

¿Qué puede hacer un gobierno regional para mejorar la educación?

El caso de Junín

Prólogo de Raúl Vargas



© 2008, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial
Oficina en el Perú
Álvarez Calderón 185
San Isidro, Lima
Teléfono: 615-0660
Página web: www.worldbank.org
Correo electrónico: feedback@worldbank.org

Derechos reservados

Este volumen ha sido producido por el personal del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en esta publicación no necesariamente reflejan la opinión de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial o de los gobiernos que representan. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación.

Derechos y permisos

La propiedad intelectual de los materiales de esta publicación está registrada. La copia o la transmisión de partes o de toda esta obra sin permiso pueden constituir una violación de la legislación aplicable. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial promueve la difusión de su trabajo y por lo general concede rápidamente permiso para reproducir partes del documento.

Si desea solicitar permiso para fotocopiar o reimprimir una parte de esta obra, por favor envíe una solicitud con la información completa a Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA; teléfono: 978-750-8400; fax: 978-750-4470; página web: www.copyright.com

Cualquier pregunta sobre derechos y licencias, incluyendo los derechos subsidiarios, deberá dirigirse a la Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2422; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Primera edición en español: junio de 2008
Tirada: 2.000 ejemplares
ISBN: 978-9972-2739-4-0

Diseño de cubierta: Banco Mundial
Fotografía de cubierta: Mariella Bazán
Cuidado de edición: Rosario Rey de Castro
Diagramación, impresión y encuadernación: Tarea Asociación Gráfica Educativa, Lima- Perú

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú n.º 2008-06575.

Contenido

Prólogo	ix
Reconocimientos	xv
Resumen ejecutivo	xvii
Siglas y acrónimos	xxvii

Capítulo 1

Introducción	1
1.1. La descentralización educativa	1
1.2. La educación en el contexto de Junín	2
1.3. La violencia como herencia en el sistema educativo	5
1.4. Desafíos de la educación en Junín	7

Capítulo 2

Recursos para la educación	11
2.1. Infraestructura y equipamiento escolar	11
Acceso a servicios básicos: electricidad, agua y desagüe	12
Calidad y salubridad de los servicios higiénicos	13
Mantenimiento de la infraestructura y el mobiliario escolar	14
Materiales didácticos disponibles	16
¿Por qué hay una mala gestión de la infraestructura?	16
2.2. Los recursos humanos en las escuelas de Junín	18
Una distribución ineficiente e inequitativa de los recursos humanos	18
Dificultades para evaluar la calidad de los docentes	21
Condiciones de trabajo inadecuadas	22
2.3. El financiamiento de la educación	23
Ahora se gasta más, pero no se gasta bien	25
El gasto actual en educación en Junín no es equitativo	27
El gasto no salarial es insuficiente y no se reparte sobre la base de criterios homogéneos	29
Los problemas de gestión no son evidentes al compararse con otras regiones, salvo en Educación Inicial	31
La eficiencia del gasto varía entre escuelas con similares características	31
2.4. Conclusiones	33

Capítulo 3

Los resultados educativos	35
3.1. Evaluación de las habilidades lectoras	37
3.2. Resultados del estudio de campo	37

vi ¿Cómo mejorar la educación aprovechando la regionalización?

Los resultados de aprendizaje de la lectura en Junín son en general bajos.....	39
¿Quiénes están en desventaja?.....	45
3.3. Conclusiones.....	48

Capítulo 4

El desafío mayor: la gestión educativa	49
4.1. Las UGEL: el eslabón más débil.....	51
El ámbito de acción excede las capacidades de la UGEL.....	51
Fallas en la selección de especialistas	53
Escasos incentivos para un buen desempeño.....	53
4.2. La gestión de la escuela y la participación	56
Demanda de las escuelas por mayor autonomía.....	57
Una visión compartida y objetivos claros	58
4.3. Conclusiones.....	59

Capítulo 5

Recomendaciones para un Gobierno Regional comprometido con la educación	61
5.1. Declarar metas mensurables	62
Metas de aprendizaje	63
Metas de cobertura y eficiencia del gasto	64
Metas de condiciones de operación de las escuelas.....	64
5.2. Brindar el apoyo pedagógico y financiero necesario	65
Apoyo pedagógico	66
Apoyo financiero	66
5.3. Medir regularmente los avances e informarlos a la comunidad.....	69
Informes de comprensión lectora	71
Informes de condiciones mínimas de operación	72
Informes respecto de los recursos financieros	73
Difusión de la información agregada por distritos, provincias y región	74

Anexos del capítulo 1

Anexo 1.1. Accesibilidad a servicios públicos en Junín	75
Anexo 1.2. La guerra asháninka y la espiral de violencia en la selva	76
Anexo 1.3. Características socioeconómicas y ordenamiento	78
Anexo 1.4. Diccionario de indicadores estadísticos	79
Anexo 1.5. Resumen de indicadores estadísticos	84

Anexos del capítulo 2

Anexo 2.1. Situación de la infraestructura escolar y ordenamiento	85
Anexo 2.2. Situación del equipamiento escolar y ordenamiento	88
Anexo 2.3. Situación de los recursos humanos y ordenamiento.....	89
Anexo 2.4. Situación del financiamiento de la educación y ordenamiento.....	93
Anexo 2.5. Gasto ejecutado en educación y número de estudiantes en el sistema (2000-2006)	95
Anexo 2.6. Gasto por estudiante y nivel como porcentaje del PBI per cápita.....	97

Anexo 2.7. Gasto ejecutado en Educación y Cultura por programa y pliego presupuestal (nuevos soles corrientes 2006).....	98
Anexo 2.8. Distribución del gasto en educación, 2000-2006	99

Anexos del capítulo 3

Anexo 3.1. Resultados educativos y logros de aprendizaje y ordenamiento	102
Anexo 3.2. Investigación de campo.....	104
Anexo 3.3. Evaluación de competencias lectoras	116
Anexo 3.4. Cálculo de valores continuos en el desempeño lector.....	117
Anexo 3.5. Comparación de ítems con objetivos curriculares.....	118
Anexo 3.6. Diferencias en porcentaje de logro en la prueba censal (mayo de 2007) entre estudiantes de escuelas que habían participado en la evaluación censal y de aquellas que no lo habían hecho	121
Anexo 3.7. Factores sociodemográficos e institucionales asociados con el desempeño lector	122
Anexo 3.8. Por las rutas de Junín: aventuras del estudio de campo	124

Anexos del capítulo 4

Anexo 4.1. Ubicación del control de las decisiones claves en EBR de acuerdo con la ley	131
Anexo 4.2. Comparación de funciones según las leyes peruanas.....	132

Anexos del capítulo 5

Anexo 5.1. Descripción de niveles de logro en la prueba censal.....	140
---	-----

Bibliografía	141
---------------------------	-----

LISTA DE GRÁFICOS

2.1. ¿Cuáles son las condiciones laborales mínimas que usted necesita para poder hacer bien su trabajo en esta escuela?.....	23
2.2. Gasto corriente en Educación de Junín: flujo de relaciones fiscales	30
2.3. Resultados en la cobertura educativa en el Perú por región	32
2.4. Logros educativos en el Perú por región	32
2.5. Matriz eficiencia-logro, Modelo Frontera Estocástica (Junín)	33
3.1. Fluidez y comprensión: nivel alcanzado en mayo en relación con lo esperado.....	41
3.2. Desempeño lector de niños asháninkas y no asháninkas en función de lo esperado.....	46
3.3. Desempeño lector de estudiantes por tipo de escuela en función de lo esperado.....	47

LISTA DE CUADROS

1.1. Características socioeconómicas de Junín	3
1.2. “Ruralidad” de la población y la Educación Básica Regular (% rural)	4
2.1. Situación de la infraestructura escolar.....	12
2.2. Situación del equipamiento escolar	17
2.3. Situación de los recursos humanos	20
2.4. Situación del financiamiento de la educación (2006).....	24
2.5. Gasto ejecutado en la región Junín en Educación y Cultura por fuente de financiamiento y tipo de gasto (nuevos soles 2006)	25
2.6. Gasto por estudiante en el período 2000-2006 (nuevos soles a precios del año 2000).....	26
2.7. Gasto ejecutado en Educación y Cultura por rubro (nuevos soles a precios del año 2000).....	27
2.8. Gasto corriente ejecutado en Educación Básica Regular en Junín según provincia (2006)	28
3.1. Resultados educativos y logros de aprendizaje.....	36
3.2. Nivel de fluidez alcanzado por grado (% de estudiantes)	39
3.3. Promedio de meses de atraso en el aprendizaje de lectura	42
3.4. Resultados de las regresiones por grado	44
5.1. Informe de comprensión de lectura en segundo grado.....	72
5.2. Escala de medición para ambiente físico.....	72
5.3. Informe del ambiente físico de la escuela.....	73

LISTA DE RECUADROS

1. Lectura “DOGO”	40
2. La municipalización de la educación en Junín	55
3. La ruta de una escoba	58
4. Solaris: desestancando la lectura con estrategias sencillas y la participación de todos	67
5. ¿Cómo asegurar un buen manejo financiero en la escuela? Experiencia internacional	70

Prólogo

Con agrado escribo estos comentarios sobre un trabajo que, como veremos, tiene una importancia especial porque aborda de forma concreta y constructiva el tema de la relación entre la regionalización y el sistema educativo peruano, a la luz de un proceso arduo y desafiante como el que vive el Perú desde el año 2006.

El antecedente de este libro es un volumen igualmente esclarecedor que el Banco Mundial auspiciara, bajo la conducción de Daniel Cotlear, y que lleva como título *Por una educación de calidad para el Perú*. La publicación coincidió entonces con la ardorosa campaña electoral presidencial y su propósito, señalado paladinamente, era lograr de los candidatos compromisos explícitos y realistas en materia educativa.

Las cosas estaban relativamente maduras para un pedido de tal envergadura, pues desde el Consejo Nacional de Educación se había trabajado con denuedo para definir un instrumento consensuado y actual que se denominó Proyecto Educativo Nacional (PEN). En este proyecto participaron y polemizaron numerosas figuras, instituciones y sectores en un clima de sensatez y amplitud democrática, el mismo que adquirió luego, con la nueva administración de Alan García Pérez, carta de ciudadanía en virtud de su promulgación como política de Estado.

Paralelamente con estos pasos, se vivía en el país una intensificación del proceso de regionalización y descentralización. Este proceso fue iniciado por el ex presidente Alejandro Toledo, y ya bajo la nueva administración conocería la elección por la vía del voto ciudadano de los presidentes regionales, así como de los gobiernos locales o municipales con un distintivo que, a nuestro juicio, condiciona seriamente la normalidad del proceso de construcción de las regiones, superando el departamentalismo. Esa cuestión es que las autoridades surgidas de estas elecciones eran mayoritariamente distintas y hasta contrarias a la administración aprista, de modo que hasta hoy se vive una pugna estéril en muchos casos sobre cómo y dónde prevalecen los objetivos políticos por sobre los propiamente institucionales.

¿Se puede, en medio de esta pugna agravada desde el segundo semestre de 2007 y los meses del presente 2008, tener el suficiente norte y la clara conciencia de qué se debe hacer para definir y poner en práctica los proyectos educativos regionales y locales, conforme lo pide la ley que aprueba el PEN?

No es el caso ahora discutir si se ha marchado con la aconsejable prudencia y velocidad en el proceso descentralizador en procura de una regionalización igualmente apremiada. Todo indica que no podía evitarse ya seguir adelante en esta apuesta reclamada por décadas, pero en el marco estrictamente educativo nos encontramos con dudas, perplejidades, desajustes y equívocos que no modifican el cuadro general de un pronunciado déficit educativo, como señalan innumerables estudios y diagnósticos y, lo que es peor, alimentan una vez más el escepticismo sobre el gran cambio educativo que el Perú requiere como vital apuntalamiento de su proceso de desarrollo económico y social.

El audaz camino hacia la regionalización emprendido por el Perú constituye un desafío, pero al mismo tiempo diariamente va plasmándose un panorama que tiene matices ricos

y esperanzadores, pues la propia ciudadanía establece vigilancias que indican que la gente está involucrada con el proceso y busca definiciones y opciones, obliga a sus autoridades a fijar prioridades y ha establecido objetivos en función de una sana emulación entre las otras regiones (hasta ahora se mantiene en el tradicional departamento la denominación de región, pero por ley deben agruparse propiamente dos, tres o más departamentos para constituir válidamente las llamadas macrorregiones).

En ese marco se inscribe el pedido que recibiera el Banco Mundial de las autoridades de la región Junín. Un estudio, una asesoría, un inicial desbroce que responda a la acuñante pregunta: “¿Qué puede hacer un gobierno regional realmente comprometido con la educación?”. Era la primera vez que el organismo multinacional se veía en la necesidad de ofrecer respuestas para un tema singular y, al mismo tiempo, con grandes posibilidades de tener eco en las circunstancias especiales del Perú actual, y asumió el reto.

