

MINISTERIO DE EDUCACION
SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

**Evaluación de las políticas en educación
durante el quinquenio 2001-2005**

Oficina de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa
Unidad de Programación

Setiembre de 2006

“Ningún sistema educativo es capaz de crear igualdad de conocimientos. La pregunta relevante es, entonces, si existen políticas educativas que produzcan sistemas capaces de acortar las brechas existentes entre los distintos grupos sociales, potenciando el quantum de capital humano requerido por el desarrollo económico y social”

Coben, E. (2000), “Educación, eficiencia y equidad: una difícil convivencia”

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento evalúa las políticas en educación en el período 2001-2005; en la primera parte, se analiza la estructura del Sistema Educativo Peruano y los actores que participan en dicho sistema, entre ellos, los individuos, familias, instituciones educativas, comunidades y diversos sectores del gobierno y la administración regional y local. Asimismo, se presenta algunas características propias al tema educativo, que sumados a estas características tanto la estructura como los actores involucrados en ella, hacen que la gestión del sistema educativo sea muy compleja.

En la segunda parte del documento, a partir del análisis de indicadores identificados según los temas prioritarios definidos en el documento (calidad, equidad, gestión, docente e infraestructura educativa), se muestra la situación de la educación en el Perú durante el período 2001-2005. Se muestra que gran parte de los indicadores vinculados a la calidad educativa no presentaron resultados alentadores, tal es el caso por ejemplo del bajo nivel de logros en comunicación y matemática de los estudiantes que culminaron el nivel primaria y el nivel secundaria en el año 2004. Por otro lado, el alto porcentaje de niños con dos a cinco años de escolaridad que no saben leer y escribir es una señal de la poca calidad de la educación en los dos primeros grado de primaria, constituyendo un aspecto fundamental a ser tomado en cuenta en las prioridades del Sector Educación. Respecto a los indicadores vinculados a la equidad, estos también en el período 2001-2005 no mostraron resultados favorables, se muestra que los más afectados fueron los estudiantes de las áreas rurales y los que se encuentran en extrema pobreza.

La tercera parte constituye la parte central del documento, en esta parte, previo a una breve reseña de las políticas en educación durante el período 2001-2005, se efectúa un análisis de la orientación, coherencia, consistencia e implementación de dichas políticas; así como, los principales logros de las políticas implementadas. Las políticas en educación principalmente estuvieron orientadas al tema prioritario de calidad; sin embargo no existieron coincidencias en el establecimiento de sus prioridades y/o temas prioritarios para resolver el problema de la calidad educativa; evidenciando que dichas políticas tuvieron diferentes formas de ver el tema de calidad, así como las variables que la subyacen. Este hecho, evidencia que el nivel de coordinación y articulación (conceptual e institucional) para la definición e implementación de las políticas en torno al tema de calidad educativa habría sido muy limitado, tanto a nivel de su vinculación con las políticas nacionales, como dentro del mismo Sector Educación.

También se muestra que el nivel de implementación de las políticas no ha sido muy efectivo. Lo cual, nos indica que las políticas implementadas en el período 2001-2005 no han sido suficientes para resolver los problemas existentes en educación. Esto es, los reducidos niveles de crecimiento logrados en la mayoría de indicadores, hicieron de que se continúe con los bajos niveles de cobertura educativa en los niveles de educación inicial y secundaria, particularmente en el área rural y; con los bajos logros de aprendizaje de los estudiantes al culminar la educación primaria y secundaria. Por el contrario, la evidencia examinada deja evidencia de que los estudiantes al culminar sus estudios de educación básica no van estar preparados para enfrentar los retos y las oportunidades que el país tiene.

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	3
I. EL SISTEMA EDUCATIVO PERUANO	4
1.1. Estructura del Sistema Educativo	4
1.2. Actores del Sistema Educativo	6
1.3. Gestión del Sistema Educativo	7
1.4. Algunas características particulares en el tema educativo	8
II. SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ	10
2.1. Calidad	10
2.1.1. Rendimiento educativo.....	10
2.1.2. Eficiencia Interna del Sistema Educativo.....	11
2.1.3. Deserción por nivel.....	12
2.1.4. Culminación de estudios por nivel de enseñanza.....	13
2.1.5. Años de escolaridad	13
2.2. Equidad	14
2.2.1. Población Escolar	14
2.2.2. Cobertura por nivel de enseñanza	15
2.2.3. Población estudiantil incorporada al nivel.....	16
2.2.4. Analfabetismo	17
2.2.5. Población escolar pobre	18
2.2.6. Logros educativos y equidad.....	18
2.3. Gestión	20
2.3.1. Gasto Público	20
2.3.2. Gestión del Sistema Educativo	22
2.4. Docentes	23
2.5. Infraestructura, equipamiento y material educativo	24
III. ORIENTACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS EN EDUCACIÓN EN EL PERÍODO 2001-2005	28
3.1. Reseña de las Políticas en Educación	28
3.1.1. Políticas Nacionales (o Generales)	28
3.1.2. Política Intersectorial.....	30
3.1.3. Políticas en el Sector Educación	31
3.2. Orientaciones de las Políticas en Educación	36
3.2.1. La educación en el crecimiento económico y el desarrollo social.....	36
3.2.2. Orientaciones de las políticas en educación	38
3.2.3. Coordinación y Coherencia de las políticas en educación	39
3.3. Consistencia e implementación de las Políticas en Educación	42
3.3.1. Consistencia de las políticas en educación	42
3.3.2. Implementación de las políticas en educación.....	51
3.3.3. Principales logros de las políticas implementadas	52

3.4. Temas pendientes	59
<i>CONCLUSIONES</i>	63
<i>RECOMENDACIONES</i>	64
<i>ANEXOS</i>	65
<i>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</i>	77

INTRODUCCIÓN

La educación es el eje que articula el crecimiento económico y el desarrollo social. Proporciona los conocimientos y destrezas que permiten aumentar la productividad del trabajo y enfrentar los desafíos de la competitividad. Para ello, la participación del Estado es indispensable dado que es el Estado quien determina los contenidos de los programas de estudios que se imparten en la mayoría de las instituciones educativas, y es también quien financia buena parte de las investigaciones que realizan las instituciones educativas de estudios superiores, entonces debe ser él mismo quien vele porque dichos contenidos e investigaciones permitan desarrollar habilidades con aplicabilidad en los mercados nacionales, regionales o locales.

En general, el Estado debe proveer los recursos necesarios para que todas las personas accedan a una educación adecuada y coherente con las exigencias tecnológicas imperantes en el mercado laboral. Esto demanda una continua revisión de contenidos y métodos de enseñanza, con apropiados sistemas de monitoreo que permitan detectar y alertar a las autoridades educacionales frente a una mala sintonía entre los contenidos educacionales y el ciclo tecnológico. En términos más concretos, corresponden al Estado la implementación de políticas en educación orientados a ampliar la cobertura educativa y a mejorar la calidad educativa; siendo una condición necesaria para alcanzar dichos propósitos, la eficiente asignación de los recursos, esto es, a través de la minimización del costo de los insumos requeridos para maximizar la cobertura.

En ese sentido, con el afán de contribuir a la discusión y al análisis de las políticas en educación implementadas en el período 2001-2005, en el presente documento, se analiza la orientación, coherencia, consistencia y la efectividad en la aplicación de las políticas en educación durante el período 2001-2005. A partir de dicho análisis, complementado con los resultados de algunos indicadores más representativos en el tema educativo y, los principales logros de las políticas implementadas por el Ministerio de Educación en dicho período, se concluye que el rol de las políticas implementadas en educación en dicho período habrían sido mínimos para contribuir a resolver los principales problemas en la educación.

El documento está organizado en tres partes, en la primera parte se analizan la estructura del Sistema Educativo Peruano, los actores que participan en dicho sistema y la gestión del sistema educativo. Adicionalmente, se presentan algunas características propias al tema educativo. En la segunda parte, a partir del análisis de indicadores seleccionados para los temas prioritarios de calidad, equidad, gestión, docente e infraestructura educativa, se muestra la situación de la educación en el Perú durante el período 2001-2005. La tercera parte es la parte central del documento, previo a una breve reseña de las políticas en educación durante el período 2001-2005, se efectúa un análisis de la orientación, coherencia, consistencia e implementación de dichas políticas; así como, los principales logros de las políticas implementadas. También se muestra que el nivel de implementación de las políticas no ha sido muy efectivo.

I. EL SISTEMA EDUCATIVO PERUANO

1.1. Estructura del Sistema Educativo

Corresponde al Estado, a través del Ministerio de Educación, preservar la unidad del Sistema Educativo Peruano¹, la sociedad participa directamente en la gestión de la educación a través de los Consejos Educativos que se organizan también en forma descentralizada. En ese sentido, la Estructura del Sistema Educativo Peruano fue establecida por la Ley General de Educación N° 28044.

De acuerdo al Art. 25° de la Ley General de Educación, el Sistema Educativo Peruano, es integrador y flexible porque abarca y articula todos sus elementos y permite a los usuarios organizar su trayectoria educativa². Se adecua a las necesidades y exigencias de la diversidad del país.

El Sistema Educativo articula sus componentes para que toda persona tenga oportunidad de alcanzar un mayor nivel de aprendizaje. Y se organiza en etapas, niveles, modalidades, ciclos y programas.

Etapas del Sistema Educativo

Son períodos progresivos en que se divide el Sistema Educativo; se estructuran y desarrollan en función de las necesidades de aprendizaje de los estudiantes. Las etapas en el sistema educativo peruano establecidas en el Art. 29° de la Ley General de Educación, se presenta en el siguiente cuadro:

<i>Etapas del Sistema Educativo Peruano</i>	
Etapas	Descripción
Educación Básica	Favorece el desarrollo integral del estudiante, el despliegue de sus potencialidades y el desarrollo de capacidades, conocimientos, actitudes y valores fundamentales que la persona debe poseer para actuar adecuada y eficazmente en los diversos ámbitos de la sociedad. Se organiza en: i. Educación Básica Regular ii. Educación Básica Alternativa iii. Educación Básica Especial
Educación Superior	Está destinada a: – La investigación, creación y difusión de conocimientos – La proyección a la comunidad – Al logro de competencias profesionales de alto nivel, de acuerdo con la demanda y la necesidad del desarrollo sostenible del país.

Fuente: Ley General de Educación N° 28044

Con relación a la Educación Básica, en el Art. 32^a de la Ley General de Educación, se establece que es obligatoria y cuando la imparte el Estado, es gratuita. Teniendo el Ministerio de Educación la responsabilidad de asegurar a nivel nacional la articulación educativa de los distintos niveles de la Educación Básica, y de sus modalidades, manteniendo unidad con los principios y fines de la Educación Peruana y los objetivos de la Educación Básica³.

Niveles del Sistema educativo

Son períodos graduales del proceso educativo articulados dentro de las etapas educativas. Los niveles de educación básica regular establecidos en el Art. 36° de la Ley General de Educación, son:

¹ Art. 63^a de la Ley General de Educación.

² Los medios que aseguran la trayectoria de los estudiantes son: (a) La certificación, la convalidación, la subsanación, las pruebas de ubicación y cualquier otro tipo de evaluación del aprendizaje realizado dentro o fuera de las instituciones del Sistema Educativo y (b) Las complementariedades que amplíen las especialidades profesionales de las personas.

³ La articulación de la modalidad de la Educación Básica Regular (EBR) con la Educación Básica Alternativa (EBA), la Educación Básica Especial (EBE) y la Educación Comunitaria se regirá por normas específicas (Art.14, Reglamento de EBR).

Niveles del Sistema Educativo peruano

Niveles	Descripción
Nivel de Educación Inicial (niños menores de 6 años)	Primer Nivel de la Educación Básica Regular, promueve prácticas de crianza que contribuyan al desarrollo integral de los niños, tomando en cuenta su crecimiento socioafectivo y cognitivo, la expresión oral y artística y la sicomotricidad y el respeto de sus derechos.
Nivel de Educación Primaria (dura seis años)	Segundo Nivel de la Educación Básica Regular, 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.
Nivel de Educación Secundaria (dura cinco años)	Tercer Nivel de la Educación Básica Regular, ofrece a los estudiantes una formación científica, humanista y técnica. Afianza su identidad personal y social. Profundiza los aprendizajes logrados en el nivel de Educación Primaria. Forma para la vida, el trabajo, la convivencia democrática, el ejercicio de la ciudadanía y para acceder a niveles superiores de estudio. La capacitación para el trabajo es parte de la formación básica de todos los estudiantes.

Fuente: Ley General de Educación N° 28044

Modalidades del Sistema educativo

Son alternativas de atención educativa que se organizan en función de las características específicas de las personas a quienes se destina el servicio. En el siguiente cuadro, se presenta un breve resumen de las modalidades en el Sistema Educativo Peruano.

Modalidades del Sistema Educativo peruano

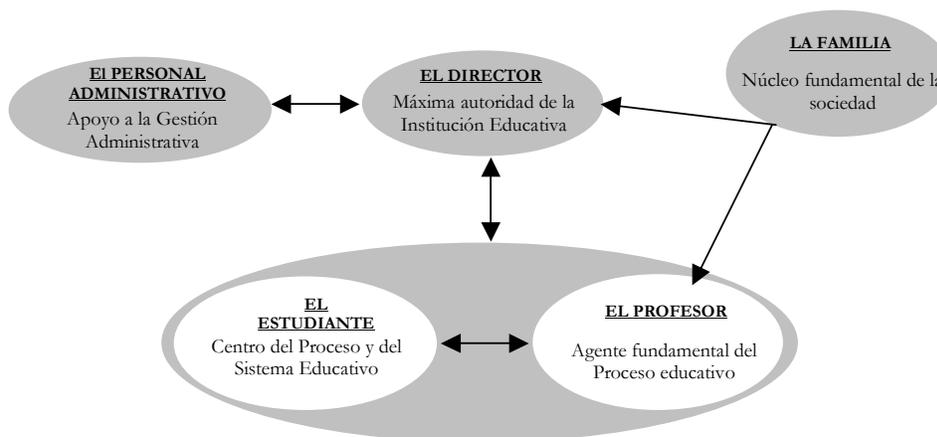
Modalidades	Descripción
Educación Básica Regular	<p>Definición. Esta dirigido a los niños y adolescentes que pasan, oportunamente, por el proceso educativo de acuerdo con su evolución física, afectiva y cognitiva, desde el momento de su nacimiento.</p> <p>Organización. Esta organizado en los niveles de inicial, primaria y secundaria.</p> <p>Tipos de servicios. Los servicios educativos se brindan por niveles educativos y tienen lugar en las Instituciones Educativas de los respectivos niveles.</p> <p>Formas de atención. Se ofrece en la forma escolarizada y no escolarizada a fin de responder a la diversidad familiar, social, cultural, lingüística y ecológica del país.</p>
Educación Básica Alternativa	<p>Definición. Esta dirigido a estudiantes que no tuvieron acceso a la Educación Básica Regular. Enfatiza la preparación para el trabajo y el desarrollo de capacidades empresariales. La alfabetización está comprendida en la Educación Básica Alternativa.</p> <p>Organización. Se organiza (en programas) flexiblemente en función de las necesidades y demandas específicas de los estudiantes.</p> <p>Tipos de servicios. Los servicios educativos se brindan a través de los programas.</p> <p>Formas de atención. Se dan en función de las necesidades de los estudiantes, se desarrolla en las formas siguientes: presencial, semipresencial y a distancia.</p>
Educación Básica Especial	<p>Definición. Tiene un enfoque inclusivo y atiende a personas que tienen un tipo de discapacidad que dificulte un aprendizaje regular y a niños y adolescentes superdotados o con talentos específicos.</p> <p>Organización. Es transversal a todo el sistema educativo, articulándose mediante procesos flexibles que permitan la interconexión entre las etapas, modalidades y niveles y formas de la educación.</p> <p>Tipos de servicios. Servicios de apoyo y asesoramiento en las IIEE inclusivas; servicios de enseñanza en los centros de educación básica especial y; servicios educativos especializados de prevención, detección y atención oportuna a niños menores de seis años.</p> <p>Formas de atención. Se dan en instituciones educativas inclusivas y en los centros de educación básica especial.</p>

Fuente: Ley General de Educación N° 28044

1.2. Actores del Sistema Educativo

El Sistema Educativo Peruano, mantiene relaciones funcionales con entidades del Estado, de la sociedad, de la empresa y de los medios de comunicación, a fin de asegurar que el aprendizaje sea pertinente e integral y para potenciar el servicio educativo.

Principales agentes involucrados en la provisión del Servicio Educativo en las Instituciones Educativas



En el Art. 52° de la Ley General de Educación, se establece que la comunidad educativa esta conformada por estudiantes, padres de familia, profesores, directivos, administrativos, ex alumnos y miembros de la comunidad local. Según las características de la Institución Educativa, sus representantes integran el Consejo Educativo Institucional y participan en la formulación y ejecución del Proyecto Educativo en lo que respectivamente les corresponda.

El Estudiante

Es el centro del proceso y del sistema educativo. Le corresponde, asumir con responsabilidad su proceso de aprendizaje, así como practicar la tolerancia, la solidaridad, el diálogo y la convivencia armónica en la relación con sus compañeros, profesores y comunidad. También, opina sobre la calidad del servicio educativo que recibe.

La Familia

Es el núcleo fundamental de la sociedad. Es responsable de la educación integral de los hijos. A los padres de familia, o a quienes hacen sus veces les corresponde educar a sus hijos; informarse sobre la calidad del servicio educativo y velar por ella y por el rendimiento académico y el comportamiento de sus hijos; participar y colaborar en el proceso educativo de sus hijos y; apoyar la gestión educativa y colaborar para el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de la correspondiente Institución Educativa, de acuerdo a sus posibilidades.

El director

Es la máxima autoridad y el representante legal de la Institución Educativa. Es responsable de la gestión en los ámbitos pedagógico, institucional y administrativo. Le corresponde, conducir la Institución Educativa; presidir el Consejo Educativo Institucional, promover las relaciones humanas armoniosas, el trabajo en equipo y la participación entre los miembros de la comunidad educativa; promover una práctica de evaluación y autoevaluación de su gestión y dar cuenta de ella ante la comunidad educativa y sus autoridades superiores.

El profesor

Es agente fundamental del proceso educativo y tiene como misión contribuir eficazmente en la formación de los estudiantes en todas las dimensiones del desarrollo humano. Por la

naturaleza de su función, la permanencia en la carrera pública docente exige al profesor idoneidad profesional, probada solvencia moral y salud física y mental que no ponga en riesgo la integridad de los estudiantes.

Personal administrativo

Coopera para la creación de un ambiente favorable para el aprendizaje. Se desempeña en las diferentes instancias de gestión institucional, local, regional y nacional, en funciones de apoyo a la gestión educativa.

1.3. Gestión del Sistema Educativo

El Estado, a través del Ministerio de Educación, tiene la responsabilidad de preservar la unidad del Sistema Educativo Nacional. En ese sentido, en el Artículo 63° de la Ley General de Educación, se establece que la gestión del sistema educativo nacional es descentralizada, simplificada, participativa y flexible. Y se ejecuta en un marco de respeto a la autonomía pedagógica y de gestión que favorezca la acción educativa y, con participación de la sociedad.

En el siguiente cuadro, se presenta la relación entre los niveles de gobierno, las instancias de gestión educativa descentralizadas⁴, las instancias de participación, concertación y vigilancia; así como sus respectivos instrumentos de gestión.

El Sistema Educativo y Niveles de Gobierno

Niveles de Gobierno	Instancias Educativas Descentralizadas	Instancias de participación, concertación y vigilancia	Instrumentos de Gestión
Nivel Central	Ministerio de Educación	Consejo Nacional de Educación - CEN	Proyecto Educativo Nacional – PEN
Nivel Regional	Dirección Regional de Educación (*)	Consejo Participativo Regional de Educación - COPARE	Proyecto Educativo Regional – PER
Nivel Local	Unidad de Gestión Educativa Local (**)	Consejo Participativo Local de Educación – COPALE	Proyecto Educativo Local – PEL
	Institución Educativa	Consejo Educativo Institucional - CONEI	Proyecto Educativo Institucional – PEI

Fuente: Ley General de Educación N° N° 28044

(*) Órgano especializado del Gobierno Regional responsable del servicio educativo en el ámbito de su respectiva jurisdicción territorial y tiene relación técnico-normativa con el Ministerio de Educación (Art. 76° de la Ley General de Educación).

(**) Instancia de ejecución descentralizada del Gobierno Regional con autonomía en el ámbito de su competencia (Art. 73° de la Ley General de Educación).

Como puede notarse, bajo este esquema de gestión, la gestión del sistema educativo se hace muy complicada, debido al tamaño del sistema educativo, los tipos de relación (centralizada) entre las instancias educativas descentralizadas y el nivel de desarrollo y participación de las instancias de participación, concertación y vigilancia.

La gestión educativa siendo mayormente centralizada no brinda suficientes espacios para que los actores del proceso educativo puedan participar y, consiguientemente, contribuir a que la oferta educativa se aproxime de mejor manera a sus necesidades. Por ejemplo, los calendarios escolares no responden a las peculiaridades de la vida rural, o los planes de estudio carecen de referentes culturales locales que hacen que la educación ofrecida pierda en relevancia y significado. En ese sentido, es necesario generar las condiciones para desarrollar instituciones educativas autónomas y efectivas, que se responsabilicen ante los ciudadanos por el logro de los objetivos educacionales.

Otro aspecto importante en la gestión del sistema educativo es el tema de financiamiento, tal como se muestra en la segunda parte del documento, los recursos asignados al sector no son suficientes, alcanzan sólo el 3% del PBI (2005), inferior respecto al resto de países de la región. Igual ocurre con el nivel de gasto por alumno que es inferior al de los países en desarrollo y

⁴ Las Instancias Educativas Descentralizadas en el Nivel Regional y Local, tienen dependencia con sus respectivos Gobiernos Regionales. Es decir, estas instancias tienen doble dependencia, por un lado son órganos especializados de sus respectivos gobiernos regionales y por otro lado, tienen relación técnico-normativa con el Ministerio de Educación.

desarrollados. Aún más, en la segunda parte del documento, se muestra que la distribución regional de dicho gasto es desigual, encontrándose la mayoría de regiones por debajo del promedio nacional.

Con relación a la gestión pública y privada de las instituciones educativas, en el Documento de “Factores Asociados al Rendimiento Estudiantil” UMC/MED (2004), se indica que estudios recientes realizados en el Perú y Latinoamérica, han hallado, en términos generales, que los estudiantes de la escuela privada obtienen mejores resultados que los estudiantes de la escuela pública. Sin embargo, también se señala que el debate sobre los efectos de la administración pública y la privada se ha replanteado dado el hecho de que la escuela pública, en la mayoría de los países latinoamericanos, atiende a la población económicamente más desfavorecida. Así, se ha planteado la necesidad de considerar las diferencias entre ambos tipos de dependencia mediante el control del efecto que tienen las variables de orden económico en los resultados.

En ese sentido, es muy válida la afirmación “La gestión en educación sólo tiene sentido si impacta favorablemente el aprendizaje y la progresión de los educandos. Se entiende por dicha gestión la organización y administración de recursos para alcanzar los objetivos de una política educacional determinada. Este es un proceso que abarca desde la definición de la política hasta la evaluación de los resultados del quehacer en la unidad educativa”.⁵

1.4. Algunas características particulares en el tema educativo

El servicio educativo tiene algunos rasgos distintivos que hacen que su administración y gestión sean propias a su naturaleza y a sus características. Entre sus principales características se tiene:

Su producción y provisión está a cargo de una gran organización

Como consecuencia de la universalización de la educación, los sistemas educativos incluyen o involucran un importante porcentaje de la población de un país. Razón por la cual, las organizaciones que se encargan de la producción y/o provisión del servicio educativo constituyen una gran organización, y representan una de las más grandes organizaciones en la administración pública⁶. De allí, que la expansión de los servicios educativos enfrentan el problema de cómo administrar más eficientemente esta “gran organización”.

El sistema educativo peruano constituye la organización más extensa del país, según el documento “Cifras de la Educación 1998-2003”-UEE/MED (2004), al 2003 aproximadamente se tenían 64,455 Instituciones Educativas y 18,966 programas no escolarizados que en su conjunto atienden a prácticamente uno de cada tres peruanos, fundamentalmente en Centros y Programas Educativos financiados y gestionados por el Estado. Asimismo, se trata de un sistema organizado a lo largo de todo el territorio nacional, con una oferta que llega aproximadamente a 24,963 centros poblados ubicados (UEE).

Su producción y provisión es compleja y diversa

A diferencia de los otros servicios públicos (donde los insumos y paquetes técnicos, así como los procesos son más estandarizados para la producción), la naturaleza, los factores y variables que explican el servicio educativo, hacen que su producción y provisión sea compleja y diversa. A esto se suma, el hecho de que no haya consenso tanto a nivel teórico y empírico sobre dicho tema.

La complejidad del servicio educativo, también se ve en la definición de la oferta educativa debido a que debe cubrir a una población muy diversa durante el lapso entero de la vida humana. Es por eso, que los servicios educativos deben ser diversos y capaces de enfrentar diferentes edades, problemas de aprendizaje, intereses y condiciones socio-económicas, lo que

⁵ “Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Santiago de Chile, enero de 2005.

⁶ Esto se puede ver en la magnitud de la población que atienden los sistemas educativos, en la cantidad de recursos humanos que se requieren para la producción y provisión del servicio educativo y por su significativa participación en los gastos públicos.

explica la cantidad de diversos perfiles de trabajo que cualquier ‘empresa’ educativa está obligada a incluir.

El tamaño de los sistemas educativos no disminuye

El servicio educativo no ha terminado todavía su expansión (universalización de la educación); aún más, no parece posible pensar que en un futuro cercano que los sistemas educativos vayan a disminuir su tamaño⁷, muy por el contrario probablemente seguirán creciendo tanto a partir de la inclusión de nuevos grupos de edad y de nuevos sectores sociales (educación inclusiva), como debido al objetivo de “educación para todos”.

Es intensivo en mano de obra (profesores), con una gran diversidad de perfiles de trabajo

La tecnología central de la enseñanza está basada en las relaciones interpersonales (es intensiva en mano de obra; de allí, que la variable con mayor costo para la provisión del servicio educativo sea la mano de obra). Aún si se incluyen nuevas tecnologías de la información y comunicación, ellas no reemplazarían (y no parece probable que lo hagan en un futuro cercano) el rol de los profesores. Este hecho, define a que en la mayoría de los sistemas educativos los sueldos de los profesores representan el rubro más importante del presupuesto del sector educación.

Los resultados educativos son intangibles

Otra característica que diferencia a la educación como sector en el contexto de los asuntos públicos es el carácter de intangibilidad de sus resultados. La naturaleza cualitativa de los resultados educativos plantea problemas típicos frente a la necesidad de encontrar “medidas adecuadas” para medir la eficacia o eficiencia educativa (de la enseñanza, de las escuelas, de la gestión educativa central, etc.).

