

# Políticas de educación básica 2006-2011

Martín Benavides y José Rodríguez



© Consorcio de Investigación Económica y Social  
Antero Aspíllaga 584, San Isidro  
Teléfonos 421-8082 / 421-7968  
<[www.consortio.org](http://www.consortio.org)>

© Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE  
Av. del Ejército 1870, San Isidro  
Teléfonos 264-1780 / 264-3344  
<[www.grade.org.pe](http://www.grade.org.pe)>

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Economía – PUCP  
Av. Universitaria, cuadra 18, San Miguel  
Teléfono 626-2000  
<[www.pucp.edu.pe](http://www.pucp.edu.pe)>

Edición: Lima, febrero de 2006  
Corrección de estilo: Alberto Ñiquen  
Cuidado de edición: Myriam Arriola  
Diseño gráfico: Gerardo Paz, Carmen Inga  
Arte de carátula: Roni Heredia  
Impreso por Ediciones Nova Print SAC

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú No. 2006-0324  
ISBN 9972-804-43-7

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por más de treinta instituciones de investigación o docencia y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

El Proyecto *Elecciones Perú 2006: fortaleciendo el debate nacional* es una iniciativa del CIES con el auspicio de las siguientes instituciones: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), National Endowment for Democracy (NED), International Development Research Centre (IDRC), Canadian International Development Agency (CIDA), Banco Mundial-Perú, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN).

CIES, GRADE y PUCP no comparten necesariamente las opiniones vertidas en la presente publicación, que son responsabilidad exclusiva de sus autores.

|  |    |
|--|----|
| PRESENTACIÓN   | 5  |
| RESUMEN EJECUTIVO  | 7  |
| INTRODUCCIÓN   | 9  |
| 1. DIAGNÓSTICO   | 11 |
| 1.1 Logros educativos  | 11 |
| 1.2 Balance de la investigación realizada                                    | 19 |
| 2. ELEMENTOS DEL ESCENARIO PARA LAS POLÍTICAS                                | 20 |
| 2.1 Diagnóstico  | 20 |
| 2.2 Consideraciones demográficas   | 20 |
| 2.3 Consideraciones financieras  | 22 |
| 2.4 Institucionales: el Ministerio de Educación                              | 24 |
| 2.5 Políticas: el Sutep  | 27 |
| 2.6 ¿Cómo superar algunos de los obstáculos para la nueva reforma educativa? | 28 |
| 3. PROPUESTAS DE POLÍTICAS PARA EDUCACIÓN BÁSICA                             | 29 |
| 3.1 Los cuatro pilares   | 30 |
| 3.2 Hoja de ruta   | 33 |
| BIBLIOGRAFÍA   | 38 |
| ANEXO  | 41 |

El presente documento propone políticas de educación básica para el periodo 2006-2011 en cuatro áreas clave: 1) equidad e igualdad de oportunidades; 2) capacitación, remuneraciones e incentivos al rendimiento docente; 3) procesos pedagógicos y metas de aprendizaje; y 4) infraestructura y servicios básicos.

En materia de equidad, los autores plantean universalizar la cobertura de la educación inicial en las zonas más pobres, mejorar las escuelas multigrado, ejecutar un programa de secundaria rural y promover el involucramiento educativo de las familias rurales. Con respecto a los recursos humanos, el texto subraya la necesidad de un nuevo sistema de remuneraciones basado en el esfuerzo y la productividad, así como mecanismos de capacitación de los maestros. En términos pedagógicos, el trabajo propone la definición de metas claras de aprendizaje, con procesos de rendición de cuentas, tanto en el nivel nacional como en las mismas escuelas. Finalmente, se propone mejorar la infraestructura y servicios básicos de los centros educativos más precarios.

Estos cuatro pilares de la reforma educativa están basados en un diagnóstico que identifica al bajísimo rendimiento escolar como el problema central de la educación básica en el Perú. El texto también analiza el escenario demográfico, financiero e institucional donde se aplicaría la reforma; y culmina especificando una hoja de ruta que permita materializar los cambios propuestos.

El documento es parte del proyecto *Elecciones Perú 2006: fortaleciendo el debate nacional*. Este proyecto es una iniciativa del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), en alianza con otras instituciones, para elevar el nivel del debate electoral, enfatizando la discusión de opciones de política y programas de gobierno. En este marco, el CIES ha promovido la elaboración de documentos de política 2006 – 2011 sobre diez temas clave que tendrá que afrontar el siguiente régimen:

|                              |                          |
|------------------------------|--------------------------|
| Competitividad               | Regulación y concesiones |
| Empleo                       | Modernización del Estado |
| Programas sociales y pobreza | Desarrollo rural         |
| Educación                    | Descentralización        |
| Salud                        | Género                   |

Cada texto examina las opciones de política, los costos y beneficios de las distintas alternativas, los obstáculos para su implementación y la estrategia para superar estas barreras, especificando una hoja de ruta a 100 días, un año y cinco años. El proyecto *Elecciones Perú 2006* enfatiza la incidencia de estos documentos en las políticas públicas desarrollando una secuencia de tres tipos de actividad: reuniones con los equipos de plan de gobierno de los principales partidos políticos; seminarios descentralizados en seis regiones del Perú; y campañas de diseminación en los medios de prensa.

Más allá del debate electoral, el Proyecto busca promover consenso sobre políticas de Estado en nuestro país y aportar al diseño de programas en el próximo gobierno. Creemos que la presente publicación nos permitirá avanzar colectivamente hacia el logro de ambos objetivos. En este punto tenemos que reconocer la contribución fundamental de los autores Jose Rodríguez (PUCP) y Martín Benavides (GRADE) tanto por su capacidad analítica, como por su esfuerzo para culminar el trabajo y liderar su diseminación.

Asimismo, queremos agradecer a las instituciones aliadas del CIES en esta iniciativa: Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Acuerdo Nacional, Grupo Propuesta Ciudadana, Asociación Civil Transparencia e Instituto de Defensa Legal (IDL).

Por último, debemos también reconocer el aporte de los auspiciadores que han hecho posible la ejecución del Proyecto: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Banco Mundial, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN).

Lima, febrero de 2006

**Carlos Eduardo Aramburú**  
*Director Ejecutivo CIES*

**Javier Portocarrero Maisch**  
*Director Adjunto CIES*

El sistema educativo peruano puede ser caracterizado como uno que todavía no ha resuelto los problemas de cobertura en primaria, y tiene un camino moderadamente importante por recorrer en inicial y secundaria. Se observan aún diferencias en cobertura importantes (en inicial y secundaria) según área de residencia y estratos socioeconómicos. Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre con la cobertura, son generalizados los déficits en los rendimientos educativos. Además, existen diferencias muy marcadas en contra de los alumnos que estudian en las condiciones más adversas (los de más bajos estratos socioeconómicos, usualmente residentes en áreas rurales apartadas, atendidos en escuelas incompletas (sean multigrado o en su versión extrema, las unidocentes).

Por otra parte, tomando como base la investigación existente sobre los factores asociados, se encuentra que las dimensiones no escolares (características de los estudiantes y familias) son un factor limitativo muy importante de los rendimientos escolares (y para la asistencia a la escuela). En segundo lugar, en el terreno de los factores propiamente escolares, la literatura sugiere que hay varias cosas por ser hechas y corregidas respecto a la cobertura curricular, la demanda cognitiva de los procesos de enseñanza y los materiales educativos. Muy vinculado a esto están los contenidos y la manera en que se han venido desarrollando las capacitaciones en servicio de los docentes, que no han colaborado con estos tres aspectos antes mencionados.

El análisis de los escenarios en los que va a actuar una reforma educativa señala tres conclusiones. La existencia de un "alivio demográfico" dado que el tamaño de la cohorte que ingresa al sistema es menor a años anteriores, la potencial existencia de un mayor margen de recursos dada esa menor presión demográfica y el ritmo de crecimiento económico, y un contexto político-institucional que tiene los siguientes problemas: a) la división e inestabilidad interna del Ministerio de Educación (Minedu) y la consecuente falta de claridad de objetivos; b) la disociación entre presupuesto y objetivos de política; c) el "cerco político" del gremio sindical; d) la escasa y meramente formal coordinación intersectorial.

El documento propone para superar ello, y por lo tanto poder implementar adecuadamente las reformas en ese contexto demográfico financiero más "favorable", lo siguiente: a) seleccionar un equipo de especialistas con ideas comunes claras sobre lo que se debe hacer en educación, evitando generar brechas entre los "técnicos" y "políticos"; b) discutir temas de presupuesto, asociados a las metas que se planteen; c) enfrentar el tema docente combinando políticas de acceso y calidad; políticas de acceso como capacitaciones de "costos dispersos" deberían ir de la mano de políticas de calidad de "costos concentrados"; d) desarrollar y ejecutar planes intersectoriales con otros ministerios en aquellas áreas de alta sensibilidad para diversos sectores; e) generar un espacio mucho más activo al Consejo Nacional de Educación (CNE); f) desarrollar una red institucional permanente para las políticas que necesiten el apoyo de instituciones de la sociedad civil.

Finalmente, sobre la base de los resultados del diagnóstico, los resultados del análisis político institucional, y el análisis comparativo de las principales propuestas de política para la educación básica actualmente existentes, se proponen cuatro pilares de reforma educativa:

1. Políticas de equidad para garantizar igualdad de oportunidades, tales como los siguientes programas en zonas identificadas como prioritarias: a) Programa de atención a educación inicial; b) Programa de atención a escuelas multigrado; c) Programa de secundaria rural y d) Programa de involucramiento educativo de las familias rurales.
2. Políticas de recursos humanos para empezar a salir de la crisis. Se propone: a) crear un nuevo sistema de remuneraciones basado en la productividad y con claros mecanismos que incentiven el esfuerzo y la efectividad para el logro de las metas del sistema educativo; b) declarar en emergencia la formación magisterial; c) desarrollar un sistema de capacitación de los docentes que contribuyan con que éstos desarrollen —cuando sea necesario— las habilidades básicas en cuanto a (i) los aspectos centrales del currículo a los que se les debe asignar la más alta prioridad (ver más adelante), (ii) los aspectos pedagógicos y didácticos básicos que contribuyen con los aprendizajes de los estudiantes; d) implementar un sistema de seguimiento para apoyar el trabajo pedagógico en las aulas y centros educativos.
3. Políticas de recursos pedagógicos para apoyar el trabajo de los maestros y directores. Se propone la definición de metas claras de aprendizaje. Dichas metas son importantes para los procesos de rendición de cuentas a nivel nacional pero también de las escuelas mismas, y en ese sentido deben ser públicas. Por otra parte, dado que el currículo, como está, no es alcanzable para una importante proporción de los docentes y aun cuando lo fuera es altamente probable que una gran proporción de los estudiantes no tendrá condiciones de asimilarlo, se toma la idea de "moratoria curricular" de León Trahtemberg. A diferencia de lo propuesto por Trahtemberg (concentrarse en dos áreas), y tomando como guía las metas definidas, será muy importante identificar las competencias básicas que deben ser conseguidas en cada una de las áreas y concentrar todos o casi todos los recursos a ello. Esta moratoria debe ser temporal y gradual, y paulatinamente los niveles de logros deben ser mejorados y elevados. El nuevo currículo debe ser resultado de ese proceso de identificación de competencias básicas.
4. Políticas de mejora de la infraestructura física y servicios básicos de los centros educativos. Es indispensable hacer una evaluación del estado de la infraestructura física y de los servicios básicos en los centros educativos. A partir de esta evaluación debería elaborarse un plan de inversiones con metas bien definidas para la mejora y, eventualmente, reemplazo de las edificaciones que representan un alto riesgo y, como siguiente prioridad, el mejoramiento o instalación de los servicios básicos. También es necesario revisar y evaluar el uso de la infraestructura existente y eventualmente contemplar la posibilidad de reasignar y agrupar centros educativos completos conformando centros polidocentes completos allí donde sea viable. Otra opción es aquella recientemente planteada por la actual gestión, orientada a crear Redes Locales de Recursos Educativos.

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) nos encargó la identificación de un conjunto de propuestas de política para la educación básica a fin de brindar elementos y contribuir con el debate electoral en vistas a las elecciones del 2006. Las propuestas debían identificar algunas de las principales políticas que, a nuestro juicio, deberían ser contempladas a partir de la situación actual de la educación básica.<sup>1</sup>

La tarea no ha sido fácil puesto que la educación escolar peruana atraviesa una profunda crisis que se ve reflejada en déficit y carencias en casi todos sus aspectos: escasos recursos financieros, arreglos institucionales inadecuados, falta de liderazgo y compromiso, iniquidad, materiales educativos que no se utilizan o que aparentemente son inadecuados, un sistema de formación inicial de los educadores en crisis, y de formación en servicio que no habría cubierto importantes necesidades de los docentes, sólo por mencionar algunos ejemplos.

Además, los resultados educativos de los estudiantes —que son la única razón de ser del sistema educativo— son muy pobres y, por si fuera poco, no hemos garantizado la culminación de la educación básica para una importante proporción de la población joven del país.

En estas condiciones, es decir con la profundidad y extensión de los problemas en el sector, la identificación de las principales políticas pasa también por un ejercicio de establecimiento de prioridades y orden de lo que creemos debe ser una reforma institucional de la educación. Hay que volver a crear el sistema educativo y ello requiere un conjunto de tareas que no sólo necesita del concurso de muchas personas e instituciones de la sociedad peruana, sino también de una administración gubernamental. En ese sentido, el Proyecto Educativo Nacional propuesto por el CNE —que es, además, resultado del encargo del Acuerdo Nacional—<sup>2</sup> y la nueva Ley General de Educación representan elementos importantes fundamentales para la reforma del sistema educativo en el mediano y largo plazo.

Tal como se verá más adelante, el presente documento toma como punto de partida tanto las investigaciones realizadas como las propuestas de política que se han elaborado por diversas instituciones (o personas). El énfasis en esta propuesta es, sin embargo, un conjunto de políticas para el corto plazo a ser desarrolladas por el siguiente gobierno.

Es necesario recordar que de acuerdo con la Constitución Política del Perú, la educación es un derecho. Pero es igualmente importante considerar que el derecho no se puede agotar en el acceso. La calidad es fundamental y, por ello, el logro de aprendizajes es central. La gratuidad de la escuela

<sup>1</sup> Los autores agradecen a Juan Fernando Vega, Santiago Cueto, Walter Twanama, Enrique Prochazka y Flavio Figallo quienes participaron en una reunión de discusión del documento. De igual modo a Juan Pablo Silva, Adolfo Figueroa y Jorge Ferradas quienes nos enviaron comentarios. Las reuniones con los equipos de educación del Frente de Centro, Unidad Nacional, APRA y UPP fueron importantes para la versión final del trabajo. Finalmente, Pablo Navarrete e Inés Olivera nos ayudaron durante la elaboración del documento.

<sup>2</sup> Varias de las políticas propuestas por el CNE se inspiraron en el Pacto Nacional de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004 - 2006 del Foro del Acuerdo Nacional.

pública, por sí sola, ha demostrado ser insuficiente para garantizar una educación de calidad que asegure los aprendizajes que la sociedad requiere.

Incorporar el concepto de calidad en la implementación de políticas obliga a elaborar propuestas realistas y viables. Si se toma en cuenta las condiciones actuales en las que funcionan las escuelas, no queda ninguna duda que para lograr una escuela de mejor calidad se requiere de más y mejores recursos, y de una mejor gestión de los mismos. Pero antes de eso es menester haber identificado claramente cómo se puede mejorar la calidad de las escuelas y cuáles serán las prioridades. Sólo así, creemos, se puede empezar a garantizar que cada vez más gente acceda a un servicio de calidad.

El documento tiene tres capítulos además de esta introducción y los anexos. El primero resume los resultados de los reportes e investigaciones sobre educación básica en el Perú. Aquí se presentan las principales características del sistema educativo empleando un conjunto de indicadores que resumen, a nuestro juicio, el estado actual de la educación escolar. También se resumen los principales hallazgos de la investigación aplicada que permiten, sino explicar totalmente, al menos empezar a entender qué factores están asociados a los resultados educativos. Es muy importante señalar, sin embargo, que la relación de temas aún no investigados es muy larga no sólo por aquellos que nunca han sido tocados, sino también por las nuevas preguntas que surgen a medida que la investigación actualiza el estado del arte.

El segundo capítulo identifica cinco elementos que definen lo que hemos denominado el escenario en el que la política educativa deberá actuar, pero nos hemos visto en capacidad de desarrollar solamente cuatro: las nuevas tendencias demográficas, los techos financieros, el marco institucional que representa el Ministerio de Educación y el rol del Sutep en el escenario político. El quinto elemento importante, pero no desarrollado, es el proceso de descentralización. No se sabe muy bien cómo continuará dicho proceso en los próximos años y sólo nos atrevemos a mencionar dos cosas al respecto. La descentralización va a requerir de más recursos financieros (lo que seguramente representa un freno desde la perspectiva de hacienda del MEF), y la descentralización (en serio) necesita de cuadros técnicos altamente especializados, cosa que es difícil decir que existe.

Finalmente, en el tercer capítulo se presentan las políticas que sugerimos abordar en la siguiente administración gubernamental. Para ello se ha buscado establecer, en la medida de lo posible, no sólo una vinculación con los principales problemas reseñados en el capítulo 1, sino también buscar sustentar las políticas en los resultados de las investigaciones. En algunos casos, la investigación ha permitido identificar mejor las causas y con ello ha facilitado la definición de lo que se puede hacer (con las políticas). En otros casos, esta reflexión ha sido menos factible y hemos tenido que apelar a aspectos más conceptuales. Así, por ejemplo, si bien es cierto que poco sabemos sobre cuáles son las características de los docentes y de su ejercicio profesional que realmente contribuye con los aprendizajes de los estudiantes, en la literatura sí se ha podido identificar que el marco institucional bajo el cual se ejerce la profesión es inadecuado para inducir y garantizar altos desempeños profesionales.