En tiempo récord y con una profundidad de fuentes, equipos, consultas y encuestas, tenemos al frente el fruto de este esfuerzo plasmado en un libro cuyo objetivo es ser útil; es decir, claro, práctico y con los pies en la tierra. Su título: *¿Cómo mejorar la educación aprovechando la regionalización? El caso de Junín*.

Enunciado simple a partir de aseveraciones que nadie ha discutido en todos estos años de intensa producción de experiencias, diagnósticos y propuestas. Hay que descentralizar a la educación, acercarla a la población (los padres de familia, las comunidades de vecinos y autoridades locales), dejar que repose en los hombros de los directores y docentes (la comunidad docente), que la escuela sea en sí misma un ámbito democrático y autónomo, adaptada a las diversas realidades económicas, sociales y culturales de este mosaico llamado Perú.

En general en el mundo andino —y en especial en Junín, por su privilegiada situación geográfica—, muchos de estos preceptos se han postulado en diversas épocas; por eso, experiencias tan ricas como la formación de docentes y el envío como becarios a Lima de jóvenes comuneros que debían estudiar educación, carreras técnicas y ciencias para aplicarlas en sus pueblos. En Junín era habitual la discusión comunal sobre las decisiones fundamentales en materia educativa, pues todos los nativos sabían que el camino más seguro para la movilidad y el ascenso social era la educación —previa castellanización—, no obstante que allí, y tal vez precisamente por ello, se han conocido rebeliones, matanzas, los antiguos y persistentes dolores de un país desigual.

No faltó en Junín el aliento progresista y el ensamble fecundo entre comunidad e institución educativa. Por eso, como señala el libro del Banco Mundial, estamos ante una región con una cobertura excepcional de locales y centros educativos y un alto promedio de escolaridad en Primaria y Secundaria. El gasto educativo ha correspondido al Estado, pero la contribución de las familias y las comunidades para con la escuela siempre ha constituido una obligación compartida.

Pero por alguna razón profunda, la escuela se fue distanciando de su fuente nutricia —la comunidad, los vecinos, los padres de familia, los amautas de los pueblos— y empezó a enajenarse de su medio, se sujetó a objetivos nacionales abstractos y muchas veces lejanos, impuso la castellanización sin ton ni son, hizo que el niño y el joven se encontraran en un ámbito que les negaba su realidad y los hacía dudar de sus propios valores. La escuela fue un invento de ministerios, de autoridades, supervisores, unidades de control y vigilancia, todos alentados por el principio de definir una escuela nacional, unitaria, cuyos valores

no eran necesariamente democráticos ni respondían tampoco a criterios modernos, sino al mantenimiento de un país desigual e injusto. La escuela terminó siendo prisionera del burocratismo vertical.

Cuando uno se pregunta por qué falla nuestra educación si se han invertido en ella dinero, desvelos, décadas de cambios y reformas, si han contribuido a ella grandes figuras del magisterio y la cultura, eruditos y sabios, encontrará múltiples razones, pero la primordial, de partida, es que a nuestra escuela la fueron alejando del Perú real en sus contenidos y en sus prácticas, en su quehacer con las comunidades y en su reposo en una profesión magisterial igualmente sostenida con descuido proverbial. La escuela repitió los patrones de autoritarismo, discriminación y segregación que caracterizaban a la sociedad peruana.

Los desajustes no solo partían de los grandes principios y de ideologías contradictorias, sino también de aspectos primordiales y mínimos: ¿Cuál es el currículo para la escuela peruana? ¿De qué realidades geográficas, sociales, económicas hablamos? ¿Quiénes participan en la elaboración de los contenidos escolares: alumnos, padres de familia, amautas, líderes comunales? ¿Qué niño o joven recibimos y cuál queremos que emerja de la escuela? Muchas preguntas, muchas respuestas desiguales, abarrotamiento de propuestas, incapacidad para partir de pocas y pequeñas cosas, complejo de inventores de la pólvora. La escuela se aleja crecientemente de las necesidades objetivas de formación, de los anhelos de los padres, de las definiciones que buscan las comunidades.

El estudio del Banco Mundial que comentamos precisa el cuadro de partida con el que arranca Junín para la concreción del proyecto educativo regional. Hay considerable inversión en cobertura y docentes; existen positivas cifras de resultados educativos en matrícula y grados que se cuentan entre los más altos del país; el nivel educativo de los padres igualmente es muy superior a la media de otras regiones andinas; la mayor oferta educativa se encuentra en las ciudades, si bien en las áreas rurales la dispersión no es tan grande (75% de escolares vive a menos de diez minutos de una escuela). Sin embargo, las desigualdades entre subregiones (sierra y selva, cinco pisos ecológicos) —siendo la selva la que está en peores condiciones—, la herencia de la violencia reflejada en el alto número de familias desintegradas y de niños en orfandad o con severos daños psicológicos y una proclividad magisterial a la protesta y al dogmatismo son factores que influyen negativamente en los resultados evaluados por el estudio.

El análisis pormenorizado se basa en tres aspectos: los recursos con que cuenta la región Junín, los resultados obtenidos y las características de la gestión educativa determinada por la relación entre ambos factores.

Cómo se “recursea” la educación de Junín

En materia de recursos, Junín puede ostentar, como se ha visto, numerosa (y auspiciosa) infraestructura; sin embargo esta, en su mayoría, está en mal estado: no ha habido mantenimiento ni renovación de edificaciones, equipos, materiales educativos o servicios (agua, electricidad, saneamiento), lo que ha acentuado la desigualdad entre sierra y selva y entre zonas rurales y urbanas. Estas carencias denotan en cada caso una clamorosa falta de gestión adecuada, lo que pone en cuestión la actuación de las UGEL (Unidades de Gestión Educativa Local), que se concentran casi exclusivamente en asuntos administrativos y de gestión de personal. La Dirección Regional asume los poderes de gestión, entre los que

no se encuentra tampoco la cuestión del mantenimiento, el que desatienden los centros educativos y todos los escalones burocráticos. En suma, nadie rinde cuentas sobre estas tareas.

Ese es también el cuadro para el manejo y distribución de los recursos humanos. Pareciera que la carga de alumnos en el aula y por docente es mucho mejor que la media nacional, pero depende de si la escuela es unidocente o polidocente (en la que se padece una seria sobrecarga), y si está en la urbe o en zonas rurales o en la sierra o la selva. Nada menos que 47% de los alumnos de Primaria está en escuelas multigrado o unidocentes. Ello permite imaginar cómo están los docentes de sobrecargados por tareas burocráticas y por tareas en el aula, sin tiempo para una atención personalizada y en escuelas donde las necesidades afectivas de los educandos son intensas. Al final, pocos son los que prefieren este tipo de escuelas, de modo que las permutas y “compras” de puestos están a la orden del día.

¿Cómo evaluar en esas condiciones la calidad de los docentes? ¿Y su dedicación al trabajo, asistencia y puntualidad? Las evaluaciones a las que se les somete hacen referencia vagamente a su idoneidad, y el resultado es que no se tiene un perfil claro de los docentes. La mejor evaluación sería la de los frutos de su acción —es decir, el rendimiento de los alumnos—, y allí los resultados son decepcionantes, como se verá. Las condiciones laborales de los docentes, finalmente, son muy malas, sin considerar los bajos sueldos. No es, en definitiva, una situación que proclame que el Estado se ha preocupado por la actividad magisterial, como tampoco lo es el de su formación profesional.

Igual podría indicarse que, en materia de recursos, hay más gasto y asignación de estos (Junín es el peor situado en la media nacional), pero se gasta mal. La Educación Inicial es la que está en mayor desventaja. De las asignaciones presupuestales, desde el año 2000 hasta ahora los sueldos y salarios crecieron a un promedio anual de 6%, mientras que los bienes y servicios solo lo hicieron en un promedio de 3%. Tampoco son buenos los indicadores sobre repartición del gasto en Junín, sobre todo porque no hay equidad ni se cuenta con criterios homogéneos, de lo que resulta que se favorecen las escuelas y las provincias mejor habilitadas en las urbes e, igualmente, se beneficia más la Educación Secundaria que la Educación Inicial.

En el rubro de los recursos —concluye el estudio— “todas las dificultades identificadas obedecen en gran medida a problemas de gestión”.

Duras comprobaciones

Arribamos al punto más crítico —y al mismo tiempo más elocuente— del estudio, porque nos plantea la antigua y acuciante pregunta: ¿Por qué tenemos tan decepcionantes resultados escolares si, como es el caso de Junín, hay cifras positivas en cuanto a cobertura neta en todos los niveles, registra el mayor porcentaje de alumnos que terminan la Secundaria y el analfabetismo no sobrepasa el 10%?

Veamos. En Junín los resultados del aprendizaje yacen estancados para peor, como ocurre con todo el país. En segundo grado de Primaria, solo 12% de educandos alcanza un nivel suficiente en matemáticas y comunicación (por debajo de la ya pobre media nacional); al término de la Primaria, solo 7% de los niños alcanza niveles de rendimiento suficiente, y al final de la Secundaria, solo 8,9% de los alumnos de Junín ha aprendido lo suficiente

en el área de comunicación. Y con 4,6% de rendimiento suficiente en matemáticas, Junín ocupa el segundo puesto en todo el país, con lo que se ve a las claras lo extenso del mal educativo nacional. Añadamos, finalmente, que el retraso en la adquisición de habilidades y conocimientos en la escuela se va acumulando, de modo que un niño de segundo grado está menos retrasado de lo que estará el que termina Primaria y este estará menos retrasado que el que termina Secundaria. Suena paradójico, pero en la práctica la escuela empeora la distancia del conocimiento y las habilidades del educando.

Podría pensarse que esta estadística es así de grave porque el promedio no tiene en cuenta las diferencias de sectores sociales, campo/ciudad, escuelas, medios y recursos educativos diferentes, etcétera. No tiene caso. “Lo sorprendente es que el atraso en el nivel de lectura es generalizado” —señala el estudio—, sea la escuela que sea y el contexto socioeconómico y sociocultural. “Hasta los estudiantes de las escuelas urbanas, que son los que más avanzado, llevan un atraso de dos años académicos en el desarrollo de sus competencias lectoras”, concluye.

Es evidente, sin embargo, que además de la escuela, hace mucho el medio que rodea al niño o al joven para la adquisición en mejores condiciones de las habilidades lectora y matemática, pero hay algo en el sistema que abona por el retraso o la pérdida de condiciones óptimas para el aprendizaje. Según este estudio, el tema central, una vez más, es la carencia de una buena gestión educativa. El nudo del problema está en las características, modalidades y sistemas de trabajo de la escuela. En consecuencia, “creemos que lo que falta es generar un cambio en el ámbito de la propia escuela. Esto puede hacerse de muchas maneras, pero la información recogida nos proporciona una pista acerca de por dónde empezar: es necesario trazar un objetivo claro, concreto, entendible para todas las escuelas primarias”.

Gestión, ¿qué hacemos en tu nombre?

Entramos al capítulo que suscita mayores inquietudes pero que al mismo tiempo plantea algunas claves que ojalá se puedan aprovechar en este momento crucial para el país, tanto en materia de regionalización como de puesta en ejecución del Proyecto Educativo Nacional.

Un primer aspecto debiera tratar de compatibilizar y abreviar todo lo que sobre educación está contenido en la frondosa legislación de regionalización, y gracias a los vacíos y superposiciones trazar su propio proyecto regional, sea Junín o cualquiera de los otros gobiernos regionales que igualmente están en plena labor de definir sus proyectos educativos. Más que las normas y sus contradicciones, importa prioritariamente en esta fase la voluntad política de construir un proyecto educativo que parece tener una potencialidad peculiar: ser intensamente regional para poder abrirse provechosamente al mundo contemporáneo.

Se entiende como objetivo de toda gestión educativa, según la Ley General de Educación, el “fortalecer la capacidad de decisión de las Instituciones Educativas para que actúen con autonomía pedagógica y administrativa”. Ello implica un cambio de óptica que no es fácil de ejecutar prontamente, en especial porque la estructura centralista no se desprende así nada más de sus potestades, y en segundo término porque la construcción de los instrumentos para la gestión regional es un asunto complejo. De allí la importancia

y significación que tiene el hecho de que la región Junín haya recurrido a la asistencia del Banco Mundial, con sentido de oportunidad y de seriedad para enfrentar una tarea inédita con toda la competencia del caso.

El estudio del Banco Mundial opta por una vía directa y clara. Primero, enfrentar el problema de la debilidad congénita de las UGEL que, según se observa en Junín, están sumergidas en cuestiones administrativas sin poder atender a las escuelas en sus requerimientos técnico-pedagógicos y sin contar, además, con el número y los recursos para sus especialistas encargados de favorecer el logro de la autonomía de las escuelas. Hay, pues, tres factores que es necesario corregir: la desproporción entre el número de las instituciones educativas por atender y las capacidades de la UGEL, fallas en la selección de los especialistas, y escasos incentivos para un buen desempeño de estos últimos.