Otra consecuencia de la intangibilidad de los resultados educativos es que estos no pueden ser evaluados en el corto plazo, sino solo en un largo plazo no muy bien definido. Otra vez, la consecuencia es que resulta difícil medir los resultados educativos, lo que es indudablemente un obstáculo para establecer la eficacia y la eficiencia de la gerencia educacional y del sistema educativo. A raíz de ello, hay experiencias de que en algunos países se estén optando por la definición de estándares educativos.

Los retornos no son inmediatos

Visto a la educación como una inversión, sus retornos no son inmediatos. Esto probablemente sea explicado por la naturaleza del servicio educativo y que como parte de un proceso de enseñanza aprendizaje, sus retornos se dan en el mediano y largo plazo. Más aún, en algunos casos, los retornos de la educación no son concretados; esto es, cuando los conocimientos acumulados por las personas no son utilizados como fuente de sus ingresos. De allí que, (sobre todo en el área rural) la educación de los niños y jóvenes no sea un incentivo para los padres.

Producción no centralizada del servicio educativo

Los procesos de producción y/o provisión del servicio educativo no están centralizados en una sola entidad (a diferencia de otros servicios públicos), sino en varias entidades públicas (con responsabilidades exclusivas y/o compartidas) y no públicas, esto por la complejidad y diversidad de factores que están asociados a dicho servicio.

Las economías de escala no son muy importantes

En la provisión del servicio educativo, por su naturaleza intensiva en trabajo (mano de obra) del proceso de producción y su relativa simplicidad técnica (no son intensivas en tecnología), las economías de escala no son muy importantes.

⁷ Por ejemplo, en nuestro país, la incorporación de la población estudiantil al sistema educativo está pendiente, sobre todo en el área rural en los niveles de educación inicial y secundaria.

II. SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ

2.1. Calidad

2.1.1. Rendimiento educativo

A pesar de los esfuerzos efectuados por el gobierno en una mayor asignación de gasto público en educación y gasto público en educación por alumno, mayor disponibilidad de equipamiento y material educativo en las instituciones educativas, mayor asignación de gastos a infraestructura educativa, así como el incremento de instituciones que cuentan con servicios básicos; los resultados de la Evaluación Nacional 2004 realizada por la Unidad de Medición de la Calidad del Ministerio de Educación muestran problemas importantes de calidad en los logros de los estudiantes en comprensión de textos y matemática en todos los grados evaluados: la mayoría de estudiantes no alcanzaron los niveles de desempeño esperados para el grado⁸. Estos es, sólo el 12,1% y 7,9% de estudiantes de sexto grado de primaria alcanzaron el nivel de desempeño suficiente en comunicación integral y lógico matemática respectivamente. En el caso de los estudiantes que concluyen el nivel secundaria, tal como se muestra en el siguiente cuadro, la situación fue más crítica.

% de estudiantes que concluyen primaria y secundaria y alcanzaron el nivel de desempeño suficiente en comunicación y matemática

Áreas	Primaria	Secundaria
Comunicación Integral	12,1	9,8
Lógico Matemática	7,9	2,9

FUENTE: Resultados de la Evaluación Nacional UMC /MED 2004

Otro aspecto destacable en los resultados de la evaluación nacional 2004, es que un porcentaje considerable de las capacidades establecidas en el currículo no son desarrolladas en el aula. Esto afecta las oportunidades de aprendizaje de los alumnos, si se considera, además, que las capacidades más desarrolladas suelen ser las trabajadas de manera operativa, es decir, mediante tareas de baja demanda cognitiva. Se encontró que los estudiantes suelen tener mayores dificultades para resolver aquellas preguntas que se vinculan con los contenidos menos desarrollados en el aula.

Otro indicador vinculado al tema de calidad es el porcentaje de niños con dos a cinco años de escolaridad que no saben leer y escribir⁹. En el año 2005, se observó una disminución de los niños que aprobaron el segundo grado de primaria pero que no sabían leer y escribir, según lo declarado por sus padres o tutores; este indicador pasó de 17,7 por ciento, en el 2001 a 13,5 por ciento, en el 2005. Además, según lo presentado en el documento de “Indicadores de la Educación Perú 2004” Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación, en el 2003 los niños que habían aprobado tercero, cuarto o quinto grado, la proporción que no sabía leer y escribir era de 8, 3 y 0 por ciento respectivamente. En ese sentido, estos resultados, aún evidencian la poca calidad de la educación en los dos primeros grados de primaria y que en las condiciones actuales es probable de que dos años de escolaridad, no sean suficientes para adquirir el dominio más elemental de la lectura y escritura, constituyendo un aspecto fundamental a ser tomado en cuenta en las prioridades del Sector Educación.

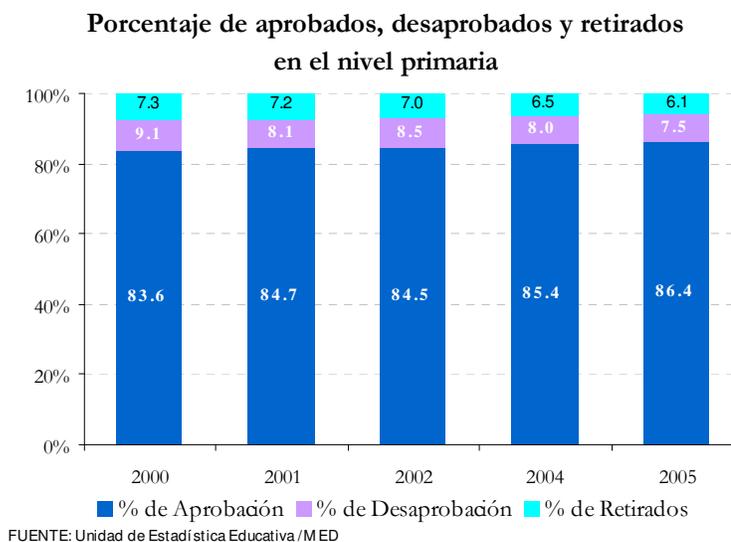
⁸ Este problema afecta a estudiantes de todos los estratos estudiados.

⁹ Proporción de niños con edades de 6 a 11 años que aprobaron segundo, tercero, cuarto o quinto grado de primaria y no saben leer y escribir, según lo declarado por el jefe del hogar, respecto al total de niños de esas edades que aprobaron el grado correspondiente.



2.1.2. Eficiencia Interna del Sistema Educativo

El porcentaje de estudiantes aprobados en el nivel primaria en el año 2005 fue de 86,4%, cifra que supera sólo en 1,7% al registrado en el año 2001 (84,7%). En el caso del porcentaje de estudiantes aprobados en el nivel secundaria, en el 2005 se registró 84,6%, porcentaje menor en 0,6% al del año 2001 (85,2%).

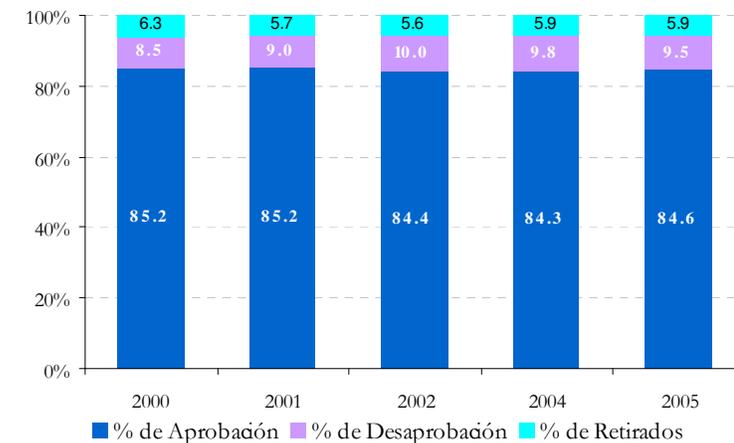


Respecto al porcentaje de estudiantes desaprobados en el nivel primaria durante el período 2001-2005 ha disminuido, es decir, en el 2001 de 8,1 por ciento pasó a 7,5 por ciento en el 2005. Contrariamente, en el caso del nivel secundaria el porcentaje de estudiantes desaprobados en el año 2001 fue de 9,0 por ciento y en el 2005 de 9,5 por ciento. A nivel de categorías, en el nivel primaria, en todas las categorías se observó una disminución del porcentaje de estudiantes desaprobados; a diferencia del nivel secundaria que en todas las categorías el porcentaje de estudiantes desaprobados aumentó en el periodo 2001-2005.

El porcentaje de estudiantes retirados en el nivel primaria durante el período 2001-2005 ha disminuido, es decir, en el 2001 de 7,2 por ciento pasó a 6,1 por ciento en el 2005. Contrariamente, en el caso del nivel secundaria el porcentaje de estudiantes retirados en el año 2001 fue de 5,7 por ciento y en el 2005 de 5,9 por ciento. A nivel de categorías, en el nivel primaria, en todas las categorías se observó una disminución del porcentaje de estudiantes retirados; a diferencia del nivel secundaria que casi en todas las categorías el porcentaje de

estudiantes retirados aumentó, excepto en el área rural y en los niveles de pobre y pobre extremo, en el periodo 2001-2005.

Porcentaje de aprobados, desaprobados y retirados en el nivel secundaria



El efecto conjunto de estos indicadores, hace de que persistan niveles considerables del porcentaje de alumnos en extraedad. El porcentaje de alumnos en extraedad tuvo una leve reducción en el 2005 con respecto al 2001, tanto en primaria como en secundaria, 3 y 5 por ciento respectivamente. En el año 2005, aproximadamente el 35 por ciento de los alumnos del nivel primario asistieron a un grado inferior al que le correspondía según su edad. Existiendo una alta probabilidad de que estos alumnos desapruében y/o se retiren en los grados iniciales y una cierta permanencia en el nivel a pesar del atraso. En el nivel secundario, el 40 por ciento de los alumnos asistieron a un grado inferior al que le correspondía según su edad.

Los porcentajes de alumnos en extraedad son más elevados en el área rural y en la población de extrema pobreza. Respecto a las brechas, se mantuvo casi igual las brechas a nivel de género y área de residencia; a nivel de pobreza, la brecha disminuyó ligeramente.

Porcentaje de alumnos en extraedad 2001-2005

Nivel	2001	2002	2004	2005
Primaria	38.3	38.6	37.7	35.4
Secundaria	45.3	44.9	42.4	39.9

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /MED

2.1.3. Deserción por nivel

La deserción es más probable en alumnos con extraedad, en el caso del nivel primaria se observa que la tasa de deserción¹⁰ hasta el 2004 fue en promedio 3,6 por ciento, registrando una menor tasa en el 2005 (2,7%). La tasa de deserción del nivel secundaria fue ligeramente más superior que la tasa del nivel primaria, esto es, en el 2005 se tuvo una tasa de 6,3 por ciento, menor en 2,2% al registrado en el año 2001 (8,5%). De acuerdo a lo señalado en el documento “Indicadores de la Educación Perú 2004” Unidad de Estadística Educativa /MED, en el nivel secundario la tasa de deserción estaría reflejado por las mayores posibilidades de los alumnos de este nivel para dedicar el tiempo a actividades que involucran

¹⁰ Proporción de alumnos que abandonan las actividades escolares por un año o más, antes de haber concluido el nivel educativo que se hallaban cursando el año anterior, respecto a la matrícula del grado en que se encontraban matriculados dicho año.

algún tipo de remuneración, sobre todo si se considera la situación de pobreza y el importante problema de extraedad entre la población escolar peruana.

Tasa de Deserción 2001-2005

Niveles	2001	2002	2004	2005
Primaria	4.2	3.9	3.0	2.7
Secundaria	8.5	6.8	7.6	6.3

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /MED

2.1.4. Culminación de estudios por nivel de enseñanza

Como un efecto conjunto de los anteriores indicadores se ve reflejado en la tasa de conclusión de primaria¹¹ y de secundaria. En el caso de la tasa de conclusión de primaria, para la población que cuenta con 11 a 13 años de edad entre el periodo 2001 y 2004 se mantuvo casi estable dicha tasa, presentando un crecimiento en el año 2005 (74,1%), superior en 3.3 por ciento al del año 2001 (70,8). Es decir, casi un 26 % de la población de 11 a 13 años que no pudieron concluir el nivel primario en el 2005, reflejándose en mayores atrasos en la edad para concluir dicho nivel.

Tasa de Conclusión 2001-2005

Nivel	2001	2002	2003	2004	2005
Primaria	70,8	71,8	72,5	71,9	74,1
Secundaria	46,2	48,7	51,3	51,0	52,4

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /MED

La tasa de conclusión de secundaria¹² en el 2005 para la población que cuenta con 16 y 18 años de edad, fue de 52,4 por ciento, indicando que existió un alto porcentaje de estudiantes del nivel secundaria que no pudieron concluir sus estudios en la edad oficial (47,6% de estudiantes). Con relación a la tasa de conclusión del 2001, la tasa del 2005 fue mayor en 6,2%.

2.1.5. Años de escolaridad

Los años promedio de escolaridad de la población adulta¹³, en el periodo 2001-2004 tuvo en promedio 9 años de escolaridad, significando que en promedio dicha población contaba con apenas tercer grado de secundaria. Asimismo, como se puede notar en el siguiente cuadro, en dicho período no hubo variaciones significativas en los años promedio de escolaridad a nivel nacional, sin embargo en el área rural y en el nivel pobre extremo los años promedio de escolaridad en el 2004 fueron menores a los registrados en el 2001; indicando que en dichas categorías en gran proporción solamente culminaron el nivel primaria.

Años promedio de escolaridad 2000-2004

CATEGORÍA	2001	2002	2003	2004
Total	10.5	9.2	9.1	9.0
Área de Residencia				
Urbana	10.5	10.0	9.9	9.9
Rural	10.1	7.2	7.0	7.0
Nivel de Pobreza				
No pobre	10.7	10.2	10.1	10.0
Pobre	10.2	8.9	8.5	8.4

¹¹ Proporción de la población que culmina la educación primaria con 11 a 13 años de edad o 14 a 16 años de edad, respecto a la población total con las edades correspondientes.

¹² Proporción de la población que culmina la educación secundaria con 16 a 18 años de edad o 19 a 21 años de edad, respecto a la población con las edades correspondientes.

¹³ Número promedio de grados o años aprobados en los niveles de primaria o secundaria por la población de 25 a 34 años de edad.

Pobre extremo	9.7	6.5	6.4	6.3
---------------	-----	-----	-----	-----

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /Ministerio de Educación

Por estas razones, el progreso educativo de los estudiantes sigue siendo insatisfactorio. Según lo señalado en el Informe de Progreso Educativo, Perú (1993 -2003) GRADE-PREAL, diversos factores han impedido mejorar significativamente el sistema educativo; “el lento crecimiento económico y la pobreza que afecta a casi la mitad de la población, así como la capacidad real de recaudación de mayores ingresos para el erario público, limitaron seriamente las posibilidades de mejorar la educación. Al mismo tiempo, la poca continuidad y el carácter excesivamente político-partidarizado de muchas de las decisiones sectoriales contribuyeron también al escaso desarrollo, y en muchos casos al deterioro, de las instituciones e instancias de gestión educativa”.

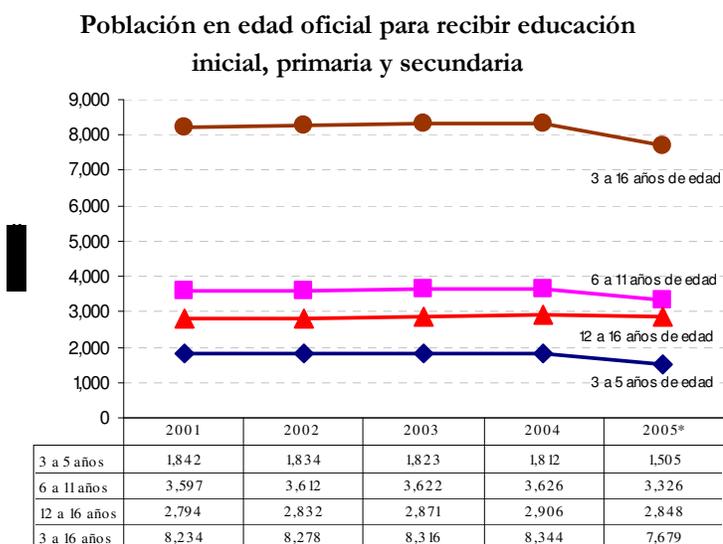
2.2. Equidad

El concepto de equidad se fundamenta en tres valores sociales: justicia, cumplimiento de derechos e igualdad¹⁴. En ese sentido, de acuerdo a la Ley General de Educación N° 28044, la educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad, y tiene como uno de sus principios la equidad, entendida como la igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y trato en el sistema educativo¹⁵. Siendo obligatoria la educación básica (universalización) para los estudiantes de los niveles de inicial, primaria y secundaria¹⁶.

Durante el período 2001-2005, tal como se mostrara más adelante, la mayoría de indicadores vinculados al tema de equidad, no mostraron considerables mejoras. Esto es, tanto los indicadores de logros educativos, eficiencia interna del sistema educativo, así como los de cobertura mostraron resultados no muy alentadores.

2.2.1. Población Escolar¹⁷

En el año 2005, alrededor de 7,7 millones de niños se encontraron en edad escolar, de los cuales cerca de 3,3 millones (43,3%) eran niños de 6 a 11 años de edad, seguido con 2,8 millones (37,1%) a niños de 12 a 16 años de edad y, finalmente 1,5 millones (19,6%) a niños de 3 a 5 años de edad.



Fuente: Unidad de Estadística Educativa /MED

* Censo de Población y Vivienda 2005

¹⁴ Robles, E. y Martija, Mikel; “Coherencias en los Instrumentos de la Planificación”.MIDEPLAN. 2002. Chile.

¹⁵ Inciso (b) del Artículo 8° de la Ley General de Educación N° 28044.

¹⁶ Artículo 17° de la Constitución Política del Perú (1993).

¹⁷ Población en los rangos de edad oficiales para recibir educación inicial, primaria y secundaria (3 a 5 años, 6 a 11 años y 12 a 16 años, respectivamente).

Tal como se puede observar en el gráfico, las poblaciones escolar del 2005 son inferiores a los registrados en el año 2001 (excepto para los niños de 12 a 16 años de edad que muestran una tendencia creciente). Es decir, la población de niños de 3 a 5 años disminuyó en 18,5%, la población de niños de 6 a 11 años de edad disminuyó en 7,5%; lo mismo no ha ocurrido con la población de 12 a 16 años de edad que tuvo un crecimiento de 1,9%. En forma agregada (3 a 16 años de edad) la población en edad escolar muestra un tendencia decreciente, habiendo disminuido en 6,7% el año 2005 con respecto al año 2001.

2.2.2. Cobertura por nivel de enseñanza

En el año 2005, el rango de edad que tuvo mayor participación en el sistema educativo¹⁸ fue el de los niños de 6 a 11 años con el 97,8 por ciento, seguido de los que cuentan con 12 a 16 años con el 86,8 por ciento, encontrándose en un nivel mas bajo de cobertura los niños de 3 a 5 años de edad con el 68,0 por ciento. Sin embargo, el nivel de crecimiento de la cobertura total con relación a lo registrado en el 2001 correspondió al grupo de 3 a 5 años que tuvo un crecimiento de 5,5%; el grupo de 6 a 11 años apenas tuvo un crecimiento de 0,3%, y el grupo de 12 a 16 años tuvo un crecimiento de 1.5%.

La cobertura total en el 2005 en el área rural se mantuvo en niveles muy bajos en los grupos de edad de 3 a 5 años de edad (57,7%) y en los de 12 a 16 años de edad (81%); lo mismo sucedió en los niveles de pobreza extrema. A nivel de brechas, en el rango de 3 a 5 años la brecha de cobertura total entre el área urbana y rural en el 2005 representó 19,8%, superior al del año 2001 que fue de 14,7%; así mismo, la brecha de cobertura total entre el no pobre y pobre extremo en el 2001 fue de 24,8% incrementándose a 39,4% en el 2004. En el siguiente cuadro, se puede ver también que estas brechas se ampliaron en el grupo de 12 a 16 años.

Tasa de Cobertura Total durante el 2001-2005

CATEGORÍA	2001	2002	2003	2004	2005
3 a 5 años de edad					
Total	62,5	62,7	64,4	69,3	68,0
Área de Residencia					
Urbana	68,8	70,1	73,7	80,6	77,5
Rural	54,1	53,3	52,5	55,4	57,7
Nivel de Pobreza					
No pobre	75,8	77,3	77,7	87,3	n.d.
Pobre extremo	51,0	48,8	46,2	47,9	n.d.
6 a 11 años de edad					
Total	97,5	97,7	97,6	97,4	97,8
Área de Residencia					
Urbana	98,6	98,9	99,0	98,6	98,1
Rural	96,0	96,1	95,9	95,8	97,5
Nivel de Pobreza					
No pobre	98,9	99,1	99,5	99,1	n.d.
Pobre extremo	95,8	95,6	94,8	94,2	n.d.
12 a 16 años de edad					
Total	85,3	87,7	87,7	86,9	86,8
Área de Residencia					
Urbana	88,7	91,8	92,8	91,5	91,1
Rural	80,0	81,0	79,8	80,0	81,0
Nivel de Pobreza					
No pobre	89,5	92,1	93,0	91,5	n.d.
Pobre extremo	78,0	80,2	78,3	77,4	n.d.

¹⁸ Considerado como la tasa de cobertura total, que es la proporción de la población con edades de 3 a 5 años, 6 a 11 años y 12 a 16 años que asisten o están matriculados en algún nivel del sistema educativo básico, respecto a la población total en el rango de edad correspondiente.

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /MED

Al igual que en el caso de la cobertura total, en la tasa neta de cobertura¹⁹ en el año 2005, la población de 6 a 11 años de edad fue el rango de edad con mayor participación al sistema educativo y al nivel de educación primaria con 92,7 por ciento, seguido de los de 12 a 16 años con el 70 por ciento y finalmente los de 3 a 5 años con el 56,3 por ciento. Sin embargo, en el cuadro se observa que el nivel de crecimiento de la tasa neta de cobertura del 2005 con relación a la del 2001 en los niveles de educación de inicial y secundaria son los que tuvieron un leve crecimiento (3.7% y 2.4% respectivamente), manteniéndose casi igual el nivel primaria. El comportamiento a nivel de las categorías de género, área de residencia y nivel de pobreza también es similar que en el caso de la cobertura total, es decir, la población de los rangos de edad de 3 a 5 años y de 12 a 16 años que residen en el área rural o pertenecen a hogares en situación de pobreza y pobreza extrema son los que tienen menos acceso a educación inicial y secundaria respectivamente.

Tasa Neta de Cobertura durante el 2001-2005

CATEGORÍA	2001	2002	2003	2004	2005
Educación Inicial	52,6	52,2	53,2	58,5	56,3
Educación Primaria	92,8	90,9	92,5	91,0	92,7
Educación Secundaria	67,5	69,5	69,8	69,2	69,9

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /Ministerio de Educación

En las dos últimas décadas, la tasa de cobertura neta aumentó de manera importante en todos los niveles educativos, principalmente en el período 1985-1994 para los casos de educación inicial y primaria, y en el período 1998-2004 para el caso de educación secundaria.

De acuerdo a lo señalado en el documento de “Indicadores de la Educación Perú 2004” Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación, el aumento en la cobertura de los niños de 3 a 5 años y 6 a 11 años de edad, durante el periodo 1985-1994, estaría explicado por la expansión de la oferta educacional durante ese período, que fue especialmente importante en el área rural. El 16 y 27 por ciento de los centros educativos públicos de inicial y primaria que funcionan en la actualidad se crearon en ese período, en proporciones que alcanzaron el 53 y 30 por ciento en el área rural. Dado el nivel de cobertura alcanzado al año 2004, se prevé que el crecimiento será muy lento en los próximos años.

2.2.3. Población estudiantil incorporada al nivel

El porcentaje de ingresantes a primaria con la edad oficial²⁰ en el año 2005, representó el 84 por ciento, habiendo crecido sólo en 0.8% con relación a lo registrado el 2001 (83,2%). Las categorías que registraron los niveles más bajos de ingresantes al nivel primario son en el área rural y pobre extremo en el 2005 (77,6% y 74,0% respectivamente); y con relación al año 2001 estas categorías mostraron un crecimiento de 1.5% para el caso del área rural y 2.4% para el caso de pobre extremo.

Porcentaje de ingresantes a primaria con la edad oficial

CATEGORÍA	2001	2002	2003	2004	2005
Nivel Primaria	83,2	79,8	n.d.	82,0	84,0

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /Ministerio de Educación

¹⁹ Proporción de la población con edades de 3 a 5 años, 6 a 11 años y 12 a 16 años que asisten o están matriculados en el nivel educativo básico que oficialmente le corresponde de acuerdo a su edad, respecto a la población total en el rango de edad correspondiente.

²⁰ Proporción de alumnos que cursan por primera vez el primer grado de primaria y cuentan con 6 años de edad o menos, respecto al total de ingresantes a primaria.

En el año 2005, la tasa de transición al nivel secundaria²¹ fue de 90,6 por ciento, habiendo disminuido en 1% con relación al año 2002. En el siguiente cuadro, se observa que en el área rural y en la categoría de pobre extremo el tránsito a secundaria representó el 82,1% en el 2005 y 80% en el 2004 respectivamente (ambos por debajo del promedio nacional), aún más, dichos porcentajes fueron menores a los registrados en el 2002. Contrariamente, en el área urbana el tránsito a secundaria en el 2005 fue de 96,9%, indicando que casi todos los que egresaron de primaria el año anterior se incorporaron al nivel secundaria. Estos resultados nos estarían indicando que tanto la accesibilidad del servicio educativo en el área rural como el hecho de ser pobre estarían limitando el tránsito al nivel secundaria.

Tasa de transición a secundaria

CATEGORÍA	2001	2002	2003	2004	2005
Total	n.d.	91,6	91,0	89,4	90,6
Área de Residencia					
Urbana	n.d.	96,3	95,8	94,5	96,9
Rural	n.d.	84,1	83,7	82,2	82,1
Nivel de Pobreza					
No pobre	n.d.	96,2	96,1	94,8	n.d.
Pobre	n.d.	92,6	93,6	89,7	n.d.
Pobre extremo	n.d.	84,7	80,7	80,0	n.d.

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /Ministerio de Educación

2.2.4. Analfabetismo

En el año 2005, la tasa de analfabetismo²² fue de 10,9 por ciento, menor a lo registrado el 2001 (12,2%). A nivel de categorías, la tasa de analfabetismo en el nivel de pobreza extrema y en el área rural son las que presentaron las mayores tasas de analfabetismo, 27,1% (en el 2004) y 21,1% (en el 2005) respectivamente. A nivel de género, el sexo femenino con un 16% es la que presenta mayor tasa de analfabetismo.

Tal como se observa en el siguiente cuadro, las tasas de analfabetismo, no tuvieron reducciones significativas con relación a los registrados en el año 2001.

