunicación integral y lógico matemática, respectivamente; b) el 4% y 7% de población estudiantil de primaria y secundaria, respectivamente, deserta del sistema educativo, c) el 7% y 6% de la población de primaria y secundaria no llega al final del grado escolar (retiro). En 2003 la población de pobreza extrema y del área rural tuvo menos años de escolaridad que el resto de la población, alcanzando tan sólo el mínimo (6 años de escolaridad) requerido según diversos estudios⁸, y el 37% de la población no concluyó la educación básica. Estos resultados en su conjunto generan jóvenes y adultos con dife-

⁷ MED (2205). Indicadores de la Educación. Perú 2004. Unidad de Estadística Educativa. Secretaría de Planificación Estratégica.

⁸ I Conferencia Nacional. Educación de Jóvenes y Adultos en el Perú. Ministerio de Educación. P. 34.

Tabla N° 4: Porcentaje de Niños por debajo del nivel básico en las áreas de Comunicación Integral y Lógico Matemáticas, porcentaje de retiro y tasa de deserción según nivel educativo

| | Nivel debajo del básico | | Porcentaje de Retiro | Tasa de Deserción |
|------------|-------------------------|--------------------|----------------------|-------------------|
| | Comunicación Integral | Lógico Matemáticas | | |
| Primaria | 77 % | 43 % | 7 % | 4 % |
| Secundaria | 63 % | 83 % | 6 % | 7 % |

Fuente: MED. Unidad de Estadística. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

rentes niveles de analfabetismo, concentrados en las poblaciones más vulnerables del país (ver Tabla N° 4).

Entre las acciones que realiza el MED para responder a esta realidad está el Plan Maestro de Alfabetización 2002-2012. Este Plan fue formulado en el marco del Decenio de la Alfabetización 2000-2010 por la Dirección Nacional de Educación de Adultos. El objetivo principal fue reducir al 50% la tasa de analfabetismo en dicho período, estimando atender anualmente a 250.000 participantes, especialmente de las zonas de alta concentración de población analfabeta. Sin embargo, en los tres últimos años no se ha logrado dicha meta, muy por el contrario, ésta ha disminuido alcanzando un total de 289.482 participantes (6,6% de la población analfabeta —289.482 analfabetos), tal como muestra la Tabla N° 5.

Tabla N° 5: Número de participantes inscritos en el PNA, 2002-2004

| Año | Número de inscritos |
|-------|---------------------|
| 2002 | 144.163 |
| 2003 | 17.930 |
| 2004 | 127.389 |
| Total | 289.482 |

Fuente: MED. DINEA (2003, 2005). Programa Nacional de Alfabetización. Evaluación PINA 2002, 2003, 2004.

Si bien el programa fue considerado un Programa Estratégico del Ministerio de Educación, cabe señalar que los recursos van disminuyendo en relación con años anteriores lo que explica el decrecimiento de la cobertura de atención del Programa (8,4% en 2001; 2,6% en 2003), (ver Tabla N° 6). De persistir este recorte presupuestal y no cubrir el saldo de años anteriores se hará inviable lograr el objetivo establecido para el Decenio de la Alfabetización —reducir al 50% la actual tasa de analfabetismo.

Por otro lado, los resultados de la ejecución del Programa en los últimos años muestran una disminución en el porcentaje de participantes alfabetizados y un aumento en las cifras de participantes “en proceso” y retirados⁹ (ver Gráfico N° 4).

De acuerdo con los datos de 2002 y 2003 la demanda por el Programa Nacional de Alfabetización se concentra en los sectores más desfavorecidos según edad y sexo. En 2003 se atendió en su mayoría a población entre los 25 y 44 años de edad (52,8%), seguida por la población entre 45 a 59 años (21,5%) y en menor número la de 15 a 24 años (19,2%); en su mayoría eran mujeres (85,7% del total de participantes del Programa).

Con respecto a la atención por zona geográfica, se observa que las zonas con mayor demanda por el Programa de Alfabetización en 2002 fueron Ca-

Tabla N° 6: Presupuesto de Ejecución del Programa Nacional de Alfabetización

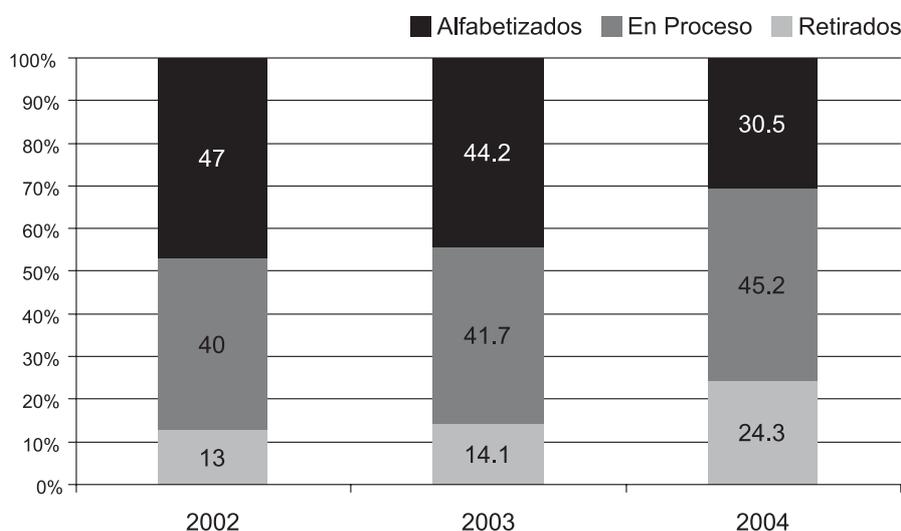
| | 2000 | 2001* | 2002 | 2003 | 2004 |
|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Presupuesto | 60 103.841 | 30 187.718 | 20 213.994 | 18 590.681 | 21 733.280 |

Fuente: Programa Nacional de Alfabetización. 2005.

* Hasta el 2001 el Programa Nacional de Alfabetización dependía del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

⁹ Estos datos son obtenidos de acuerdo al Informe que presenta cada alfabetizador.

Gráfico Nº 4: Resultados del Programa de Alfabetización 2002, 2003, 2004



Fuente: MED. DINEA (2003, 2005). Programa Nacional de Alfabetización. Resultados de las acciones de alfabetización IPAS 2002. Evaluación PINA 2003, 2004.

jamarca (23.352 participantes); Puno (17.524 participantes) y Cuzco (16.952 participantes), no coincidiendo con las zonas de mayor tasa de analfabetismo (Ayacucho, Apurímac y Huancavelica), por lo menos en términos absolutos¹⁰. Por otro lado, los resultados de 2002, muestran que en las zonas con alta tasa de analfabetismo se ha alcanzado entre el 47% y 57% de participantes alfabetizados, ubicándose por encima del promedio total.

La demanda por el Programa no sólo proviene de analfabetos absolutos sino también de analfabetos funcionales, aunque en menor medida. En atención a ello, en 2003 se desarrolló un Programa de actualización educativa para jóvenes entre 15 y 24 años que no culminaron la educación básica (población analfabeta por desuso), (ver Tabla Nº 7). Este Programa logró reinsertar al sistema educativo al 17,8% de los participantes atendidos. Debido a problemas de reducción presupuestaria el Programa no ha sido ejecutado en 2004 ni en 2005¹¹.

Tabla Nº 7: Distribución de participantes según condición de analfabetismo

| Año | Analfabetismo | Analfabetismo |
|------|---------------|---------------|
| | Absoluto | Funcional |
| 2002 | 67,3 % | 32,7 % |
| 2003 | 55,0 % | 45,0 % |

Fuente: MED. DINEA (2002). Programa Nacional de Alfabetización. Resultados de las acciones de alfabetización IPAS 2002.

Se están ejecutando también otros proyectos con diferentes agencias de Cooperación internacional. Uno de ellos es el Proyecto de Alfabetización y Educación de Adultos PAEBA-Perú, que realiza la Agencia de Cooperación Española en las zonas periféricas de Lima Metropolitana (Villa El Salvador, Comas, San Juan de Lurigancho y Ventanilla) con una meta de atención a 6.200 analfabetos. Asimismo, con el apoyo de la CEPAL y la Agencia de Cooperación Italiana se está ejecutando el Proyecto de Bialfabetización en quechua y castellano sobre temas

¹⁰ La falta de datos no nos permite precisar si esta diferencia absoluta responde también a una diferencia relativa.

¹¹ MED (2005). Programa Nacional de Alfabetización.

específicos: medio ambiente, género y salud reproductiva, con una meta de 1.000 participantes.

Es importante tener en cuenta que los esfuerzos en este campo no sólo provienen del Ministerio de Educación, existe una oferta variada de diferentes entidades (ministerios, sociedad civil, empresas, municipios) que ofrecen cursos de alfabetización. Los comités distritales de alfabetización, como órganos participativos de la comunidad, constituyen otra forma de atención al analfabetismo, como también, los esfuerzos realizados por las empresas para brindar a los trabajadores oportunidades en la adquisición de las competencias básicas. En este sentido, existe la necesidad de articular y complementar esfuerzos que permitan afrontar con éxito esta problemática.

PARTE II: EDUCACIÓN DE ADULTOS

La Educación Básica de Adultos de acuerdo con la declaración de la Conferencia de Hamburgo es “el conjunto de procesos de aprendizaje, formal y no formal, gracias al cual, las personas, cuyo entorno social considera adultos, desarrollan sus capacidades, enriquecen sus conocimientos y mejoran sus competencias técnicas o profesionales, o las reorientan, a fin de atender sus propias necesidades y las de la sociedad”¹².

En este sentido, la importancia de la educación básica de adultos está en brindar los aprendizajes indispensables para el funcionamiento adecuado del adulto en su sociedad. Busca atender las necesidades básicas de aprendizaje en participantes sumamente heterogéneos, a partir del logro de competencias que les permitan mejorar los desempeños que la vida cotidiana les demanda a todo nivel: social, político, económico, cultural, familiar, etc.¹³.

En el Perú la creación de la Educación Primaria y Secundaria de Adultos estuvo, desde sus inicios, orientada a atender a la población que no haya tenido acceso a la educación básica en su momento o que no haya culminado sus estudios; sin embargo, la cobertura en los últimos tiempos se ha concentrado en población adolescente y joven, reduciéndose la asistencia de adultos.

Acceso a la educación de adultos

Un análisis de los datos de la matrícula en educación primaria y secundaria de adultos muestra una atención concentrada en población menor de 25 años. En el 2000, los centros de educación de adultos, tanto públicos como privados, atendían a 277.226 estudiantes, de los cuales el 33% de matriculados en primaria correspondían a niños y adolescentes entre 10 y 14 años, mientras que en secundaria el 14% era menor de 15 años¹⁴. Esto demuestra una configuración de la educación de adultos como el único espacio que recoge la demanda de la población que ha quedado a la zaga de la educación básica regular, ya sea porque no accedió a tiempo o porque dejó los estudios para atender sus necesidades básicas de subsistencia. Cifras de 2002 señalan que el 67% de varones y el 71% de mujeres matriculadas en educación primaria de adultos trabajan¹⁵, lo que indica la necesidad de esta población por compatibilizar estudios con trabajo.

En esta misma línea, las cifras de cobertura de 2003 aportan un mayor alcance en los jóvenes entre 17-24 años (30,8%), mientras que para los rangos de edad entre 25 a 39 años y 40 años o más, la cobertura es casi nula¹⁶ (ver Tabla N° 8). Los datos no permiten hacer una diferencia precisa en la co-

¹² MED DINEA (2002). I Conferencia de Educación de Jóvenes y Adultos.

¹³ MED. DINEA. (2004). Educación Básica Alternativa. Consultoría Externa.

¹⁴ *Op. cit.*, p. 52.

¹⁵ MED. DINEA. (2004). La Educación Básica Alternativa. Consultoría Externa.

¹⁶ Tasa de Cobertura de la población joven y adulta: proporción de la población con edades de 17 a 24 años, 25 a 39 y 40 años o más que asisten o están matriculados en algún nivel del sistema educativo básico, respecto a la población total en el rango de edad correspondiente que no ha concluido la educación básica. Indicadores de la Educación Perú 2004. Germán Reaño y Patricia Valdivia. Unidad de Estadística Educativa. Secretaría de Planificación Estratégica.

bertura de esta población por Educación Básica Regular o Educación de Adultos, pues por las edades de referencia se deduce que son atendidos por la Educación de Adultos.

Tabla N° 8: Tasa de cobertura total para población de 17 a 24 años, según género, área de residencia y nivel de pobreza, 2003¹⁷

| 17 a 24 años de edad | |
|----------------------|-------|
| Total | 30,08 |
| Femenino | 25,8 |
| Masculino | 35,8 |
| Urbana | 37,4 |
| Rural | 25,0 |
| No pobre | 37,4 |
| Pobre | 30,3 |
| Pobre extremo | 24,8 |
| 25 a 39 años de edad | |
| Total | 0,5 |
| Femenino | 0,6 |
| Masculino | 0,4 |
| Urbana | 0,9 |
| Rural | 0,1 |
| No pobre | 0,9 |
| Pobre | 0,5 |
| Pobre extremo | 0,1 |

Fuente: Elaboración: MED. Unidad de Estadística Educativa.

Según estos datos, se infiere que esta modalidad no logra acoger al grueso de la población excluida del sistema y por ende, sus incidencias en la disminución de esta brecha de inequidad es débil. Una de las razones de esta situación se podría explicar por las características de esta modalidad (horarios, calendarios, currículo, locales, etc.) que quizás dificulta el acceso y permanencia de los estudiantes, cuyas responsabilidades y necesidades de sostenibilidad son prioritarias. Por otro lado, existe una diversidad de oferta educativa orientada a los jóvenes y adultos de carácter ocupacional (CEOs, ISTs, municipalidades, centros de formación sectoriales, fuerzas armadas, instituciones no gubernamentales, etc.) que por sus

características estarían acogiendo y respondiendo a las necesidades educativas de este colectivo.

Si se analiza el comportamiento de la cobertura en el grupo de 17 a 24 años se deduce que ésta es mayor en población urbana, en los varones y en situaciones económicas no pobres. En este sentido, persisten en esta modalidad las desigualdades de acceso a la educación en los sectores más vulnerables: mujeres, áreas rurales y poblaciones más pobres.

Una pregunta que cabe plantearse bajo este contexto es ¿por qué una mayor demanda de educación por parte de los jóvenes 17 y 24 años de edad? ¿por qué la demanda en los adultos mayores de 25 años es casi nula? Al parecer las respuestas están relacionadas con las expectativas frente a la educación. Los jóvenes se insertan nuevamente en el sistema para poder acceder a la educación superior, a diferencia de los adultos, cuyas necesidades educativas están más conectadas con la actividad laboral que realizan y con sus necesidades de subsistencia.

En consonancia con lo anterior, las cifras de matrícula de 2003 presentan una mayor demanda de la educación secundaria, lo que refleja una necesidad de continuidad hacia la educación superior. En dicho año, la matrícula en educación de adultos en primaria y secundaria fue de 271.573 estudiantes, de los cuales, 221.424 corresponden al nivel secundario (ver Tabla N° 9). Gran parte de esta matrícula fue cubierta por centros públicos. Cerca de la mitad de la matrícula de educación secundaria se atendió a través de programas no escolarizados, en su mayoría cubiertos por centros privados. Estos últimos, han focalizado el servicio que brindan en el nivel secundario y en programas no escolarizados.

Si bien los datos de cobertura muestran una menor atención a la población femenina en el nivel secundario, cabe señalar que ésta ha aumentado con respecto a 1998, aunque aún no alcanza la frecuencia de los varones (ver Tabla N° 10).

Un análisis de la demanda de matrícula, según el área de residencia, muestra una mayor incidencia en la primaria por parte de las mujeres y en la secunda-

¹⁷ *Op. cit.*, p. 46.

Tabla N° 9: Distribución de la matrícula en educación de adultos según nivel educativo, tipo de programa y tipo de gestión. 2003

| Nivel educativo | Programa | Público | Privado | Total |
|-----------------|-----------------|---------------------|--------------------|---------|
| Primaria | Escolarizado | 37.958 (94%) | 2.040 (6%) | 39.998 |
| | No escolarizado | 4.135 (40,74 %) | 6.016 (59,26%) | 10.151 |
| | Total | 42.093 | 8.056 | 50.149 |
| Secundaria | Escolarizado | 147.551 (92,51%) | 11.933 (8,49%) | 159.484 |
| | No escolarizado | 8.023 (12,95%) | 53.917 (88,05%) | 61.940 |
| | Total | 155.574 (70.26%) | 65.850 (29.74%) | 221.424 |

Fuente: MED. Estadísticas DINEA. 2003.

Tabla N° 10: Distribución de la matrícula educación básica de adultos primaria y secundaria según sexo, 1998-2003

| | | 1998 | | 2003 | |
|------------|-----------------|---------|---------|---------|---------|
| | | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| Primaria | Escolarizado | 23.099 | 3.158 | 28.247 | 21.751 |
| | No escolarizado | 2.348 | 5.736 | 3.735 | 6.416 |
| | Total | 26.447 | 37.317 | 31.982 | 28.167 |
| Secundaria | Escolarizado | 90.220 | 73.597 | 88.037 | 71.447 |
| | No escolarizado | 14.143 | 13.457 | 30.418 | 31.522 |
| | Total | 104.363 | 87.054 | 118.455 | 102.969 |

Fuente: MED. Estadísticas DINEA. 2003.

Tabla N° 11: Distribución de la matrícula educación primaria y secundaria de adultos según área de residencia, 2002

| Área | Primaria | | | Secundaria | | |
|--------|----------|---------|---------------|------------|---------|---------------|
| | Mujeres | Hombres | % diferencial | Mujeres | Hombres | % diferencial |
| Rural | 1.410 | 1.329 | 6,0 | 1.921 | 3.331 | 42,0 |
| Urbano | 15.334 | 12.962 | 15,0 | 46.822 | 58.359 | 20,0 |
| Total | 16.744 | 14.291 | 14,5 | 48.743 | 61.690 | 21,0 |

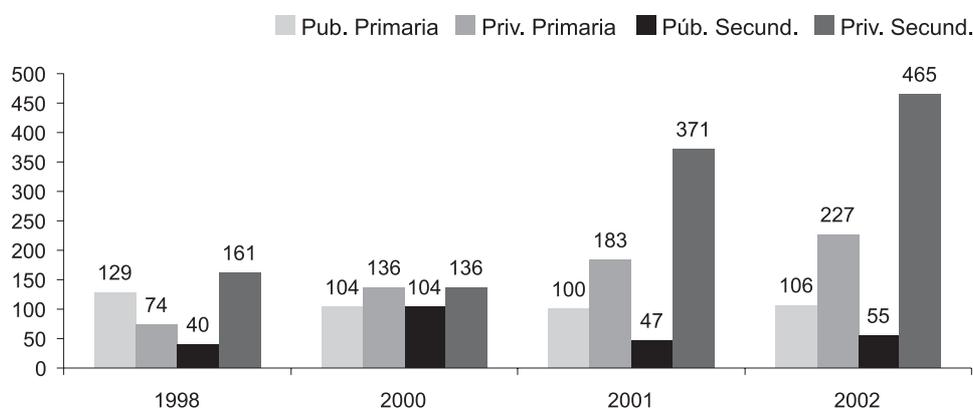
Fuente: MED. Estadísticas DINEA. 2003. Educación Básica Alternativa. Consultoría Externa. Noviembre 2004.

Tabla N° 12: Distribución de la matrícula según área de residencia y nivel educativo

| | 1998 | | 2003 | |
|------------|---------|-------|---------|-------|
| | Urbana | Rural | Urbana | Rural |
| Primaria | 58.128 | 5.636 | 47.250 | 2.899 |
| Secundaria | 184.431 | 6.986 | 214.793 | 6.630 |

Fuente: MED. Estadísticas DINEA. 2003.

Gráfico N° 5: Número de PRONOES de Primaria y Secundaria según tipo de gestión, 1998 - 2002



Fuente: MED. DINEA (2003). Diagnóstico de los programas no escolarizados de educación primaria y secundaria de jóvenes y adultos.

ria, por los hombres, corroborando lo mostrado por los datos globales de una mayor tendencia de los hombres por continuar los estudios (ver Tabla N° 11).

Por otra parte, la demanda de esta modalidad educativa es netamente urbana. La matrícula de 2003 tanto en primaria como en secundaria muestra una demanda significativamente mayor en zonas urbanas, con énfasis en la educación secundaria. Esta fuerte incidencia de la demanda por la educación secundaria en las áreas urbanas probablemente se deba a la dinámica social, económica y cultural propia de las urbes y a la característica centralista del país. Asimismo, esta demanda está acompañada de una oferta educativa significativa respecto del área rural (138 centros de educación primaria y secundaria de adultos en áreas rurales frente a 862 centros en el área urbana); además, de esta característica cuantitativa, la dispersión de los centros en las áreas rurales es otro factor que dificulta el acceso de esta población¹⁸ (ver Tabla N° 12).

Las necesidades de atención a la demanda creciente de educación secundaria para jóvenes y adultos han impulsado el crecimiento de los Programas No Escolarizados (PRONOES), básicamen-

te de gestión privada. Sin embargo, este crecimiento no ha ido acompañado por una mayor vigilancia en la calidad del servicio brindado por estas instituciones.

Permanencia en la educación de adultos

Los datos sobre la eficiencia interna de la educación de adultos entre el período de 1998 y 2004, indican que es una modalidad con un alto porcentaje de estudiantes que se retiran, es decir, que no llegan al final del año escolar. Estos datos no han presentado variaciones significativas en dicho período de referencia. El mayor porcentaje de retiro corresponde a instituciones públicas y en las áreas urbanas, tanto en primaria como en secundaria. Estas cifras —incluso cuatro veces más de la que presenta primaria y secundaria de educación básica regular— suponen que las necesidades y condiciones de vida de esta población no encuentra en esta modalidad la adaptación necesaria para permitir su permanencia (ver Tabla N° 13).

Las tasas de deserción presentan una realidad similar a la descrita anteriormente en el período entre

¹⁸ MED. DINEA. (2004). Educación Básica Alternativa. Consultoría Externa.

Tabla N° 13: Porcentaje de estudiantes retirados de educación de adultos escolarizada por nivel según área de residencia y tipo de gestión

| | Total | Privada | Pública | Urbana | Rural |
|-------------------|-------|---------|---------|--------|-------|
| Primaria | | | | | |
| 1998 | 21,73 | 1,05 | 20,68 | 21,07 | 0,6 |
| 2004 | 20,36 | 0,41 | 19,95 | 19,82 | 0,55 |
| Secundaria | | | | | |
| 1998 | 23,91 | 0,31 | 23,60 | 23,20 | 0,70 |
| 2004 | 20,93 | 0,58 | 20,35 | 20,25 | 0,68 |

Fuente: MED. Unidad de Estadística. Censos Nacionales. 2005.

1998 y 2004. Esta tasa ha tenido un incremento significativo en el nivel primario a lo largo de este período de tiempo, siendo mayor para las mujeres. La tasa de deserción en esta modalidad es siete veces más que la alcanzada en la educación primaria de básica regular. Mientras que en 1998, la deserción fue alta en 6° grado de primaria (21,1% para los hombres y 17,5% para las mujeres), en 2004 ésta se concentró en el 5° grado (19,6% para los hombres, 13,0% para las mujeres), (ver Tabla N° 14).

En el caso de la repetición de grado, no se han encontrado diferencias relevantes en primaria, sin embargo, en secundaria ha aumentado entre 1998 y 2004 (ver Tabla N° 15). La repitencia se presenta con mayor incidencia en los varones y en el segundo grado de primaria; en ambos años: en 1998, el 14,01% de los varones y el 11,2% de las mujeres; en 2004, el 12,8% de los hombres y el 9,1% de las mujeres. En secundaria los grados de mayor repitencia han variado en el período estudiado, en 1998 era el

2° grado de secundaria y en 2004 fue el 5° con el 3,9% de hombres y 4,2% de las mujeres y el 11,5% de los varones y el 8,6% de las mujeres, respectivamente.

En la actualidad no se cuenta con evaluaciones nacionales que permitan conocer el nivel de aprendizaje que alcanzan los estudiantes que acuden a esta modalidad, sólo existen los porcentajes de repetición mencionados anteriormente, lo que demuestra los logros de esta modalidad. Se observa que estos porcentajes de repitencia alcanzan cifras similares a la educación básica regular, e igualmente resultan preocupantes.

Es importante señalar que la oferta de educación de adultos se canaliza a través de la educación formal y la educación comunitaria. La Educación Formal se brinda en centros escolarizados y no escolarizados, como también en estudios independientes. La Educación Comunitaria, antes Educación No Formal, la conforman todas las actividades educati-

Tabla N° 14: Tasa de repitencia y deserción en educación de adultos por nivel educativo y según sexo, 1998-2004

| | Porcentaje de repitencia | | Tasa de deserción | |
|-------------------|--------------------------|-------|-------------------|-------|
| | Hombre | Mujer | Hombre | Mujer |
| Primaria | | | | |
| 1998 | 10,9 | 8,6 | 7,5 | 11,0 |
| 2004 | 10,7 | 8,3 | 28,2 | 30,1 |
| Secundaria | | | | |
| 1998 | 2,4 | 3,3 | 22,4 | 13,6 |
| 2004 | 9,5 | 7,0 | 17,6 | 14,6 |

Fuente: MED. Unidad de Estadística. Censos Nacionales. 2005.

vas que se realizan fuera del sistema formal en la sociedad civil, en el sector empresarial y en el sector estatal. Su campo de acción es heterogéneo, diverso, con horarios y formas de atención flexibles, de corta duración y orientados hacia la aplicación inmediata de las capacidades adquiridas¹⁹. Dichas características la dotan de cierto atractivo para esta población y podría estar explicando el por qué parte de la población que no es atendida por la educación formal acude a ella.

En respuesta a las necesidades actuales que presenta la Educación de Adultos y la intención de enmarcarla bajo una perspectiva de educación permanente que pueda atender con flexibilidad a esta población, la Ley General de Educación N° 28044 establece la **Educación Básica Alternativa (EBA)**. La EBA da un nuevo marco para la educación básica de niños, jóvenes y adultos que no han tenido acceso en su momento a la Educación Básica Regular, que han desertado de ella por diferentes razones, que ya no tienen la edad para reincorporarse o que desean compatibilizar trabajo y estudio.

Esta modalidad tiene los mismos objetivos que la Educación Básica Regular con énfasis en la preparación para el trabajo y el desarrollo de capacidades empresariales. Se ofrece a través de dos Programas: PEBANA (9-18 años) y PEBAJA (mayores de 18 años). Responde de manera eficiente y flexible a las características de este colectivo, desarrollando habilidades básicas para desenvolverse en la sociedad actual, al mismo tiempo que fomenta habilidades que pueden ser de utilidad inmediata en sus contextos laborales y sociales, como capacidades que les permitan seguir aprendiendo a lo largo de la vida.

En 2005 se ha iniciado la reconversión de centros de Educación Básica Alternativa con un proceso de experimentación en 40 CEBAAs. Los Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA) están orientados hacia un servicio que atiende todo el año, todos los días de la semana y los dos Programas.

Otro esfuerzo dedicado a mejorar la educación de adultos ha sido la creación del Consejo Nacional de Educación de Adultos en 2001. Este consejo opera como espacio de concertación entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que contribuyen: a la educación de adultos, a la divulgación de las experiencias de educación no comunitaria orientada a esta población, y a la participación de los diversos actores y agentes de esta modalidad, en la definición de las políticas educativas correspondientes.

Por otro lado, según R.M. N° 201-84-ED existe una forma de **estudios independientes** que se realiza únicamente en algunas instituciones educativas estatales autorizadas y está destinada a atender personas que no pueden asistir a una institución educativa o programa no escolarizado de educación de adultos.

En la Ley General de Educación N° 28044 se propone la **educación comunitaria**, antes educación no formal, la cual se desarrolla desde las organizaciones de la sociedad y se orienta hacia el enriquecimiento y despliegue de las capacidades personales, el progreso de sus aprendizajes para el ejercicio pleno de la ciudadanía y la promoción del desarrollo humano. El Reglamento de la Educación Comunitaria, aprobado por Decreto Supremos N° 013-2005-ED, norma la participación de la persona, de la comunidad, de las organizaciones de la sociedad y del Estado, de conformidad con lo establecido en la Ley de Educación.

CONCLUSIONES

- La complejidad bajo la cual se presenta el analfabetismo en el Perú requiere una comprensión de éste considerando sus diferentes niveles y formas; no sólo es producto de limitaciones en el acceso a la educación básica (analfabetismo

¹⁹ MED (2002). La educación no formal en el Perú: Rol, políticas y propuestas de articulación. Serie Política Educativa, N°3.

absoluto), sino también, de la baja calidad de los aprendizajes conseguidos en la escolaridad (analfabetismo funcional) y de las bajas tasas de eficiencia interna de la Educación Básica Regular. La incorporación de las nuevas tecnologías de la información plantea nuevas formas en la producción y comunicación del conocimiento generando “brechas digitales” que dan lugar al llamado “analfabetismo digital”.

- La población analfabeta asciende al 12,3% (2003) de la población mayor de 15 años y se concentra en los colectivos más vulnerables del país: áreas rurales, zonas más pobres, población femenina y mayores de 40 años de edad, teniendo correspondencia con la demanda de alfabetización: adultos de 25-44 años (52,8%) y en mujeres (85,7% del total de participantes).
- El Programa Nacional de Alfabetización (PNA) en los últimos tres años ha logrado alcanzar el 6,6% de la población analfabeta (289.482 analfabetos) con un éxito entre el 30% y 47% de alfabetizados en cada intervención anual. Esta situación se explica debido a diferentes factores, entre ellos, el decrecimiento constante de recursos que ha tenido este Programa —a pesar de haber sido considerado Programa Estratégico del MED, el proceso de descentralización de las competencias de ejecución a las DRE y UGEL y las características de los alfabetizadores.
- Los Programas Nacionales de Alfabetización en la medida que son puntuales y se agotan en sí mismos dejan sin continuidad a un número significativo de personas (alfabetizados y en proceso) que ya han logrado ciertas condiciones para seguir procesos de aprendizaje. Por ello, el PNA requiere articularse con un marco mayor de educación básica para jóvenes y adultos —la Educación Básica Alternativa, así como, a los diferentes programas de educación comunitaria orientados a una educación permanente. Deben coordinarse también con las diferentes instituciones gubernamentales

y no gubernamentales que desarrollan acciones de alfabetización para complementar esfuerzos y orientarlos a los colectivos más vulnerables.

- La educación de adultos en el Perú, al igual que en otros países de América Latina, admitió de manera progresiva a la población adolescente, joven y adulta que no tuvo acceso o que desertó del sistema educativo, concentrándose en las edades de los 17 a 24 años. Sin embargo, la tasa de cobertura para esta población (17-24 años) es muy baja (30,8%), casi nula en los mayores de 24 años —dejando de atender al grueso de la población objetivo. Estos datos conducen a una reflexión sobre qué estrategias permitirían fortalecer la Educación Básica Alternativa dentro de un espacio necesario para los diversos procesos de desarrollo social, económico y político del país, como también sobre qué formas de articulación son necesarias para administrar la educación formal y la educación comunitaria.
- Las cifras analizadas a lo largo de esta exposición muestran la demanda que se concentra en las ciudades (262.043 estudiantes), en la población entre los 17 y 24 años (30,08%) y en el nivel educativo de secundaria (221.423 estudiantes). Estos datos indican, por un lado, la expectativa de continuidad de los estudios en los jóvenes de las ciudades, y por otro lado, el crecimiento de la desigualdad entre los jóvenes de las áreas rurales. No se presenta una demanda de educación secundaria por parte de la población femenina con la misma intensidad que por parte de los varones. Por otro lado, las cifras de repitencia (10,7% primaria y 9,5% secundaria), de retiro (20%, primaria y secundaria) y deserción (30,1% primaria y 17,6% secundaria) señalan las dificultades que tiene esta población para asistir y mantenerse en los estudios, lo que exige respuestas flexibles de atención para mejorar, no sólo la permanencia, sino también los niveles de aprendizaje. ■

Objetivo Estratégico de Dakar 5

Suprimir las disparidades entre géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento.

Para efectos del diagnóstico de este objetivo es preciso definir los parámetros de análisis tomando los ejes temáticos centrales que se plantean. Estos ejes, además, serán la guía para el análisis del estado de la cuestión en el Perú, en relación con este objetivo estratégico, y con de los compromisos de Dakar.

- “*Suprimir las disparidades entre géneros en la enseñanza primaria y secundaria*” lo que se entiende como acceso a los servicios educativos en el rango de edades oficiales, permanencia y disminución de la extra-edad en los niveles de la educación básica regular.
- Lograr la “*igualdad entre géneros en relación con la educación*” lo que implica acceso, logro de aprendizajes y contenidos con enfoque de género, es decir, revisar los contenidos que refuerzan y perpetúan los roles y representaciones tradicionalmente asignados a varones y mujeres que invisibilizan el aporte de las mujeres y la necesidad de re-significar los roles de género.
- “*garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica*” fomenta la matrícula universal en las edades oficiales y extra-edad, permanencia y logro educativo (evitar la deserción, el abandono y la repitencia para asegurar la culminación de los niveles básicos).

- “*de buena calidad*” y “*buen rendimiento*” significa la incorporación del enfoque de género en los contenidos y generar condiciones en el aula que propicien la igualdad de oportunidades (relación niños/niñas, relación alumnas/docente) para lo cual es indispensable revisar y redefinir dichos vínculos que producen relaciones de poder, discriminación y desvalorización de los saberes por motivo de género.