Otro aspecto es definir en la práctica lo que se debe entender por autonomía de la escuela y las obligaciones que comporta. La experiencia indica que la autonomía no es posible de la noche a la mañana, por eso el aparato de fiscalización y supervisión ha avanzado hasta copar todos los flancos de la escuela. Dirigir supone, por así decirlo, combinar habilidades de liderazgo, gerencia y ductilidad para ensamblar la escuela a la vida de la comunidad. La autonomía implica disponer de recursos y tomar decisiones propias para atender las debilidades señaladas (infraestructura, mantenimiento, cuidado y protección de los bienes de la escuela), pero al mismo tiempo, uso pleno y usufructo por los alumnos de facilidades y comodidades (servicios higiénicos), junto a una gama de relaciones con los padres de familia y representantes de las comunidades donde se ubica la escuela. Ese liderazgo es quizá una de las claves que más se ha extrañado y extraña en la historia de la educación peruana.

Las recomendaciones puntuales y los ejemplos de soluciones regionales que se incluyen en la parte final del estudio son igualmente ilustrativas de que el camino para la restauración y potenciación de la gestión educativa parte de ideas simples, pero innovadoras: claro compromiso con metas mensurables, apoyo pedagógico y financiero a las escuelas para alcanzar esas metas, medir regularmente (y saber medir lo importante) los avances obtenidos en las escuelas, e informarlos a la comunidad. La interacción entre la escuela y la comunidad tiene que ver, asimismo, con una interacción entre educandos y educadores que debe hacer de la escuela un ámbito de vida, alegría y modernidad. Hoy el joven es un poderoso agente del cambio y su destreza para captar y asumir la innovación es algo que la escuela tiene como capital invaluable y fuente de contenidos que sean, por lo mismo, más atractivos y coincidentes con los gustos y expectativas de niños y jóvenes. Ellos son los actores y autores de una experiencia privilegiada.

Unas líneas finales sobre este trabajo que representa un filón para aproximaciones semejantes en otras regiones: es, de verdad, una contribución valiosa y aleccionadora.

RAÚL VARGAS VEGA

Reconocimientos

Este estudio estuvo liderado por Daniel Cotlear (LCRHD) e Inés Kudó (consultora), y contó con la participación de Cristian Aedo (LCRHD), Carmen Osorio (LCRHD), Marcela Echegaray, Enrique Prochazka, José Velásquez y Eduardo Ballón (consultores). El equipo agradece los aportes de Livia Benavides (LCRHD), Alberto Rodríguez (LCRHD), Ian Walker (LCRHD), Erik Bloom (LCRHD), Eduardo Vélez Bustillo (LCRHD) y Luis Crouch (RTI), y el valioso apoyo de Érika Bazán (LCRHD). También agradece la colaboración de Cecilia Thorne, Tesania Velázquez y Marcia de la Flor (Departamento de Psicología de la Pontificia Universidad Católica del Perú), así como los aportes de los investigadores de campo Mercedes Ayarza Hernández, Mariella Bazán Maccera, Arturo Cárdenas González, Inés Deustua Rossel, Andrés Figallo Brero, Luis Ernesto Fodale Vargas, Javier Hayashi Hiraoka, Inés María Lazarte Heraud, Diana Loli Valverde, Rosela Millones Cabrera, Eliana Neyra Cruzado, Alberto Piscoya Magallanes, Patricia Ramos Olivera, Jorge Rivas Rivas, Luz Uriol Gárate, María Natividad Vila Torres y Mónica Malpartida.

Resumen ejecutivo

A inicios del año 2007, el Banco Mundial publicó el volumen titulado *Por una educación de calidad para el Perú*. El libro fue ampliamente difundido y sus principales resultados motivaron una serie de debates. Al poco tiempo, el Banco Mundial recibió una comunicación del presidente del Gobierno Regional de Junín solicitando asesoría para mejorar la educación en su región. El libro en cuestión analiza la problemática de la educación básica y presenta recomendaciones para todo el país. Interesado en impulsar la calidad de la educación en su región, este presidente en particular buscaba propuestas concretas sobre decisiones que su Gobierno Regional podría tomar. Considerando el marco legal existente, la situación fiscal de la región y el balance de fuerzas políticas en el sector Educación, el presidente del Gobierno Regional de Junín planteaba la siguiente interrogante: ¿Qué puede hacer un Gobierno Regional realmente comprometido con la educación? Era la primera vez que el Banco Mundial recibía una solicitud de este tipo, y tras un proceso de discusión interna se decidió realizar el estudio cuyas conclusiones se presentan en este documento. La expectativa es que sus recomendaciones no solo sirvan al Gobierno Regional de Junín, sino también a otros gobiernos regionales comprometidos con la educación.

Es importante destacar dos elementos: en primer lugar, existe una frondosa legislación que rige las responsabilidades de las diversas instancias y niveles en el sector Educación. En estos cuerpos legales hay superposición, vaguedad, y ciertas contradicciones en los roles de las distintas instancias, lo que permite al Gobierno Regional de Junín asumir el liderazgo en la profundización de su autonomía, siempre y cuando tenga la voluntad política para hacerlo y cuente con un diseño claro para aplicar. En segundo lugar, si bien en este trabajo se exploran los principales desafíos en cuanto a la calidad, cantidad y distribución de los recursos humanos, se ha optado por no profundizar en las posibles racionalizaciones de los maestros, pues hay factores de economía política que hacen este tema extremadamente sensible, de relevancia nacional y solución de largo plazo. Por lo tanto, se ha preferido concentrar la atención en áreas de gestión que sí pueden ser atendidas por un gobierno regional en el corto y el mediano plazo.

La región Junín: imágenes y realidad

Las conversaciones iniciales —con funcionarios, administradores y profesores de la región— nos dieron una imagen de la región y de sus problemas educativos distinta de la realidad que posteriormente encontramos. Concretamente, las primeras entrevistas sugerían una región rural, con población muy dispersa, con grandes problemas de acceso y padres de familia a menudo analfabetos. Sin embargo, un análisis estadístico de Junín lleva a conclusiones diferentes: si bien los niveles de pobreza son altos y similares a los nacionales —50% de la población es pobre y 17% es indigente—, la población es mayoritariamente urbana (57%) y las escuelas están tan extendidas que el acceso geográfico a la educación ya casi no es un problema.

Lo que hay es diferencias muy marcadas dentro de la región entre zonas altas y bajas y entre provincias mineras y ganaderas. La distinción más significativa es entre la zona serrana, donde vive el 80% de la población, y las zonas de selva, que cuentan con aproximadamente 20% de la población. En estas últimas hay una mayor complejidad étnica y lingüística y un menor desarrollo de los servicios públicos y de la infraestructura, y al reto de la gran dispersión geográfica se suman problemas de violencia política y narcotráfico.

La oferta educativa en Junín: logros y problemas

La región Junín tiene 1,3 millones de habitantes, el tamaño correspondiente a una jurisdicción educativa pequeña en términos internacionales. La oferta educativa es elevada: hay 4.200 escuelas y 21.500 docentes para 350.000 estudiantes. Esto implica un importante acceso físico a la escuela (99% de la población vive a menos de una hora del centro educativo) y una abundante dotación de docentes: un promedio de diecinueve estudiantes por docente, mejor que lo sugerido por la norma peruana (entre veinte y cuarenta estudiantes por docente, dependiendo del tipo de escuela y de su ubicación).

La gran infraestructura educativa refleja un alto nivel de inversión en el pasado, pero su calidad es mala. En parte esto se debe a la falta de acceso a servicios públicos: 80% de las escuelas tiene electricidad, pero apenas 57% cuenta con agua y 39% con desagüe. No obstante, la mayor parte del problema de infraestructura se debe a la mala gestión. Muchas aulas están deterioradas por falta de mantenimiento: ventanas rotas, baños abandonados o escritorios destartados. Incluso los servicios públicos, cuando existen, están subutilizados: una quinta parte de las escuelas no dispone de inodoros, aun cuando la escuela está en un centro poblado con conexión de desagüe. La mala gestión también es responsable por la falta de materiales: bibliotecas incompletas, tardío reparto de textos en el año escolar y problemas absurdos en la logística de distribución de materiales de limpieza. Esta mala gestión no es solo rural; también es urbana.

La mala gestión también se hace patente en la administración de los recursos humanos. La distribución del gasto salarial favorece a las provincias y a los distritos más ricos. Esto quiere decir que no se asignan docentes para compensar la mayor pobreza ni la mayor ruralidad: el gasto salarial se concentra en las regiones más ricas y urbanas. En otras palabras, la alta dotación de docentes por estudiante en Junín no se destina a mejorar la cobertura en las zonas rurales pobres, sino que se concentra en las zonas más ricas.

¿Por qué es deficiente la gestión de la infraestructura? ¿Por qué funciona tan mal el mantenimiento de las escuelas y, en general, la compra de bienes y servicios? En teoría esto es responsabilidad de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), pero parece haber tres razones fundamentales que hacen que la teoría no se cumpla:

- La UGEL tiene varias responsabilidades, entre ellas, la de apoyar al mantenimiento de las escuelas con la distribución de insumos o de fondos. Esta responsabilidad tiene muy baja prioridad, pues en la práctica la UGEL no rinde cuentas a nadie sobre esta función. En realidad, las UGEL son percibidas como agencias que administran planillas y flujos de personal, según las complejas reglas que las rigen. Sus otras funciones (tanto la de apoyo pedagógico a las escuelas como la administración de

- bienes y servicios) se realizan si sobran energías y fondos, después de cumplir con la función de administración del personal.
- La responsabilidad de las UGEL en el área de mantenimiento está aún más diluida, pues de las nueve UGEL solo dos son “unidades ejecutoras” (es decir, tienen autorización del Ministerio de Economía y Finanzas - MEF para administrar fondos); las demás no tienen el volumen o la capacidad necesaria para recibir esta autorización, y sus funciones son encargadas a la Dirección Regional en Huancayo (que cubre las jurisdicciones de Huancayo, Concepción, Jauja y Chupaca), a la UGEL Tarma (que cubre Tarma, Yauli y Junín) y a la UGEL Satipo (que cubre Satipo y Chanchamayo). Nadie rinde cuentas por estas tareas, pues las encargaturas se consideran funciones incluso más marginales. La idea de que las UGEL se encargan de la distribución de fondos para bienes y servicios es una ficción del sector Educación, aunque el MEF no lo percibe así.
 - Los interesados en el mantenimiento están en la escuela, pero la UGEL no le rinde cuentas a esta de su rol y se encuentra físicamente distante de ella. En la escuela nadie es responsable por los resultados del mantenimiento: si no llegan los insumos, porque se quedan en la UGEL, nadie es responsable en la escuela. Dado que no se dispone de fondos ni de capacidad para usarlos, nadie identifica oportunidades de hacerlo, por lo que no hay proyectos ni iniciativas para comprar bienes y servicios que puedan mejorar el aprendizaje.

El financiamiento de la educación en Junín

En Junín, como en el Perú en su conjunto, el gasto público en educación se ha incrementado considerablemente en los últimos seis años. Este crecimiento se ha concentrado en las partidas salariales, mientras que el gasto no salarial —en inversiones, mantenimiento y material educativo— se mantiene en niveles muy bajos. En el año 2000, Junín gastaba menos por estudiante en comparación con el promedio nacional; esta brecha se ha acortado por el aumento en el gasto en Junín, pero también porque la población estudiantil de los colegios públicos de la región ha caído más que el promedio nacional (la caída en la matrícula ha sido de 10% en Junín y de 3% en el país, lo que sigue las tendencias demográficas registradas en los censos de 1993 y 2005).

A diferencia del gasto en personal, el gasto en bienes y servicios ha crecido muy lentamente. Este incluye partidas para el pago de electricidad y agua, material educativo, material de limpieza y mantenimiento de las escuelas. Lo limitado del gasto en bienes y servicios explica que no se incremente la cobertura de agua y luz (incluso en lugares donde la conexión está disponible), que los servicios higiénicos se destruyan, que las ventanas tengan vidrios rotos y que en los techos haya goteras y aniden murciélagos. Junín es la tercera región del país que menos asigna a bienes y servicios por estudiante, incluso menos que regiones más pobres.

Otros países han enfrentado situaciones similares asignando fondos a la comunidad educativa de cada escuela. Por ejemplo, Armenia y Nueva Zelanda delegaron la mayoría de las responsabilidades administrativas a los consejos escolares. El Salvador, Guatemala y Honduras hicieron lo mismo para las escuelas rurales en áreas remotas. Muchos otros países han descentralizado funciones específicas, como la compra de libros de texto y materiales, la renovación de la infraestructura escolar, el mantenimiento de la escuela,

entre otras. Para ello se emplea una metodología que ha sido probada con éxito en varios países, a partir de la cual sugerimos a la región Junín:

- Determinar criterios mínimos de operación (para ser realistas, se debe incluir una línea de base y establecer metas que la comunidad y el Gobierno Regional consideren viables de lograr en dos años).
- Evaluar el costo por estudiante necesario para establecer esos criterios mínimos de operación.
- Distribuir los recursos a las escuelas en forma transparente y equitativa.
- Establecer un sistema de información pública sobre los avances, señalando qué criterios están siendo cumplidos por cada escuela y cuáles no.