Tasa de Analfabetismo durante el 2001-2005

CATEGORÍA	2001	2002	2003	2004	2005
Total	12,2	12,0	11,9	11,3	10,9
Sexo					
Femenino	17,8	17,5	17,2	17,0	16,0
Masculino	6,1	6,1	6,4	5,7	5,7
Área de Residencia					
Urbana	6,2	6,0	5,7	5,5	5,5
Rural	25,1	25,2	25,0	23,0	21,1
Nivel de Pobreza					
No pobre	5,8	5,8	6,5	5,8	n.d.
Pobre	12,7	12,8	13,4	13,3	n.d.
Pobre extremo	28,5	28,0	28,1	27,1	n.d.

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /Ministerio de Educación

²¹ Proporción de estudiantes que aprobaron el sexto grado de primaria el año t-1 y asisten al primer grado de secundaria en el año t, respecto al total de estudiantes que aprobaron el sexto grado el año t-1.

²² Proporción de personas con edades de 15 a más años de edad, que declaran no saber leer y escribir respecto a la población total en dichos rangos de edad.

2.2.5. Población escolar pobre

El porcentaje de la población en edad escolar que es pobre y pobre extrema²³, en el año 2004 fue 61,8 por ciento; habiendo disminuido en 4% con relación a lo registrado el 2001. El área rural, es donde se ubica la mayor población en edad escolar que es pobre y pobre extrema con el 78,8% (2004).

Porcentaje de la población en edad escolar que es pobre y pobre extrema

CATEGORÍA	2001	2002	2003	2004
Total	65,8	65,8	63,1	61,8
Área de Residencia				
Urbana	52,6	53,3	50,3	48,9
Rural	84,7	83,8	80,5	78,8

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /Ministerio de Educación

Adicionalmente, en el año 2004, el 12,4 por ciento de niños en instituciones educativas públicas de educación primaria tenían como lengua materna el quechua, aymará u otra lengua nativa. En el área rural y en el nivel de pobre extremo esta proporción alcanzó el 21,6 y 24,6 por ciento respectivamente.

Número y porcentaje de niños en IIEE públicas de educación primaria que hablan una lengua originaria en el hogar

CATEGORÍA	N° de niños en escuelas públicas de primaria	Hablan una lengua originaria						% del total de alumnos
		Total	quechua	aymara	machiguenga	Otras lenguas amazónicas	otros	
Total	6 615 693	820 919	518 615	68 150	6 063	226 743	1 348	12.4
A. residencia								
Urbana	4 454 638	353 611	168 361	30 575	4 552	150 108	15	7.9
Rural	2 161 055	467 322	350 124	37 528	1 508	76 829	1 333	21.6
Nivel de pobreza								
No pobre	3 238 459	202 860	48 734	30 453	3 960	119 510	203	6.3
Pobre	2 251 532	340 668	243 102	33 891	1 183	61 732	760	15.1
Pobre Extremo	1 125 702	277 405	226 649	3 759	917	45 695	385	24.6

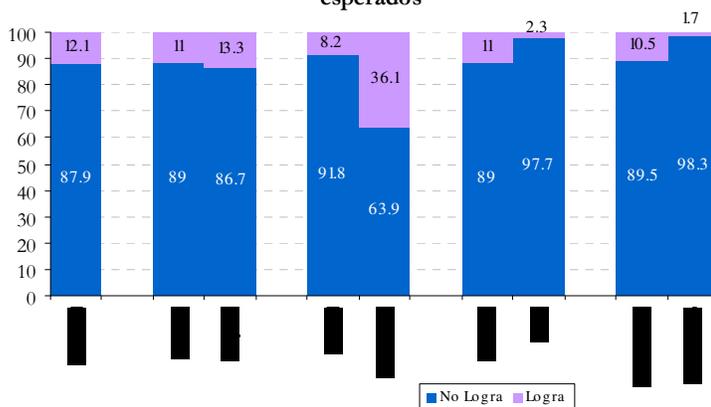
FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /Ministerio de Educación

2.2.6. Logros educativos y equidad

Los resultados de la Evaluación Nacional 2004 UMC/MED, muestran que los estudiantes provenientes de las instituciones educativas estatales de los niveles primaria y secundaria, son los que tienen los resultados más bajos en los aprendizajes con relación a las instituciones privadas, tanto en el área de comunicación integral como en el área de lógico matemática. Al interior del sector estatal también se evidencia un problema de equidad, ya que los estudiantes de las instituciones educativas de los niveles primaria y secundaria ubicadas en las áreas rurales son los que obtienen los resultados más bajos respecto de aquellos que estudian en instituciones ubicadas en zonas urbanas. Asimismo, en las instituciones educativas del nivel primaria y multigrado, el nivel de desempeño suficiente logrado en las áreas de comunicación integral y lógico matemática son más bajo que en las instituciones educativas polidocentes.

²³ Proporción de la población con edades entre 3 y 16 años que son miembros de hogares en situación de pobreza y pobreza extrema respecto a la población total en ese rango de edad.

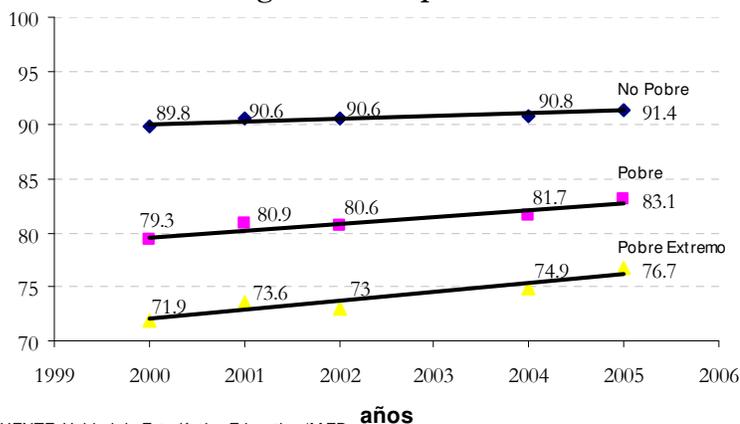
Porcentaje de estudiantes que concluyen primaria por diversos ejes de equidad según logro de aprendizajes esperados



Fuente: Evaluación Nacional 2004 UMC/MED

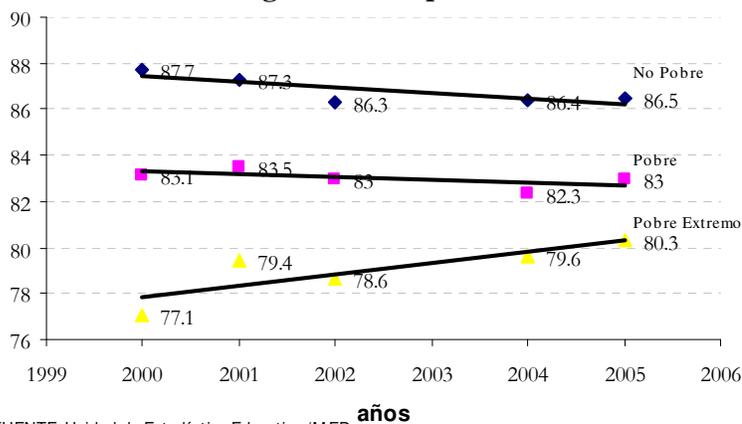
Con respecto a los porcentajes de aprobación de los estudiantes de acuerdo a brechas de equidad, la brecha de género en el período 2001-2005, tanto en el nivel primaria como en secundaria se ampliaron. No sucedió lo mismo con las brechas de área de residencia (urbana-rural) y nivel de pobreza (no pobre-pobre extremo), que si se redujeron tanto en el nivel primaria y secundaria. En los siguientes gráficos, se puede apreciar la reducción de la brecha a nivel de pobreza, obsérvese que esta reducción es mayor en el caso de secundaria.

% de alumnos aprobados en el nivel primaria según nivel de pobreza



FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /MED

% de alumnos aprobados en el nivel secundaria según nivel de pobreza



Oficina de Planificación, Unidad de Programación FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /MED

Asimismo, en el área rural y en las poblaciones más pobres, las tasas de conclusión de primaria estuvieron por debajo del promedio nacional, esto es, 61,3% (2005) y 53,6% (2004) respectivamente. Luego esto se ve reflejado en mayores atrasos en la edad para concluir el nivel primaria. Al igual que en el caso de la tasa de conclusión del nivel primaria, las tasas de conclusión en el nivel secundaria fueron bastante menores.

2.3. Gestión

2.3.1. Gasto Público

El análisis de la eficiencia constituye una preocupación fundamental en el proceso de asignación de recursos. En el campo educativo se traduce en minimizar el costo de los insumos requeridos para maximizar la cobertura. Ésta es una condición necesaria para alcanzar los fines perseguidos. La condición suficiente consiste en aumentar, paralelamente, la calidad de la educación, que está desigualmente distribuida como resultado de la estructura social vigente.

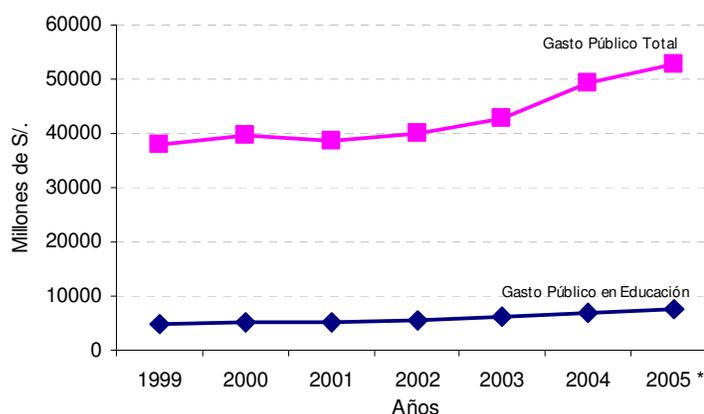
En ese sentido, la calidad del sistema educativo depende, en parte, de la cantidad de recursos que el Estado invierte en la educación pública. Según cifras de la Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación, en el 2005 el gasto público en educación pública representó 3 % del PBI²⁴, un nivel más bajo que muchos de los países en desarrollo y lejano de la meta establecida por el Acuerdo Nacional, que es el 6% del PBI. Este nivel de participación del gasto público con relación al PBI, en el período 2001-2005, se mantuvo sin mucha variación. Asimismo, en el 2005, el gasto corriente del estado en educación pública, llegó a ser 2,7% del PBI, mientras el gasto de capital llegó a ser 0,3% del PBI.

Gasto Público en Educación 2001-2005

CATEGORÍA	2001	2002	2003	2004	2005
Como porcentaje del Gasto Público Total (%)	15,45	15,79	16,49	16,27	16,54
Como porcentaje del Producto Bruto Interno (%)	2,77	2,76	2,87	2,94	2,96

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa/MED

Gasto público total y Gasto en Educación



²⁴ Definido al gasto público en educación como porcentaje del PBI y del gasto público total, como el gasto en instituciones de gestión educativa y crédito educativo -exceptuando pensiones y servicio de la deuda-, financiado con recursos públicos provenientes de operaciones realizadas por otras instancias de los gobiernos central, regional y local, como porcentaje del Producto Bruto Interno y del Gasto Público Total.

En el gráfico, se muestra que en el periodo 1999-2002 el comportamiento del Gasto Público Total y del gasto en educación fueron similares. Es a partir del 2003, que el gasto público total empezó a tener un crecimiento más significativo que el gasto público en educación.

Tal como se indica en el documento “Indicadores de la Educación Perú 2004” Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación, este nivel de participación con relación al PBI, sugieren un escaso esfuerzo público orientado a la educación en el país, respecto al resto de países de la región –donde el indicador sobrepasa en general el 4 por ciento-, así como a otros países en desarrollo y las economías avanzadas.

En el caso del gasto por alumno²⁵ en educación pública, la gravedad del problema es más vidente, aún cuando experimentó un crecimiento durante los años 2001, 2003 y 2004. Este crecimiento, principalmente se dio por el incremento en las remuneraciones de los docentes y del número de docentes, que a su vez redujo el tamaño de clase promedio²⁶; por lo que es probable que también en el 2005 se haya mantenido esta tendencia, debido a que se tuvo un aumento salarial hasta por 230 Nuevos Soles²⁷.

Sin embargo, a pesar de tener esta tendencia creciente durante estos años, aún no se ha logrado alcanzar el nivel de gasto público en educación por alumno como en los países en desarrollo y desarrollados, donde el indicador sobrepasa los 800 dólares en cada nivel²⁸.

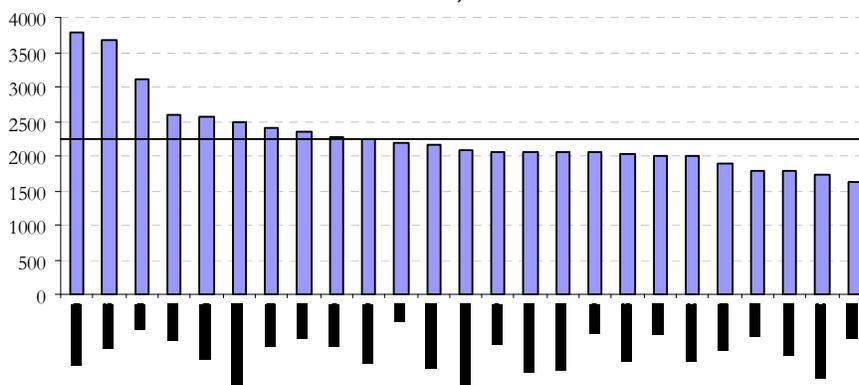
Gasto público en educación por alumno 2001-2004

(Nuevos Soles de 2004)

AÑO	2001	2003	2004
Total	823	922	803
Inicial	490	587	626
Primaria	537	580	703
Secundaria	760	833	1 003
Superior No Universitaria	1 138	1 264	1 356

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /MED

Gasto Público en educación por alumno por regiones (Soles 2004)



Fuente: Unidad de Estadística Educativa /MED

²⁵ Relación entre el gasto público en educación en los programas de educación inicial, primaria, secundaria y superior y, el número de alumnos matriculados en instituciones públicas del nivel correspondiente.

²⁶ Documento de “Indicadores de Educación. Perú 2004”. Unidad de Estadística Educativa / MED.

²⁷ En el año 2001 se realizó un incremento de 50 nuevos soles, en el 2003 se incrementó en 100 nuevos soles y en 2004 en 115 nuevos soles. Finalmente, en el 2005 se dio un aumento hasta por 230 nuevos soles.

²⁸ Documento de “Indicadores de Educación. Perú 2004”. Unidad de Estadística Educativa / MED, Pág. 85.

Como se observa en el gráfico, al problema de bajo nivel de gasto público en educación por alumno, se suma el hecho de que no se distribuye de manera equitativa entre las regiones y niveles de pobreza, tienden a ser menor en los departamentos que tienen mayores tasas de pobreza, aún más, la mayoría de regiones se encuentran por debajo del promedio nacional de gasto público en educación por alumno. En ese sentido, resulta necesario que uno de los esfuerzos del gobierno se oriente a mejorar los niveles de gasto por alumno, a fin de contribuir a mejorar la calidad educativa.

2.3.2. Gestión del Sistema Educativo

Tal como se señala en el Informe de Progreso Educativo, Perú (1993-2003) GRADE-PREAL, tenemos un sistema educativo muy centralizado. En dicho Informe se indica que las principales decisiones educativas, particularmente aquellas que tienen que ver con la selección de docentes que se incorporarán a una escuela, siguen tomándose de manera bastante centralizada, dejando a las instituciones educativas sin los medios para contratar o despedir al personal más apropiado para el desarrollo de sus planes, mientras que las decisiones que sí se toman a nivel local se dan de manera descoordinada. Es notorio, como ejemplo, señalar de que el calendario escolar se continuó definiendo en el Nivel Central, dando lugar a no tomar en cuenta las condiciones climatológicas y los ciclos productivos que caracterizan a las regiones del país. También, se anuncian las fechas exactas o límites para el inicio y el término del año escolar. Y, por supuesto, año a año, las escuelas ejercen su “autonomía” (y falta de supervisión) para aplicar el calendario que desean o pueden cumplir, sin sujetarse al número de semanas, jornadas u horas anuales de clases que estipulan las normas y sin necesariamente intentar cubrir el currículo nacional (y sin “adaptarlo a su realidad” de otra manera que no sea recortándolo).

Por otro lado, aún persiste el alto porcentaje de instituciones unidocentes²⁹ en el nivel primaria; en el siguiente cuadro, en el período 2001-2004, se observa que dicho porcentaje no presentó mucha variación, esto es, en el 2004 fue de 27 por ciento, inferior sólo en 1,5% al registrado en el 2001 (28,4%). Según el área de residencia, el área rural es la que tiene mayor porcentaje de instituciones educativas unidocentes (37%). A nivel de pobreza, los ámbitos de pobreza y pobreza extrema son los que tienen mayores porcentajes de instituciones educativas unidocentes (28 y 40 por ciento respectivamente). Existiendo una alta probabilidad de que los logros de aprendizaje en dichos ámbitos no sean buenos.

Porcentaje de HIEE unidocentes en el nivel primaria 2001-2005

CATEGORÍA	2001	2002	2003	2004
Total	28,4	26,4	26,7	26,9
Área de Residencia				
Urbana	4,3	2,8	3,0	3,2
Rural	38,4	36,2	36,9	37,4
Nivel de Pobreza				
No pobre	16,3	14,2	14,4	14,5
Pobre	29,3	27,7	28,4	28,7
Pobre extremo	42,4	39,7	40,0	40,1

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa/MED

Así, apesar de que existieron coincidencias en las políticas en educación por desarrollar y fortalecer la autonomía de las instituciones educativas, en la práctica no existieron medidas concretas que se orientaron al logro de dicho propósito³⁰. Sin embargo, es importante resaltar que en el Artículo 66° de la Ley General de Educación, la Institución Educativa, como

²⁹ Proporción de escuelas primarias que tienen un solo profesor para todos los grados del nivel, respecto al número total de escuelas primarias.

³⁰ En el Informe de Progreso Educativo, Perú (1993 -2003) GRADE-PREAL, se menciona de que las dificultades para distinguir en el debate los aspectos técnicos de aquellos ideológicos han llevado a que los caminos hacia la autonomía no lleguen a definirse claramente en el Perú.

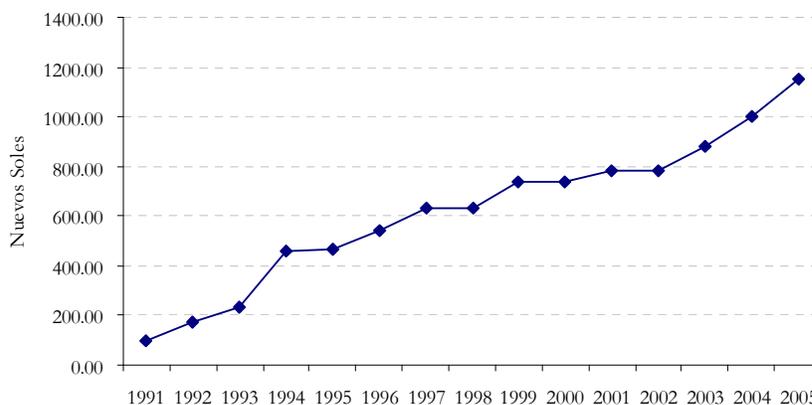
comunidad de aprendizaje, es la primera y principal instancia de gestión del sistema educativo descentralizado. En ella tiene lugar la prestación del servicio.

2.4. Docentes

El rol de los docentes en el proceso de enseñanza aprendizaje que se desarrolla en las instituciones educativas es fundamental. Sin embargo, los avances logrados no son significativos con relación a los factores vinculados a las condiciones de trabajo, remuneraciones, formación y políticas de ingreso a la carrera docente, entre otros factores.

Con respecto a las remuneraciones de los docentes, estas aún todavía están dadas por grupos ocupacionales y por niveles³¹, los mismos que no toman en cuenta variables vinculadas a la formación y desempeño docente. Esto, explica en gran medida el hecho de que el incremento de las remuneraciones de los docentes en la mayoría de los casos hayan sido uniformes para todos los niveles. Así, en el período 2001-2005, al igual que en los noventas, el crecimiento de remuneraciones de los docentes se dio por la incorporación de nuevas bonificaciones y/o beneficios. En el 2001 se tuvo una remuneración promedio de S/. 784.16 y en el 2005 el promedio de las remuneraciones fue S/. 1 149,74, representado un incremento de 46.6%.

Evolución del promedio de las remuneraciones de los docentes 1991-2005



Fuente: Normas Legales de aprobación de incremento de remuneraciones

Sin embargo, a pesar de estos incrementos no se habría modificado la situación descrita en el Informe de Progreso Educativo, Perú (1993 -2003) GRADE-PREAL, el cual señalan de que las remuneraciones de los docentes en el país estaban por debajo de los maestros de otros países en desarrollo y, que los docentes en el país tienen menores ingresos mensuales que otros profesionales. Esta situación se habría hecho más crítica con el aumento en el número de los nuevos docentes. Motivo por el cual, según lo indicado en dicho documento, los docentes tienen, una mayor propensión a tener trabajos secundarios que otros profesionales y técnicos (31% vs. 23%, respectivamente), lo cual evidentemente, si quizás les permite complementar sus ingresos, ocasiona problemas en la calidad de la enseñanza.

Por otro lado, el porcentaje de docentes que cumplen con la certificación académica requerida para el nivel educativo en que se desempeñan tuvo un incremento en el período 2001-2005, esto es, de 71% (nivel primaria) y 67 % (nivel secundaria) en el 2001, paso a representar el 77 % (nivel primaria) y 74% (nivel secundaria) en el 2005. Sin embargo, a pesar de ser un requisito

³¹ De conformidad con lo establecido por el Sistema Único de Remuneraciones para el Sector Público aprobado por el Decreto Legislativo N° 276 y sus normas complementarias, así como las específicas de la Ley N° 24029 – Ley del Profesorado, Ley N° 25212 - modificatoria de la Ley del Profesorado, el Reglamento de la Ley del Profesorado - DS N° 19-90-ED y las normas que se expidieron sobre el particular.

indispensable para el ejercicio de la docencia en el país, sólo el tener título pedagógico no garantiza la calidad de la formación que hayan recibido y la calidad de enseñanza a los estudiantes, sobre todo tomando en cuenta que las instituciones de formación de docentes no cuentan con certificación de calidad. Esto se confirma con los resultados de una aproximación al estado de las habilidades básicas de los docentes de los estudiantes evaluados en el Evaluación Nacional 2004-UMC/MED. Dichos docentes, muestran dificultades en el dominio de algunas habilidades lectoras y matemáticas. La mayoría de ellos tiene capacidad de resolver solo las tareas más sencillas.

A estos problemas, se suma lo señalado en el Informe de Progreso Educativo, Perú (1993 - 2003) GRADE-PREAL, que las masivas acciones de capacitación en servicio no han permitido superar deficiencias elementales en los docentes en ejercicio. Por ejemplo, generalmente los profesores no dominan suficientemente los contenidos que deben enseñar, sus prácticas en el aula continúan siendo de tipo expositivo y “frontal” y no promueven la participación de los alumnos. Del mismo modo, no programan adecuadamente sus sesiones de aprendizaje, no saben estimular el desarrollo de actividades cognitivas y de razonamientos complejos de sus alumnos y no evalúan de manera consistente y constructiva el trabajo de sus alumnos.

Con la implementación de la carrera pública magisterial se postula revalorar la función docente al permitirles posibilidades reales de movilidad y ascenso social, económico y profesional sobre la base de priorizar la calidad profesional más que la antigüedad en el servicio. La carrera pública magisterial tiene como finalidades:

- a. Promover el mejoramiento sostenido de la calidad profesional e idoneidad del profesor para el logro de los aprendizajes y del desarrollo integral de los estudiantes.
- b. Valorar el mérito en el desempeño laboral.
- c. Generar las condiciones para el ascenso a los diversos niveles a lo largo de la Carrera Pública Magisterial en igualdad de oportunidades.
- d. Propiciar para el profesor adecuadas condiciones de calidad de vida.
- e. Propiciar mejores condiciones de trabajo para facilitar el buen desempeño profesional del profesor en las instituciones y programas educativos en los que trabaja.
- f. Promover la formación y capacitación permanente del profesor para su fortalecimiento profesional, que le permita asumir dentro de sus prácticas docentes los cambios derivados del desarrollo educativo, científico y tecnológico con el propósito de lograr una educación de calidad con equidad para todos los peruanos.

2.5. Infraestructura, equipamiento y material educativo

La infraestructura, equipamiento y material educativo desempeñan un papel importante en la creación de condiciones favorables para el aprendizaje y el mejoramiento de la cobertura y calidad del servicio educativo. Se menciona, por ejemplo, en el Documento de Trabajo N° 9 UMC, “Factores Asociados al Rendimiento Estudiantil”(2004), que los textos escolares no solo son importantes como ayuda para el aprendizaje de los estudiantes, sino también representan una herramienta útil para que los profesores usen técnicas más efectivas de enseñanza.

Sin embargo, tal como se indica en el documento “Infraestructura y Calidad Educativa”; Ministerio de Educación (2005), la infraestructura educativa pública actual en el país afronta problemas de mantenimiento y de equipamiento. Una de las grandes carencias es la ausencia no sólo de aulas, sino sobre todo de laboratorios, bibliotecas y servicios de capacitación docente. Asimismo, se señala que la infraestructura educativa no está ofreciendo niveles de seguridad adecuados, en muchos casos debido a la autoconstrucción precaria y a la falta de adaptación de los proyectos a las posibilidades constructivas reales existentes fuera de Lima,

donde por lo general hay un bajo desarrollo de la técnica constructiva o condiciones naturales desfavorables, dificultando la construcción de locales de más de un piso. La precariedad de los servicios higiénicos es endémica en los locales escolares, a punto de constituirse en uno de los problemas más agudos de la infraestructura educativa. Se ha hecho esfuerzos por mejorarlos que han redundado en mayores gastos, pero sin lograr resultados satisfactorios.

Por otro lado, en el 2004 el nivel de gasto público que se destinó a locales, materiales y equipos educativos³² fue de 14,9 por ciento, menor a lo registrado en el 2001 (16,6%). Lo que nos indica este resultado, tomando en cuenta que se mantuvo el nivel de participación del gasto público en educación con relación al gasto público total en el país (período 2001-2005), es que las prioridades de gasto público en educación estuvieron orientados al rubro de remuneraciones.

Porcentaje de gasto público destinado a locales, materiales y equipos 2001-2004

CATEGORÍA	2000	2001	2002	2003	2004
Gasto en Bienes y Servicios y Capital/ Gasto Público en Educación (%)	19,14	16,55	16,47	15,00	14,85

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /MED

Respecto a la disponibilidad de textos y cuadernos de trabajo por alumno en las escuelas públicas de primaria³³ en el año 2004, todos los alumnos de primaria dispusieron de un libro de texto o cuaderno de trabajo de las áreas de comunicación integral y lógico-matemática. Asimismo, la distribución de material educativo a las escuelas públicas de primaria alcanzó también este nivel de cobertura en todos los grados los años 2001 y 2002, y uno menor el año 2003³⁴.