El tercer capítulo se ha nutrido mucho de un conjunto amplio y rico de propuestas de política educativa. Estas propuestas han identificado áreas prioritarias, metas y, en algunos casos, hasta políticas generales y específicas. Algunas de las áreas prioritarias son compartidas entre las diversas propuestas. Otras lo son menos. Por otra parte, no todas las propuestas identificaron prioridades, plazos y menos los recursos necesarios.

Lo que en este documento se plantea como propuestas de políticas no son nuevas. No era nuestra intención innovar salvo que lo consideráramos necesario. Lo que sí puede ser considerado como un aporte es el haber establecido prioridades y haberle dado una orientación más práctica en la medida que se establece una hoja de ruta (que fue requerida en los términos de referencia del trabajo). Del mismo modo, sí es nuevo el enfoque de definición del escenario en el que las políticas tendrán que llevarse a cabo.

En 1999, el Banco Mundial (World Bank, 1999) llamaba la atención sobre cómo el Perú había logrado tener entre las más altas coberturas escolares teniendo al mismo tiempo los subsidios públicos por estudiante más bajos en comparación con un grupo de más de 100 países. Algunos años antes, otros trabajos habían identificado al Perú como un país cuya población estaba sobreeducada. Es decir, para el nivel de PBI per cápita que mostraba el Perú hacia finales de los ochenta, la cobertura escolar correspondía a la de países con mayores niveles de PBI per cápita.

Efectivamente, los indicadores de cobertura escolar del Perú mostraron una vigorosa expansión del sistema educativo. Una combinación de creciente demanda junto con varias administraciones gubernamentales que expandieron la oferta de servicios educativos permitieron que las tasas de cobertura crecieran rápidamente. Se llegó a pensar que si bien los problemas de cobertura y las brechas existentes no estaban resueltos en la educación básica, en muy poco tiempo lo estarían.

Lamentablemente ni las brechas se han cerrado —aunque felizmente no son muy grandes— ni se han garantizado mínimos aprendizajes entre nuestros estudiantes. Esto, que es evidencia relativamente nueva, pues recién en los últimos 10 años se han evaluado rendimientos escolares, es quizás el peor corolario de aquello que sorprendía al Banco Mundial a finales de los noventa: no se puede expandir la cobertura escolar sin que esta expansión tenga como correlato más y mejores recursos financieros y humanos.

Este capítulo cumple tres funciones. Primero, mostrar el estado del sistema educativo a partir de los resultados educativos del mismo, esto es, la cobertura efectiva y los rendimientos escolares. Segundo, reseñar los principales hallazgos de la investigación aplicada que brinda elementos para entender —directa o indirectamente— los resultados educativos. Tercero, identificar las áreas de intervención prioritarias, por un lado, y ayudar a diseñar las políticas educativas específicas necesarias a ser llevadas adelante.

## 1.1 Logros educativos

### a. Rendimiento escolar

Hasta finales del 2004 se habían realizado tres conjuntos de evaluaciones del rendimiento que identifican niveles de logro en términos de competencias: las evaluaciones nacionales del rendimiento escolar<sup>3</sup> de 2001 y 2004, y el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) de 2001.<sup>4</sup>

Los tres conjuntos coinciden en señalar la existencia de grandes y masivos déficit en el rendimiento de los escolares a escala nacional mostrando además diferencias entre distintos grupos de población.<sup>5</sup>

De acuerdo con la EN 2004, la habilidad relativa a la comprensión de textos ha sido lograda, en el mejor de los casos, por el 15% de los estudiantes de 2° de primaria y 3° de secundaria (ver cuadro 1). Sólo un 12% de los estudiantes de 6° de primaria y un 10% de los de 5° de secundaria aprobaron. En matemáticas, los resultados

muestran déficit aún más grandes: en el mejor de los casos 10% aprueba y en el peor 3%.

Estos resultados son semejantes a los que arrojaron tanto la EN 2001 como PISA 2001. Estas evaluaciones también mostraron que la gran mayoría de los estudiantes no alcanzaba un nivel de dominio adecuado.

Los resultados de la EN 2004 también muestran la existencia de brechas entre diferentes grupos de estudiantes. Entre aquellos que estudian en centros educativos estatales y aquellos que lo hacen en no estatales se observa una diferencia marcada. Asimismo, se observa que hay déficit importante dentro del grupo de centros educativos no estatales (ver cuadro 2). Las brechas más grandes se observan dentro de los estatales, entre los polidocentes completos y las escuelas que atienden en un mismo salón a más de un grado (i.e. las denominadas

<sup>3</sup> En adelante EN.

<sup>4</sup> En 1996 y 1998 también se realizaron evaluaciones nacionales pero, a diferencia de las siguientes de 2001 y 2004, sólo permiten identificar un ranking de rendimientos y no los niveles de rendimiento de acuerdo a las competencias. Es muy útil revisar las evaluaciones nacionales e internacionales en el portal de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) del Minedu ([www.minedu.gob.pe/umc](http://www.minedu.gob.pe/umc)).

<sup>5</sup> Ver Espinosa y Torreblanca (2004), Caro et al (2004) y UMC (2005).

**Cuadro 1**  
**Perú Evaluación Nacional 2004**  
**Porcentaje de estudiantes que logra ("aprueba") los aprendizajes esperados en matemáticas y comprensión de textos de acuerdo con el currículo según nivel y grado educativos**

|                       | Primaria |      | Secundaria |     |
|-----------------------|----------|------|------------|-----|
|                       | 2º       | 6º   | 3º         | 5º  |
| Comprensión de textos | 15,1     | 12,1 | 15,1       | 9,8 |
| Matemáticas           | 9,6      | 7,9  | 6,0        | 2,9 |

Fuente: Unidad de Medición de la Calidad Educativa (2005).

**Cuadro 2**  
**Perú Evaluación Nacional 2004**  
**Porcentaje de estudiantes de 6º grado de primaria que logra ("aprueba") los aprendizajes esperados en matemáticas y comprensión de textos de acuerdo con el currículo según tipo de gestión y escuela**

|                       | Nacional | Tipo de gestión |         | Escuela estatal |            |
|-----------------------|----------|-----------------|---------|-----------------|------------|
|                       |          | No estatal      | Estatal | Polidocente     | Multigrado |
| Comprensión de textos | 12,1     | 35,8            | 8,2     | 10,5            | 1,7        |
| Matemáticas           | 7,9      | 29,9            | 4,4     | 5,6             | 0,9        |

Fuente: Unidad de Medición de la Calidad Educativa (2005).

multigrado, incluyendo las unidocentes). Es importante recordar que este último grupo incluye a todas las escuelas que atienden a las poblaciones vernáculo hablantes de las áreas rurales.<sup>6</sup>

Los resultados de PISA muestran déficit de equivalente magnitud en tres áreas: comprensión de lectura, matemáticas y ciencias. Adicionalmente, estas pruebas permiten comparar al Perú con algunos países de la región latinoamericana (Brasil, México, Chile y Argentina) y con el resto de los países de la OECD o no que participaron en el estudio.

Lamentablemente, los resultados de las pruebas de 2001 y 2004 no son comparables, por lo que no es posible evaluar qué ha ocurrido a lo largo de estos últimos años. Sin embargo, la UMC aplicó en 2004 las mismas pruebas de 1998 a una muestra de estudiantes con la finalidad de hacer una comparación temporal de los resultados de las pruebas.<sup>7</sup> Los resultados de dicha comparación, que han sido mencionados en la reciente divulgación del Minedu (UMC, 2005), indican que en 2004, comparado con 1998, o no hay diferen-

cias significativas (en la mayor parte de las comparaciones) o si la hay es negativa y muy pequeña. Sólo en 5º de secundaria hay menores logros en 2004 que en 1998.

No deja de sorprender que no haya habido mejoras en los resultados de las pruebas a pesar de los esfuerzos por cubrir vacíos como la falta de textos y de las capacitaciones para los docentes, o la revisión del currículo de la educación básica.<sup>8</sup> Es cierto, por otro lado, que en educación no debe esperarse efectos en lapsos de tiempo relativamente cortos puesto que en un sistema tan amplio y complejo como es el educativo, toma mucho tiempo que los cambios sean incorporados y asimilados totalmente en todas sus partes.

¿A qué se puede atribuir o a qué están asociados los pobres resultados de las pruebas de rendimiento escolar? ¿Qué más, además de constatar el enorme déficit de aprendizaje de los alumnos, hemos aprendido? ¿Por qué los resultados de las pruebas no muestran mejoras en los rendimientos? La investigación aplicada ha tratado de responder algunas de estas preguntas.

<sup>6</sup> Por ello, en gran medida, aparecen también grandes diferencias en los resultados de las pruebas cuando se comparan las áreas rurales y urbanas.

<sup>7</sup> Se debe tener en cuenta, sin embargo, que las pruebas de 1998 fueron elaboradas bajo el modelo de normas y no bajo el de criterios. En consecuencia, estos resultados no pueden ser utilizados para evaluar niveles de dominio y la comparación de los puntajes promedio sólo nos sugiere si los estudiantes están mejorando (si sube) o empeorando (si baja).

<sup>8</sup> Acciones que se han venido haciendo a través de los programas nacionales financiados con fondos de los convenios con el Banco Mundial y el Banco Interamericano para el Desarrollo.

## b. Los factores asociados al rendimiento escolar

Son múltiples los estudios y análisis de los factores asociados al rendimiento escolar. La mayor parte de ellos se ha hecho con los datos recopilados en las propias evaluaciones nacionales y han sido llevados adelante por

el propio Minedu.<sup>9</sup> También se ha producido un conjunto de investigaciones fuera del ministerio que en algunos casos han estudiado con más detenimiento y profundidad ciertos aspectos en particular.<sup>10</sup>

### Los análisis de los resultados a escala nacional de la UMC<sup>11</sup>

La metodología empleada en los estudios a escala nacional<sup>12</sup> parte de la diferenciación de dos niveles de análisis: uno es el que está más directamente vinculado con las características de los estudiantes y sus familias, y el segundo que refleja las características —propias o no— de la escuela. Al segundo nivel pertenecen variables como las características de los profesores, de la infraestructura y, en general, de los materiales y procesos educativos. También son incluidas en este nivel variables que reflejan el contexto socioeconómico promedio, es decir, las características socioeconómicas de la familia típica del centro educativo.

La virtud de esta metodología es que permite identificar cuánto de la variabilidad de los resultados está asociada a las características del individuo (y su contexto cercano, i.e. su familia) y cuánto a las características de las escuelas. Así, es posible, en consecuencia, identificar variables que en la medida en que contribuyen a explicar diferencias, reflejan mecanismos que pueden ser empleados para inducir ciertos resultados a través de

programas y políticas educativas o incluso, de programas más amplios.<sup>13</sup>

¿Cuáles son los principales hallazgos de los estudios y análisis a escala nacional de factores asociados al rendimiento escolar?

Una primera e importante conclusión es que parte importante de la variabilidad de los resultados está vinculada a las diferencias entre los estudiantes (ver cuadro 3). Esto quiere decir que la efectividad de las escuelas en lograr los aprendizajes de los estudiantes está limitada de manera importante por aspectos que se definen fuera de la escuela (como son las características de las familias de los estudiantes).

Una segunda conclusión es que de la parte de la variabilidad asociada a las diferencias entre escuelas, una proporción importante ha sido explicada, es decir, está correlacionada con ciertas variables que definen las características de las escuelas (ver la última línea del cuadro 4). Una parte no despreciable de la variabilidad

**Cuadro 3**  
**Perú Evaluación Nacional 2001**  
**Importancia relativa de la varianza asociada a las diferencias al interior de las escuelas**  
**(características del estudiante y su familia) y entre las escuelas**  
**(características de las escuelas)**

| Variación en los resultados de las pruebas asociado con:   | Matemáticas |               | Lenguaje    |               |
|--|-------------|---------------|-------------|---------------|
|  | 4º Primaria | 4º Secundaria | 4º Primaria | 4º Secundaria |
| Nivel 1: características de los estudiantes y sus familias | 38,3        | 64,6          | 41,7        | 57,8          |
| Nivel 2: características de las escuelas                   | 61,7        | 35,4          | 58,3        | 42,2          |

Fuente: UMC (2004), anexos 1a1d.

<sup>9</sup> Los resultados de la EN 1998 en Benavides (2002), EN 2001 en UMC (2004) y PISA en Caro et al (2004). El análisis de la EN de 1996 la hizo el Banco Mundial (World Bank, 1999).

<sup>10</sup> Ver Alcázar et al (2002), Cueto (2004), Cueto et al (2004), Cueto et al (2003).

<sup>11</sup> Cueto (2005) ha hecho un primer esfuerzo para realizar un metaanálisis con los resultados de los diferentes estudios. Véase además los trabajos de Chávez (2002), Valdivia (2003) y Agüero y Cueto (2004).

<sup>12</sup> Ver Benavides (2002) y Caro (2004).

<sup>13</sup> Más adelante volveremos sobre este punto cuando se discutan los temas de equidad.

**Cuadro 4**  
**Perú Evaluación Nacional 2001**  
**Importancia relativa de las características de las escuelas en la explicación**  
**de la varianza entre escuelas**

| Características                          | Matemáticas |               | Comunicación |               |
|--|-------------|---------------|--------------|---------------|
|  | 4º Primaria | 4º Secundaria | 4º Primaria  | 4º Secundaria |
| Ubicación                                | 36,5        | 10,4          | 56,7         | 21,6          |
| Institucionales                          | 6,8         | 29,4          | 8,1          | 27,2          |
| Composición del alumno                   | 9,3         | 16,2          | 9,2          | 26,1          |
| Recursos educativos                      | 0,1         | 0,1           | 0,3          | 0,4           |
| Procesos educativos                      | 3,2         | 2,7           | 1,3          | 1,3           |
| <b>Varianza explicada entre escuelas</b> | <b>55,9</b> | <b>58,8</b>   | <b>75,6</b>  | <b>76,6</b>   |

Fuente: UMC (2004), anexos 1b y 1d. Elaboración nuestra.

entre las escuelas es explicada por el conjunto de variables consideradas en este nivel.

Finalmente, la tercera gran conclusión es que entre las variables que contribuyen a explicar las diferencias entre las escuelas, las que son propiamente variables escolares o educativas son las de menor participación.

Efectivamente, como se puede apreciar en el cuadro 4 la ubicación (i.e. región natural, áreas urbana y rural y áreas bilingües), las características institucionales (i.e. tipo de gestión —estatal y no estatal— y tipo de centro educativo —polidocente y multigrado—), y la composición del alumnado (i.e. composición socioeconómica, incidencia de la repetición y de la desnutrición) conforman largamente la mayor proporción de la parte explicada de la variancia (poco más de 50 puntos porcentuales de los 56 o 59% explicados en el caso de

matemáticas, y poco más de 70 puntos porcentuales de los 73 a 75% explicados en comunicación). El equipamiento (acceso a recursos educativos) y los procesos educativos (e.g. manejo de los contenidos curriculares, carga docente, preparación de clases) explican entre 3 y 4 puntos porcentuales.

Los resultados sugieren que las restricciones no escolares (dadas por las características de las familias, fundamentalmente) requieren estrategias diferentes que no se están considerando dentro de las políticas del sector y que, por otro lado, el arreglo o marco institucional bajo el cual opera el sistema educativo no contribuye a generar o inducir los mecanismos que hagan que los principales agentes e interesados en la educación escolar busquen, identifiquen y apliquen formas de trabajo efectivas para lograr las metas del sistema.<sup>14</sup>

### Otros estudios sobre rendimientos y factores asociados: estudios más específicos<sup>15</sup>

El estudio de Cueto (2004), que utiliza un enfoque longitudinal, muestra que el rendimiento previo es la variable que más se relaciona con los aprendizajes futuros. Esto señala, como ya se mencionó, la importancia de analizar el proceso educativo como uno dinámico y acumulativo. La importancia del rendimiento previo se expresa también en el tránsito de la primaria a la secundaria. Cueto encuentra que en las zonas rurales (en donde se concentra su investigación) son los mejores estudiantes quienes logran transitar a la secundaria.

Otro hallazgo interesante es que los estudiantes que desertan de la escuela no son aquellos que tienen los más bajos rendimientos, sino aquellos que están en una mayor situación de pobreza, tienen más edad, y estudian en escuelas con más bajo rendimiento promedio. Se muestra, asimismo, que es más probable que los estudiantes deserten después de las vacaciones de medio año.

También se ha investigado la presencia de otros mecanismos a través de los cuales los aprendizajes pueden potenciarse. Cueto y Agüero (2004) someten a prueba

<sup>14</sup> Es importante mencionar que una forma complementaria de abordar el análisis de los factores asociados a los rendimientos escolares son los estudios longitudinales. Es decir, estudios que observan y evalúan a los estudiantes varias veces y miden aprendizajes (medida de cambio o flujo) y no sólo rendimientos (medida de acumulación o stock). Lamentablemente, aún son pocos los estudios realizados con este enfoque.