Cabe señalar, en primer lugar, que en este objetivo no se ha incluido el análisis de la atención al analfabetismo dado que este tema se ha abordado detalladamente en el objetivo anterior, incorporando un enfoque desagregado por sexo, y permitiendo así visibilizar las disparidades entre género. En segundo lugar, no se analizarán aspectos de la calidad educativa, pues corresponde al objetivo seis de Dakar y ya se ha comentado en los tres primeros objetivos del presente documento.

LOS COMPROMISOS DE DAKAR Y LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE GÉNEROS

El marco de Acción de Dakar establece entre uno de sus objetivos estratégicos el logro de la “igual-

dad de género”¹ y plantea como meta suprimir las desigualdades entre géneros a 2005, en los niveles de enseñanza primaria y secundaria, y del sistema educativo en el año 2015. Si bien el objetivo estratégico cinco es el que explicita la erradicación de las desigualdades de género, este enfoque es transversal a todos los objetivos estratégicos y por lo tanto a todos los compromisos asumidos por el Estado peruano.

El género es una categoría de análisis que da cuenta de la construcción social que ha transformado las diferencias entre los sexos en desigualdades sociales, económicas y políticas. El concepto de género tiene dos dimensiones: por un lado, designa lo que en cada sociedad se atribuye a cada uno de los sexos y por otro, cómo es que la asignación de roles se transforman en desigualdades para las mujeres.

La equidad de género es un principio de justicia que trata de eliminar todas las barreras que impiden la igualdad de oportunidades económicas, políticas, de acceso a la educación, a los recursos y a los servicios básicos entre hombres y mujeres. La equidad de género connota la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades, con reconocimiento de las necesidades, prioridades, limitaciones y aspiraciones específicas de hombres y mujeres. Supone un disfrute equitativo por parte de hombres y mujeres de los bienes sociales, de las oportunidades, de los recursos y de las recompensas, y que las opciones y posibilidades de vida sean iguales para ambos sexos.

LAS DISPARIDADES DE GÉNERO EN LA EDUCACIÓN BÁSICA EN EL PERÚ

Desde una perspectiva de género, el análisis de las estadísticas desagregadas muestra que la educación básica está cumpliendo un rol importante para alcanzar la equidad de género en la medida que los

indicadores de acceso a los servicios educativos señalan tendencias hacia la paridad. Preocupa que los indicadores de permanencia, como la tasa de transición de primaria a secundaria y de conclusión de secundaria expresen brechas significativas, en desventaja de la población estudiantil femenina, como se verá a continuación (ver Gráfico N° 1).

Un avance importante en el proceso de universalización de la educación, es que los espacios educativos se han convertido en espacios públicos para la población femenina lo que contribuye social y culturalmente con re-significar el rol de la mujer en la sociedad. Sin embargo, los indicadores de calidad educativa evidencian que hay mucho por realizar en este terreno para que el tránsito por el sistema educativo revierta positivamente en la calidad de vida de los estudiantes y en el desarrollo del país.

Sobre la base del documento de Indicadores de la Educación Perú 2004², elaborado por la Unidad de Estadística Educativa de la Secretaría de Planificación Estratégica del Ministerio de educación, se presentan a continuación los alcances de la educación básica de menores y adultos desde una perspectiva de género.

Un primer aspecto es que las cifras no evidencian diferencias en el acceso a los servicios educativos, conclusión y logro de los aprendizajes entre géneros, pero sí entre quienes residen en el área urbana y en el área rural, es decir que las desigualdades de oportunidad se focalizan según localización y niveles de ingreso.

En cuanto al acceso de niñas y niños a los distintos niveles de la educación básica, se advierte una tendencia a la paridad como se detalla a continuación:

- En el nivel de educación inicial, entre las edades de 0-3 años, la tasa de cobertura total registra un 61,6% de niñas, mientras un 62,7% de niños.

¹ Estado del arte de la igualdad de género en la educación básica de América Latina (1990-2000) Graciela Messina. P. 22.

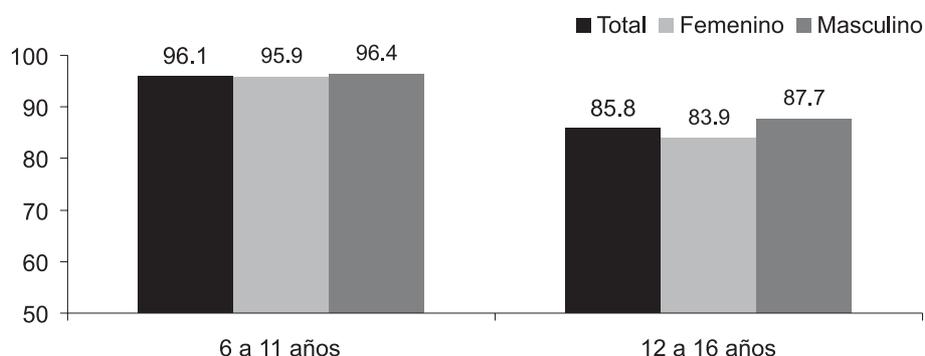
² Todas las cifras que se presentan en el análisis de este Objetivo Estratégico de Dakar, tienen como fuente el documento de “Indicadores de la Educación. Perú 2004” elaborado Germán Reaño y Patricia Valdivia de la Unidad de Estadísticas Educativas de la Secretaría de Planificación Estratégica del Ministerio de Educación. Aquellas cifras que han sido tomadas de otras fuentes, se señala su origen respectivamente.

- En el rango de edad de 6-11, correspondiente al nivel de educación primaria, la tasa es de 96% para ambos géneros. En tal sentido, en el nivel de primaria no se registran disparidades de género (ver Gráfico N° 1).
- Dentro de las edades de 12-16 años, referente a la educación secundaria, se evidencia una tasa de 84% para las mujeres y de 88% para los varones. La brecha es de 4% por ello, las desigualdades de género se hacen más visibles. Las interpretaciones de esta brecha se explican, en parte, por el entorno educativo y por los procesos de socialización de las mujeres, que en esta edad afirman su identidad femenina y los roles que socialmente se le asignan y que los actores educativos tienden a reafirmar. Esto evidencia la necesidad, de que en este nivel se trabaje con mayor énfasis sobre este enfoque en los apren-

dizajes y las relaciones en el aula, para contribuir desde el sistema educativo a la equidad de género en el desarrollo de la sociedad.

Con relación a la tasa neta de cobertura, referida a la población de los tres rangos de edades que asisten o están matriculados en los grados que oficialmente le corresponden de acuerdo con la edad, se percibe que la principal diferencia se produce en el nivel secundario donde se registra una tasa de 68% para las mujeres y 71% para los varones. Es decir, hay más población femenina (mujeres un 32% y varones un 29%) que estudia en un grado que no corresponde con su edad, lo que podría estar reflejando que las niñas se insertan al sistema educativo más tardíamente o que enfrentan algún tipo de dificultad para incorporarse oportunamente al sistema educativo (ver Tabla N° 2 y Gráfico N° 2).

Gráfico N° 1: Tasa de cobertura total por rango de edad escolar, según género, 2003



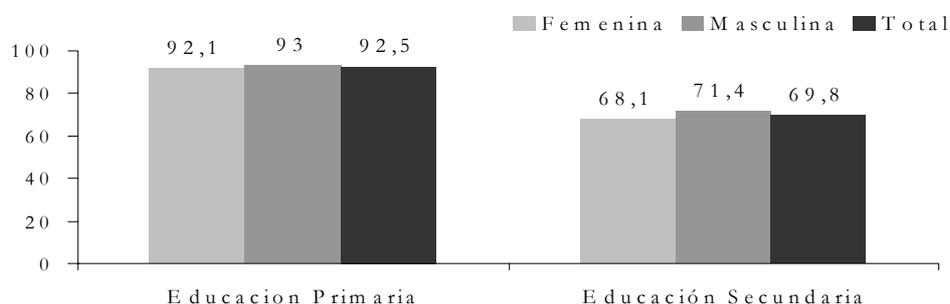
Fuente: MED. Unidad de Estadística. Informe Indicadores de la Educación Perú 2004.

Tabla N° 1: Evolución de la tasa de cobertura total por nivel educativo, según género, 1985-2003

| | | 1985 | 1994 | 1998 | 2003 |
|------------|-----------|------|------|------|------|
| Primaria | Femenino | 79,9 | 94,9 | 94,1 | 95,9 |
| | Masculino | 82,8 | 94,5 | 95,6 | 96,5 |
| | Total | 81,4 | 94,7 | 94,9 | 96,1 |
| Secundaria | Femenino | 76,5 | 87,3 | 83,9 | 83,9 |
| | Masculino | 84,0 | 91,7 | 86,6 | 87,7 |
| | Total | 80,9 | 89,5 | 85,2 | 85,8 |

Fuente: MED. Unidad de Estadística. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

Gráfico N° 2: Tasa neta de cobertura, según género, 2003



Fuente: MED. Unidad de Estadística. Informe Indicadores de la Educación Perú 2004.

Tabla N° 2: Evolución de la tasa de cobertura neta por nivel educativo, según sexo

| | | 1985 | 1994 | 1998 | 2003 |
|------------|-----------|------|------|------|------|
| Primaria | Femenino | 78,1 | 93,9 | 89,8 | 92,1 |
| | Masculino | 80,0 | 93,7 | 91,5 | 93,0 |
| | Total | 79,1 | 93,8 | 80,6 | 92,5 |
| Secundaria | Femenino | 48,3 | 50,0 | 59,1 | 68,1 |
| | Masculino | 55,3 | 54,4 | 58,9 | 71,4 |
| | Total | 52,4 | 52,2 | 59 | 69,8 |

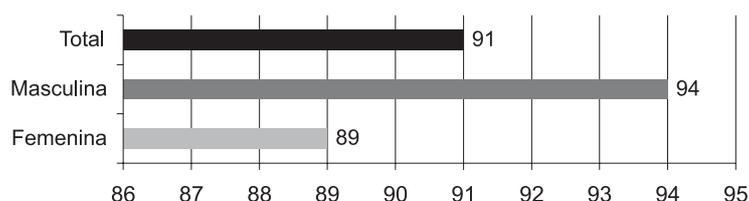
Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

La tasa de transición de primaria a secundaria es de 89% para las mujeres, mientras que para los varones es de 94%, a pesar que las alumnas evidencian indicadores de mejor rendimiento y de logro de aprendizajes. La brecha entre géneros registra un 5%, lo que sugiere que en secundaria las mujeres enfrentan mayores dificultades para la continuidad y culminación de sus estudios básicos, las que no estarían asociadas a rendimiento académico, sino a factores

de socialización que se deben abordar y cuestionar en el aula, para estimular a las estudiantes a culminar sus estudios y así, generar condiciones de paridad entre géneros (ver Gráfico N° 3).

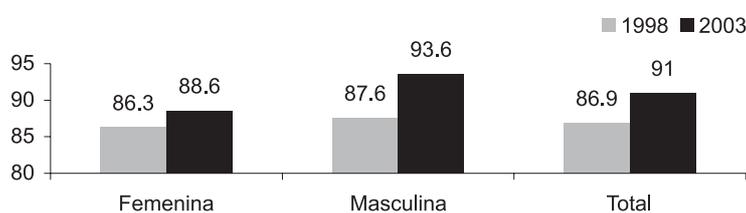
Respecto de la evolución de la tasa de transición a secundaria, se observan avances significativos entre los años 1998 y 2003. Sin embargo, las brechas de género entre un año y otro se han incrementado, es decir, si en el año 1998 se registraba una diferen-

Gráfico N° 3: Tasa de transición a secundaria, según género, 2003



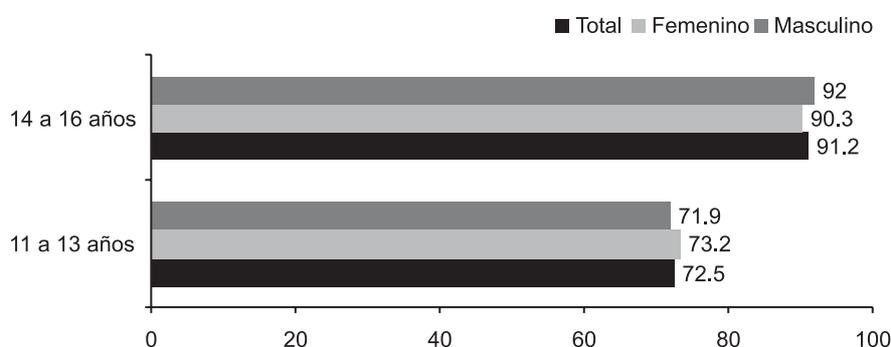
Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

Gráfico N° 4: Evolución de la tasa de transición a secundaria, según género



Fuente: MED. Unidad de Estadística. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

Gráfico N° 5: Tasa de conclusión de primaria, según género, 2003



Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

cia porcentual de 1,3 %, en el año 2003, esta diferencia fue de 5%; en el promedio total, la tasa de transición de las mujeres está por debajo. En resumen, las estudiantes presentan mayores dificultades para transitar de un nivel a otro. Esta tendencia se ha mantenido en los últimos cinco años (ver Gráfico N° 4).

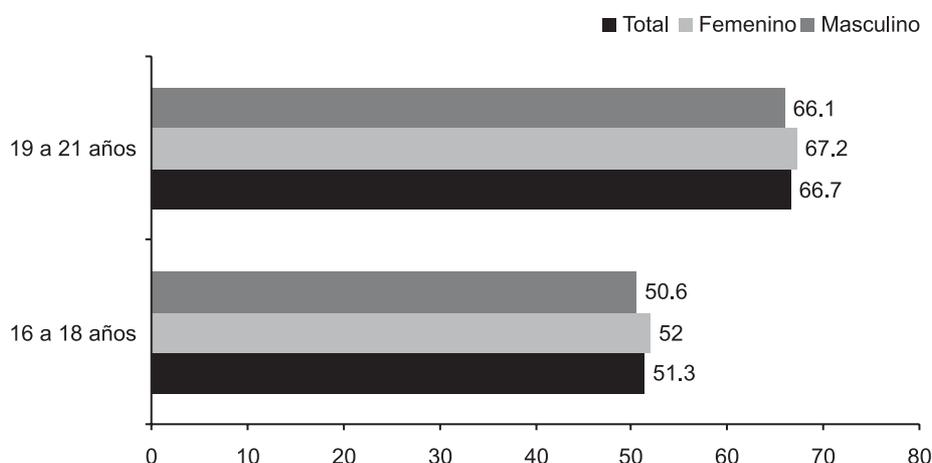
Cuando se analiza la tasa de conclusión de primaria, entendida como la proporción de la población estudiantil que culmina la educación en este nivel, se advierte que en los rangos de edades entre 11-13 años, el 73,2% de niñas concluye la primaria, mientras que el 71,9% de varones alcanza el mismo logro. En este rango de edad, la disparidad en desventaja corresponde a los niños. Sin embargo, en el rango de edad de 14-16 años, el porcentaje de niñas que concluye primaria es de 90,3%, mientras que en los varones es de 92%; por lo que se concluye que tanto niñas como niños y adolescentes, en su gran mayoría tienden a culminar sus estudios de nivel

primario a extra-edad. La explicación de este dato esta vinculada a la incorporación de los niños y niñas a temprana edad en el mundo del trabajo, como se ha analizado en el Objetivo Estratégico 3 de Dakar (ver Gráfico N° 5).

La tasa de conclusión de secundaria, muestra que en el rango de edad de 16-18 años, el 52% de niñas concluye la secundaria, mientras que lo mismo sucede con el 50,6% de varones. En los rangos de edad de 18-21 años, las mujeres finalizan sus estudios en un 67,2% y los varones en un 66,1%. Esto evidencia que las brechas entre género son más bien desfavorables para los varones (ver Gráfico N° 6).

Las cifras sugieren que el problema de concluir tanto primaria como secundaria se ubica en las probabilidades según la edad; es decir, a mayor edad, mayores probabilidades de finalizar, con el correlato que esto genera un atraso en todo el proceso educativo y, por lo tanto, una mayor población estudiantil en situación de extra-edad.

Gráfico N° 6: Tasa de conclusión de secundaria, según género, 2003



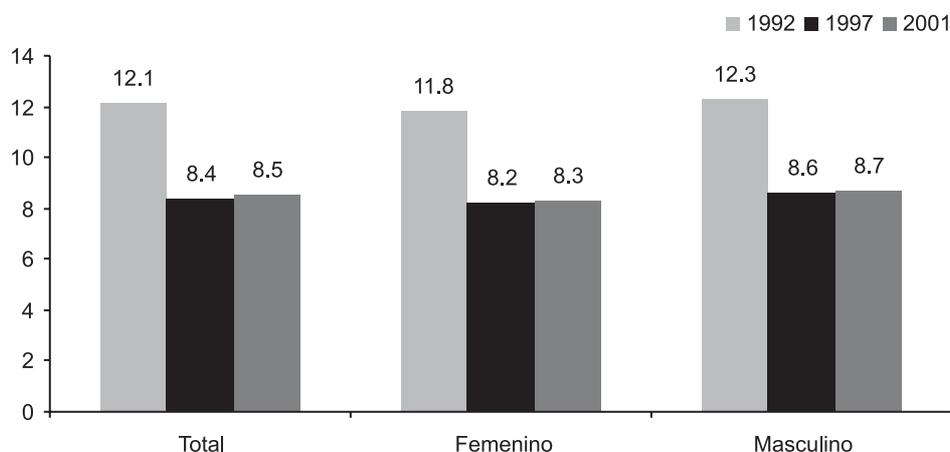
Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

Al analizar el porcentaje de estudiantes desaprobados dentro del sistema educativo formal, se advierte que el 8,3% de niñas desaprueba en los grados de primaria; mientras que los niños registran un nivel de desaprobación del 8,7% (ver Gráfico N° 7). En el nivel secundario, las mujeres desaprueban en un 8,7%, mientras que los hombres en un 11,3%. Esto evidencia que los estudiantes varones se encuentran en mayor desventaja frente a las estudiantes y que las mujeres tienen un mejor rendimiento en

los aprendizajes; incluso la población femenina se ubica por debajo del porcentaje total en los periodos observados, como se muestra en el gráfico siete (ver Gráfico N° 8).

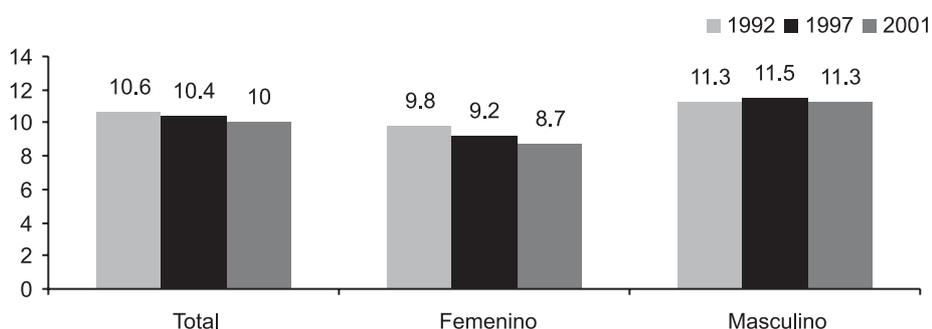
En los dos gráficos que siguen, el porcentaje de estudiantes desaprobados ha ido disminuyendo desde el año 1992 y ha tendido a estancarse entre los años 1997 y 2001, tanto para la población estudiantil femenina como para los varones. Asimismo, se observa que las mayores dificultades se presentan

Gráfico N° 7: Porcentaje de estudiantes desaprobados - Primaria



Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

Gráfico N° 8: Porcentaje de estudiantes desaprobados - Secundaria



Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

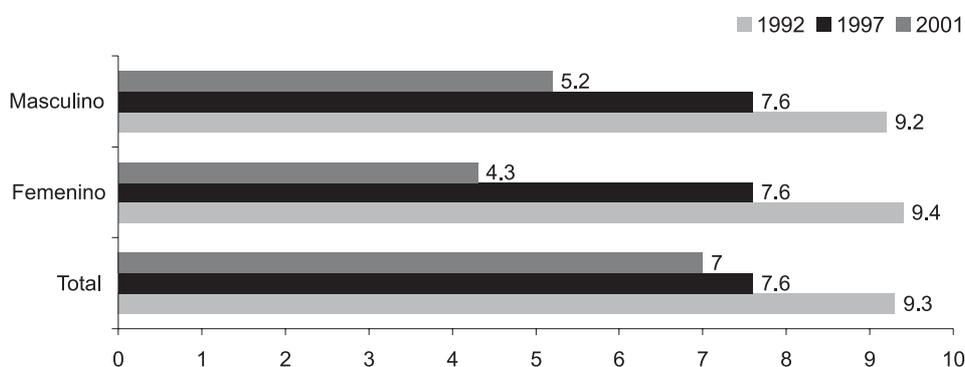
en la secundaria, lo cual guarda relación con la tasa de conclusión de secundaria que evidencia que el rango comprendido entre 16 y 18 años tiene menos probabilidades de concluir la educación básica a la edad y tiempo que les corresponde.

La información estadística del año 2001 indica que a nivel nacional, el porcentaje de niñas retiradas del nivel primario, por inasistencia o por no participar en la evaluación final correspondiente, es de 4,3%, mientras que los varones registran un 5,2% de retiro (ver Gráfico N° 9). En el nivel secundario, el porcentaje de estudiantes mujeres retiradas es de 5,1% y de varones de 6,1%. En ambos niveles educativos, las brechas más bien presentan desventajas para los estudiantes varones (ver Gráfico N° 10).

Respecto del porcentaje de evolución de estudiantes retirados, en los tres periodos que se observan (1992, 1997 y 2001), éste ha decrecido. En primaria, la tendencia ha sido más radical, mientras que en secundaria ha disminuido en los últimos 10 años, pero con un periodo de retroceso en el caso de la población estudiantil femenina en el año 1997. También se registra una reducción porcentual de retirados, menor en el secundario que en el primario. Estas cifras podrían estar indicando una tendencia de estancamiento si no se toman medidas correctivas que estimulen el término del ciclo de estudios.

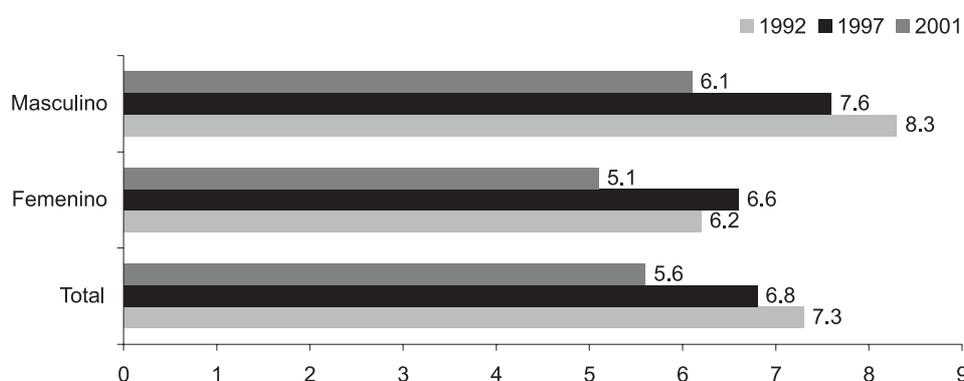
En lo que se refiere a la tasa de deserción a nivel nacional se percibe que en secundaria y primaria

Gráfico N° 9: Porcentaje de estudiantes retirados en primaria, según género



Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

Gráfico N° 10: Porcentaje de alumnos retirados en secundaria, según género



Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

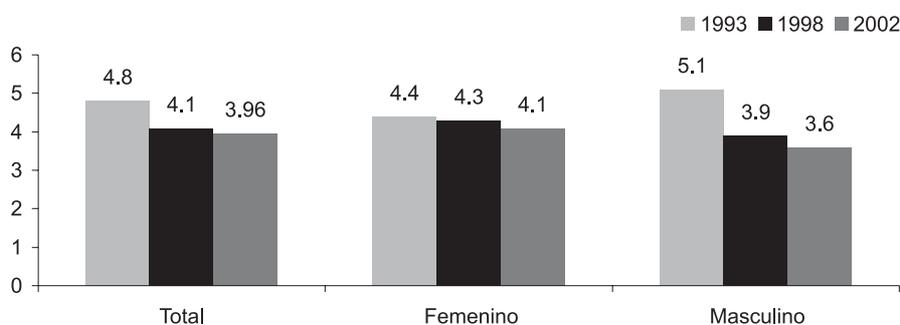
existen leves diferencias entre géneros, desfavorables a las niñas en primaria y a los varones en secundaria. En el quinto grado de primaria, las niñas abandonan las actividades escolares en un 5% y los niños en un 4% (ver Gráfico N° 11). En secundaria, en el quinto grado, el porcentaje de deserción femenina es de 9%, mientras que los varones alcanzan el 11% (ver Gráfico N° 12).

Las cifras globales y la comparación por año, sugieren que las y los estudiantes tienden a abandonar con menor frecuencia el sistema educativo. La variación porcentual de la población estudiantil femenina evidencia una disminución más significativa que la variación porcentual de los estudiantes varones. Esta variación guarda relación con los indicadores de mejor rendimiento académico de las estudiantes mujeres, que seguramente están más motiva-

das para la conclusión del grado que cursan. Sin embargo, resulta paradójico que la tasa de conclusión de secundaria de las estudiantes sea ligeramente menor —por 1,2%— que la de los varones. Las explicaciones podrían estar más relacionadas con factores de socialización de las mujeres, que juegan en contra de su desarrollo personal y reafirma roles que conducen a las jóvenes hacia el ámbito del cuidado de la familia, alejándolas de las oportunidades que se podrían generar por el hecho de estudiar. Esto hace evidente la necesidad de incorporar el enfoque de género en los aprendizajes como estrategia para motivar la continuidad de los estudios tanto de niñas/os y jóvenes.

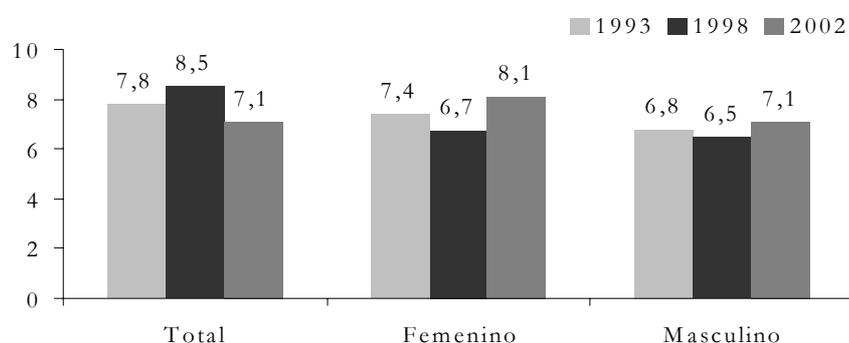
Al analizar la probabilidad de concluir la primaria y la secundaria, en el nivel correspondiente y en el período oficial, la población escolar femenina, en

Gráfico N° 11: Tasa de deserción en primaria, según género



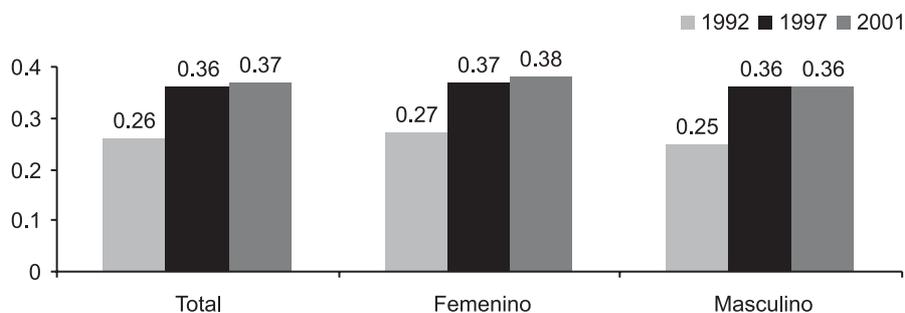
Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

Gráfico N° 12: Tasa de deserción en Secundaria, según género



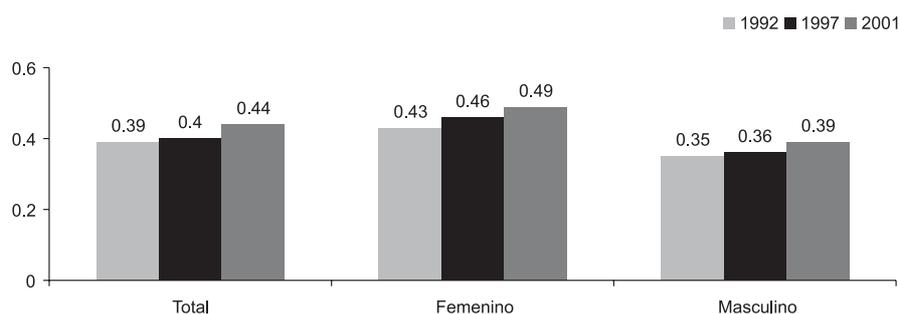
Fuente: MED. Unidad de Estadística. Informe Indicadores de la Educación Perú 2004.

Gráfico N° 13: Probabilidad de concluir Primaria en el período oficial, según género



Fuente: MED. Unidad de Estadística. Informe Indicadores de la Educación Perú 2004.

Gráfico N° 14: Probabilidad de concluir Secundaria en el período oficial, según género



Fuente: MED. Unidad de Estadística. Informe Indicadores de la Educación Perú 2004.

primaria, registra una tasa de 0,38, mientras que para los varones la probabilidad es menor, siendo 0,36 (ver Gráfico N° 13). Respecto de la secundaria, la probabilidad de que las mujeres concluyan dicho

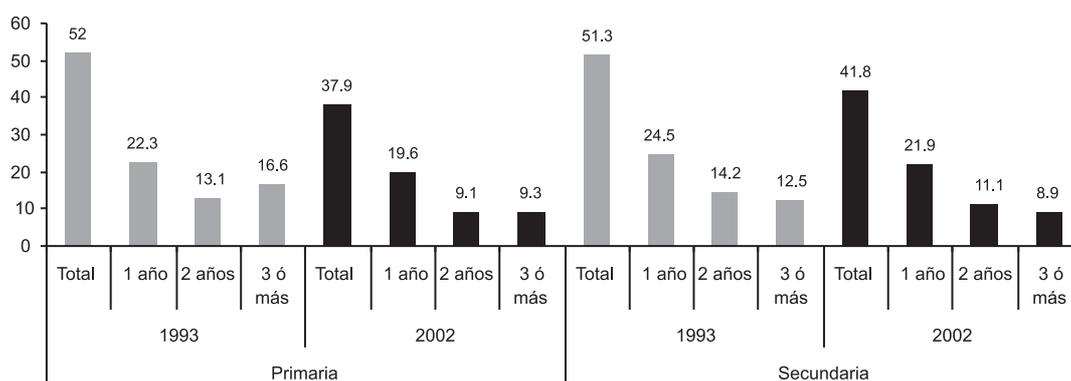
nivel de educación básica es de 0,49, mientras que los varones alcanzan un 0,39 (ver Gráfico N° 14). Es decir, la población femenina tiene mayores probabilidades de concluir sus estudios básicos. Si se

compara el índice de probabilidad total con los índices de las estudiantes de los tres años observados, éstas registran niveles por encima del promedio total, tendencia que se ha mantenido. Esto se explica en parte con los indicadores de rendimiento y de logro de aprendizajes, los cuales presentan situaciones de ligera ventaja en favor de la población estudiantil femenina.

En el caso de estudiantes con extra-edad, en el nivel primario, el porcentaje que asiste a grados inferiores del que le corresponde según su edad registra un 37,9% para las niñas, mientras que los varones un 39,2%, en el año 2002. Es decir, existe una

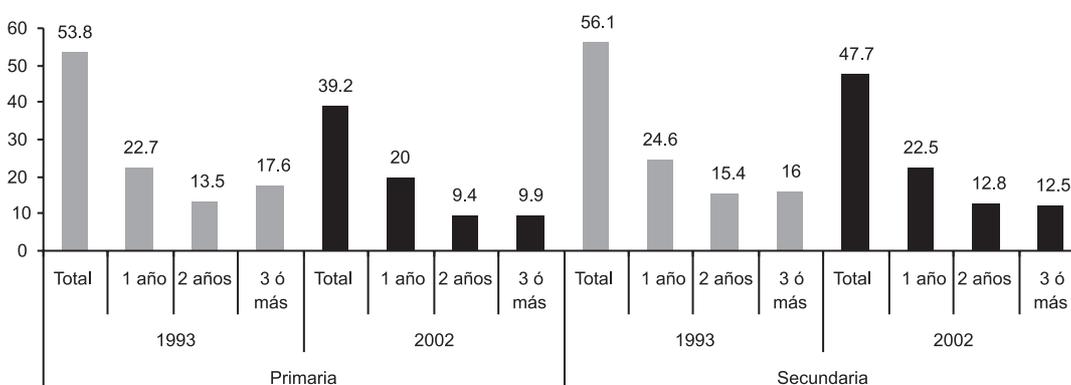
leve diferencia en favor de las mujeres, pues como evidencian las cifras anteriores, hay menor porcentaje de niñas desaprobadas, por lo que éstas presentan mayores probabilidades de concluir el nivel en la edad oficial. En secundaria se observa la misma tendencia entre géneros, pero una mayor brecha: el promedio total para las estudiantes es de 41,5; y para los varones es de 47,7%, en el mismo año. Estas ventajas son alentadoras para las estudiantes femeninas que en años anteriores se encontraban en condiciones desventajosas, sin embargo también se pueden explicar por situaciones sociales como el empleo infantil donde los niños y jóvenes estudiantes

Gráfico N° 15: Porcentaje de alumnas en extraedad por años de atraso



Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

Gráfico N° 16: Porcentaje de alumnos en extraedad por años de atraso



Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

varones se incorporan a más temprana edad, desertando y retirándose del sistema educativo (ver Gráficos N° 15 y 16).