En contra del temor que dichas reformas han generado cada vez que se han puesto en práctica, la evidencia internacional sugiere que funcionan bien y que los problemas de corrupción no son peores que los existentes bajo sistemas como el peruano. Estos modelos incorporan evaluaciones periódicas realizadas por personal de los ministerios, tanto de los aspectos administrativos y financieros como de los asuntos educativos. En la mayoría de los casos, este personal revisa las liquidaciones de gasto efectuadas antes de autorizar nuevas transferencias de fondos.

El estancamiento educativo

En Junín se han registrado importantes avances en la cobertura educativa, que es casi total en Primaria y es mayor que el promedio nacional en Secundaria (75%). Consecuentemente, los niveles educativos de la población joven (18 a 25 años de edad) son en promedio altos: 78% de los adultos jóvenes tienen Secundaria completa (10% más que el promedio nacional). En contraste, la Educación Inicial tiene mucho menos cobertura que en el resto del país (es la penúltima región en este indicador). La pobre cobertura en este nivel se debe en parte a una baja asignación presupuestal, pero sobre todo a un manejo más ineficiente del gasto en comparación con la eficiencia del gasto en Primaria y Secundaria. De hecho, la región presenta menor cobertura que lo esperable dado el nivel de gasto. Finalmente, la tasa de analfabetismo es similar al promedio nacional y no llega a 10%.

A pesar de los avances en cobertura y de los esfuerzos fiscales, legislativos y organizativos de años recientes, la calidad de la educación sigue siendo baja. El estudio aplicó una encuesta en una muestra aleatoria y representativa de las escuelas públicas de Junín. Esta se realizó entre mayo y junio de 2007 en 83 escuelas de las nueve provincias de la región. La encuesta incluyó a 50 directores, 118 docentes y 181 padres; la prueba de aprendizaje de lectura se aplicó a 1.684 niños. La prueba de lectura utilizó instrumentos similares a los usados por el Ministerio de Educación en la evaluación censal de diciembre de 2006 y a los empleados en la prueba de fluidez de lectura del Banco Mundial del año 2005. Las principales conclusiones de la encuesta son:

- La evaluación del aprendizaje en Junín, en promedio, ofrece resultados similares a las evaluaciones nacionales: la mayoría de los niños lee mal (con poca fluidez para su edad), y su comprensión, tanto literal como inferencial, es baja.

- A medida que pasan los años, el aprendizaje se atrasa más en relación con lo esperado. En sexto grado, los niños ya llevan tres años de atraso, pues leen al nivel establecido para estudiantes de tercer grado. Sin duda los niños mejoran, pero se atrasan respecto de una meta absoluta. Si los padres no conocen la meta, o no tienen cómo medir el avance de los niños y compararlo con la meta, erróneamente podrían pensar que, conforme los años corren, la educación mejora.
- Los niños que reciben Educación Inicial leen mejor que los demás en los primeros grados. Esta brecha persiste, aunque hacia el final del sexto grado todos los estudiantes de escuelas públicas—independientemente de haber recibido o no Educación Inicial—presentan un atraso en su aprendizaje.
- Los niños de escuelas urbanas leen mejor que los de escuelas rurales en los primeros grados, pero a medida que pasan los años, todos se atrasan con respecto al nivel de aprendizaje esperado. Es decir, con el transcurso del tiempo, los estudiantes urbanos y rurales empeoran en relación con el estándar, y la brecha rural/urbana queda opacada por un desempeño de muy bajo nivel generalizado en todos los estudiantes.
- Al comparar las escuelas unidocentes o multigrado con las escuelas pluridocentes completas, encontramos que los estudiantes de estas últimas leen mejor en los primeros grados. La desventaja que enfrentan los estudiantes de escuelas multigrado y unidocentes es severa, y tanto los padres de familia como los docentes lo reconocen. Pero, nuevamente, lo que llama la atención es que en sexto grado hasta los estudiantes que asisten a escuelas polidocentes completas se encuentran muy por debajo del estándar. Es decir, ni en las escuelas con mayores y mejores recursos se obtiene el nivel de educación esperado.
- Entre los grupos étnicos identificados en el estudio, los estudiantes asháninkas obtienen resultados dramáticamente menores que los demás. Sus resultados son menores que los obtenidos por estudiantes quechuahablantes, y estos, a su vez, tienen resultados ligeramente menores que los hispanohablantes.
- Hay mucha variabilidad en los puntajes promedio entre escuelas con similares características, y los análisis sugieren que la eficiencia de la gestión escolar está directamente relacionada con la calidad del aprendizaje.

Si bien es cierto que el problema de la educación es mucho más grave en las zonas rurales y en las escuelas unidocentes, nuestros resultados muestran un panorama aún más preocupante: el problema de la baja calidad educativa es generalizado. En promedio, los estudiantes de escuelas urbanas polidocentes completas culminan la Primaria con un nivel de lectura de apenas cuarto grado, es decir, con más de dos años pedagógicos de retraso tanto en función de los estándares como de los recursos invertidos. En otras palabras, los resultados en promedio están por debajo de lo esperado, independientemente de la ubicación o características de las escuelas.

Al igual que el estudio nacional, el de Junín no trae solo malas noticias, sino muestra que, aun en zonas muy alejadas y en condiciones precarias, hay escuelas que obtienen buenos resultados de aprendizaje (medidos en términos de comprensión y de fluidez). Los encuestadores, por ejemplo, quedaron impresionados por la eficacia de una escuela unidocente de Pichanaki, en Chanchamayo, que a pesar de estar ubicada en una zona de

altos niveles de pobreza e historia de violencia política obtuvo excelentes resultados en la evaluación de lectura.

La principal implicancia de estos hallazgos es que las deficiencias de aprendizaje en Junín no son solo un problema rural, ni se deben a las distancias ni a la falta de recursos, pues el problema también aqueja a las escuelas urbanas. Esto sugiere que la raíz de las deficiencias es la mala gestión. Esta mala gestión se evidencia no solo en los bajos resultados obtenidos en las escuelas que concentran la mayor inversión de recursos del sector (urbanas polidocentes completas), sino también en el hecho de que unas escuelas reciban sustancialmente más recursos que otras, y que justamente aquellas que reciben menos son las que atienden a los niños y niñas más pobres y a las poblaciones más vulnerables.

El estudio nacional analizó en detalle qué hace que las escuelas eficaces logren buenos resultados aun en condiciones precarias, y concluyó que estas cuentan con tres características que debieran generalizarse para mejorar los resultados educativos en todo el sistema: la existencia de estándares, el apoyo a las capacidades, y la rendición de cuentas. En lo que sigue comentaremos las principales impresiones sobre estas tres características para Junín.

Estándares y metas. La literatura internacional sugiere que las escuelas eficaces tienen estándares o metas claras y mensurables. Por ello, la Ley General de Educación establece que cada escuela produzca un Proyecto Educativo Institucional (PEI) que sirva como punto de partida para su plan de enseñanza. Para que el PEI sea participativo y conocido por toda la comunidad, la ley también ordena que sea firmado por los miembros del Consejo Educativo Institucional (CONEI). La región también debe preparar y publicar un plan educativo regional, que debe servir como base para las acciones del Gobierno Regional en el ámbito educativo.

En la práctica, las buenas intenciones de la ley en lo que se refiere al PEI han llevado a un proceso burocrático que no necesariamente se traduce en una mejor gestión educativa. En las visitas realizadas durante el estudio se encontró que solo un tercio de las escuelas de Junín había elaborado su PEI. Lo peor es que las escuelas que han cumplido con este procedimiento no han desarrollado objetivos comprensibles ni han producido metas cuantificables. Los PEI son obligatorios para realizar algunos trámites y para evaluar a los directores. Esto ha generado una pequeña industria de reproducción de PEI, a los que simplemente se cambia de nombre y cuyo procesamiento no involucra a la comunidad escolar. Los PEI de las escuelas visitadas son excesivamente complejos, abstractos y ambiciosos (por ejemplo, una escuela se propone “generalizar la igualdad de oportunidades a todos los peruanos para el acceso a una educación de calidad”). Estas declaraciones de deseos no conducen a metas específicas y no existe la idea de establecerlas y de medir avances en relación con ellas. La participación también es una ficción, pues las declaraciones generales no son movilizadoras dado que no se refieren a acciones concretas que afecten ni la enseñanza ni el logro de aprendizaje de los estudiantes. Si bien la intención de la ley es loable en la medida en que busca una adaptación a las necesidades de cada escuela, en la práctica esto no funciona en Junín. En este caso, sería preferible establecer metas claras en temas esenciales para sacar la educación de su actual estancamiento, como por ejemplo metas de fluidez o de comprensión de lectura para evaluar cuánto avanza un grupo de estudiantes mes a mes y cuánto mejora una escuela de un año a otro.

Apoyo a las capacidades. Como ya se mencionó, la UGEL cumple diversas funciones

administrativas que limitan significativamente su acción en el campo pedagógico. Las actividades de supervisión y acompañamiento a cada escuela por los especialistas pedagógicos que trabajan en las UGEL se ven afectadas por el elevado número de escuelas que es preciso atender, muchas ubicadas a varios días de camino. Por ejemplo, en Chanchamayo, cuatro especialistas de Primaria reportan tener a su cargo 378 escuelas y señalan que llegar a la escuela más lejana demora cinco días entre ir y venir. En un año únicamente se visita 30% de las escuelas, lo que está lejos del objetivo de visitar cada escuela al menos dos veces al año. Por el lado financiero también hay serias deficiencias que generan una distribución poco equitativa de los recursos. En primer lugar, no existe una partida mínima que garantice los gastos de mantenimiento en cada escuela, y en segundo lugar, no se ha desarrollado un mecanismo único y técnicamente adecuado para que la asignación de montos presupuestales tome en cuenta variables como el tamaño de la escuela, las necesidades educativas especiales de sus estudiantes o sus condiciones de acceso o dispersión, entre otras.

Rendición de cuentas. Ante la inexistencia de metas en las escuelas que puedan medirse o reportarse regularmente y con facilidad, no es posible hacer un seguimiento constante de los resultados educativos de los estudiantes. Tampoco se cuenta con un estándar mínimo de provisión de recursos educativos con el cual comparar la provisión actual de las escuelas en cuanto al estado de su infraestructura, su equipamiento y los materiales con los que trabaja. Adicionalmente, las competencias de los actores responsables de brindar la información, y de exigirla, tampoco se han establecido de manera clara y definitiva. En la actualidad, nadie es responsable de informar acerca del estado de la escuela y sus resultados educativos, y los padres de familia tampoco demandan este tipo de información.

Tres recomendaciones para un Gobierno Regional comprometido con la educación

Ante los diversos problemas de gestión identificados en la región Junín, que se reflejan en un estancamiento educativo y en una pobre calidad de la infraestructura, nuestras recomendaciones apuntan a: (i) establecer (pocas) metas cuantitativas que permitan evaluar, por ejemplo, si el currículo se está cumpliendo o no en el aula, o si los centros educativos cumplen o superan los estándares mínimos de operación; (ii) establecer los apoyos pedagógicos necesarios que permitan una supervisión y retroalimentación efectiva al trabajo de los docentes, y (iii) medir los avances e informarlos a la comunidad, propiciando una participación activa de la población para mejorar la calidad de la educación. Esto requiere entregar más recursos a las escuelas y dotarlas de una mayor autonomía para su administración, pero no sin antes haber establecido metas claras y un sistema de información de avances que permita una mejor rendición de cuentas a la comunidad y al Gobierno Regional. Concretamente hay tres recomendaciones:

Declarar metas cuantitativas

El diagnóstico sugiere que el sistema educativo en la región va a la deriva. Ni la región ni las escuelas tienen metas reales (cuando formalmente las tienen, son declaraciones generales, ambiciosas e imposibles de medir y comprender, por lo que no sirven como metas). La región debería plantearse metas que se puedan alcanzar en pocos años, que sean relevantes y comprendidas por los padres de familia, y cuyos avances sean medibles por lo menos

una vez al año. El Gobierno Regional debe identificar sus metas, pero como ejemplo del tipo de metas que podrían establecerse sugerimos:

- (i) Al final del año académico 2008 se habrá incrementado en 5%, respecto de los resultados del 2007, la proporción de estudiantes que alcanza un nivel de desempeño suficiente en la prueba censal del Ministerio de Educación tanto en Comunicación como en Lógico-Matemática, y ningún estudiante sacará cero.
- (ii) En tres años se habrá incrementado en 15% la proporción de niños y niñas de 3 a 5 años que tienen acceso a Educación Inicial, sin que las clases excedan el número de estudiantes permitido para este nivel.
- (iii) Al inaugurar el año académico 2010, todos los centros educativos contarán con servicios sanitarios y lavatorios de manos adecuados y suficientes; sus aulas tendrán techos, ventanas, sillas y carpetas en buenas condiciones, y cumplirán con mantener estos insumos en buen estado durante todo el año escolar.