En el año 2004, el porcentaje de instituciones educativas con al menos una computadora³⁵ en el nivel primaria fue de 18,3 por ciento, siendo superior en 7,1% respecto al año 2001 (11,2 %). En el caso de las instituciones educativas del nivel secundaria, la disponibilidad de al menos una computadoras en el año 2004, fue de 55,2%, superando en 15,7% al registrado en el año 2001 (39,5%). Las instituciones educativas que tienen menor disponibilidad de computadoras, en el nivel primaria y secundaria, son los que están en las áreas rurales y los de niveles de pobreza extrema; por ejemplo, en las instituciones educativas del nivel primaria y que se encuentran en un nivel de pobreza extrema, sólo el 2,2% disponía de al menos una computadora en el año 2004.

Asimismo, en el período 2001-2005 las brechas de disponibilidad de al menos una computadora en las instituciones educativas a nivel de categorías, se ampliaron. En el nivel primaria, la brecha entre el área urbana y rural fue de 35,2% en el 2001, mientras que en el 2004 fue de 49,5%; asimismo, la brecha entre el no pobre y el pobre extremo paso de 27,6% en el 2001 a 39,3% en el 2004. En el nivel secundaria, la brecha entre el área urbana y rural fue de 45,3% en el 2001, mientras que en el 2004 fue de 53,7%; asimismo, la brecha entre el no pobre y el pobre extremo paso de 46,7% en el 2001 a 51,1% en el 2004. Como se puede notar, los niveles de las brechas según área de residencia y nivel de pobreza son mayores en el caso del nivel secundaria.

Porcentaje de IIEE con al menos una computadora 2001-2004

NIVELES	2001	2002	2003	2004
Nivel Primaria	11,2	13,2	15,7	18,3

³² Relación entre el gasto público en instituciones de gestión educativa y crédito educativo no destinado a remuneraciones y el gasto público en educación.

³³ Relación entre el número de textos y cuadernos de trabajo de comunicación integral y lógico-matemática de un cierto grado distribuidos por el Ministerio de Educación a las instituciones educativas públicas de primaria y la matrícula de tales escuelas en el grado correspondiente.

³⁴ Documento "Indicadores de la Educación Perú 2004". Unidad de Estadística Educativa / Ministerio de educación.

³⁵ Proporción de instituciones educativas que disponen de al menos una computadora respecto al número total de centros educativos.

Nivel Secundaria	39,5	43,2	48,9	55,2
------------------	------	------	------	------

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /MED

Del total de instituciones educativas que contaron con al menos una computadora en el 2004, sólo el 15,7 por ciento de estas instituciones tuvieron acceso a internet, cifra que supera en 4,2% al registrado en el año 2001 (11,5%). A nivel de categorías, tanto en el nivel primaria como secundaria, las brechas de área de residencia y nivel de pobreza fueron significativas en el periodo 2001-2004, a su vez estas brechas se ampliaron el año 2004 con respecto al 2001.

Porcentaje de IEE con acceso a internet 2001-2004

CATEGORÍA	2001	2002	2003	2004
Nivel Primaria	11,5	10,4	10,9	15,7
Nivel Secundaria	18,6	17,3	18,5	27,5

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /MED

Tanto en el nivel primaria como en el nivel secundaria durante el periodo 2001-2004, el número de alumnos por computadora³⁶ ha disminuido, debido al mayor porcentaje de instituciones educativas con computadora; en el nivel primaria disminuyó de 43 a 33 alumnos por computadora y, en el nivel secundaria disminuyó de 32 a 25 alumnos por computadora. Estas disminuciones se dieron en casi todas las categorías, excepto en el nivel de pobreza extrema que en lugar de disminuir, creció (2001: 56 alumnos por computadora y 2004: 65 alumnos por computadora).

Número de alumnos por computadora 2000-2004

CATEGORÍA	2000	2001	2002	2003	2004
Nivel Primaria	43	43	39	37	33
Nivel Secundaria	36	32	31	28	25

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /MED

Con relación al porcentaje de locales escolares de gestión pública que cuentan con servicios básicos, en el año 2005, el porcentaje de locales escolares que contaron con servicios básicos en promedio no alcanzaron el 50%; lo cual impidió a que los estudiantes no tengan las condiciones adecuadas para su permanencia en sus respectivas instituciones educativas. Así, sólo el 26,8% de los locales escolares tuvieron instalaciones de desagüe, el 38,7% tuvieron luz eléctrica y el 48,0% tuvieron agua potable. Sólo el 21,5% de los locales escolares contó con los tres servicios.

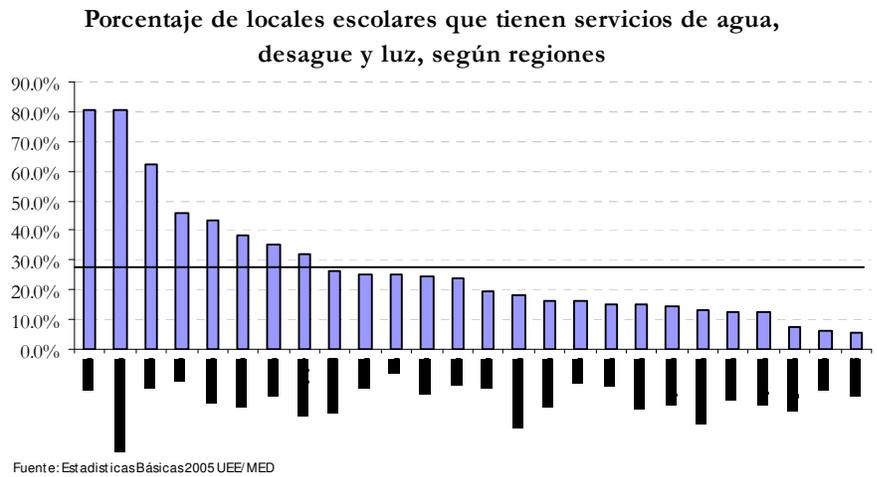
Porcentaje de locales escolares de gestión pública que cuentan con servicios básicos año 2005

Cobertura	Energía Eléctrica	Instalación de Agua Potable	Instalación de Desagüe	Los tres servicios
Perú	38,7	48,0	26,8	21,5

FUENTE: Estadística Básica 2005 /UEE-MED

En el siguiente gráfico, se observa que las instituciones educativas que cuentan con mayores servicios básicos en el año 2005 están en las regiones de Callao, Lima Metropolitana y Tacna.

³⁶ Número promedio de alumnos por computadora en aquellos centros educativos que disponen de al menos una computadora.



III. ORIENTACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS EN EDUCACIÓN EN EL PERÍODO 2001-2005

3.1. Reseña de las Políticas en Educación

Las políticas en educación definidas en el periodo 2001-2005 formaron parte de los siguientes documentos:

Nivel nacional: La Carta de Política Social 2001-2006 y el Acuerdo Nacional

Nivel intersectorial: El Plan Nacional para la superación de la pobreza 2004-2006

Nivel Sector Educación: Lineamientos de Política Educativa 2001-2006; Lineamientos del Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004 y; Lineamientos Específicos de Política Educativa - abril 2004 a diciembre 2006.

A continuación se presenta una breve reseña de cada una de las políticas en educación que fueron parte de dichos documentos:

3.1.1. Políticas Nacionales (o Generales)

Carta de Política Social 2001-2006³⁷ (03.12.2001)

La Carta fue elaborada sobre los principios básicos que orientan la acción del estado peruano en el campo social, y desarrollados en los Lineamientos Básicos de la Política Social, de acuerdo con el Programa General de Gobierno sustentado por el Primer Ministro en agosto del 2001, y aprobada por el Congreso de la República. En la carta se señala que el eje de la política social es la lucha contra la pobreza, precisando tres grandes objetivos para ello: a) Crear trabajo digno y productivo para todos; b) Garantizar que todo peruano tenga acceso a la salud, la educación y la cultura y c) Crear un estado al servicio de las personas. Constituyendo los dos primeros el sustento de los lineamientos que guían a las políticas sociales mientras que el tercero orienta las estrategias para estas mismas políticas.

Las orientaciones de Política Social enmarcados bajo estos tres grandes objetivos fueron³⁸:

- i. Promoción de oportunidades y capacidades económicas para las personas y familias en situación de pobreza, preservando los derechos laborales en el marco de los convenios suscritos con la Oficina Internacional de Trabajo (OIT).
- ii. Desarrollo de capacidades humanas que sustenten el desarrollo social sostenido.
 - En la Carta se estableció que los servicios de salud, saneamiento y educación básica se pondrán efectivamente al alcance de todos los peruanos, salvándose las barreras de género, económicas, geográficas, culturales e interculturales que lo impiden, convirtiendo su acceso en un derecho universal.
 - Otro aspecto que se señala y es fundamental para el desarrollo de capacidades humanas es el fomento y promoción de valores éticos, comprometidos con nuestras raíces y con nuestra realidad.
- iii. Establecimiento de una red de seguridad social, que opere ante shocks macrosociales (crisis económica, conflictos bélicos), regionales (desastres naturales), familiares y personales (muerte, invalidez).

Las prioridades establecidas en la Carta se concentran, dada la presente orientación de política social, y las restricciones y disponibilidad de recursos fiscales existentes en el corto plazo, en la

³⁷ La Carta se elaboró con la participación del CIAS, MEF, sectores sociales y Misión BM. Publicada en El Peruano en diciembre del 2001.

³⁸ En el presente documento, sólo se analiza con más detalle la segunda política, por tener mayor vinculación con el tema educativo.

población de niños menores de cinco años, en las madres gestantes y lactantes, en las mujeres en edad fértil, en los niños en edad escolar; en la población en áreas caracterizadas como de extrema pobreza.

Asimismo, en la Carta se establece que atendiendo al ciclo de vida, es prioritario en primer lugar garantizar una adecuada nutrición en los primeros años de vida; sólo así los niños y niñas podrán ingresar a la escuela en condiciones de realizar aprendizajes efectivos. Una educación de calidad, que prepare para el trabajo y para la vida, resulta entonces decisiva. Posteriormente, oportunidades de empleo, capacidades para insertarse en el mercado de trabajo y obtener un ingreso suficiente, son la clave para salir del círculo de la pobreza. En este trayecto, formarse y actuar como ciudadanos y ciudadanas comprometidos con la mejora de su entorno, garantizan la superación de la exclusión y la afirmación de una sociedad democrática.

En educación las prioridades y medidas, consideradas en la Carta, fueron:

1. Lograr una educación básica de calidad para todos.
 - a. Abordar firmemente el problema del analfabetismo, reduciendo la tasa global a 3%.
 - b. Ampliar la cobertura de la educación pre-escolar, de 3 a 5 años, al 80%.
 - c. Ampliar la cobertura de la educación secundaria en zonas rurales.
 - d. Mejorar la calidad de educación básica, particularmente en zonas rurales.
 - e. Mejorar y mantener la infraestructura que a su vez esté acompañada del mobiliario adecuado y que permita el fácil uso de las nuevas tecnologías.
 - f. Reestructurar la educación técnica y superior, haciendo que se vinculen más estrechamente con el mundo del trabajo.
 - g. Definir y alcanzar los estándares de educación que sean necesarios para enfrentar el mundo contemporáneo.
2. Fortalecer la escuela pública, asegurándole autonomía, democracia y calidad de aprendizajes.
 - h. Promover la autonomía escolar, la participación local y regional asegurado los recursos y capacidades necesarias en el centro escolar y la comunidad.
 - i. Mejorar sustancialmente el gasto en educación hasta alcanzar el 30% del gasto del presupuesto público elevando la porción del gasto en inversión.
 - j. Convertir a los centros educativos en centros de aprendizaje para lo cual los dotaremos de los insumos indispensables como bibliotecas, materiales educativos, computadoras y conectividad a internet, videos, entre otros; y a los alumnos de textos, cuadernos y útiles de trabajo.
 - k. Asegurar la coordinación e integración con los programas sociales de Salud y PROMUDEH principalmente para la población de 0 a 4 años.
3. Mejorar drásticamente la calidad del desempeño y la condición profesional de los docentes.
 - l. Revalorar e incentivar a los docentes con la finalidad de lograr mejores desempeños en los alumnos.

Décimo Segunda Política de Estado del Acuerdo Nacional³⁹ (22.07.2002)

La política educativa que se definió en la Décimo Segunda Política de Estado del Acuerdo Nacional fue: “Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte”. Para lo cual, los integrantes del Acuerdo Nacional se comprometieron a: garantizar el acceso universal e irrestricto a una educación integral, pública, gratuita y de calidad que promueva la equidad entre hombres y mujeres, afiance los valores democráticos y prepare ciudadanos y ciudadanas para su incorporación activa a la vida social y;

³⁹ El Acuerdo Nacional fue convocado por el Dr. Alejandro Toledo Manrique, Ex Presidente Constitucional de la República, el 28 de Julio del 2001. Posteriormente, el Acuerdo Nacional (2002 – 2021) mediante D.S. N° 105-2002-PCM institucionalizó al Foro del Acuerdo Nacional como instancia de promoción del cumplimiento y seguimiento del Acuerdo Nacional (Políticas de Estado) suscritas el 22 de julio de 2002.

reconocer la autonomía en la gestión de cada escuela, en el marco de un modelo educativo nacional y descentralizado, inclusivo y de salidas múltiples. Asimismo, se estableció que la educación peruana pondrá énfasis en valores éticos, sociales y culturales, en el desarrollo de una conciencia ecológica y en la incorporación de las personas con discapacidad.

Con tal propósito, en el Acuerdo Nacional se establece que el Estado:

- a. Garantizará el acceso universal a una educación inicial.
- b. Eliminará las brechas de calidad entre la educación pública y la privada así como entre la educación rural y la urbana.
- c. Promoverá el fortalecimiento y la revaloración de la carrera magisterial.
- d. Afianzará la educación básica de calidad, relevante y adecuada para niños, niñas, púberes y adolescentes, respetando la libertad de opinión y credo.
- e. Profundizará la educación científica y ampliará el uso de nuevas tecnologías.
- f. Mejorará la calidad de la educación superior pública, universitaria y no universitaria, así como una educación técnica adecuada a nuestra realidad.
- g. Creará los mecanismos de certificación y calificación que aumenten las exigencias para la institucionalización de la educación pública o privada y que garanticen el derecho de los estudiantes.
- h. Erradicará todas las formas de analfabetismo.
- i. Garantizará recursos para la reforma educativa otorgando un incremento mínimo anual en el presupuesto del sector educación equivalente al 0.25 % del PBI, hasta que éste alcance un monto global equivalente a 6% del PBI.
- j. Restablecerá la educación física y artística en las escuelas y promoverá el deporte desde la niñez.
- k. Fomentará una cultura de evaluación y vigilancia social de la educación, con participación de la comunidad.
- l. Promoverá la educación de jóvenes y adultos y la educación laboral en función de las necesidades del país.
- m. Fomentará una cultura de prevención de la drogadicción, pandillaje y violencia juvenil en las escuelas.
- n. Fomentará y afianzará la educación bilingüe en un contexto intercultural.

3.1.2. Política Intersectorial

Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006⁴⁰ (08.09.2004)

Según se indica en el Plan, el Plan tiene su sustento en la responsabilidad del Gobierno de dar cumplimiento a los compromisos del Acuerdo Nacional, a las Metas de los Objetivos del Milenio y a la Política General del Gobierno (Carta de Política Social).

En el Plan se estableció tres ejes orientadores que deben articular el que hacer del gobierno en el tema de superación de la pobreza para los próximos años⁴¹: (1) el desarrollo de las capacidades humanas y el respeto de los derechos básicos, (2) la promoción de oportunidades y capacidades económicas y (3) el establecimiento de un red de protección social.

El eje vinculado al tema educativo es el primer eje y tiene como objetivo el de asegurar el capital humano y social de los grupos sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad social, como son los que caracterizan tanto a la población en pobreza y aquellos otros que caracterizan a la población en pobreza extrema, con el fin de evitar la pérdida del potencial humano. Es decir lo que considera el Plan es brindar y garantizar un piso mínimo de servicios de salud, alimentación, nutrición, educación con equidad y calidad, vivienda básica y acceso al

⁴⁰ Aprobado con Decreto Supremo N° 064-2004-PCM, de fecha 8 de setiembre de 2004.

⁴¹ Estos ejes, coinciden con los objetivos de la Carta de Política Social 2001-2006.

agua priorizando el desarrollo del capital humano y preservando a la población en situación de pobreza extrema y pobreza de cualquier pérdida del mismo, preservando la integridad en los servicios de atención.

En el primer eje también se contempla la promoción de la ciudadanía, transparencia de la gestión pública y vigilancia ciudadana responsable para efectivizar una real participación de todos los estamentos de nuestra sociedad y de las poblaciones en pobreza y pobreza extrema que aún no pueden hacer sentir su voz en el ámbito que se toman las decisiones políticas.

Respecto a las prioridades estratégicas para el período 2004-2006 de Plan Nacional para la Superación de la Pobreza en cada eje y objetivo estratégico son los siguientes:

Eje 1: Prioridad: Reducir las pérdidas de capacidades humanas de todos los niños y niñas de cualquier daño que afecte su desarrollo y potencial, con un enfoque de prioridades por ciclo de vida, con especial énfasis en el grupo de madres y niños menores de 24 meses.

Eje 2: Prioridad: Mantenimiento preventivo y generación de infraestructura y desarrollo de iniciativas sociales productivas.

Eje 3: Prioridad: Protección a los grupos más vulnerables a los múltiples riesgos de orígenes naturales o producidos por el hombre, especialmente los niños menores de tres años, mujeres embarazadas y puérperas.

El tema educativo está vinculado al Eje 1, con el área de intervención: Educación Básica y tiene el siguiente lineamiento:

Lineamiento: “Elevar la calidad del servicio pedagógico y reducir las desigualdades de acceso al servicio educativo y rendimiento estudiantil”.

Medidas:

- Elevar la calidad de la enseñanza y aprendizaje en Educación Básica, especialmente en Primaria con énfasis en la formación de valores, así como en las áreas de Comunicación Integral y Lógico Matemática.
- Validar modelos de atención que permitan la ampliación de cobertura en los niveles Inicial y Secundaria y una mayor pertinencia de la educación básica en el ámbito rural.
- Iniciar el despliegue de la carrera magisterial y de un sistema de formación continua de docentes.
- Validar estrategias de modernización, democratización y descentralización de la gestión educativa.

3.1.3. Políticas en el Sector Educación

Lineamientos de Política Educativa 2001-2006⁴² (13.01.2002)

En el documento “Lineamientos de Política Educativa 2001-2006” se indica que el Ministerio de Educación, sobre la base de los planteamientos del Plan de Gobierno de Educación de Perú Posible, los resultados de la Consulta Nacional sobre Educación, las recomendaciones del Gobierno de Transición para el sector y los acuerdos de UNESCO para la comunidad internacional (Foro Mundial de Educación de Dakar, abril de 2000), propuso cuatro objetivos estratégicos:

1. Formar niños y jóvenes como ciudadanos capaces de construir la democracia, el bienestar y el desarrollo nacional, armonizando este proyecto colectivo con su propio proyecto personal de vida.

⁴² Documento Publicado en Suplemento Contratado, domingo 13 de enero del 2002. Editado por el Ministerio de Educación/Oficina de Prensa y Comunicaciones.

2. Lograr una educación básica de calidad accesible a los niños y jóvenes y adultos de menores recursos.
3. Mejorar drásticamente la calidad del desempeño y la condición profesional de los docentes.
4. Fortalecer la escuela pública, asegurándole autonomía, democracia y calidad de aprendizajes.

En el documento también se señala que el objetivo último es que Perú llegue a poseer una política de estado en educación, que permita desarrollar esfuerzos de mediano y largo plazo sin las vicisitudes y cambios bruscos que han truncado todos los proyectos de reforma de educación hasta ahora. Asimismo, se indica que el Consejo Nacional de Educación será, en suma, un instrumento para convertir políticas de coyuntura en políticas de estado a través de un consenso y una concertación reales y efectivas entre actores sociales y políticos.

Para esto, se consideró que se debe: (a) Lograr un nuevo pacto social y político sobre el sentido y fines de la educación nacional y (b) Convocar a la ciudadanía a participar en el diseño y evaluación de las políticas educativas.

Las principales medidas para el período 2001-2006 que se establecieron en el documento son:

- Duplicar la inversión de recursos del Estado en el Sector Educación.
- Ampliar, fortalecer y mejorar la calidad de la educación inicial.
- Fortalecer la educación rural y expandir la educación bilingüe intercultural.
- Reformar la educación secundaria. Articular pedagógica y curricularmente la educación secundaria con la educación inicial y primaria.
- Desarrollar el Proyecto Huascarán.
- Reformular la educación de adultos y los programas de alfabetización.
- Cumplir las metas de reconstrucción en la zona sur del país afectada por el desastre.
- Potenciar la educación técnica.
- Desarrollar un programa de democratización y moralización de la gestión del sistema educativo.
- Mejorar drásticamente la calidad del desempeño y la condición profesional de los docentes.
- Avanzar en el acuerdo social y político por la educación. Constituir y poner en funcionamiento el Consejo Nacional de Educación como una instancia para lograr consensos sobre políticas educativas en el mediano y largo plazo.

Lineamientos del Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004⁴³ (12.12.2003)

La Presidenta del Consejo de Ministros, en su exposición ante el Congreso de la República el 18 de julio de 2003, y el Señor Presidente de la República, en su Informe y Mensaje a la Nación con ocasión de Fiestas Patrias, declararon la educación nacional en emergencia. En ese sentido, mediante la Resolución Ministerial N° 0853-2003-ED (12.08.2003), el Ministerio de Educación estableció un conjunto de disposiciones para la aplicación gradual y progresiva de la Ley General de Educación N°28044, vigente desde el 30 de julio del 2003, y de las medidas

⁴³ Aprobado con DS N° 029-2003-ED, el 12 de diciembre de 2003. Estos Lineamientos se dieron a fin de que el Ministerio de Educación reajuste sus propuestas, con sujeción a los recursos ya aprobados en el Presupuesto Público 2004, y a las estimaciones oficiales que se realicen de la mayor recaudación de la Reforma Tributaria y de los recursos que le serán asignados al sector.

de emergencia educativa ya dictadas, así como para atender la emergencia educativa durante el año 2003 y activar la formulación del “Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004”.

Con Decreto Supremo N° 021-2003-ED (20.08.2003), se declaró en emergencia el sistema educativo nacional durante el bienio 2003-2004, facultándose al Ministerio de Educación para que adopte, tanto las medidas inmediatas que resulten necesarias, así como para la elaboración de un “Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004”. En tal sentido, el Viceministerio de Gestión Pedagógica del Ministerio de Educación emitió la Directiva N° 063-2003-VMGP (21.08.2003) para señalar orientaciones y actividades para atender la Emergencia Educativa en el año 2003, el mismo que tuvo como objetivos:

- Priorización de los procesos de aprendizaje-enseñanza, relacionados con la comprensión lectora y el pensamiento lógico-matemático.
- Promoción de comportamientos de vida organizada en función de valores, y una cultura de derechos, en cada aula y centro o programa educativo.
- Reorientación de los programas de capacitación docente para el mejoramiento del aprendizaje de la matemática y de la lectura, así como de las estrategias que movilicen vivencias y prácticas en las que se desarrollen valores.
- Contribución a la creación de las condiciones indispensables para promover una cultura de productividad y calidad en los centros y programas educativos y en los organismos y órganos del Ministerio de Educación.
- Desarrollo de acciones inmediatas que permitan que los alumnos, padres de familia y la sociedad civil ejerciten su derecho a una educación de calidad.

Con relación a la emergencia educativa 2004, por encargo del Despacho Presidencial y el Decreto Supremo N° 021-2003-ED, el Ministerio de Educación emprendió la elaboración del “Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004”, cuyo financiamiento debió asegurarse mediante el Presupuesto Público 2004, y con los mayores recursos que se asigne al sector educación, provenientes de la reforma tributaria.

Es en este marco que se aprobó los “Lineamientos del Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004”, el mismo que tuvo como objetivos prioritarios de política educativa a mediano plazo⁴⁴:

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

En el Artículo 2° de la norma que aprobó el Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004⁴⁵, también se aprobaron los ejes del Programa:

Eje 1: Calidad y cultura de éxito educativo.

Eje 2: Equidad y Educación Inclusiva.

Eje 3: Profesionalización y Desarrollo de la Función Magisterial e Implementación de la Carrera Magisterial.

Eje 4: Transparencia y Modernización de la Gestión Educativa.

Eje 5: Inversión y Financiamiento del Desarrollo Educativo.

⁴⁴ Estos objetivos prioritarios de política educativa coinciden con los objetivos a lograr en educación en el mediano y largo plazo mencionados por la Presidenta del Consejo de Ministros, Beatriz Merino Lucero, en la exposición realizada ante el Congreso de la República el 18 de julio del 2003.

⁴⁵ Los programas, proyectos y actividades estratégicas para cada Eje, están incluidos en la citada norma
Oficina de Planificación y Medición de la Calidad Educativa
Unidad de Programación

Complementariamente, en el inciso (g) del Artículo 6° de las Leyes de Presupuesto para el Sector Público de los años fiscales 2005 y 2006, se establecieron que no puede ser objeto de anulaciones presupuestarias, los créditos presupuestarios asignados a los programas presupuestarios de educación inicial, primaria y secundaria.

De igual forma, en el inciso (g) del Artículo 6° de la Ley de Presupuesto para el Sector Público del año fiscal 2006, se estableció que no pueden ser objeto de anulaciones presupuestarias los créditos presupuestarios asignados a las actividades de Acompañamiento Pedagógico a Docentes en el Aula, Capacitación a Docentes y Atención a Infraestructura Escolar en Condiciones de Riesgo.

Lineamientos Específicos de Política Educativa –abril 2004 a diciembre 2006⁴⁶
(15.04.2004)

La Hoja de Ruta recoge los principales aportes de tres fuentes primordiales: la Nueva Ley General de Educación, el Acuerdo Nacional y las recomendaciones del Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación Nacional para orientar las acciones del Ministerio de Educación. En este contexto, el 14 de abril de 2004 se promulga el Decreto Supremo N° 006-2004-ED que dispone los siguientes Lineamientos Específicos de Política Educativa - abril 2004 a diciembre 2006⁴⁷:

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

Mediante Resolución Ministerial N° 0304-2005-ED del 12 de mayo de 2005, se aprobó los contenidos del documento técnico-normativo: “Lineamientos de Política 2004-2006”, aprobados por Decreto Supremo N° 006-2004-ED, que comprende nueve (09) numerales y forma parte de dicha RM. Las nueve políticas que se proponen como lineamientos de acción para el período 2004-2006 abarca el conjunto de ámbitos de responsabilidad del Ministerio de Educación, derivados de mandatos y consensos nacionales construidos en los últimos años. Este esfuerzo se vincula al Pacto Social de Compromisos Recíprocos suscrito en el

⁴⁶ Estos Lineamientos de Política, son considerados como políticas dentro del PESEM del Sector Educación 2004 – 2006. Asimismo, estas políticas recogen las políticas de la Hoja de Ruta 2004-2006 (27.04.2004) que son de responsabilidad del Ministerio de Educación y que fueron expuestos por el Ministro de Educación ante el Congreso de la República el 04 de marzo de 2004

⁴⁷ Estos Lineamientos de Política, son considerados como políticas dentro del PESEM del Sector Educación 2004 – 2006. Asimismo, estas políticas recogen las políticas de la Hoja de Ruta 2004-2006 (27.04.2004) que son de responsabilidad del Ministerio de Educación y que fueron expuestos por el gabinete en el Congreso de la República el 04 de marzo de 2004.

seno del Acuerdo Nacional, destacando los temas de aprendizajes fundamentales, magisterio, moralización y financiamiento. En estos campos se busca progresivamente logros con el aporte del Estado y la sociedad civil. En la presentación de dicho documento, el Ministro de Educación señaló que “Es el inicio de un cambio de mayor envergadura de la Educación Peruana que, contando con un marco normativo estable basado en la Ley General de Educación, desarrolle una gestión eficiente y descentralizada y garantice continuidad a las políticas educativas”.