<sup>15</sup> Esta sección y la siguiente se basa en Benavides y Rodríguez (2006), pp. 14-17 y 23-24.

la presencia del denominado *peer-effects*, es decir, los efectos de las interacciones sociales entre los estudiantes. Estas interacciones se dan a través de tres canales: el contexto, determinado por las características del conjunto de los compañeros de aula y escuela; el endógeno, que alude específicamente al rendimiento escolar de los compañeros; y el correlacionado, que alude al hecho de que los alumnos comparten un conjunto de características comunes de la escuela (e.g. el profesor). Los resultados empíricos muestran que existe un efecto multiplicador usualmente dejado de lado en los estudios sobre determinantes de los aprendizajes.

Otra línea muy interesante de investigación es la de *oportunidades de aprendizaje*. Cueto et al (2004) afirman que los estudiantes que acceden a mejores oportunidades de aprendizaje tienen mayores probabilidades de mejorar sus desempeños, incluso en contextos de escuela pública. Las oportunidades de aprendizaje están determinadas por la cobertura curricular<sup>16</sup> y por el nivel de demanda cognitiva de los ejemplos y ejercicios propuestos en clase.

Finalmente, algunos centros educativos considerados como un paradigma a ser imitado también han empezado a ser estudiados. Se trata de las escuelas administradas por Fe y Alegría. Alcázar y Cieza (2002) muestran que estas escuelas comparadas con sus equivalentes (pero bajo administración netamente estatal) tienen mejores

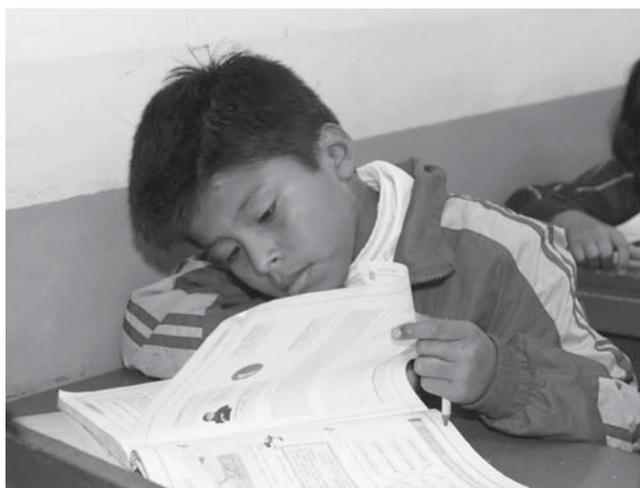


Foto: CIES

indicadores de eficiencia interna y más altos puntajes en las pruebas de rendimiento. Parte de la explicación, sostienen las autoras, descansa en el hecho de que cuentan con mejores mecanismos de supervisión por parte de los directores, los profesores son más motivados y, en general, tienen acceso a recursos adicionales a los del Estado. Todas esas variables podrían considerarse como indicadores de una mejor gestión educativa. No obstante ello, de acuerdo con las autoras, los estudiantes y familias de las escuelas de Fe y Alegría son además más responsables; por consiguiente, es muy probable que sean los mejores de la zona.

### Estudios que indirectamente ayudan a entender los rendimientos escolares

La investigación reciente sobre la política curricular se ha centrado en analizar principalmente las complejidades institucionales. En primer lugar, en el caso de la secundaria, la política curricular ha sido muy errática. Los constantes cambios en los equipos técnicos ha llevado a que el currículo vaya incorporando o adoptando diferentes enfoques. Grade (2004) identifica una suerte de caos curricular en el sentido que los docentes habrían estado manejando en cierto momento tres currículos en forma simultánea. En segundo lugar, en el caso del currículo de primaria, los problemas habrían sido más de implementación que de diseño, por un lado porque las capacitaciones de los docentes no lo incorporaron como parte de su objetivo, y por otro lado, porque no necesariamente estuvo bien alineado con la política de textos.

Respecto a las capacitaciones de los docentes y a pesar de que el Minedu ha invertido sumas importantes de recursos en ellas, poco es lo que se sabe sobre su

efectividad en asuntos concretos tales como manejo de los materiales educativos<sup>17</sup> o el manejo del propio currículo. La capacitación consistió básicamente en generar competencias metodológicas en los docentes, en el marco del denominado "nuevo enfoque pedagógico" y las corrientes inspiradas en el denominado constructivismo. No obstante, tal como afirma Cuenca (2002), las capacitaciones del Minedu han sido desarticuladas, desordenadas y sobredimensionadas. El problema que se tiene en la actualidad es que no existen estudios a profundidad en el Perú acerca del impacto de las capacitaciones a los docentes sobre los aprendizajes de los escolares. En todo caso, hay consenso a nivel de la investigación educativa peruana en que los problemas de formación docente tienen que ver principalmente con el hecho de que los maestros no dominan suficientemente los contenidos que deben enseñar, sus prácticas en el aula continúan siendo de tipo expositivo y "frontal" (a pesar de haber mejoras en

<sup>16</sup> Ver al respecto también Galindo (2002).

<sup>17</sup> Eguren, De Belaunde y González (2003) encuentran evidencia de que las capacitaciones para el uso de los textos han sido muy limitadas.

ese sentido), no programan adecuadamente sus sesiones de clases, no saben estimular el desarrollo de actividades cognitivas y de razonamiento complejos de sus alumnos y no evalúan de manera consistente y constructiva el trabajo de sus alumnos (PREAL-Grade, 2004).

En cuanto a los materiales educativos, las investigaciones llegan a dos conclusiones. Primero, que no existió de parte del ministerio un sistema de monitoreo y seguimiento del uso de materiales que permita saber el impacto real sobre los aprendizajes.<sup>18</sup> En segundo lugar, las investigaciones etnográficas han documentado el poco uso que se hace de los materiales escolares, lo cual estaría asociado con lo poco preparados que están los docentes pero también con las dificultades que el material presenta para niños en contextos sobre todo rurales (Ames, 2002).

Ante la falta de preparación, los profesores terminan adaptando los materiales a las condiciones que ellos se

imaginan tienen los estudiantes.<sup>19</sup> En esa adaptación se termina perdiendo mucho de los objetivos pedagógicos propuestos por el currículo y se termina reflejando muchos de los problemas pedagógicos de los maestros. Por otro lado, la necesidad de adaptar material a la realidad local es reconocida por los maestros pero, según el estudio de Ames (2002), poco aplicada en la práctica.

Finalmente, y dado que no todos los profesores tienen las mismas capacidades, los estudiantes no tendrán acceso a las mismas oportunidades curriculares. Cueto et al (2003) han encontrado que el uso de cuadernos de trabajo, la cobertura curricular efectivamente lograda a través de éstos, la demanda cognitiva y la devolución de información a los alumnos a través de las correcciones de ejercicios son, en general, oportunidades educativas limitadas y desigualmente distribuidas en las aulas de las escuelas peruanas.

### c. Cobertura escolar

Las tasas de cobertura total muestran que de la cohorte de 3 a 5 años (que corresponde a la educación inicial) el 62% asistió a alguna institución educativa en 2003,<sup>20</sup> el 96% en el caso de la cohorte de 6 a 11 años, y el 86% de la cohorte de 12 a 16 años (ver cuadro 5). Mientras que la evolución de la cobertura en la cohorte de 3 a 5 años muestra que la educación inicial aún está en lenta pero constante expansión, en las otras dos cohortes la cobertura parece haberse estancado en la última década.<sup>21</sup>

La lectura del cuadro 5 también sugiere que no hay a escala nacional diferencias por género en la cobertura (salvo en la cohorte de 12 a 16 años). Entre las áreas de

residencia, sin embargo, así como por niveles de pobreza sí se observan diferencias significativas (excepto en la cohorte de 6 a 11 años).

Sin embargo, a pesar de las altas tasas de cobertura a escala nacional, la incidencia de la desaprobación del año escolar (y consecuente repetición), por un lado, y la deserción escolar, por el otro, provocan un significativo retraso en la conclusión de la educación básica y podrían estar, en alguna medida, a la base del abandono de la escuela aún sin haber concluido toda la básica o todavía antes, la educación primaria.

Los dos gráficos presentados a continuación muestran las probabilidades de concluir la primaria (gráfico 1) y la secundaria (gráfico 2) para diferentes edades simples. Las probabilidades se estiman como la razón entre la población de una cierta edad que ha concluido, por ejemplo, la primaria y la población total de ese grupo de edad. Se espera que un estudiante que ingresa con 6 años cumplidos en marzo de un determinado año, se matricule todos los años siguientes en la escuela y apruebe todos los grados. En consecuencia, al cumplir 12 años debería haber culminado la primaria (i.e. aprobado hasta el 6° grado). En el caso de secundaria, a los 17 años debería haber concluido el 5° año.

De los gráficos se desprenden algunos resultados importantes. Primero, a la edad normativa, i.e. a la edad que deberían concluir los niños la primaria, aproxima-

**Cuadro 5**  
**Perú 2003: tasas de cobertura total por grupos de edad y según género, área y pobreza**

|               | 3 a 5 años | 6 a 11 años | 12 a 15 años |
|---------------|------------|-------------|--------------|
| Total         | 62,1       | 96,1        | 85,8         |
| Mujer         | 61,6       | 95,9        | 83,9         |
| Hombre        | 62,7       | 96,4        | 87,7         |
| Rural         | 80,1       | 93,3        | 77,0         |
| Urbano        | 71,4       | 98,3        | 91,5         |
| Pobre extremo | 43,5       | 92,7        | 75,5         |
| Pobre         | 64,0       | 96,6        | 86,8         |
| No pobre      | 75,9       | 96,8        | 91,8         |

Fuente: Unidad de Estadística Educativa (2004), p.17

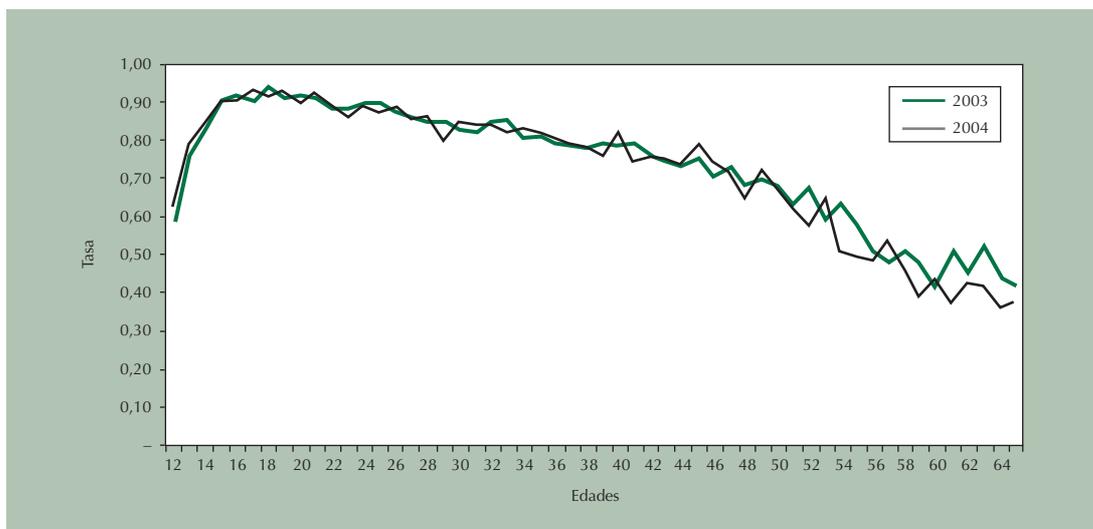
<sup>18</sup> Eguren et al (2003).

<sup>19</sup> Ames, op.cit.

<sup>20</sup> Aproximadamente 40% de los de 3 años, 60% de los de 4 años y 75% de los de 5 años.

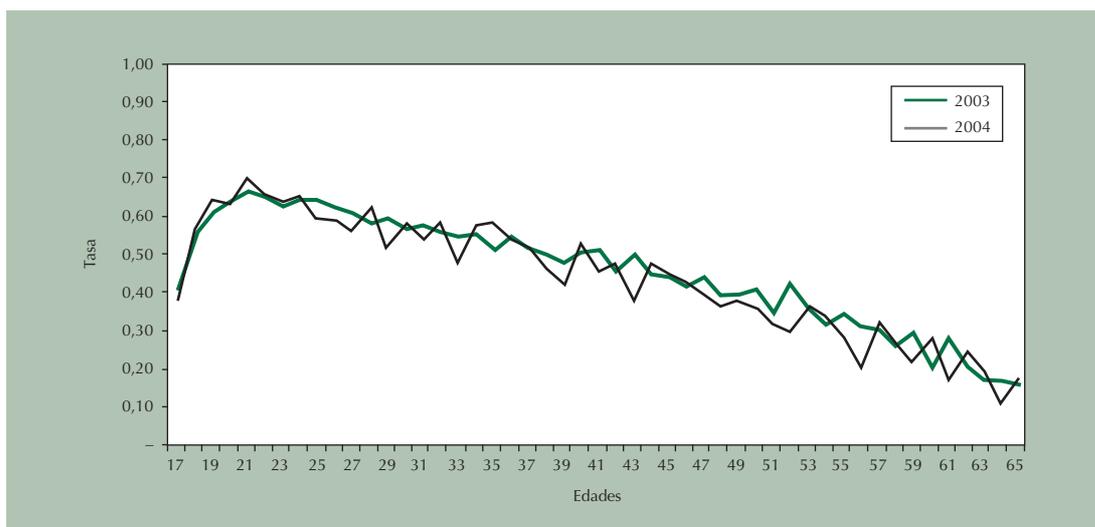
<sup>21</sup> A lo largo de los años noventa las tasas variaron entre 94 y 96% para la cohorte de 6 a 11 años, y entre 85 y 89% para la de 12 a 16. Ver Minedu (2005).

**Gráfico 1**  
**Probabilidad de concluir la educación primaria**



Fuente: Enaho 2003 y 2004.

**Gráfico 2**  
**Probabilidad de concluir la educación secundaria**



Fuente: Enaho 2003 y 2004.

damente un 60% efectivamente ha concluido; en el caso de secundaria sólo un 40%. Segundo, hay incrementos notables en las probabilidades de concluir en las edades inmediatamente siguientes. Nótese que las probabilidades de concluir primaria se elevan hasta los 16 y 17 años, edades en las que se alcanza poco más de 90%. Para secundaria, las probabilidades crecen hasta los 20 y 21

años llegando a estar entre 65 y 70%. Tercero, luego de los valores máximos de las probabilidades, éstas disminuyen a lo largo de las edades.<sup>22</sup>

Resumiendo los resultados sobre cobertura, lo que encontramos es que (i) las edades que corresponden a inicial de tres, cuatro y cinco años presentan un déficit importante de cobertura, (ii) poco menos de 10% de la

<sup>22</sup> Aunque no se presentan los datos aquí, sabemos que la probabilidad de concluir también varía notablemente cuando se controla por área de residencia, por ejemplo. En las áreas rurales el retiro de la escuela empieza más temprano que en las áreas urbanas y ello hace que las probabilidades de concluir sean notablemente más bajas.



población no concluye la educación primaria y (iii) poco más de 30% que no termina la básica.

¿A qué se deben estas brechas en la cobertura y en la culminación de los diferentes niveles educativos de la educación básica? La investigación aplicada ha dado algunas pistas para entender estos resultados pero aún quedan importantes temas por analizar.

Una primera constatación interesante es que a diferencia de lo que ocurría hace dos o tres décadas, la entrada tardía a la primaria es un fenómeno cada vez más pequeño<sup>23</sup> y, por el contrario, lo que se observa es una importante proporción de niños de 5 años, y hasta menos, asistiendo a 1° de primaria.<sup>24</sup> Es muy probable que este último fenómeno subsista en áreas en donde aún no existe oferta de servicios para educación inicial.

#### d. Bajos rendimientos y déficit de cobertura: dos caras de una misma moneda

De acuerdo con la evaluación que hace cada maestro de escuela a lo largo del año escolar, en 2001 desaprobaron en promedio a escala nacional 8,5% de los estudiantes de primaria y 10% de los de secundaria, según las cifras más recientes del Minedu (UEE, 2005: p. 56). Sin embargo, según los resultados de la más reciente evaluación nacional, la desaprobación en matemáticas y comunicación es mucho más alta: en primaria, entre 85% y 90%,

Una segunda conclusión sorprendente de la investigación aplicada en el Perú es que la asistencia a la escuela no parece ser muy sensible al nivel socioeconómico de la familia.<sup>25</sup> Sin embargo, sí lo es a los niveles educativos de los padres (que sí están muy correlacionados con los ingresos permanentes de la familia). Así, no es que los recursos de la familia no importen sino que éstos junto con otros mecanismos están siendo captados a través de la educación de los padres.

Tercero, la probabilidad de dejar de asistir a la escuela es mayor a medida que la edad aumenta (incluso en el grupo de edad que corresponde a la educación básica, es decir de 6 a 16 años). También hay evidencia que muestra que la repetición (asociada con la desaprobación) tiende a incrementar la probabilidad de dejar de asistir (Rodríguez, 2002). Estos resultados sugieren que el bajo rendimiento escolar, por un lado, y los crecientes costos de oportunidad de asistir a la escuela, por el otro, pueden ser importantes determinantes de la interrupción de la asistencia escolar.

Cuarto, es importante mencionar las diferencias entre la población urbana y rural en términos de conclusión. Según cifras del ministerio, la tasa de conclusión de primaria (población de 11 a 13 años que ha culminado) es de 87% para los no pobres, mientras que para los pobres extremos es de 54%. En secundaria (población de 16 a 18 años que ha culminado) es de 68% para los no pobres y 17% para los pobres extremos (Minedu, 2005).

respectivamente; mientras que en secundaria, entre 87% y 95%, respectivamente.<sup>26</sup>

Lo que esta comparación muestra claramente es que los logros de aprendizaje de los estudiantes están siendo medidos con dos escalas diferentes: las que se utilizan en las evaluaciones nacionales estandarizadas y las que se emplean al interior de los centros educativos. Mientras que la escala que se utiliza en las primeras está alineada

<sup>23</sup> Véase en Rodríguez (2002), pp. 37 y 38.