Con respecto a la primera meta, según nuestros resultados, actualmente 4% de los estudiantes de Junín que cursan el tercer grado se encuentran en el Grupo 0 —es decir, no son capaces de reconocer palabras y oraciones sueltas— y 17% están en el Nivel 3 —es decir, cumplen los objetivos de lectura del grado—. Según los resultados de la prueba censal aplicada por el Ministerio en diciembre de 2006, hacia el final del segundo grado 18% de los estudiantes se ubicaba en el Grupo 0 y 24% alcanzó el Nivel 3. Lo que se propone con la primera meta es asegurar que la mayoría de los estudiantes que terminan el segundo grado logren los objetivos de lectura establecidos para su grado, y que ningún estudiante acabe el grado sin poder reconocer palabras o frases sueltas. Pero en realidad esta meta es un ejemplo de lo que deberían ser las metas de aprendizaje trazadas en función de las competencias evaluadas en la prueba censal (que el año 2007 incluyó Matemática) para cada grado (el año 2007 se evaluó también a estudiantes de tercer grado). Idealmente, debería contarse con metas de aprendizaje para cada grado en las áreas de Comunicación y Matemática, cuando menos, aunque mientras tanto se debe trabajar con lo que se tiene.

En cuanto a la segunda meta, según nuestras estimaciones la inversión actual en Educación Inicial en Junín debería lograr una cobertura neta de por lo menos 56%; actualmente llega apenas a 42% de los niños y niñas de 3 a 5 años de edad. Lo que propone esta meta es asegurar que el gasto en Educación Inicial sea eficiente, pues con un incremento de 15% en tres años se alcanzaría una cobertura de 57%. Sin embargo, esto implica un estudio de costos de la provisión de servicios de Educación Inicial en Junín que identifique la manera más eficiente de asignar los recursos actuales, antes de incrementar el gasto en este nivel. Esta meta difícilmente será alcanzada sin un trabajo de sensibilización de la demanda para que los padres envíen a sus hijos al Centro de Educación Inicial (CEI) o al Programa no Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI).

La tercera meta tiene una doble finalidad. Primero, asegurar que todos los estudiantes y maestros aprendan y enseñen en condiciones dignas y adecuadas. La información recogida en las visitas de campo sugiere que las áreas más deficientes en las escuelas son la infraestructura sanitaria (agua potable, servicio sanitario y de lavado de manos), los techos y ventanas de las aulas, y —en menor grado— las sillas y carpetas de los estudiantes. Segundo,

la meta implica poner en práctica un sistema de monitoreo a lo largo del año escolar, que puede consistir en una combinación de autorreportes, encuestas de percepción y visitas aleatorias de verificación, y que además se debería articular con un sistema más amplio de seguimiento del uso de los fondos entregados a las escuelas para el mantenimiento de las aulas (según la Ley de Presupuesto del año 2008).

Esto implica un trabajo paralelo del Gobierno Regional para fijar estándares mínimos de operación para sus escuelas, y luego asegurar que todas los cumplan. Esto consiste en un conjunto predeterminado de insumos esenciales, recursos de la escuela y condiciones acordadas con la comunidad educativa que son consideradas como las mínimas necesarias para que la escuela sea capaz de ofrecer oportunidades de aprendizaje adecuadas a sus estudiantes. Dentro de este diseño se pueden tomar en cuenta insumos pedagógicos básicos (libros y materiales para los estudiantes), equipamiento de las escuelas (escritorios, sillas y repisas), características físicas del centro educativo (infraestructura básica; por ejemplo, condiciones de los techos y ventanas, metros cuadrados de las aulas por estudiante), y condiciones sanitarias y de mantenimiento de las escuelas (limpieza de las aulas y la escuela).

Ofrecer apoyo a las escuelas para alcanzar estas metas

Obviamente, no basta fijar metas: es necesario apoyarlas con recursos financieros y pedagógicos. En la práctica, las escuelas no están recibiendo estos recursos de las UGEL, y pensamos que deben buscarse alternativas a este sistema, dejando a las UGEL la importantísima tarea de administrar al personal.

Apoyo financiero

- Entregar a cada escuela un presupuesto por estudiante. La propuesta consiste en aumentar el promedio de gasto corriente no salarial anual por estudiante en la región Junín, y que estos montos sean transferidos directamente a cada escuela. Tales montos serán destinados a bienes, servicios y mantenimiento y se distribuirán aplicando criterios transparentes que incluyan mecanismos compensatorios para las escuelas más necesitadas, con el fin de corregir las desigualdades encontradas en cuanto a la calidad de la infraestructura, el equipamiento y los aprendizajes. El Perú ya avanza en esta dirección. Por disposición de la Ley del Presupuesto General de la República, para el ejercicio del año fiscal 2008 se transfirieron 270 millones de nuevos soles directamente a los centros educativos para el mantenimiento de sus aulas. Con este nuevo marco legal, el Gobierno Regional tiene que redefinir su rol para contribuir a que los recursos asignados a las escuelas sean utilizados de manera eficiente y pertinente.
- Fortalecer las capacidades del personal de la escuela encargado de esta administración.

Apoyo pedagógico

- Convocar a amautas calificados. Dar a las escuelas recursos a fin de que puedan contratar a especialistas que las apoyen para lograr las metas de lectura y comprensión en segundo grado. Se debería buscar una oferta diversa de especialistas para ver qué resulta mejor (institutos, ONG, universidades, otros).

- Diseñar y distribuir materiales de apoyo para lograr las metas de lectura y comprensión.

Medir regularmente los avances e informarlos a la comunidad

Los responsables políticos y técnicos de la educación en Junín y los autores de este libro comparten la convicción de que el objetivo de mejorar la calidad educativa es alcanzable. Por ello, se sugiere que Junín adopte instrumentos que permitan ir midiendo su progreso en todas las áreas mencionadas, así como sistemas de rendición de cuentas basados en la participación activa de la población, dentro del espíritu de transparencia, concertación y cooperación que propicia el Gobierno Regional.

El sistema que adopte la región Junín debería incluir la entrega de información de las escuelas sobre el logro de las metas trazadas, así como información de los recursos financieros entregados a estas. También se sugiere crear y adoptar informes periódicos de los resultados educativos y financieros obtenidos por distrito, por UGEL y por la Dirección Regional Educativa Junín, para de esta manera evaluar el grado de cumplimiento de las prioridades del Gobierno Regional con respecto a la educación de la región.

Siglas y acrónimos

APAFA	Asociación de Padres de Familia
CAP	Cuadro de Asignación de Personal
CEI	Centro de Educación Inicial
CNE	Consejo Nacional de Educación
COMUNED	Consejo Municipal de Educación
CONEI	Consejo Educativo Institucional
COPAREJ	Consejo de Participación Regional de Junín
CTAR	Consejo Transitorio de Administración Regional
CVR	Comisión de la Verdad y Reconciliación
DESCO	Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo
DRE	Dirección Regional de Educación
EBR	Educación Básica Regular
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ENCO	Encuesta Nacional Continua
IE	Institución Educativa
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INFES	Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud
ISP	Instituto Superior Pedagógico
LBD	Ley de Bases de la Descentralización
LGE	Ley General de Educación
LOM	Ley Orgánica Municipal
LOR	Ley Orgánica Regional
MED	Ministerio de Educación
MED-UEE	Ministerio de Educación - Unidad de Estadísticas Educativas
MED-UMC	Ministerio de Educación - Unidad de Medición de la Calidad Educativa
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MRTA	Movimiento Revolucionario Túpac Amaru
NBI	Necesidad Básica Insatisfecha
OOII	Órganos Intermedios
PBI	Producto Bruto Interno
PCP-SL	Partido Comunista del Perú - Sendero Luminoso
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PRONOEI	Programa no Escolarizado de Educación Inicial
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera

UC	Unidad de Costeo
UE	Unidad Ejecutora
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
USE	Unidad de Servicio Educativo

Introducción

A inicios del año 2007, el Banco Mundial publicó el volumen titulado *Por una educación de calidad para el Perú*. El libro fue ampliamente difundido y sus principales resultados motivaron una serie de debates. Al poco tiempo, el Banco Mundial recibió una comunicación del presidente del Gobierno Regional de Junín solicitando asesoría para mejorar la educación en su región. El libro en cuestión analiza la problemática de la educación básica y presenta recomendaciones para todo el país. Interesado en impulsar la calidad de la educación en su región, este presidente en particular buscaba propuestas concretas sobre decisiones que su Gobierno Regional podría tomar.

Considerando el marco legal existente, la situación fiscal de la región y el balance de fuerzas políticas en el sector Educación, el presidente del Gobierno Regional de Junín planteaba la siguiente interrogante: ¿Qué puede hacer un Gobierno Regional realmente comprometido con la educación? Era la primera vez que el Banco Mundial recibía una solicitud de este tipo, y tras un proceso de discusión interna se decidió realizar el estudio cuyas conclusiones se presentan en este documento. La expectativa es que sus recomendaciones no solo sirvan al Gobierno Regional de Junín, sino también a otros gobiernos regionales comprometidos con la educación.

1.1. La descentralización educativa

El tema de la descentralización de la educación en el Perú ha estado en la agenda por largo tiempo, aunque por diferentes motivos, como la reducción de la burocracia, una mayor participación de la comunidad y el ajuste fiscal.

En julio de 1986, en el marco de un Programa Nacional de Desburocratización, el Ministerio de Educación (MED) se propuso reestructurar sus Órganos Intermedios (OOII)

en lo administrativo con la creación de las Unidades de Servicios Educativos (USE), en sustitución de las Direcciones Zonales de Educación y de las Supervisoras Educativas (decreto supremo 12-86/ED). El propósito del cambio no parecía ser otro que facilitar el manejo administrativo de las direcciones zonales. Las USE fueron definidas como “órganos desconcentrados del Ministerio de Educación responsables de lograr la calidad y eficiencia del servicio educativo...” (resolución ministerial 105-89-ED, artículo 3).

En la década de 1990, el gobierno de Fujimori presenció —y canceló— dos intentos sucesivos de modificar el panorama existente de administración educativa accidentada e ineficiente mediante la municipalización: el primero durante la gestión ministerial de Gloria Helfer, y el segundo con los Consejos Municipales de Educación (COMUNED) de los años 1992 a 1994. Este segundo intento ‘municipalista’ estuvo regido por un ánimo de ahorro fiscal y acompañado por un afán de legitimación. Su cancelación significó, durante los años centrales de los gobiernos de Fujimori, el fin de la ‘legitimidad’ política de una descentralización dirigida a empoderar a autoridades elegidas por voluntad popular. Los gobiernos regionales electos —disueltos en el autogolpe de 1992— fueron más adelante reemplazados por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), organismos públicos descentralizados del Ministerio de la Presidencia con autonomía técnica, presupuestal y administrativa en el ejercicio de sus funciones. En este período, solo algunas funciones administrativas del sector Educación fueron desconcentradas a las Direcciones Regionales de Educación (DRE), instituciones desacreditadas e ineficientes que dependían administrativamente de los CTAR.

Al restaurarse la democracia, se promulgaron diversas leyes que normaban el nuevo proceso de descentralización y modernización del sector público. Así, en el año 2002 el Perú se embarcó en un ambicioso proceso de regionalización como parte de una agenda amplia de democratización y modernización del Estado, que entonces se encontraba profundamente debilitado y desacreditado. Entre julio y agosto de 2002 se aprobaron las leyes de Elecciones Regionales (27683), de Bases de la Descentralización (27783), y de Reforma Constitucional sobre Descentralización (27680). Se optó por la vía política de la descentralización a partir de la redistribución estatal de funciones y recursos hacia los gobiernos subnacionales. Esto no generó relaciones demasiado diferentes a las anteriores, y se avanzó con cierta armonía entre el sector y los CTAR, pero las tensiones empezaron a producirse cuando fueron elegidos los gobiernos regionales.

En noviembre de 2002 se realizó la primera elección de autoridades subnacionales, aun cuando el marco institucional y legal para la descentralización no había sido completado. El desorden se incrementó cuando el dinero empezó a fluir desde el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) directamente a los pliegos regionales sin transitar por el pliego 010, que corresponde al Ministerio de Educación. En enero de 2003 se aprobó la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (27867), y en mayo la Ley Orgánica de Municipalidades (27972). El 28 de julio de ese mismo año el Congreso aprobó la Ley General de Educación (28044), que incorpora la perspectiva descentralizadora en la gestión del sector.