Por otro lado, si se comparan las cifras del año 1993 y de 2002, la reducción significativa se ubica entre las y los estudiantes con 2, 3 y más años de retraso. Esta tendencia es favorable para que las y los estudiantes culminen sus estudios en el tiempo esperado y programado.

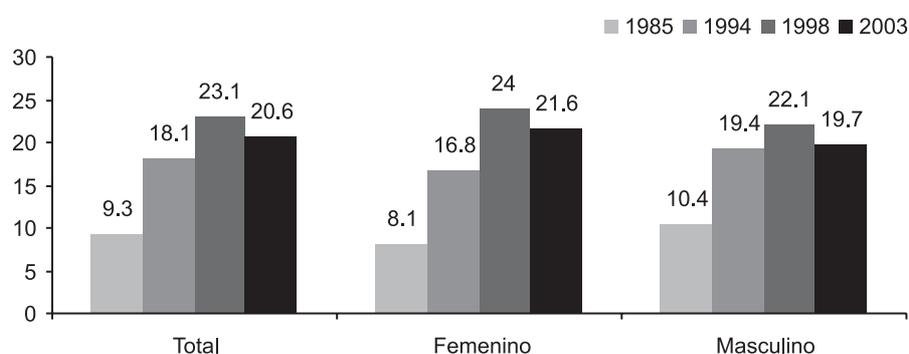
Cuando se examina el porcentaje de niños y niñas con 2 a 5 años de escolaridad que no saben leer y escribir, se deduce que las niñas, con dos años de escolaridad, que no saben leer y escribir es de 21,6%, mientras que los niños registran un 19,7% (ver Gráfico N° 17 y Tabla N° 3). En relación con este indicador de resultados de aprendizaje, sí se evidencia una brecha de género que se mantiene en los últimos cinco años. Resulta preocupante que no se haya mantenido la tendencia de los años 1985-1994, donde la población estudiantil femenina presentaba ventajas; mientras que a partir del año 1998, la tendencia se revierte en desventaja de esta población estudiantil.

Esto sugiere que entre los estudiantes que presentan dificultades de aprendizaje de lectura las niñas se encuentran en mayor cuantía, por lo que este grupo requeriría una especial atención por parte del cuerpo docente.

Por otro lado, si las niñas por comparación con los niños, presentan mejor rendimiento académico, como lo sugieren los indicadores anteriormente observados respecto de la conclusión de estudios y desaprobación; la población escolar femenina debería presentar menores dificultades en lectura y escritura. Sin embargo, las cifras evidencian lo contrario y por lo tanto, los factores explicativos estarían más relacionados con la estimulación en el aula.

Los datos de la Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil 2001, muestran que la población estudiantil femenina presenta leves ventajas en relación con los varones, en el área de comunicación (ver Gráfico N° 18). Sin embargo, en el área de matemática, en el nivel secundario, las brechas de género son mayores para desventaja de las mujeres (ver Gráfico N° 19). El desempeño en comunicación y

Gráfico N° 17: Porcentaje de niños con dos años de escolaridad que no saben leer y escribir, según género



Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa. Informe Indicadores de la Educación Perú 2004.

Tabla N° 3: Porcentaje de niños/as con 2 a 5 años de escolaridad que no sabe leer y escribir

| Categoría | 1985 | | | | 2003 | | | |
|-----------|---------------------|-----|-----|-----|---------------------|-----|-----|-----|
| | Años de escolaridad | | | | Años de escolaridad | | | |
| | 2 | 3 | 4 | 5 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Femenino | 8,1 | 2,9 | 0,2 | 1,0 | 21,6 | 7,7 | 2,9 | 0,0 |
| Masculino | 10,4 | 1,3 | 0,3 | 0,0 | 19,7 | 8,5 | 3,3 | 0,0 |
| Total | 9,3 | 2,1 | 0,2 | 0,5 | 20,6 | 8,1 | 3,1 | 0,0 |

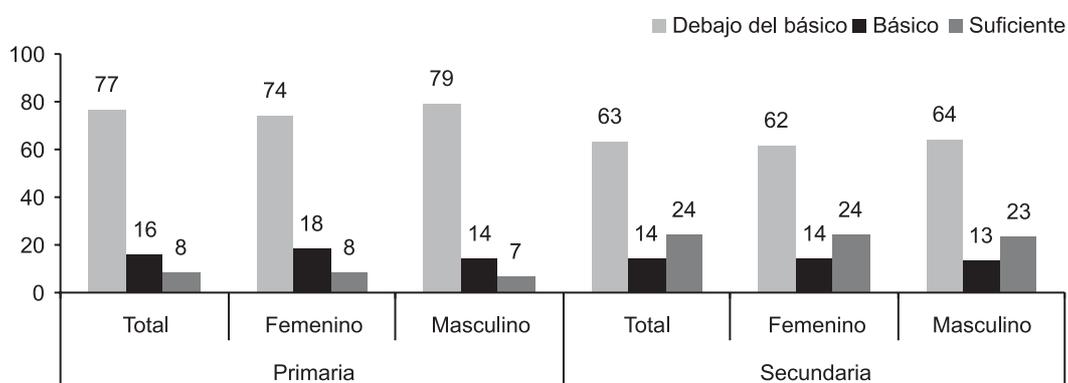
Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa. Informe Indicadores de la Educación Perú 2004.

matemática de los estudiantes que concluyen el nivel primario de la educación básica, arroja que el 74% de niñas no alcanza un nivel básico de desempeño en comunicación, mientras que los varones registran un 79%. En el área de matemática se registra un 42% de niñas que concluyen la primaria con niveles insuficientes en esta materia y los niños un 43%. Es decir, que en el logro de aprendizaje en primaria la

disparidad está afectando más bien a los niños. En los niveles de desempeño satisfactorios, los niños registran una ventaja de 1% alcanzando un total de 8% con niveles suficientes, mientras que las niñas alcanzan este mismo nivel en un 7%.

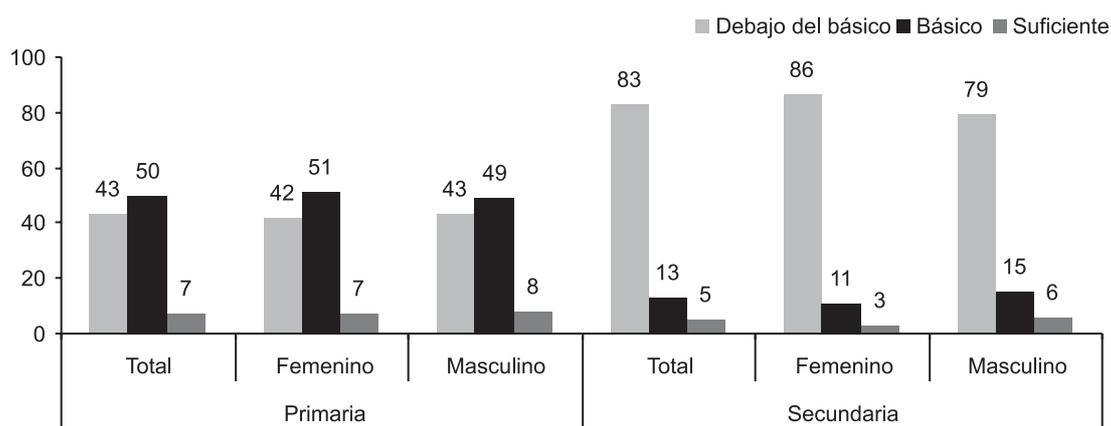
En secundaria, en el área de matemática, las brechas se revierten en desventaja para las alumnas: el 86% concluye con niveles por debajo del básico,

Gráfico N° 18: Desempeño en Comunicación Integral de los alumnos que concluyen primaria y secundaria, según género, 2001



Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

Gráfico N° 19: Desempeño en Lógico Matemáticas de los alumnos que concluyen primaria y secundaria, según género, 2001



Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

mientras que los varones registran un 79%, habiendo una diferencia porcentual de 7%. Esta marcada diferencia entre género, que no se registra en el área de comunicación ni en el nivel primario, sugiere que los factores explicativos estarían más vinculados a condicionantes de estimulación en el aula, y a los procesos de construcción de la identidad de género de las estudiantes, que son socialmente reforzados en el ámbito educativo (ver Gráfico N° 19).

APROXIMACIONES A LA REALIDAD DE LAS NIÑAS RURALES

La realidad de las y los estudiantes en áreas rurales merece considerarse como un punto específico. Las cifras globales analizadas sobre acceso y eficiencia interna del sistema educativo, evidencian leves brechas entre géneros, en algunos casos las desventajas desfavorecen a la población estudiantil femenina y, en otros, los indicadores muestran desventaja para los estudiantes varones.

Cabe señalar que las estadísticas disponibles no son suficientes para indagar en las brechas de género que se producen dentro del sistema educativo dado que sólo están referidas a aspectos de acceso y eficiencia interna. Sin embargo, permiten una aproximación hacia la realidad educativa de las niñas de las zonas rurales, ámbito que presenta mayores dificultades para las mujeres por razones de género.

Como se ha visto en el análisis de los objetivos que preceden, las mayores brechas de equidad se producen en el área rural y por tipo de gestión; en

relación con las diferencias por género, se observan brechas de desventajas para los niños y jóvenes, como se muestra en la Tabla N° 4.

Aunque la tabla se refiere sólo a la eficiencia interna del sistema educativo en el nivel secundario, permite identificar algunas tendencias. La primera es que las brechas entre género son más bien desfavorables para los estudiantes varones. Los niveles más altos de aprobación los logran las niñas y jóvenes estudiantes; mientras que los porcentajes mayores de desaprobación los alcanzan los estudiantes varones; por último, entre los estudiantes retirados, la mayor frecuencia se da en aquellos pertenecientes a la población masculina y del ámbito rural.

Otra tendencia que reflejan las cifras comparadas, es la aprobación de estudiantes mujeres en zonas urbanas (87,2%) y las estudiantes de áreas rurales (80,4%) lo que arroja una brecha considerable de 7,2%. Esto evidencia que la población estudiantil de secundaria en áreas rurales enfrenta mayores dificultades para el logro de aprendizajes, lo que constituye, no una novedad, pero sí una interpelación a las ineficiencias del sistema que mantiene y reproduce brechas de equidad social.

Asimismo, los porcentajes de estudiantes retirados y retiradas también ponen de manifiesto una brecha de 6,6% entre las estudiantes de zonas urbanas y las de áreas rurales.

Es necesario mencionar la tasa de cobertura total que para el caso de las zonas urbanas registra, en las edades de 6 a 11 años, un 98,3%; mientras que en las áreas rurales es de 93,3%. En los rangos de edad de 12 a 16 años, se evidencia una mayor dis-

Tabla N° 4: Secundaria: eficiencia anual ³

| | Total | | Urbano | | Rural | |
|---------------------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|----------|
| | Masculino | Femenino | Masculino | Femenino | Masculino | Femenino |
| Aprobados | 82,6 | 86,2 | 83,4 | 87,2 | 78,9 | 80,4 |
| Desaprobados | 11,3 | 8,7 | 11,6 | 8,6 | 10,2 | 8,9 |
| Retirados | 6,1 | 5,1 | 5,0 | 4,1 | 10,8 | 10,7 |

Fuente: Censo Escolar 2002. Elaboración: Unidad de Estadística - MED.

³ Citado en Ruiz Bravo Patricia, Muñoz Fanni y Rosales José Luis, "Reforma Educativa y Género. Un estado de situación en Argentina, Chile, Colombia y Perú. Fundación Ford, Documento de Trabajo, 2005, p. 46.

paridad entre los ámbitos urbanos (91,5%) y rural (77%) arrojando una brecha de 14,5%. Esto sugiere una tendencia desfavorable localizada en los ámbitos rurales: a mayor edad, menor tasa de cobertura total, es decir menos niños insertos en el sistema educativo, lo que además se complementa negativamente con las tasas de deserción y de desaprobación.

En conclusión, estas cifras reflejan brechas de equidad determinadas por factores socio económicos, que desagregadas por sexo demuestran desventajas que aluden a las desigualdades de género, es decir que la población estudiantil femenina de las áreas rurales, según los indicadores analizados, enfrenta mayores dificultades de acceso y permanencia lo que estaría asociado con aspectos socioculturales tales como, a mayor edad, las niñas y adolescentes mujeres asumen tareas vinculadas con su rol de género, es decir, relacionadas con el hogar y el cuidado de la familia, limitándose así sus posibilidades de desarrollo personal.

A lo anteriormente mencionado respecto de las brechas de equidad sobre el acceso, la permanencia y la conclusión de la educación básica regular, cabe indicar las condiciones en que se desarrollan las actividades educativas en las zonas rurales. Sólo un 41% cuenta con servicio de agua, un 3% tiene servicio de desagüe y sólo el 9% tiene energía eléctrica. Más grave se torna la situación al descubrir que la mayor parte de los estudiantes de estas escuelas vive en con-

diciones de pobreza y extrema pobreza (66,1% de la población rural vive en condiciones de pobreza)⁴.

Como se ha señalado, estas cifras globales no dan cuenta de cómo en los escenarios educativos se gestan las desigualdades entre género y se reafirman los roles sociales por género, reproduciéndose las desigualdades que gravitan en contra de la equidad entre géneros. Este tema sobre la incorporación del enfoque de género será abordado más adelante.

UNA MIRADA COMPARATIVA CON OTROS PAÍSES DE LA REGIÓN LATINOAMERICANA

Otro indicador que da cuenta de las brechas de género en el sistema educativo, es el 'scorecard' que combina información de acceso y la retención en una forma amplia, no sólo en el número de niñas que asisten y permanecen en la escuela primaria, sino en que consiguen continuar con la educación secundaria y vivir una mejor situación al obtener un ingreso razonable. Las cuatro medidas utilizadas en la fórmula de medición para desarrollar la 'scorecard' son: la proporción de niñas que asisten a la escuela primaria; la proporción de niñas que continúan los estudios después de cinco años en la escuela primaria; la tasa proporcional de la matrícula en secundaria y el índice de desarrollo por género del país.

Tabla Nº 5: Scorecard 2000 para Latino América⁵

| País* | Resultado % | Rango | País* | Resultado % | Rango |
|-----------|-------------|-------|------------|-------------|-------|
| Brasil | 93,75 | 1 | Paraguay | 80,00 | 7 |
| México | 93,75 | 1 | Costa Rica | 80,00 | 7 |
| Guyana | 90,63 | 2 | Ecuador | 72,50 | 8 |
| Panamá | 90,63 | 2 | Belice | 71,88 | 9 |
| Perú | 87,50 | 3 | Uruguay | 71,88 | 9 |
| Venezuela | 86,25 | 4 | Colombia | 70,53 | 10 |
| Argentina | 84,38 | 5 | Nicaragua | 46,25 | 11 |
| Bolivia | 81,25 | 6 | Guatemala | 38,75 | 12 |

* Chile, Surinam, Guyana Francesa, Honduras y El Salvador no se contemplan en la tabla ya que no se contaba con información suficiente para realizar el cálculo.

⁴ Ana María A. Tapia Chávez. Habilidades y estrategias docentes para la promoción de aprendizajes en aulas multigrado: un estudio de casos en zonas rurales de Lima. Mayo 2004. P. 5. Una mirada comparativa con otros países de la región latinoamericana.

⁵ <http://k1.ioe.ac.uk/schools/efps/GenderEducDev/Equals%20Issue%208%20Spanish.pdf>

En la Tabla N° 5 se puede apreciar que el Perú se sitúa en un rango de tres, ubicándolo entre los países con mejores resultados en el ámbito educativo en relación con el acceso, permanencia e índice de desarrollo por género, frente a otros países con mejores indicadores de desarrollo como Argentina pero que obtienen resultados menores con la medición del ‘scorecard’.

LAS RELACIONES DE DESIGUALDAD ENTRE GÉNEROS EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS

Las estadísticas globales analizadas no dan cuenta de cómo se gestan desde los espacios educativos, las desigualdades de género, que se hacen más evidentes en la educación superior con la tendencia a elegir carreras femeninas; al egresar del sistema educativo las diferencias son notorias en la participación desigual en el mundo de trabajo, por ejemplo, en términos de salario y tipo de trabajo. Estas situaciones exógenas pero no ajenas al sistema educativo evidencia la importancia de incorporar el enfoque de género en los aprendizajes, pues desde el aula se puede contribuir sustancialmente a la equidad propiciando reflexiones acerca de las diferencias y las desigualdades, democratizando las relaciones de género entre niños/niñas, estudiantes y docentes, lo que revertirá positivamente en la transformación de creencias, valores y actitudes que refuerzan social y culturalmente las desigualdades.

Un estudio cualitativo realizado por “Save the Children” (Suecia) en el Perú, evidencia que la discriminación por género es una de las formas más recurrentes de exclusión social: “La discriminación ocasionada por el hecho de ser mujer fue una de las más mencionadas por todos los grupos participantes. Niños y niñas coincidieron en señalar que son las

mujeres quienes viven con mayor frecuencia experiencias de marginación. Incluso consideran que el simple hecho de nacer mujer ya es una desventaja. Según dijeron, muchas familias lamentan el nacimiento de una niña y, en cambio, reciben con gran alegría a un hijo varón”⁶.

El estudio también señala que en las instituciones educativas las y los niños y adolescentes reconocen vivir situaciones de discriminación por diversos motivos (étnicos, edad, sexo, factores socio económicos, entre otros). Estas situaciones discriminatorias resultan contradictorias con el discurso de la igualdad que se defiende desde el sistema educativo, planteando una distancia entre el discurso y la realidad que es preocupante dado que los espacios educativos cumplen una función básica en la reproducción de actitudes discriminatorias “pues perpetúa los criterios estereotipados de valoración y aceptación social. Lo más preocupante es que estas manifestaciones se dan cotidiana y comúnmente frente a directores, docentes y auxiliares”⁷.

Los resultados del estudio evidencian la importancia de incorporar el enfoque de género, pues desde el aula se puede contribuir sustancialmente a la equidad propiciando reflexiones acerca de las diferencias y las desigualdades, democratizando las relaciones de género entre niños/niñas, alumnos/as y docentes, lo que revertirá positivamente en la transformación de creencias, valores y actitudes que refuerzan social y culturalmente las desigualdades.

En tal sentido, es indispensable evaluar aspectos tales como: si los textos incorporan o no una perspectiva de género; cómo impacta en los aprendizajes, la ausencia de un enfoque de género que se traduce en la invisibilidad de las niñas como actrices educativas y sociales; si los textos refuerzan o no la asignación de roles diferenciados por sexo reafirmando la desigualdad de oportunidades para niñas y niños: si en el aula se está propiciando la igualdad

⁶ Patricia Horna Castro. Discriminación y género desde las experiencias y percepciones de niños, niñas y adolescentes. Save the Children - Suecia. Lima, Perú, enero de 2002. Estudio realizado en seis departamentos (San Martín, Piura, Junín, Cusco, Ayacucho y Lima) de carácter focalizado para identificar las diferentes formas de discriminación que viven niñas, niños y adolescentes (p. 16).

⁷ Patricia Horna, p. 20.

de género en los procesos de estimulación y en las relaciones educandos y educadores.

LA DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE GÉNEROS EN LA EDUCACIÓN BÁSICA PARA JÓVENES Y ADULTOS

Dado que en el objetivo de Dakar que precede, se aborda el tema de la educación para adultos y la educación básica de jóvenes y adultos, sólo se señalarán algunos aspectos que son relevantes desde la perspectiva de género.

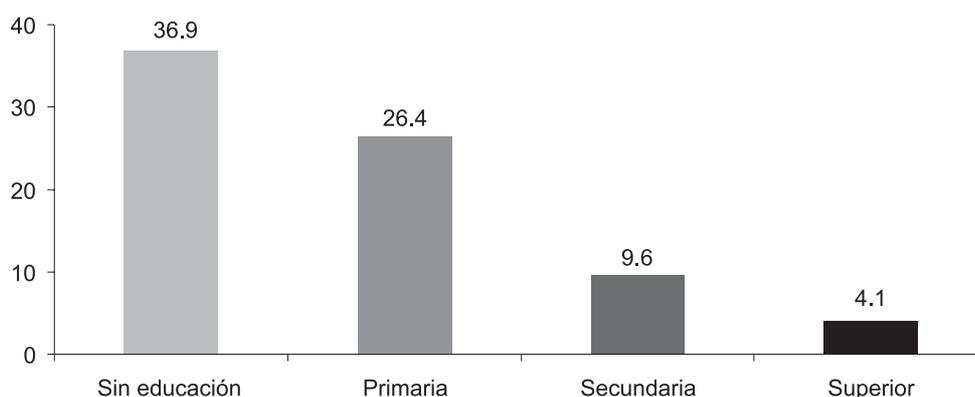
Un aspecto atañe a la situación de las jóvenes que se embarazan y se convierten en madres adolescentes. Según estadísticas del INEI (ENDES 2000), 13% de todas las adolescentes (10 a 19 años) ya son madres o están embarazadas y el 55 % de estos embarazos no fueron deseados. Por otro lado, según los registros del Ministerio de Salud, la principal causa de hospitalización de adolescentes está relacionada con atención de embarazos, partos y puerperio, se-

guida por traumatismos, envenenamientos, neumonía, tuberculosis y apendicitis⁸.

Parte de los factores explicativos del embarazo de adolescentes están relacionados con los niveles de educación. Las estadísticas evidencian una relación directa entre embarazo de adolescente y nivel educativo: a mayor educación existen menores tasas de embarazo en la adolescencia. Las posibilidades de acceder a los servicios educativos facilitan también el acceso a información en sexualidad y a métodos anticonceptivos, pero además estas adolescentes tienen perspectivas de mejores condiciones de vida y desarrollo (ver Gráfico N° 20).

En la mayoría de los casos, las madres adolescentes son excluidas de la educación formal y muchas veces, como demuestran algunos estudios, se emplean mecanismos informales de castigo que terminan con el abandono de la educación regular⁹. Las situaciones de discriminación a las madres adolescente requieren de un marco normativo que proteja su derecho a la educación. En el Perú, en diciembre de 2004, el Congreso aprobó la Ley de

Gráfico 20: Porcentaje de adolescentes (15 - 19 años) alguna vez embarazadas, 2000



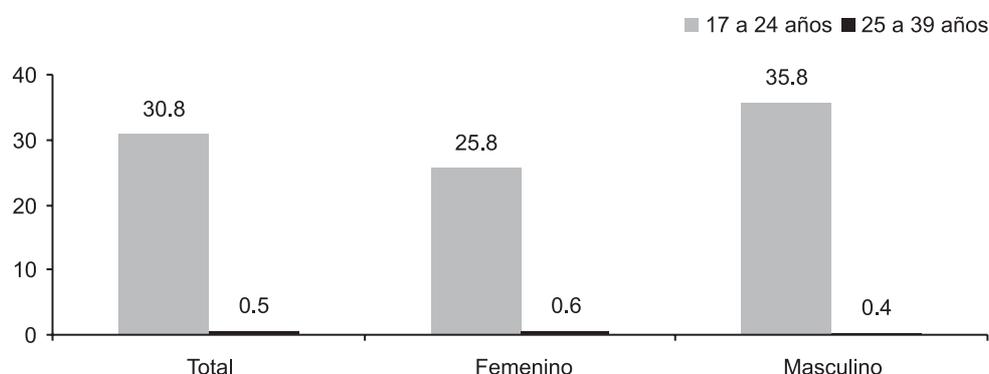
Elaboración: Propia. Fuente: INEI. ENDES 2000.

⁸ Propuesta de Lineamientos de Política de Salud de l@s Adolescentes, Cooperación Técnica: UNFPA.

⁹ *Op. cit.*, p. 10.

¹⁰ Sobre los marcos normativos, Graciela Messina señala que en algunos países de la región, las normas que autorizaban la expulsión han sido derogadas “pero esta medida sigue siendo de libre disposición de los directores de escuela; en otros países, existen normas que impiden la expulsión pero no siempre se cumplen; en otros finalmente, no existe legislación protectora del derecho a la educación de las jóvenes embarazadas” (p. 10).

Gráfico N° 21: Tasa de la cobertura total de la población joven y adulta por rango de edad, según género, 2003



Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

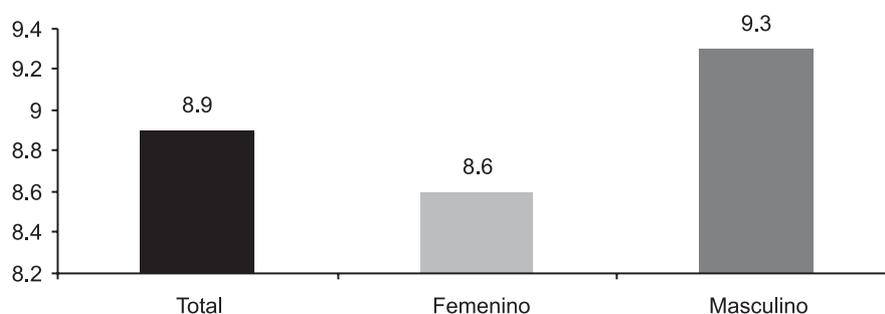
Protección a la Madre Adolescente; sin embargo, esta iniciativa legislativa observada por el Ejecutivo ha retornado al Congreso para su respectiva evaluación. Igualmente la Comisión de Juventud y Deporte aprobó un dictamen favorable sobre justificación de inasistencias de padres y madres adolescentes, el cual está pendiente de debate en el Pleno del Congreso. Afortunadamente se cuenta con el Código del Niño y Adolescente que dispone que la niña o adolescente embarazada, o madre, no debe ser impedida de iniciar o proseguir sus estudios¹⁰.

Respecto de la educación de mujeres adultas, como se señala en el diagnóstico del objetivo cuatro de Dakar, las mujeres participan en menor grado en la educación básica de adultos. La tasa de cobertura

total para la población de 17 a 24 años evidencia que sólo un 25,8% son mujeres; mientras que los varones registran un 35%. Es decir, que las mujeres presentan menos probabilidades de iniciar o continuar estudios de educación primaria o secundaria en su etapa adulta. Por otro lado, la gran mayoría de mujeres (71%) matriculadas en educación básica trabaja; frente al 67% de varones (ver Gráfico N° 21).

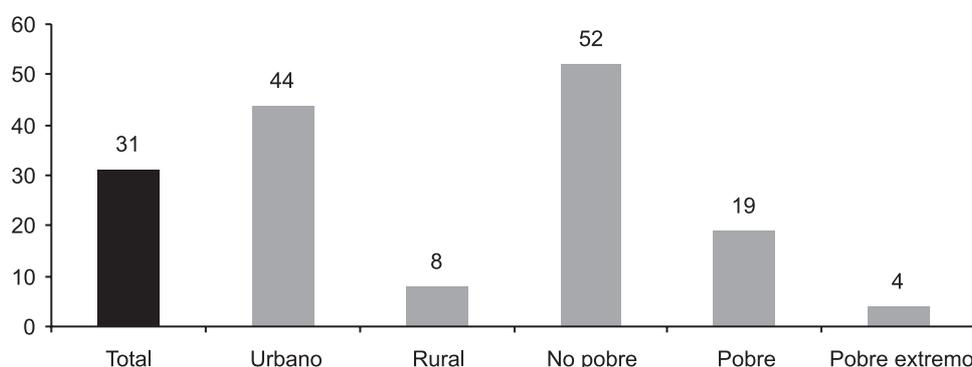
Estas cifras exhiben una situación particular para las mujeres que inician o retoman sus estudios en la etapa adulta: por un lado, las mujeres que trabajan son las que más demandan estos servicios educativos, lo que está asociado con una proyección de continuidad de estudios superiores y como una forma de superación personal. Por otro lado, la alta

Gráfico N° 22: Años promedio de escolaridad de las poblaciones de 25 a 34 años de edad, según género, 2003



Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

Gráfico N° 23: Porcentaje de madres con escolaridad básica, según área de residencia , 2003



Fuente: MED. Unidad de Estadística Educativa. Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004.

tasa de madres que no ha concluido sus estudios básicos, especialmente en el área rural, indica que las mujeres con hijos son quienes tienen menores probabilidades de iniciar o retomar sus estudios básicos regulares. En tal sentido, es necesario mirar la oferta educativa para este sector poblacional con características particulares, que el sistema educativo no cautiva, y que genera bolsones de “rezagados” con rostro mayoritariamente femenino.

Otro dato que evidencia las dificultades que las mujeres enfrentan para retomar los estudios básicos, es el promedio de escolaridad de la población adulta entre 25-34 años. Las mujeres registran un promedio de 8,6 y los varones un promedio de 9,3. Es decir, que las mujeres se ubican por debajo del promedio global, lo que constituye una desventaja significativa frente a los varones, y corrobora lo antes mencionado con respecto a la maternidad, al acceso a los servicios educativos para adultos y a las probabilidades de estudiar (ver Gráfico N° 22).

Otro indicador de las brechas de género en la educación básica de adultos, es el porcentaje de madres que ha concluido la escolaridad básica. En el ámbito urbano, las madres que han concluido sus estudios básicos comprenden el 44%, mientras que en el área rural sólo llega a un incipiente 8%. La situación es más dramática cuando se observan los porcentajes por niveles de ingreso: en los sectores no pobres el porcentaje alcanza un 52%; en el sector medio pobre y pobre se registra un 19%, y en los

sectores de extrema pobreza el porcentaje de madres que concluye su educación básica apenas alcanza el 4%. Esto evidencia que la brecha de género, en relación con la educación, está focalizada en los sectores de extrema pobreza y en los ámbitos rurales donde la tendencia a que las mujeres sean madres e ingresen al mundo laboral, a más temprana edad, son más recurrentes (ver Gráfico N° 23).

Todas estas reflexiones y las cifras observadas para el caso del Perú determinan que las mujeres jóvenes y adultas no acceden a la educación básica en igualdad de oportunidades que la población masculina. Aunque las cifras muestran avances en el camino de la igualdad de género, persisten algunas tendencias que conllevan a situaciones de discriminación e inequidad que el sistema educativo tome medidas con el fin de revertir los obstáculos de acceso y permanencia de las mujeres jóvenes y adultas, especialmente en los sectores de pobreza extrema y en el ámbito rural. En tal sentido, llaman la atención dos problemas: las brechas de madres que han concluido estudios básicos según sector socio-económico y la localización, que resulta altamente alarmante, donde sin duda se ubica la población de adolescentes madres. En segundo lugar, la brecha de la cobertura de jóvenes y mujeres adultas que acceden a los servicios de educación básica. Estos dos problemas deben ser abordados por el sistema educativo mediante políticas que reinserten a las mujeres jóvenes y adultas en la educación y puedan

culminar su ciclo educativo, lo que constituye un pilar para su desarrollo integral.

CALIDAD EDUCATIVA Y TRANSVERSALIDAD DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LOS APRENDIZAJES

La incorporación del enfoque de género en los aprendizajes es la dimensión cualitativa de la igualdad y equidad en la calidad educativa. Este reto, aún no ha sido asumido por el sistema educativo en el Perú. Los indicadores analizados evidencian que los esfuerzos han estado más centrados en buscar la paridad en el acceso a los servicios educativos, y menos en la transversalidad de género en los textos escolares y en la formación de docentes.

La ley General de Educación, establece en su artículo N° 18, medidas de equidad y en el inciso “b” se señala “Elaborar y ejecutar proyectos educativos que incluyan objetivos, estrategias, acciones y recursos tendientes a revertir situaciones de desigualdad y/o inequidad por motivo de origen, etnias, género, idioma, religión, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole”.

La incorporación del enfoque de género en la Ley General de Educación constituye un avance significativo, sin embargo, es preciso ‘operativizar’ este mandato y principio de equidad mediante medidas correctivas respecto de las diferencias de trato entre niñas y niños; de la transmisión de estereotipos sexistas que reproducen los programas de estudio, los textos escolares y las interacciones. Como señala Graciela Messina en el estudio Estado del arte de la igualdad de género en la educación básica de América Latina (1990-2000): “*Los estereotipos sexistas en la enseñanza, transmitidos a través de los textos escolares son identificados como uno de los severos obstáculos para la igualdad de género, tanto a mediados como a fines de la década del noventa. Numerosas investigaciones realizadas en varios países de la región comprueban esta tendencia para principios de la década* (CEPAL, 1994: 23-24)”¹¹.

La incorporación del enfoque de género en los planes de estudio es un tema muy debatido. Algunos especialistas proponen una incorporación

transversal, otros consideran que este tratamiento vuelve invisible y vacío de contenido el tema de género. Una evaluación realizada en Colombia acerca de cómo se incorpora la perspectiva de género en la educación básica y media concluye que los textos siguen transmitiendo estereotipos sexistas y empleando lenguaje masculino; asimismo, cuando se reseñan datos de las mujeres, estos ingresan a modo de anécdotas u ocurrencias; los textos no se modifican según el género del autor/a, confirmando que es vital la formación en una perspectiva de género, tanto de los profesores como de las profesoras¹².

Esta realidad del país vecino, no es ajena a lo que ocurre en esta sociedad y lo más preocupante es que no se cuenta con evaluaciones donde se establezcan: si los textos incorporan o no, una perspectiva de género; cómo impacta en los aprendices la ausencia de un enfoque de género que se traduce en la invisibilidad de las niñas como actrices educativas y sociales; si los textos refuerzan o no la asignación de roles diferenciados por sexo reafirmando la desigualdad de oportunidades para niñas y niños: si en el aula se está propiciando la igualdad de género en los procesos de estimulación y en las relaciones educandos y educadores. Todas estas inquietudes plantean una gran interrogante ¿el sistema educativo está aportando a la equidad e igualdad de género? La respuesta interpela al sistema educativo para que realice evaluaciones que den cuenta de estos aspectos cualitativos troncales, para la calidad educativa.