<sup>24</sup> Esta es una realidad conocida, poco documentada y casi nada comentada y menos discutida. Según los resultados de la Enaho del cuarto trimestre de 2001, de los niños que habían cumplido 5 años hasta marzo de ese año, alrededor del 45% asistía a al menos a 1° grado de primaria. Asociado a ellos, el 44% de los de 6 años y el 41% de los de 7 años estaban al menos un grado delante respecto del que les correspondía si hubiesen entrado al 1° grado a los 6 años de edad. Véase Minedu (2002), cuadro 9.

<sup>25</sup> Véase Rodríguez (2002) y Alcázar et al (2001).

<sup>26</sup> Evidentemente la comparación no es adecuada, pues mientras la evaluación que hacen los maestros en la escuela contempla otras áreas además de matemáticas y comunicación, por un lado, y considera el promedio para todo el nivel correspondiente, por el otro, la EN 2004 contempla sólo dos áreas y ha medido dos grados en cada nivel (2° y 6° de primaria, y 3° y 5° de secundaria). Sería un tanto inesperado que solamente en estas áreas (i.e. matemática y comunicación) sean bajos los rendimientos, y altos en las otras áreas de tal manera que más del 90% aprueba todo menos las áreas consideradas en la EN 2004. Por otra parte, las correlaciones que se hicieron con la EN 1998 sugieren claramente que los rendimientos entre diferentes áreas están muy correlacionados. En aquella evaluación también se midió personal social y ciencia y ambiente (UMC, 2000 y 2001).

al currículo, de las segundas no se sabe mucho y no sería raro que existan tantas escalas como maestros hay.<sup>27</sup>

Esta falta de alineamiento entre los resultados de las evaluaciones nacionales y las evaluaciones "en aula" sugieren que el sistema enfrenta un enorme problema potencial. Si se evalúa según como se hace en las EN, las tasas de desaprobación se elevarían signi-

ficativamente y es muy probable que esto generaría una deserción escolar que hasta ahora se ha mantenido en niveles relativamente bajos. Es decir, es una amenaza latente perder las altas tasas de cobertura y culminación alcanzadas si se establecen metas claras y alineadas con el currículo y son empleadas para las evaluaciones en aula.

## 1.2 Balance de la investigación realizada

Desde la perspectiva de los resultados educativos, el sistema educativo peruano puede ser caracterizado como uno que aún no ha terminado de resolver la cobertura en primaria, y tiene un camino moderadamente importante por recorrer en inicial y un poco mayor en secundaria. Todavía se observan diferencias en cobertura importantes en inicial y secundaria, según área de residencia (urbano y rural) y estratos socioeconómicos.

El panorama desde la perspectiva de los rendimientos escolares es más dramático. A diferencia de lo que ocurre con la cobertura, es generalizado el déficit en el rendimiento, sea éste visto por estratos de tipo de gestión (estatal y no estatal), área (urbano y rural), nivel socioeconómico y tipo de centro educativo (polidocentes versus los diversos tipos de multigrado). En medio de un panorama de déficit generalizado surgen diferencias muy marcadas en contra de los alumnos que estudian en las condiciones más adversas y, a la luz de los resultados, con quienes aún no se consigue identificar la manera más adecuada de trabajar los procesos educativos. Nos referimos a los estudiantes de los más bajos estratos socioeconómicos, usualmente residentes en áreas rurales apartadas, atendidos en escuelas incompletas (sean multigrado o en su versión extrema, las unidocentes). Importantes proporciones de estas poblaciones son, además, bilingües o, tal vez para ser más precisos, proviene de hogares monolingües o casi monolingües con lenguas vernáculas.

La investigación ha aportado algunas conclusiones muy relevantes para los fines de la política educativa. Primero, los factores no escolares son un factor limitativo muy importante de los rendimientos escolares (y en alguna medida de la asistencia a la escuela). Esto implica, por un lado, que los programas educativos deben ser mucho mejor ajustados a las necesidades y características de la población en edad escolar y, por otro lado, que puede ser muy conveniente diseñar programas que

tomen en cuenta las dimensiones extraescolares para garantizar su efectividad. Esto queda particularmente claro, por ejemplo, en el caso de la asistencia escolar: ¿cómo garantizar la permanencia en la escuela entre los adolescentes cuando su familia enfrenta necesidades económicas y enfrenta costos de oportunidad crecientes de asistir a la escuela?

En segundo lugar, en el terreno de los factores propiamente escolares, la literatura sugiere que hay varias cosas por ser hechas y corregidas respecto a la cobertura curricular, la demanda cognitiva de los procesos de enseñanza y los materiales educativos. Muy vinculado a esto están los contenidos y las formas en que las capacitaciones en servicio de los docentes se han venido desarrollando de tal manera que no han colaborado con estos tres aspectos antes mencionados.

Finalmente, la aún poca pero importante evidencia para los temas de gestión sugiere que puede haber un espacio importante para implementar acciones que mejoren la gestión —especialmente de los recursos humanos— de los centros educativos.



Foto: CIES

<sup>27</sup> Más de una vez las EN han mostrado que parte importante del currículo no es cubierto en el aula. Ver, por ejemplo, la reciente presentación de resultados de la EN 2004 en UMC (2005). Si a esto agregamos, como ya se ha mencionado, que la parte sí cubierta lo es con prácticas poco adecuadas para los aprendizajes de los estudiantes, podemos adelantar que la implementación efectiva del currículo adolece no sólo de falta de cobertura sino también de dominio del mismo.

## 2. Elementos del escenario para las políticas

### 2.1 Diagnóstico

Hemos creído conveniente esbozar el escenario sobre el que las políticas educativas se aplicarán en la próxima administración. Creemos que hay cinco elementos principales que definen en buena medida este escenario: (i) las consecuencias de los cambios demográficos, (ii) los techos financieros del sector público, (iii) el Ministerio de Educación, (iv) el Sutep, y (v) la descentralización.

Los cambios en la fecundidad en los últimos años han provocado que el número de nacimientos a escala agregada empiece a decrecer desde la década pasada. Esto implica que los tamaños de las cohortes que el sistema educativo debe atender también han empezado a decrecer y lo continuarán haciendo como consecuencia de la propia dinámica de la tasa de fecundidad.

La disminución del tamaño de las cohortes en edad escolar lleva a preguntarse qué haremos con los recursos que tenemos actualmente asignados a la educación pública. Por un lado, aun cuando no se asignaran más recursos financieros a la educación, el solo decrecimiento de las cohortes brinda un espacio y oportunidad para reasignar estos dineros. Por otro lado, la infraestructura y los recursos humanos podrían o deberían ser reasignados para un uso más adecuado de los mismos. Lo que queda claro, y eso no es reciente, es que el sistema de formación inicial de educadores debe ser racionalizado, pues está formando más profesionales que los que se necesita reemplazar. Si, finalmente, la economía sigue creciendo y, por ejemplo, se mantiene como tope de crecimiento de los gastos públicos en 3% por año, existe con mayor razón la posibilidad de incrementar el gasto público por estudiante.

El rol del Minedu, como instancia que define en mayor medida el marco institucional bajo el cual funciona el sistema educativo, resulta siendo un actor fundamental. También lo es el Sutep, que ha vuelto a ser un interlocutor de gran importancia. ¿Qué posibilidades



Foto: CIES

y qué limitaciones ha mostrado tener el Minedu en los últimos tiempos? ¿Cuál es el papel del Sutep en la determinación final de las importantes decisiones de política que el sector debe hacer?

Finalmente, la descentralización es un tema en sí mismo que no sólo atraviesa la educación. Sin embargo, no queda muy claro aún qué derrotero seguirá. Si es impulsada la descentralización y adecuadamente redefinido el rol del Minedu (como instancia del gobierno central), es posible que parte importante del quehacer educativo se traslade a las regiones y eventualmente el Minedu se torne más bien un organismo normativo para los aspectos nacionales y del gobierno central. Si las cosas siguen como están, el ministerio seguirá teniendo espacio como actor central del sector. En este documento, lamentablemente, no hemos abordado este tema aunque sí se recogen algunos elementos en las propuestas de política más vinculados con la gestión pedagógica de los centros educativos (que es otro nivel de descentralización).

### 2.2 Consideraciones demográficas

La segunda mitad de los noventa fue muy rica en cuanto a la generación de información útil para entender los perfiles demográficos de nuestra población. Nueva

información recopilada a través de diferentes encuestas<sup>28</sup> permitió ajustar las estimaciones realizadas en 1995.<sup>29</sup> La más reciente revisión de las proyecciones

<sup>28</sup> Especialmente la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (Endes) de 1996 y 2000, y también la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) y la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (Enniv).

<sup>29</sup> Ver INEI (1995).

demográficas realizadas en 2001<sup>30</sup> encontró que (i) la caída en la tasa bruta de fecundidad había sido sobreestimada, (ii) que la caída en la tasa de mortalidad infantil había sido subestimada, y (iii) que los flujos migratorios al exterior habían sido subestimados.<sup>31</sup>

Como consecuencia de estos ajustes, los tamaños de las nuevas cohortes proyectadas fueron incrementados pero la tendencia decreciente a lo largo del tiempo se ha mantenido. Esto debido a que el efecto negativo sobre el tamaño de las nuevas cohortes que produce la reducción en la tasa de fecundidad global (número de nacimientos vivos por mujer) supera el efecto positivo que genera la reducción en la tasa de mortalidad infantil.<sup>32</sup>

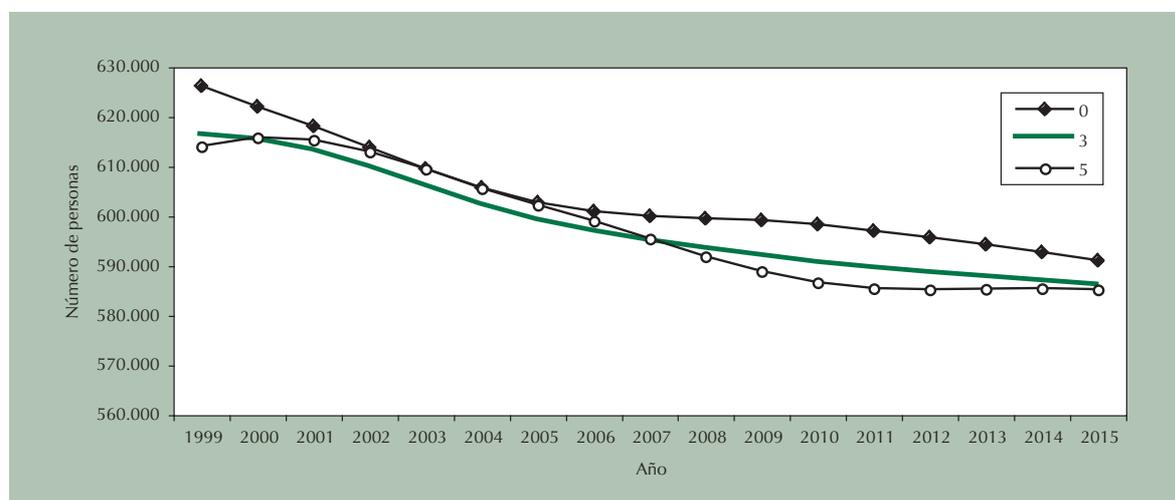
Estos ajustes son sumamente importantes, pues de ellos depende el tamaño de población que debe ser atendida por el sistema educativo. Un resultado muy curioso de la década de los noventa que dificultaba los ejercicios de planificación de la oferta de servicios educativos era que la población escolar por edades simples superaba a la población que se había estimado para cada cohorte. Los ajustes en las proyecciones tendieron a reducir esta inconsistencia mas no la eliminaron, y por ello ha se ha mantenido abierta la posibilidad de que en el sistema educativo haya un sobrerreporte de matrícula.<sup>33</sup>

Para finales de la década de los noventa se estimó

que la población nacida y con menos de 1 año ascendía a aproximadamente 626 mil niños, la de 3 años a 616 mil y la de 5 años a 614 mil. Seis años más tarde, para 2005 se estima que hay 603 mil, 599 mil y 602 mil niños, respectivamente, en cada una de las edades. Es decir, en cinco años las nuevas cohortes (aproximadas por la población de menos de 1 año de edad) se redujeron en casi 20 mil niños. Se calcula que hacia 2015 esta cohorte será de poco más de 590 mil personas, es decir, alrededor de un 5% más chica respecto a la cohorte de 1999 (ver gráfico 3).

Aunque no parezca un significativo cambio en volúmenes, sí lo es si comparamos con lo que ocurría algunas décadas atrás cuando las tasas de fecundidad global eran mayores y la población crecía a tasas de alrededor de 3% al año. En esas circunstancias los tamaños de las nuevas generaciones seguían creciendo. A partir de la segunda mitad de los noventa las nuevas cohortes empiezan a decrecer en tamaño y si junto a ello consideramos que la mayor parte de los niños en edad que corresponde a la primaria sí se matricula en el colegio, es de esperarse que la presión demográfica sobre el sistema educativo no sólo ha cesado sino que empieza a disminuir. Como veremos más adelante, esto tiene consecuencias sobre las necesidades de financiamiento a través, básicamente, de la disminución de las necesidades de maestros.

**Gráfico 3**  
Proyecciones de población de 0, 3 y 5 años



Fuente: Enaho 2003 y 2004.

<sup>30</sup> La revisión de la metodología y las nuevas estimaciones fueron realizadas por un equipo coordinado por Delicia Ferrando en 2001 (ver INEI 2001a, 2001b, 2001c).

<sup>31</sup> No se halló evidencia de que las tasas de mortalidad adulta fueran distintas a las usadas antes. Para fines de las estimaciones de la población distribuida en áreas urbanas y rurales, tampoco se encontró evidencia de que los flujos migratorios internos fueran distintos. Ver INEI (2001c).

<sup>32</sup> Los resultados preliminares del Censo de Población y Vivienda (CPV) de 2005 sugieren que la población en 2005 sería menor que la proyectada. Si esto fuera correcto, los tamaños de las nuevas cohortes son aún menores. Lamentablemente por su carácter preliminar es difícil emplear estas cifras para hacer nuevas proyecciones. Habrá que esperar que el CPV pase por la revisión y crítica de los especialistas.

<sup>33</sup> Sin embargo, es importante mencionar que más de una vez se ha intentado identificar y medir el sobrerreporte. Algunas evaluaciones de finales de los noventa encontraron que éste estaba presente en centros educativos urbanos (y no en los rurales como se esperaba), pero más recientemente (en 2004) nuevas evaluaciones no han hallado evidencia de sobrerreporte. Tal parece que habrá que esperar a que se desarrolle un sistema de identificación individual de los alumnos para tener, finalmente, un buen registro de la población escolar.

## 2.3 Consideraciones financieras<sup>34</sup>

A pesar de que los incrementos en las remuneraciones de los maestros realizados durante la gestión de Alejandro Toledo<sup>35</sup> han tenido impactos importantes en el nivel de gasto público en educación (pues la mayor parte del gasto es corriente y las remuneraciones son largamente la mayor parte de él), el gasto por estudiante sigue siendo relativamente bajo. A finales de los sesenta y principios de los setenta se gastaba más por estudiante en el Perú que hoy, y sin duda alguna el Perú está entre los países cuyo gasto educativo por alumnos está entre los más bajos de Latinoamérica.

En ese contexto, nos preguntamos ¿qué posibilidades hay de incrementar el gasto por estudiante que brinde posibilidades de mejorar la calidad educativa? Para intentar responder a esta pregunta se hicieron algunos ejercicios financieros que toman en cuenta tanto las tendencias demográficas arriba descritas como los posibles techos financieros que considera, por ejemplo, el Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008 y sus proyecciones.

En esta sección se presentan dos ejercicios financieros y una conclusión. Los ejercicios financieros son los relativos a las proyecciones de las necesidades financieras a partir de la situación actual, y las proyecciones de los techos financieros de acuerdo con ciertas pautas del manejo macroeconómico del MEF. La conclusión es que si el sistema continúa funcionando como lo ha venido haciendo hasta el momento y la economía continúa creciendo al mismo ritmo que ha presentado en los últimos años, potencialmente existirán recursos adicionales (por el ritmo de crecimiento de la economía) y podrían ser reasignados recursos existentes hacia actividades prioritarias en la medida en que las nuevas cohortes a ser atendidas por el sistema educativo son cada vez menos voluminosas.

Podemos imaginar diferentes escenarios para identificar las necesidades financieras de la educación básica en los próximos años. Estos requerimientos dependen de, entre otras cosas, (i) las tendencias demográficas de la población escolar, (ii) la eficiencia interna del sistema educativo, y (iii) el gasto promedio que hace el Estado en cada estudiante matriculado en las escuelas públicas.<sup>36</sup> Lo que a continuación se presenta son las proyecciones de las necesidades financieras que incorporan solamente las tendencias demográficas presentadas en la sección anterior y mejoras, o no, en la eficiencia interna del sistema educativo. No se contemplan cambios en el gasto por alumno.<sup>37</sup>

En el gráfico 4 se muestra el monto y su evolución entre 2002 y 2015 de las necesidades financieras en dos escenarios, uno pasivo (como si el sistema educativo continuara funcionando como lo estuvo haciendo entre 2001 y 2002),<sup>38</sup> y otro expansivo (en el que la cobertura y eficiencia interna se incrementan y mejoran, respectivamente).<sup>39</sup>

Como se puede observar en el gráfico, en el escenario pasivo las necesidades financieras presentan una tendencia a decrecer a lo largo del tiempo. Esto es así principalmente, por la reducción del tamaño de las nuevas cohortes. En el escenario expansivo, sin embargo, luego de una pequeña disminución, crecen las necesidades financieras. Esto está asociado al incremento en la cobertura y culminación de la secundaria, fundamentalmente, y a pesar de la disminución de los años necesarios para culminar primaria y secundaria (asociados a las mejoras en la eficiencia interna).