1.2. La educación en el contexto de Junín

La región Junín tiene cerca de 1,3 millones de habitantes y está situada en la zona central del territorio peruano, al este de Lima. Sus 9 provincias y 123 distritos atraviesan las

Cuadro 1.1. Características socioeconómicas de Junín

Indicador	Perú	Junín	Puesto
Contexto económico			
PBI per cápita 2005 (nuevos soles)	5.665	3.947	9
Ingreso familiar per cápita (nuevos soles al mes)	286	307	10
Pobreza total (%)	44,5	49,9	12
Pobreza extrema (%)	16,1	16,5	10
Distribución geográfica			
R. costa (% pob.)	52	0	
R. sierra (% pob.)	35	80	
R. selva (% pob.)	13	20	

Fuentes: INEI, ENAHO 2006; para ingreso familiar: PNUD 2006b.

Nota: Para mayores detalles, véase el anexo 1.3. Para la definición de variables, véase el anexo 1.4 y para un resumen de indicadores, véase el anexo 1.5.

regiones naturales de la sierra y la selva y cinco pisos ecológicos, entre los 400 y los 6.000 metros de altitud. Si bien la mayor parte de la población de Junín vive en la zona de sierra (80%), la proporción de población que vive en zonas de selva es más alta en esta región que en todo el Perú.

Junín cuenta con importantes recursos ganaderos, agrícolas, mineros y turísticos, y su ubicación geográfica permite el comercio fluido con la capital. Esto hace que se encuentre por encima del promedio de ingresos familiares en el Perú, ocupando el puesto diez de veinticuatro regiones (PNUD 2006a). En cuanto al PBI per cápita, las cifras más recientes disponibles (2005) muestran que Junín ocupa el puesto 9 de 24, con un promedio de 3.947 nuevos soles al año,¹ aunque igual está por debajo del promedio nacional. Los niveles de educación de los padres son mayores de lo esperado: menos de 9% de los adultos es analfabeto.

Los niveles de pobreza en Junín son similares a los promedios nacionales. Junín ocupa el puesto 12 de 24, con 50% de su población viviendo en situación de pobreza y 17% en extrema pobreza. La incidencia de la pobreza es mayor entre los niños: 73,7% de niños en edad preescolar vive en situación de pobreza, lo mismo que 69,4% de los que están en edad de asistir a la escuela primaria y 65,6% de los que tienen entre 12 y 16 años de edad (INEI 2005a).

Aunque en Junín la proporción de población rural respecto del total (43%) es mayor que el promedio nacional (35%), es una región mayoritariamente urbana. El sistema educativo parece corresponder a las características demográficas, pues 57% de estudiantes matriculados en Educación Básica Regular vive en zonas urbanas. Dos de cada tres escuelas primarias son urbanas, lo mismo que 54% de los colegios secundarios y aproximadamente la mitad de centros de Educación Inicial.

Si bien en las zonas rurales hay una gran dispersión demográfica, encontramos que la gran mayoría de la población de Junín vive a distancias próximas a servicios sociales básicos. Según la ENCO 2006, más de 99% de pobladores de Junín declara vivir a una

1. Tipo de cambio efectivo al 4 de noviembre de 2007: 2,99460 nuevos soles = 1 dólar.

Cuadro 1.2. “Ruralidad” de la población y la Educación Básica Regular (% rural)*

Indicador	Perú	Junín
Estudiantes matriculados	30,8	43,0
Inicial	32,3	50,0
Primaria	37,2	50,2
Secundaria	19,6	29,2
Docentes	27,2	38,0
Inicial	19,5	32,7
Primaria	34,4	46,2
Secundaria	21,0	30,3
Instituciones educativas	55,7	65,5
Inicial	48,4	58,6
Primaria	68,4	76,2
Secundaria	38,8	46,0
Población rural **	35,0	43,0

Fuentes:

* MED-Unidad de Estadística Educativa , Censo Escolar 2007.

** INEI, ENAHO 2006.

hora o menos de camino hasta la escuela primaria estatal más cercana, y 75% vive a menos de diez minutos. Más aún, 91% vive a menos de una hora de un centro educativo estatal secundario (véase el anexo 1.1). El análisis de los datos de otros servicios, como postas médicas y comisarías, arroja resultados similares. Esto sugiere que la infraestructura de servicios sociales cubre gran parte del territorio regional. Estas cifras son alentadoras y dan cuenta de un gran avance en la cobertura territorial de servicios educativos, aunque es importante reconocer que se podría estar subestimando la dispersión.²

Hay una gran desigualdad al interior de la región. La pobreza y precariedad de las condiciones de vida son más severas en las zonas de la selva, particularmente en las provincias de Satipo y Chanchamayo. En Satipo, 86% de la población vive con una necesidad básica insatisfecha (NBI) como mínimo, en contraste con Huancayo (47%) o Yauli (38%) (INEI 2007). Los siete distritos con ingresos familiares más bajos en Junín están en Satipo, es decir,

2. En primer lugar, la muestra excluye los distritos de Mazamari y Pangoa, que —según información recogida en el campo— tienen una dispersión mayor que el promedio de la región. El Censo Nacional de Población y Vivienda de 2005 (INEI 2006), fuente principal para la selección de la muestra de la ENCO 2006, no cubrió los distritos de Mazamari y Pangoa, ambos en la provincia de Satipo. Estos fueron los únicos dos distritos del país no censados (INEI 2005b) y, en conjunto, representan aproximadamente 5,1% de la población de toda la región (PNUD 2006b). En segundo lugar, las variables de accesibilidad a servicios en la ENCO 2006 son particularmente susceptibles al efecto del diseño muestral y tienen un error estándar mayor que el del resto de variables. Para Junín, el error estándar de accesibilidad a educación Primaria y Secundaria equivale a 4,5% y 6,7% de sus respectivas medias, mientras que los errores estándar para las variables de matrícula y asistencia escolar representan apenas 0,008% de la media. De igual manera, el efecto del muestreo en las variables de accesibilidad a una escuela Primaria y Secundaria corresponde a 54,3% y 29,1% de sus respectivas medias, mientras que para matrícula y asistencia escolar es apenas de 3,1% a 3,0% (INEI 2006: 186).

todos los distritos de la provincia excepto la capital. Una familia del distrito de Río Tambo obtiene un ingreso promedio de 205 nuevos soles per cápita al mes: cerca de la mitad de lo que gana una familia en el distrito de Yauli (407 nuevos soles).

Hoy, Junín es una de las regiones con mejores resultados educativos entre los jóvenes: 78% de estudiantes entre 18 y 25 años ha terminado la Secundaria, muy por encima del promedio nacional de 67%. Se ha logrado una cobertura neta en Educación Primaria y Secundaria por encima del promedio nacional, con 95% de niños entre 6 y 11 años matriculados en Primaria y 76% de adolescentes de 12 a 16 años matriculados en Secundaria. En comparación con el resto del país, un niño en Junín tiene hoy más probabilidades de terminar la Primaria, continuar estudiando y concluir la Secundaria. De hecho, Junín es la sexta región con mayor porcentaje de estudiantes que concluyen la Secundaria. De igual manera, la incidencia de analfabetismo en Junín es de menos de 10%.

1.3. La violencia como herencia en el sistema educativo

El impacto de la violencia política en la región Junín ha sido considerable, tanto en pérdidas de vidas humanas como en el debilitamiento de las instituciones públicas y las organizaciones comunales. Junín es la segunda región, luego de Ayacucho, con mayor número de muertos y desaparecidos entre los años 1980 y 2000 a causa de la violencia política. En total, se reportaron a la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) 2.565 casos de muertos y desaparecidos, de los cuales 2.102 (82%) ocurrieron en áreas rurales. Las provincias de Satipo y Chanchamayo fueron las que sufrieron las mayores pérdidas, con 1.482 casos reportados. Asimismo, Junín ha sido una de las regiones con mayor desplazamiento a raíz del conflicto armado, además de receptora de migrantes de regiones vecinas, como Ayacucho, Huancavelica y Pasco (CVR 2003).

La presencia en Junín del Partido Comunista del Perú - Sendero Luminoso (PCP-SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) se puede rastrear desde los primeros años de la década de 1980. Las zonas donde se registró mayor número de acciones subversivas fueron las provincias de Satipo y Chanchamayo (véase el anexo 1.2), los distritos de Comas, Cochas, Mariscal Castilla y Andamarca, en Concepción, y los distritos de Santo Domingo de Acobamba y Pariahuanca, al este de Huancayo. En algunas de estas zonas aún hay células subversivas en actividad, generalmente ligadas al narcotráfico. Lo que es peor, la coexistencia del terrorismo, el narcotráfico y la explotación ilegal de madera ha propiciado la constitución de mafias que carcomen las organizaciones comunales y profundizan los sentimientos de inseguridad de los pobladores.

La desintegración familiar y social a causa del conflicto armado es profunda. En algunas comunidades nativas visitadas, la mayoría de familias está conformada por viudas y huérfanos. Esto, naturalmente, repercute en las oportunidades educativas de los niños y las niñas, que se ven obligados a asumir responsabilidades económicas a temprana edad y que no cuentan con el apoyo de familiares para realizar sus tareas escolares.³

3. El impacto de la violencia se dejó sentir también en el pedido reiterado de apoyo emocional entre docentes y padres de familia, sobre todo cuando se enteraban de que los encuestadores de campo eran psicólogos. En muchos casos se solicitaron talleres con padres o incluso de sesiones individuales, que lamentablemente no pudieron ser atendidas.

En este contexto, las poblaciones nativas y de colonos desarrollaron distintas formas de convivencia, aprendizaje y enseñanza, marcadas por la desconfianza, la incertidumbre y la reproducción de patrones de abuso y violencia que se traducen, por ejemplo, en el uso frecuente de castigos físicos para disciplinar a los estudiantes y como medios que los docentes consideran válidos para lograr sus objetivos educativos. Muchos docentes se refieren a la desintegración familiar y social como uno de los principales problemas que enfrentan en sus escuelas.

Durante el trabajo de campo se recogieron numerosos testimonios de estudiantes sobre los maltratos físicos y emocionales a los cuales los docentes los tenían acostumbrados. Según refieren, el golpe con látigo, palo, chicote o *chalanka* (rama), el jaloneo y el insulto se usan como medios para ejercer disciplina. Todas estas “armas” se mantienen a la vista de los estudiantes para intimidarlos. En un aula se observó que el docente dictaba su clase con el palo del brigadier en una mano y con su correa en la otra, mientras los estudiantes se mostraban tímidos y tenían miedo de salir a la pizarra.

La persistencia en el uso de métodos disciplinarios violentos también responde a la falta de información respecto de las consecuencias psicológicas de estas medidas, así como al desconocimiento de métodos alternativos para ejercer la autoridad y la disciplina. Algunos profesores entrevistados declararon no conocer ninguna otra forma de disciplinar a los estudiantes. No faltaron los que protestaron porque ahora los padres de familia “saben” que pueden denunciar a los docentes si maltratan a sus hijos o hijas. Incluso hubo un maestro que pidió que se le explicara cuál es el daño que ocasiona el castigo físico, pues para él eso era una novedad y quería entender por qué ya no se le permitía pegar a sus estudiantes. Esto evidencia fallas que trascienden el aula y la escuela, y tiene que ver con vacíos en la formación inicial y durante el servicio.

De igual manera, la fantasía de los niños y las niñas da cuenta de las huellas dejadas por el conflicto armado, que se expresan, por ejemplo, en sus trabajos artísticos. En la escuela de Mazaroveni (Río Tambo), los estudiantes tallaron metrallas de madera que se exponen colgadas en el techo como parte de la decoración del aula.

Sin embargo, contra lo que pudiera pensarse —y a pesar de que existen rezagos de movimientos terroristas aliados con redes de narcotráfico—, la región de Junín es una de las que presenta menos conflictos sociales en los últimos años. Según la Defensoría del Pueblo, entre enero de 2006 y mayo de 2007 en la región hubo apenas cuatro conflictos latentes, vinculados todos con las actividades mineras. Ello se explica, entre otras cosas, por la debilidad y las limitaciones de organización de la población. Un trabajo reciente sobre la región informó de la existencia de menos de ochocientas organizaciones sociales de base (Desco 2007). Cabe señalar que entre mayo y junio de 2007, durante el tiempo de nuestra evaluación de campo, el gremio magisterial impulsó una serie de paros regionales y nacionales en oposición a la Ley de Carrera Magisterial, entre otros puntos, algunos de los cuales lograron una acogida importante.