Será también necesario contar con un marco normativo macro como la Ley de Igualdad de Oportunidades para la institucionalización del enfoque de género en el sistema educativo y en todos los sectores del Estado. Al respecto, en el Congreso de la República, se encuentran algunas iniciativas legislativas todavía en proceso de debate en la Comisión de Justicia y en la Comisión de la Mujer. Por otro lado, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MIMDES ha instalado una Comisión Intrasectorial (con el sector agricultura) del Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y varones 2000-2005. Éste sugiere emprender iniciativas intersectoriales para generar condiciones de equidad de género.

CONCLUSIONES

- Los datos analizados desde una perspectiva de género, presentan rasgos diferenciados: en secundaria las brechas de género son mayores que en primaria, aunque los indicadores de rendimiento y permanencia en el sistema educativo son más ventajosos para las estudiantes mujeres. Sin embargo, hay un mayor porcentaje de estudiantes mujeres que concluyen secundaria con niveles por debajo del básico. Esto evidencia situaciones de ingreso, permanencia, deserción y aprendizaje variadas para cada género, lo que sugiere la necesidad de indagar en ellas para diseñar e implementar estrategias que favorezcan la igualdad de oportunidades en el sistema educativo.
- Al analizar la tasa de cobertura de la población joven y adulta entre las edades de 17 a 24 años, que no ha concluido la educación básica y que busca concluirla, se infiere que la brecha es significativa entre mujeres y varones (9,2%). Esto se explica en parte, porque las mujeres enfrentan mayores desventajas, por los procesos de socialización, para retomar sus estudios básicos, y a diferencia de los varones, la maternidad en su etapa inicial implica un periodo de receso de estudios y/o de trabajo. Esta realidad debe ser considerada en las propuestas de programas para educación de adultos. Más aún, si se toma en cuenta la baja tasa de conclusión de las madres en sectores de extrema pobreza (4%) y del ámbito rural (8%) es indispensable que el sistema las captive, dado el alto porcentaje (92%) que tiene limitadas posibilidades de un desarrollo integral, y además, porque las madres juegan un rol importante de apoyo en la educación de los hijos.
- Las estadísticas globales de acceso, eficiencia interna del sistema educativo y logros de aprendizaje, no dan cuenta sobre cómo se gestan desde la educación básica, desigualdades de género, que se hacen más evidentes en la educación superior con la tendencia a elegir carreras femeninas. Al egresar del sistema educativo las diferencias son notorias en la participación desigual en el mundo de trabajo en términos de salario y tipo de trabajo. La desigualdad de género en los escenarios educativos tiene expresiones sutiles como situaciones de discriminación por género, que las estudiantes reconocen vivir cotidianamente, y que se manifiestan en los discursos y actitudes que reafirman la división de roles sociales y culturales que perpetúan las desigualdades entre género. Es decir, que en las instituciones educativas se reafirma el rol social y cultural diferenciado que deben asumir mujeres y hombres. Estas manifestaciones de discriminación por género, también se expresan en los materiales educativos que tienden a invisibilizar a las niñas y jóvenes mujeres como actrices educativas y sociales. ■

Objetivo Estratégico de Dakar 6

Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y medibles, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales.

Es indiscutible la importancia de la educación formal en la formación del capital humano: una escolaridad más larga y el logro de mejores puntuaciones en las pruebas estandarizadas de rendimiento académico están asociados a la obtención de ingresos más elevados a lo largo de toda la vida (Informe de seguimiento de la EPT en el Mundo para el año 2005), así como a una mayor productividad y crecimiento económico del país.

En el Perú, los resultados obtenidos en la tercera evaluación nacional realizada en el año 2001¹, pusieron en evidencia, serias deficiencias en los aprendizajes de los escolares peruanos, en general; con diferencias notables entre estudiantes de zonas urbana y rural, siendo más crítica aún la situación en las áreas rurales. En el informe de esta evaluación se señala que una buena parte de los factores asociados con estos resultados residen en la formación dada en la escuela, existiendo factores del entorno que también representan límites significativos para los procesos de aprendizaje.

En efecto, los niños de las escuelas pobres, atendidos por la escuela pública, obtienen resultados inferiores a los niños de las escuelas mejor dotadas, dinámica que responde a factores de exclusión social sobre determinadas poblaciones caracterizadas por la pobreza y la ruralidad.

De acuerdo con los datos presentados por el Ministerio de Economía y Finanzas, los departamentos que presentan mayores índices de pobreza, estimados con base en el censo nacional de 1993, son: Huancavelica, Apurímac, Puno, Cajamarca, Huánuco, Ayacucho, Amazonas, Pasco, Ancash, Ucayali y Loreto, departamentos que a su vez concentran la mayor cantidad de población rural y hablante de lenguas originarias del país.

El informe “Indicadores de la Educación Perú 2004” preparado por la Unidad de Estadística Educativa para el año 2004 señala que es en dichas poblaciones donde se encuentra el mayor número de escuelas unidocentes, las cuales, de acuerdo con las estadísticas presentadas por la Unidad de Medición de la Calidad Educativa, son las que presentan los resultados más bajos en las mediciones nacionales.

Si bien los resultados expresados en estas evaluaciones se refieren al logro de aprendizaje en dos áreas, sin duda son indicativos de lo que estaría ocurriendo con el conjunto de aprendizajes requeridos, para que la educación aporte de manera efectiva, al desarrollo de las personas y de la sociedad.

Si se toma en cuenta esta revisión del conjunto de aprendizajes que se debe garantizar, y se presta atención a otras fuentes de información que revelan una situación preocupante, como el Informe de la

¹ Documento de trabajo UMC N° 1, Cómo rinden los estudiantes peruanos en comunicación y matemática: Resultados de la Evaluación Nacional 2001, informe descriptivo, Ministerio de Educación del Perú. Lima, 2003.

Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), donde se señala la poca eficacia de la educación en su función de formar valores esenciales en la sociedad peruana, se estaría preparando a los estudiantes en un “ejercicio no crítico y poco autónomo del pensamiento y de la producción de conocimiento”, como resultado del autoritarismo del sistema educativo².

Es que, más allá de la importancia otorgada a estos aprendizajes, en el plano del discurso, lo cierto es que las prácticas pedagógicas y las experiencias vividas a través de los procesos de gestión, no se condicen con esta supuesta importancia.

En el reciente Estado del Arte sobre Ética, Ciudadanía y Paz (Sime y Tincopa, 2004)³ se cuestiona que, pese a los años de violencia política vividos y aún cuando el Informe de la CVR plantea recomendaciones específicas sobre Educación en Derechos Humanos y Paz, no existiría evidencia de una respuesta consistente desde el sector, más allá de una inclusión no muy desarrollada en el Programa de Emergencia Educativa 2004 (Sime y Tincopa, 2004).

Un aspecto podría situarse en el plano de las normas específicas para promover la ética, la ciudadanía y la paz en la educación. Según se señala en el estudio citado, el Perú presenta un menor nivel de desarrollo en este plano, en comparación con otros países de la región. Esta situación estaría generando vacíos no sólo en el campo de lo estrictamente pedagógico sino, además, serias inconsistencias y graves ausencias en el plano de la gestión, que afectan las posibilidades de un desarrollo ciudadano en los estudiantes. Un tema crítico al respecto es la manera cómo se suele manejar la disciplina, como el propio MED lo reconoce “La escuela tradicional no está organizada democráticamente y, en el caso peruano, la influencia de las formas y rituales militares es notoria. El modelo de disciplina escolar es, además de obsoleto, contraproducente...”⁴.

Como se conoce poco acerca de la concreción y resultados de la aplicación de los programas existentes en la vida cotidiana de la escuela y en los aprendizajes logrados por los estudiantes⁵, se plantea la necesidad de “contar con un sistema de retroalimentación de las políticas educativas, que no sólo informen sobre las habilidades de lecto-escritura y de matemática sino también a nivel de competencias cívicas... de allí que un punto crítico es: cómo construir mecanismos regulares nacionales de evaluación del desarrollo de competencias cívicas en los estudiantes” (Sime y Tincopa, p. 11).

En el Pacto de Compromisos Recíprocos por la Educación se señala también la necesidad de incorporar contenidos y prácticas pedagógicas que contribuyan a fortalecer actitudes éticas en los y las estudiantes. Se trata entonces de un tema pendiente en el momento de determinar la calidad educativa.

Los resultados señalados son contundentes en dos sentidos: una situación de fracaso en la capacidad del sistema para lograr que los estudiantes alcancen los aprendizajes que ellos y la sociedad requieren, y que esta situación es más abrumadora aún entre los y las estudiantes que viven situaciones asociadas a factores de exclusión.

El reconocimiento de este hecho sustenta el consenso que existe en el país acerca de la necesidad de abordar el tema de la calidad educativa, tal como se pone de manifiesto en los documentos políticos más importantes producidos en los últimos 5 años: el Acuerdo Nacional (2002), El Pacto de Compromisos Recíprocos por la Educación (2004) y La Hoja de Ruta establecida por el Ministerio de Educación (2004).

Por ello, es fundamental dimensionar y entender la dinámica de los factores que influyen sobre el mejoramiento de la calidad educativa, e introducir nuevas luces sobre el debate que sostiene la sociedad en su conjunto sobre el tema de la calidad, para que a

² Plan Nacional de Acción de Educación para Todos. Foro Nacional de Educación Para Todos. Comisión Técnica de Educación para Todos. Marzo de 2005, p. 19.

³ Luis Sime y Lila Tincopa. Estado del arte sobre ética, ciudadanía y paz en cinco países de América latina. FLAPE, 2004.

⁴ MED. Lineamientos de política educativa 2001/2006. /www.minedu.gob.pe/lineamientos/lineamientos

⁵ Programa de Cultura de Paz, Derechos Humanos y Prevención de la Violencia y las Defensorías Escolares del Niño y del Adolescente en los centros educativos de todo el país (Sime y Tincopa, p: 9).

partir de ello, se elaboren políticas públicas desde el Estado que permitan dar un giro drástico a la situación actual.

a. APROXIMACIONES AL CONCEPTO DE CALIDAD

Aunque no existe una definición única sobre educación de calidad, un acuerdo básico es que ésta se refiere al aprendizaje en un sentido amplio, que se reseña en dos principios⁶:

“el primero considera que el desarrollo cognitivo del educando es el objetivo explícito más importante de todos los sistemas, y por consiguiente, su éxito en este ámbito constituye un indicador de la calidad de la educación que ha recibido”.

“el segundo hace hincapié en el papel que desempeña la educación en la promoción de actitudes y los valores relacionados con una buena conducta cívica, así como las condiciones propicias para el desarrollo afectivo y creativo del educando”.

De esta manera, se puede definir calidad educativa como la capacidad del sistema para lograr que los estudiantes alcancen aprendizajes socialmente relevantes; y las condiciones y los procesos que hagan posible el logro de los resultados buscados⁷. Estas condiciones y procesos constituyen variables o factores claves que influyen para una educación de calidad; son de naturaleza diversa y operan en el aula, en la escuela y más allá de estos espacios también, aludiendo a los contextos administrativos y socio-económicos en los que tienen lugar los procesos de aprendizaje (Casassus, p. 119).

Entre los factores que operan en el aula están aquéllos directamente relacionados con los procesos de enseñanza-aprendizaje como las prácticas

pedagógicas, el desempeño docente, la infraestructura y los materiales educativos. En la escuela operan variables vinculadas con la gestión, que incluyen no sólo aspectos administrativos, sino de gran poder pedagógico, en particular para el desarrollo de actitudes y valores, tales como el clima institucional o los procesos de participación en la toma de decisiones. A nivel de contexto aparecen tanto los aspectos socio-económicos que generan las llamadas condiciones de educabilidad, como las decisiones de política educativa donde un factor de gran importancia es el relacionado con el financiamiento de la educación.

Para analizar en qué medida el sistema educativo peruano está encaminado hacia la mejora de la calidad educativa es necesario contar con información sobre estas variables; determinando aquellas que puedan ser particularmente relevantes y de mayor impacto para el país. Lamentablemente no todos los aspectos que son relevantes cuentan con información, resultando un vacío importante que se requiere cubrir —como por ejemplo el determinar qué niveles de desarrollo de valores están logrando los y las estudiantes—.

A continuación se presenta un estado de la calidad educativa del país, comenzando por la situación en cuanto a logro y calidad de aprendizajes, para luego revisar algunos de los factores más relevantes y sobre los que se dispone información, con el fin de orientar las decisiones de política que permitan mejorar la calidad educativa del país.

b. LOGROS DE APRENDIZAJE

De acuerdo con el Informe sobre Indicadores de Calidad Educativa elaborado por la Unidad de Estadística del MED (2004, p. 11): “La baja calidad de los resultados de la educación, expresada en el rendimiento académico deficiente de quienes concluyen primaria y secundaria, es el problema prin-

⁶ UNESCO 2004 Rapport mondial de suivi sur EPT Education pour tous, L'exigence de qualité 2005. Editions Unesco/París, pp 461.

⁷ Aguerrondo, I. (1993): “La calidad de la educación: ejes para su definición y evaluación”. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo. La Educación, año XXXVII, No 116, III.

cial (que) afecta prácticamente a todos los niños y jóvenes, especialmente a los más pobres pero sin restringirse a ellos”.

Este rendimiento deficiente se puede resumir en un dato, brindado por este informe, según el cual “la probabilidad de que un alumno matriculado hoy en el primer grado de educación primaria o secundaria culmine el nivel en el periodo oficial es de 37% y 44% a nivel nacional, respectivamente... probabilidad (que) se reduce a bastante menos de la mitad en ámbitos de pobreza extrema y en las escuelas primarias unidocentes” (Indicadores de la Educación Perú 2004, pp. 9 y 10).

Este indicador resume conceptualmente el conjunto de los niveles de desaprobación, retiro y deserción.

La evaluación nacional de rendimiento estudiantil llevada a cabo en 2001⁸ arroja cifras preocupantes respecto de los logros de aprendizaje que presentan los niños de la educación primaria. La mayoría de los estudiantes que concluyen la primaria, lo hacen sin un manejo adecuado de las competencias de comunicación, al mismo tiempo que tienen muchas dificultades para la resolución de los problemas relacionados con las competencias del área matemática.

En el caso de la comprensión de lectura para los estudiantes de sexto de primaria, sólo un 7,5%, un 10,8% y un 2,4% logran dominar las capacidades de comprensión de texto, comprensión de textos con íconos verbales y reflexión sobre la lengua, res-

pectivamente. Sin embargo, existen diferencias importantes entre grupos, tal como se puede observar en la Tabla N° 1.

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

En el caso del área lógico-matemática de sexto de primaria, los problemas más graves se encuentran en las competencias referidas a la medición, al conocimiento de números y a la resolución de problemas, donde sólo un 4,7%, 6,4% y 7,4% de los estudiantes las dominan. Las diferencias entre estudiantes de instituciones educativas estatales y no estatales y poli-docentes y multigrados son nuevamente

Tabla N° 1
Sexto de primaria: rendimientos escolares en comunicación integral
(Porcentaje de los estudiantes que domina la competencia)

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

* Incluye Centros educativos unidocentes.

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

⁸ Esta parte del texto se basa en el documento MED 2002a.

importantes. Por ejemplo, un 27,8% y un 19% de los estudiantes de escuelas no estatales dominan las competencias de resolución de problemas y medición, respectivamente, mientras que sólo un 3,9% y 2,0% de los estudiantes de escuelas estatales logran hacer lo propio (ver Tabla N° 2).

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

En este sentido, de acuerdo con los resultados presentados, se puede señalar en primer lugar que los rendimientos educativos no están al nivel de lo que el currículo se propone que los estudiantes conozcan. Por el contrario, la gran mayoría no logra dominar la mayor parte de las competencias.

En comunicación integral, la comprensión lectora se queda en un nivel literal, al mismo tiempo que tienen dificultades en relacionar imágenes con texto. En el caso de lógico matemáticas, tienen muchas dificultades para resolver problemas, especialmente relacionados con el uso de fracciones y decimales. En terminos generales los estudiantes reali-

zan sobre todo tareas que suponen aplicación mecánica de reglas.

En segundo lugar, se debe decir que las diferencias en rendimientos entre instituciones educativas estatales y no estatales, entre instituciones educativas poli-docentes (predominantemente urbanos) e instituciones educativas multigrado (predominantemente rurales) son muy importantes. Diferencias de género son, en general, menos importantes.

Finalmente, la situación de las escuelas que atienden a poblaciones bilingües es la más difícil. En general se puede decir que muy pocos estudiantes peruanos manejan competencias de comunicación integral y lógico-matemáticas, y casi ninguno de los estudiantes de escuelas en áreas bilingües hace lo propio.

Dados estos resultados poco alentadores, se puede señalar que si bien en la última década gran parte de los esfuerzos de la política educativa ha estado destinada al mejoramiento de la educación primaria, básicamente a través de la dotación de materiales educativos, reforma curricular, capacitación docente y rehabilitación de infraestructura escolar⁹, existe todavía un gran camino por recorrer para consolidar dicho impulso y lograr que todos los niños de 6 a 11 años no sólo accedan sino que concluyan dicho nivel dominando los aprendizajes correspondientes. Evidentemente, el logro de este objetivo supone, no sólo elevar en términos absolutos la inversión pública por alumno, sino también contar

Tabla N° 2
Sexto de primaria: rendimientos escolares en lógico matemática
(Porcentaje de los estudiantes que logra la competencia)

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

*Incluye Centros Educativos Unidocentes.

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

con una política educativa coherente que dé continuidad a las reformas iniciadas a mediados de la década pasada.

En el caso del nivel secundario, los problemas son menos dramáticos en comprensión de textos y reflexión sobre la lengua (un 50% y 44% las dominan, respectivamente), pero son muy bajos en comprensión de textos con íconos verbales donde sólo un 9,4% domina la competencia. El problema es más grave en los estudiantes de instituciones educativas estatales, de los cuales sólo un 6% logra la competencia, mientras un 27% de los estudiantes de las no estatales hace lo propio. La comparación de los resultados por departamentos, muestra que aquéllos con mayor proporción de población rural y, a su vez, mayor presencia de lenguas vernáculas, tienen estudiantes con menores logros en todas las competencias (ver Tabla N° 3).

Por otro lado, tal como se observa en la Tabla N° 4, los resultados en el cuarto año de secundaria son más bajos en geometría (8,4%). Asimismo se visualizan importantes diferencias en favor de los hombres en instituciones educativas no estatales en

las tres competencias. De manera semejante a lo mencionado arriba, en matemática también se observa que el dominio de las competencias varía inversamente con el grado de ruralidad de los departamentos.

La preocupación por los logros de aprendizaje en los estudiantes ha motivado una movilización nacional, en la campaña “Un Perú que lee, un país que cambia” acompañada de iniciativas de promoción de la lectura en diferentes regiones del país. En 2004 se realizaron la Iª Olimpiada de Matemática y el Concurso de Redacción. Este año también se han convocado ambos certámenes nacionales y el Iº Concurso de Argumentación. Asimismo, se ha incrementado el número de horas efectivas de aprendizaje (900) en 2004. Este año se adelantó un mes el inicio del año escolar, a partir del 7 de marzo, siendo la meta mínima alcanzar durante 48 semanas de trabajo escolar efectivo 1.100 horas de aprendizaje en Primaria y 1.200 en Secundaria.

Como parte de una cultura de evaluación permanente, se ha aplicado la prueba de medición de aprendizajes en comunicación integral y lógico ma-

Tabla N° 3: Cuarto de secundaria: rendimientos escolares en Comunicación Integral, según diversas características
(porcentaje de los estudiantes que domina la competencia)

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

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

Tabla N° 4: Cuarto de secundaria: rendimientos escolares en Lógico Matemática, según diversas características
(porcentaje de estudiantes que logra la competencia)

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

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

⁹ Cabe indicar que de las líneas de acción mencionadas, que se iniciaron en 1996 a través del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECEP), que fue financiado por un préstamo del Banco Mundial, la dotación de materiales educativos y la capacitación docente continúan realizándose con fondos del tesoro público.

temáticas a 54.000 estudiantes de 2do y 6to de primaria y de 3ero y 5to de secundaria de 1.400 colegios urbanos y rurales, incluyendo escuelas multi-grado.

El hecho de que un gran porcentaje de adolescentes de 12 a 16 años no se encuentre cursando estudios en el nivel ni el grado que les corresponde, en parte se explica por la desaprobación de algún grado y/o el abandono temporal o permanente del sistema educativo. En el caso de la educación secundaria, este atraso proviene desde la primaria, en la que los niveles de desaprobación y retiro son bastante significativos¹⁰.

Las mayores tasas de desaprobación se presentan en los primeros grados y disminuyen gradualmente a medida que se va ascendiendo en los gra-

dos. A diferencia de ello, la tasa de retiro es más alta en primer grado, manteniéndose dentro de un rango constante a lo largo del nivel secundario. Dichas magnitudes expresan niveles de atraso escolar que no sólo impiden la culminación oportuna sino que disminuyen la probabilidad de culminación de los estudios básicos.

Finalmente, se puede inferir que existen diferencias entre las instituciones educativas gestionadas por el Estado con respecto a aquéllas que no lo son, así como entre la situación en el área urbana frente al área rural. Es notoria la diferencia en las tasas de aprobación según la gestión del centro educativo, siendo bastante más alta la tasa de aprobación de los colegios no estatales. La disparidad más importante en el área rural es respecto de la tasa de retiro,

Tabla Nº 5: Tasas de eficiencia interna anual, 2001

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

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

¹⁰ En efecto, la extraedad o el atraso que tiene un estudiante a lo largo del ciclo escolar sólo puede mantenerse o aumentar, pero de ninguna manera disminuir. Al respecto ver "Cobertura y Escolarización" en MED 2002b.

que presenta un valor particularmente dramático (11,4%), (ver Tabla N° 5).

c. FORMACIÓN Y DESEMPEÑO DOCENTE

“Los docentes ocupan un lugar insustituible en la transformación de la educación, en el cambio de prácticas pedagógicas al interior del aula, en el uso de recursos didácticos y tecnológicos, en la obtención de aprendizajes de calidad relevantes para la vida, y en la formación de valores de los educandos” (Marco de Acción Regional para las Américas (Santo Domingo, 2000).

Son varias y diversas las variables que influyen en el desempeño docente, así como de diferentes dimensiones. Entre las variables que presenta UNESCO se encuentran: tamaño de clase, titulación docente, formación inicial, capacitación continua, sistemas de evaluación, existencia de estándares de desempeño docente, e incentivos.

Algunas de estas variables, según la información proporcionada por la Unidad de Estadística, parecen no constituir un problema serio en el país. Tal es el caso del tamaño de clase por docente (25 en promedio), sin que se registren diferencias importantes entre las zonas rurales (25 en promedio) y urbanas (23 en promedio)¹¹; ni en escuelas ubicadas en áreas de pobreza o pobreza extrema, en las que tampoco se trata de un número alto (25 y 27 respectivamente). Es necesario señalar que en las escuelas unidocentes, que se caracterizan por una baja calidad del servicio, sí se registra un número de estudiantes por profesor superior a lo normal, de acuerdo con el reciente informe Indicadores de la Educación Perú 2004.

Lo mismo ocurre con el tem de titulación adecuada para el grado, donde tampoco se present

como un problema dado que, en el Perú, existe un alto número de profesores con título pedagógico. De acuerdo con el informe de indicadores educativos de la Unidad de Estadística Educativa del MED (2004), en el año 2002, el 74% y 69% de los docentes de educación primaria y secundaria, respectivamente, contaban con la certificación académica requerida para el nivel educativo en que se desempeñaban; porcentaje que en el área rural estaba por encima del promedio nacional. Como se sabe, en las áreas rurales se concentran porcentajes importantes de población en situación de pobreza extrema y de escuelas públicas, siendo éstos los sectores que presentan los menores logros de aprendizaje, lo que el dato sugiere es que la certificación académica, aunque importante, resulta insuficiente para garantizar un servicio de calidad a la población en desventaja socioeconómica.

Son otros los temas más críticos relacionados con desempeño docente; como señala Rivero (2003), éstos comprenden desde el ingreso de los postulantes a los centros de formación magisterial, hasta el término del ejercicio profesional. Se incluye acá la formación docente —inicial y en servicio—, el sistema de selección, incorporación y permanencia de los docentes al sistema, así como sus condiciones laborales.

Formación docente inicial

La formación docente en el Perú se imparte en los Institutos Superiores Pedagógicos (ISPs) y en las Universidades que cuentan con facultades de Educación; sin embargo, el Ministerio de Educación sólo tiene competencia respecto de los primeros, ya que las segundas son instituciones autónomas que no de-

¹¹ Fuente: Ministerio de Educación-Estadística Básica 2003.

penden de éste, sino de la Asamblea Nacional de Rectores.

El segundo tema crítico es la sobre-oferta de formación docente, que ha ido acompañada por el decrecimiento de su calidad. La sobre-oferta es resultado de una expansión indiscriminada de estos centros, como refiere Sandoval (2003): “A partir de 1985, los ISP han aumentado hasta llegar a una tasa promedio de 440 entre 1991 y 1996 (UNESCO 2001), multiplicándose por cuatro entre 1991 y 2000 (Apoyo 2000)”¹².

La deficiente calidad en la formación que ofrecen dichos institutos se debe a aspectos tales como la falta de docentes altamente calificados en educación superior, y aquéllos titulados en universidades, en carreras afines pero no certificados en pedagogía, carecen de la preparación idónea para formar adecuadamente a los futuros maestros.

El MED ha adoptado medidas para evitar que aquellas instituciones que no cumplan con los requisitos básicos de calidad no incrementen su número, por lo que han sido clausurados 45 Institutos Superiores Pedagógicos, y ha prohibido a otros 78 ISP recibir nuevos estudiantes mientras no aprueben la evaluación institucional correspondiente.

Otro aspecto que afecta la calidad de los formadores es la baja remuneración que perciben comparativamente con la de los profesores universitarios estatales, lo que los lleva a dedicarse a otras actividades para completar su presupuesto¹³.

Formación docente en servicio

El esfuerzo más importante que se ha llevado a cabo para capacitar a los docentes en el nuevo enfoque educativo constituye el Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) que se estableció con el objetivo de mejorar la calidad del trabajo técnico-pedagógico de los maestros de Educación Inicial, Primaria y Secundaria.

Dicho Plan se inició en 1995 y tuvo como estrategia contratar a Entes Ejecutores (Universidades, Institutos Superiores Pedagógicos, Organizaciones no Gubernamentales y Asociaciones Educativas) que asumieron la labor de capacitar a los docentes de las instituciones educativas públicas mediante contratos de servicios suscritos con el Ministerio de Educación.

Durante el período 1995-2000, el PLANCAD capacitó a un número significativo de docentes a nivel nacional; si bien existen algunos estudios que informan sobre los resultados de este programa, actualmente no existe una evaluación integral que permita determinar las fortalezas y debilidades del sistema de capacitación, que redunde en un conocimiento mejor sobre el efecto real obtenido.

Otra fuente de oferta de capacitación proviene del propio MED. Según un estudio realizado por la Cooperación Alemana al Desarrollo-GTZ (2002), el 90% de las unidades administrativas del MED ha realizado actividades de entrenamiento y para el año 2001 más del 80% de los docentes en actividad había recibido capacitación, enfatizando la educación primaria las zonas urbanas, la modalidad presencial, la formación instrumental y normativa.

Aunque hay evidencia del esfuerzo realizado para capacitar y actualizar a los docentes en servicio, estas acciones presentan deficiencias en su gestión y monitoreo, siendo en la práctica actividades burocráticas, que interfieren con la formación pedagógica, y los materiales preparados son predominantemente de tipo informativo.

Esto refleja la ausencia de un sistema que oriente la formación en servicio como conjunto. Como señala Cuenca (2002): “el sistema educativo peruano ha ofrecido una gran cantidad de actividades y programas de capacitación, todos ellos con distintas características que en muchos casos fueron contradictorias entre sí, creando cierto grado de confusión entre los docentes”¹⁴.

¹² SANDOVAL, Pablo. “Perfil del docente Peruano”. Estudio preparado para el Consejo Nacional de Educación. 2003.

¹³ Shona GARCÍA. “Los Formadores en el Perú” en “Cómo estamos formando a los maestros en América Latina?”. Proeduca-GTZ y OREAL-UNESCO. Lima, 2004.

d. CARRERA MAGISTERIAL

La progresiva desvalorización social y económica del magisterio es sin duda otra variable que incide en el desempeño docente, que desalienta a los que se esfuerzan y la debilita como opción de desarrollo profesional.

Esto es consecuencia de una Carrera Pública Magisterial (CPM¹⁵) como la actual que no propicia la profesionalización docente y la calidad educativa, pues su ingreso no demanda mayor calificación; tampoco existe la estabilidad en el cargo con una evaluación que de cuenta del mérito de los buenos maestros, que los diferencie de los deficientes y brinde en cada caso el trato correspondiente. Por añadidura, el congelamiento de ascensos, desde 1990, ha dado lugar a que la CPM haya devenido en una entidad inexistente.

Un paso importante resulta la reciente presentación ante el Acuerdo Nacional de la Propuesta de Carrera Pública Magisterial que se sustenta en la evaluación de méritos, la experiencia, los estudios profesionales y, principalmente, el desempeño. Esta propuesta ha recibido buena opinión por parte del Consejo Nacional de Educación, de especialistas y maestros de base así como de diferentes organizaciones de la sociedad civil. Entre otras medidas, la propuesta de Carrera Pública Magisterial contempla las siguientes pautas: a) La carrera pública magisterial tendrá cuatro niveles (actualmente son seis), b) El profesor tendrá una remuneración de acuerdo con su nivel magisterial, jornada laboral y horas efectivas de trabajo, y c) El Estado está obligado a realizar convocatorias periódicas para el ascenso en la carrera magisterial sobre la base de una evaluación y previa definición de plazas disponibles.

La Ley 25231 modificada por la 28198 creó el Colegio de Profesores del Perú, haciendo realidad una aspiración del magisterio nacional. El Ministerio ha apoyado la implementación de esta entidad

que garantiza el ejercicio profesional de los maestros peruanos y agrupa cerca de 400.000 profesionales de la educación.

También es importante reconocer los esfuerzos que se están haciendo para remontar la crítica situación económica de los maestros y reafirmarlos como agentes clave en los procesos de aprendizaje; se ha elevado el piso salarial en 365 soles entre 2001 y 2005 (50 soles en 2001, 100 soles en 2003, 115 soles en 2004 y 100 soles en 2005). Desde este año, además del incremento general, se incluyen incrementos diferenciados para directores y subdirectores, para profesores con estudios de post grado, así como para directores y docentes de escuelas unidocentes y multigrado.

Estándares de desempeño y evaluación docente

Establecer de manera precisa las capacidades que constituyan características de buena enseñanza, es decir, estándares de desempeño, es un factor que puede contribuir a elevar el profesionalismo de los docentes.

No se trata de “uniformizar” su desempeño prescindiendo de la diversificación, flexibilización y adaptación curricular, así como el uso de métodos individualizados de enseñanza acordes a los estilos y ritmos diversos de aprendizaje, sino de establecer criterios claros, precisos y verificables que ayuden a plantear y concretar “objetivos o metas altas, cánones de excelencia a los cuales deben aspirar todos los estudiantes y todos sus maestros, todos los futuros docentes y sus formadores.” (Arregui, 2000)¹⁶.

Aunque en muchas oportunidades se ha planteado el tema de la creación de estándares, esto aún no se ha concretado, aunque se vislumbra el proceso a través del proyecto de creación del Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (IPEACE).

¹⁴ CUENCA, Ricardo. *Op. cit.*, p. 169.

¹⁵ Operativamente, la CPM se define como el conjunto de disposiciones que regula los procesos de ingreso, ascenso, permanencia y cese que deben seguir los docentes; que incluye una escala de funciones y de haberes (escalafón) donde cada peldaño corresponde a un nivel magisterial.

En mayo de 2004, el Ministerio de Educación aprobó por primera vez un sistema de incentivos que reconoce otros estudios obtenidos como maestrías o doctorados, como primer paso para seguir en esa línea, con el fin de mejorar los desempeños docentes.

e. FINANCIAMIENTO

Insuficiencia de recursos que no guarda relación con un discurso favorable

Aunque el Perú destina el 16,5 por ciento del gasto público total a la educación, proporción que es superada únicamente por Chile, su participación con respecto al PBI se encuentra entre los más bajos en la región, donde el indicador excede en general el 4 por ciento (ver Gráfico N° 1).

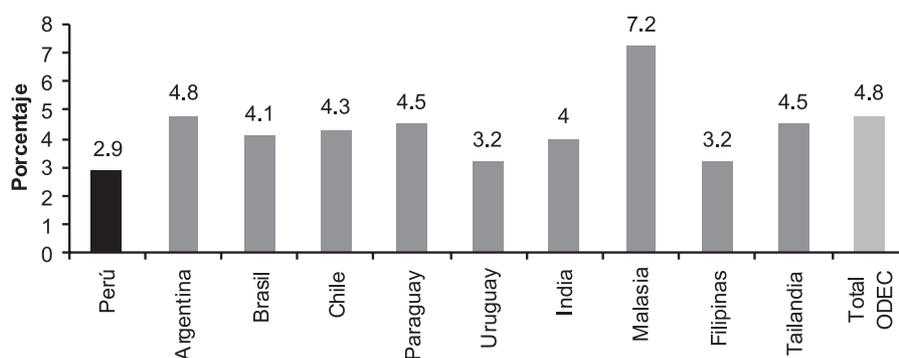
Lo que este dato sugiere, según fuente del propio MED, es un escaso esfuerzo del gasto público orientado a la educación en el país¹⁷ (ver Tabla N° 6).