¿Cuál es la capacidad financiera de cubrir estas necesidades, especialmente las del escenario expansivo?

Para responder esta pregunta hemos asumido dos alternativas. Que el presupuesto público asignado a

<sup>34</sup> Esta sección proviene, al menos en parte, de las proyecciones elaboradas para el CNE por Rodríguez y Zambrano (2004).

<sup>35</sup> Incrementos que fueron entre 57% y 69% dependiendo de la categoría y nivel. Véase el Boletín Iniden de diciembre de 2005.

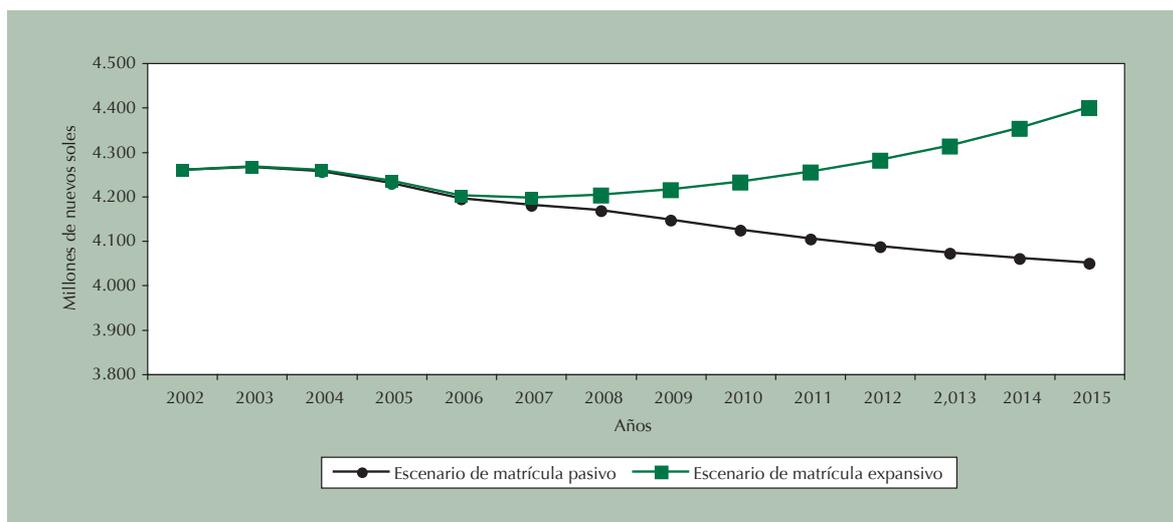
<sup>36</sup> Es importante resaltar que el gasto público en educación por estudiante en el Perú no representa un monto apropiado para calcular el costo de un sistema educativo que funciona adecuadamente. Sin embargo, el gasto unitario —observado en 2002 y que es el que se emplea en los ejercicios financieros— es solamente un referente para proyectar y mostrar cómo los cambios demográficos y las mejoras en eficiencia interna pueden dejar espacio para incrementar ese gasto por alumno.

<sup>37</sup> Por eso es que entre 2002 y 2004 no se incrementa el monto a pesar de que sabemos que sí se incrementó (básicamente por los incrementos en las remuneraciones). La razón es precisamente porque se está manteniendo constante el gasto por estudiante al nivel de 2002. Por ello, la tendencia sólo muestra los efectos de los cambios demográficos (a lo largo de ambas proyecciones), y la comparación de los efectos de los diferentes supuestos sobre cobertura y eficiencia interna.

<sup>38</sup> Es decir, las tasas de cobertura por edades simples en la entrada a la educación básica y los ratios de eficiencia interna a lo largo de la educación básica que se observaron entre 2001 y 2002. Estas proyecciones pasiva y expansiva nada tienen que ver con los resultados de las pruebas, es más, su no consideración es una deficiencia.

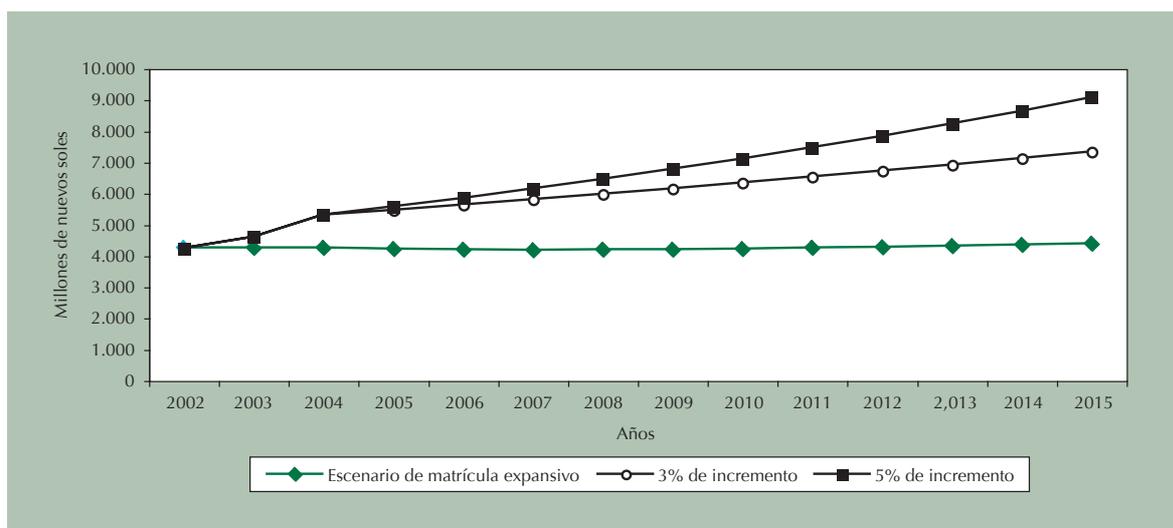
<sup>39</sup> En estas proyecciones se incluye la educación inicial y, en ese sentido, se sobreestima las necesidades y la evolución, pues incluye la expansión en la cobertura en edades en las que aún hay poca asistencia.

**Gráfico 4**  
Necesidades financieras en diferentes escenarios de matrícula



Fuente: Enaho 2003 y 2004.

**Gráfico 5**  
Techos financieros



Fuente: Enaho 2003 y 2004.

la educación básica crece al ritmo que ha venido creciendo el PBI en promedio en los últimos años, o que crece al ritmo que contempla el Marco Macroeconómico Multianual más reciente. En la primera alternativa, el ritmo de crecimiento es a una tasa de 5% (que equivale a que en 10 años el monto total ha crecido en poco más de 60%) y en el segundo al 3% (equivalente a un incremento en poco más de 30%). Ambas proyecciones son mostradas en el gráfico 5. En el gráfico se incluye también

la evolución de las necesidades financieras en el escenario expansivo (el que muestra necesidades financieras crecientes).

Se observa de la comparación de los techos financieros y las necesidades que hay una brecha creciente. Esto sugiere que potencialmente hay espacio para hacer un uso alternativo de los recursos financieros que muy probablemente se dispongan en los próximos años. La cuestión es cuál es el mejor uso de este espacio financiero.

## 2.4 Institucionales: el Ministerio de Educación

### a. Inestable y dividido

Los cambios en las políticas educativas en el Perú no sólo están asociados a rotaciones de gobiernos sino también a las diferentes gestiones de una misma administración gubernamental. A pesar de que en algunas áreas se ha tenido estabilidad (por ejemplo, en planificación estratégica) lo mismo no ha ocurrido con el cargo de ministros, viceministros y direcciones nacionales asociadas. El hecho de que la política educativa ha sido altamente sensible a los cambios de ministros y equipos nos indica mucho sobre la forma cómo se ha organizado el Estado para las reformas: básicamente dependiendo de la gestión de los funcionarios de gobierno.

Por otro lado, el problema no es únicamente la inestabilidad sino la división y tensión interna entre los equipos técnicos vinculados al área de planificación estratégica y los equipos vinculados al viceministerio del área pedagógica. Esto trae como consecuencia, por ejemplo, el poco uso a nivel de políticas que se hace de la información que producen las áreas técnicas como la Unidad de Medición de la Calidad Educativa y la Unidad

de Estadística Educativa. En general, el sector más cercano a las políticas está desconectado del área técnica.

Pero, al mismo tiempo, las divisiones internas 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,<sup>40</sup> y también a problemas de gestión. Esa falta de claridad lleva también a problemas de ejecución y gestión de proyectos.<sup>41</sup> Debido a ello, el ministerio no tiene forma de responder a las críticas (del MEF especialmente, ver sección correspondiente más adelante) sobre la ineficiencia en la definición y uso del presupuesto.

Para emprender una reforma se necesita, entonces, como condición un ministerio estable no sólo a nivel del ministro o viceministros sino también de las direcciones nacionales. De otro lado, la reforma debe empezar por contar con equipos al interior con objetivos comunes claramente definidos desde el inicio.

### b. Escasa coordinación entre sectores, pero desarrollo de vínculos con sociedad civil

Si bien recientemente los sectores sociales han empezado a trabajar más en conjunto (por ejemplo el Minedu y el Mintra a propósito de la formación profesional, y educación y mujer en relación con el plan por la infancia), no se puede afirmar que la coordinación entre sectores sea una forma permanente de actuación para la resolución de problemas educativos. El problema es que, por ejemplo, la desigualdad educativa no es un problema unidimensional (como se ha mostrado en el capítulo 1), por lo cual las propuestas de acción tampoco deben tener esa forma. No todo depende del docente, así como no todo depende del currículo, ni todo depende de los recursos económicos de las familias.<sup>42</sup> La escasa coordinación determina que no exista consenso en el tratamiento de temas que son comunes. Un ejemplo de ello es el problema de la primera infancia, donde a pesar de existir programas sec-

toriales comunes no hay indicadores de logro ni objetivos de política comunes entre sectores.

El problema puede estar relacionado, además, con la existencia de planes intersectoriales sin respaldo sectorial. Es decir, si bien formalmente representantes de los sectores han estado participando de iniciativas intersectoriales, dichos planes no son asumidos como parte de los proyectos que se elaboran al interior de cada sector. Ello produce sólo una aparente (formal) coordinación intersectorial a nivel del diseño de los planes, pero no de su ejecución y respaldo por parte de los sectores.

Por otro lado, el Estado peruano ha venido integrando a la sociedad civil de distintas formas. En esa línea, la creación del CNE durante la gestión del ministro Nicolás Lynch ha sido muy importante. En primer lugar, porque se trata de un organismo que si bien

<sup>40</sup> Por ejemplo, el Proyecto Educación en Áreas Rurales (PEAR). Luego de un muy largo periodo de "maduración" del proyecto en la segunda mitad de los años noventa, el PEAR tuvo durante cada ministro de Educación del actual gobierno idas y venidas. La más reciente, con el proyecto ya en plena ejecución, es la que se dio en los últimos meses de 2005. Otro caso es el que ocurrió con educación secundaria en 2001 y la no ejecución del proyecto financiado por el BID (ver Consulta Amigable del SIAF).

<sup>41</sup> Esto no quiere decir que no existan sectores del ministerio que intenten plantear más claramente los objetivos de política. Recientemente el ministro Javier Sota planteó seis objetivos de políticas al ministro de Economía. El problema es que existe una inercia institucional que no respalda en términos organizacionales el planteamiento de esos objetivos.

<sup>42</sup> Ver el capítulo 1 relacionado con los factores que explican las diferencias en los desempeños.



depende financieramente del gobierno tiene una composición independiente de miembros. Más importante aún es el hecho de que están encargados de la formulación del Proyecto Educativo Nacional,<sup>43</sup> lo cual señala un intento notable de identificar las políticas que deben ser asumidas por cualquier régimen.

Un análisis de los comunicados del CNE nos muestra la importancia que vienen cobrando al reaccionar ante determinadas políticas. No obstante, esa reacción no ha tenido los impactos esperados. Por ejemplo, la campaña para el aumento del presupuesto no tuvo el logro esperado, a pesar de haber movilizad o en conjunto y por primera vez a los miembros del CNE.

Una pregunta a hacerse es ¿por qué esas iniciativas, por ejemplo relacionadas con el tema de presupuesto, no logran convertirse en política educativa? En el caso del CNE uno podría pensar en las propias dificultades internas que tienen que ver con los intereses de los actores que lo componen. El consejo agrupa a personas procedentes de diferentes sectores sociales y profesionales, lo cual es ciertamente una virtud pero también se puede constituir en un problema cuando se trata de tener capacidad de presión conjunta para que se lleven a cabo las políticas o recomendaciones.

En todo caso, también hay una lógica inherente al Estado, incluso en la etapa posterior al gobierno de Alberto Fujimori, que no termina de ubicarles un rol

importante a esos organismos. El presidente Toledo, por ejemplo, ha preferido durante un tiempo tener una comisión presidencial, más cercana a él, con lo cual las responsabilidades del Consejo en materia de política educativa quedaron un tanto desdibujadas. No basta, entonces, con la voluntad política de crear ese tipo de instituciones, también es necesario contar con voluntad política para darles espacios concretos en la toma de decisiones.

De igual modo, existe un problema en la estructura del CNE. Algunos de sus miembros han sido al mismo tiempo funcionarios de alto nivel del Minedu. Podría ser el caso que ese limitado impacto pueda tener que ver también con la frágil autonomía que tiene el Consejo en relación con el ministerio. Su capacidad de reacción e influencia podría verse neutralizada por las redes estrechas que guardan con los funcionarios del sector.

Por otro lado, el Estado ha estado operando también a través de organizaciones de la sociedad civil. Contamos con una sociedad civil que ha sido movilizad a por algunas de las reformas educativas. En los últimos años, especialmente desde la segunda mitad de los noventa, se han tenido experiencias promovidas por el Estado para la implementación de políticas a través de Organismos No Gubernamentales (ONG). Un ejemplo claro de ese proceso promovido por el Estado ha sido el Plan Nacional de Capacitación Docente. Los procesos de capacitación fueron desarrollados a través de la participación activa de la sociedad civil. Sólo un tercio de ellos fue promovido por algún organismo estatal. Como afirma Cuenca (2003), el Plancad logró articular la labor de dichas instituciones "...con la desplegada desde el Estado y contribuyó, a su vez, a que se incluyeran los intereses y lineamientos de éste en la agenda de la sociedad civil" (p. 96). Este último punto es interesante. De alguna manera, las agendas de dichas organizaciones fueron incorporando aquella del Estado. Pero este proceso positivo —si se trata de que todos se orienten en una misma dirección— tiene también sus límites. En la medida en que las organizaciones participantes, algunas de las cuales fueron literalmente creadas por este proceso, dependían de las políticas del sector, perdieron agenda propia. Esto significa que una vez que desaparecieron los proyectos desapareció este tipo de "sociedad civil". Es decir, hacia futuro es necesario tener cuidado con esa estrategia de basarse en ONG, en tanto que muchas de ellas no han tenido la experiencia suficiente en el campo y el ministerio no tiene la capacidad suficiente de darles seguimiento.

<sup>43</sup> Presentado al público el 14 de octubre del 2005.

### c. El presupuesto (los sueldos) como tema central de políticas

Si se hace un análisis de la coyuntura educativa de los últimos meses,<sup>44</sup> es evidente que la política educativa del ministerio ha estado muy supeditada al tema del conflicto con los docentes. Si bien esto tiene que ver en buena parte con la propia dinámica del gremio,<sup>45</sup> no se puede dejar de señalar el hecho de que el Ministerio de Educación desde el inicio centró su política en el aumento salarial, sin discutir previamente temas presupuestales, o más importante aún, sin una política general vinculada a los recursos humanos.<sup>46</sup> Es decir, alguna forma a través de la cual se puede vincular desde el inicio la discusión salarial a la del mejoramiento de la calidad del trabajo

docente. Esto ha producido que en el debate público entre el gremio y el ministerio el tema salarial haya quedado desligado de cualquier elemento vinculado a los desempeños. Las iniciativas "meritocráticas" impulsadas por Lynch y luego desmanteladas por Ayzanoa, así como los programas piloto al interior del Minedu<sup>47</sup> fueron iniciativas aisladas.

La reciente propuesta de carrera pública magisterial es una oportunidad de vincular ambos temas (salarios y desempeños)<sup>48</sup> pero esta gestión no encuentra forma de ubicarla en un plano distinto al que está actualmente (ver sección Sutep más adelante).<sup>49</sup>

### d. El MEF y las críticas sobre la falta de "eficiencia" y "eficacia" en el gasto

Es evidente que el sector educación ha perdido la batalla por más recursos. Ha venido perdiendo en dos frentes. Por un lado, los políticos tienen poco o ningún incentivo para buscar victorias de largo plazo en educación. Para ellos, lo más importante es aquello que rinda frutos en el corto plazo y ese no es el caso de las metas de la educación (Corrales, 1999). El otro frente es el de los técnicos del MEF. Si bien estos últimos pueden estar convencidos de que la mejor inversión económica de largo plazo es la inversión en educación, cuestionan la capacidad del sector educación para identificar qué y cómo se puede hacer un uso eficiente de los escasos recursos y que además sean eficaces en el logro de las metas educativas si llegan a ser definidas.