Adorno de aula en Mazaroveni, Satipo. (Foto: Mariella Bazán)

1.4. Desafíos de la educación en Junín

El presente documento analiza y sistematiza la información financiera y estadística disponible,⁴ complementándola con datos recogidos en el estudio de campo realizado entre mayo y junio de 2007. Como parte del trabajo de campo, el equipo se reunió con funcionarios del Gobierno Regional (incluyendo el presidente y el director regional de Educación), con directores, jefes de área y especialistas de todas las UGEL de la región, y con los alcaldes de los dos distritos en los que se está realizando el piloto de la municipalización de la educación. Además, se entrevistó a 50 directores, 118 docentes, 181 padres y madres de familia, y 1.164 niños y niñas en una muestra aleatoria estratificada de 83 escuelas públicas primarias de todas las provincias de la región. En estas escuelas se evaluó el desempeño lector de 1.687 estudiantes de Primaria (principalmente de segundo, tercero y sexto grados), utilizando una prueba de lectura oral y otra de lectura silenciosa.⁵

4. Las principales fuentes de información utilizadas en este informe son las siguientes: el Censo Escolar 2006 de la Unidad de Estadística Educativa (MED); la Evaluación Nacional de Rendimiento 2004 de la Unidad de Medición de la Calidad (MED); la Encuesta Nacional de Hogares 2006 del INEI; y el Sistema Integrado de Administración Financiera - Nacional, Regional y Local 2007 (última actualización) del MEF.

5. La diferencia entre el número de estudiantes evaluados y entrevistados se debe a que no todos los evaluados fueron entrevistados, sino solo aquellos a quienes se les aplicó la prueba oral. La prueba escrita fue aplicada de manera colectiva a todos los estudiantes de tercer grado del aula seleccionada. La prueba oral fue administrada individualmente en una muestra aleatoria de estudiantes de las clases seleccionadas (incluyendo

El estudio distingue tres grandes dimensiones que merecen atención: los recursos invertidos en la educación, los resultados obtenidos, y la gestión educativa que determina la relación entre ambos. Así, el *capítulo 2* profundiza en los desafíos pendientes en cuanto a la cantidad, calidad y distribución de los recursos destinados a la educación, desde la infraestructura y el equipamiento de las escuelas hasta los recursos humanos y financieros, comparando la situación de Junín con las demás regiones del país. Se encuentra que el problema no es que los recursos son escasos, sino que están distribuidos ineficiente e inequitativamente, y que no existen mecanismos adecuados para asegurar niveles mínimos de calidad. En este sentido, muchos de los problemas que enfrentan las escuelas de Junín podrían reducirse sustancialmente —o incluso superarse— mediante una gestión más eficiente y con rendición de cuentas.⁶

El *capítulo 3* explora la dimensión de los resultados educativos en general, con especial atención en los logros de aprendizaje. Se encuentra que en los últimos años ha habido importantes avances en materia de cobertura, y que en general la población joven de Junín recibe más años de educación que el promedio nacional, aunque su educación es de muy baja calidad. No sorprende constatar que hay profundas desigualdades en el desempeño entre estudiantes de escuelas unidocentes y polidocentes, rurales y urbanas, o entre estudiantes de habla indígena y aquellos cuya lengua materna es el castellano. Lo sorprendente es que ni siquiera en aquellas escuelas donde se asignan más y mejores recursos se logra ofrecer una educación que permita alcanzar estándares mínimos de aprendizaje. En otras palabras, el problema de la baja calidad educativa es generalizado. Esto apunta nuevamente al tema de la gestión, pues los recursos se invierten sin tener objetivos educativos claros, mecanismos de rendición de cuentas, ni control de calidad a través de la evaluación periódica y el acceso a la información.

El *capítulo 4* se concentra en analizar el desafío mayor: la gestión del sector educativo en Junín en el contexto del proceso de descentralización. Ofrece una comparación entre lo establecido en el marco legislativo y lo que se encuentra en la práctica en los diferentes

segundo, tercero y el último grado disponible). La muestra incluyó 475 estudiantes de tercer grado a los que se les aplicó ambas pruebas (oral y escrita), 686 estudiantes de segundo a sexto grados a los que se les aplicó solo la prueba oral, y 526 estudiantes de tercer grado a los que se les aplicó solo la prueba escrita, lo que suma un total de 1.687 estudiantes evaluados. Además, tres estudiantes fueron entrevistados, pero por diversas razones no pudieron ser evaluados. En total, se entrevistó a 1.164 estudiantes (475 + 686 + 3). Para más detalles sobre el diseño muestral véase el anexo 3.2.

6. Se entiende por gestión educativa el proceso de organización orientado al mejoramiento continuo de la calidad educativa, mediante el desarrollo de subprocesos como la definición, la planeación, la ejecución, el seguimiento, la evaluación y el reconocimiento de experiencias significativas en relación con el quehacer educativo y el fortalecimiento institucional. Se puede identificar tres elementos básicos de la gestión: la dirección de las instituciones, la gestión académica, y el manejo eficiente de los recursos. Todo el esfuerzo de gestión debe contribuir a asegurar la calidad de las instituciones. Desde la perspectiva de la dirección de las instituciones educativas, la gestión demanda el buen funcionamiento de los órganos de gobierno y la adopción de modelos de planeación y medición de resultados, que tienen que permitir a las instituciones el avance concreto hacia el logro de sus metas estratégicas. La gestión académica procura el diseño de estructuras curriculares innovadoras y adecuadas. Finalmente, la gestión eficiente de los recursos obliga a pensar en todo lo que contribuya sustantivamente al permanente mejoramiento de la infraestructura física y tecnológica, al mejoramiento y gestión del talento humano al servicio de las instituciones de educación, así como de los sistemas de soporte para una más eficiente financiación, asignación de presupuesto y otros tantos aspectos decisivos para la actuación de las instituciones, como una rendición adecuada de cuentas a los ciudadanos y al nivel central.

niveles de gestión educativa: regional, distrital/local, y escolar. Hace un recuento del proceso de regionalización y los obstáculos encontrados en Junín, el piloto de municipalización, el rol que cumplen las UGEL, y los avances en cuanto al fortalecimiento de la autonomía escolar, que, según la ley, es la finalidad principal de toda la gestión educativa.

Finalmente, a partir de los hallazgos del estudio, el *capítulo 5* propone adoptar un enfoque de gestión que otorgue mayor autonomía y recursos a las escuelas, con énfasis en la medición de resultados, el apoyo pedagógico y técnico a docentes y directores, y la rendición de cuentas. En el marco de esta nueva gestión, sugiere tres medidas que puede tomar el Gobierno Regional de Junín para mejorar la educación básica. Primero, declarar metas cuantitativas respecto del aprendizaje en Primaria, la cobertura de la Educación Inicial, y las condiciones de operación de las escuelas. Segundo, ofrecer apoyo financiero y pedagógico a las escuelas para alcanzar estas metas. Tercero, medir regularmente los avances e informarlos a la comunidad.

Recursos para la educación

En Junín, la oferta educativa es elevada: hay 1.629 centros de Educación Inicial, 2.045 escuelas primarias y 543 colegios secundarios, que atienden a 42.114 estudiantes en Inicial, 191.221 en Primaria y 119.987 en Secundaria, respectivamente. En estos centros educativos laboran 1.909 docentes de Inicial, 9.205 de Primaria y 8.479 de Secundaria. ¿En qué condiciones se encuentran estos centros educativos? ¿Existe un déficit de docentes? ¿Cuál es su nivel de preparación y cómo están distribuidos? ¿Cuántos recursos financieros están destinados a la educación y cómo son asignados? Este capítulo analiza la disponibilidad y el manejo de los recursos destinados a la educación en Junín, tomando como referencia la posición que ocupa esta región en comparación con las demás regiones del país.

2.1. Infraestructura y equipamiento escolar

Dos de cada tres directores entrevistados y tres de cada cuatro profesores en escuelas unidocentes señalan que el principal problema de su institución es la infraestructura. El problema central en este rubro ya no es la falta de locales escolares —la mayoría de la población tiene un centro educativo estatal a menos de diez minutos de su vivienda— sino la calidad de estos. En nuestras visitas se pudo constatar que muchas aulas están deterioradas por falta de mantenimiento (ventanas rotas, escritorios destartados, baños en ruinas), lo que refleja primordialmente problemas en la gestión.

Cuadro 2.1. Situación de la infraestructura escolar

Categoría	Perú	Junín	Puesto
Ubicación relativa a la población			
Población cerca de una IE Primaria (%)*	99,0	99,1	13
Población cerca de una IE Secundaria (%)*	93,6	91,2	14
Población lejos de una IE Secundaria (%)**	0,82	0,90	14
Servicios básicos			
Escuelas con todos los servicios (%)	42,4	37,2	11
Escuelas con energía eléctrica (%)	62,7	79,7	6
Escuelas con agua potable (%)	62,6	56,8	12
Escuelas con desagüe (%)	45,2	38,8	12
Escuelas sin ningún servicio (%)	26,3	16,4	7
Servicios higiénicos			
Escuelas con servicios higiénicos (2004, %)**	87,5	89,8	12
Escuelas con inodoros (%)	49	39	12
Escuelas con letrinas (%)	29	39	10
Escuelas con pozo séptico u otros servicios higiénicos (%)	9	12	6
Escuelas con servicios higiénicos en uso (2004, %)	87,1	89,4	12
Inodoros en uso (%)	97	99	4
Letrinas en uso (%)	96	98	5
Pozos sépticos en uso (%)	96	98	11
Escuelas con inodoros (2006, %)	54,9	45,3	13
Mantenimiento			
Aulas que no requieren reparaciones mayores (%)	78,7	78,4	10

Fuentes: Padrón Escolar 2004, Padrón Escolar 2006, MED - Unidad de Estadística.
IE: Institución educativa.

* A una hora o menos de camino.

** A más de cuatro horas de la capital de distrito.

*** Datos de 2004, porque a partir de 2005 solo se registran inodoros.

Nota: Para mayores detalles, véase el anexo 2.1. Para la definición de variables, véase el anexo 1.4.

La mala gestión también es en parte responsable por la subutilización de la infraestructura sanitaria existente (por ejemplo, escuelas con conexiones de agua y desagüe pero sin inodoros), y las carencias de materiales (bibliotecas incompletas, problemas absurdos en la logística de distribución de materiales de limpieza, materiales pedagógicos inadecuados). Estos problemas no solo afectan a las escuelas rurales, sino también se hacen evidentes en las escuelas urbanas.

Acceso a servicios básicos: electricidad, agua y desagüe

Junín está muy por encima del promedio nacional en lo que se refiere a la electrificación de instituciones educativas: ocupa el sexto puesto, con casi 80% de escuelas electrificadas. Pero Junín se ha quedado atrás de las demás regiones en cuanto a la infraestructura sanitaria: apenas 39% de instituciones educativas en Junín cuenta con conexión a una red pública



Silo de la escuela en Pomamanta. (Foto: Luis Enrique Fodale)

de desagüe, frente a 45% a escala nacional. La conexión de las escuelas a redes de agua potable también es más limitada que el promedio nacional, pero más de la mitad tiene acceso a este servicio.

La desigualdad al interior de la región es profunda, con menor acceso en las provincias de la selva. En Satipo, por ejemplo, solo una de 617 instituciones educativas cuenta con acceso a desagüe, y apenas 2% tiene conexión a agua potable, mientras en Yauli 83% de centros educativos tiene conexión a desagüe y 92% tiene agua potable. En las zonas rurales o urbano marginales, que son las que tienen menor acceso a los servicios mencionados, se encontró que 10% de las escuelas (y 15% de las escuelas del Perú) no cuenta con alguno de estos servicios básicos, a pesar de que sí son provistos en el centro poblado donde se ubica la escuela.

Calidad y salubridad de los servicios higiénicos

Los directores, docentes y padres de familia entrevistados se refirieron con frecuencia a las malas condiciones de los servicios higiénicos: “No hay servicios higiénicos y solo hay tres lavatorios para doscientos niños”, declaró un director en Curimarca, Jauja. Actualmente, más de 10% de instituciones educativas en Junín y en el Perú no tienen ningún tipo de servicios higiénicos. Si bien Junín se encuentra ligeramente por encima del promedio nacional en este rubro, la calidad de los servicios higiénicos es más baja: la mayoría de

estos servicios son letrinas o pozos sépticos, y apenas 39% de escuelas cuenta con inodoros (frente a 49% en todo el país). Según los datos recogidos en la encuesta de campo, se calcula que en Junín solo 19% de escuelas primarias tienen servicios higiénicos conectados a una red de desagüe.

Los entrevistados coinciden en que las letrinas no son la mejor alternativa para los niños y que, además de la falta de infraestructura sanitaria adecuada, también existe un problema de mantenimiento y limpieza de los servicios higiénicos: “Los servicios higiénicos, como son letrinas, no brindan seguridad para los niños y niñas”, señaló una maestra de San Cristóbal de Alto Cheni, en Satipo. Una madre de familia en Yanamarca denunció que “los servicios higiénicos no funcionan y eso hace que los alumnos hagan sus necesidades por el patio”. Un maestro de Los Ángeles Ubriki, en Chanchamayo, añadió que “los servicios higiénicos son un foco de infección: no hay quien los limpie”. En algunas escuelas visitadas se constató que los intensos olores que provienen de los silos mal mantenidos interfieren con el desarrollo normal de las clases, además de representar un riesgo sanitario.