Si bien es cierto que en el periodo 1999-2003 se experimentó un ligero incremento del gasto público en educación, éste se explica básicamente por el aumento de las remuneraciones de los docentes y gastos corrientes, como también lo señala el informe de Indicadores de la Educación: “En el año 2003 aproximadamente el 20 por ciento del gasto adicional se destinó a bienes y servicios, otros gastos corrientes e inversiones” (MED-Unidad de Estadística, 2004).

No es posible pensar en una educación de calidad con escasos recursos financieros y manejados de manera poco adecuada (más del 95% del presupuesto anual se asigna a salarios y pensiones). Una situación así, no se condice con el reconocimiento de la educación como un elemento clave para el desarrollo nacional y, por lo tanto, como prioridad nacional de primer orden.

En los hechos no se materializa la importancia de la educación expresada en declaraciones y acuerdos, tales como: la referencia a la educación para

Gráfico N° 1: Gasto Público en educación con respecto al PBI, 2001



Elaboración: Ministerio de Educación - Unidad de Estadística Educativa. Fuente: OECD www.oecd.org/edu/eag2004 - Notas: Anexo 3. Nota 2: Brasil e India: año de referencia 2000; Chile: año de referencia 2002. Nota 1: El dato correspondiente a Perú ha sido estimado con las últimas cifras oficiales disponibles.

¹⁶ ARREGUI, Patricia. “Estándares y retos para la formación y desarrollo profesional de los docentes”. Ponencia presentada en el I Congreso Internacional de Formación de Formadores y III Congreso Nacional de Institutos Superiores Pedagógicos, realizado por el Instituto Superior La Salle en Urubamba, en agosto de 2000. P. 22.

¹⁷ Fuente: Indicadores MMED - Oficina de Estadística, 2004.

Tabla N° 6: Gasto público en educación como porcentaje del PBI y como porcentaje del gasto público total (GPT)

| Categoría | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Como porcentaje del PBI | 2,82 | 2,80 | 2,77 | 2,76 | 2,87 |
| Como porcentaje del GPT | 14,95 | 15,04 | 15,45 | 15,79 | 16,49 |
| Insumos para el cálculo (en millones) | | | | | |
| Gasto Público en Educación | 4920 | 5176 | 5185 | 5469 | 6040 |
| Gasto Público Total (GPT) | 32916 | 34442 | 33562 | 34642 | 36637 |
| Producto Bruto (PBI) | 174221 | 185143 | 187251 | 198437 | 210542 |

Fuentes: Ministerio de Economía y Finanzas - Consulta Amigable SIAF. Banco Central de Reserva del Perú - Ver Series Estadísticas en www.bcrp.gob.pe

Elaboración: Ministerio de Educación - Unidad de Estadística.

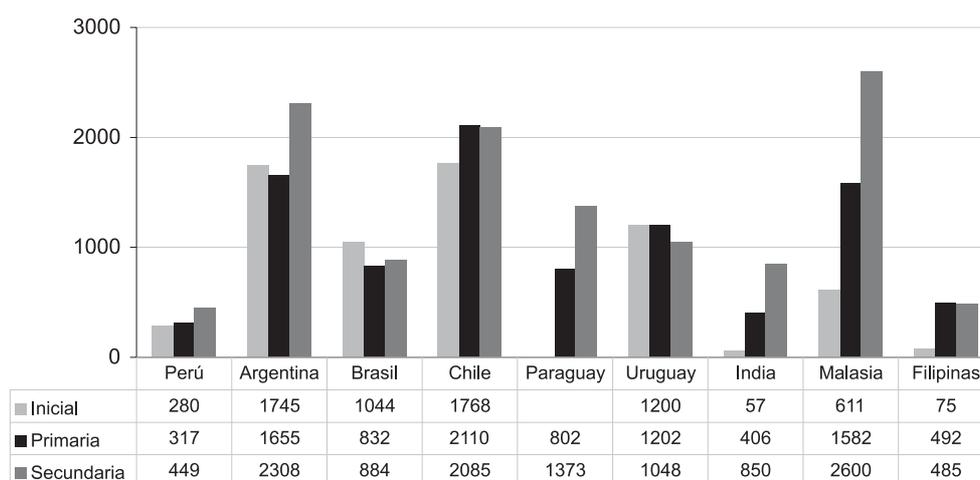
obtener mayores recursos fiscales; o la convergencia de las principales fuerzas políticas, gremiales y sociales del Foro del Acuerdo Nacional, que dieron por aprobado el planteamiento del Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004-2006, según el cual la educación debiera percibir el equivalente al 6% del PBI, donde la importancia es sólo discursiva.

Para tener un panorama concreto de la situación se presenta información sobre la inversión por alumno. Según la fuente ya citada del MED, para el año

2003, el costo de un estudiante de inicial y primaria fue algo más de 300 dólares PPA y el costo de un estudiante de secundaria fue de aproximadamente 500 dólares PPA, indicador que en el resto de países de la región sobrepasa en general los 800 dólares en cada nivel, llegando en secundaria a montos superiores a los 2000 dólares (ver Gráfico N° 2).

Como el mismo informe expresa, estos datos también indican un escaso esfuerzo del gasto público orientado a la educación en el país; en tanto que “Los compromisos de equidad y calidad en la edu-

Gráfico N° 2: Gasto público en instituciones educativas por alumno, 2001



Elaboración: Ministerio de Educación - Unidad de Estadística Educativa. Fuente: OECD. Ver anexo 3 de las notas en www.oecd.org/edu/eag2004. Dólares equivalentes convertidos usando paridad cambiaria. Brasil, Malasia, Filipinas y Uruguay: Sólo instituciones públicas. Brasil: Año de referencia 2000. Chile: Año de referencia 2002.

cación primaria y secundaria hacia el año 2010 requieren de la orientación de recursos adicionales para el sector y en particular para la educación básica”.

Inadecuado manejo de recursos

Otro aspecto crítico en este ámbito financiero es que los criterios de asignación de recursos, a nivel regional, no obedecen al logro de una mayor efectividad educativa sino a un carácter inercial, sin que medie ningún tipo de criterio técnico y claro¹⁸. Esta situación lo único que genera es el mantenimiento y reproducción de la inequidad, ampliando aún más las brechas en la educación¹⁹. Los vacíos en la orientación de la gestión de recursos genera su uso irracional e ineficiente y con frecuencia propicia la corrupción en diferentes niveles²⁰.

Un problema adicional es la ausencia de mecanismos innovadores para incrementar los recursos financieros; si se logra organizar el gasto es posible destinar mayores recursos para mejorar la calidad educativa a nivel nacional, regional y local. Un ejemplo de ello es que el sector educación no ha logrado aún realizar una sola operación de canje de deuda, como lo han hecho otros sectores (Fuente. Informe del MEF. Octubre 2003).

f. FACTORES ASOCIADOS

El tiempo de aprendizaje

Está demostrado estadísticamente en pruebas de evaluación, que el tiempo efectivo dedicado a la tarea educativa tiene una consecuencia significativa en el rendimiento de los estudiantes. En el documento

presentado por el Ministerio de Educación ante la Organización Internacional de Educación en el año 2001²¹ se señala que, de acuerdo con la regulación vigente, las instituciones educativas de gestión estatal debieran trabajar un mínimo de 36 semanas efectivas, lo que equivale a: en Secundaria, un estimado de 5 jornadas de trabajo de 6 horas cronológicas a la semana, lo que resultaría en un mínimo total de 1.080 horas al año²²; en el caso de Educación Primaria, jornadas de 5 horas cronológicas totales, por lo que se completarían 900 horas al año²³.

En la práctica, sin embargo, el tiempo efectivo de clases varía de acuerdo con diversas características. Según un estudio realizado para el MECEP²⁴ (Carmen Montero, 1998), en 16 escuelas investigadas, los estudiantes habían recibido un 40% menos de clases de lo que les hubiera correspondido. El mismo estudio señala que es en la sierra donde se registran menores porcentajes de tiempo de clases, sobre todo en escuelas unidocentes donde los maestros deben realizar labores administrativas, aparte de las académicas. Se estima que las horas reales de clase pueden variar entre 250 y 400, cifras que están bastante alejadas de las estimadas para cumplir con el desarrollo curricular.

Otra investigación realizada por Cueto (2004) en escuelas rurales advertía que el día promedio de clase era de 3,14 horas de duración, de las cuatro horas y media establecidas por el horario oficial. Otro dato es que “de 61 días en los que debía haber clases, durante un período de tres meses, éstas sólo se llevaron a cabo en sólo 41 días, como consecuencia de huelgas y jornadas perdidas por el traslado de los maestros para cobrar sus sueldos. Este pobre aprovechamiento del tiempo también ha sido observado antes en escuelas rurales del Perú”²⁵.

¹⁸ Grade PREAL. Informe de Progreso Educativo Perú 2003. P. 14.

¹⁹ Grade *Op. cit.*

²⁰ Ver encuesta de PROÉTICA sobre la corrupción en el Perú. 2004.

²¹ 2001 Informe Nacional OIE (a cargo de Guadalupe César y Miranda Liliana).

²² Estas incluyen 45 minutos diarios (135 horas al año) de intermedios o descansos.

²³ Estas incluyen 30 minutos diarios (90 horas al año) de intermedios o descansos.

²⁴ Programa de Mejoramiento de la Educación Básica.

El escaso tiempo de horas efectivas en el aula es un problema que afecta a todo el sistema, particularmente a la educación rural. Esta situación es más difícil de encarar dado que no está claro de qué manera se monitorea, en cada centro educativo, los logros en términos de horas efectivas.

Cabe destacar que el MED está haciendo esfuerzos para revertir esta situación, siendo una medida importante el adelanto en un mes del inicio del año escolar, a partir del 7 de marzo en el presente año, con el propósito de, como meta mínima, alcanzar durante 48 semanas de trabajo escolar efectivo 1.100 horas de aprendizaje en Primaria y 1.200 en Secundaria.

Infraestructura, equipamiento y materiales educativos

En la última década se ha observado un aumento importante en el número de escuelas equipadas. Este incremento no se ha visto acompañado por un aumento en la dotación de mobiliario escolar o con la implementación de un sistema de mantenimiento, tanto de la infraestructura como del mismo mobiliario y equipo de las instituciones educativas. Es así que existen aulas inadecuadamente equipadas, lo que impide, de alguna u otra forma, que los estudiantes cuenten con los requerimientos educativos básicos y de buena calidad, necesarios para desarrollar un proceso óptimo de enseñanza aprendizaje.

La falta de un sistema de mantenimiento de la infraestructura y del mobiliario escolar es más preocupante cuando se observa en las escuelas su creciente proceso de deterioro. Los equipos y materiales existentes se desgastan constantemente, por lo que, si no se los conserva correctamente, se inutilizarán inexorablemente, y algunas veces podrían ser causa de accidentes para el alumnado.

Dentro del marco del Programa Especial de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Pe-

ruana (MECEP), a través de la suscripción de dos convenios (Convenio Perú-BIRF²⁶, y el Convenio Perú-BID), la Oficina de Infraestructura Educativa se comprometió con dotar de mobiliario escolar y materiales a las instituciones educativas, así como también sustituir y rehabilitar toda infraestructura escolar que así lo requiriera. Adicionalmente, se demanda un esfuerzo sostenido para mejorar las condiciones, lo que deberá reflejarse en la inversión destinada a este rubro. El porcentaje del gasto público en educación destinado a locales, materiales y equipos educativos ha disminuido en los últimos años de manera importante; según Informe estadístico del MED (2004): en el período 1999-2003 éste se redujo aproximadamente un 7%. Comparativamente con otros países, el mismo informe registra que en 2003 se destinó a locales, materiales y equipos educativos el 15% del gasto público en educación, mientras que en países como Uruguay y Chile esta cifra alcanzó el 38,7 y 44,6 por ciento, respectivamente.

Otro dato importante dentro de este ítem es el relativo a la existencia de bibliotecas. Como se puede apreciar en la Tabla N° 7, son muy pocas las instituciones educativas que cuentan con, al menos, un ambiente destinado a biblioteca. La situación es más preocupante si se comparan las cifras por área geográfica y por gestión del centro educativo. Mientras que el 43% de los centros educativos de zonas urbanas cuenta con biblioteca, sólo el 9% de los centros educativos de zonas rurales poseen una. El 46% de los centros educativos de gestión no estatal cuenta con biblioteca, mientras que sólo el 18% de los estatales la tienen. Como es de esperar, son mayormente los centros educativos de secundaria los que cuentan con una biblioteca.

Es importante reconocer, sin embargo, acciones generadas desde el MED como la distribución de material educativo a nivel nacional. En primaria (2001-2005) se han entregado 2 6747.201 textos, 18 859.895 cuadernos de trabajo, 1 109.672 de

²⁵ Manuel Bello. Perú, Equidad social y educación en los años '90. IIPE - UNESCO. Sede Regional Buenos Aires, 2002.

²⁶ El convenio con el Banco Mundial terminó en junio del 2001, encontrándose en la actualidad en la etapa de sostenibilidad.

Tabla Nº 7: Porcentaje de centros educativos que cuentan con al menos un ambiente destinado a biblioteca, según área de residencia y gestión

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

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

guías para docentes y 583.544 módulos de material cívico, 1.600 módulos de biblioteca docente, 585.554 fichas interactivas, beneficiando a 3 833.668 estudiantes. En el 2005 se han elaborado nuevos textos escolares para 1º y 2º grado para las áreas: lógico-matemática, personal social y ciencia y ambiente. Se ha reimpresso un 10% de libros de 1º a 6º grados de primaria en el área de comunicación integral y de 3º a 6º grado en las área: lógico-matemática, personal-social y ciencia y ambiente. En secundaria, se han entregado 6 265.140 textos para alumnos; se han equipado 2.775 módulos de biblioteca para colegios secundarios, con un total de 6.300 previstos. Los 3.525 restantes se distribuirán próximamente con lo que se cubrirá el 100% de los colegios de secundaria del país.

Se han entregado 1.600 módulos de biblioteca para docentes de todas las escuelas priorizadas por la emergencia educativa. Se distribuirán 676.069 cuadernos de trabajo y guías en lenguas originarias, beneficiando a 267.167 estudiantes, en atención a su diversidad cultural y lingüística.

Por otra parte, son 2.755 las instituciones educativas, que a nivel nacional, han recibido el apoyo del Programa Huascarán mediante la entrega de computadoras (8.887), de servidores de red (790), de cableados eléctricos (1.098), de capacitación para docentes (38.676), de 'kits' pedagógicos (1.953), de conexión a 'internet' (885 instituciones educativas con internet ofrecido por la empresa Telefónica) Para fines de 2005 se prevé llegar a 3.000 colegios de ámbitos urbanos y rurales con este servicio.

En el marco de la emergencia educativa, la campaña "Lápiz y papel" ha reunido en alianza con empresas e instituciones de la sociedad, 1 527.286 útiles escolares para estudiantes de 2.508 escuelas públicas

entre las más pobres del país. Se ha previsto además la dotación de módulos de material cívico y de material concreto de comunicación integral y lógico-matemático en 1.600 escuelas rurales.

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

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

Gestión del centro educativo

Uno de los puntos que resulta relevante para el Ministerio de Educación, pues ayudaría a lograr la meta de buena calidad educativa se refiere a la gestión, que incluye algunas variables, entre las que se destacan: el rol del director, la autonomía y los procesos de participación.

Hay que señalar la importancia de este factor, pues se transfiere a aspectos que condicionan el mejoramiento del proceso de aprendizaje, que como proceso en sí, comporta un alto valor pedagógico, en particular en lo que se refiere al desarrollo de valores para una cultura cívica. La UNESCO señala que estos valores cívicos deben determinarse mediante la

gestión del Centro Educativo, que se convierte en un referente de práctica social. Lamentablemente no se cuenta con información suficiente que especifique variables en relación con este aspecto.

En cuanto a los directores de instituciones educativas, varios estudios y eventos internacionales señalan la necesidad de que éstos desempeñen su función orientándola hacia el logro de resultados, asumiendo el liderazgo pedagógico de sus instituciones y promoviendo un clima institucional favorable.

Con posterioridad a la evaluación de los resultados de aprendizaje, realizada por la UMC, Caro y Espinoza (2002) analizaron el rol desempeñado por la dirección de los centros educativos. Entre sus reflexiones, sugieren que los directores percibidos como eficientes por sus docentes, generalmente generan climas institucionales donde se trabaja con satisfacción. Las expectativas de los directores respecto del aprendizaje determina la labor realizada; la investigación señala que en los centros educativos

estatales donde los directores tienen mayores expectativas sobre el aprendizaje de los estudiantes, se los percibe como más eficientes en su gestión del centro educativo²⁷ (ver Tabla N° 8).

Por ello, es necesario evaluar en primera instancia el rol que los distintos agentes educativos juegan en la educación, como también los espacios y formas mediante los cuales dichos sujetos habrán de ser agentes del cambio educativo. Esto implica, en primer término, explorar de modo integral la escuela, como espacio de interacción social y lugar de aprendizajes sociales, donde se genera proceso de identidades y reconocimiento social.

La nueva Ley General de Educación 28044 plantea una mayor flexibilidad e integración del sistema educativo peruano, enfatizando la participación de la comunidad educativa, a través de los Consejos Educativos Institucionales, que participan por ley en la formulación y ejecución del proyecto educativo. Para promover la participación activa en la concer-

Tabla N° 8: Directores de centros educativos estatales y no estatales que caen en las diferentes categorías de valoración según la opinión del profesorado de sus centros educativos
(en frecuencias y porcentajes)

| | Administración de los recursos de la escuela | | Oportunidades de capacitación a los docentes | | Organización del personal y sus funciones | | Coordinación con otros centros o entidades | |
|----------------|--|------|--|------|---|------|--|------|
| | Número | % | Número | % | Número | % | Número | % |
| Ineficiente | 5 | 1,8 | 7 | 2,5 | 5 | 1,8 | 7 | 2,5 |
| Poco eficiente | 127 | 45,8 | 109 | 39,4 | 79 | 28,5 | 120 | 43,3 |
| Eficiente | 140 | 50,5 | 158 | 57,0 | 182 | 65,7 | 147 | 53,1 |
| Muy eficiente | 5 | 1,8 | 3 | 1,1 | 11 | 4,0 | 3 | 1,1 |
| | Manejo de conflictos de la escuela | | Manejo de conflictos entre padres y profesores | | Organización de comisiones y trabajo en equipos | | Valoración general de su gestión | |
| | Número | % | Número | % | Número | % | Número | % |
| Ineficiente | 5 | 1,8 | 5 | 1,8 | 2 | 0,7 | 2 | 0,7 |
| Poco eficiente | 111 | 40,1 | 85 | 30,7 | 59 | 21,3 | 98 | 35,4 |
| Eficiente | 151 | 54,5 | 178 | 64,3 | 196 | 70,8 | 170 | 61,4 |
| Muy eficiente | 10 | 3,6 | 9 | 3,2 | 20 | 7,2 | 7 | 2,5 |

Fuente. CARO, Daniel y ESPINOZA, Giuliana. Nov. 2002. Gestión de la dirección en centros educativos polidocentes completos.

²⁷ CARO, Daniel y ESPINOZA, Giuliana. Nov. 2002. Gestión de la dirección en centros educativos polidocentes completos, p. 14.

tación y vigilancia de la gestión se han constituido el 96% de Consejos Participativos a nivel regional (COPARES), el 82% a nivel local (COPALES) y el 20% de los Consejos Educativos Institucionales (CONEI). El Programa de participación y capacitación para padres y madres de familia se ha iniciado en Lima. Se ha capacitado a 1.500 madres y padres y se ha elegido por voto directo y universal a los dirigentes de 750 Asociaciones (APAFAS), con supervisión de la ONPE.

CONCLUSIONES

Logros de aprendizaje y eficiencia interna

Si bien en la última década gran parte de los esfuerzos de la política educativa han estado destinados al mejoramiento de la educación primaria, básicamente mediante la dotación de materiales educativos, la reforma curricular, la capacitación docente y la rehabilitación de infraestructura escolar²⁸, existe todavía un gran camino por recorrer para consolidar dicho impulso y lograr que todos los niños de 6 a 11 años no sólo accedan, sino concluyan dicho nivel dominando los aprendizajes correspondientes.

De acuerdo con los resultados presentados, se puede señalar que los rendimientos educativos no están al nivel de lo que el currículo propone que los estudiantes aprendan. Por el contrario, la gran mayoría no logra dominar la mayor parte de las competencias. En general, los estudiantes realizan sobre todo tareas que suponen aplicación mecánica de reglas. Por ejemplo, en comunicación integral, la comprensión lectora se ubica en un nivel literal, sólo el 8% de los estudiantes que terminan el 6° de primaria logran un nivel suficiente en esta área (el 7,5% en comprensión de texto, un 10,8% en comprensión de textos con íconos verbales y el 2,4% en reflexión de la lengua).

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

En cuanto al área lógico-matemática el 7% de los estudiantes logra un nivel suficiente en las competencias respectivas. Los problemas más graves se encuentran en las competencias de medición, conocimientos de números y resolución de problemas, donde sólo un 4,7%, 6,4% y 7,4% de los estudiantes las dominan. Las diferencias entre estudiantes de instituciones educativas estatales y no estatales, polidocentes y multigrados son nuevamente importantes. Por ejemplo, un 27,8% y un 19% de los estudiantes de escuelas no estatales dominan las competencias de resolución de problemas y medición, respectivamente, mientras que sólo un 3,9% y 2,0% de los estudiantes de escuelas estatales logran hacer lo propio. Mientras los estudiantes de las escuelas poli-docentes en ciudades como Lima y Callao se ubican por encima de los promedios en dichas competencias (13,8%, y 9,1% respectivamente), los multigrado y unidocentes, se ubican muy por debajo de dicho promedio (1,8% y 1,2% respectivamente). El caso más crítico es nuevamente el de los estudiantes de áreas bilingües, de los cuales me-

²⁸ Cabe indicar que de las líneas de acción mencionadas, que se iniciaron en 1996 a través del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECEP) que fue financiado por un préstamo del Banco Mundial, la dotación de materiales educativos y la capacitación docente continúan realizándose con fondos de tesoro público.

nos de un 1% llega a dominar las competencias según lo esperado por el currículo.

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

Los problemas en la eficiencia del sistema, es decir, en la fluidez del tránsito de los estudiantes en el sistema educativo se pueden resumir en la probabilidad de conclusión en el tiempo oficial. Actualmente, la probabilidad de que un estudiante matriculado en primer grado de educación primaria o secundaria culmine el nivel en el periodo oficial es de 37% y 44%, respectivamente, lo que supone un porcentaje significativo de estudiantes que repiten o se retiran, ocasionando que permanezcan en un nivel, un tiempo mayor al tiempo establecido. Esta probabilidad se reduce a bastante menos de la mitad en ámbitos de pobreza extrema y en las escuelas primarias unidocentes.

El tamaño de clase por docente, parece no constituir un factor problemático para el desempeño de los maestros: 25 estudiantes en promedio, sin que se registren diferencias importantes entre las zonas rurales (25 en promedio) y urbanas (23 en promedio); ni en instituciones educativas ubicadas en áreas de pobreza o pobreza extrema, en las que tampoco se trata de un número alto (25 y 27 respectivamente). Como tampoco constituye un factor problemático que el docente no cuente con la titulación respectiva. Así el 74% y 69% de los docentes de educación primaria y secundaria, respectivamente, contaban con la certificación académica requerida para el nivel educativo en que se desempeñan; porcentaje que en el

área rural estaba por encima del promedio nacional. Estos datos sugieren que tanto la certificación académica como el ratio maestro/estudiante, aunque importante, resultan insuficiente para garantizar un servicio de calidad a la población en desventaja socio-económica.

La progresiva desvalorización social y económica del magisterio es sin duda otra variable que incide en el desempeño docente. La Carrera Pública Magisterial, actualmente, no propicia la profesionalización docente y la calidad educativa debido a: ingreso a la carrera sin demandas de calificación; estabilidad en el cargo sin una evaluación que dé cuenta de los buenos maestros y los diferencie de los deficientes, dándole a cada caso el trato correspondiente.

Si bien el Perú destina el 16,5% del gasto público total a la educación, proporción que en la región es sobrepasado únicamente por Chile, su participación con respecto al PBI se encuentra entre los más bajos, donde el indicador sobrepasa en general el 4% (Perú, 2,9%). En el año 2003, el costo de un estudiante de inicial y primaria fue algo más de 300 dólares PPA; y el costo de un estudiante de secundaria fue de aproximadamente 500 dólares PPA; indicador que en el resto de países de la región sobrepasa en general los 800 dólares en cada nivel, llegando en secundaria a montos superiores a los 2.000 dólares. Estos indicadores señalan la necesidad de incrementar el gasto por estudiante que permita planificar a mediano y largo plazo el mejoramiento en la calidad educativa.

Los datos presentados en el diagnóstico muestran situaciones críticas con respecto a los factores asociados al aprendizaje. El escaso tiempo de horas efectivas en el aula es un problema que afecta a todo el sistema, particularmente a la educación rural. Esta situación es más difícil de encarar dado que no está claro de qué manera se monitorea en cada centro educativo los logros en términos de horas efectivas.

En cuanto a la infraestructura y espacios educativos son muy pocas las instituciones educativas que cuentan con al menos un ambiente destinado a biblioteca. La situación es más preocupante si se com-

para las cifras por área geográfica y por gestión del centro educativo. Mientras el 43% de las instituciones educativas de zonas urbanas cuenta con biblioteca, sólo el 9% de zonas rurales posee una. El 46% de los centros educativos de gestión no estatal tiene biblioteca en el caso de los estatales sólo el 18% la posee.

Con respecto a los servicios básicos, si bien se ha producido un importante incremento en el nú-

mero de centros educativos que cuentan con éstos, aún no se ha logrado cubrir la totalidad de los mismos. Las cifras son más desfavorables en el caso del servicio de energía eléctrica, que al igual que en el caso del agua potable, la cobertura de energía eléctrica es menor en el nivel primario. El 63% de los centros educativos no cuenta con energía eléctrica y en el caso específico de los centros educativos estatales, el porcentaje asciende a 74%. ■

1.3. PROBLEMAS CRÍTICOS

Al inicio del documento se explicó que el concepto de equidad en educación, en un nivel básico, abarca en primer lugar, la igualdad de oportunidades de todas las personas para acceder al sistema educativo y en segundo lugar, la igualdad de oportunidades para progresar y continuar en él. En un nivel siguiente, la equidad en educación, se refiere a la posibilidad de todos de contar con adecuadas condiciones que permitan lograr aprendizajes relevantes tanto para el desarrollo social y cultural como productivo y que éstos no se vean afectados por las condiciones de origen de los estudiantes.

Los diagnósticos de los seis objetivos presentados tomaron como referente estos elementos centrales de equidad para intentar identificar las condiciones de inequidad educativa en nuestro país. De esta manera, el análisis consideró los aspectos de cobertura, permanencia y logros de aprendizaje teniendo en cuenta categorías como sexo, edad, grupo étnico, área de residencia, niveles de pobreza, otra lengua, tipo de gestión de los centros educativos, y zonas de violencia política.

Acceso al sistema educativo

Los resultados evidencian que los esfuerzos realizados en los últimos años, donde el énfasis estuvo puesto en incrementar el acceso en educación básica, significaron un aumento de las tasas de cobertura en 32, 13 y 17 puntos porcentuales en inicial, primaria y secundaria respectivamente, entre el año 1985 al 2003; produciéndose un acceso equitativo de las niñas en inicial y primaria; aunque con menor intensidad en secundaria. Uno de los efectos positivos de esta ampliación es la disminución de la tasa de analfabetismo en 6 puntos porcentuales en el periodo 1981 - 2001 (18,1% y 12,1% respectivamente), sin embargo, aún se concentra un porcentaje significativo de población analfabeta mayores de 39 años, especialmente mujeres y de áreas rurales.

El nivel Inicial presenta, a pesar del crecimiento que ha tenido, tasas de cobertura aún bajas para el

rango de 3 a 5 años de edad, especialmente en las áreas rurales. Cabe señalar que la asistencia a este nivel es de suma importancia puesto que apresta a las niñas y niños para la adquisición de la lecto escritura y el cálculo. La situación más crítica, en términos de cobertura, está referida al rango de 0 a 2 años y dada la importancia de estos años es necesario fortalecer la atención integral a través de programas de salud, educación y nutrición.

En relación a la atención de personas con discapacidad, el mayor porcentaje de la oferta de centros de educación básica especial se encuentra en el área urbana (98%), dejando desatendida el área rural en la que se concentra los mayores índices de pobreza y donde existe el mayor riesgo de adquirir algún tipo de discapacidad.

En cuanto a la Educación básica de jóvenes y adultos, la cobertura no ha registrado variaciones significativas, salvo en el área rural y entre la población en extrema pobreza en el rango de edad de 17 a 24 años en el que se ha incrementado ligeramente. La cobertura llega sólo al 30,8% para los jóvenes entre 17 a 24 años y para los mayores de 25 años es prácticamente nula. Esto revela la magnitud del esfuerzo que se necesita para lograr una educación básica para todos.

Eficiencia y eficacia del sistema

A pesar de los avances de cobertura logrados en la última década, aún persisten serias deficiencias en la eficiencia y eficacia del sistema; es decir, se logra que los estudiantes ingresen mayoritariamente al sistema educativo, sin embargo, su permanencia en él es frágil, lo hacen en un tiempo mayor al esperado y no logran los resultados de aprendizaje esperados. Las principales deficiencias identificadas en los diagnósticos se refieren a la extraedad, conclusión del nivel educativo, repitencia, deserción y retiro de los estudiantes. Si analizamos, para el nivel primario y secundario, la tasa de conclusión de nivel en el tiempo esperado vemos que en los últimos años las tasas han mejorado logrando el 73% y el 91% de conclusión en primaria para el rango de 11 a 13 años y de

14 a 16 años respectivamente. En el caso de secundaria la tasa de conclusión es de 51% para el rango de 16-18 años y el 67% para los rangos de 19-21 años. Los datos mencionados anteriormente están indicando que el mayor porcentaje de los estudiantes terminan la primaria y la secundaria en un tiempo mayor al esperado, entre 3 a 5 años de retraso.

Los datos mencionados en el párrafo anterior indican que la mayoría de estudiantes culminan el nivel correspondiente con un atraso de entre tres a cinco años, lo cual da cuenta de las deficiencias en la fluidez del sistema. Esto muestra su carácter excluyente y discriminador reflejándose en los altos porcentajes de repitencia, deserción y retiro de los estudiantes. Si bien, los porcentajes correspondientes a estos indicadores han disminuido entre el periodo 1992 - 2001, continúan alcanzando cifras preocupantes. Así, el 8,5% de los estudiantes matriculados en la educación primaria en el año 2001 desaprobaron el grado en el que estaban matriculados, el 7% de los estudiantes se retiró y el 4% desertó (2002). En el caso de secundaria, tenemos que el 10% de los estudiantes desaprobaron el grado (2001), el 6% se retiró (2001) y el 7% desertó (2002). Situación similar atraviesa la educación básica de adultos, alcanzando en primaria el 10,7% (hombres, 2004) de repitencia y en secundaria el 9,5% (hombres, 2004), el 30,1% (mujeres, 2004) de deserción en primaria y el 17,1% (hombres, 2004); en secundaria.

Estas cifras, son un duro cuestionamiento para la eficacia y eficiencia del sistema puesto que los altos porcentajes de repitencia y deserción generan una pérdida anual significativa no optimizándose la poca inversión en educación.

Calidad de los aprendizajes

En relación a los resultados de aprendizaje de los estudiantes, si consideramos el nivel de logro de las competencias básicas (comunicación integral y lógico matemático) en el último grado de cada nivel encontramos que el 77% de los estudiantes que terminan primaria se ubican debajo del nivel básico en Comunicación Integral y el 43% en Lógico Mate-

mática. En el caso de secundaria el 63% está por debajo del nivel básico en Comunicación Integral y el 83% en Matemática. Es importante señalar que las instituciones educativas de gestión pública son las que tienen menores niveles de desempeño, y éste disminuye conforme descienden de nivel socioeconómico y se alejan de las ciudades. Por su parte, las instituciones educativas de gestión privada también registran porcentajes significativos de estudiantes que no logran el nivel básico.

Cabe destacar que los centros unidocentes, que constituyen el 40% de las escuelas primarias en ámbitos rurales y de pobreza extrema, obtienen los resultados más bajos en las pruebas de rendimiento. Al respecto, estudios recientes señalan que sólo el 3% de estudiantes de sexto grado hablantes de lenguas ancestrales alcanzaron el nivel aceptable de comprensión lectora, lo cual cierra toda posibilidad de continuar con su educación formal y correr el riesgo de devenir en analfabetos funcionales. Estos resultados son motivo de especial preocupación puesto que se considera que estas competencias están a la base de procesos de aprendizajes a lo largo de la vida condicionando las posibilidades de participación activa en la sociedad.