Por otro lado, el sector educación, a diferencia de otros sectores "más importantes" como el de economía, no tiene cuadros técnicos sino más bien normalmente ha sido utilizado como mecanismo de captación política (Corrales, 1999). Debido a ello, además de ser más

inestables, no son buenos interlocutores de las necesidades del sector ante otros. Un aspecto de la crítica al sector por parte del MEF y otros analistas económicos es que no sabe utilizar el dinero.<sup>50</sup>

Sea como fuere, las presiones por el cambio no han sido tan importantes como para convencer de la necesidad de por ejemplo aumentar el porcentaje que le corresponde a educación en relación con el PBI.<sup>51</sup> Para lograr ello, no sólo es necesario que el sector defina claramente sus objetivos, establezca con precisión las acciones concretas y mejore sus equipos técnicos. Es tan importante como ello integrar las reformas educativas dentro de una reforma general del Estado. Esto supone eliminar las divergencias entre sectores. Y eso pasa por reconocer que si bien una mayor inversión en educación no es la llave mágica para la mejora del sector, no es posible mejorar con los escasos recursos con los que se cuenta. Quizás hacer de la reforma educativa una estrategia de corto plazo ayudaría.

<sup>44</sup> Para elaborar este informe se hizo un análisis de la información del Boletín Educación al Día, producido por el CNE durante los meses de mayo a setiembre de 2005.

<sup>45</sup> Como se verá en el siguiente punto.

<sup>46</sup> Es cierto que el gobierno tuvo que hacerle frente al problema de la devolución de los derechos laborales. Esa mayor apertura democrática terminó definiendo un escenario de negociación donde el tema sindical tenía prioridad.

<sup>47</sup> El proyecto Meta es un programa piloto de incentivos a docentes a cambio de mostrar asistencia al aula. El programa depende del seguimiento que hacen los padres a los docentes.

<sup>48</sup> Aún está en consulta pública y no tiene fecha establecida para ser presentada formalmente por el Ejecutivo al Congreso. La última versión de la propuesta está disponible en la página principal del portal del Minedu.

<sup>49</sup> Las discusiones llegaron a entrar incluso en una etapa de agresiones mutuas. Por ejemplo, el Minedu llegó a llamar inmoral al posible paro del Sutep del 27 de octubre. A lo cual la secretaria general del Sutep, Caridad Montes, respondió que al viceministro de Gestión Pedagógica, Idel Vexler, le desesperaba la idea de perder su puesto (Educación al Día, 3 de octubre). Anteriormente, había calificado de repudiables las declaraciones del ministro Sota Nadal, quien había manifestado que la ideología de la dirigencia del Sutep es arcaizante y "estúpida". (Educación al Día, jueves 23 de junio).

<sup>50</sup> Lo cual no deja de ser una crítica con asidero.

<sup>51</sup> En parte tal vez por ello fracasó la campaña del CNE por los 600 millones adicionales.

## 2.5 Políticas: el Sutep

Los temas sobre los cuales el gremio de docentes se ha pronunciado durante el año son: el presupuesto como requisito para la mejora salarial, el colegio de profesores y la ley de carrera pública magisterial.

En todos ellos, la preocupación central del gremio ha sido la defensa de sus intereses gremiales. Esto es evidente en el discurso de los dirigentes gremiales.<sup>52</sup> Si bien en sus opiniones sobre el presupuesto se habla de la defensa de la educación pública y la dotación de mayores recursos hacia ella, es claro que ello es una estrategia principalmente orientada a defender su trabajo y mejorar sus niveles salariales. No hay en ninguno de los pronunciamientos públicos otra información relacionada con problemas de enseñanza-aprendizaje ni estrategias para resolverlo.<sup>53</sup>

Lo mismo se puede señalar sobre sus posiciones en torno a la implementación del colegio de profesores. Es evidente que para el gremio esa iniciativa está orientada a dividir a los docentes, tal como distintas opiniones de su secretaria general lo muestran.<sup>54</sup>

Finalmente, respecto a la propuesta de nueva carrera pública magisterial, ésta es vista como una amenaza a sus derechos laborales. Por ejemplo, en relación con ello, el ex secretario general del Sutep, César Barrera Bazán (miembro del CNE), sostiene: "Los maestros no queremos una ley que arrase con nuestros derechos y nos haga retroceder en la perspectiva de carrera. Aplicar las evaluaciones sí, pero para mejorar el desempeño profesional y no fomentar despidos. Es cuestionable la manipulación que el Minedu realiza con su proyecto, al presentar una relación de instituciones y personalidades, como si avalaran sus criterios, como el Sutep, miembros del Consejo Nacional de Educación y otros que siempre hemos opinado, pero de manera discrepante".<sup>55</sup> De igual modo, en un comunicado del 6 de agosto<sup>56</sup> asocian dicho proyecto a las ideas de neoliberalismo, dándole además un contenido político a la discusión.

Dadas dichas posiciones, es poco probable que el Sutep apoye iniciativas importantes de reforma del sector sobre todo si ellas suponen modificaciones relacionadas con las políticas de recursos humanos. Una forma de entender eso es desde el análisis de costos-beneficios. Las reformas educativas orientadas a la calidad tienen costos concentrados (modifican las prácticas de docentes por ejemplo) y beneficios dispersos. Mientras que las reformas orientadas al acceso tienen beneficios concentrados y costos dispersos (Corrales, 1999). Los docentes son uno de los sectores que perderían sus privilegios con reformas orientadas a la calidad, en la medida en que se introducirían criterios meritocráticos, por ejemplo. Una manera de contrarrestar esa oposición es introduciendo elementos de acceso, en tanto que éstos son más fáciles de implementar (Corrales, 1999). Por ejemplo, hacer capacitaciones masivas, simultáneamente a la implementación de reformas orientadas a la calidad. La idea es quebrar la percepción de los docentes que los costos de las reformas están concentrados en ellos<sup>57</sup>. Esto, además, sería distinto a las discusiones aisladas de sueldos y presupuestos que se han tenido durante este régimen.

Foto: CIES



<sup>52</sup> Un ejemplo de ello es la siguiente noticia aparecida en el boletín Educación al Día. "El Sutep no regresa a la mesa de diálogo con el Minedu porque sus bases no consideran coherente aceptar un contrapliego de la patronal", afirmó Caridad Montes. "Nosotros presentamos un pliego de reclamo como trabajadores. ¿Dónde se ha visto que el empleador demande al trabajador con un contrapliego totalmente desequilibrado?", Educación al Día, 12 de septiembre.

<sup>53</sup> Ahora no se está diciendo que esto sea responsabilidad del gremio únicamente, sino también de la incapacidad de la alta dirección del Minedu de ubicar los problemas en otro plano, tal como se dijo anteriormente.

<sup>54</sup> Caridad Montes ha cuestionado el rol del Minedu en el tema del colegio de profesores afirmando que "existe una intención clara de manipular el proceso de elecciones del Colegio de Profesores del Perú" (Educación al Día, 9 de agosto).

<sup>55</sup> Educación al Día, 12 de agosto.

<sup>56</sup> Educación al Día, 9 de agosto.

<sup>57</sup> Caridad Montes, en declaraciones a *El Peruano*, descartó cualquier discrepancia respecto a implementar un sistema de meritocracia en el profesorado, siempre y cuando éste se instaure después de que todos los maestros hayan recuperado su piso salarial y sean capacitados (*Educación al Día*, 19 de agosto). Esto abona la hipótesis planteada de vincular elementos de acceso y calidad.

## 2.6 ¿Cómo superar algunos de los obstáculos para la nueva reforma educativa?

Podríamos considerar que son cuatro los problemas políticos asociados a la reforma: a) la división e inestabilidad interna del Minedu y la consecuente falta de claridad de objetivos; b) la disociación entre presupuesto y objetivos de política; c) el "cerco político" del gremio sindical; d) la escasa y meramente formal coordinación intersectorial. Emprender una reforma y obtener logros sobre la base de ella supone superar dichos problemas. En el diagnóstico ya se señalaba cómo importantes procesos de reforma fracasaban por fallas institucionales en las mismas.

Se propone lo siguiente:

1. Seleccionar un equipo de especialistas con ideas comunes claras sobre lo que se debe hacer en educación, evitando generar brechas entre los "técnicos" y "políticos". A ese equipo protegerlo políticamente y ofrecerle estabilidad. El equipo técnico y el de políticas deben tener una única visión de las reformas.
2. Discutir temas de presupuesto, asociados a las metas que se planteen. Es decir, evitar la discusión presupuestal en el aire, de manera tal de contrarrestar la crítica de la falta de objetivos procedente del MEF y algunos economistas. El aparato institucional del ministerio debe responder por las metas establecidas y por la ejecución eficiente del gasto. Al mismo tiempo, poner el tema educativo no como una opción de largo plazo en el conjunto de reformas, sino de corto plazo. Mejorar el capital humano depende de lo que se haga en el corto plazo.
3. Enfrentar el tema docente combinando políticas de acceso y calidad. Romper el "cerco político" supone entrar a una fase nueva de negociación con el gremio. Políticas de acceso como capacitaciones de "costos dispersos" deberían ir de la mano de políticas de calidad de "costos concentrados", tales como reforma de la carrera pública, incentivos vinculados al buen desempeño (ver siguiente sección). El nuevo escenario supone, entonces, dialogar con los gremios de profesores sobre los mecanismos de mejora salarial asociados al desempeño. Es decir, evitar la discusión salarial en sí misma, pues de esa manera el tema se convierte únicamente en un problema sindical. Romper el "cerco" supone una importante tarea de persuasión, para lo cual es necesario buscar el apoyo no solamente del Consejo Nacional de Educación, sino también de instituciones independientes, profesores comprometidos y padres de familia. No creemos que sea viable producir un enfrentamiento radical entre profesores y padres de familia, ni, al menos en el corto plazo, entregarles todo el poder a los padres de familia en sus escuelas. Las Apafa no dejan de ser instituciones con problemas de representatividad, por lo cual se puede terminar reemplazando un poder (el gremio) por otro (las Apafa). Los padres de familia deben ir progresivamente teniendo un rol más activo en la gestión local de las escuelas, lo cual pasa por tareas de vigilancia y participación. Para ello serán importantes progresivamente diseñar mecanismos de incentivos a su participación (Vega, 2005).
4. Desarrollar planes intersectoriales con otros ministerios en aquellas áreas de alta sensibilidad para diversos sectores: primera infancia, educación de adultos, formación profesional. Dichos planes deben estar debidamente articulados con los planes del sector, con el propósito de hacer más viable su implementación. La articulación territorial es una buena forma de vincular estrategias sectoriales ante un determinado problema en un determinado territorio.
5. Generar un espacio mucho más activo al CNE. Por ejemplo, dándole responsabilidad de vigilancia y articulación de los distintos planes de largo plazo existentes. Para ello, será importante definir bien los roles de las personas que lo conforman, evitando la duplicidad y potenciales conflictos de interés (miembros del CNE y del ministerio).
6. Desarrollar una red institucional permanente para las políticas que necesiten el apoyo de instituciones de la sociedad civil. Es decir, evitar crear instituciones fantasmas y más bien darle continuidad a aquellas instituciones que muestren eficiencia y transparencia con el manejo de recursos.

### 3. Propuestas de políticas para educación básica

Foto: CIES



¿Cómo seleccionar opciones de política educativa? Tal como se señaló en la presentación, para este documento se han considerado principalmente tres fuentes: los resultados del diagnóstico (capítulo 1), los resultados del análisis político institucional (sección 2.3 principalmente), y el análisis comparativo de las principales propuestas de política para la educación básica actualmente existentes (ver anexo 1). La idea ha sido la de considerar qué políticas son las que se pueden derivar directa o indirectamente tanto de los diagnósticos como de los documentos de política.

A partir de dicho análisis, se puede señalar que las políticas de equidad deben ser prioritarias. En todos los documentos de política se subraya que es preciso garantizar equidad en términos de ampliación de la cobertura del sistema educativo y de garantizar acceso, permanencia y calidad en todas las zonas del Perú y para todas las poblaciones. La importancia de este tema es respaldada, además, por la contundencia de los resultados relacionados con las brechas socioeconómicas de rendimiento y acceso.

Las políticas para mejorar la calidad del trabajo docente son el segundo grupo de mayor importancia de

acuerdo con los criterios establecidos. Dichas políticas tienen que ver con el mejoramiento de los procesos de formación y capacitación, pero también con la necesidad de implementar una nueva carrera pública magisterial, que incluya sistemas de evaluación del trabajo docente, pero también aumentos en las remuneraciones asociadas a incentivos. Esta centralidad de políticas para mejorar la calidad del trabajo docente es también respaldada por los estudios sobre las deficiencias en la formación docente y el consecuente poco manejo de capacidades curriculares, las cuales además no han sido mejoradas por los procesos de capacitación. De igual modo, han sido señalados los problemas existentes en el uso de materiales educativos.

En tercer y cuarto lugar, las políticas de rendición de cuentas y la importancia de la definición de metas o estándares han sido reseñadas de una u otra forma en tres de los cinco documentos. Asimismo, la importancia de dichas políticas es respaldada por el análisis institucional elaborado en este documento, a pesar de que no se tenga investigación sobre la forma cómo dichas políticas podrían mejorar la calidad de las escuelas peruanas.

Finalmente, existe una serie de políticas de menor consenso entre los documentos y con escaso respaldo en los diagnósticos. De ellas, nos parece central priorizar la mejora de la infraestructura que aparece sólo en dos de los cinco documentos. Sobre infraestructura se cuenta únicamente con información anecdótica relacionada con el mal estado de las escuelas y con información reciente elaborada por el INEI. Por otro lado, si se considera que el gasto en bienes de capital se ha mantenido en menos de 8%, se puede señalar que no se ha tenido en los últimos años una política relacionada con el mal estado de las escuelas públicas peruanas.

En resumen, a partir de los documentos analizados, de los diagnósticos e información institucional, se puede afirmar que una propuesta de reforma tiene que asumir sin discusión alguna dos temas. La reforma de los recursos humanos y la equidad. Un tercer tema, el establecimiento de metas curriculares, ha aparecido con menor fuerza en las políticas que los anteriores, pero nosotros lo consideramos central tomando como base los diagnósticos institucionales y pedagógicos con los que se cuenta. Finalmente, del resto de políticas consideradas creemos que es vital en el corto plazo un mejoramiento de la infraestructura. Esas cuatro políticas son las que consideramos deben ser los pilares de una reforma educativa de corto plazo. A continuación las describimos.

## 3.1 Los cuatro pilares

### Primer pilar: políticas de equidad para garantizar igualdad de oportunidades

El planteamiento de políticas de equidad supone dejar de lado la lógica de igualdad que, por ejemplo, ha llevado a que el financiamiento educativo no tenga un carácter progresivo. En ese sentido, en la medida en que las políticas de equidad reconocen la desigualdad de condiciones educativas de las familias, una primera condición es buscar un financiamiento más equitativo y mejor gestionado: se debe gastar más donde más se necesita.

No obstante, los recursos no son suficientes, a pesar de que podría haber más dinero. Si se trata de priorizar programas, se debe desarrollar programas de excelencia en las zonas de mayor pobreza, especialmente en la sierra sur.

Se proponen en esa zona cuatro tipos de programas de excelencia:

#### a) Programa de atención a educación inicial

Debe atender a los niños y niñas que recién ingresan al sistema educativo en las zonas de mayor pobreza. Se propone por ello concentrar los recursos y los esfuerzos en la puerta de entrada al sistema educativo de esa población: inicial de 5 años y primer grado de primaria, buscando cubrir al 100% de la población de 5 años en inicial.<sup>58</sup>

Además, los recursos que se tengan deben orientarse a perfeccionar el trabajo de los llamados programas no escolarizados de educación inicial (Pronoei), con el objetivo de asegurar que la educación inicial esté logrando el aprestamiento indispensable para iniciar el proceso de escolarización formal.

Eso supone darle una prioridad a la población de cero a tres años. Es en ese grupo etario donde se deben concentrar las iniciativas intersectoriales y el apoyo de la sociedad civil (fomentar convenios con ONG, empresa privada) para impulsar programas, especialmente en las zonas de mayor pobreza.

#### b) Programa de atención a escuelas multigrado

Si bien consideramos que es importante hacer un análisis de la distribución espacial de escuelas en zonas rurales, lo cual podría implicar cambios en el número de centros multigrado, no se puede dejar de intervenir sobre la problemática multigrado especialmente en contextos bilingües. Por ello, proponemos el diseño e implementación de un programa de escuelas multigrado de excelencia en la sierra sur, con énfasis en la implementación de estrategias pedagógicas adecuadas para dichos entornos.

#### c) Programa de secundaria rural

Este programa debe buscar garantizar el cumplimiento de la escolaridad de la población principalmente rural. Eso pasa por diseñar programas que atiendan las necesidades de los adolescentes rurales de apoyar a sus familias. Programas de este tipo deben buscar redefinir el calendario escolar y vincular de forma más creativa la pedagogía educativa a las necesidades productivas de las zonas rurales.

#### d) Programa de involucramiento educativo de las familias rurales

Se deben destinar los recursos necesarios para atender mejor también pedagógicamente a las familias de los estudiantes de las zonas prioritarias. Para ello se deben desarrollar programas intersectoriales orientados a mejorar las condiciones de partida de las familias rurales, principalmente de aquellas con hijos en educación inicial y de la sierra sur donde se concentran los mayores problemas de pobreza. El Programa Juntos o programas de educación de adultos pueden ser un buen punto de partida. En el caso del programa Juntos se debería ir progresivamente modificando los incentivos a las familias, desde el cumplimiento de la asistencia de sus hijos, luego la exigencia de un mayor involucramiento en las tareas escolares, finalmente, la exigencia de mayores logros educativos.