Asimismo, en el documento se señala que los Lineamientos de Política del MED 2004-2006 responden al gran desafío de la Educación Peruana y no parten de cero. Se sustentan y recogen avances y consensos previos de envergadura. Destacan tres documentos centrales:

- (1) La nueva Ley General de Educación constituye un documento normativo para la reforma y reconversión del sistema y es expresión de importantes consensos nacionales contruidos en los últimos años.
- (2) El Acuerdo Nacional que en la décimo segunda Política del Estado ha cimentado un marco de compromisos para hacer realidad los cambios, y propone la meta de elevar de manera sostenida la inversión en educación.
- (3) El Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional, que es referente central para fortalecer nuestra frágil democracia y un sistema de valores que dé sustento a una ética pública.
- (4) A ellos se añaden otros consensos como el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación, El Plan Nacional de Educación para Todos, El Plan Nacional de la Infancia, el Plan de Igualdad de Oportunidades y los planes y programas impulsados al interior del sector en años anteriores que se ubican en una perspectiva de renovación y reforma.

Por otro lado, en el marco del primer lineamiento de política educativa 2004 - 2006, el Programa Nacional de Emergencia Educativa desarrolla cuatro líneas de acción, de acuerdo a las orientaciones pedagógicas y de gestión institucional aprobadas según Directiva N° 074-VMGI - 2004, del 23 de junio de 2004 y Directiva N° 017- VMGP-2004, del 30 de junio de 2004. Estas líneas de acción son:

- a. Plan de desarrollo de Comunicación Integral sobre la base de contenidos de formación en valores, asumiendo la comunicación como eje transversal y aprendizaje clave para el desarrollo de otros saberes.
- b. Política compensatoria de acción positiva dirigida a proporcionar recursos comprendidos por materiales educativos, asesoría en gestión, capacitación, atención en salud e infraestructura, así como en políticas de universalización y educación inclusiva para personas con discapacidad. Ello implica establecer una coordinación intersectorial y acciones conjuntas con los gobiernos locales, sociedad civil, Mesas de Concertación de lucha contra la pobreza, bibliotecas municipales, iniciativas exitosas de animación cultural y promoción de lectura, entre otras.
- c. Plan de fortalecimiento de Instituciones Educativas Emblemáticas, seleccionadas y abiertas a la comunidad, orientado a elevar la calidad de la gestión y asegurar las horas efectivas de aprendizaje, con uso productivo y sostenible de recursos y espacios físicos.
- d. Campaña de movilización de la comunidad educativa y la ciudadanía que trascienda la escuela y movilice a la ciudadanía local mediante distintas iniciativas sustentadas en la diversidad creativa y la amplia participación.

3.2. Orientaciones de las Políticas en Educación

3.2.1. La educación en el crecimiento económico y el desarrollo social

La educación es el eje que articula el crecimiento económico y el desarrollo social. Proporciona los conocimientos y destrezas que permiten aumentar la productividad del trabajo y enfrentar los desafíos de la competitividad. Según se señala en una publicación efectuada por la División de Desarrollo Social de la CEPAL⁴⁸, éstos son algunos de los consensos expresados en la preocupación creciente de los gobiernos de la región por aumentar la cobertura y calidad de la educación. El problema subsistente es cómo conciliar la eficiencia con la equidad en el logro de dichos objetivos.

En ese sentido, el análisis de la eficiencia constituye una preocupación fundamental en el proceso de asignación de recursos. En el campo educativo se traduce en minimizar el costo de los insumos requeridos para maximizar la cobertura. Ésta es una condición necesaria para alcanzar los fines perseguidos. La condición suficiente consiste en aumentar, paralelamente, la calidad de la educación, que está desigualmente distribuida como resultado de la estructura social vigente.

Esto lleva necesariamente al problema de equidad, que se tiende a asumir como contrapuesta a la eficiencia. Esta pugna y sacrificio implícito de la “eficiencia social” en aras de una mayor justicia distributiva parece ignorar de manera sistemática las altas tasas de rentabilidad social de la educación (sobre todo la básica), y lleva a colocar un énfasis excesivo en los costos directos y presentes, que diluyen los beneficios que se producirán en el futuro. La inversión social, en general, y la educación en particular, rinden frutos en el mediano y largo plazo. No resulta obvio que sea poco eficiente desde la óptica social invertir en este campo en función de criterios de equidad.

En tal sentido, la definición de paquetes de insumos educativos óptimos que respondan a las características regionales y locales son importantes para mejorar los niveles de eficiencia. Esto debido a que dada la heterogeneidad inherente a la realidad social en que se implementan los paquetes, es imposible definir un paquete de insumos educativos óptimos que puedan ser aplicados en forma universal. Se requiere que los insumos y actividades que permiten su utilización estén adaptados a las características de la localidad donde va ser aplicado cada paquete educativo. Esto exige diseñar políticas que permitan ejecutar proyectos en el nivel local tomando en cuenta⁴⁹:

- i) La vulnerabilidad educativa de la comunidad destinataria
- ii) La jerarquía de la determinación de los factores que inciden sobre las variables de impacto
- iii) La capacidad municipal local para manejar el proyecto educativo
- iv) La capacidad que tienen las escuelas para internalizar los paquetes flexibles y
- v) El potencial subyacente en la participación comunitaria.

A continuación, se presentan un esquema de los factores que inciden sobre las variables de impacto:

Factores y variables que inciden en el aprendizaje escolar

Factor	Variables / Indicadores
ESTUDIANTE/ FAMILIA	Estatus socio-económico Ocupación, ingreso y educación padres Recursos del hogar (libros, computadora, instrumentos de apoyo al aprendizaje)

⁴⁸ Cohen, E. “¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos”. Serie Políticas Sociales 42 - CEPAL. Santiago de Chile, 2000.

⁴⁹ Estos aspectos han sido tomados de: Cohen, E.; “Educación, eficiencia y equidad: una difícil convivencia”. En Serie Políticas Sociales 42 – CEPAL. Santiago de Chile, 2000.

	Entorno (atmósfera) del hogar (elementos micro-culturales)
	Educación preescolar: acceso, calidad
	Comunidad
	Capital social de la comunidad
	Entorno de vecindario
	Relaciones comunidad / escuela
	Buena comunicación entre escuela y padres
	Involucramiento de los padres en decisiones escolares
	Conocimiento previo de alumnos al tomar una materia
	Manejo conocimiento en dominios disciplinarios
	Manejo conocimiento estratégico para adquisición contenidos
	Interés
	Motivación
	Aptitud
	Inteligencia medida por test de aptitudes
	Inteligencia "cristalizada" y "fluida"
ESCUELA/ INSTITUCIONAL	Cooperación
	Frecuencia y calidad reuniones formales e informales equipo docente
	Frecuencia y calidad contactos informales entre docentes
	Medida docentes concuerdan sobre políticas escuela y cooperación es meta
	Clima escolar
	Reglas y procedimientos claramente articulados y aplicados
	Atmósfera de orden; normas implícitas de convivencia reconocidas y aplicadas
	Interacciones positivas entre docentes y alumnos
	Monitoreo
	Énfasis en uso resultados evaluaciones para medir avance alumnos
	Decisiones sobre enseñanza basadas en juicio sobre aprendizaje alumnos
	Comparación resultados de evaluaciones externas con resultados en sala clases
	Oportunidades de aprender
	Escuela posee un currículo bien articulado
	Evalúa alumnos sobre base contenidos curriculares
	Monitorea a docentes para ver medida en que cubren currículum
	Tiempo
	Tiempo asignado a enseñanza y tiempo dedicado a enseñanza
	Tiempo atención dedicado por alumno a contenido enseñado
	Tiempo de aprendizaje efectivo en que alumno está dedicado a la tarea
	Involucramiento parental
	Buena comunicación escrita entre escuela y padres
	Involucramiento parental en decisiones de política escolar y currículum
	Presión de logro
	Foco en dominio de contenidos básicos
	Expectativas altas para todos los alumnos
	Uso de registros sobre progreso alumnos
	Liderazgo
	Roles directivos bien definidos
	Líder escuela provee información y facilita las decisiones de grupo
	Gestión
	Nivel de autonomía de la escuela
	Eficacia y eficiencia (resultados)
ESCUELA/ PROFESORES	Características
	Nivel socio-económico
	Nivel educacional
	Nivel de ingreso
	Planificación
	Fija metas de aprendizaje y las monitorea
	Introduce conocimiento nuevo

Fomenta ejercicio, revisión y aplicación de conocimientos
 Evalúa y usa evaluaciones para desarrollo estrategias aprendizaje

Manejo sala de clases

Uso de espacio y tiempo; distribución materiales
 Trabajo en equipo
 Disciplina

Tomado de: Brunner, J. Y Elacqua, G., "Informe Capital Humano en Chile". Universidad Adolfo Ibáñez. 2003.

3.2.2. Orientaciones de las políticas en educación

Las políticas en educación durante el período 2001-2005 estuvieron orientados a los siguientes temas prioritarios⁵⁰:(i) Calidad; (ii) Equidad; (iii) Gestión (eficiencia); (iv) Docente; (v) Infraestructura, Equipamiento y Material Educativo.

La Décima Segunda Política de Estado del Acuerdo Nacional, principalmente se orienta al tema de equidad debido a que tiene como propósito el acceso universal de la educación pública gratuita. Complementariamente, sobre todo en sus prioridades, incorpora temas de calidad, gestión y docentes. En el caso de la Carta de Política Social 2001-2006, la política tiene como propósito el desarrollo de capacidades humanas que sustenten el desarrollo social sostenible y se orienta a los cinco temas prioritarios definidos.

La política definida en el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006, al igual que la Carta de Política Social, está referida al desarrollo de capacidades humanas y respecto de los derechos fundamentales de las personas y, se orienta a los temas prioritarios de calidad, equidad, gestión y docentes.

Listado de Políticas en Educación durante el 2001-2005

Políticas	Temas prioritarios	Referencia
Políticas Nacionales		
Desarrollo de capacidades humanas que sustente el desarrollo social sostenible	calidad, equidad, gestión, docentes e, infraestructura	2º Lineamiento de Política Social de la Carta de Política Social 2001-2006 (03.12.2001)
Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte	calidad, equidad, gestión y, docentes	Décimo Segunda Política de Estado-Acuerdo Nacional (22.07.2002)
Política Intersectorial		
Desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales de las personas	Calidad, equidad, gestión y docentes	1º Eje del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006 (08.09.2004)
Políticas del Sector Educación		
Formar niños y jóvenes como ciudadanos capaces de construir la democracia, el bienestar y el desarrollo nacional, armonizando este proyecto colectivo con su propio proyecto personal de vida	calidad	Lineamientos de Política Educativa 2001-2006 (13.01.2002)
Lograr una educación básica de calidad accesible a los niños, jóvenes y adultos de menores recursos	equidad	Lineamientos de Política Educativa 2001-2006 (13.01.2002)
Fortalecer la escuela pública, asegurándole autonomía, democracia y calidad de aprendizajes	gestión	Lineamientos de Política Educativa 2001-2006 (13.01.2002)
Mejorar drásticamente la calidad de desempeño y la condición profesional de los docentes	docente	Lineamientos de Política Educativa 2001-2006 (13.01.2002)
Frenar el deterioro en la calidad de la educación y revertirlo	Calidad	Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004 (12.12.2003)
Dar prioridad a la educación básica, por su alta tasa de retorno	Equidad	Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004 (12.12.2003)
Desarrollar la carrera magisterial poniendo énfasis en la	Docente	Programa Nacional de Emergencia

⁵⁰ Los tres primeros están asociados a los grandes objetivos en educación (y que también constituyeron objetivos de las reformas educativas implementadas en América Latina), esto es, calidad, equidad y eficiencia en la educación. Los dos últimos, son temas que mayormente han estado presentes en investigaciones y/o estudios educativos y que a su vez, son importantes para explicar el rendimiento educativo.

formación inicial y continua del magisterio nacional		Educativa 2004 (12.12.2003)
Reparar, construir y mantener las aulas escolares y sus equipos y servicios	infraestructura	Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004 (12.12.2003)
Emprender un Programa Focalizado de Emergencia Educativa, para revertir el fracaso escolar	Calidad	Lineamientos Específicos de Política Educativa –abril 2004 a diciembre 2006 (14.04.2004)
Diseñar una Política Pedagógica Nacional, estimulando el desarrollo de competencias y capacidades en función del desarrollo humano	Calidad	Lineamientos Específicos de Política Educativa –abril 2004 a diciembre 2006 (14.04.2004)
Establecer un nuevo pacto social de compromisos recíprocos con el magisterio, buscando mejorar la formación, desempeño y condiciones del trabajo docente	Docente	Lineamientos Específicos de Política Educativa –abril 2004 a diciembre 2006 (14.04.2004)
Viabilizar la aplicación de la Ley General de Educación, ejecutando una reestructuración del sector	gestión	Lineamientos Específicos de Política Educativa –abril 2004 a diciembre 2006 (14.04.2004)
Promover la autonomía de las IIEE y la participación social en el marco de la descentralización educativa	Gestión	Lineamientos Específicos de Política Educativa –abril 2004 a diciembre 2006 (14.04.2004)
Instalar una lógica de transparencia y abierta comunicación permanente con la ciudadanía, afianzando la moralización y eficiencia de la gestión	Gestión	Lineamientos Específicos de Política Educativa –abril 2004 a diciembre 2006 (14.04.2004)
Trazar líneas de continuidad entre el Plan de Acción del MED y la construcción del Proyecto Educativo Nacional, mirando a largo plazo, en base a una concertación nacional	Gestión	Lineamientos Específicos de Política Educativa –abril 2004 a diciembre 2006 (14.04.2004)
Asegurar los requerimientos económicos destinados a la educación como prioridad nacional	Gestión	Lineamientos Específicos de Política Educativa –abril 2004 a diciembre 2006 (14.04.2004)

3.2.3. Coordinación y Coherencia de las políticas en educación⁵¹

Calidad

Durante el período 2001-2005, todas las políticas en educación analizadas, se orientaron al tema de calidad; sin embargo no existieron coincidencias en el establecimiento de sus prioridades y/o temas prioritarios para resolver el problema de la calidad educativa; evidenciando que dichas políticas tuvieron diferentes formas de ver el tema de calidad, así como las variables que la subyacen, por lo que hubo poca coherencia. Este hecho, nos lleva a plantear de que el nivel de coordinación y articulación (conceptual e institucional) para la definición de las políticas en torno al tema de calidad educativa habría sido muy limitado, tanto a nivel de su articulación a las políticas nacionales, como dentro del mismo sector educación. A continuación se indican los temas en los cuales las políticas tuvieron mayores coincidencias:

- Mejorar la calidad de la educación básica para todos
- Mejorar la calidad de la educación superior pública (universitaria y no universitaria), así como una educación técnica adecuada a nuestra realidad
- Crear mecanismos de certificación y calificación de la calidad educativa

Los temas que tuvieron menores coincidencias fueron:

- Evaluar permanentemente los procesos pedagógicos y los resultados
- Diseñar una política pedagógica nacional

Los temas que estuvieron presentes en las políticas educativas pero que no tuvieron coincidencias fueron:

- Definir y alcanzar estándares de educación
- Restablecer la educación física y artística en las escuelas

⁵¹ Esta sección se desarrolla, en base a la **Tabla 4:** “Coincidencia de las Políticas Educativas en el período 2001-2005”, que es presentado en los anexos del presente documento.

- Fomentar una cultura de prevención de la drogadicción, pandillaje y violencia juvenil en las escuelas
- Enfatizar los aspectos sociales y emocionales de los estudiantes como base del desarrollo personal y ciudadano
- Poner al alcance de los maestros y todas las IIEE una propuesta pedagógica de comunicación integral, razonamiento lógico-matemático y valores
- Impulsar una campaña de movilización social por la lectura y los aprendizajes fundamentales

En los temas que no existieron coincidencias, se puede notar que a pesar de que el tema de definición de estándares educativos es importante para la calidad educativa, no estuvo presente en las políticas del sector educación, sólo se mencionó en la “Carta de Política Social 2001-2006”.

Equidad

Las políticas en educación del nivel nacional y multisectorial son las que presentan un mayor nivel de coincidencias en el tema de equidad; debido a que las políticas educativas del Sector Educación en el período 2001-2005 no tuvieron mucha orientación al tema de equidad. Esta situación contrasta con evidencias que muestran que la orientación de las políticas educativas en América Latina, tuvieron una orientación al tema de equidad, sobre todo en el tema de cobertura, por lo que tiene mayor volatilidad debido a estar asociado a periodos de gestión, ya sea de los presidentes y/o ministros que durante su permanencia o gestión tienen la intención de mostrar logros visibles, por ejemplo en el tema de la ampliación de cobertura educativa, a través de mayor infraestructura, programas no escolarizados, programas dirigidos al área rural, etc.

Los temas en los cuales se tuvo mayores coincidencias en las políticas fueron:

- Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación inicial, con énfasis en las zonas rurales
- Erradicar todas las formas de Analfabetismo
- Fomentar y afianzar la educación bilingüe e intercultural

Los temas que tuvieron menores coincidencias fueron:

- Ampliar la cobertura de la educación secundaria en zonas rurales
- Fomentar la equidad en el acceso a oportunidades educativas (brechas de educación pública y privada, educación rural y urbana, etc.)

Los temas que estuvieron presentes en las políticas educativas pero que no tuvieron coincidencias fueron:

- Priorizar el desarrollo de la educación rural, aumentando la calidad y la pertinencia de la oferta e incluyendo el uso de nuevas tecnologías de información
- Promover la educación de jóvenes y adultos y la educación laboral

Queda claro que el tema de la ampliación de cobertura en el nivel inicial y nivel secundario son temas prioritarios en el tema de equidad, al igual que la educación bilingüe e intercultural y la erradicación de todas las formas de analfabetismo. Respecto a las brechas de equidad, con una menor coincidencia sólo están las brechas de educación pública y privada y de educación rural y urbana, no se menciona a la brecha de género.

Gestión

La gestión del sistema educativo, constituye otro tema prioritario en la formulación de las políticas en educación. Los temas de mayor coincidencia en la definición de las políticas en educación en el período 2001-2005, fueron los siguientes:

- Fortalecer la escuela pública y su articulación en redes, asegurándole autonomía, democracia y calidad de aprendizajes
- Incrementar el presupuesto del sector educación en un mínimo anual de 0.25% del PBI
- Instalar una lógica de transparencia (rendición de cuentas), apertura y abierta comunicación permanente con la ciudadanía, afianzando la moralización y eficiencia de la gestión

Los temas que tuvieron menores coincidencias fueron:

- Trazar líneas de continuidad entre el plan de acción del MED y la construcción del Proyecto Educativo Nacional (PEN)
- Descentralizar, democratizar y moralizar la gestión educativa
- Constituir los Consejos Educativos Institucionales

Los temas que estuvieron presentes en las políticas educativas pero que no tuvieron coincidencias fueron:

- Validar estrategias de modernización, democratización y descentralización de la gestión educativa
- Canalizar recursos a las escuelas vía el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana-FONDEP
- Precisar mecanismos para mejorar la eficiencia del gasto en educación
- Revalorar la gestión pública, profesionalizando al personal, renovando los criterios de selección, promoción y rotación, así como de remuneración por tipo de función y grado de responsabilidad
- Reestructurar el Sector Educación para modernizarlo, moralizarlo y hacer más eficaz
- Instalar centros de atención a la comunidad educativa en Lima y cada sede regional, para resolver denuncias y promover la conciliación
- Instalar instancias y procedimientos de participación de la sociedad civil
- Fomentar una cultura de evaluación y vigilancia social de la educación, con participación de la comunidad

Al igual que en los temas de calidad y cobertura, el nivel de coincidencias de los temas es mínimo, tal como se señaló sólo existen coincidencias en tres temas: fortalecimiento de la escuela pública; incremento del presupuesto del sector educación y; transparencia, apertura y abierta comunicación permanente con la ciudadanía. Esto nos indica, que aún cuando el tema de gestión sea importante para mejorar la calidad educativa y la equidad, las prioridades y las medidas de las políticas en educación para mejorar el tema de gestión no fueron suficientes y no estuvieron articulados.

Docente

Al igual que el tema de calidad, todas las políticas en educación durante el año 2001-2005 estuvieron orientados al tema de los docentes, los temas de mayor coincidencia fueron los siguientes:

- Fortalecer y revalorar la carrera magisterial
- Mejorar la calidad del desempeño y la condición profesional de los docentes
- Iniciar el despliegue de un sistema de formación continua de docentes

A diferencia de los otros temas, en este caso, si habría existido coincidencias en las políticas en educación para abordar el tema de los docentes, tomando en cuenta que los temas de coincidencia estarían cubriendo gran parte de los aspectos vinculados a la condición y

desempeño de los docentes. Sólo el tema de establecimiento de un pacto social de compromisos con el magisterio nacional no ha tenido coincidencias en las políticas analizadas.

Infraestructura, Equipamiento y Material Educativo

Otro tema prioritario en las políticas en educación ha sido el tema de infraestructura, equipamiento y material educativo, donde el tema de mayor coincidencia fue el mejoramiento y mantenimiento de infraestructura de instituciones educativas acompañado de mobiliario adecuado.

3.3. Consistencia e implementación de las Políticas en Educación

3.3.1. Consistencia de las políticas en educación

Para analizar la consistencia de las políticas en educación se han identificado las prioridades y medidas (o acciones) para cada uno de las políticas⁵².

i) Políticas Nacionales

Acuerdo Nacional

Calidad

Las prioridades identificadas en el tema de calidad dentro de la Décimo Segunda Política de Estado del Acuerdo Nacional “Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte”, están referidos principalmente a:

- a. Mejora de la educación básica de calidad.
- b. Mejora de la calidad de la educación superior pública (universitaria y no universitaria).
- c. Creación de mecanismos de certificación y calificación.

Como puede notarse, las prioridades son muy agregadas, a excepción del punto (c). Este nivel de agregación, limita el establecimiento de medidas y/o acciones asociadas al logro del objetivo de política establecido. Esta limitación puede verse en las medidas identificadas para cada prioridad⁵³.

En la primera prioridad, se han identificado las siguientes medidas:

- a.1. Realización de una movilización nacional, a favor de aprendizajes de calidad, priorizando los valores, el razonamiento lógico-matemático y la comunicación integral.
- a.2. Realización de una campaña nacional por la educación, haciendo uso de la televisión y radio del Estado.

Como puede notarse, sólo estas dos medidas son insuficientes para la mejora de la educación básica de calidad. Lo que no sucedió lo mismo, en el caso de la segunda y tercera medida en las cuales, las medidas identificadas fueron consistentes con sus respectivas prioridades. Esto es, en la segunda prioridad, se ha identificado la medida referida a la implementación de un proceso de reforma de la educación superior que permita dotar a las universidades, escuelas superiores e institutos tecnológicos y

⁵² Estas prioridades y medidas son presentadas en la **Tabla 1:** “Consistencia de las Políticas Nacionales en Educación en el período 2001-2005”, **Tabla 2:** “Consistencia de las Políticas Intersectoriales en el período 2001-2005”, **Tabla 3.1:** “Consistencia de las Políticas Educativas en el período 2001-2005. Lineamientos de Políticas Educativa 2001-2006”, **Tabla 3.2:** “Consistencia de las Políticas Educativas en el período 2001-2005. Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004” y **Tabla 3.3:** “Consistencia de las Políticas Educativas en el período 2001-2005. Lineamientos Específicos de Política Educativa – abril 2004 a diciembre 2006”. Estas tablas son presentadas en el Anexo.

⁵³ Estas medidas, se han identificado en el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004-2006. Foro del Acuerdo Nacional (04.05.2004) y el Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo. Foro del Acuerdo Nacional (19.04.2004).

pedagógicos superiores de la mayor solvencia y pertinencia científica, cultural y social. En la tercera prioridad, se ha identificado la medida referida a la puesta en marcha el Sistema de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa para la educación básica y la educación superior, empezando por las instituciones de formación docente.

Equidad

Las prioridades identificadas en el tema de equidad, están referidos principalmente a:

- a. Acceso universal a una educación inicial
- b. Eliminación de las brechas de calidad entre la educación pública y la privada, así como entre la educación rural y la urbana
- c. Erradicación de todas las formas de analfabetismo
- d. Promoción de la educación de jóvenes y adultos y la educación laboral
- e. Fomento de la educación bilingüe en un contexto intercultural

Con respecto a las medidas, solamente se identificaron medidas para la prioridad (a) y (c), evidenciando que a pesar de haber establecido prioridades en el tema de equidad, no se definieron medidas para la implementación de dichas prioridades. En la prioridad (a) se han identificado medidas referidas a: la ampliación de la cobertura y mejora de la calidad de la educación inicial, con énfasis en las zonas rurales y; diseño y puesta en marcha de un plan de inversión y expansión de la atención educativa a la primera infancia. En la prioridad (c), la medida fue la promoción de la alfabetización, en especial de las mujeres.

Gestión

Las prioridades identificadas en el tema de gestión fueron:

- a. Incremento mínimo anual en el presupuesto del Sector Educación equivalente al 0,25% del PBI, hasta que este alcance un monto global equivalente a 6% del PBI.
- b. Fomento de una cultura de evaluación y vigilancia social de la educación, con participación de la comunidad.

Las medidas identificadas para la primera prioridad, están referidas a:

- a.1. Incremento del presupuesto de educación para el período mayo-diciembre del año 2004, años 2005 y 2006 (0,25% PBI cada año).
- a.2. Precisar mecanismos para mejorar la eficiencia del gasto en educación.

Las medidas de la segunda prioridad fueron:

- b.1. Diseño e implementación de manera concertada un plan anticorrupción en educación.
- b.2. Constitución de los Consejos Educativos Institucionales.

Docente

La prioridad identificada para el tema docente es el fortalecimiento y la revaloración de la carrera magisterial. Las medidas identificadas para dicha prioridad fueron: el diseño de una nueva carrera pública magisterial, mejora de los ingresos de los docentes, realización de acciones estratégicas para mejorar la calidad de la formación docente e impulso de una estrategia de desarrollo profesional.