Con respecto a la educación técnica productiva, si bien la cobertura se ha incrementado en los últimos años, ésta viene atravesando una serie de crisis de calidad en los servicios que se ofrecen debido a la desarticulación de la oferta educativa con la demanda del sector productivo, a los escasos recursos que el Estado peruano dedica para solventar su crecimiento, al poco desarrollo y actualización pedagógica y tecnológica, así como a la baja valoración de dicho nivel educativo. Asimismo, la rápida expansión de las universidades no ha ido a la par de la mejora de la calidad del servicio que ofrecen.

Localización de las brechas de inequidad

El análisis de los resultados presentados considerando las categorías de sexo, área de residencia, pobreza, tipos de gestión de las escuelas, indica que las desigualdades del sistema educativo se concentran

en las áreas rurales, en los pobres y pobres extremos, en instituciones educativas de gestión pública, multigrados y unidocentes. Situación que puede explicarse teniendo en cuenta que el 50% de población en edad escolar está en situación pobre extrema y en el área rural; donde por ejemplo, el 54% de estudiantes que cursaron el primer grado en 1999, presentan desnutrición crónica; asisten a instituciones educativas públicas y estudian en centros unidocentes (la mayoría de estos se encuentran en las áreas rurales).

Además, estas instituciones educativas rurales en su mayoría carecen de servicios básicos como agua potable y luz, presentando además altos niveles de dispersión en términos de ubicación geográfica. Por otro lado, la violencia política se ha dado con mayor incidencia en las localidades más pobres del país como Ayacucho, Junín, Huánuco, Huancavelica, Apurímac y San Martín, lo cual coinciden con las áreas con mayor deficiencia en la permanencia y logros de aprendizaje.

Asimismo, la atención de la población de lenguas originarias en estas escuelas es deficiente en términos de cobertura. Sólo el 5% de niños y niñas de habla materna indígena (entre 3 y 5 años) asisten a educación inicial en áreas rurales; y el 11% (entre 6 y 13 años) acceden a una educación bilingüe intercultural. Otro de los rasgos que caracteriza a estas escuelas es el alto porcentaje de aulas multigrado (90,17%) que requieren metodologías adecuadas para las cuales el docente no ha sido formado y que dificulta el logro de los aprendizajes esperados.

Es importante señalar que también se observan situaciones de inequidad educativa en las mujeres: mayor porcentaje de población analfabeta que supera los 25 años (ubicada la gran mayoría en zonas rurales), menor acceso a la educación secundaria básica regular y en básica adultos y alto porcentaje

de deserción en el nivel primaria de educación básica de adultos, actualmente educación básica alternativa.

Finalmente, las situaciones de desigualdad educativa descritas nos remiten a la pregunta acerca del mínimo de equidad social necesario para que el proceso educativo pueda llevarse a cabo, puesto que las actuales condiciones de educabilidad no están permitiendo que la educación cumpla su rol de transformación social. En este sentido, contextos caracterizados por pobreza, violencia y exclusión revelan que los procesos que afectan severamente la calidad requieren de políticas intersectoriales sostenidas ya que la mayor equidad en educación no depende solo de las políticas específicas del sector sino de otras políticas ajenas a él, para intentar disminuir las desigualdades de origen.

Ante los resultados encontrados: una ampliación de cobertura casi universal en educación primaria que no ha ido a la par del mejoramiento de la calidad de la oferta educativa, especialmente en contextos de pobreza, y con la asignación de un gasto público insuficiente, se hace necesario, (sobre la base de la cobertura ya alcanzada), reorientar las políticas educativas pro equidad hacia la calidad de los aprendizajes en las poblaciones que por su situación social, económica y cultural se encuentran en desventaja. Por ejemplo, si se pretende mejorar la calidad de la educación y sus resultados en las instituciones educativas de zonas pobres, es necesario invertir más en ellos, produciendo cambios en prácticas educativas y organizacionales, los estudiantes pueden ser pobres pero las escuelas no tienen porque serlo. En resumen se trata de formular políticas pro equidad que disminuyan las brechas. Esto requiere de un acuerdo político en el que se asuma que las políticas de proequidad conllevan a la priorización de la atención a la población más vulnerable. ■

2.1. POLÍTICAS, OBJETIVOS ESTRATÉGICOS E INDICADORES BÁSICOS PARA UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD CON EQUIDAD

Política A

Ampliar las oportunidades y la calidad de la atención integral a niños y niñas menores de 6 años priorizando la población de menores recursos.

Objetivo A.1

Incrementar la atención integral de las niñas y niños de 0 a 5 años, priorizando a aquellas y aquellos en situación de vulnerabilidad y riesgo.

Indicadores

1. Porcentaje de incremento interanual de los montos per cápita dirigidos a programas de atención en nutrición y salud que se brinden a niñas y niños de 0 a 5 años, debido a su participación o a la de sus padres en programas o proyectos educativos.
2. Porcentaje de IE que cuentan con programas de atención en nutrición y salud dirigidos a los niños y niñas de 3 a 5 años de poblaciones rurales y de extrema pobreza.
3. Tasa neta de cobertura por edades de programas o proyectos educativos dirigidos a niñas y niños de 0 a 5 años o a sus padres que incluyan programas de atención en nutrición y salud.

4. Porcentaje de niñas y niños de 0 a 5 años con desnutrición crónica.

Objetivo A.2

Incrementar gradualmente el acceso la educación inicial de los niños y niñas de 3 a 5 años, atendiendo la diversidad socio cultural del país y a la población con necesidades educativas especiales.

Indicadores

5. Porcentaje de incremento interanual de la ejecución presupuestal de la partida “educación inicial”.
6. Tasa neta de cobertura del nivel de educación inicial para cada edad, y agregada de 3 a 5, según sexo; nivel de pobreza y área de residencia.
7. Porcentaje de los niños y las niñas con necesidades educativas especiales matriculados en centros y programas regulares de educación inicial.

Política B

Garantizar la continuidad educativa, la calidad y la conclusión de los estudios de los estudiantes del nivel primario y secundario de instituciones educativas públicas de áreas rurales y en situación de pobreza.”

Objetivo B.1

Consolidar el acceso universal a la educación primaria y su culminación oportuna, especialmente en zonas rurales y poblaciones con necesidades educativas especiales.

Indicadores

8. Porcentaje de incremento interanual de la ejecución presupuestal de la partida “educación primaria”.
9. Tasa neta de cobertura del nivel de educación primaria según sexo; nivel de pobreza y área de residencia.
10. Porcentaje de los niños y las niñas con necesidades educativas especiales matriculados en centros y programas regulares de educación primaria
11. Porcentaje de niños y niñas que concluyen la educación primaria en la edad normativa o con un año adicional según sexo y área de residencia.

Objetivo B.2

Reducir significativamente la repetición, la deserción escolar y la extraedad en el nivel primario, especialmente en zonas rurales, en estudiantes que asisten a instituciones educativas unidocentes y aulas multi-grado.

Indicador

12. Tasas de eficiencia interna anual (aprobados-desaprobados-retiros) de la educación primaria según sexo y área de residencia.

Objetivo B.3

Mejorar los niveles de logro de las niñas y los niños durante la educación primaria —en especial las relativas a comunicación integral, operaciones y resolución de problemas— para coadyuvar a una continuidad educativa exitosa, especialmente en zonas rurales.

Indicadores

13. Grados de primaria que cuentan con niveles esperados de logro de aprendizaje definidos.

14. Porcentaje de niñas y niños que alcanzan un nivel de logro suficiente en las pruebas de medición del aprendizaje en 2do y 6to grado según gestión, sexo, área de residencia y nivel de pobreza.

Objetivo B.4

Incrementar el acceso de los adolescentes y jóvenes a la educación secundaria y su culminación oportuna garantizando la igualdad entre sexos y especialmente en zonas rurales y en poblaciones con necesidades educativas especiales.

Indicadores

15. Porcentaje de incremento interanual de la ejecución presupuestal de la partida “educación secundaria”.
16. Tasa neta de cobertura del nivel de educación secundaria, según sexo; nivel de pobreza y área de residencia.
17. Porcentaje de adolescentes con necesidades educativas especiales matriculados en centros y programas regulares de educación secundaria.
18. Porcentaje de adolescentes que concluyen la educación secundaria en la edad normativa o con un año adicional según sexo y área de residencia.
19. Porcentaje de la población que ha concluido la educación secundaria por sexo.

Objetivo B.5

Reducir significativamente la repetición, el retiro, la deserción escolar y la extraedad en secundaria, especialmente en zonas rurales y en poblaciones de pobreza extrema.

Indicador

20. Tasas de eficiencia interna anual (aprobados-desaprobados-retiros) de la educación secundaria según sexo y área de residencia.

Objetivo B.6

Lograr que las y los adolescentes y jóvenes concluyan la educación secundaria alcanzando el logro de

las competencias básicas del nivel, especialmente en áreas rurales y gestión pública.

Indicadores

21. Grados de secundaria que cuentan con niveles esperados de logro de aprendizaje definidos.
22. Porcentaje de adolescentes que alcanzan un nivel de logro suficiente en las pruebas de medición del aprendizaje en 5to grado de secundaria según gestión, sexo, área de residencia y nivel de pobreza.

Objetivo B.7

Incrementar el número de horas efectivas de aprendizaje en las instituciones educativas especialmente en las áreas rurales.

Indicador

23. Porcentaje de instituciones educativas que cumplen con las horas normadas en el sistema por nivel educativo, área geográfica, tipo de gestión y tipología de las escuelas (unidocente / polidocente incompleta / polidocente completa).

Política C

Ampliar las oportunidades educativas de calidad de la población analfabeta particularmente en la población rural, femenina y hablante de una lengua originaria.

Objetivo C.1

Reducir significativamente el analfabetismo, particularmente en la población rural, femenina y hablante de una lengua originaria por medio de la articulación de estrategias pertinentes a la población beneficiaria.

Indicadores

24. Tasa de alfabetización de adultos (TAA) según área de residencia, grupos de edad, sexo y lengua.
25. Tasa de alfabetización de adultos jóvenes (15 a 24 años) según área de residencia, grupos de edad, sexo y lengua.

26. Porcentaje anual de reducción del analfabetismo de adultos jóvenes (15 a 24 años) según área de residencia, grupos de edad, sexo y lengua.

Objetivo C.2

Incrementar la eficacia del Programa Nacional de Alfabetización especialmente en poblaciones femeninas y de lenguas originarias.

Indicadores

27. Número de Comités Distritales de Alfabetización o de Consejos Participativos Locales que intervienen en la gestión de programas locales y regionales de alfabetización.
28. Porcentaje de la población atendida por el Programa Nacional de Alfabetización que logra ser alfabetizada.

Objetivo C.3

Articular el Programa Nacional de Alfabetización con la Educación Básica Alternativa (PEBAJA) en el marco de una educación permanente.

Indicador

29. Porcentaje de la población analfabeta atendida por los programas de alfabetización que se incorpora a la Educación Básica Alternativa.

Objetivo C.4

Incrementar la cobertura de los programas de atención a población de lenguas originarias que forman parte del PNA.

Indicador

30. Cobertura de los programas de atención a la población hablante de lenguas originarias que forman parte del PNA.

Política D

Proveer de oportunidades educativas de calidad a niños, adolescentes, jóvenes y adultos que no se han insertado en el sistema educativo oportunamente y/o que no han concluido sus estudios básicos.

Objetivo D.1

Incrementar la incorporación de niños, adolescentes, jóvenes y adultos, que no se han insertado en el sistema educativo oportunamente y/o que no han concluido sus estudios básicos, en programas de Educación Básica Alternativa de calidad especialmente en el área rural y población pobre.

Indicadores

31. Tasa de cobertura de la EBA por edades según sexo, área de residencia y nivel de pobreza.
32. Tasas de certificación de cada uno de los ciclos —inicial, intermedio y avanzado— de la EBA según sexo, área de residencia y nivel de pobreza.

Política E

Ofrecer en las áreas rurales una educación acorde a las diferencias lingüísticas de las comunidades con lenguas originarias.

Objetivo E.1

Expandir y desarrollar programas de educación bilingüe intercultural de calidad en los niveles de educación inicial, primaria y secundaria.

Indicadores

33. Porcentaje de estudiantes hablantes de lenguas originarias que acceden a una educación bilingüe intercultural en el nivel inicial, primaria y secundaria según sexo.
34. Porcentaje de niños y niñas que concluyen la educación primaria EBI en la edad normativa o con un año adicional según sexo.
35. Porcentaje de adolescentes que concluyen la educación secundaria EBI en la edad normativa o con un año adicional según sexo.

Objetivo E.2

Reducir significativamente la repetición, el retiro, la deserción escolar y la extraedad, en primaria y secundaria en zonas de población de lenguas originarias.

Indicadores

36. Tasas de eficiencia interna anual (aprobados-desaprobados-retiros) de la educación primaria EBI según sexo.
37. Tasas de eficiencia interna anual (aprobados-desaprobados-retiros) de la educación secundaria EBI según sexo.

Objetivo E.3

Mejorar los niveles de logro de competencias básicas de comunicación integral y lógico matemática en los estudiantes de primaria en zonas de población de lenguas originarias.

Indicador

38. Porcentaje de niñas y niños de primaria en zonas de población de lenguas originarias que alcanzan un nivel de logro suficiente en las pruebas de medición del aprendizaje en 2do y 6to grado según sexo.

Objetivo E.4

Fortalecer la formación de docentes para una educación bilingüe intercultural de calidad prioritariamente en zonas de población de lenguas originarias.

Indicadores

39. Porcentaje de estudiantes de instituciones de formación docente que reciben programas específicos de educación bilingüe intercultural.
40. Porcentaje de matriculadas en IE donde se desempeña docentes que han recibido capacitación en EBI.

Política F

Creación de las condiciones necesarias para garantizar un desempeño docente profesional y eficaz, especialmente en contextos de pobreza y exclusión, en el marco de la revalorización de la carrera pública magisterial.

Objetivo F.1

Implementar una propuesta de formación docente inicial y continua acorde a las necesidades de los aprendizajes de los estudiantes.

Indicador

41. Porcentaje de docentes que participa en procesos de capacitación en servicio seleccionados por su IE de acuerdo a las necesidades institucionales.

Objetivo F.2

Implementar una propuesta de evaluación del desempeño basada en estándares, formulada desde una perspectiva de mejoramiento continuo y la atención de factores asociados al aprendizaje, que permita fortalecer las competencias pedagógicas y de gestión de los docentes.

Indicadores

42. Porcentaje de docentes que han mejorado su remuneración en función de evaluaciones en áreas rurales y en áreas urbanas.
43. Porcentaje de directivos que han mejorado su remuneración en función de evaluaciones en áreas rurales y áreas urbanas.

Objetivo F.3

Promover y estimular el reconocimiento profesional del docente a través de programas de incentivos orientados a mejorar las condiciones de desempeño profesional.

Indicadores

44. Porcentaje de docentes bajo un régimen de incentivos no monetarios según otra geografía.
45. Porcentaje de docentes del área rural bajo el régimen de incentivos monetarios por nivel educativo.

Objetivo F.4

Promover la acreditación de las instituciones formadoras de docentes.

Indicador

46. Porcentaje de facultades de educación e ISP que cuentan con acreditación.

Políticas G

Proveer las condiciones básicas de infraestructura, equipamiento y material educativo que aseguren las condiciones para el aprendizaje óptimo, especialmente en las instituciones educativas de mayor carencia.

Objetivo G.1

Mejorar la infraestructura e incrementar la dotación de servicios básicos en instituciones educativas de mayor carencia.

Indicadores

47. Porcentaje de los y las estudiantes que están matriculados en IE con todas sus aulas en buen estado.
48. Porcentaje de IE que cuentan con facilidades para el desplazamiento de alumnos y alumnas con discapacidades.
49. Porcentaje de IE con acceso a agua potable mediante la red pública u otra fuente.
50. Porcentaje de IE según acceso a desagüe mediante la red pública u otros sistemas.
51. Porcentaje de IE según acceso a electricidad: red pública o paneles solares.

Objetivo G.2

Mejorar el equipamiento y material educativo en instituciones educativas de mayor carencia.

Indicadores

52. Porcentaje de IE que cuentan con bibliotecas escolares y/o laboratorios de ciencias y/o salas de cómputo.
53. Porcentaje de IE que cuentan con computadoras destinadas a labores pedagógicas.
54. Ratio de alumnos(as) matriculados en IE que cuentan con computadoras destinadas a labores pedagógicas por computadora.

55. Porcentaje de IE según acceso a internet.
56. Porcentaje de IE que cuentan con aulas de innovación pedagógica Huascarán.
57. Porcentaje de IE que cuentan con centros de recursos.

Política H

Lograr que la gestión del sistema educativo esté basada en la institución educativa (IE) y orientada a fortalecer su autonomía.

Objetivo H 1

Generar y poner en funcionamiento los Consejos Educativos Institucionales.

Indicador

58. Porcentaje de IE que cuentan con Consejos Educativos Institucionales elegidos de acuerdo a la normativa y que sesionan periódicamente.

Objetivo H.2

Lograr la autonomía de las IE a través de los Consejos Educativos Institucionales. Esta autonomía debe incluir los aspectos institucionales, pedagógicos y administrativos (incluyendo la realización de la evaluación para el ingreso de su personal docente).

Indicador

59. Porcentaje de IE que cuentan con un proceso de autoevaluación institucional.

Objetivo H.3

Lograr que cada IE cuente con un sistema de rendición de cuentas —en los aspectos pedagógicos y administrativos— transparente y público.

Indicador

60. Porcentaje de IE que cuentan con un sistema de rendición de cuentas —en los aspectos pedagógicos y administrativos— transparente y público.

Política I

Lograr una asignación presupuestal para el sector educación no menor al 6% del PBI, incrementando el Porcentaje de los recursos destinados a gastos de capital (o inversión en componentes distintos a remuneraciones) y garantizando una distribución equitativa de los recursos.

Objetivo I.1

Lograr una asignación presupuestal en educación no menor al 6% del PBI.

Indicadores

61. Porcentaje del PBI que representa la asignación presupuestal al sector educación.
62. Porcentaje del PBI que representa el incremento anual de la asignación presupuestal al sector educación.
63. Gasto público por alumno(a) en cada nivel educativo.

Objetivo I.2

Incrementar el porcentaje de los recursos destinados a gastos de capital (o inversión en componentes distintos a remuneraciones).

Indicador

64. Porcentaje de los recursos presupuestales del sector educación destinados a gastos de capital (o inversión en componentes distintos a remuneraciones).

Objetivo I.3

Garantizar una distribución equitativa de los recursos.

Indicador

65. Gasto público por alumno(a) en cada nivel educativo en los distritos de mayor pobreza. ■

2.2. MATRICES DE INDICADORES E ÍNDICE DE DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN PARA TODOS (IDE)

- El documento presenta dos matrices: una primera matriz de indicadores básicos y una segunda denominada matriz de vigilancia. La primera contiene los objetivos de Dakar, las políticas y objetivos estratégicos del Plan de Acción así como los indicadores de resultados, de cierre de brechas y las fuentes de verificación que permitirán comprobar el avance de cada uno de estos objetivos.
- Los indicadores han sido divididos en indicadores de resultados y de cierre de brechas. Esto responde a la necesidad de mejorar el conjunto del sistema pero también, de acuerdo a lo señalado en el Plan de Acción, a la necesidad de cubrir brechas importantes; en particular las disparidades rural-urbanas. Si bien es cierto que la brecha de sexo no parece ser la fundamental, dado el quinto objetivo del Marco de Acción y la necesidad de no perder de vista este aspecto, se hace un seguimiento de la evolución de los indicadores también en términos de sexo¹. De hecho, en términos de acceso oportuno, cobertura y otros indicadores de eficiencia interna hay que establecer indicadores comparativos que eviten que las diversas distancias —por área geográfica, nivel de pobreza, tipo de gestión— se sigan incrementando. Sin embargo, tampoco debemos obviar que, principalmente en términos de calidad, el problema no solo es de brechas. La situación de los “mejores” es también altamente preocupante.
- La matriz de vigilancia contiene un conjunto de indicadores priorizados. En estos hemos privilegiado algunos referidos a equidad: tasas netas de cobertura, atención a las necesidades educativas especiales, tasas de alfabetización, cierre de brechas de género y urbano-rurales; calidad, medida a través de la culminación oportuna de la primaria y la secundaria, y los niveles de logro en las pruebas nacionales; y otros respecto al cumplimiento de las horas normativas, establecimiento de Consejos Educativos Institucionales, y a la calidad del gasto.
- En los anexos, se presentan tres matrices complementarias, en la primera denominada matriz integral contiene una serie de indicadores que presentan con mayor detalle indicadores más específicos. Sin embargo, dada su complejidad y volumen no facilitarían una labor de seguimiento y vigilancia. En todo caso, se presenta para aquellas personas y /o instituciones que tengan interés en contar con mayor información.
- La segunda matriz contiene la fórmula de cálculo de cada indicador lo que permite una descripción más precisa de cada uno de ellos. Hemos agregado una columna con algunos comentarios y con una serie de definiciones adicionales que deben permitir una utilización uniforme de cada indicador. En todo aquello que no ha sido explicitado se debe recurrir a los términos y definiciones de la Unidad de

¹ El V objetivo del Marco de acción de Dakar señala: “suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros...”. En consecuencia UNESCO en el glosario del “Informe del seguimiento de la EPT en el mundo-2005” incorpora dos indicadores al respecto: el índice de la EPT relativo al Género (IEG) y el índice de Paridad entre los Sexos (IPS). El Índice de la EPT relativo al Género (IEG) es un índice compuesto que mide el nivel relativo de paridad entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, así como en la alfabetización de adultos. El IEG es el promedio aritmético de los índices de paridad entre los sexos registrados en las tasas brutas de escolarización de la enseñanza primaria y secundaria y en la tasa de alfabetización de adultos. El Índice de Paridad entre los Sexos (IPS) es la relación entre el valor correspondiente al sexo femenino y el valor correspondiente al sexo masculino en un indicador determinado. Un IPS con valor igual a 1 indica que existe paridad entre los sexos. Un IPS con un valor que oscila entre 0 y 1 significa que se da una disparidad a favor de los niños/ hombres. Un IPS con valor superior a 1 señala la existencia de una disparidad a favor de las niñas/ mujeres.

Estadística Educativa del MED². En la gran mayoría de los casos hemos utilizado como indicador el porcentaje y no los números absolutos. Esta opción pretende ser consistente con el espíritu de este Plan de Acción que debe ser un instrumento de vigilancia ciudadana. Indiscutiblemente el diseño y costeo de estrategias y acciones necesita de los valores absolutos. Por otro lado, se ha definido cada indicador de tal manera que cuando se trata de tasas y porcentajes su valor máximo sea 100%, y cuando se trate de coeficientes sea 1.

- La última matriz presenta el **Índice de Desarrollo de la Educación para Todos (IDE)**, que UNESCO determina periódicamente. Este

indicador, como se indica en el glosario, es un “índice compuesto que tiene por objeto medir los progresos globales hacia la consecución de la EPT”. Este índice compuesto incluye seis indicadores³. Por ahora, sólo se han incorporado al IDE los indicadores correspondientes a los cuatro objetivos más cuantificables de la EPT: la **enseñanza primaria universal, medida por la Tasa Neta de Escolaridad**; la **alfabetización de adultos, medida por la tasa de alfabetización de adultos**; la **paridad entre los sexos, medida por el IEG**; y la **calidad de la educación, medida por la tasa de supervivencia en 5º grado**. El valor del IDE es el promedio aritmético de los valores observados de esos cuatro indicadores”⁴. ■

² Varios indicadores coinciden con los reseñados en “Indicadores de la Educación. Perú 2004”. En esta publicación de la Unidad de Estadística Educativa del MED se puede encontrar una discusión más amplia sobre algunos indicadores.

³ Estos seis indicadores son: la tasa neta de escolaridad en primaria (TNE primaria), la tasa de alfabetización de adultos (TAA), la tasa de supervivencia por grado en 5º de primaria (TS5º), el índice de paridad entre los sexos (IPS) en la tasa bruta de escolarización en primaria (TBE primaria), el índice de paridad entre los sexos (IPS) en la tasa bruta de escolarización en secundaria (TBE secundaria), y el índice de paridad entre los sexos (IPS) en la tasa de alfabetización de adultos (TAA). Estos tres últimos sirven para calcular – mediante un promedio aritmético simple– el índice de paridad entre los sexos (IPS).

⁴ Para efectos del cálculo del IDE se convierten los porcentajes a números (dividiéndolos entre 100). Dado que el IDE es el promedio aritmético de cuatro números – cada uno de los cuales puede variar entre 0 y 1–, este índice también puede variar entre 0 y 1. El valor 1 indica el cumplimiento de los cuatro objetivos involucrados. El informe de seguimiento 2005 considera que los valores superiores a 0,95 constituyen un IDE de alto nivel. El Perú, según dicho informe, ocupa el lugar 66 –de 127 países– y su IDE es 0,912. El IDE del Perú, que corresponde a un IDE medio, se obtiene del promedio simple de los siguientes números: 0,999 (tasa neta de escolarización de primaria); 0,85 (tasa de alfabetización de adultos); 0,937 (paridad entre los sexos, medida por el IEG); y 0,861 (calidad de la educación, medida por la tasa de supervivencia en 5º grado).

PLAN DE ACCIÓN DE EDUCACIÓN PARA TODOS - MATRIZ DE INDICADORES BÁSICOS

| OBJETIVO DE DAKAR | POLÍTICAS DEL PLAN DE ACCIÓN | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL PLAN DE ACCIÓN | INDICADORES DE RESULTADOS | CIERRE DE BRECHAS | MEDIO DE VERIFICACIÓN |
|---|---|--|--|---|---|
| <p>i) Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.</p> <p>v) Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2015 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las niñas el acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento.</p> | <p>(A) Ampliar las oportunidades y la calidad de la atención integral a niños y niñas menores de 6 años priorizando la población de menores recursos.</p> | <p>(A.1) Incrementar la atención integral de los niños y niñas de 0 a 5 años, priorizando a aquellas y aquellos en situación de vulnerabilidad y riesgos.</p> | <p>1. % de incremento interanual de los montos per cápita dirigidos a programas de atención en nutrición y salud que se brindan a niñas y niños de 0 a 5 años, debido a su participación o a la de sus padres en programas o proyectos educativos.</p> <p>2. % de IE que cuentan con programas de atención en nutrición y salud dirigidos a los niños y niñas de 3 a 5 años de poblaciones rurales y de extrema pobreza.</p> <p>3. Tasa neta de cobertura por edades de programas o proyectos educativos dirigidos a niñas y niños de 0 a 5 años o a sus padres que incluyan programas de atención en nutrición y salud.</p> | <p>□ Número de distritos con indicadores de reducción de la desnutrición crónica en niñas y niños de 0 a 5 años.</p> <p>□ Ratio comparativo de las tasas de cobertura de programas o proyectos educativos dirigidos a niñas y niños de 0 a 5 años o a sus padres que incluyan programas de atención en nutrición y salud en áreas rurales y en áreas urbanas.</p> | <p>□ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) - Sistema integrado de administración financiera del sector público (SIAF-SP)</p> <p>□ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES)</p> <p>□ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES)</p> <p>□ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES)</p> <p>□ Ministerio de Educación (MED) - Censo de talla</p> |
| | | | <p>4. % de niñas y niños de 0 a 5 años con desnutrición crónica.</p> | | |
| | | <p>(A.2) Incrementar gradualmente el acceso la educación inicial de los niños y niñas de tres a cinco años, atendiendo la diversidad socio cultural del país y a la población con necesidades educativas especiales.</p> | <p>5. % de incremento interanual de la ejecución presupuestal de la partida "educación inicial"</p> <p>6. Tasa neta de cobertura del nivel de educación inicial para cada edad, y agregada de 3 a 5, según sexo; nivel de pobreza y área de residencia.</p> | <p>✓ Índice de paridad de la tasa neta de cobertura del nivel de educación inicial para cada edad en áreas rurales y en áreas urbanas.</p> <p>✓ Índice de paridad entre los sexos de la tasa neta de cobertura del nivel de educación inicial para cada edad.</p> <p>✓ Índices de paridad de la tasa neta de cobertura del nivel de educación inicial para cada edad por nivel de pobreza (pobres-no pobres; pobres extremos-no</p> | <p>□ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) - Sistema integrado de administración financiera del sector público (SIAF-SP)</p> <p>□ Ministerio de Educación (MED) - Censo de talla</p> <p>□ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) - Sistema integrado de administración financiera del sector público (SIAF-SP)</p> <p>□ Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Estadística (UE) – Sistema de Censos Escolares.</p> |

| OBJETIVO DE DAKAR | POLÍTICAS DEL PLAN DE ACCIÓN | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL PLAN DE ACCIÓN | INDICADORES DE RESULTADOS | CIERRE DE BRECHAS | MEDIO DE VERIFICACIÓN |
|---|---|---|--|--|--|
| ii) Velar porque antes del año 2015, todos los niños y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y de buena calidad y la terminen. iii) Velar porque sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida. | (B) Garantizar la continuidad educativa, la calidad y la conclusión de los estudios de los estudiantes del nivel primario y secundario de instituciones educativas públicas de áreas rurales y en situación de pobreza. | (B.1) Consolidar el acceso universal a la educación primaria y su culminación oportuna, especialmente en zonas rurales y poblaciones con necesidades educativas especiales. | 7. % de los niños y las niñas con necesidades educativas especiales matriculados en centros y programas regulares de educación inicial. 8. % de incremento interanual de la ejecución presupuestal de la partida "educación primaria" | (pobres-no pobres; pobres extremos-no pobres). □ Índice de paridad de la tasa neta de cobertura del nivel de educación primaria en áreas rurales y en áreas urbanas. □ Índice de paridad entre los sexos de la tasa neta de cobertura del nivel de educación primaria. □ Índices de paridad de la tasa neta de cobertura del nivel de educación primaria por nivel de pobreza (pobres-no pobres; pobres extremos-no pobres). □ Índice de paridad en la matrícula en edad normativa o con un año adicional en cada grado de educación primaria en áreas rurales y en áreas urbanas. □ Índice de paridad del % de los niños y las niñas con necesidades educativas especiales matriculados en centros y programas regulares de educación primaria en áreas urbanas. □ Índice de paridad entre el % de los niños y el % de las niñas con necesidades educativas especiales matriculados(as) en centros y programas regulares del nivel de educación primaria. | □ Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Estadística (UE) – Sistema de Censos Escolares. □ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) – Censo Continuo. □ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) - Sistema integrado de administración financiera del sector público (SIAF-SF) |
| | | | 9. Tasa neta de cobertura del nivel de educación primaria según sexo; nivel de pobreza y área de residencia. | | □ Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Estadística (UE) – Sistema de Censos Escolares. |

| OBJETIVO DE DAKAR | POLÍTICAS DEL PLAN DE ACCIÓN | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL PLAN DE ACCIÓN | INDICADORES DE RESULTADOS | CIERRE DE BRECHAS | MEDIO DE VERIFICACIÓN |
|---|--|--|---|---|--|
| <p>V) Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2015 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación , en particular garantizando a las niñas el acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento.</p> | | | <p>10. % de los niños y las niñas con necesidades educativas especiales matriculados en centros y programas regulares de educación primaria.</p> <p>11. % de niños y niñas que concluyen la educación primaria en la edad normativa o con un año adicional según sexo y área de residencia.</p> | <p>▫ Índice de paridad entre los sexos en el % de conclusión en la edad normativa o con un año adicional de la educación primaria.</p> <p>▫ Índice de paridad en el % de conclusión en la edad normativa o con un año adicional de la educación primaria en áreas rurales y en áreas urbanas.</p> | <p>▫ Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Estadística (UE) – Sistema de Censos Escolares.</p> <p>▫ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) – Censo Continuo.</p> |
| | | <p>(B.2) Reducir significativamente la repetición, la deserción escolar y la extraedad en el nivel primario, especialmente en zonas rurales, en estudiantes que asisten a instituciones educativas y aulas multigrado.</p> | <p>12. Tasas de eficiencia interna anual (aprobados-desaprobados-retiros) de la educación primaria según sexo y área de residencia.</p> | <p>▫ Índice de paridad entre los sexos en la cobertura oportuna en el grado para cada grado de educación primaria.</p> | <p>▫ Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Estadística (UE) – Sistema de Censos Escolares.</p> |
| | <p>(B.3) Mejorar los niveles de logro de las niñas y los niños durante la educación primaria -en especial las relativas a comunicación integral, operaciones y resolución de problemas- para</p> | | <p>13. Grados de primaria que cuentan con niveles esperados de logro de aprendizaje definidos.</p> | <p>✓ Índice de paridad entre los que alcanzan un nivel de logro suficiente en las pruebas de medición del aprendizaje en 2do y 6to grado en IE de gestión pública y de gestión privada.</p> <p>✓ Índice de paridad entre los que alcanzan un nivel de logro suficiente en las pruebas de medición del aprendizaje en 2do y 6to grado en IE de zonas rurales y</p> | <p>▫ Ministerio de Educación (MED) Dirección nacional de educación inicial y primaria (DINEIP)</p> |