### Segundo pilar: recursos humanos para empezar a salir de la crisis

Es necesario definir una nueva política de recursos humanos en todos los niveles de la educación básica (incluyendo inicial y el caso de los Pronoei), sobre la base de cuatro

aspectos articulados: a) la carrera pública magisterial, b) la transformación de las instituciones de formación docente, c) la mejora de los procesos de capacitación

<sup>58</sup> Existe evidencia de investigaciones hechas en otros países sobre lo importante que es la educación inicial para los sectores vulnerables y de esa manera para reducir las brechas de desigualdad en el largo plazo.

y d) monitoreo permanente. Si bien la carrera pública es la modificación institucional más importante, se necesitan movilizar otros cambios en paralelo. La formación magisterial, los sistemas de evaluación y capacitaciones, los monitoreos y la carrera pública deben ir entonces en paralelo.

a) Crear un nuevo sistema de remuneraciones basado en la productividad y con claros mecanismos que incentiven el esfuerzo y la efectividad para el logro de las metas del sistema educativo.

Actualmente el sistema de remuneraciones está basado, fundamentalmente, en credenciales meramente formales y la antigüedad en el ejercicio profesional. Ninguno de estos elementos ha demostrado ser un criterio conveniente (ni en la docencia ni en ninguna otra actividad profesional) para asegurar un buen desempeño profesional.

El escalafón actual tiene una estructura de remuneraciones muy plana y los pocos incentivos existentes se restringen a una compensación por condiciones de trabajo más que a reconocimiento por esfuerzos extraordinarios con resultados educativos entre los estudiantes.

Las recomendaciones de política respecto al sistema de remuneraciones abarcan tres dimensiones: (i) la estructura de las remuneraciones debe ser ajustada hacia una "escalera más empinada", (ii) los criterios con los cuales se asciende por dicha escalera (i.e. estructura) deben ser ajustados para incorporar criterios vinculados directamente con las capacidades del personal relevantes para el quehacer educativo, por un lado, y con los esfuerzos, compromiso y efectividad para alcanzar logros educativos de los estudiantes, por otro, y (iii) debe haber, además, un sistema de premios que reconozca los esfuerzos y logros extraordinarios así como un sistema de compensaciones que reconozca el trabajo en condiciones extraordinariamente adversas (e.g. zonas apartadas o incomunicadas). El anteproyecto de carrera pública magisterial es un notable avance en esa línea y debe ser apoyado. No obstante, son necesarias algunas precisiones sobre la forma cómo la carrera pública se va a vincular con los procesos de capacitación continua, con la formación regular, con los sistemas de evaluación (que además deben desarrollarse).

b) La formación magisterial debe ser declarada en emergencia, buscando acreditar todos los centros de formación docente (Vega, 2005). Tal como sugiere Vega es importante desarrollar un programa de formación de profesores de excelencia, sobre la base de las iniciativas piloto realizadas anteriormente por

la Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente (Dinfocad). Sólo de esa manera, el sistema podrá recibir cada vez a profesores mejor preparados. Es importante mencionar que la Dinfocad ha iniciado un proceso de regulación de dicha oferta llegando a cancelar 44 institutos pedagógicos en 2004.

c) Desarrollar un sistema de capacitación de los docentes que contribuyan con que éstos desarrollen — cuando sea necesario— las habilidades básicas en cuanto a (i) los aspectos centrales del currículo a los que se les debe asignar la más alta prioridad (ver más adelante), (ii) los aspectos pedagógicos y didácticos básicos que contribuyen con los aprendizajes de los estudiantes.

La mayor parte de los programas de capacitación implementados en los últimos años han puesto énfasis en las formas didácticas y pedagógicas y nada o casi nada a los contenidos del currículo. La evidencia recogida recientemente a través de las evaluaciones nacionales y algunas investigaciones sugiere con claridad que las partes importantes de los contenidos curriculares no son cubiertos durante el año escolar. Es más, incluso los que son cubiertos lo han sido con una muy baja demanda cognitiva (debajo de la que sería adecuada para desarrollar las competencias del currículo). Las evidencias también reflejan que los docentes no dominan algunas de las competencias básicas contempladas en el currículo.

Por otra parte, las capacitaciones se han desarrollado sin contemplar mecanismos de evaluación que permitan medir y verificar que las metas que los programas se han trazado hayan sido alcanzadas. Por ello, es muy importante dar un giro sustantivo tanto en la forma como en el fondo de la capacitación. Primero, deben ser redefinidos los objetivos de las capacitaciones, más orientadas al dominio de los contenidos y, vinculado a ellos, apoyados por los métodos pedagógicos más adecuados. Segundo, los programas de capacitación deben incluir como parte de su estrategia de ejecución la evaluación de los resultados.

Dichas capacitaciones deben estar articuladas a la carrera pública magisterial en la medida en que deben permitir que los docentes puedan mejorar sus desempeños. En ese sentido, las capacitaciones deben alimentar "el sistema de evaluación y acreditación renovable de competencias docentes" (Vega, 2005).

d) Desarrollar un sistema de acompañamiento al docente. Los sistemas educativos en países desarrollados disponen de sistemas de supervisión y acompaña-

miento y los más desarrollados hasta tienen diferentes formas de evaluación (desde la autoevaluación, pasando por la evaluación por pares, hasta las evaluaciones más amplias y estandarizadas). Algunos países de la región también los tienen (e.g. Uruguay, Chile). El Perú, a pesar de los graves problemas del sistema educativo, no lo tiene.

Es vital, a nuestro juicio, que se implemente un sistema de seguimiento y acompañamiento para apoyar

el trabajo pedagógico en las aulas y centros educativos. Tal vez sea más viable empezar estructurando un sistema de esta naturaleza muy articulado con los programas de capacitación. Por ejemplo, que la capacitación tenga dos grandes componentes o espacios para hacerla, uno de manera grupal con los docentes (la forma convencional) y otro durante el propio ejercicio docente (durante las clases en los centros educativos).

### **Tercer pilar: recursos pedagógicos para apoyar el trabajo de los maestros y directores**

Se necesita cambiar dos problemas: ausencia de metas, y complejidad curricular.

a) El primer paso de las políticas debe ser la definición de metas claras de aprendizaje. Dichas metas son importantes para los procesos de rendición de cuentas a nivel nacional, pero también de las escuelas mismas, y en ese sentido deben ser públicas. Además, son el instrumento principal en la definición de las competencias que se espera cumplan los docentes (y, por lo tanto, de la definición de la nueva política de recursos humanos), pero también deben ayudar a definir los currículos y materiales. Por ello, se requiere traducir el currículo actual en términos de metas de aprendizaje y asociar a ello los materiales educativos que permiten alcanzar dichos estándares independientemente del grado en el que se está enseñando. Hay que cuidar de que esto no induzca a pensar y menos hacer que las expectativas de aprendizaje bajen y se queden en un nivel bajo. Se trata de garantizar un piso de habilidades (que será elevado paulatinamente) a partir del cual se irán desarrollando cada vez más las competencias necesarias.

Tal vez los materiales existentes pueden ser empleados, pero deberán serlo de manera adecuada para el nivel de desempeño en que efectivamente estén los estudiantes.

b) El currículo, como está, no es alcanzable para una importante proporción de los docentes y aun cuando lo fuera es altamente probable que una gran proporción de los estudiantes no tendrá condiciones de asimilarlo (puesto que las condiciones materiales y los recursos humanos de las propias familias, no lo permiten). En ese sentido la propuesta de "moratoria curricular" de León Trahtemberg parece totalmente razonable. A diferencia de lo propuesto por Trahtemberg (concentrarse en dos áreas), y tomando como guía las metas definidas, será muy importante identificar las competencias básicas que deben ser logradas en cada una de las áreas y concentrar sino todos, casi todos los recursos a ello. Esta moratoria debe ser temporal<sup>59</sup> y gradual, y paulatinamente deben ser mejorados y elevados los niveles de logros. El nuevo currículo debe ser resultado de ese proceso de identificación de competencias básicas.

### **Cuarto pilar: infraestructura física y servicios básicos de los centros educativos**

Es impostergable empezar a enfrentar el problema del mal estado y la pobre dotación de la infraestructura de los centros educativos. El mal estado representa una amenaza latente para la seguridad y salud de la población escolar. Además, una importante proporción de centros educativos carece de los servicios básicos (energía eléctrica, agua y desagüe y comunicaciones). La información disponible no parece ser muy confiable para evaluar algunos aspectos (e.g. estado de las edificaciones o condiciones de los servicios sanitarios) y sólo brinda indicios sobre la dispo-

nibilidad de algunos (e.g. energía eléctrica, teléfono). No obstante, sobre la base de un censo en 23.000 centros educativos, el INEI ha encontrado que el 45,7% de los centros educativos públicos cuenta con agua potable, y el 23,4% tiene servicios higiénicos conectados a la red pública.<sup>60</sup>

En ese sentido, es indispensable hacer una evaluación del estado de la infraestructura física y de los servicios básicos en los centros educativos. Esto debería poder ser realizado (o al menos muy avanzado) aun antes

<sup>59</sup> Esta estrategia requiere que se establezcan metas probablemente simples y austeras al principio, pero continuamente crecientes a lo largo del tiempo.

<sup>60</sup> Ver La República 12-11-05.



de la culminación de la actual gestión gubernamental. A partir de esta evaluación debería elaborarse un plan de inversiones con metas bien definidas para la mejora y eventualmente reemplazo de las edificaciones que representan un alto riesgo, y como siguiente prioridad, el mejoramiento sino instalación de los servicios básicos.

También es muy importante empezar a evaluar cuál es la mejor manera de ir ajustando la infraestructura física con los cambios a lo largo del tiempo de la población escolar mencionada en la primera sección. Es más, no parece que se haya tenido una evaluación de cuán adecuadamente están distribuidos los centros educativos en el territorio nacional. Por el contrario, el enorme número de centros educativos incompletos (ya no sólo en primaria, sino también en secundaria) sugiere que es necesario revisar y evaluar el uso de la infraestructura existente y eventualmente contemplar la posibilidad de reasignar y agrupar centros educativos completos conformando centros polidocentes completos allí donde sea viable. Otra opción es aquella recientemente planteada por la actual gestión, orientada a crear redes locales de recursos educativos.

Dada la envergadura que suele implicar mejoras y construcción de la infraestructura física, es muy probable que se requiera de algún crédito importante que permita financiar un plan de inversiones a ser ejecutado en un periodo de tiempo razonable y viable.

## 3.2 Hoja de ruta: medidas sugeridas

### a. Equidad

#### Educación inicial

| Tarea   | Plazo   | Observaciones   |
|---|---|---|
| Definición de zonas de baja cobertura de la población de 5 años.  | Urgente: 100 primeros días.   | Es necesario realizar una intensa coordinación intersectorial (Minedu-Mimdes) y con las instituciones de la sociedad civil, dado que muchos sectores e instituciones vienen interviniendo en esta área. |
| Desarrollar plan de atención a los problemas de cobertura en dichas zonas prioritarias.   | Urgente: 100 primeros días.   |   |
| Garantizar cobertura al 100% en dichas zonas.   | Al finalizar el periodo gubernamental.  |   |
| Desarrollar criterios básicos de calidad para los programas y proyectos que atienden a la población de 5 años en zonas identificadas.                               | Urgente: 100 primeros días.   |   |
| Desarrollar convenios con instituciones de sociedad civil para atender las necesidades formativas de esa población de manera coherente.                             | A partir de enero de 2007 los programas de atención a la primera infancia y sus profesionales seguirán protocolos básicos de calidad especialmente en las zonas prioritarias.     |   |
| Desarrollar programas de capacitación y actualización permanente de los profesionales vinculados a la atención de la población de cinco años en zonas prioritarias. | A partir de enero de 2007 se desarrollará al menos un programa anual de capacitación y actualización a los profesionales vinculados a la infancia temprana en zonas prioritarias. |   |

### **Secundaria rural**

| <b>Tarea</b>   | <b>Plazo</b>                | <b>Observaciones</b>  |
|--|-----------------------------|---|
| Desarrollar estrategias curriculares de educación secundaria que sean pertinentes para zonas rurales y que hayan sido validadas en experiencias pilotos del Minedu, ONG o gremios empresariales. | Urgente: 100 primeros días. | Es necesario coordinar con el proyecto PEAR, el programa EBI y la dirección de secundaria la implementación consistente de estas políticas. |
| Desarrollar un programa de secundaria rural de excelencia en zonas prioritarias.   | Urgente: 100 primeros días. |   |
| Implementar un programa de excelencia en secundaria rural en zonas prioritarias.   | A iniciarse el año 2007.    |   |

### **Centros multigrado**

| <b>Tarea</b>  | <b>Plazo</b>                        | <b>Observaciones</b>  |
|---|-------------------------------------|---|
| Desarrollar un plan intensivo de capacitación adecuada a la realidad de la escuela multigrado y con énfasis en estrategias de enseñanza para poblaciones bilingües. | En los primeros 100 días.           | Es necesario coordinar con el proyecto PEAR, el programa EBI y la Dinfocad. |
| Implementar plan para escuelas multigrado.  | En enero de 2007 se inicia el plan. |   |

### **Involucramiento de familias**

| <b>Tarea</b>   | <b>Plazo</b>                | <b>Observaciones</b>                                      |
|--|-----------------------------|---|
| Reorientar y perfeccionar el programa Juntos para incorporar necesidades de población de 5 años.   | Urgente: 100 primeros días. | Esta iniciativa debe tener un tratamiento intersectorial. |
| Implementar un programa de alfabetización de adultos que integre las demandas pedagógicas del sector con las demandas productivas de las familias rurales. | Se inicia en enero de 2007. |   |

## **b. Recursos humanos**

### **Sistema de remuneraciones**

| <b>Tarea</b>  | <b>Plazo</b>                | <b>Observaciones</b>  |
|---|-----------------------------|---|
| Reformulación del sistema de remuneraciones basado en productividad: (i) definición de los niveles según perfiles profesionales, (ii) estructura salarial asociada a los niveles, (iii) sistema de evaluación para el ingreso, permanencia y progreso a lo largo de la carrera, y (iv) estructura de compensaciones por condiciones especiales. | Urgente: 100 primeros días. | En vista de que estos temas han venido siendo trabajados desde diferentes frentes y actores, es altamente probable que se pueda ir cerrando la reformulación. La responsabilidad la tiene el Minedu, pero el CNE debe apoyar en el proceso. |

| Tarea  | Plazo                               | Observaciones |
|--|-------------------------------------|---------------|
| Nuevo sistema de remuneraciones en funcionamiento para todos los nuevos maestros (los que ingresarán a la carrera a partir de la entrada en vigencia del nuevo sistema) y aquellos que voluntariamente se acojan (siendo que ya eran maestros en el momento que entró en vigencia el nuevo sistema). | Al final del periodo gubernamental. |               |

### **Formación inicial**

| Tarea  | Plazo   | Observaciones   |
|--|---|---|
| Reforma del programa de formación inicial: (i) racionalización de la oferta de formación inicial: requiere de establecimiento de estándares para las instituciones y para las especialidades, (ii) revisión del plan curricular con prioridades hacia los contenidos curriculares (de la educación básica) y los métodos de enseñanza. | Urgente: durante los 100 primeros días deberían haberse instalado comisiones de trabajo y deben haber hecho significativos progresos. | Es importante establecer un proceso participativo y de legitimidad del proceso ante los docentes. De igual modo, estas comisiones deben alimentarse del trabajo de definición de metas curriculares. El CNE debe tener un rol activo, aunque la responsabilidad es del Minedu-Dinfocad. |
| Estándares para las instituciones (para acreditación y evaluación periódica) y las especialidades (incluyendo el currículo).   | Definidos al cabo de un año.  |   |
| Racionalización y redimensionamiento de la oferta de formación inicial concluidos.   | Urgente: 100 primeros días.   |   |
| Racionalización y redimensionamiento de la oferta de la formación en servicio.   | Concluida al final del periodo gubernamental.   |   |

### **Formación en servicio (capacitación)**

| Tarea   | Plazo   | Observaciones   |
|---|---|---|
| Reforma del sistema de formación en servicio: (i) reformulado en base a la identificación de deficiencias, (ii) orientado a los contenidos curriculares de la educación básica, (iii) los aspectos metodológicos estrechamente vinculados con los contenidos curriculares, (iv) los resultados de la capacitación deben ser evaluados de tal manera que asegure que se están logrando las metas trazadas. | Urgente: 100 primeros días.   | La Dinfocad y la Uprod deben jugar un rol activo, apoyado por instituciones que le den legitimidad al proceso, tales como el CNE. |
| Plan de capacitación.   | Urgente: 100 primeros días.   |   |
| Implementación del plan.  | Verano 2007: todos los docentes en servicio pasan por la primera etapa de un programa nacional de capacitación que se inicia con una evaluación de las capacidades del docente. |   |

| Tarea | Plazo   | Observaciones |
|-------|---|---------------|
|       | Verano 2008 en adelante: sobre la base de la información recolectada para la evaluación se identifica diversos programas de capacitación "a la medida" y con un menú de opciones que pueden/deben ser tomados por los maestros. Cada programa incluye evaluación de logros. |               |

### **Supervisión y monitoreo**

| Tarea  | Plazo  | Observaciones   |
|--|--|---|
| Reconstrucción de un sistema de supervisión y monitoreo de la labor docente. | Urgente: 100 primeros días.  | La Dinfocad y la Uprod deben jugar un rol activo, apoyado por instituciones que le den legitimidad al proceso, tales como el CNE. |
| Plan de supervisión y monitoreo.   | Urgente: 100 primeros días.  |   |
| Sistema de supervisión y monitoreo.  | Totalmente implementado y en operación al cabo del primer año de gobierno. |   |