Consistencia de la política en educación en el Acuerdo Nacional

Prioridades	Medidas ⁵⁴
Calidad	
. El Estado afianzará la educación básica de calidad, relevante y adecuada para niños, niñas, jóvenes y adolescentes, respetando la libertad de opinión y credo (Inciso d)	.1.Realizar una movilización nacional, dirigida a mejorar los aprendizajes de calidad, priorizando los valores, el razonamiento lógico-matemático y la comunicación integral, y tendiendo a la diversidad cultural y socio lingüística (*), (**) 157 “HR”)
	.2.Focalizar la atención del Estado en escuelas y redes de escuelas para cubrir, entre el 2004 y el 2006, el 100% de las escuelas pobres del país. (144.2 “HR”) (**)
	.3.Rehabilitar la infraestructura de centros educativos que se encuentran en situación precaria en las áreas rurales y urbanas marginales. (146 “HR”) (**)
. El Estado profundizará la educación científica y ampliará el uso de nuevas tecnologías (Inciso e)	.1.Apoyar sostenidamente el desarrollo de la ciencia y la tecnología, fortaleciendo los institutos y centros de investigación y las escuelas de postgrado de las universidades peruanas. (163.2 “HR”)(**)
. El Estado mejorará la calidad de la educación superior pública, universitaria y no universitaria, así como una educación técnica adecuada a nuestra realidad (Inciso f)	.1.Poner en marcha un proceso democrático de reforma de la educación superior (universitaria y no universitaria) (163.1 “HR”)(**)
. El Estado creará los mecanismos de certificación y calificación que aumenten las exigencias para la institucionalización de la educación pública o privada y que garanticen el derecho de los estudiantes (Inciso g)	.1.Poner en marcha el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa para la educación básica y la educación superior, empezando por las instituciones de formación docente. (160 “HR”)(**)
. El Estado restablecerá la educación física y artística en las escuelas y promoverá el deporte desde la niñez (Inciso j)	
. El Estado fomentará una cultura de prevención de la drogadicción, pandillaje y violencia juvenil en las escuelas (Inciso m)	
Equidad	
. El Estado garantizará el acceso universal a una educación inicial que asegure un desarrollo integral de la salud, nutrición y estimulación temprana adecuada a los niños y niñas de cero a cinco años (Inciso a)	.1.Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación inicial, con énfasis en las zonas rurales. (144.3 “HR”)(**)
	.2.Diseñar y poner en marcha un plan de inversión y expansión de la atención educativa a la primera infancia, potenciando y ordenando los servicios existentes en el sector 144.4 “HR”)(**)
. El Estado eliminará las brechas de calidad entre la educación pública y la privada así como entre la educación rural y la urbana, para fomentar la equidad en el acceso a oportunidades (Inciso b)	
. El Estado erradicará todas las formas de analfabetismo invirtiendo en el diseño de políticas que atiendan las realidades urbano marginal y rural (Inciso h)	.1.Promover la alfabetización de los adultos, en especial de las mujeres. (144.5 “HR”)(**)
.0.El Estado promoverá la educación de jóvenes y adultos y la educación laboral en función de las necesidades del país (Inciso l)	
.1.El Estado fomentará y afianzará la educación bilingüe en un contexto intercultural (Inciso n)	
Docente	
.2.El Estado promoverá el fortalecimiento y la valorización de la carrera magisterial (Inciso c)	.2.1.Diseñar una nueva carrera pública magisterial, que incorpore –como principales criterios- la calidad desempeño y la idoneidad profesional, además de la experiencia y formación (*).

⁵⁴ Las medidas con asterisco (*) corresponden al Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004-2006. Foro del Acuerdo Nacional (04.05.2004) y las medidas con doble asterisco (**) corresponden al Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo. Foro del Acuerdo Nacional (19.04.2004).

	2.2.Mejorar sustantivamente los ingresos docentes mediante aumentos generales anuales así como un sistema y fondo para incentivos que premie el esfuerzo y buen desempeño docente bajo criterios de evaluación y asignación concertados (*)
	2.3.Realizar acciones estratégicas para mejorar la calidad de la formación docente(*)
	2.4.Impulsar una estrategia de desarrollo profesional, lo que implica el incremento del piso mínimo salarial, la organización de su formación continua e incentivos adicionales. (145, 155 HR)**)
	2.5.Avanzar en el establecimiento del sistema único de planillas y plazas del magisterio. (155 “HR”) (**)
	2.6.Contratar oportunamente a los profesores (155 “HR”) (**)
Gestión	
3.El Estado garantizará recursos para la reforma educativa otorgando un incremento mínimo anual en el presupuesto del sector educación equivalente al 0.25% del PBI, hasta que éste lance un monto global equivalente a 6% del PBI (Inciso i)	3.1. Incrementar el presupuesto de educación para el período mayo-diciembre del año 2004 en 0,25% del PBI (*)
	3.2.Incrementar el presupuesto de educación para los años 2005 y 2006 en cumplimiento del Acuerdo Nacional (0,25% del PBI cada año)(*)
	3.3.Incluir en los presupuestos de cada año partidas específicas para financiar el pacto social de compromisos recíprocos, en particular la movilización por aprendizajes de calidad, aumentos generales e incentivos a los docentes (*)
	3.4.Intensificar los esfuerzos por racionalizar y hacer más eficiente el uso de todos los recursos considerando indicadores que permitan verificar una asignación que dé prioridad a las zonas de mayor exclusión (*)
	3.5.Canalizar recursos a las escuelas vía el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana – FONDEP. (147 HR)**)
	3.6.Precisar mecanismos para mejorar la eficiencia del gasto en educación (148 “HR”) (**)
4.El Estado fomentará una cultura de evaluación y vigilancia social de la educación, con participación de la comunidad (Inciso k)	14.1.Diseñar e implementar de manera concertada un plan anticorrupción en educación, con mecanismos claros de prevención y sanción oportuna en todos los niveles (*)
	4.2.Constituir los Consejos Educativos Institucionales con res encargos: la verificación de las horas efectivas de clase en la escuela, la entrega y uso del material educativo y la participación en la evaluación docente. (161 “HR”) (**)

Fuente: Acuerdo Nacional; Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004-2006 y; Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo

Carta de Política Social 2001-2006

Se han identificado tres prioridades vinculadas a la política definida en la Carta de Política Social 2001-2006, “desarrollo de capacidades humanas que sustente el desarrollo social sostenible”. Las prioridades están referidas: (i) al logro de una educación básica de calidad para todos; (ii) al fortalecimiento de la escuela pública y; (iii) a la mejora del desempeño y condición de los docentes. Como se puede notar, la primera prioridad es muy general, por lo que las medidas vinculadas a esta prioridad no son suficientes.

Entre las medidas vinculadas a la primera prioridad destacan la mejora de la calidad de la educación básica, reestructuración de la educación técnica y superior y, la definición de estándares de educación. Así como, la reducción del analfabetismo, ampliación de la cobertura de la educación pre-escolar y la educación secundaria en áreas rurales. Las medidas vinculadas a la segunda prioridad están referidas a la promoción de la autonomía escolar, asegurando los recursos y capacidades necesarias en el centro escolar y la comunidad; conversión de los centros educativos en centros de aprendizaje dotándoles de los insumos indispensables. La tercera prioridad tiene como medida la revaloración e incentivo de los docentes.

Consistencia de la política en educación en la Carta de Política Social 2001-2006

Prioridades	Medidas
Lograr una educación básica de calidad para todos	Calidad
	Mejorar la calidad de educación básica
	Reestructurar la educación técnica y superior
	Definir y alcanzar los estándares de educación
	Equidad
	Abordar firmemente el problema del analfabetismo, reduciendo la tasa global a 3%
	Ampliar la cobertura de la educación pre-escolar, de 3 a 5 años al 80%
	Ampliar la cobertura de la educación secundaria en zonas rurales
Fortalecer la escuela pública, asegurándole autonomía, democracia y calidad de aprendizajes	Infraestructura, equipamiento y material educativo
	Mejorar y mantener la infraestructura que a su vez esté acompañada del mobiliario adecuado y que permita el fácil uso de las nuevas tecnologías
	Gestión
	Promover la autonomía escolar, la participación local y regional asegurando los recursos y capacidades necesarias en el centro escolar y la comunidad
Mejorar drásticamente la calidad del desempeño y la condición profesional de los docentes	Mejorar sustancialmente el gasto en educación hasta alcanzar el 30% del gasto del presupuesto público elevando la porción del gasto en inversión
	Convertir a los centros educativos en centros de aprendizaje para lo cual los dotaremos de los insumos indispensables
	Asegurar la coordinación e integración con los programas sociales de salud y PROMUDEH principalmente para la población de 0 a 4 años
	Docente
	Valorar e incentivar a los docentes con la finalidad de lograr mejores desempeños en los alumnos

Fuente: Carta de Política Social 2001-2006

ii) Política Intersectorial

Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006

La política vinculada al tema educativo es: “Desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales de las personas: Para sustentar el desarrollo social sostenido, con el propósito de no perder el capital humano y social de grupos sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad social, como son los de extrema pobreza”. La prioridad vinculada a esta política es la mejora de la calidad del servicio pedagógico y reducir las desigualdades de acceso al servicio educativo y rendimiento estudiantil. Destacando entre sus principales medidas la mejora de la calidad de enseñanza y aprendizaje en educación básica, especialmente en primaria; la validación de modelos de atención que permita la ampliación de cobertura en los niveles inicial y secundaria y una mejor pertinencia de la educación básica en el área rural; implementación de la carrera magisterial y de un sistema de formación continua de docentes y; la validación de estrategias de modernización, democratización y descentralización de la gestión educativa.

Consistencia de la política en el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006

Prioridad ⁵⁵	Medidas
Eleva la calidad del servicio pedagógico y reducir las desigualdades de acceso al servicio educativo y rendimiento estudiantil (Educación Básica)	Calidad
	Eleva la calidad de la enseñanza y aprendizaje en Educación Básica, especialmente en Primaria con énfasis en la formación de valores, así como en las áreas de Comunicación Integral y Lógico Matemática
	Equidad
	Validar modelos de atención que permitan la ampliación de cobertura en los niveles Inicial y Secundaria y una mayor pertinencia de la educación básica en el ámbito rural
	Docente
	Iniciar el despliegue de la carrera magisterial y de un sistema de formación continua de docentes
	Gestión
	Validar estrategias de modernización, democratización y descentralización de la gestión educativa

Fuente: Plan Nacional para la superación de la pobreza 2004-2006

iii) Políticas del Sector Educación

Lineamientos de Política Educativa 2001-2006

La primera política estuvo referida a la formación de los niños y jóvenes como ciudadanos capaces de construir la democracia, el bienestar y el desarrollo nacional, armonizando este proyecto colectivo con su propio proyecto personal de vida, en dicha política se han identificado las siguientes prioridades:

- (i) Enfatizar aspectos sociales y emocionales de los estudiantes como base del desarrollo personal y ciudadano en todos los niveles educativos y;
- (ii) La reorganización de los centros educativos con el fin de recobrar el respeto, la práctica y promoción de valores ciudadanos esenciales.

Las medidas que destacaron en la primera prioridad estuvieron referidas al establecimiento de un área de formación profesional y ciudadana en el currículo y; al fortalecimiento de los programas de asistencia psicológica y de promoción cultural y deportiva. En la segunda prioridad, las principales medidas fueron la extensión y fortalecimiento de diversas formas de organización autónoma de los estudiantes; la ampliación de mecanismos de participación de la comunidad en la escuela.

La segunda política estuvo referida a la educación básica de calidad accesible a los niños, jóvenes y adultos de menores recursos y tuvo como prioridades:

- (i) Mejoramiento de la calidad de la educación pública y,
- (ii) La equidad en el acceso al servicio educativo.

Como se puede notar, dichas prioridades son muy agregadas, lo cual, limitó su implementación a través de medidas concretas. En la primera prioridad, las medidas identificadas estuvieron referidas a la priorización de la educación rural y la educación secundaria renovada, de una educación profesional técnica de calidad y de una educación inicial moderna e integral; impulso a las acciones de innovación y diversificación del currículo, la gestión y los procesos pedagógicos del docente, los materiales educativos, la evaluación de los aprendizajes y los círculos de calidad educativa, especialmente en el ámbito de la educación primaria y; la evaluación permanente a los procesos y resultados. En la segunda prioridad las medidas estuvieron referidas a la priorización de la educación rural; educación bilingüe e intercultural, compensación de las desigualdades sociales, disminución de las brechas de cobertura, especialmente en el área rural.

⁵⁵ Las otras áreas prioritarias que contribuyen a la política señalada, están referidas a: Salud Básica, Alimentación y Nutrición Básica, Saneamiento Básico, Justicia Básica, Seguridad Ciudadana.

La tercera política fue el fortalecimiento de la escuela pública, asegurándole autonomía, democracia y calidad de aprendizajes, y se identificaron dos prioridades:

- (i) Renovación de la imagen pública de la escuela gestionada por el Estado y,
- (ii) Descentralización, democratización y moralización de la gestión educativa.

Las medidas vinculadas a la primera prioridad estuvieron referidos al fortalecimiento de la autonomía pedagógica y de gestión de los centros educativos públicos; apoyo para la construcción democrática de sus proyectos educativos institucionales y; favorecer la articulación de los centros educativos en redes. Las principales medidas identificadas para la segunda prioridad fueron el combate a la corrupción; el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, instalación de centros de atención a la comunidad educativa en Lima y cada sede regional; instalación de instancias y procedimientos de participación de la sociedad civil; revaloración de la gestión pública y; la desconcentración del poder de decisión y el manejo de los recursos.

La cuarta política fue la mejora del desempeño y la condición profesional de los docentes. Se identificaron dos prioridades para esta política:

- (i) Revaloración del maestro y;
- (ii) Promoción de la investigación e innovación en los centros educativos.

A diferencia de las anteriores políticas, en este último caso, las medidas identificadas fueron consistentes con sus respectivas prioridades. Por ejemplo, en el caso de la prioridad de revaloración al maestro, las medidas identificadas cubrían lo necesario para la implementación de dicha prioridad, esto es, mejoramiento de las condiciones laborales y remunerativas en el marco de una carrera docente organizada en función del compromiso y la responsabilidad por los resultados; desarrollo de una carrera pública magisterial por méritos y; estímulos y facilidades para la formación continua de los maestros.

Lineamientos del “Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004”

Las políticas definidas en los Lineamientos del “Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004” fueron:

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

Las prioridades y medidas identificadas para cada uno de estas políticas son presentadas en la siguiente tabla. Como puede notarse, las dos últimas prioridades son consistentes con sus respectivas prioridades; a diferencia de las tres primeras que son bastante generales, implicando que las medidas planteadas para cada una de las prioridades sean insuficientes.

Consistencia de las políticas en los Lineamientos del “Programa Nacional de Emergencia 2004”

Prioridades	Medidas
	Calidad
Calidad y cultura de éxito educativo	Programa Huascarán
	Proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria (BID II)
	Programa de Capacitación y Materiales Educativos para Inicial y Primaria
	Programa de Módulos de Material Didáctico para Primaria
	Programa de Fortalecimiento de Lenguaje-Comunicación, Ciencia-Matemática y Formación en valores
	Implementación del Instituto de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación Básica
	Atención de los servicios básicos de agua y energía eléctrica para HIEE
Transparencia y	Programa de Formación en Planificación y Gestión de la Educación;

modernización de la gestión educativa	Acciones de control y de lucha contra la corrupción
	Sistema de información sobre la transparencia del uso de los recursos públicos
	Equidad
Equidad y educación inclusiva	Programa de Alfabetización y educación de adultos
	Proyecto de Educación en Áreas Rurales-PEAR (BIRF II)
	Subsidio a familias en áreas rurales
	Proyectos educativos en zonas de frontera
	Educación bilingüe e intercultural
	Década de la Educación Inclusiva 2003-2012: Educación Especial
	Docente
Profesionalización y desarrollo de la función magisterial e implementación de la carrera magisterial	Nombramiento de docentes
	Ascensos en el nivel magisterial
	Incremento de remuneraciones básicas correspondientes a los niveles magisteriales
	Incentivos pecuniarios y no pecuniarios al magisterio
	Capacitación en servicio de docentes
	Vivienda magisterial: de función y de propiedad
	Reorganización de los Institutos Superiores Pedagógicos
	Reactivación del servicio civil de graduados (SECIGRA)
	Colegio Profesional de Profesores del Perú
	Infraestructura, equipamiento y material educativo
Inversión y financiamiento del desarrollo educativo	Programa de construcciones escolares
	Implementación del Fondo de Desarrollo de la Educación Peruana (FONDEP)
	Conversión de deuda en inversión social en educación

Fuente: Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004

Lineamientos Específicos de Política Educativa –abril 2004 a diciembre 2006

Las políticas definidas en los Lineamientos Específicos de Política Educativa –abril 2004 a diciembre 2006 fueron⁵⁶:

1. Empezar un Programa Focalizado de Emergencia Educativa, para revertir el fracaso escolar,
2. Diseñar una Política Pedagógica Nacional, estimulando el desarrollo de competencias y capacidades en función del desarrollo humano,
3. Establecer un nuevo pacto social de compromisos recíprocos con el magisterio, buscando mejorar la formación, desempeño y condiciones del trabajo docente,
4. Viabilizar la aplicación de la Ley General de Educación, ejecutando una reestructuración del sector,
5. Promover la autonomía de las IIEE y la participación social en el marco de la descentralización educativa,
6. Instalar una lógica de transparencia y abierta comunicación permanente con la ciudadanía, afianzando la moralización y eficiencia de la gestión,
7. Trazar líneas de continuidad entre el Plan de Acción del MED y la construcción del Proyecto Educativo Nacional, mirando a largo plazo, en base a una concertación nacional,
8. Asegurar los requerimientos económicos destinados a la educación como prioridad nacional.

Las principales prioridades de estas políticas estuvieron centradas en revertir el fracaso escolar; el desarrollo de competencias y capacidades en función del desarrollo humano; la mejora del desempeño docente y; la mejora del sistema educativo. Tal como puede verse en el siguiente cuadro, las principales medidas de cada uno de las políticas estuvieron orientadas al fortalecimiento de la autonomía de las Instituciones Educativas; impulso a

⁵⁶ No se incluye la novena política, por no estar dentro del ámbito de estudio del presente documento. La política es: "Fortalecer la gestión y bases de operación de los Organismos Públicos Descentralizados que son soporte e impulso de la ciencia, tecnología y cultura".

los procesos educativos; incentivo al buen desempeño docente y; a la mejora del sistema educativo.

Consistencia de los Lineamientos Específicos de Política Educativa –abril 2004 a diciembre 2006

Prioridades	Medidas
	Calidad
Revertir el fracaso escolar	Fortalecer la escuela pública y priorizar 2,508 IIEE de mayor pobreza
	Impulsar una nueva política de infraestructura educativa. La Escuela: un espacio seguro, educador y amable
	Poner al alcance de los maestros y todas las IIEE una propuesta pedagógica de comunicación integral, razonamiento lógico matemático y valores
	Fortalecer la autonomía de las IIEE en el contexto de la descentralización
	Impulsar una campaña de movilización social por la lectura y los aprendizajes fundamentales
Desarrollo de competencias y capacidades en función del desarrollo humano	Impulsar el conocimiento, comprensión y manejo del Diseño Curricular Básico así como orientar los procesos de diversificación
	Centrar los esfuerzos en los procesos pedagógicos
	Elaborar una política de materiales educativos en el marco de la descentralización
	Promover espacios educativos propicios para el aprendizaje
	Diseñar un sistema de formación continua de los docentes
	Impulsar la investigación e innovación pedagógica
	Fortalecer y ampliar las nuevas tecnologías de la información y comunicación mediante el Proyecto Huascarán
	Docente
Mejorar el desempeño docente	Establecer un pacto social de compromisos con el magisterio nacional
	Elevar las remuneraciones e incentivar el buen desempeño
	Impulsar la carrera pública magisterial
	Garantizar la calidad de formación docente
	Los maestros comprometidos con la emergencia
	Gestión
Reconversión del sistema educativo	Reglamentación pertinente, garantizando un sistema educativo inclusivo e integrador
	Reestructurar el Sector para modernizarlo, moralizarlo y hacerlo más eficaz
	Promover Leyes complementarias
Autonomía de las IIEE con calidad, equidad y eficiencia	Descentralizar con equidad
Instalar una ética pública	Abrir la reforma al país y arriesgarse a la autonomía de las IIEE
	Instalar el diálogo y la concertación con los actores sociales
	Moralizar el sector
Continuidad en las políticas educativas	Educar para la paz y la tolerancia
	Construir una visión compartida de la educación peruana
Financiamiento del desarrollo educativo nacional	Concretar compromisos intersectoriales en el marco de una sociedad educadora
	Gestionar mayores recursos para invertir en la educación
	Invertir para cerrar las brechas de calidad y equidad
	Gastar mejor

Fuente: Lineamientos Específicos de Política Educativa –abril 2004 a diciembre 2006.

Tanto en la definición como en la implementación de las políticas en educación no se tomaron en cuenta concepciones integrales en los objetivos de política; por un lado en el Acuerdo Nacional se definió una política muy general y por otro lado, dentro del Sector Educación se definieron políticas muy específicas. En ese sentido, las políticas definidas no constituyeron las líneas estratégicas para el logro de los objetivos educativos, esto es, a) calidad, b) equidad y c) eficiencia en la educación. También, es una muestra de que no se dio un tratamiento integral a la problemática educativa, es decir, sólo hubieron intentos aislados y completamente desarticulados por resolver la problemática educativa. Y si tomamos en cuenta, lo complejo que es la implementación de las políticas en educación, aunado a la afirmación que las políticas estuvieron mal formuladas, podemos deducir que el rol de las políticas en educación para mejorar los resultados educativos en términos de calidad, equidad y, gestión (eficiencia) habría sido mínimo.

3.3.2. Implementación de las políticas en educación⁵⁷

La implementación de las políticas en educación estuvieron vinculados a los procesos de implementación de las políticas nacionales y políticas sectoriales. En ese sentido, a nivel de política nacional a inicios de la gestión del Presidente Alejandro Toledo, en la Carta de Política Social 2001-2006 (03.12.2001), se definieron un conjunto de políticas para el área social, específicamente para el tema educativo. Sin embargo, dichas políticas no se llegaron a implementar, sólo sus Lineamientos de Política fueron considerados en el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006, que tampoco se llegó a implementar a pesar de que fue aprobado. Esto nos indica que las políticas previo a su implementación, necesariamente tienen que pasar por un proceso de coordinación y articulación, a fin de llegar a establecer consensos en torno a las políticas, así como de sus prioridades.

En el siguiente año (22.07.2002), se aprobaron 31 Políticas de Estado con el Acuerdo Nacional, teniendo vinculación al tema educativo, la Décimo Segunda Política de Estado, esto es: "Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte". Casi todas las prioridades de dicha política fueron tomados en cuenta para su implementación en el Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo, en el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004-2006 y en la Hoja de Ruta 2004-2006.

Con respecto a las políticas intersectoriales que incluyen al tema educativo, sólo se considera el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006 (08.09.2004), por estar vinculado con la Décimo Segunda Política de Estado del Acuerdo Nacional; esta política tampoco se llegó a implementar, aún cuando salió la norma que lo aprueba (DS N° 064-2004-PCM. 08.09.2004).

A nivel de políticas en el Sector Educación se considera tres documentos de política: (i) Lineamientos de Política Educativa 2001-2006 (13.01.2002)⁵⁸, (ii) Lineamientos del Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004 (12.12.2003) y (iii) Lineamientos Específicos de Política Educativa –abril 2004 a diciembre 2006 (15.04.2004). De estas, sólo se llegó a implementar la segunda y la tercera política. Sin embargo, estas políticas que se implementaron, previo a su implementación, no pasaron por un proceso de consulta y/o negociación y mucho menos tuvieron consenso, fue sólo iniciativa del MED. En ese sentido, tomando en cuenta lo complicado que es la implementación de la política en educación por su magnitud y por los actores involucrados en la producción y provisión del servicio educativo, su implementación, así como sus resultados no han sido efectivos, tal como lo muestran los indicadores de la II Sección del presente documento.

De acuerdo a las referencias consultadas, existen dos aspectos que explican el limitado impacto de las políticas en la solución de los problemas educativos: el primero se refiere a que gran parte de las políticas no se llegaron a implementar o fueron poco efectivas en su implementación y, el segundo es la no continuidad de las políticas (inestabilidad de las políticas); esto como resultado, de que las políticas estuvieron vinculados a períodos de gestión de los Primeros Ministros y/o Ministros de Educación y a la ausencia de Políticas de Educativas de largo plazo. Así, el hecho de que las políticas en educación hayan sido altamente sensible a los cambios de los ministros, así como de sus equipos nos indica mucho sobre la forma cómo estuvo organizado el Estado para la definición e implementación de las políticas: básicamente dependiendo de la gestión de los funcionarios del gobierno de turno. Como resultado de ello, las prioridades de las políticas en educación tampoco se han mantenido estables.

A continuación se señalan algunos aspectos que limitaron la implementación de las políticas educativas⁵⁹:

⁵⁷ Se desarrolla sobre la base del cuadro de coincidencias (de temas) de las políticas en educación durante el 2001-2005.

⁵⁸ No existe norma que la aprueba.

⁵⁹ Son afirmaciones que han estado presentes en diferentes estudios.

Nivel Nacional

- Ausencia de una Política de Desarrollo Nacional de consenso y articulada con las Políticas Sectoriales
- Inestabilidad política e institucional en el país (debido al poco respaldo de las organizaciones políticas a la gestión presidencial-algunos calificaron como de desgobierno) (no garantizaron la efectiva implementación y ejecución del Acuerdo Nacional)
- Aparato estatal no muy efectivo (grande y poco eficiente)
- Bajo nivel de gobernabilidad
- Ausencia de políticas sectoriales articuladas con la política nacional
- Ausencia de capacidad de rectoría en sectores (para ejecución de planes y políticas intersectoriales)
- Fallas en la planificación estatal (por la ausencia de un órgano rector a nivel nacional)
- Lento proceso de descentralización
- Postergación del proceso de reformas del Estado

Nivel Sector Educación

- Ausencia de una Política Educativa de consenso y articulada con una Política de Desarrollo Nacional
- Bajo nivel de coordinación y articulación institucional para la definición, implementación y evaluación de las políticas educativas, así como para la ejecución de acciones (duplicidad de acciones, tales como de capacitación)
- Pendiente reorganización del Ministerio de Educación (el nuevo ROF recién se aprobó el 2006)
- Proceso lento de implementación de la Ley General de Educación, así como la demora en su reglamentación (se termino recién el 2005)
- Débil articulación del Ministerio de Educación con los órganos intermedios (DRE y UGEL)
- Deficiente focalización, problemas de regresividad en la ejecución del gasto y reducida transparencia
- Problemas en la concepción y gestión de los programas y proyectos educativos (programa Huascarán, programa nacional de alfabetización, proyectos MECEP BID y PEAR, entre otros)
- A pesar de que el tema de calidad educativa (o de los servicios educativos) estuvo presente casi en todas las políticas educativas, no se tuvo una concepción muy clara para su implementación.
- Otro de los aspectos que limitó la efectiva aplicación de las políticas sectoriales (dentro de ello la política educativa) en el período 2001-2006 fue la inestabilidad política y desgobierno en que se encontraba el país en dicho periodo.