| OBJETIVO DE DAKAR | POLÍTICAS DEL PLAN DE ACCIÓN | OBJETIVOS DEL PLAN DE ACCIÓN | INDICADORES DE RESULTADOS | CIERRE DE BRECHAS | MEDIO DE VERIFICACIÓN |
|---|--|--|--|---|---|
| <p>IV) Aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50% en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso educativo a la educación.</p> | <p>(C) Ampliar las oportunidades educativas de calidad de la población analfabeta particularmente en la población rural, femenina y hablante de una lengua originaria.</p> | <p>(B.5) Reducir significativamente la repetición, el retiro, la deserción escolar y la extraedad en secundaria, especialmente en zonas rurales y en poblaciones de pobreza extrema.</p> <p>(B.6) Lograr que las y los adolescentes y jóvenes concluyan la educación secundaria alcanzando el logro de las competencias básicas del nivel, especialmente en áreas rurales y gestión pública.</p> <p>(B.7) Incrementar el número de horas efectivas de aprendizaje en las instituciones educativas especialmente en las áreas rurales.</p> <p>(C.1) Reducir significativamente el analfabetismo, particularmente en la población rural, femenina y hablante de una lengua originaria por medio de la articulación de estrategias pertinentes a la población beneficiaria.</p> | <p>20. Tasas de eficiencia interna anual (aprobados-desaprobados-retiros) de la educación secundaria según sexo y área de residencia.</p> <p>21. Grados de secundaria que cuentan con niveles esperados de logro de aprendizaje definidos.</p> <p>22. % de adolescentes que alcanzan un nivel de logro suficiente en las pruebas de medición del aprendizaje en 5to grado de secundaria según gestión, sexo, área de residencia y nivel de pobreza.</p> <p>23. % de instituciones educativas que cumplen con las horas normadas en el sistema por nivel educativo, área geográfica, tipo de gestión y tipología de las escuelas (unidocente / polidocente completa).</p> <p>24. Tasa de alfabetización de adultos (TAA) según área de residencia, grupos de edad, sexo y lengua.</p> <p>25. Tasa de alfabetización de adultos jóvenes (15 a 24 años) según área de residencia, grupos de edad, sexo y lengua.</p> <p>26. % anual de reducción del analfabetismo de adultos jóvenes (15 a 24 años) según área de residencia, grupos de edad, sexo y lengua.</p> | <p>Índice de paridad entre los que alcanzan un nivel de logro suficiente en las pruebas de medición del aprendizaje en 5to grado de secundaria en IE de gestión pública y de gestión privada.</p> <p>Índice de paridad entre los que alcanzan un nivel de logro suficiente en las pruebas de medición del aprendizaje en 5to grado de secundaria en las IE de zonas rurales y de zonas urbanas.</p> <p>Índice de paridad entre las instituciones educativas que cumplen con las horas normadas en el sistema por nivel educativo de zonas rurales y de zonas urbanas.</p> <p>Índice de paridad entre los sexos de la tasa de alfabetización de adultos.</p> <p>Índice de paridad del % de reducción del analfabetismo de adultos jóvenes en áreas rurales y en áreas urbanas</p> <p>Índice de paridad entre los sexos en la reducción del analfabetismo de adultos jóvenes.</p> <p>Índice de paridad del % de reducción del analfabetismo de adultos hablantes de lenguas originarias e hispanohablantes.</p> | <p>Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Estadística (UE) – Sistema de Censos Escolares.</p> <p>Ministerio de Educación (MED) – Dirección Nacional de Educación Secundaria y Superior Tecnológica (DINEST)</p> <p>Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Medición de la Calidad (UMC)</p> <p>Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Estadística (UE) – Sistema de Censos Escolares.</p> <p>Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG)</p> <p>Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG)</p> <p>Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG)</p> |

| OBJETIVO DE DAKAR | POLÍTICAS DEL PLAN DE ACCIÓN | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL PLAN DE ACCIÓN | INDICADORES DE RESULTADOS | CIERRE DE BRECHAS | MEDIO DE VERIFICACIÓN |
|---|--|--|---|--|---|
| iii) Velar porque sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa | (D) Proveer de oportunidades educativas de calidad a niños, adolescentes, jóvenes y adultos que no se han insertado en el sistema educativo y/o oportunamente y/o que no han concluido sus estudios básicos | (C.2) Incrementar la eficacia del Programa Nacional de Alfabetización especialmente en poblaciones femeninas y de lenguas originarias. | 27. Número de Comités Distritales de Alfabetización o de Consejos Participativos Locales que intervienen en la gestión de programas locales y regionales de alfabetización. 28. % de la población atendida por el Programa Nacional de Alfabetización que logra ser alfabetizada | <ul style="list-style-type: none"> ▫ % de las y los alfabetizados por el Programa Nacional de Alfabetización que residen en los distritos con mayor % de analfabetismo. ▫ % de mujeres alfabetizadas sobre el total de alfabetizados por el Programa Nacional de Alfabetización. ▫ % de población hablante de lenguas originarias alfabetizada por el Programa Nacional de Alfabetización Bilingüe. | <ul style="list-style-type: none"> ▫ Programa Nacional de Alfabetización ▫ Programa Nacional de Alfabetización |
| | (C.3) Articular el Programa Nacional de Alfabetización con la Educación Básica Alternativa (PEBAJA) en el marco de una educación permanente. | (C.3) Articular el Programa Nacional de Alfabetización con la Educación Básica Alternativa (PEBAJA) en el marco de una educación permanente. | 29. % de población analfabeta atendida por los programas de alfabetización que se incorpora a la Educación Básica Alternativa. | | <ul style="list-style-type: none"> ▫ Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Estadística (UE) – Sistema de Censos Escolares. |
| | (C.4) Incrementar la cobertura de los programas de atención a población de lenguas originarias que forman parte del PNA. | (C.4) Incrementar la cobertura de los programas de atención a población de lenguas originarias que forman parte del PNA. | 30. Cobertura de los programas de atención a la población hablante de lenguas originarias que forman parte del PNA. | | <ul style="list-style-type: none"> ▫ Programa Nacional de Alfabetización |
| | (D.1) Incrementar la incorporación de niños, adolescentes, jóvenes y adultos, que no se han insertado en el sistema educativo oportunamente y/o que no han concluido sus estudios básicos, en programas de Educación Básica Alternativa de calidad especialmente en el área rural y población pobre. | (D.1) Incrementar la incorporación de niños, adolescentes, jóvenes y adultos, que no se han insertado en el sistema educativo oportunamente y/o que no han concluido sus estudios básicos, en programas de Educación Básica Alternativa de calidad especialmente en el área rural y población pobre. | 31. Tasa de cobertura de la EBA por edades según sexo, área de residencia y nivel de pobreza. | <ul style="list-style-type: none"> ▫ Índice de paridad de la tasa de cobertura de la EBA en áreas rurales y en áreas urbanas. ▫ Índice de paridad entre los sexos de la tasa de cobertura de la EBA. ▫ Índice de paridad entre los sexos de las tasas de certificación de cada uno de los ciclos de la EBA. ▫ Índice de paridad de las tasas de certificación de cada uno de los ciclos de la EBA en áreas rurales y en áreas urbanas. ▫ Índices de paridad de las tasas de certificación de cada uno de los ciclos de la EBA por nivel de pobreza (pobres-no pobres; pobres extremos-no pobres). | <ul style="list-style-type: none"> ▫ Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Estadística (UE) – Sistema de Censos Escolares. |

| OBJETIVO DE DAKAR | POLÍTICAS DEL PLAN DE ACCION | OBJETIVOS ESTRATEGICOS DEL PLAN DE ACCION | INDICADORES DE RESULTADOS | CIERRE DE BRECHAS | MEDIO DE VERIFICACIÓN |
|---|---|---|---|---|--|
| <p>ii) Velar porque antes del año 2015, todos los niños y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y de buena calidad y la terminen.</p> <p>iii) Velar porque sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida.</p> | <p>(E) Ofrecer en las áreas rurales una educación acorde a las diferencias lingüísticas de las comunidades con lenguas originarias.</p> | <p>(E.1) Expandir y desarrollar una educación bilingüe intercultural de calidad en los niveles de educación inicial, primaria y secundaria.</p> | <p>32. Tasas de certificación de cada uno de los ciclos -inicial, intermedio y avanzado- de la EBA según sexo, área de residencia y nivel de pobreza.</p> <p>33. % de estudiantes hablantes de lenguas originarias que acceden a una educación bilingüe intercultural en el nivel inicial, primaria y secundaria según sexo.</p> <p>34. % de niños y niñas que concluyen la educación primaria EBI en la edad normativa o con un año adicional según sexo.</p> <p>35. % de adolescentes que concluyen la educación secundaria EBI en la edad normativa o con un año adicional según sexo.</p> | <p>□ Índice de paridad entre los sexos en la matrícula en edad normativa o con un año adicional en cada grado de educación primaria EBI.</p> <p>□ Índice de paridad entre los sexos en la matrícula en edad normativa o con un año adicional en cada grado de educación secundaria EBI.</p> <p>□ Índice de paridad entre los sexos en la conclusión en edad normativa o con un año adicional en cada grado de educación primaria EBI.</p> <p>□ Índice de paridad entre los sexos en la conclusión en edad normativa o con un año adicional en cada grado de educación secundaria EBI.</p> | <p>□ Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Estadística (UE) – Sistema de Censos Escolares.</p> <p>□ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)</p> <p>□ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)</p> <p>□ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)</p> <p>□ Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Estadística (UE) – Sistema de Censos Escolares.</p> |
| | | <p>(E.2) Reducir significativamente la repetición, el retiro, la deserción escolar y la exrtaedad, en primaria y secundaria en zonas de población de lenguas originarias.</p> | <p>36. Tasas de eficiencia interna anual (aprobados-desaprobados-retiros) de la educación primaria EBI según sexo.</p> <p>37. Tasas de eficiencia interna anual (aprobados-desaprobados-retiros) de la educación secundaria EBI según sexo.</p> | | |

| OBJETIVO DE DAKAR | POLÍTICAS DEL PLAN DE ACCIÓN | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL PLAN DE ACCIÓN | INDICADORES DE RESULTADOS | CIERRE DE BRECHAS | MEDIO DE VERIFICACIÓN |
|--|--|---|---|--|--|
| <p>v) Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria aquí al año 2015 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación , en particular garantizando a las niñas el acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento.</p> | | <p>(E.3) Mejorar los niveles de logro de competencias básicas de comunicación integral y lógico matemático en los estudiantes de primaria en zonas de población de lenguas originarias.</p> | <p>38. % de niñas y niños de primaria en zonas de población de lenguas originarias que alcanzan un nivel de logro suficiente en las pruebas de medición del aprendizaje en 2do y 6to grado según sexo.</p> | <p>▫ Índice de paridad entre el % de niñas y el de niños de primaria en zonas de población de lenguas originarias que alcanzan un nivel de logro suficiente en las pruebas de medición del aprendizaje en 2do y 6to grado.</p> | <p>▫ Ministerio de Educación (MED) – Unidad de Medición de la Calidad (UMC)</p> |
| | | <p>(E.4) Fortalecer la formación de docentes para una educación bilingüe intercultural de calidad prioritariamente en zonas de población de lenguas originarias.</p> | <p>39. % de estudiantes de instituciones de formación docente que reciben programas específicos de educación bilingüe intercultural.</p> <p>40. % de matriculados en IE donde se desempeñan docentes que han recibido capacitación en educación bilingüe intercultural.</p> | | <p>▫ Ministerio de Educación (MED) – Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente</p> <p>▫ Ministerio de Educación (MED) – Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente (DINFOCAD) Y Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (DINEBI)</p> |
| <p>vi) Mejorar todos los aspectos cualitativo de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables</p> | <p>(F) Creación de las condiciones necesarias para garantizar un desempeño docente profesional y eficaz.</p> | <p>(F.1) Implementar una propuesta de formación docente inicial y continua acorde a las necesidades de los aprendizajes de los estudiantes.</p> | <p>41. % de docentes que participan en procesos de capacitación en servicio seleccionados por su IE, de acuerdo a las necesidades institucionales</p> | <p>▫ % de docentes que participan en procesos de capacitación en servicio relativos a estrategias docentes para atender a aulas multigrado y que están a cargo de ellas.</p> | <p>▫ Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Estadística (UE) – Sistema de Censos Escolares.</p> |

| OBJETIVO DE DAKAR | POLÍTICAS DEL PLAN DE ACCIÓN | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL PLAN DE ACCIÓN | INDICADORES DE RESULTADOS | CIERRE DE BRECHAS | MEDIO DE VERIFICACIÓN |
|--|---|---|---|---|--|
| <p>mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales.</p> | <p>especialmente en contextos de pobreza y exclusión, en el marco de la revalorización de la carrera pública magisterial.</p> | <p>(F.2) Implementar una propuesta de evaluación del desempeño basada en estándares, formulada desde una perspectiva de mejoramiento continuo y la atención de factores asociados al aprendizaje, que permita fortalecer las competencias pedagógicas y de gestión de los docentes.</p> | <p>42. % de docentes que ha mejorado su remuneración en función de evaluaciones en áreas rurales y en áreas urbanas.</p> | | <ul style="list-style-type: none"> □ Ministerio de Educación (MED) – Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente |
| | | <p>(F.3) Promover y estimular el reconocimiento profesional del docente a través de programas de incentivos orientados a mejorar las condiciones de desempeño profesional.</p> | <p>43. % de directivos que ha mejorado su remuneración en función de evaluaciones en áreas rurales y en áreas urbanas.</p> <p>44. de docentes bajo un régimen de incentivos no monetarios según área geográfica.</p> <p>45. % de docentes del área rural bajo el régimen de incentivos monetarios por nivel educativo.</p> | | <ul style="list-style-type: none"> □ Ministerio de Educación (MED) – Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación □ Ministerio de Educación (MED) – Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente □ Ministerio de Educación (MED) – Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente |
| <p>(G) Proveer las condiciones básicas de infraestructura, equipamiento y material educativo que aseguren las condiciones para el aprendizaje óptimo, especialmente en las instituciones educativas de mayor carencia.</p> | | <p>(F.4) Promover la acreditación de las instituciones formadoras de docentes.</p> <p>(G.1) Mejorar la infraestructura e incrementar la dotación de servicios básicos en instituciones educativas de mayor carencia.</p> | <p>46. % de facultades de educación e ISP que cuentan con acreditación</p> <p>47. % de los y las estudiantes que están matriculados en IE con todas sus aulas en buen estado.</p> <p>48. % de IE que cuentan con facilidades para el desplazamiento de alumnos y alumnas con discapacidades</p> <p>49. % de IE con acceso a agua potable mediante la red pública u otra fuente.</p> <p>50. % de IE según acceso a desagüe mediante la red pública u otro sistemas.</p> | <p>Nota: En función de la Ley - IPEACE</p> <p>□ Ratio del % de IE con todas sus aulas en buen estado en áreas rurales y en áreas urbanas.</p> <p>□ Ratio del % de aulas que solo requieren reparaciones menores en áreas rurales y en áreas urbanas.</p> | <p>Nota: En función de la Ley - IPEACE</p> <ul style="list-style-type: none"> □ Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Estadística (UE) – Sistema de Censos Escolares. □ Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Estadística (UE) – Sistema de Censos Escolares. □ Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Estadística (UE) – Sistema de Censos Escolares. □ Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Estadística (UE) – Sistema de Censos Escolares. |

| OBJETIVO DE DAKAR | POLÍTICAS DEL PLAN DE ACCIÓN | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL PLAN DE ACCIÓN | INDICADORES DE RESULTADOS | CIERRE DE BRECHAS | MEDIO DE VERIFICACIÓN |
|---|------------------------------|--|--|--|---|
| | | | <p>51. % de IE según acceso a electricidad: red pública o paneles solares.</p> <p>52. % de IE que cuentan con bibliotecas escolares y/o laboratorios de ciencias y/o salas de cómputo.</p> <p>53. % de IE que cuentan con computadoras destinadas a labores pedagógicas.</p> <p>54. Ratio de alumnos(as) matriculados en IE que cuentan con computadoras destinadas a labores pedagógicas por computadora.</p> <p>55. % de IE según acceso a internet.</p> <p>56. % de IE que cuentan con centros de recursos</p> <p>57. % de instituciones educativas que cuentan con aulas de innovación pedagógica Huascarán.</p> | <p>Ratio del % de IE que reciben el material educativo asignado cada año en áreas rurales y en áreas urbanas.</p> <p>Ratio del % de instituciones educativas que cuentan con aulas de innovación pedagógica Huascarán en áreas rurales y en áreas urbanas.</p> | <p>Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Estadística (UE) – Sistema de Censos Escolares.</p> <p>Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Estadística (UE) – Sistema de Censos Escolares.</p> <p>Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Estadística (UE) – Sistema de Censos Escolares.</p> <p>Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Estadística (UE) – Sistema de Censos Escolares.</p> <p>Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Estadística (UE) – Sistema de Censos Escolares.</p> <p>Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Estadística (UE) – Sistema de Censos Escolares.</p> <p>Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Estadística (UE) – Sistema de Censos Escolares.</p> <p>Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Estadística (UE) – Sistema de Censos Escolares.</p> |
| (H) Lograr que la gestión del sistema educativo esté basada en la institución educativa y | | (H.1) Generar y poner en funcionamiento los Consejos Educativos Institucionales. | 58. % de IE que cuentan con Consejos Educativos Institucionales elegidos de acuerdo a la normativa y que sesionan periódicamente. | | Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Estadística (UE) – Sistema de Censos Escolares. |

| INDICADORES DE RESULTADOS | CIERRE DE BRECHAS | MEDIO DE VERIFICACIÓN |
|---|--|---|
| <p>59. % de IE que cuentan con un proceso de autoevaluación institucional.</p> | | <ul style="list-style-type: none"> ▫ Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Estadística (UE) – Sistema de Censos Escolares. |
| <p>60. % de IE que cuentan con un sistema de rendición de cuentas –en los aspectos pedagógicos y administrativos– transparente y público.</p> | | <ul style="list-style-type: none"> ▫ Ministerio de Educación (MED) - Unidad de Estadística (UE) – Sistema de Censos Escolares. |
| <p>61. % del PBI que representa la asignación presupuestal al sector educación.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▫ Ratio del gasto público por alumno(a) en cada nivel educativo en áreas rurales y urbanas. ▫ Ratio del gasto público por alumno(a) en cada nivel educativo en IE situadas en los cinco distritos más pobres y en los cinco distritos de menor pobreza. | <ul style="list-style-type: none"> ▫ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) - Sistema integrado de administración financiera del sector público (SIAF-SP) ▫ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) - Sistema integrado de administración financiera del sector público (SIAF-SP) |
| <p>62. % del PBI que representa el incremento anual de la asignación presupuestal al sector educación.</p> | | <ul style="list-style-type: none"> ▫ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) - Sistema integrado de administración financiera del sector público (SIAF-SP) |
| <p>63. Gasto público por alumno(a) en cada nivel educativo.</p> | | <ul style="list-style-type: none"> ▫ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) - Sistema integrado de administración financiera del sector público (SIAF-SP) |
| <p>64. % de los recursos presupuestales del sector educación destinados a gastos de capital (o inversión en componentes distintos a remuneraciones)</p> | | <ul style="list-style-type: none"> ▫ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) - Sistema integrado de administración financiera del sector público (SIAF-SP) |

| OS DEL | INDICADORES DE RESULTADOS | CIERRE DE BRECHAS | MEDIO DE VERIFICACIÓN |
|--------|---------------------------|-------------------|-----------------------|
|--------|---------------------------|-------------------|-----------------------|

SEGUNDA PARTE

PLAN DE ACCIÓN DEL FORO NACIONAL EPT

Este segmento del Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015, Perú está dividido en dos partes. Por un lado, el plan de sensibilización, y por otro, el plan de vigilancia. Ambos planes constituyen propuestas para ser implementadas en una segunda etapa, a manera de estrategia de continuidad, de las acciones que debe desarrollar el Foro Nacional EPT para tener incidencia en las reformas educativas hacia una educación de calidad con equidad.

Ambos planes son complementarios, pues el plan de vigilancia debe producir información cualitativa y cuantitativa de los avances, retrocesos y/o estancamientos de las políticas establecidas en el Plan Nacional de EPT, a través de diferentes informes de vigilancia. Por su parte el plan de sensibilización plantea acciones para promover un debate público y político sobre la base de los reportes de vigilancia.

PLAN DE SENSIBILIZACIÓN: PROMOCIÓN DE LAS POLÍTICAS DEL PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN PARA TODOS 2005-2015, PERÚ

La reforma del Estado, la globalización y la crisis de representación política de los últimos años han puesto en primer plano el rol de la sociedad civil en la construcción de una sociedad desarrollada y democrática.

En la comunidad educativa también se ha incorporado este enfoque sobre el reconocimiento de la importancia y necesidad de la participación ciudadana en el ámbito educativo. Como señala Rosa María Torres “El creciente valor atribuido a la sociedad civil y a la participación ciudadana en el pensar y el quehacer local, nacional e internacional tiene como trasfondo una redefinición del papel de —y de la relación entre— Estado y sociedad civil, así como entre ambos, y las agencias internacionales de cooperación para el desarrollo, en el marco de una redefinición de la relación entre lo público y lo privado, y entre lo local, lo nacional y lo global”¹.

Es con base en esta nueva perspectiva de pensar y hacer políticas educativas que nace el Foro Educación para Todos en la búsqueda de idear y concertar fines pro equidad con calidad educativa en el marco de los objetivos y compromisos de Dakar. Un reflejo de este espíritu concertador es la com-

posición del Foro, como se ha visto en la presentación de este Plan Nacional EPT.

Asimismo, es en este contexto de democratizar el quehacer de la “cosa pública”, que este plan de sensibilización se circunscribe y por ello tiene como punto de partida y principal referente el Plan Nacional EPT.

MARCO DEL PLAN DE SENSIBILIZACIÓN

El plan de sensibilización se enmarca específicamente en uno de los objetivos, de los cuatro, del plan de trabajo del Foro aprobado por sus integrantes, a saber:

Objetivo 2: Sensibilizar a la opinión pública, medios de comunicación y sectores y actores del Estado y de la Sociedad Civil sobre la importancia de su participación activa en el desarrollo de la educación nacional.

También se articula estrechamente con los otros tres objetivos del Plan de Trabajo del Foro (PT-FEPT) como se muestra en la Tabla N° 1.

¹ Rosa María Torres. Participación Ciudadana y educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina. Documento encargado por la Unidad de Desarrollo Social y Educación (UDSE) de la OEA para su presentación en la Segunda Reunión de Ministros de Educación del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral - CIDI (Punta del Este, Uruguay, 24-25 setiembre 2001). P. 2.

Tabla N° 1

| Objetivos del Plan de Trabajo del Foro (PT-FEPT) | Vinculación con el Plan de Sensibilización |
|---|---|
| Objetivo 1: Culminar el proceso de elaboración participativa y aprobación del Plan Nacional de Educación para Todos. | Para generar acciones comunicativas es indispensable contar con insumos para informar a la población, a la cual se sensibilizará y movilizará |
| Objetivo 3: Implementar un sistema de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Educación para Todos, con la participación de las instituciones miembros del Foro Nacional EPT. | La información que arroje el sistema de vigilancia también será un insumo para promover corrientes de opinión y sensibilización en la opinión pública. |
| Objetivo 4: Asegurar, sobre la base de los consejos participativos regionales, la participación social en el proceso de elaboración, implementación y seguimiento de planes educativos regionales en el marco del Plan Nacional de Educación para Todos y el Proyecto Educativo Nacional. | Las acciones comunicativas deben realizarse de manera descentralizada y desde un enfoque participativo. Desde las regiones se debe promover la producción informativa de los avances del Plan Nacional EPT y del PEN. |

De acuerdo con estos consensos previos, el plan de sensibilización apunta a generar procesos comunicativos orientados a: sensibilizar a la población; a generar corrientes de opinión favorables hacia las políticas de calidad y equidad educativa; a articular esfuerzos y concretar sinergias inter-institucionales tanto desde el Estado y la sociedad civil, como desde el sector productivo; promover iniciativas ciudadanas descentralizadas de seguimiento a los avances pro calidad y equidad educativa, y al cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado peruano.

En el marco de la Misión y Visión del Foro y del Plan de Trabajo del Foro, el objetivo del Plan de Sensibilización será:

Implementar acciones comunicativas orientadas a generar procesos descentralizados de sensibilización, articulación y vigilancia de las políticas, planes y programas pro calidad con equidad educativa que involucren a los sectores públicos, a las instancias de concertación nacionales, regionales y locales, a la sociedad civil (organizaciones, instituciones y redes sociales), al sector productivo y a los medios de comunicación.

El objetivo será lo que oriente el plan de implementación para sensibilizar a los diferentes sectores y agentes estatales y actores sociales sobre la problemática de las brechas de equidad educativa que obstaculizan una educación para todos y promoverá iniciativas para la erradicación de dichas brechas.

Marco del plan de sensibilización



Tabla N° 2

Objetivo del plan de sensibilización: Implementar acciones comunicativas orientadas a generar procesos descentralizados de sensibilización, articulación y vigilancia de las políticas, planes y programas pro calidad con equidad educativa que involucren a los sectores públicos, a las instancias de concertación nacionales, regionales y locales, a la sociedad civil (organizaciones, instituciones y redes sociales), al sector productivo y a los medios de comunicación.

| Resultados esperados | Indicadores |
|---|---|
| 1. Ciudadanía conoce las brechas de equidad y de calidad educativa | 1.a. N° de apariciones en medios de comunicación que abordan el tema. 1.b. N° de presentaciones del Plan Nacional EPT 2005-2015 Perú en eventos públicos |
| 2. Instancias participativas del sistema educativo (CI, CO-PALE y COPARE) implementan acciones de vigilancia ciudadana para la erradicación de las brechas de equidad y calidad educativa e incorporan objetivos de Dakar | 2.a. N° de actividades de difusión que realizan las iniciativas de vigilancia implementadas en el tema de calidad y equidad educativa 2.b. N° de actividades realizadas en la comunidad por las instancias participativas que promueven debate y sensibilización |
| 3. Campañas descentralizadas implementadas con participación activa de diversos sectores y agentes estatales y actores sociales | 3.a. N° de organismos estatales, de organizaciones sociales y de empresas que participan en el diseño y ejecución de las campañas. 3.b. N° de menciones de las campañas en medios de comunicación |

Precisar el impacto del Plan de Sensibilización será clave para ajustar las estrategias sobre la marcha y para extraer lecciones aprendidas para futuras intervenciones. Para medir la consecución del objetivo y el impacto del Plan de Sensibilización, se plantean los resultados e indicadores desarrollados en la Tabla N° 3.

Cabe señalar que la medición de estos resultados dependerá de los recursos que se asignen para la implementación del Plan de Sensibilización. En tal sentido, conviene precisar lo siguiente:

- Los indicadores sobre el impacto de sensibilizar son de carácter cuantitativo, es decir, mientras se llega a más personas con los mensajes, a través de diferentes mecanismos de difusión, mayor es el impacto y por lo tanto el éxito de la campaña. Esto requiere necesariamente la implementación de diferentes acciones que deben

complementarse estratégicamente, por ejemplo: difusión de información a través de medios de comunicación combinada con actividades de movilización ciudadana.

- Para lograr incidir en el trabajo que realizan las instancias participativas del sistema educativo se requieren niveles de interacción; ello implica viajes y sesiones de planeamiento de las campañas, entre otras acciones previas a la implementación de dichas campañas.
- La generación de corrientes de opinión y de información a la ciudadanía suponen acciones de producción informativa (notas de prensa, encartes, boletines virtuales e impresos, cuñas radiales, entre otros materiales) pues es indispensable colocar el tema en la agenda pública y en la de los medios de comunicación. Sólo de esta manera se logrará visualizar el tema y la problemática de la calidad con equidad educativa.

Tabla N° 3: Para la consecución de los resultados planteados se proponen las siguientes actividades

| Resultado | Actividades | Descripción |
|-----------|--|---|
| R 1 | Suplemento periodístico | Aborda el tema de equidad educativa en el Perú sobre la base de los resultados del Plan Nacional EPT. |
| | Boletín virtual e impreso del Foro EPT | Con una periodicidad mensual se informará a la opinión pública sobre los alcances en la consecución de los objetivos de equidad educativa en el marco de los compromisos de Dakar. Se incluirá información de las regiones. |
| | Evento público | Presentación del Plan Nacional de EPT. |
| | Especial sobre equidad y calidad educativa ¹ – Diario El Comercio | Especialistas discuten sobre equidad educativa en foro de discusión, cuyos resultados son publicados en el diario. |
| R 2 | Piloto de vigilancia ciudadana | Implementación de pilotos de vigilancia ciudadana sobre la calidad con equidad educativa en 6 zonas de mayor pobreza . |
| | Balance anual del monitoreo a la calidad con equidad educativa | Publicación que reporta los avances en la consecución de los objetivos de calidad con equidad educativa planteados en el Plan de EPT. |
| R 3 | Campañas informativas locales y nacionales | Campañas organizadas por las instancias de participación del sistema educativo para informar sobre las brechas de equidad y calidad educativa, y para sensibilizar a la comunidad en la búsqueda de estrategias para su erradicación, con la concurrencia de todos los sectores estatales, sociedad civil y sector productivo local y nacional. |

ESTRATEGIAS DEL PLAN DE SENSIBILIZACIÓN

Primeramente es necesario precisar el enfoque comunicativo. Desde esta perspectiva, la comunicación no sólo es una estrategia sino un objetivo en sí misma, es decir, entendido no sólo como procesos comunicativos que generan estrategias comunicativas que se limitan a la difusión de actividades, sino concebido como procesos comunicativos que sirvan para consensuar, articular y accionar a la población en torno de la problemática de la calidad con equidad educativa, de manera tal, que se generen corrientes de opinión favorables a la implementación

de acciones; en otras palabras establecer políticas legítimamente reconocidas y apoyadas, que generen un clima donde la sociedad en su conjunto “empuje el coche” en la misma dirección.

Entendida esta estrategia como la manera de lograr el objetivo y los resultados, es necesario precisar también los enfoques de trabajo que serán transversales al Plan de Sensibilización. Éstos serán:

- Participativos. Promover la participación ciudadana a todo nivel y en todo ámbito.
- Articuladores. Buscar concretar las sinergias interinstitucionales a nivel nacional, regional y local.

² Este tipo de acciones es una práctica usual del Diario el Comercio.

- Sensibilizadores. Promover el debate público sobre las brechas de equidad y calidad educativa para generar corrientes de opinión en favor de políticas y programas pro equidad educativa.
- Inclusivos. Además de los enfoques de trabajo, deben incorporarse enfoques conceptuales tales como: género, interculturalidad, intergeneracional e institucionalidad democrática.

El enfoque comunicativo y los enfoques de trabajo del Plan de Sensibilización señalados son aplicables de manera transversal a todas las estrategias. Por ejemplo, una campaña debe ser diseñada, ejecutada y evaluada de manera participativa e inclusiva con la concurrencia de la mayor cantidad de actores sociales, sectores estatales y sector privado.

Las estrategias de sensibilización son las formas de llegar a la ciudadanía para informar y deliberar públicamente sobre las brechas de equidad y calidad buscando de esta forma sensibilizar. Para tales propósitos, los ejes centrales de la producción informativa serán:

- El diagnóstico. Este documento debe servir para:
 - Producir información y difundirla a través de medios de comunicación, eventos públicos y actividades organizadas por el Ministerio y otros organismos, con el fin de sensibilizar a los funcionarios del Estado y a la opinión pública en general, sobre la situación de la educación, con un discurso que invite al compromiso de la sociedad, en las estrategias pro equidad.
 - Establecer una línea base del estado de la cuestión en materia de equidad y calidad educativa y servir como punto de partida para las iniciativas de vigilancia ciudadana.
- Las opciones de política con objetivos, indicadores, metas y estrategias se utilizarán para:
 - Construir un sistema de seguimiento al cumplimiento de los objetivos y compromisos de Dakar.

- Promover iniciativas de vigilancia descentralizadas, con colaboración de instancias institucionalizadas de participación ciudadana en el sistema educativo (CONEIL, COPALE y COPARE).
- El Foro EPT jugará un papel importante en:
 - Hacer seguimiento a los avances en materia de equidad y publicitar los alcances.
 - Concertar, con los sectores del Estado, participantes y no participantes del Foro, acuerdos intersectoriales para la implementación y articulación de estrategias pro equidad buscando la atención integral de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, y aportando condiciones de educabilidad.
 - Articular y concretar sinergias interinstitucionales para movilizar actores sociales, políticos, sector empresarial y en general, a toda la comunidad.
 - Vincularse con instancias de concertación como Ayuda en Acción y participar en la Campaña Mundial para la Educación, que es una coalición internacional formada por ONGs, sindicatos del entorno educativo, organizaciones religiosas y sociedades de la sociedad civil.

EJES CENTRALES PARA EL DISEÑO DE UNA CAMPAÑA

Las campañas son una oportunidad para sensibilizar, consensuar y concretar esfuerzos. Es importante que una campaña de sensibilización, para que tenga éxito, reporte resultados concretos que los “ciudadanos comunes” niños y adultos aprecien. Una campaña social exitosa revierte positivamente en el fortalecimiento institucional, dado que los resultados son de retorno inmediato y plausible como: legitimación del Foro; reconocimiento público a los esfuerzos interinstitucionales; y posicionamiento del Foro y de sus integrantes.

El conjunto de acciones de la campaña deben ser vistas como una estrategia que no se limita a la difusión, sino que las propias acciones de diseño,

ejecución y evaluación son oportunidades para concretar sinergias interinstitucionales.