### **c. Recursos pedagógicos**

#### **Definición de metas curriculares**

| Tarea   | Plazo                       | Observaciones   |
|---|-----------------------------|---|
| Constitución de Comisión Nacional de elaboración de metas educativas.   | Urgente: 100 primeros días. | El CNE convoca la comisión. Garantizar diversidad y dosis de realismo.  |
| Desarrollar metas de calidad educativa, orientadas al logro de competencias (conocimientos, habilidades, actitudes, valores) para el mejor desempeño social y productivo en la vida adulta contemporánea. | Urgente: 100 primeros días. | Un punto de partida para esta discusión debe ser los currículos existentes y resultados de evaluaciones nacionales. |

#### **Difusión pública de metas curriculares**

| Tarea                                 | Plazo   | Observaciones   |
|---------------------------------------|---|---|
| Campaña intensa de difusión de metas. | El año escolar 2007 se iniciará con metas educativas claramente establecidas. | El Minedu es responsable de la difusión y alineamiento. |

#### **Adaptación y establecimiento de las prioridades curriculares**

| Tarea                                | Plazo  | Observaciones |
|--------------------------------------|--|---------------|
| Adaptar currículos a metas definidas | En 2007 se contará con currículos alineados a las metas. |               |

## d. Infraestructura

### *Racionalización del uso de la infraestructura educativa*

| Tarea   | Plazo   | Observaciones  |
|---|---|--|
| Evaluación de la asignación de la infraestructura educativa en el territorio nacional.  | Urgente: 100 primeros días.                             | La información actual de Esbas y del Censo de Población puede ayudar a evaluar cuán buena es la asignación de infraestructura educativa en el territorio nacional.                   |
| Plan para la racionalización de la asignación de la infraestructura, mejoras en la infraestructura e implementación de los servicios básicos. | Urgente: 100 primeros días.                             | Con buena información se puede hacer un ejercicio de programación espacial. (UEE tiene información de distancias entre el CE y las capitales de distrito, provincia y departamento.) |
| Racionalización del uso de la infraestructura educativa.  | Concluida al finalizar la próxima gestión presidencial. |  |

### *Infraestructura y servicios básicos*

| Tarea  | Plazo   | Observaciones  |
|--|---|--|
| Levantamiento de información sobre la situación efectiva de infraestructura y servicios básicos. | Urgente: 100 primeros días.   | Coordinar con UEE e INEI, pues tienen información relevante. |
| Mejoras en la infraestructura y construcción de nueva infraestructura, de ser necesario.         | Concluida al finalizar la próxima gestión presidencial.   |  |
| Dotación de servicios básicos.   | Concluida al finalizar la próxima gestión presidencial para agua y desagüe y energía eléctrica.<br>Avanzada en importante proporción en comunicaciones. |  |

## Bibliografía

Agüero, Jorge y Santiago Cueto

2004 *Dime con quién estudias y te diré cómo rindes: peer-effects como determinantes del rendimiento escolar*. Informe final. Manuscrito. Lima: Grade.

Alcázar, Lorena y Nancy Cieza

2002 *Hacia una mejor gestión de los centros educativos en el Perú. El caso de Fe y Alegría*. Manuscrito. Lima: Instituto Apoyo.

Ames, Patricia

2002 *¿Libros para todos? Maestros y textos escolares en el Perú rural*. Investigaciones Breves 14. Lima: CIES-IEP.

Benavides, Martín

2002 "Para explicar las diferencias en el rendimiento en matemática de cuarto grado en el Perú urbano: análisis de los resultados a partir de un modelo básico". En: Rodríguez, José y Silvana Vargas (editores). *Análisis de los resultados y metodología de las pruebas Crecer 1998*. Documento de Trabajo MECEP 13. Lima: Ministerio de Educación.

Benavides, Martín y José Rodríguez

2006 *Investigación y política educativa en el Perú. Lecciones de los estudios promovidos por el CIES*. Investigaciones Breves 22. Lima: CIES-GRADE-PUCP.

Caro, Daniel (coordinador)

2004 *Una aproximación a la alfabetización lectora de los estudiantes peruanos de 15 años. Resultados del Perú de la evaluación nacional PISA*. Documento de Trabajo UMC 6. Lima: Unidad de Medición de Calidad Educativa del Ministerio de Educación.

Chávez, José Carlos

2002 *Determinación de los factores explicativos de los resultados escolares de la educación primaria en el Perú*. Estudio de caso N° 69. Versión resumida del estudio de caso elaborado para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.

Consejo Nacional de Educación

2005 *Hacia un proyecto educativo nacional*.

Consejo Nacional de Competitividad

2005 *Informe final*. Grupo asesor en educación. Consejo Nacional de Competitividad.

- Corrales, Javier  
1999 *Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas*. Documento de Trabajo 14. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.
- Cueto, Santiago  
2005 "Las evaluaciones nacionales e internacionales de rendimiento escolar en el Perú: balance y perspectivas". Ponencia en la conferencia Investigación, políticas y desarrollo (Lima, 15 al 17 de noviembre de 2005). Lima: Grade.
- Cueto, Santiago  
2004 Factores predictivos del rendimiento escolar, deserción e ingreso a educación secundaria en una muestra de estudiantes de zonas rurales del Perú. En: *Education Policy Analysis Archives* 12(35). Disponible en <http://epaa.asu.edu/epaa/v12n35/>
- Cueto, Santiago. Cecilia Ramírez, Juan León y Gabriela Guerrero  
2004 "Oportunidades de aprendizaje y rendimiento en matemática de los estudiantes de tercero y cuarto grados de primaria en Lima y Ayacucho". En: Benavides, Martín (editor). *Educación, procesos pedagógicos y equidad: cuatro informes de investigación*. Lima: Grade.
- Cueto, Santiago, Cecilia Ramírez, Juan León y Oscar Pain  
2003 *Oportunidades de aprendizaje y rendimiento en matemáticas en una muestra de estudiantes del sexto grado de primaria de Lima*. Documento de trabajo 43. Lima: Grade.
- Eguren, Mariana, Carolina de Belaunde y Natalia González  
2003 *Repensando el texto escolar desde su uso: un diagnóstico para la escuela urbana*. Manuscrito. Lima: IEP.
- Espinosa, Giuliana y Alberto Torreblanca  
2004 *Cómo rinden los estudiantes peruanos en comunicación y matemática. Resultados de la evaluación nacional 2001. Informe descriptivo*. Documento de Trabajo UMC 1. Lima: Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación.
- Foro Nacional de Educación para Todos  
2005 *Plan Nacional de Educación para Todos 2005 - 2015, Perú. Hacia una educación de calidad con equidad*. Lima.
- Foro Educativo  
2005 *Votemos por la educación. Prioridades de política 2006- 2011. Propuestas de Foro Educativo*. Lima.
- Galindo, Claudia  
2002 "El currículo implementado como indicador del progreso educativo". En: Rodríguez, J. y S. Vargas (2002). *Análisis de los resultados y metodología de las pruebas Crecer 1998*. Documento de Trabajo MECEP 13. Lima: Ministerio de Educación.
- Grade  
2004 *Diseño e implementación de una línea de base para educación secundaria y formación profesional técnica del programa de mejoramiento de la calidad de la educación secundaria*. Manuscrito. Lima: Grade.
- INEI  
2001a *Metodología utilizada para la revisión de las estimaciones y proyecciones de la población del Perú: 1950-2025*. Lima: INEI-Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Ministerio de Educación.

- INEI  
2001b *Comparación de las proyecciones de población de 1995 y el 2001*. Lima: INEI-Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Ministerio de Educación.
- INEI  
2001c *Perú: estimaciones y proyecciones de población: 1950-2050*. Boletín de Análisis Demográfico N° 35. Lima: INEI-Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Ministerio de Educación.
- INEI  
1995 *Proyecciones de población del Perú 1995-2025*. Boletín de Análisis Demográfico N° 34. Lima: INEI
- Ministerio de Educación  
2005 *Indicadores de la educación. Perú 2004*. Lima: Ministerio de Educación.
- PREAL-Grade  
2004 *Informe de Progreso Educativo*.
- Rodríguez, José y Gloria Zambrano  
2004 *Proyecciones de matrícula y de necesidades de financiamiento del sistema educativo público: 2002-2015*. Documento preparado para el Consejo Nacional de Educación. Manuscrito. Lima.
- Schiefelbein, Ernesto  
1992 *En busca de la escuela del siglo XXI*. Santiago: CPU y OREALC.
- UMC  
2005 *Presentación de los resultados de la Evaluación Nacional de 2004*. Lima: Ministerio de Educación. (<http://www.minedu.gob.pe/umc/>).
- UMC  
2000 *Resultados de las pruebas de ciencias sociales y ciencias naturales. Evaluación Nacional de 1998*. Boletín Crecer 7. Lima: Ministerio de Educación.
- UMC  
2000 *Resultados de las pruebas de matemática y lenguaje. ¿Qué aprendimos a partir de la evaluación Crecer 1998?* Boletín Crecer 5/6. Lima: Ministerio de Educación.
- Valdivia, Patricia  
2003 *El efecto de la escuela privada sobre el rendimiento estudiantil*. Trabajo presentado para la obtención del Magíster de Economía (Políticas Públicas), Instituto de Economía. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Vega, Juan Fernando  
2005 *Para que la educación (pública) eduque*. Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.
- World Bank  
1999 *Peru Education at a Crossroads. Challenges and Opportunities for the 21st Century*. Washington DC: The World Bank.

## Políticas para educación básica en el Acuerdo Nacional y cinco planteamientos

Acuerdo Nacional<sup>61</sup>

| Políticas propuestas                                       | Descripción  | Medidas  |
|--|--|--|
| <b>Movilización nacional por el aprendizaje de calidad</b> | Priorizando los valores, el razonamiento lógico-matemático y la comunicación integral, atendiendo <b>la diversidad cultural y sociolingüística</b> para que todos los estudiantes sean capaces de desarrollar sus vidas en función de los valores nacionales y democráticos, calcular, comprender lo que leen y escriben, y de expresar con libertad lo que piensan y sienten. | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realizar una movilización nacional que involucre a todos los sectores de la sociedad y el Estado, dirigida a mejorar los aprendizajes de comunicación integral, razonamiento matemático y científico y al desarrollo de valores, como parte del mejoramiento de la calidad educativa.</li> </ol>   |
| <b>Estrategia de desarrollo profesional docente</b>        | Para 2006 se cuenta con una propuesta concertada de nueva <b>carrera pública magisterial</b> y se ha aplicado una política de remuneraciones que conjugan el derecho de los profesores a una remuneración y trato justos, con el derecho de los estudiantes a contar con docentes preparados y comprometidos con su aprendizaje.   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diseñar, como resultado de un amplio diálogo, una nueva carrera pública magisterial.</li> <li>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.</li> <li>3. Realizar acciones estratégicas para mejorar la calidad de la formación docente: creación del sistema nacional de evaluación, acreditación y certificación de la calidad educativa; suspensión del ingreso a institutos y facultades de educación privados y públicos que no cumplen con requisitos mínimos de calidad.</li> </ol>  |
| <b>Moralización del sector educación</b>                   | A 2006 se ha enfrentado y se ejerce vigilancia ciudadana efectiva sobre los actos de corrupción en todos los ámbitos de la gestión educativa, desarrollando un ejercicio ético de la función pública y compromiso con los resultados educativos.   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diseñar e implementar de manera concertada un plan <b>anticorrupción</b> en educación, con mecanismos claros de prevención y sanción oportuna en todos los niveles.</li> </ol>   |
| <b>Financiamiento de la educación</b>                      | Se atienden las necesidades del sector garantizando el incremento anual del presupuesto en cumplimiento del Acuerdo Nacional y mecanismos de uso eficiente.  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incrementar el presupuesto de educación para el periodo mayo-diciembre de 2004 en 0,25% del PBI.</li> <li>2. Incrementar el presupuesto de educación para los años 2005 y 2006 en cumplimiento del Acuerdo Nacional (0,25% PBI cada año), modificando la asignación de techos presupuestales en los respectivos procesos de formulación presupuestal del sector educación y de los gobiernos regionales y locales.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> </ol> |

<sup>61</sup> Pacto Nacional de compromisos recíprocos por la educación 2004 -2006. Foro del Acuerdo Nacional.

## Foro Educativo<sup>62</sup>

El acento de las políticas de Foro Educativo está puesto en seis puntos. En primer lugar, la equidad, que corresponde al primer ámbito de acción; en este punto no se señalan inversiones diferenciadas, sino se postula la necesidad de ofrecer una educación de calidad para todos y la necesidad de ofrecer una educación culturalmente pertinente a las poblaciones. En segundo lugar, se postula la importancia de la mejora de la calidad docente, básicamente a través de la nueva carrera pública magisterial que implica evaluaciones periódicas, redefinición de las remuneraciones y la mejora en la calidad de formación y capacitación docente. En tercer lugar, se postula la necesidad de introducir una cultura de transparencia y rendición de cuentas. En cuarto

lugar, se menciona la importancia de los sistemas de evaluación. Finalmente, los últimos dos puntos de importancia no han sido colocados dentro de las prioridades de política porque se asume que son condiciones necesarias para sacar adelante cualquier proyecto de mejora educativa: la descentralización y la ampliación del presupuesto.

Aunque en este caso el tema de autonomía no forma parte de las prioridades de política, está presente en la presentación de la descentralización como condición fundamental. Cabe mencionar también que el tema de las evaluaciones está presente en varios temas, por ejemplo en la evaluación de resultados educativos y en la evaluación de los docentes.

## Hacia un Proyecto Educativo Nacional<sup>63</sup>

El Proyecto Educativo Nacional tiene seis objetivos estratégicos que se componen de 45 políticas generales y de 50 políticas específicas. Es una mirada muy amplia y de largo plazo de las condiciones necesarias para mejorar la calidad de la educación.

En los objetivos y propuestas de política del CNE se señalan siete puntos que son los siguientes: equidad, enfocada desde garantizar acceso, permanencia y calidad de la educación para todos; interculturalidad y aprendizajes pertinentes; mejora de la calidad docente, a través de la carrera pública magisterial; transparencia en la gestión y administración del sistema educativo; gestión intersectorial; incremento del presupuesto y participación de la sociedad civil, de las empresas y de los medios de comunicación, en la gestión, transparencia y financiamiento de la educación.

Esta es una mirada más amplia que incorpora otros actores a la propuesta, además de los que forman parte directamente del sistema educativo. De este modo, se pone énfasis en primer lugar en la importancia de la coordinación intersectorial para lograr políticas integrales. Pero también se acentúa la importancia de incorporar a los medios de comunicación y empresas en el proyecto educativo.

Finalmente, en estas propuestas de política se intenta cubrir todos los niveles de la educación básica desde la inicial (aquí sólo reportamos lo básico). Algunas de las propuestas específicas se refieren a ciclos particulares o edades concretas en las cuales es necesario reforzar algún aspecto, como por ejemplo la cobertura en el caso de la educación preescolar.

## Plan Nacional de Educación para Todos 2005 - 2015, Perú. Hacia una educación de calidad con equidad<sup>64</sup>

A partir de los seis objetivos estratégicos acordados en la reunión de Dakar, el Foro Nacional de Educación para Todos propone ocho políticas. Los mayores énfasis se dan en los siguientes cinco puntos: equidad en acceso, permanencia, conclusión y calidad de la educación; interculturalidad, a través de contenidos culturalmente pertinentes; mejora de la infraestructura; autonomía de

las escuelas (que se entiende como descentralización), y mayores recursos asignados al sector educación.

En este caso, claramente el mayor acento está puesto en el componente de equidad, ya que se postula ampliar las oportunidades educativas de todos los peruanos pero en especial de la población femenina, rural y hablante de lengua originaria.

<sup>62</sup> Ver Foro Educativo (2005).

<sup>63</sup> Ver Consejo Nacional de Educación (2005).

<sup>64</sup> Ver Foro Nacional de Educación Para Todos (2005).

## Consejo Nacional de Competitividad

El Consejo Nacional de Competitividad propone 15 políticas para la mejora de la calidad educativa. En este caso, los aspectos que agrupan de mejor manera las demandas y propuestas de estas políticas son siete: equidad en términos de mejorar la cobertura, permanencia y acceso sobre todo en las poblaciones rurales y en el caso de los niños en edad preescolar; rendición de cuentas y aumento de la capacidad de gestión de las instituciones educativas; demanda por incremento de la infraestructura; definición de estándares, en términos de

expectativas de logro de aprendizaje; mejorar la formación docente; incorporar a los gremios empresariales, y desarrollo de políticas intersectoriales.

En este caso se da el peso mayor énfasis a la mejora de la calidad, y esto pasa por cobertura, pero también por garantizar el acceso y calidad de la educación de las poblaciones rurales, así como también de la población menor de 6 años. Este documento considera a los estándares como instrumento fundamental para mejorar la calidad educativa.

## Para que la educación pública eduque, de Juan Fernando Vega<sup>65</sup>

En este texto se proponen seis políticas para mejorar la calidad de la educación: estándares e información de logros; generar participación de los padres de familia; mejorar la calidad de los docentes; equidad a través de los recursos; mejora del sistema administrativo, y optimización de recursos.

En este documento se tiene propuestas más concretas que se refieren a campos diversos. Queda claro que aunque el tema de equidad ha estado presente en los cinco documentos revisados ésta es la única vez que se hace referencia a este tema, no desde la mejora de calidad y cobertura sino desde la distribución de recursos.

<sup>65</sup> Ver Vega (2005).