3.3.3. Principales logros de las políticas implementadas

Décimo Segunda Política de Estado del Acuerdo Nacional

La política definida fue: “Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte”

Respecto a esta política, en el documento “A tres años de la suscripción de las Políticas de Estado. Julio 2002-Julio 2005”, publicado por la Secretaria Técnica del Acuerdo Nacional, se

indica que la calidad de la educación sigue siendo uno de los problemas más graves. El Perú tiene una cobertura educativa más alta –casi universal a nivel nacional, en primaria– que la de otros países de la región, pero se basa en una inversión menor a la que esos países realizan; el resultado son “subescuelas”. No se ha logrado un incremento del presupuesto de educación coherente con el crecimiento del PBI. Sin embargo, no todo es asunto de dinero. El número de horas de clase efectivamente dictadas, especialmente en las zonas rurales, es una cuestión crítica; por ello en el 2005 se inició el año escolar más temprano. El desarrollo de la carrera magisterial y la moralización del sector son esenciales para lograr una escuela pública capaz de generar aprendizajes. En ese sentido, se viene impulsando la implementación de la carrera pública magisterial; asimismo, el Ministerio de Educación ha avanzado en la depuración de la planilla fantasma y ha logrado suspender el ingreso de Institutos Tecnológicos de Educación de dudosa calidad. El Ministerio ha realizado la evaluación nacional del rendimiento escolar 2004, cuyos resultados deben ser objeto prioritario de atención ciudadana.

Lineamientos Específicos de Política Educativa –abril 2004 a diciembre 2006⁶⁰

Calidad

1. Emprender un Programa Focalizado de Emergencia Educativa, para revertir el fracaso escolar

1.1. Desarrollo de las competencias de comunicación integral y matemática y promoción de la lectura

Enero 2004- Diciembre 2005

- Distribución de 19,114,412 textos de las áreas de Lógico Matemática, Comunicación Integral, Personal Social y Ciencia y Ambiente para alumnos de educación primaria y 204,485 guías para docentes.
- Realización de 866 capacitaciones a docentes de educación primaria en enfoques y estrategias de comunicación.
- Distribución de 1,600 módulos de material cívico para instituciones educativas de educación primaria.
- Distribución de 6,265,140 textos para alumnos de educación secundaria a nivel nacional.
- Creación del Consejo Nacional de democratización del Libro y Fomento de la lectura (PROMOLIBRO).
- Publicación del encarte de comunicación "Un Perú que lee, un país que cambia".
- Publicación quincenal del Boletín Virtual “Un Perú que lee, un país que cambia”(en la página Web del Ministerio de Educación).
- Lanzamiento de la Campaña Nacional de Recolección de Lápiz y Papel, para recolección de diversos materiales educativos y atender a las HIEE focalizadas en las diferentes regiones del país.
- Distribución de 3,525 módulos de biblioteca a instituciones de educación secundaria (libros).
- Programa de promoción de la lectura y comunicación integral en 582 instituciones educativas de secundaria.

1.2. Atención focalizada de instituciones educativas

Enero 2004-Diciembre 2005

- Mediante R.M. 0302-2004-ED se aprobó la muestra de 2,508 instituciones educativas priorizadas según criterios de pobreza y exclusión y consensuadas con las Direcciones

⁶⁰ Esta sección se ha desarrollado en base al Informe Integrado de logros acumulados a diciembre de 2005/Unidad de Programación de la Oficina de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad del Ministerio de Educación.

Regionales de Educación, donde se aplicará el Programa focalizado de Emergencia Educativa.

- Distribución de 500 módulos de material fungible para 500 instituciones de educación inicial (CEI) de la muestra focalizada de la emergencia educativa.

1.3. Ampliación de la cobertura y mejora de la calidad de la educación inicial, con énfasis en las zonas rurales

Agosto 2001-Diciembre 2003

- Asistencia de 5,474 coordinadoras; 22,088 animadoras a eventos de capacitación; así como la asistencia de 6,896 docentes de aula y 615 especialistas de educación inicial a los eventos de capacitación.
- Asistencia de 708 madres y padres de familia y autoridades locales para la vigilancia social y gestión de los programas de desayunos escolares y PRONOEI a eventos de capacitación.
- Distribución de 12,950 radiograbadoras y 3,098 muebles de biblioteca en centros y programas de educación inicial a nivel nacional.
- Elaboración de la propuesta curricular nacional de educación inicial (ECB).

Enero 2004-Diciembre 2005

- Asistencia de 768 docentes de educación inicial a eventos de capacitación en el desarrollo de capacidades y competencias en comunicación integral.
- Asistencia de 240 docentes de Centros de Educación Inicial (CEI), docentes coordinadoras y animadoras a eventos de capacitación en la mejora de sus habilidades pedagógicas para desarrollar la Educación Bilingüe Intercultural (EBI) inicial en los niños de comunidades indígenas Quechuas, Aymaras, Shipibos, Aguajun y Wampis.
- Distribución 310 módulos de materiales educativos estructurados para educación inicial.
- Distribución de 3,030 módulos de textos infantiles. Cada módulo está compuesto por 4 ejemplares y cuadernos viajeros que incluyen un juego de 5 fichas de conversación.
- Capacitación a 106 docentes educación inicial en el uso de nuevas tecnologías del Programa de Kidsmart.

(*) Respecto al diseño y puesta en marcha de un plan de inversión y expansión de la atención educativa a la primera infancia, no se tiene avance.

1.4. Extensión de la alfabetización de los adultos, en especial de las mujeres

Enero 2002-Diciembre 2003

- Atención a 315,916 personas en el marco del Programa Nacional de Alfabetización.
- Alfabetización de 5,674 personas de los departamentos de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica.
- Atención a 4,053 analfabetos funcionales en el marco de los Programas de Actualización Educativa para jóvenes y adultos con analfabetismo funcional.

Enero 2004-Diciembre 2005

- Atención a 254,375 personas en el marco del Programa Nacional de Alfabetización (PNA).
- Asistencia de 16,100 especialistas y supervisores de alfabetización a eventos de capacitación a fin de garantizar una educación de calidad en los círculos de aprendizaje del PNA.

1.5. Programa de mejora de la infraestructura escolar

Agosto 2001-Diciembre 2003

- Equipamiento de 7,163 aulas de educación inicial y primaria con mobiliario escolar (módulos de mobiliario y muebles de biblioteca).
- Ejecución de 64 obras de infraestructura para educación inicial.
- Evaluación de 174 locales educativos en el marco del "Programa de Emergencia - 1000 aulas".
- Rehabilitación de 89 centros educativos de Arequipa, Moquegua y Tacna afectados por el Sismo del año 2001.
- Sustitución de 157 aulas en los departamentos de Tumbes, Piura, Cajamarca, Lambayeque y Puno.
- Mantenimiento de 209 locales escolares, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Enero 2004-Diciembre 2005

- Culminación de 10 obras de infraestructura en los departamentos de Arequipa, Moquegua y Tacna.
- Mantenimiento de 63 locales escolares (15 en los departamentos de Amazonas, San Martín y Loreto y 48 en el resto del país).
- Distribución de 2,377 módulos de mobiliario escolar.
- Culminación de la obra en el IST Manuel Seoane Corrales.
- Dotación de 3,474 módulos de mobiliario y equipamiento necesarios a los Módulos Multiservicios (MMS) y centros base programados a intervenir por el PEAR durante el 2005.

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

Enero 2004-Setiembre 2005

- Aprobación del Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Regular, mediante R.M. N° 0068-2005-ED del 3 de febrero de 2005, iniciando la articulación de los niveles de Educación Inicial, Educación Primaria y Secundaria. Asimismo, aprobación del programa curricular del área de Educación por el Arte de Educación Primaria, que se encuentra articulado con el nivel de Educación Inicial y el de Educación Secundaria y de los programas curriculares del área de ciencias sociales, área de personal y familia y relaciones humanas del nivel de Educación Secundaria.
- Inicio a partir del presente año del proceso de generalización del Diseño Curricular Básico de la Educación Secundaria, aprobado por R.M. N° 0019-2004-ED, en todas las instituciones públicas y privadas del país.

Docente

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

- 3.1. Establecimiento de un nuevo Pacto Social de Compromisos Recíprocos con el Magisterio

Enero 2004-Diciembre 2005

- El Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004-2006 fue aprobado en la trigésima cuarta reunión de trabajo del Foro del Acuerdo Nacional, del martes 4 de mayo de 2004, en la Sede de la Presidencia del Consejo de Ministros.

- 3.2. Diseño y aprobación de la nueva carrera pública magisterial

Enero 2004-Diciembre 2005

- Se elaboró la Propuesta de Carrera Pública Magisterial, la misma que recibió opinión del CEN del SUTEP, del Consejo Nacional de Educación y especialistas en el tema. La propuesta esta lista para ser convertida en Proyecto de Ley.

3.3. Impulso de una estrategia de desarrollo profesional de los docentes

Agosto 2001-Diciembre 2003

- Realización de 536 visitas de supervisión a Institutos Superiores Pedagógicos (ISP) públicos y privados a nivel nacional.
- Asistencia de 1,299 docentes de ISP de educación inicial, primaria y secundaria a eventos de capacitación en temas de gestión pedagógica e institucional.
- Capacitación a 407 ISP públicos y privados en cuanto a la normatividad vigente.
- Incremento remunerativo de S/. 150 a docentes de aula.
- Pago de bonificaciones monetarias a 1,895 docentes de áreas rurales.
- Elaboración de una propuesta con medidas relativas al acceso a la carrera magisterial, políticas remunerativas, políticas de evaluación para el ascenso, criterios para contratación de directores y políticas para estímulos e incentivos.
- Publicación del estudio “Propuesta de perfiles de nuevos docentes y sistema de selección, incorporación, permanencia y acreditación de profesores del sector”.

Enero 2004-Diciembre 2005

- Incremento remunerativo de S/. 215 a docentes de aula nombrados y de S/. 185 a docentes de aula contratados.
- Entrega de incentivos no monetarios (set de útiles, botiquín, implementos deportivos y paquetes de libros) a 772 instituciones educativas cuyos docentes lograron la meta institucional de asistencia durante el 2003, en el marco del Piloto de Incentivos a docentes de área rurales.
- Pago de bonificaciones monetarias a 2,325 docentes de áreas rurales que cumplieron con la meta institucional de asistencia establecida.
- Publicación en el El Peruano de la Directiva 016-2004-VMGP del 19 de junio que establece las pautas para supervisar el desarrollo de horas efectivas de trabajo escolar del personal docente en instituciones educativas públicas.
- Asistencia de 404 docentes de ISP a eventos de capacitación.
- Se han desarrollado 231 supervisiones a ISP y ESFAS Públicos y Privados sobre el desarrollo del Plan de mejoramiento 2005.
- Los logros relativos al Sistema Único de Planillas y al Sistema de Plazas se consignan en el compromiso 148°.

Gestión

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

Enero 2004- Diciembre 2005

- Elaboración del Proyecto de Ley para la creación del Instituto Peruano que operará el Sistema Nacional de Evaluación Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa de la Educación Básica – IPEACEB.
- Elaboración del Proyecto de Ley para la creación del organismo que operará el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación para la Educación Superior - CONEACES.
- Mediante D.S. 005-2004-ED (25/03/04) se suspende la creación y autorización de funcionamiento de Institutos Superiores Pedagógicos (ISP), Escuelas Superiores de

Formación Docente Públicas y Privadas e Institutos Superiores que forman docentes en carreras técnicas.

- Selección y experimentación en 120 Institutos de Educación Superior (IES) de una experiencia piloto de autoevaluación.
- Distribución de ejemplares de un boletín sobre avances, comentarios y dificultades en la construcción participativa del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SNEAC) a un total de 1,201 IES Tecnológicos y Pedagógicos y Escuelas de Formación Artística, a nivel nacional.
- Se concluyó el proceso de sistematización del proceso experimental de acreditación de la fase de autoevaluación de las 120 IES

5. Promover la autonomía de las IIEE y la participación social en el marco de la descentralización educativa

Agosto 2001-Diciembre 2003

- Asistencia de 1,821 directores de instituciones educativas a eventos de capacitación en temas de gestión.
- Asistencia de 864 representantes de Consejos Consultivos Regionales y de Unidades de Gestión Educativa Local en eventos de capacitación sobre vigilancia ciudadana.
- Asistencia de 985 participantes en los talleres de democratización de la gestión educativa en redes educativas y centros educativos.
- Asistencia de 135 a directivos de instancias intermedias a nivel nacional en talleres de capacitación
- Financiamiento de la ejecución de 150 proyectos de innovaciones en gestión en instituciones educativas.
- Realización de 3 talleres con los Directores Regionales de Educación con el propósito de implementar las políticas educativas e impartir directivas de gestión.
- Conformación de 14 Redes Educativas Rurales como modelo organizativo que permite mejorar la gestión educativa en zonas rurales.

Enero 2004-Diciembre 2005

- Conformación de 70 Redes Educativas Rurales como modelo organizativo que permite mejorar la gestión educativa en zonas rurales, las mismas que han sido equipadas con computadora, impresora, fotocopidora
- Asistencia de 4,426 directores de instituciones educativas a eventos de capacitación en temas de gestión.
- Asistencia de 2.452 directores y especialistas de instancias intermedias a eventos de capacitación en temas de gestión.

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

6.1. Instalación de una lógica de transparencia, apertura y abierta comunicación con la ciudadanía

Enero 2004-Diciembre 2005

- El Centro de Atención a la Comunidad Educativa (CACE) atendió 3,157 solicitudes durante el 2004. Esta institución, convertida en CADER, cuenta con un servicio de atención oportuna a la Comunidad Educativa a nivel nacional mediante una línea 0800, emails y portal web.
- Elaboración y difusión de la Revista Virtual Ciberdocencia a través del Portal del Ministerio de Educación, la misma que enfatiza una temática de comunicación integral.

- Producción y difusión de 2,571 programas radiales de participación comunitaria “La Escuela del Aire”, cuya temática estuvo orientada a atender los requerimientos de la localidad, el desarrollo rural, la educación temprana y temas de la emergencia educativa.
- Realización de 3 campañas de comunicación y movilización social; una dirigida a la promoción de la reforma de la Educación Secundaria, otra dirigida a líderes y autoridades locales con el objetivo de incrementar la demanda de atención a niños menores de 6 años y promover la vigilancia social de los servicios sociales orientados a la infancia.
- Realización de 16 eventos para promoción y difusión de los alcances, objetivos e importancia de la Educación Bilingüe Intercultural (EBI) entre la comunidad educativa y en la población en general.

6.2. Constitución de los Consejos Educativos Institucionales

Enero 2003-Diciembre 2003

- Establecimiento de 3,893 Consejos Educativos Institucionales (CEI), los cuáles promueven la participación activa de la comunidad en la gestión educativa.

Enero 2004- Diciembre 2005

- Establecimiento de 8,263 Consejos Educativos Institucionales (CONEI), los cuáles promueven la participación activa de la comunidad en la gestión educativa.
- Realización del Encuentro de Consejos Educativos Institucionales (CEI), donde participaron 23 instituciones educativas.
- Capacitación a 4,164 miembros de redes rurales en gestión de Consejos Educativos

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

Enero 2004-Setiembre 2005

- Aprobación de los Lineamientos Específicos de Política Educativa Abril 2004-Diciembre 2006 mediante D.S. 006-2004-ED (15/04/04)
- Aprobación del Reglamento de Educación Básica Regular mediante D.S. 013-2004-ED. (Agosto 2004) y del Reglamento de Educación Básica Alternativa mediante D.S. 015-2004-ED. (Octubre 2004). Se inicia el proceso de implementación de la Educación básica Alternativa con la elaboración de las normas de inicio del año escolar y preparación de eventos de capacitación.
- Institucionalización del Foro Nacional de Educación para Todos como una Comisión Multisectorial del Sector Educación (R.S. 041-2004-ED) (01/09/04) y se aprobó su Reglamento. (R.M. 0464-2004-ED) (15/09/04)
- Acuerdo tripartito entre el MED, el CNE y el Foro EPT para una estrategia de trabajo conjunto con miras a la elaboración consensuada de las propuestas respectivas de cada cual.

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

8.1. Canalización de recursos a las instituciones educativas vía FONDEP

Enero 2004-Diciembre 2005

- Promulgación de la Ley N° 28332, Ley del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana (FONDEP).
- Aprobación del Reglamento de la Ley N° 28332, Ley del FONDEP mediante el D.S. N° 005-2005-ED (26/01/05).

8.2. Mecanismos para mejorar la eficiencia del gasto en educación

Agosto 2001-Diciembre 2003

- Implementación del Sistema Único de Planillas (SUP) en 15 regiones: Amazonas, Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Callao, Huánuco, Ica, Lambayeque, La Libertad, Lima, Loreto, Madre de Dios, Piura, Tumbes y Ucayali.
- Implementación del Sistema de Administración y Control de Plazas (NEXUS) en 4 regiones: Lima, Callao, Piura y La Libertad.

Enero 2004-Diciembre 2005

- Implementación del Sistema Único de Planillas (SUP) en 10 regiones: Ancash, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Junín, Moquegua, Pasco, Puno, San Martín y Tacna. Cabe señalar que, a la fecha, aún se encuentra pendiente la implementación del mismo en algunas instancias intermedias, proceso que culminará durante el presente año.
- Implementación del Sistema de Administración y Control de Plazas (NEXUS) en 21 regiones: Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Lambayeque, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali.
- Conformación del Círculo de Mejora de la Calidad del Gasto del Ministerio de Educación, mediante R.M. N° 0026-2004-ED (30/01/04) para asegurar los procesos de racionalización de la asignación de recursos del sector en base a los sistemas SUP y NEXUS. En este sentido, se dio inicio al proceso de racionalización de plazas docentes y personal administrativo a nivel nacional, lo que generó un ahorro de S/. 32 millones durante el 2004, los cuáles han sido destinados al mejoramiento de la infraestructura escolar.

(*) No se ejecutó la medida referida a asegurar los requerimientos económicos destinados a la educación a los que el Estado se comprometió en el marco del Acuerdo Nacional.

3.4. Temas pendientes

A la luz de los resultados mostrados en la Sección II del presente documento, las políticas implementadas en el período 2001-2005 no han sido suficientes para resolver los problemas existentes en educación. Esto es, los reducidos niveles de crecimiento logrados en la mayoría de indicadores, hicieron de que se continué con los bajos niveles de cobertura educativa en los niveles de educación inicial y secundaria, particularmente en el área rural y; con los bajos logros de aprendizaje de los estudiantes al culminar la educación primaria y secundaria. Por el contrario, los resultados dejan evidencia de que los estudiantes al culminar sus estudios de educación básica no van estar preparados para enfrentar los retos y las oportunidades que el país los demande. En ese sentido, podemos afirmar que siguen sin muchas alteraciones los problemas educativos vigentes en la década pasada⁶¹.

Estos hechos, limitan para que la educación se plasme efectivamente en una serie de beneficios para los estudiantes, la sociedad y el desarrollo. Es decir, se constituya en un aspecto clave para resolver los problemas sociales y económicos que tiene el país.

Los temas pendientes son presentados de acuerdo a las áreas prioritarias establecidas para el desarrollo del presente documento:

Calidad

El hecho de que los niños y niñas con dos a cinco años de escolaridad no sepan leer y escribir, constituye un aspecto fundamental a ser tomado en cuenta en las prioridades de gasto del

⁶¹ Algunos de estos problemas fueron citados en Du Bois, F. "Programas sociales, salud y educación en el Perú: Un balance de las políticas sociales", diciembre de 2004, sobre la base de los resultados del Diagnóstico sobre la Educación Peruana, realizado por el MINEDU, el PNUD, la GTZ, el Banco Mundial y la UNESCO-OREALC entre 1993 y 1994.

Sector Educación; a fin de asegurar que los niños y niñas que tengan dos años de escolaridad tengan el dominio más elemental de la lectura y la escritura y sobre todo, estén en las condiciones de garantizar los posteriores aprendizajes en el nivel primaria y secundaria.

Otro tema pendiente en la calidad educativa es el bajo nivel de rendimiento educativo de los estudiantes en los niveles inicial y primaria. Estos bajos niveles de rendimiento principalmente son reflejados en los bajos niveles de logro de los estudiantes en la comprensión de textos y matemática.

Adicionalmente, es prioritario poner atención en los indicadores de eficiencia interna del sistema educativo, debido a que han sido mínimas las mejoras logradas en los porcentajes de alumnos desaprobados y retirados durante el periodo 2001-2005; así como en el porcentaje de alumnos en extraedad, las tasas de deserción por niveles y las tasas de conclusión por niveles.

Estos temas pendientes permiten sugerir la discusión y la viabilidad de la implementación de temas vinculados con la calidad educativa, y que son importantes mencionarlas, con el fin de contribuir a la discusión respecto a la educación de calidad, para sobre esa base, definir políticas, prioridades y medidas de política, así como prioridades de gasto⁶².

- El aprendizaje de la lectura y la escritura son medios esenciales para dominar las demás materias y es uno de los mejores instrumentos para formular previsiones sobre los resultados del aprendizaje a largo plazo. En ese sentido, la lectura debe considerarse un área prioritaria a la hora de centrar los esfuerzos en la mejora de la calidad de la educación básica.
- Los métodos de enseñanza son esenciales en el proceso de enseñanza aprendizaje.
- El tiempo lectivo en áreas prioritarias influye considerablemente en el aprovechamiento de los escolares.
- Aumentar la inversión por alumno en la educación básica.
- La instrucción inicial del educando en su lengua materna durante los dos primeros años de su escolaridad como mínimo, mejora los resultados del aprendizaje y, posteriormente, reduce las tasas de repetición y deserción escolares.
- La realización de evaluaciones periódicas, fiables y efectuadas a su debido tiempo constituyen elementos claves para mejorar tanto la enseñanza como el aprendizaje. Para ello, es importante establecer estándares educativos y medir el avance en su cumplimiento.
- Una cuestión clave de la política de educación estriba en encontrar un equilibrio entre el tiempo y los recursos dedicados a la formación inicial de los docentes y el apoyo a la formación profesional permanente. Se debe hacer hincapié en la formación en la escuela. Los incentivos para abrazar la profesión docente guardan una estrecha relación con los sueldos y las condiciones de trabajo.
- La calidad y disponibilidad del material de aprendizaje tiene una gran influencia en las posibilidades de actuación de los docentes. A este respecto, las políticas nacionales de educación pueden estimular la edición local de libros de texto e incrementar su disponibilidad en las escuelas.
- Es importante mantener en buenas condiciones la infraestructura educativa en las instituciones educativas. Así como que las instituciones educativas cuenten con los servicios básicos de agua potable, luz eléctrica, instalaciones de saneamiento y facilidades de acceso para los alumnos discapacitados.
- La autonomía de las instituciones educativas es un elemento muy positivo en la medida en que dispongan de recursos adecuados y que se definan claramente las distintas funciones y

⁶² Estos temas han sido tomados del Artículo ¿Qué es la calidad educativa?. Serie Políticas-Formas y Reformas de la Educación-PREAL. Año 7/ N° 22.. Santiago de Chile. Noviembre 2005.

responsabilidades. Los directores de las escuelas pueden influir considerablemente en la calidad de éstas.

- La inversión en redes y estructuras para fomentar los conocimientos sobre la educación y aprovecharlos en común puede hacer que las escuelas utilicen mejor sus recursos, aprendan mutuamente unas de otras y contribuyan a inspirar y documentar la política de educación.

Equidad

Si bien los indicadores presentados en la Sección II, muestran avances significativos en la cobertura educativa, todavía existen sectores que aún no han sido incorporados al sistema educativo. Así, a pesar del gran avance del sistema educativo peruano en los últimos años, en lo que se refiere a la universalización de la educación primaria, la cobertura educativa en los niveles de educación inicial y secundaria, sobre todo en el área rural, son bajos y requieren de atención prioritaria.

Asimismo, de acuerdo a los indicadores presentados en la Sección II, los logros de aprendizaje en comunicación y matemática en los estudiantes provenientes de las instituciones educativas estatales de los niveles primaria y secundaria son temas prioritarios. Y sobre todo, los estudiantes del área rural y los estudiantes de las instituciones educativas del nivel primaria y multigrado, donde no se ha logrado casi ningún progreso en la reducción de las brechas y/o desigualdades de aprendizaje durante el período 2001-2005.

También, las bajas tasas de conclusión en primaria y secundaria en el área rural y en las poblaciones más pobres son temas pendientes y que requieren atención.

El desafío actual, por lo tanto es, la definición e implementación de políticas e inversiones prioritarias orientados a mejorar los niveles de cobertura y calidad educativa en los grupos más vulnerables y excluidos del sistema educativo.

Gestión

Uno de los temas pendientes es el referido al bajo nivel de participación del gasto público en educación con relación al PBI, existe un consenso generalizado por mejorar este nivel de participación. Asimismo, resulta necesario que uno de los esfuerzos del gobierno se oriente a mejorar los niveles de gasto por alumno, así como a mejorar su distribución al interior de las regiones más pobres, a fin de contribuir a mejorar la calidad educativa.

Por otro lado, tal como se presentó en la Sección II del presente documento, la gestión del sistema educativo es muy centralizado. Por lo que, la descentralización del sistema educativo que conduzca a desarrollar y fortalecer la autonomía de las instituciones educativas -como principales instancias de gestión del sistema educativo descentralizado- es otro tema pendiente que debe ser parte de las políticas y prioridades en educación.

Asimismo, según lo señalado por Benavides, M. y Rodríguez, J. (2006)⁶³, las divisiones internas en el Ministerio de Educación, no permiten que el ministerio logre formular claramente las políticas del sector ni llevar adelante adecuadamente los programas y proyectos. Un reflejo de ello es el retraso en la ejecución de los proyectos, básicamente relacionado con una incapacidad de poder definir los objetivos de los mismos, y también a problemas de gestión. Esa falta de claridad lleva también a problemas de ejecución y gestión de proyectos. Debido a ello, para emprender una reforma educativa se necesita, como condición un ministerio estable no sólo a nivel del ministro o viceministros sino también de las direcciones nacionales.

Docente

El Sector Educación enfrenta los mayores desafíos en esta área prioritaria, debido a que los progresos en la formación (inicial y en servicio) y las condiciones de trabajo de los docentes no

⁶³ Benavides, M. y Rodríguez, J.; "Políticas de Educación Básica 2006-2011". CIES, GRADE y PUCP (2006)
Oficina de Planificación y Medición de la Calidad Educativa
Unidad de Programación

han sido los esperados, y han influido negativamente en el desempeño de los docentes y en el rendimiento educativo de los estudiantes (tal como lo muestra los resultados de la Evaluación Nacional 2004 UMC/ MED). Tomando en cuenta que este tema es un factor determinante en el rendimiento educativo, merece toda la atención en casi todo los aspectos relacionados al desempeño docente.

Infraestructura, equipamiento y material educativo

Uno de los temas pendientes en esta área es el referido a los problemas de mantenimiento y equipamiento de la infraestructura educativa, así como los bajos niveles de seguridad de la infraestructura educativa. Constituyendo una de las carencias la ausencia no sólo de aulas, sino sobre todo laboratorios, bibliotecas y servicios de capacitación docente. Asimismo, el mal estado de la infraestructura de los servicios higiénicos en las instituciones educativas son temas pendientes que requieren de una atención prioritaria.