Este modelo tiene por finalidad ilustrar el tipo de campañas que deben implementarse para sensibilizar a la ciudadanía, a los agentes estatales y al sector productivo, en torno a la equidad y a la calidad educativa, y que las acciones no sólo impacten en la sensibilización sino en revertir las brechas de equidad y calidad. En tal sentido, el Plan de sensibilización debe implementar las siguientes estrategias:

- Diseñar una campaña dirigida a los sectores más excluidos del sistema educativo como son el ámbito rural y el nivel socioeconómico de extrema pobreza. Por ejemplo, una campaña que movilice recursos hacia las escuelas unidocentes y multigrados, empleando un slogan que aluda a la participación y mejora de las condiciones como: “adopta una escuela rural”
- Promover la información y la movilización mediante campañas. Para la movilización de actores sociales y agentes estatales deben incluirse acciones de formación, que coadyuven a la planificación de la campaña.
- Incidir en la agenda pública y de los medios de comunicación mediante reuniones con periodistas para el análisis de la información de manera tal, que se eviten tratamientos informativos errados o distorsionados.
- Incentivar la participación del sector productivo mediante acciones que visibilicen su participación y aportes. Por ejemplo, premios a las empresas que aportan al mejoramiento de la calidad educativa en las zonas priorizadas de la campaña, donde se focalizan las mayores brechas de equidad.
- Articular la campaña con iniciativas internacionales como la Campaña Mundial por la Educación, y considerar un calendario de fechas vinculadas con el tema, para facilitar la colocación del mismo en medios de comunicación.
- Incluir acciones de impacto mediático como por ejemplo, realizar una sesión de estudiantes

en el Congreso de la República para que deliberen sobre iniciativas legislativas en el campo de la descentralización educativa, sobre cómo mejorar la calidad y cómo erradicar las brechas de equidad; en tales sesiones se debería contar con la participación de congresistas y con la Mesa Directiva del Congreso. También se podría propiciar un encuentro de estudiantes con el Ministro, altos funcionarios y otros actores de la comunidad educativa, para concertar iniciativas de erradicación de las brechas de equidad, o premiar a empresarios y periodistas que aporten ideas sobre este tema.

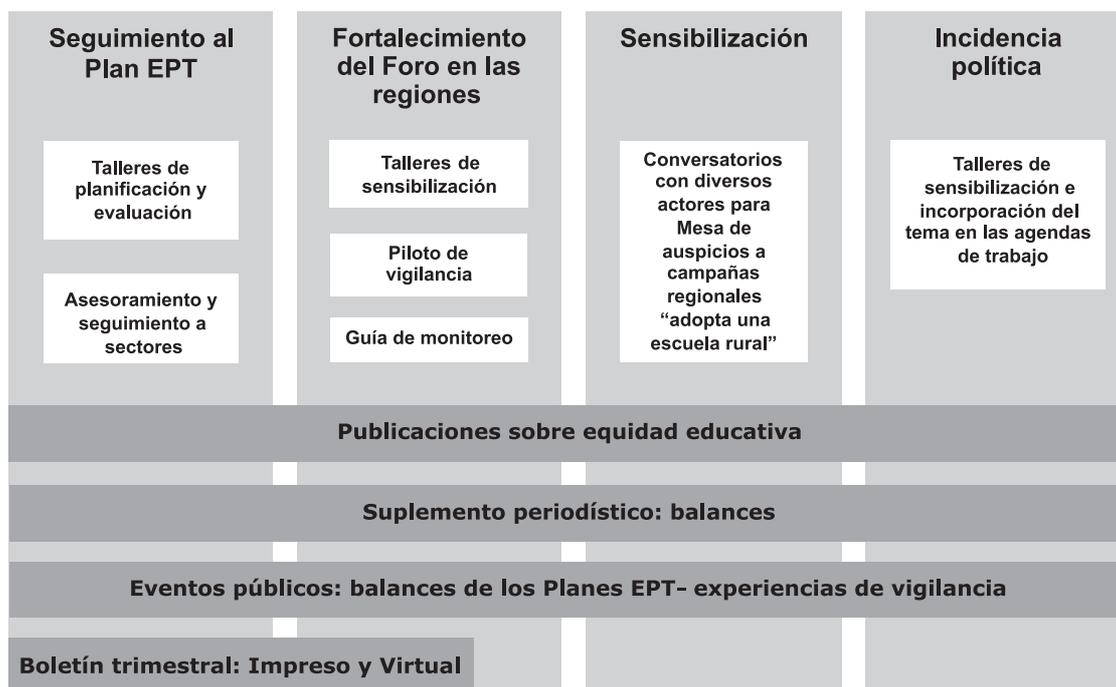
MODELO DE INTERVENCIÓN

A continuación, se presenta un modelo de intervención que recoge los objetivos del Plan de Trabajo del Foro EPT, los enfoques del Plan de Sensibilización y las estrategias, para que las acciones no sólo enriquezcan un objetivo, sino que aporten conceptos a los otros, como se muestra en el diagrama.

Cada rectángulo vertical corresponde a los objetivos del Plan de Trabajo del Foro PT-EPT, mientras que los recuadros chicos representan acciones que aportan a la consecución de cada objetivo. Los rectángulos horizontales que atraviesan los rectángulos verticales, están referidos a acciones que consolidan los cuadros objetivos del PT-EPT y, en tal sentido, son acciones estratégicas para fortalecer al Foro y lograr sensibilizar a la población, sobre las brechas de equidad educativa.

EXPERIENCIAS DE CAMPAÑAS POR LA CALIDAD EDUCATIVA

Costumbres. Sonaly Tuesta y su programa Costumbres promueven la campaña de recolección de libros para un poblado de la sierra. Los beneficiarios son 900 niños en etapa escolar de los AAHH de Matzango, Villa Libertad, Huaycán, Diente de Oro, Hogar Niño Peregrino (Sta Anita), Colegio para niños con discapacidad La Alegría en el Señor, Co-



legio Parroquial Nuestra Señora de la Reconciliación. Colaboración: 25 soles, valor con el que se adquiere una mochila y útiles escolares. (ver en: <http://www.risolidaria.org.pe/especial/>)

Caritas Felices. Campaña impulsada por Solidaridad en Marcha que beneficia a niños de escasos recursos obteniendo útiles escolares necesarios para su educación durante todo el año escolar. (ver en: <http://www.risolidaria.org.pe/especial/>)

Perú Abril 15, 2003. En Perú la lección organizada por CESIP, afiliada con la Marcha Global, fue un gran éxito; el Ministro de Educación ofreció una de las clases, lo que concitó gran interés por parte de los medios. CESIP escribe: La realización de la Mayor Clase del Mundo por la Educación de las Niñas ha sido todo un éxito en el Perú. Acabamos de regresar de la Escuela Pública "José Andrés Rázuri", ubicada en una zona populosa de Lima, donde el Ministro de Educación, Gerardo Ayzanoa dio la clase a un grupo de 32 niñas y niños. Estuvieron muchos medios de comunicación. (Ver en: http://www.campaignforeducation.org/Spanish/news/news_past_april'03_country_sp.html#Peru)

www.campaignforeducation.org/Spanish/news/news_past_april'03_country_sp.html#Peru

24 - 30 abril - Oxfam. Oxfam participa en la Campaña Mundial por la Educación, que entre el 24 y el 30 de abril lleva a cientos de políticos nuevamente a las aulas. Ellos dialogaron con los alumnos/as sobre cómo alcanzar el objetivo de "Educación para Todos" y firmaron compromisos concretos para lograrlo.

Campaña de cabildeo infantil. Más de 100 países se unirán a través de las voces de millones de niños y niñas que, reunidos con sus líderes nacionales, lanzarán un sencillo mensaje —colaboren para lograr escolarizar a 100 millones de niños. Los máximos líderes mundiales, desde Holanda a Nigeria, escucharán con atención—. El Primer Ministro Etíope, Meles Zenawi se reunirá con los niños y el presidente de Tanzania, Benjamin William Mkapa, dialogará, en una audiencia especial, con un grupo de niños sin escolarizar. En Nigeria, los niños organizarán en el parlamento, un debate sobre educación, mientras que en la

República Democrática del Congo, un millar de niños interpelará a los políticos en el parlamento.

Intermón - Oxfam. Presupuestos 2005. La acción en la que se pedía al presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, y a todos los grupos parlamentarios que los fondos destinados a Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) llegaran al 0,30% del PIB, ha conseguido su objetivo. El presidente anunció que el presupuesto alcanzará finalmente el 0,31. Estamos convencidos que la presión de 20.000 personas como tú ha contribuido a hacerlo posible. (Ver en: <http://www.intermonoxfam.org/page.asp?id=122&idioma=1>)

Éxito de la Semana de Acción por la Educación. El pasado 9 de abril, dentro de la Campaña Global por la Educación conseguimos batir el ré-

cord con la mayor lección simultánea de la historia, en la que participaron más de 1.3 millones de personas en todo el mundo. El objetivo de estas iniciativas es promover la educación de las niñas como motor de desarrollo de los países más pobres. (Ver en: <http://www.intermonoxfam.org/page.asp?id=123>)

La descentralización de la educación en Nicaragua. Uno de los elementos centrales de la estrategia del Gobierno de Nicaragua para la reforma del sector educativo es la descentralización de la administración escolar en las entidades locales (centros escolares) y municipales, incluyendo en ella, a padres de familia, docentes, alumnos y autoridades locales. Campañas publicitarias han logrado aclarar a la sociedad civil y comunidad educativa sobre los objetivos del programa descentralizar. (Ver en: <http://www.clad.org.ve/nicara.html>). ■

PLAN DE VIGILANCIA DE LAS POLÍTICAS DEL PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN PARA TODOS 2005-2015, PERÚ

El presente plan de vigilancia (PVEPT) tiene por finalidad esbozar un modelo de seguimiento sistemático, a los avances en la erradicación de las brechas de equidad y en el mejoramiento de la calidad educativa, dentro del marco de la visión y la misión del Foro Nacional de Educación para Todos (FNEPT). Este plan se articula con el plan de sensibilización, dado que las acciones de sensibilización serán un canal para promover el debate público y político sobre la problemática educativa, con base en la información que elabore el sistema de vigilancia. De esta manera, ambos planes se complementan estratégicamente.

El punto de partida para el seguimiento son los indicadores y metas del Plan Nacional de Educación Para Todos (PNEPT). El propósito del monitoreo es hacer un seguimiento sobre la consecución de los objetivos de erradicación de las brechas de equidad, a través de las distintas políticas y programas implementados por el Ministerio de Educación - MED, que permita al Foro Nacional ejercer una vigilancia ciudadana con proposiciones, para concertar políticas pro equidad y calidad educativa sobre la base de la información que proporcione el sistema de vigilancia.

Este plan de vigilancia del PNEPT contiene varias partes. En primer lugar, un desarrollo de ideas en torno a conceptos como vigilancia social y “accountability” o rendición de cuentas, conceptos que resultan esenciales para el ejercicio del derecho de

vigilancia. En segundo lugar, se desarrolla el sistema de vigilancia del PNEPT que es el tronco vertebral del Plan de Vigilancia (PVEPT). Por último, en la sección de anexos, se ha considerado pertinente incluir un marco normativo vigente, que sustenta la acción de la vigilancia social.

MARCO CONCEPTUAL OPERATIVO DEL PLAN DE VIGILANCIA EPT

Con el propósito de definir el marco conceptual operativo del Plan de Vigilancia - PVEPT, se propone analizar los conceptos como “accountability” o rendición de cuentas (RdC), vigilancia ciudadana y control social que constituyen los fundamentos de la acción de seguimiento de los avances en la erradicación de las brechas de equidad y mejora de la calidad educativa.

Dentro de la literatura revisada, no existe mayor diferencia conceptual entre los términos RdC, vigilancia y control social. Todos estos conceptos aluden a la acción individual o colectiva de las y los ciudadanos de participar propositiva y/o vigilante respecto de la política pública. Para los planteamientos de este PVEPT se entiende que vigilancia y RdC son mecanismos de control social; la vigilancia ciudadana¹ es la dimensión de los derechos de fiscalizar a los servidores públicos (electos y designados); mientras que la RdC es la dimensión del ejer-

cicio de los derechos civiles y políticos de vigilar la gestión pública. Por esta razón se propone emplear el término RdC en el desarrollo de esta propuesta de vigilancia social de la equidad y calidad de la educación. En tal sentido, el Foro Nacional EPT, en el ejercicio de su derecho de participar y vigilar la gestión de las políticas educativas, va a activar mecanismos de RdC.

O'Donnell (1999)² distingue dos tipos de 'accountability' o formas de rendición de cuentas: una de tipo horizontal referida a los mecanismos de control intra-estatales; y otra, vertical que engloba los mecanismos de control externos al Estado, abarcando todo tipo de iniciativa que realiza la ciudadanía para controlar el funcionamiento de los órganos de gobierno.

A esta definición, Peruzzotti y Smulovitz (2002)³ agregan un avance sustancial para la comprensión de los mecanismos de RdC mediante el concepto de RdC social (*societal accountability*) al cual incorporan ideas provenientes de la literatura sobre sociedad civil y esfera pública. Estos autores definen la RdC social como "un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas... [la RdC] social puede canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionales... [así], a diferencia de los mecanismos electorales, la [RdC] social puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos. Se activa 'a pedido' y puede dirigirse hacia el control de temas, políticas o funcionarios particulares. Tal

como sucede con los horizontales, los mecanismos sociales pueden supervisar la legalidad de los procedimientos seguidos por políticos y funcionarios públicos" (Peruzzotti y Smulovitz, 2002, pp. 32 y 33)⁴.

La "accountability" social, en la medida que basa su legitimidad en el derecho ciudadano de peticionar ante las autoridades y funcionarios, no implica que la demanda o la solicitud tenga un carácter colectivo y, en tal sentido, todo ciudadano puede ejercer el derecho de solicitar una rendición de cuentas

El análisis teórico y de experiencias de funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas evidencian que la ciudadanía utiliza tanto herramientas institucionales como no institucionales para controlar a organismos de gobierno y denunciar incumplimientos de funcionarios públicos (ver diagrama 1). Como señala Daniel Ryan⁵ (2004) "El abanico de herramientas institucionales comprende tanto la interposición de acciones legales ante organismos administrativos de control o tribunales judiciales, como así también la participación en procesos de formulación y monitoreo de políticas públicas. Las herramientas no-institucionales involucran fundamentalmente el desarrollo de acciones de movilización social, denuncias mediáticas e investigaciones periodísticas. Mas allá de sus diferencias y características específicas, todas estas acciones sociales tienen como objetivo generar algún tipo de respuestas desde el Estado, reclamando que un organismo gubernamental tome o no, cierta medida; en otros casos, tienen como objetivo específico "activar" los propios mecanismos de control horizontal del Estado".

¹ Carlos Alza Barco sostiene que "La vigilancia ciudadana de la gestión pública es una actividad de los propios ciudadanos, que organizados se colocan frente al Estado para complementar la actividad de sus órganos sin sustituirlos y cuyo fin es permitir que el ciudadano pueda manifestar todas sus inquietudes, críticas y propuestas y ejercer de manera directa una supervisión del manejo de los recursos públicos". Tomado de http://palestra.pucp.edu.pe/pal_int/impresora/tecno/alza.htm

² O'Donnell, Guillermo. 1999. "Horizontal Accountability in New Democracies". In Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc Plattner, eds., "The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies". Boulder; Lynne Rienner Publishers. Tomado de Daniel E. Ryan. Center for Latin American Social Policy Teresa Lozano Institute of Latin American Studies University of Texas at Austin. Septiembre, 2004

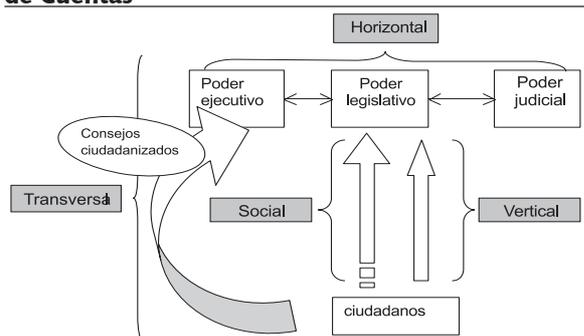
³ Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina, eds. 2002. "Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias". Buenos Aires; Editorial Temas.

⁴ Ernesto Isunza Vera. <http://136.142.158.105/Lasa2003/IsunzaVeraErnesto.pdf>

⁵ <http://www.utexas.edu/cola/depts/llilas/content/claspo/PDF/fieldreports/ryan04.pdf>

Para diferenciar los mecanismos de RdC institucionalizados de los no institucionalizados, Ernesto Isunza Vera⁶ propone la categoría de RdC de tipo transversal. (ver diagrama 1) Esta forma de RdC se caracteriza por atravesar a las instituciones del estado y extenderse al espacio de la sociedad civil. Son aquellos mecanismos que están institucionalizados dentro del Estado, funcionan con participación de la sociedad civil y/o de ciudadanos independientes y autónomos, que no representan, pero sí ejemplifican las cualidades de un ciudadano activo (Ernesto Isunza, 2003: 5 y 6). Para el caso del Perú y del sector educativo podrían citarse ejemplos como el Consejo Nacional de Educación, los Consejos de Participación Educativa - COPARE; el Foro Nacional EPT, entre otros.

Diagrama 1: Metáforas espaciales de la Rendición de Cuentas



Tomado de: Ernesto Isunza Vera (2003, p. 6).

CARACTERÍSTICAS DE LOS MECANISMOS DE RDC

Todos los mecanismos de RdC social comparten algunas características comunes. Se considera que estas características son indispensables para precisar los componentes, la implementación y el funcionamiento del PVEPT.

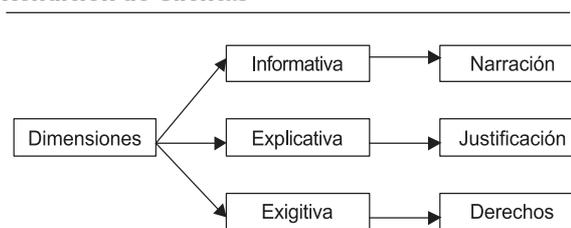
a. Dimensiones de los mecanismos de RdC

Un primer aspecto son las nociones de uso asociadas con estos mecanismos que, como señala Isunza,

contienen tres significados: de enumeración (en tanto está referido a “cuentas” o conteo de algo), de justificación y de sentidos de sanción (en la medida que resulta lógico que el acto de justificar implica convencer a quien interpela y se asume que quien interpela tiene la potestad de sancionar política, moral o administrativamente).

De estos significados de la RdC se derivan tres dimensiones básicas que son: 1) la informativa, que se expresa en la pregunta “qué ha sido o será hecho”, mediante la enumeración de hechos; 2) la explicativa, que ofrece razones y forma juicios, justificando lo hecho o por hacer; y (3) la ‘exigitiva’ que reconoce lo correcto y castiga lo erróneo mediante la sanción moral, política o administrativa. (ver Diagrama 2).

Diagrama 2: Dimensiones conceptuales de la Rendición de Cuentas



Tomado de: Ernesto Isunza Vera (2003, p. 4).

b. Estructura lógica de los mecanismos de RdC

Todos los mecanismos de RdC se sustentan en una estructura lógica (ver Diagrama 3) compuesta básicamente por dos tipos de actores o sujetos:

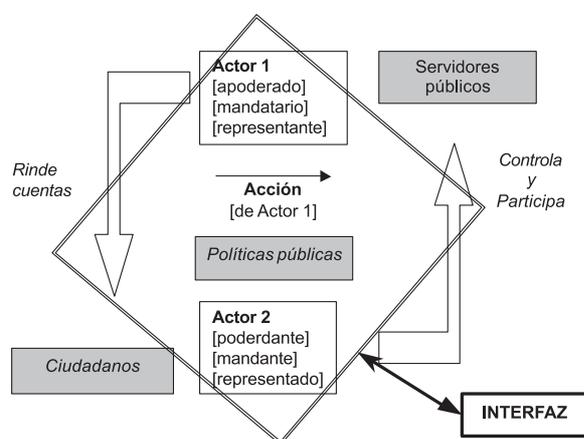
Sujeto 1. Es el apoderado o mandatario, a quien también se puede denominar el representante, y engloba a los políticos electos o burócratas no electos —es decir, en un sentido amplio, a los servidores públicos.

Sujeto 2. Es el poderdante o mandante, quien puede ser pensado como el representado. Son los ciudadanos de manera individual o como actores colectivos.

⁶ Ernesto Isunza Vera. <http://136.142.158.105/Lasa2003/IsunzaVeraErnesto.pdf>

Como se puede apreciar en el Diagrama 3, las acciones del actor 1 corresponden a las políticas públicas que son el objeto a vigilar mediante los mecanismos de RdC. Sólo a manera de ilustrar las dinámicas que se generan a través de los mecanismos de RdC, se tomará el esquema interpretativo de interfaz desarrollado por Long (1999: 21), quien señala que “la esencia de la perspectiva de interfaz es explorar cómo las discrepancias de interés social, interpretación cultural, conocimiento y poder son intermedios, perpetuados o transformados en puntos críticos de confrontación y cooperación.” Desde esta perspectiva la naturaleza de la relación entre agentes estatales (implementadores de política) y las poblaciones objeto de dicha política es tan importante como el contenido mismo de la política. Y por ello el impacto de políticas sociales como educación, salud o empleo, a menudo depende tanto del involucramiento y participación de los individuos y comunidades como de la asistencia material

Diagrama 3: Lógica de los interfaces de la Rendición de Cuentas



Tomado de: Ernesto Isunza Vera (2003, p. 4).

que dicha política provee. Además este enfoque nos permite comprender las dinámicas de negociación y concertación de las políticas sociales en la perspectiva de democratizar el quehacer estatal⁷.

Desde esta perspectiva de interfaz, el Foro Nacional EPT es un mecanismo de RdC y como parte de la implementación del Plan de Vigilancia del PNEPT, debe asumir todos los procesos de negociación y concertación de las políticas pro equidad educativa, descritos anteriormente.

c. Lógica temporal de la rendición de cuentas

Los procesos de vigilancia social deben planificarse sobre la base de tres posibles momentos oportunos, como señala Ligia Bolívar⁸ (1999). Estos momentos constituyen un desafío para la participación de la sociedad civil en la lucha por la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, dado que cada momento tiene un correlato con el quehacer de las políticas públicas, como se precisa a continuación:

- RdC prospectiva. Corresponde a la etapa embrionaria, antes de la implementación de la política pública, es decir, durante el diseño y la planificación de la política pública. Éste es un primer momento en el que los miembros de la sociedad civil organizada deben participar de la manera más activa posible y requiere, como señala Isunza, un “cierto conocimiento técnico especializado por parte de la sociedad civil y la existencia de una *permeabilidad*, de cierta *porosidad*, del estado que haga posible una comunicación fluida en esta primera fase de la instrumentación democrática de políticas públicas. Sin lugar a dudas, la exigibilidad de la realización de

⁷ Long, Norman, 1999. «The Multiple Optic of Interface Análisis.» UNESCO Background Paper on Interface Análisis. Tomado de Las nuevas políticas sociales en américa latina y el desarrollo de ciudadanía: una perspectiva de interfaz Bryan R. Roberts. Documento Elaborado para el Taller Agencia, Conocimiento y Poder: Nuevas Direcciones Wageningen 14t y15 de Diciembre, 2001. P. 2.

⁸ BOLÍVAR, Ligia: “La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: el papel de la sociedad civil”, en INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH): Memoria. I Curso Interamericano sociedad civil y derechos humanos, IIDH, San José de Costa Rica, 1999.

los derechos y su contingente práctica de rendición de cuentas en esta fase requiere de alguna normatividad que eleve a rango vinculante las consultas a los afectados por las acciones del estado (o de cualquier institución ligada con la rendición de cuentas)” (Isunza, 2003; 7).

- RdC procesal. En este segundo momento la sociedad civil puede involucrarse en la RdC, principalmente, en los espacios micro-sociales donde las políticas públicas toman concreción o impactan directamente en la vida los ciudadanos, pues esta vigilancia está referida a las etapas de ejecución y seguimiento administrativo de políticas y programas.
- RdC retrospectiva. El tercer momento está referido a la etapa de evaluación de las políticas públicas. Esta fase es clave para la participación de la sociedad civil en la rendición de cuentas dado que es el momento de hacer un balance de resultados.

El conjunto de ejes temporales, o momentos oportunos, de los mecanismos de RdC ofrece una triple tipología: “prospectiva”, “procesal” y “retrospectiva”. (Isunza, 6 - 7). Asimismo, cada uno de estos momentos claves para la participación de la sociedad civil en el quehacer de la gestión pública, implican, desde una lógica temporal del mecanismo de RdC, la definición de algunos aspectos centrales tales como: ¿Quién decidirá los resultados que se producirán?; ¿Quién es el responsable de hacer estos resultados?; ¿Quién es el responsable de implementar el mecanismo de RdC?; y ¿Cómo funcionará el proceso de RdC? Debe insistirse, sin embargo, en que el control sobre la política pública debe realizarlo un actor ‘societal’ diferente a aquél que la ha ejecutado coordinadamente con el Estado.

PLAN DE VIGILANCIA Y SISTEMA DE SEGUIMIENTO DEL PNEPT

Como se ha señalado al comienzo de este Plan de Vigilancia, el objetivo es presentar un modelo de sistema en torno al cual el Foro Nacional EPT po-

drá ejercer un seguimiento riguroso y sistemático de los avances en la erradicación de las brechas de equidad y de calidad educativa. Por lo tanto, los objetivos del Plan de Vigilancia del PNEPT (PVEPT) serán los siguientes.

- 1) Realizar un seguimiento sistemático y riguroso de las políticas, objetivos e indicadores del PNEPT en el marco de la visión y misión del Foro Nacional EPT sobre la base del sistema de vigilancia.
- 2) Concertar entre autoridades educativas y sociedad civil, políticas pro equidad educativa sobre la base del sistema de vigilancia del PNEPT.
- 3) Hacer de conocimiento público los reportes del sistema de vigilancia del PNEPT.

A partir de la definición de los objetivos, y teniendo en cuenta el marco conceptual operativo desarrollado sobre los mecanismos de RdC, se puede caracterizar al Plan de Vigilancia EPT de la siguiente manera:

a. Espacialidad del PVEPT

Esta característica está referida a la ubicación y a las responsabilidades respecto del PNEPT, es decir, la determinación de: desde dónde se vigila, a quién se vigila, qué se vigila, quién es responsable de dar cuenta y quién es responsable de solicitar la rendición de cuentas.

El Foro Nacional EPT es el escenario principal para concertar y negociar las políticas pro equidad educativa. Dadas las características de composición de los miembros de la Asamblea y del Directorio, es un espacio de concertación entre servidores públicos y representantes de la sociedad civil. Asimismo, es un espacio institucionalizado dentro del Ministerio de Educación pero con raíces en la sociedad civil, en tal sentido, se le puede definir como un tipo de mecanismo de RdC de tipo transversal.

Sin embargo, quedan aspectos vinculados con la espacialidad o ubicación del plan de vigilancia y su

Determinaciones claves para la implementación del plan de vigilancia

| | |
|--|--|
| ¿Quién decidirá los resultados que se producirán? | El PNEPT define políticas, objetivos y resultados que serán el objeto de la vigilancia. En tal sentido, define los resultados que deben producirse para la mejora de la educación. |
| ¿Quién es el responsable de hacer estos resultados? | El Estado y el Ministerio de Educación han asumido compromisos con la sociedad y con la comunidad internacional para erradicar las brechas de equidad educativa. La matriz de políticas plantea varios objetivos que no sólo son responsabilidad del Ministerio de Educación, sino también de otros sectores del Estado. Por lo tanto, los resultados producidos serán responsabilidad de varios sectores estatales; y en este mismo sentido, la vigilancia debe ser intersectorial. |
| ¿Quién es el responsable de implementar el mecanismo de RdC? | En teoría, es desde la esfera social que se activan los mecanismos de RdC. El Foro Nacional en tanto es una instancia integrada por actores sociales y representantes del Estado, no podría activar un mecanismo de RdC pues podría generarse conflicto o tensiones dado que el Estado no podría jugar el doble rol de vigilante y vigilado. |
| ¿Cómo funcionará el proceso de RdC? | Para la implementación de este plan de vigilancia, es necesario que el Foro Nacional EPT defina quién es el responsable de activar el mecanismo de RdC, a partir de lo cual podrá precisar cómo funcionará este mecanismo y por lo tanto cómo se implementará el plan de vigilancia. |

funcionamiento pendientes de definición, como se puede apreciar en el cuadro que sigue.

b. Dimensiones del PVEPT: Informativa, explicativa y exigitiva

La dimensión *Informativa* se sustenta en el seguimiento de las políticas expuestas en la Matriz de Vigilancia. Es sobre la base de la matriz que se construye la línea base y la base de datos (BdD) para la elaboración de informes periódicos sobre avances, estancamientos o retrocesos que el Foro Nacional EPT podrá concertar con las autoridades educativas, además de ajustes a las estrategias de las políticas del PNEPT. Los reportes de vigilancia realizados sobre la base del análisis de la información arrojada por la BdD serán de conocimiento público mediante acciones propuestas en el Plan de Sensibilización. De esta manera el plan de sensibilización y el PVEPT se articulan estratégicamente, como se verá más adelante en el diagrama del modelo de vigilancia.

El seguimiento que se plantea en el PNEPT es de nivel macro dado que las políticas planteadas —y sus correlativos objetivos, indicadores y metas— están

esbozados a este nivel. Dadas estas características de las políticas a vigilar, se recomienda la medición en periodos no menores de dos años, por lo tanto, los reportes de vigilancia deberán elaborarse teniendo en consideración este intervalo temporal.

La dimensión *Explicativa* está referida a los procesos de alimentación del sistema de vigilancia que se realiza periódicamente mediante la información que proporcionen las siguientes fuentes:

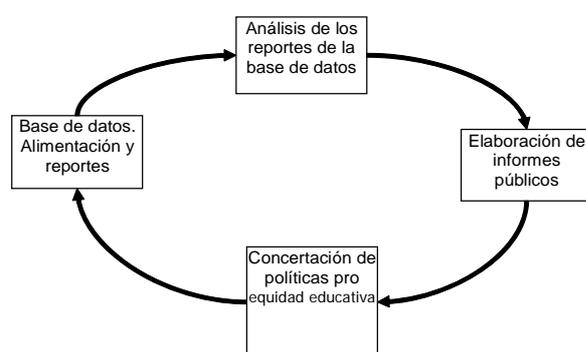
- Secretaría de Planificación Estratégica - Ministerio de Educación
- ENAHO - Encuesta Nacional de Hogares, INEI
- Encuesta Demográfica y de Salud - ENDES, INEI
- Investigaciones realizadas por organizaciones e instituciones de la sociedad civil; y otras fuentes que se consideren pertinentes.

Por lo tanto, no se propone crear una nueva base de datos educativa, y en tal sentido, no duplicar esfuerzos ya desplegados por la Unidad de Medición de la Calidad Educativa de la SPE, sino, más bien, construir una base de datos que empalme y se re-

fuerce con la existente, poniendo énfasis en los aspectos de equidad educativa.

Y por último, la dimensión *'Exigitiva'* que se refleja en los procesos de concertación y negociación de las políticas pro equidad educativa entre el FNEPT y el MED.

Todas estas dimensiones se pueden apreciar en el diagrama que sigue, donde se ilustra el proceso de vigilancia del PNEPT.



c. Lógicas temporales del PVEPT: prospectiva, procesal y retrospectiva

El seguimiento al PNEPT es sistemático y riguroso en la medida que se sustenta con una base de datos que tiene como punto de partida y línea base las políticas, objetivos, indicadores y metas formulados en el PNEPT. De esta manera el PVEPT es prospectivo, procesal y retrospectivo de las políticas pro equidad educativa dado que la vigilancia debe ser un esfuerzo sostenido hasta alcanzar los objetivos de equidad.

Un paso para implementar el PVEPT será la construcción de una base de datos que permita monitorear las políticas, objetivos, indicadores y metas del PNEPT. Asimismo, deben crearse instrumentos que alimenten y elaboren reportes de la base de datos para analizar el estado de la cuestión de la equidad y calidad de la educación (ver matriz de vigilancia).

Los reportes de la base de datos constituirán insumos para elaborar informes periódicos de conocimiento público a través de las acciones planteadas

en el Plan de Sensibilización de este Plan Nacional pro equidad educativa. La socialización de los informes permitirá implementar estrategias de incidencia en la agenda pública y política con relación a las políticas educativas de inclusión social.

d. Línea de base

El objetivo de la Línea de Base es establecer la situación inicial de los indicadores de resultado de la Matriz de Vigilancia. En tal sentido, la línea de base constituye la primera medición de un conjunto de indicadores que durante la vigilancia de las políticas del Plan Nacional de EPT serán evaluados periódicamente. Esta primera medición debe permitir, por un lado, tomar decisiones que admitan ajustar la ejecución de las políticas y sus estrategias a la situación real encontrada, y por otro cuantificar el impacto de las políticas en el mejoramiento de la educación.

De esta manera, la Línea de Base cumple un doble papel: por un lado, constituye un ajuste al diagnóstico inicial, y por otro, establece la base de comparación que permitirá determinar los avances reales, producto de la implementación de las políticas educativas de este plan.

En el caso particular de este plan de vigilancia, dicha línea debe construirse con base en la matriz de vigilancia, que se muestra a continuación. Esta matriz debe nutrirse con la información proveniente de las fuentes señaladas párrafos arriba, mediante instrumentos de seguimiento. La vigilancia sistemática, que se refleja en la alimentación de la base de datos, permitirá elaborar reportes de vigilancia en forma periódica, que serán insumos para promover el debate público y político, como se señala en el plan de sensibilización.

Todas las características descritas permiten idear cómo se implementará el plan de vigilancia y cómo debe funcionar el sistema de vigilancia, es decir, actuarán como un observatorio ciudadano de la equidad y la calidad educativa.

Como se ha expresado, el sistema de vigilancia del PNEPT debe integrar instrumentos, condiciones y recursos que permitan monitorear y obtener

información periódica de los avances en la erradicación de las brechas de equidad del sistema educativo para hacer de conocimiento público las situaciones críticas o de avances, como manera de inci-

dir en la agenda pública y política con temas de equidad educativa. De esta forma, además, se logrará articular la elaboración de reportes de vigilancia con acciones de sensibilización. ■