CONCLUSIONES

- Los objetivos de política en educación durante el 2001-2005 han estado muy dispersos, es decir, no se tuvo una concepción integral en los objetivos de política (tanto a mediano como a largo plazo); por un lado, en el acuerdo nacional se definió una política muy general y por otro lado, dentro del Sector Educación se definieron políticas muy específicas. En ese sentido, las políticas definidas no constituyeron líneas estratégicas para el logro de los objetivos educativos, esto es, a) calidad, b) equidad y c) eficiencia en la educación. Asimismo, el hecho de no tener una concepción integral en los objetivos de política en educación, es una muestra de que no se tuvo una comprensión integral de la problemática educativa y de las variables que la subyacen; por lo que sólo hubieron intentos aislados y desarticulados por resolver la problemática educativa. Y si se toma en cuenta, lo complejo que es la implementación de las políticas en educación, se deduce que el rol de las políticas en educación para mejorar los resultados educativos en términos de calidad, equidad y, gestión (eficiencia) han sido mínimos.
- Las políticas en educación fueron inestables (no hubo continuidad) debido a que estuvieron vinculados a las rotaciones ministeriales a pesar de pertenecer a una misma administración gubernamental. El hecho de que la política educativa haya sido altamente sensible a los cambios de los ministros, así como de sus equipos nos indica mucho sobre la forma cómo estuvo organizado el Estado para la definición e implementación de las políticas: básicamente dependiendo de la gestión de los funcionarios del gobierno de turno. Como resultado de ello, las prioridades de las políticas en educación tampoco se han mantenido estables.
- Durante el período 2001-2005, todas las políticas en educación analizadas, se orientaron al tema de la calidad educativa; sin embargo, no existieron coincidencias en el establecimiento de sus prioridades y/o temas prioritarios para resolver el problema de la calidad educativa; evidenciando que dichas políticas tuvieron diferentes formas de ver el tema de calidad, así como las variables que la subyacen, por lo que hubo poca coherencia. Este hecho, nos lleva a plantear de que el nivel de coordinación y articulación (conceptual e institucional) para la definición de las políticas en torno al tema de calidad educativa habría sido muy limitado, tanto a nivel de su articulación a las políticas nacionales, como dentro del mismo sector educación.
- La implementación de las políticas no han sido muy efectivas, probablemente por el escaso desarrollo institucional de Ministerio de Educación, expresados por el escaso nivel de coordinación entre las áreas pedagógicas y técnicas y su articulación con los órganos intermedios, así como con otros sectores y la ciudadanía.
- Las políticas implementadas en el período 2001-2005 no han sido suficientes para resolver los problemas existentes en educación. Esto es, los reducidos niveles de crecimiento logrados en la mayoría de indicadores, hicieron de que se continué con los bajos niveles de cobertura educativa en los niveles de educación inicial y secundaria, sobre todo en el área rural; y los bajos logros de aprendizaje de los estudiantes al culminar la educación primaria y secundaria. Por el contrario, dejan evidencia de que estos estudiantes al culminar sus estudios de educación básica no van estar preparados para enfrentar los retos y las oportunidades que el país tiene. En ese sentido, podemos afirmar de que siguen sin muchas alteraciones los problemas educativos vigentes en la década pasada.

RECOMENDACIONES

- El diseño y la implementación de las políticas en educación deben partir de una propuesta integral de los objetivos de política educativa, para sobre esa base lograr un consenso nacional con respecto a dichos objetivos de política; el mismo que luego nos brindaría la posibilidad de examinar las prioridades educativas dentro de los ámbitos nacional, regional y local.
- Todas las políticas en educación para garantizar su estabilidad y/o continuidad, así como su efectiva implementación; además del consenso nacional, deben preocuparse por entablar un diálogo con los principales actores en el Sector Educación, así como reforzar la rendición de cuentas y luchar contra la corrupción. Las estrategias adoptadas deben situarse en una perspectiva de mediano y largo plazo de la educación, que sea fundada y coherente con el contexto internacional y nacional, y tienen que ser respaldadas por un sólido compromiso político.
- Es importante reforzar los canales de comunicación y los mecanismos de coordinación y articulación en el Sector Educación, el mismo que también repercutirá positivamente en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas en educación.
- A fin de que las políticas en educación, contribuyan a mejorar la calidad educativa, es importante que tomen en cuenta o se concentren en el aprendizaje de los estudiantes, a través del establecimiento de claros estándares de aprendizaje, así como el seguimiento periódico de dichos aprendizajes. Estos estándares deben describir claramente lo que se espera que las instituciones educativas logren, de manera que sus logros puedan ser medidos.

ANEXOS

CUADRO 1: Porcentaje de estudiantes aprobados 2000-2005

CATEGORÍA	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PRIMARIA						
Total	83.6	84.7	84.5	n.d.	85.4	86.4
Sexo						
Femenino	83.8	84.8	84.7	n.d.	85.7	86.7
Masculino	83.3	84.5	84.3	n.d.	85.2	86.2
Área de Residencia						
Urbana	88.7	89.8	89.7	n.d.	90.0	90.7
Rural	75.6	77.1	76.5	n.d.	77.8	79.3
Nivel de Pobreza						
No pobre	89.8	90.6	90.6	n.d.	90.8	91.4
Pobre	79.3	80.9	80.6	n.d.	81.7	83.1
Pobre extremo	71.9	73.6	73.0	n.d.	74.9	76.7
SECUNDARIA						
Total	85.2	85.2	84.4	n.d.	84.3	84.6
Sexo						
Femenino	87.3	87.3	86.2	n.d.	86.5	86.7
Masculino	83.3	83.4	82.6	n.d.	82.3	82.7
Área de Residencia						
Urbana	86.5	86.3	85.3	n.d.	85.3	85.6
Rural	78.3	80.0	79.6	n.d.	79.5	80.2
Nivel de Pobreza						
No pobre	87.7	87.3	86.3	n.d.	86.4	86.5
Pobre	83.1	83.5	83.0	n.d.	82.3	83.0
Pobre extremo	77.1	79.4	78.6	n.d.	79.6	80.3

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /MED

CUADRO 2: Porcentaje de estudiantes desaprobados 2000-2005

CATEGORÍA	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PRIMARIA						
Total	9.1	8.1	8.5	n.d.	8.0	7.5
Sexo						
Femenino	8.9	7.9	8.3	n.d.	7.8	7.3
Masculino	9.4	8.3	8.7	n.d.	8.2	7.7
Área de Residencia						
Urbana	6.4	5.5	5.7	n.d.	5.7	5.1
Rural	13.3	11.9	12.8	n.d.	11.9	11.4
Nivel de Pobreza						
No pobre	5.6	4.9	5.1	n.d.	5.2	4.7
Pobre	11.5	10.1	10.7	n.d.	10.0	9.3
Pobre extremo	15.6	13.9	15.0	n.d.	13.8	13.3
SECUNDARIA						
Total	8.5	9.0	10.0	n.d.	9.8	9.5
Sexo						
Femenino	7.2	7.6	8.6	n.d.	8.2	7.9
Masculino	9.8	10.3	11.3	n.d.	11.4	10.9
Área de Residencia						
Urbana	8.5	9.1	10.1	n.d.	9.8	9.5
Rural	8.9	8.6	9.7	n.d.	9.8	9.4
Nivel de Pobreza						
No pobre	8.0	8.8	9.6	n.d.	9.3	9.1
Pobre	8.9	9.4	10.3	n.d.	10.6	10.0
Pobre extremo	10.2	9.5	11.4	n.d.	10.4	10.1

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /MED

CUADRO 3: Porcentaje de estudiantes retirados 2000-2005

CATEGORÍA	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PRIMARIA						
Total	7.3	7.2	7.0	n.d.	6.5	6.1
Sexo						
Femenino	7.3	7.3	7.0	n.d.	6.4	6.0
Masculino	7.3	7.2	7.1	n.d.	6.6	6.2
Área de Residencia						
Urbana	4.8	4.7	4.6	n.d.	4.3	4.2
Rural	11.1	11.0	10.7	n.d.	10.2	9.2
Nivel de Pobreza						
No pobre	4.5	4.4	4.3	n.d.	4.0	3.9
Pobre	9.2	9.0	8.7	n.d.	8.3	7.6
Pobre extremo	12.5	12.5	12.1	n.d.	11.3	10.0
SECUNDARIA						
Total	6.3	5.7	5.6	n.d.	5.9	5.9
Sexo						
Femenino	5.6	5.1	5.1	n.d.	5.4	5.4
Masculino	6.9	6.3	6.1	n.d.	6.4	6.4
Área de Residencia						
Urbana	5.0	4.6	4.6	n.d.	4.9	4.9
Rural	12.8	11.4	10.8	n.d.	10.7	10.3
Nivel de Pobreza						
No pobre	4.3	4.0	4.1	n.d.	4.3	4.5
Pobre	7.9	7.1	6.7	n.d.	7.1	6.9
Pobre extremo	12.6	11.1	10.1	n.d.	10.0	9.6

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /MED

CUADRO 4: Porcentaje de alumnos en extraedad 2001-2005

CATEGORÍA	2001	2002	2003	2004	2005
PRIMARIA					
Total	38.3	38.6	n.d.	37.7	35.4
Sexo					
Femenino	37.5	37.9	n.d.	37.0	34.7
Masculino	39.0	39.2	n.d.	38.3	36.0
Área de Residencia					
Urbana	27.7	28.7	n.d.	27.9	25.9
Rural	54.4	54.2	n.d.	54.1	50.9
Nivel de Pobreza					
No pobre	24.5	25.6	n.d.	25.0	23.2
Pobre	48.5	48.5	n.d.	47.4	44.7
Pobre extremo	61.1	60.6	n.d.	60.0	56.8
SECUNDARIA					
Total	45.3	44.9	n.d.	42.4	39.9
Sexo					
Femenino	42.4	41.8	n.d.	39.4	37.0
Masculino	48.0	47.7	n.d.	45.2	42.6
Área de Residencia					
Urbana	41.1	40.7	n.d.	38.0	35.4
Rural	65.1	64.7	n.d.	62.8	59.1
Nivel de Pobreza					
No pobre	35.9	36.0	n.d.	33.0	30.7
Pobre	54.2	52.3	n.d.	50.0	46.7
Pobre extremo	69.1	67.8	n.d.	64.7	61.6

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /MED

CUADRO 5: Tasa de Deserción 2000-2005

Nivel	2000	2001	2002	2004	2005
Primaria	3.4	4.2	3.9	3.0	2.7
Secundaria	6.5	8.5	6.8	7.6	6.3

FUENTE: Resultados de la Evaluación UMC/MED 2004

CUADRO 6: Tasa de Conclusión de Primaria 2000-2005

CATEGORÍA	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	74,5	70,8	71,8	72,5	71,9	74,1
Sexo						
Femenino	71,1	71,4	69,9	73,2	71,8	74,5
Masculino	73,7	70,3	73,7	71,8	71,9	73,7
Área de Residencia						
Urbana	82,7	81,4	82,8	82,8	81,4	84,3
Rural	59,0	55,1	55,5	58,5	59,1	61,3
Nivel de Pobreza						
No pobre	n.d.	87,0	86,9	86,5	84,1	n.d.
Pobre	n.d.	73,9	73,2	73,1	71,2	n.d.
Pobre extremo	n.d.	48,9	52,4	53,7	53,6	n.d.

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /Ministerio de Educación

CUADRO 7: Tasa de Conclusión de Secundaria 2000-2005

CATEGORÍA	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	55,0	46,2	48,7	51,3	51,0	52,4
Sexo						
Femenino	56,9	47,3	50,1	52,0	52,6	53,0
Masculino	53,4	45,2	47,4	50,6	49,5	51,8
Área de Residencia						
Urbana	65,3	57,4	59,9	64,2	64,8	66,0
Rural	33,2	22,7	25,8	24,3	24,0	29,6
Nivel de Pobreza						
No pobre	n.d.	63,6	64,5	68,0	67,3	n.d.
Pobre	n.d.	38,7	45,0	45,0	44,2	n.d.
Pobre extremo	n.d.	16,6	18,7	17,4	15,5	n.d.

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /Ministerio de Educación

CUADRO 8: Años promedio de escolaridad 2000-2004

CATEGORÍA	2000	2001	2002	2003	2004
Total	9.6	10.5	9.2	9.1	9.0
Área de Residencia					
Urbana	10.1	10.5	10.0	9.9	9.9
Rural	8.3	10.1	7.2	7.0	7.0
Nivel de Pobreza					
No pobre	n.d.	10.7	10.2	10.1	10.0
Pobre	n.d.	10.2	8.9	8.5	8.4
Pobre extremo	n.d.	9.7	6.5	6.4	6.3

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /Ministerio de Educación

CUADRO 9: Tasa de Cobertura Total

CATEGORÍA	2000	2001	2002	2003	2004	2005
3 a 5 años de edad						
Total	70,0	62,5	62,7	64,4	69,3	68,0
Sexo						
Femenino	33,8	63,1	63,9	63,7	70,5	67,2
Masculino	26,8	61,9	61,4	65,1	68,1	68,8
Área de Residencia						
Urbana	76,3	68,8	70,1	73,7	80,6	77,5
Rural	62,8	54,1	53,3	52,5	55,4	57,7
Nivel de Pobreza						
No pobre	-	75,8	77,3	77,7	87,3	n.d.
Pobre	-	61,5	63,0	66,4	68,5	n.d.
Pobre extremo	-	51,0	48,8	46,2	47,9	n.d.
6 a 11 años de edad						
Total	98,1	97,5	97,7	97,6	97,4	97,8
Sexo						
Femenino	97,6	97,3	97,6	97,5	97,1	97,5
Masculino	98,5	97,7	97,8	97,8	97,6	98,1
Área de Residencia						
Urbana	98,6	98,6	98,9	99,0	98,6	98,1
Rural	97,4	96,0	96,1	95,9	95,8	97,5
Nivel de Pobreza						
No pobre	-	98,9	99,1	99,5	99,1	n.d.
Pobre	-	98,0	98,5	98,3	98,0	n.d.
Pobre extremo	-	95,8	95,6	94,8	94,2	n.d.
12 a 16 años de edad						
Total	89,8	85,3	87,7	87,7	86,9	86,8
Sexo						
Femenino	86,6	83,2	86,1	85,4	85,2	85,3
Masculino	92,6	87,4	89,2	90,0	88,5	88,2
Área de Residencia						
Urbana	95,1	88,7	91,8	92,8	91,5	91,1
Rural	82,3	80,0	81,0	79,8	80,0	81,0
Nivel de Pobreza						
No pobre	-	89,5	92,1	93,0	91,5	n.d.
Pobre	-	86,8	89,1	88,9	87,8	n.d.
Pobre extremo	-	78,0	80,2	78,3	77,4	n.d.

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /MED

CUADRO 10: Tasa Neta de Cobertura

CATEGORÍA	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Educación Inicial						
Total	55,6	52,6	52,2	53,2	58,5	56,3
Sexo						
Femenino	51,7	53,1	52,2	53,0	60,2	56,2
Masculino	58,9	52,1	52,2	53,5	56,8	56,5
Área de Residencia						
Urbana	60,9	59,1	59,6	61,6	70,1	66,6
Rural	49,5	44,0	42,7	42,5	44,3	45,2
Nivel de Pobreza						
No pobre	-	66,3	66,1	66,5	75,5	n.d.
Pobre	-	51,6	52,7	54,8	58,3	n.d.
Pobre extremo	-	40,7	38,9	35,7	37,7	n.d.
Educación Primaria						
Total	93,7	92,8	90,9	92,5	91,0	92,7
Sexo						
Femenino	93,2	92,1	90,8	92,1	90,6	92,2
Masculino	94,1	93,5	91,0	93,0	91,4	93,1
Área de Residencia						
Urbana	93,4	93,0	91,2	94,3	92,5	92,9
Rural	94,0	92,5	90,5	90,2	89,2	92,4
Nivel de Pobreza						
No pobre	-	92,5	90,8	93,9	91,9	n.d.
Pobre	-	93,2	90,9	93,4	92,3	n.d.
Pobre extremo	-	92,6	90,9	90,0	88,1	n.d.
Educación Secundaria						
Total	70,8	67,5	69,5	69,8	69,2	69,9
Sexo						
Femenino	68,4	66,3	67,5	68,1	68,2	69,2
Masculino	72,9	68,7	71,5	71,4	70,2	70,7
Área de Residencia						
Urbana	81,2	77,1	79,7	80,9	79,0	80,3
Rural	56,1	52,2	53,1	52,6	54,6	56,2
Nivel de Pobreza						
No pobre	-	81,1	82,6	83,4	80,6	n.d.
Pobre	-	70,7	71,6	71,3	69,3	n.d.
Pobre extremo	-	45,7	49,9	47,9	49,2	n.d.

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /Ministerio de Educación

CUADRO 11: Porcentaje de ingresantes a primaria con la edad oficial

CATEGORÍA	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	82,6	83,2	79,8	n.d.	82,0	84,0
Sexo						
Femenino	82,5	83,3	79,6	n.d.	81,9	83,8
Masculino	82,7	83,2	79,9	n.d.	82,1	84,3
Área de Residencia						
Urbana	86,6	88,1	83,6	n.d.	86,3	87,8
Rural	76,4	76,1	73,7	n.d.	74,8	77,6
Nivel de Pobreza						
No pobre	87,9	89,4	85,0	n.d.	87,4	88,9
Pobre	78,8	79,3	75,9	n.d.	78,3	80,5
Pobre extremo	71,9	71,6	69,9	n.d.	71,2	74,0

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /Ministerio de Educación

CUADRO 12: Tasa de transición a secundaria

CATEGORÍA	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	n.d.	n.d.	91,6	91,0	89,4	90,6
Sexo						
Femenino	n.d.	n.d.	90,4	88,6	87,4	89,5
Masculino	n.d.	n.d.	92,9	93,6	91,2	91,6
Área de Residencia						
Urbana	n.d.	n.d.	96,3	95,8	94,5	96,9
Rural	n.d.	n.d.	84,1	83,7	82,2	82,1
Nivel de Pobreza						
No pobre	n.d.	n.d.	96,2	96,1	94,8	n.d.
Pobre	n.d.	n.d.	92,6	93,6	89,7	n.d.
Pobre extremo	n.d.	n.d.	84,7	80,7	80,0	n.d.

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /Ministerio de Educación

CUADRO 13: Tasa de Analfabetismo

CATEGORÍA	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	10,5	12,2	12,0	11,9	11,3	10,9
Sexo						
Femenino	15,8	17,8	17,5	17,2	17,0	16,0
Masculino	5,0	6,1	6,1	6,4	5,7	5,7
Área de Residencia						
Urbana	4,9	6,2	6,0	5,7	5,5	5,5
Rural	21,9	25,1	25,2	25,0	23,0	21,1
Nivel de Pobreza						
No pobre	n.d.	5,8	5,8	6,5	5,8	n.d.
Pobre	n.d.	12,7	12,8	13,4	13,3	n.d.
Pobre extremo	n.d.	28,5	28,0	28,1	27,1	n.d.

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /Ministerio de Educación

CUADRO 14: Porcentaje de la población en edad escolar que es pobre y pobre extrema

CATEGORÍA	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	n.d.	65,8	65,8	63,1	61,8	n.d.
Sexo						
Femenino	n.d.	65,2	66,6	62,7	61,4	n.d.
Masculino	n.d.	66,4	65,1	63,5	62,1	n.d.
Área de Residencia						
Urbana	n.d.	52,6	53,3	50,3	48,9	n.d.
Rural	n.d.	84,7	83,8	80,5	78,8	n.d.

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /Ministerio de Educación

CUADRO 15: Número y porcentaje de niños en IIEE públicas de educación primaria que hablan una lengua originaria en el hogar

CATEGORÍA	N° de niños en escuelas públicas de primaria	Hablan una lengua originaria						% del total de alumnos
		Total	Tipo de lengua					
			quechua	aymara	machiguenga	Otras lenguas amazónicas	otros	
Total	6 615 693	820 919	518 615	68 150	6 063	226 743	1 348	12.4
A. residencia								
Urbana	4 454 638	353 611	168 361	30 575	4 552	150 108	15	7.9
Rural	2 161 055	467 322	350 124	37 528	1 508	76 829	1 333	21.6
Nivel de pobreza								
No pobre	3 238 459	202 860	48 734	30 453	3 960	119 510	203	6.3
Pobre	2 251 532	340 668	243 102	33 891	1 183	61 732	760	15.1
Pobre Extremo	1 125 702	277 405	226 649	3 759	917	45 695	385	24.6

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /Ministerio de Educación

CUADRO 16: Porcentaje de docentes que cumplen con el estándar de escolaridad 2000-2005

Nivel Educativo	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Primaria	66.2	70.9	74.0	n.d.	79.6	77.1
Secundaria	65.3	67.1	66.5	n.d.	72.9	74.2

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa/MED.

CUADRO 17: Porcentaje de instituciones educativas unidocentes 2000-2005

CATEGORÍA	2000	2001	2002	2003	2004
Total	27,8	28,4	26,4	26,7	26,9
Área de Residencia					
Urbana	3,8	4,3	2,8	3,0	3,2
Rural	37,7	38,4	36,2	36,9	37,4
Nivel de Pobreza					
No pobre	-	16,3	14,2	14,4	14,5
Pobre	-	29,3	27,7	28,4	28,7
Pobre extremo	-	42,4	39,7	40,0	40,1

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa/MED

CUADRO 18: Gasto Público en Educación 2000-2005

CATEGORÍA	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Como porcentaje del Gasto Público Total (%)	15,04	15,45	15,79	16,49	16,27	16,54
Como porcentaje del Producto Bruto Interno (%)	2,80	2,77	2,76	2,87	2,94	2,96

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa/MED

CUADRO 19: Gasto público en educación por alumno 2001-2004

(Nuevos Soles de 2004)

AÑO	2001	2003	2004
Total	823	922	803
Inicial	490	587	626
Primaria	537	580	703
Secundaria	760	833	1 003
Superior No Universitaria	1 138	1 264	1 356

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /MED

CUADRO 20: Porcentaje de gasto público destinado a locales, materiales y equipos 2001-2004

CATEGORÍA	2000	2001	2002	2003	2004
Gasto en Bienes y Servicios y Capital/ Gasto Público en Educación (%)	19,14	16,55	16,47	15,00	14,85

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /MED

CUADRO 21: Porcentaje de HIEE con al menos una computadora 2001-2004

CATEGORÍA	2000	2001	2002	2003	2004
PRIMARIA					
Total	10,0	11,2	13,2	15,7	18,3
Área de Residencia					
Urbana	32,3	36,1	41,8	47,7	52,6
Rural	0,9	0,9	1,3	1,9	3,1
Nivel de Pobreza					
No pobre	25,8	28,3	32,8	37,3	41,5
Pobre	2,7	3,7	4,8	6,5	8,8
Pobre extremo	0,5	0,7	0,8	1,4	2,2
SECUNDARIA					
Total	37,9	39,5	43,2	48,9	55,2
Área de Residencia					
Urbana	54,7	56,6	61,5	68,5	75,2
Rural	9,6	11,3	13,3	16,3	21,5
Nivel de Pobreza					
No pobre	59,0	60,6	65,5	72,4	77,9
Pobre	25,4	27,2	30,4	35,8	43,8
Pobre extremo	11,9	13,9	17,1	21,0	26,8

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /MED

CUADRO 22: Porcentaje de HIEE con acceso a internet 2001-2004

CATEGORÍA	2000	2001	2002	2003	2004
PRIMARIA					
Total	11,3	11,5	10,4	10,9	15,7
Área de Residencia					
Urbana	11,9	12,0	11,0	11,8	17,5
Rural	1,9	1,8	1,7	0,9	1,4
Nivel de Pobreza					
No pobre	12,5	12,7	11,9	12,7	19,2
Pobre	3,1	4,0	1,8	2,5	2,8
Pobre extremo	0,0	6,5	5,6	3,2	2,5
SECUNDARIA					
Total	17,9	18,6	17,3	18,5	27,5
Área de Residencia					
Urbana	19,3	20,5	19,0	20,8	31,4
Rural	4,8	3,1	3,9	2,2	4,6
Nivel de Pobreza					
No pobre	20,9	21,4	21,4	23,8	35,4
Pobre	13,2	14,6	10,1	8,9	14,5
Pobre extremo	0,8	4,9	3,6	3,6	9,5

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /MED

CUADRO 23: Número de alumnos por computadora 2000-2004

CATEGORÍA	2000	2001	2002	2003	2004
PRIMARIA					
Total	43	43	39	37	33
Área de Residencia					
Urbana	42	42	38	36	32
Rural	63	75	69	74	63
Nivel de Pobreza					
No pobre	37	37	34	32	28
Pobre	150	124	116	102	86
Pobre extremo	75	56	72	65	65
SECUNDARIA					
Total	36	32	31	28	25
Área de Residencia					
Urbana	35	32	31	28	24
Rural	49	46	47	46	42
Nivel de Pobreza					
No pobre	30	28	27	24	21
Pobre	59	52	51	46	38
Pobre extremo	90	77	69	66	50

FUENTE: Unidad de Estadística Educativa /MED

CUADRO 24: Porcentaje de locales escolares de gestión pública que cuentan con servicios básicos año 2005

Cobertura	Energía Eléctrica	Instalación de Agua Potable	Instalación de Desague	Los tres servicios
Perú	38,7	48,0	26,8	21,5

FUENTE: Estadística Básica 2005 /UEE-MED

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Benavides, M. y Rodríguez, J. (2006); Políticas de Educación Básica 2006-2011. CIES, GRADE y PUCP.
- Cohen, E. (2000); Educación, eficiencia y equidad: una difícil convivencia. En Serie Políticas Sociales 42 – CEPAL. Santiago de Chile.
- Cohen, E. (2000); ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Serie Políticas Sociales 42 - CEPAL Santiago de Chile.
- CEPAL/UNESCO (2005); Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, enero de 2005.
- Du Bois, F. (2004); Programas sociales, salud y educación en el Perú: Un balance de las políticas sociales.
- GRADE-PREAL (2003); Informe de Progreso Educativo, Perú 2003.
- PREAL (2005); ¿Qué es la calidad educativa?. Serie Políticas-Formas y Reformas de la Educación. Año 7/ N° 22. Santiago de Chile.
- Ministerio de Educación (2004); Cifras de la Educación 1998-2003. Unidad de Estadística Educativa.
- Ministerio de Educación (2005); Resultados de la Evaluación Nacional 2004. Unidad de Medición de la Calidad Educativa.
- Ministerio de Educación (2005); Indicadores de la Educación Perú 2004. Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación (2004); Factores Asociados al Rendimiento Estudiantil. Documento de Trabajo N° 9 Unidad de Medición de la Calidad Educativa.
- Ministerio de Educación (2005); Infraestructura y Calidad Educativa. Documento de Trabajo.
- Robles, E. y Martija, Mikel (2002); Coherencias en los Instrumentos de la Planificación. MIDEPLAN. Chile.