Lo ideal, tanto por razones de salubridad como de dignidad, es que cada escuela tenga servicios higiénicos con inodoros conectados a una red de desagüe, y lavatorios de manos con agua potable. El uso de letrinas y pozos sépticos es una alternativa de menor calidad para zonas en las que no es posible instalar redes de agua y desagüe. Sin embargo, actualmente hay 17% de escuelas que ya tienen instalaciones de agua y desagüe pero aún no cuentan con inodoros, casi el doble de la proporción que en el resto del Perú (9%). En Chanchamayo, una de cada dos escuelas con instalaciones de agua y desagüe no tiene servicios higiénicos disponibles para su alumnado; los porcentajes están alrededor de 40% en las provincias de Jauja y Concepción. En Satipo la situación es peor: el único local escolar que declara tener agua y desagüe no tiene ningún inodoro instalado. A todo esto se suma otro 4% de escuelas que carecen de conexión a desagüe, a pesar de ubicarse en centros poblados que sí cuentan con este servicio. Esto implica que cerca de 21% de los locales escolares está subutilizando la infraestructura de saneamiento ya disponible, y los estudiantes son los más perjudicados.

Mantenimiento de la infraestructura y el mobiliario escolar

En Junín, 22% de aulas requiere reparaciones mayores, como levantar una pared, cambiar totalmente pisos o techos, o instalar o reemplazar conexiones eléctricas. La región no se diferencia mucho del promedio nacional en este rubro: ocupa el puesto 10 en comparación con las demás.

Según los resultados del trabajo de campo, se estima que un tercio de las escuelas primarias de Junín (50% en el caso de Satipo) tiene los techos llenos de huecos y goteras, y en algunos casos los huecos son nidos de murciélagos. Por otro lado, la mitad de las aulas que tienen ventanas no disponen de vidrios o están con los vidrios rotos, y 35% de escuelas tiene paredes descascaradas, con filtraciones y rajaduras. Prácticamente todos los centros educativos que presentan estos problemas están ubicados en zonas rurales. El pobre mantenimiento de la infraestructura escolar es un problema más frecuente en las provincias de Satipo, Chanchamayo y Concepción, y en los distritos de Santo Domingo de Acobamba y Pariahuanca, en Huancayo.

En lo que respecta al mobiliario escolar, se observa que el problema es fundamentalmente de mantenimiento antes que de provisión. La proporción de estudiantes sin carpeta



Techo de aula en San Cristóbal de Cheni. (Foto: Andrés Figallo)



Ventanas sin vidrios ni mallas, Los Ángeles de Ubiquirri. (Foto: Andrés Figallo)

Categoría	Perú	Junín	Puesto
Mobiliario			
Estudiantes con carpeta (%)	92	93	9
Materiales de lectura			
Biblioteca escolar en Inicial (% IIEE)	31,2	26,3	14
Biblioteca escolar en Primaria (% IIEE)	48,3	35,4	20
Biblioteca escolar en Secundaria (% IIEE)	62,3	52,9	21
Tecnologías de la Información y Comunicación			
Tasa de estudiantes por computadora*	27	24	8
Conexión a internet ¹	15,7	10,0	13

Fuente: Padrón Escolar 2006, MED - Unidad de Estadística.

IIEE: Instituciones educativas.

* Excluye centros de Educación Inicial.

es relativamente baja en general, y en Junín es menos de la mitad del promedio nacional (7% contra 15%). Pero el estado del mobiliario es menos alentador. Según nuestra investigación de campo, 37% de las escuelas tiene las carpetas en mal estado y 36% tiene las sillas deterioradas y algunas desarmándose.

La situación no sería la misma si se hubiese contado con un sistema de mantenimiento adecuado de la infraestructura y el mobiliario, con responsables directos y recursos que cubran estos gastos operativos.

Materiales didácticos disponibles

Cuando se les pregunta qué condiciones mínimas necesitan para realizar bien su trabajo, lo primero que señala la mayoría de docentes es materiales pedagógicos y libros de texto. El 72% de maestros de escuelas unidocentes y el 51% de todos los docentes entrevistados indicaron que, para poder hacer bien su trabajo, necesitaban libros de texto y materiales educativos adecuados. Al respecto, un docente de Pampa Americana señaló: “Los textos del gobierno desconocen algunas cosas porque no concuerdan con su realidad; no hay textos adaptados a la selva”. Los docentes rurales a menudo mencionan la falta de materiales adecuados a la realidad de los estudiantes como un obstáculo para el aprendizaje, pues las clases se desarrollan sobre situaciones y objetos que les son ajenos. Los docentes en zonas de selva señalaron con frecuencia que trabajar con los textos disponibles entorpecía su labor, y por eso buscaban la manera de conseguir textos más apropiados.

Junín se encuentra por debajo del promedio nacional en los tres niveles educativos en lo que respecta a bibliotecas escolares. En Inicial, apenas el 26% cuenta con una biblioteca escolar, en Primaria el 35% y en Secundaria el 53%, comparado con 31%, 48% y 62% a escala nacional, respectivamente. De hecho, Junín está entre las regiones con menor provisión de bibliotecas escolares en Primaria y Secundaria. Al interior de Junín, las diferencias también son notables. Mientras que en Satipo y Chanchamayo apenas 6% de los centros educativos



Chocita de lectura sin libros, Satipo. (Foto: Mariella Bazán)

cuenta con biblioteca escolar, en la provincia de Junín esta tasa es de 96%. Además, en Satipo ningún centro de Educación Inicial o Secundaria reporta tener biblioteca.

Durante el trabajo de campo, encontramos que 62% de las aulas de Primaria visitadas cuenta con pequeñas bibliotecas de aula, que por lo general son resultado del esfuerzo de los docentes y las familias.

Finalmente, el acceso a laboratorios de cómputo e internet es limitado. En todo el país, solo 16% de los locales de Primaria y Secundaria cuenta con conexión propia, mientras que en Junín esta tasa alcanza apenas 10%. En promedio, en el país hay una computadora por cada veintisiete estudiantes; en Junín hay una computadora por cada veinticuatro estudiantes, aunque Huancayo alcanza los niveles vistos en el Callao y supera el promedio regional de Lima (9,1 estudiantes por computadora). En contraste, en la provincia de Satipo no hay una sola computadora para fines pedagógicos.

¿Por qué hay una mala gestión de la infraestructura?

En teoría, apoyar en el mantenimiento de la infraestructura escolar mediante la distribución de insumos o de fondos es responsabilidad de la UGEL, pero en la práctica esta tarea tiene muy baja prioridad. Primero, porque esta es una de muchas responsabilidades adjudicadas a la UGEL. Las UGEL actúan fundamentalmente como agencias de gestión de personal, administrando planillas y flujos de personal según las complejas reglas que las rigen. Sus otras funciones (tanto la de brindar apoyo pedagógico a las escuelas como la administración de bienes y servicios) se realizan solo si sobran energías y fondos después de cumplir con la labor de administrar el personal.

Segundo, la responsabilidad de las UGEL en el área de mantenimiento está aún más diluida, pues de las nueve UGEL solo dos son “unidades ejecutoras” (es decir, tienen autorización del MEF para administrar fondos); las demás no tienen el volumen o la capacidad necesaria para recibir esta autorización, y sus funciones son encargadas a la Dirección Regional en Huancayo (que cubre las jurisdicciones de Huancayo, Concepción, Jauja y Chupaca), a la UGEL Tarma (que cubre Tarma, Yauli y Junín) y a la UGEL Satipo (que cubre Satipo y Chanchamayo). Nadie rinde cuentas por estas tareas, pues las encargaturas se consideran funciones incluso más marginales. La idea de que las UGEL se encargan de la distribución de fondos para bienes y servicios es una ficción del sector Educación, aunque el MEF no lo percibe así.

Tercero, los interesados en el mantenimiento están en la escuela, pero la UGEL no le rinde cuentas a esta de su rol y se encuentra físicamente distante de ella. En la escuela nadie es responsable por los resultados del mantenimiento. Tampoco se puede esperar que sean los docentes o los estudiantes quienes limpien las letrinas, porque esa no es —ni debería ser— su función.

2.2. Los recursos humanos en las escuelas de Junín⁷

La mala gestión también se evidencia en la administración de los recursos humanos. En Junín, hay en promedio dieciocho estudiantes por aula en Inicial y veintiuno en Primaria y Secundaria, lo que se encuentra dentro del rango establecido en la norma.⁸ Sin embargo, hay importantes diferencias al interior de la región según el tipo de escuela. Mientras Junín es la sexta región con menos estudiantes por aula en escuelas polidocentes, ocupa el puesto 16 en el caso de las unidocentes, donde además el promedio de estudiantes por aula excede el máximo permitido. Esta es una de las regiones con mayor sobrepoblación de estudiantes en clases rurales y con mayor subpoblación en clases urbanas, simultáneamente. También hay variaciones entre provincias: en Satipo una clase de Primaria tiene veintinueve estudiantes en promedio, comparado con diecisiete en Tarma. Consecuentemente, la distribución del gasto salarial favorece a las provincias y a los distritos más ricos y urbanos. Esto muestra que el problema de recursos humanos es más de distribución que de escasez.

Una distribución ineficiente e inequitativa de los recursos humanos

En Junín, la mitad de los docentes de Primaria tiene a su cargo clases donde enseña simultáneamente dos o más grados. Las clases multigrado responden al problema de la escasa población escolar en zonas alejadas, donde no se justifica tener un docente para cada

7. En esta sección se exploran los principales desafíos en cuanto a la calidad, cantidad y distribución de los recursos humanos, pero se ha optado por no profundizar en el aspecto laboral, pues existen factores de economía política que lo hacen extremadamente sensible y que lo convierten en una discusión de relevancia nacional. Se prefirió, pues, concentrar la atención en temas que sí pueden ser atendidos por un gobierno regional en el corto y mediano plazo.

8. Los valores referenciales de tamaño de clase establecidos en la norma sobre orientaciones pedagógicas y que se utilizan para determinar el número de plazas docentes que se requiere en una institución educativa son de veinte estudiantes por docente para escuelas unidocentes, treinta en polidocentes multigrado, y 40 o 35 en polidocentes completas, según se trate del área urbana o rural, respectivamente.

grado debido al bajo número de alumnos. Sin embargo, hay un efecto desfavorable en el aprendizaje de los estudiantes, así como un exceso de trabajo para los docentes en aulas multigrado, más aún en escuelas unidocentes que atienden seis grados. Actualmente, 47% de los estudiantes de Primaria en Junín asiste a escuelas multigrado o unidocentes.

El trabajo de campo constató que en estas escuelas los docentes se encuentran sobrecargados y muchos no se dan abasto: tienen que elaborar planes curriculares para varios grados simultáneamente, además de atender los múltiples requerimientos de estudiantes con diferentes necesidades de aprendizaje durante la hora de clase. Esto último lleva a que rara vez el docente profundice los temas que trata y se vea obligado a utilizar el corto tiempo del que dispone para resolver una a una las preguntas y dudas individuales de cada estudiante, o bien a enfocarse en determinados grupos. En la práctica, se observa un uso menos efectivo del tiempo, pues mientras el docente se encuentra implementando o supervisando actividades con un grupo de estudiantes, los demás acaban sus actividades y se quedan esperando sin tareas hasta que el docente termine. Los docentes de estas escuelas expresan frustración, pues sienten que no dedican suficiente tiempo a sus estudiantes y reclaman la presencia de por lo menos un docente más o ansían trabajar en otro lugar. En muchos casos, esta situación se ve agravada por las profundas carencias afectivas en la población estudiantil de las zonas alejadas, compuesta en parte por niños huérfanos por el conflicto armado, con padres ausentes o violentos. El estudio ha encontrado que la demanda laboral y afectiva hacia los docentes de aulas multigrado dificulta considerablemente los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Actualmente, 22% de escuelas unidocentes (y en Satipo 50%) están sobrepobladas, es decir, tienen suficientes estudiantes para ser escuelas polidocentes multigrado (cuadro 2.3). Este es un tema de eficiencia y equidad en la gestión antes que de falta de recursos, pues 49% de clases en escuelas urbanas tiene menos de la mitad de estudiantes que permite la norma. Incluso en Satipo —donde los recursos humanos son más escasos—, la distribución podría ser mucho más equitativa: una de cada cuatro clases rurales está sobrepoblada y una de cada cuatro clases urbanas está subpoblada. En otras palabras, si se fusionaran dos clases urbanas subpobladas y se dividiera en dos una clase rural sobrepoblada, se obtendría una asignación más equitativa de esos tres docentes. La ineficiencia en la distribución de los recursos humanos es inaceptable por su impacto negativo en el aprendizaje.

Por supuesto, el problema es más complejo, pues los docentes prefieren enseñar en escuelas polidocentes urbanas que en escuelas unidocentes rurales (principalmente por la ubicación, las condiciones de trabajo y la carga laboral), y emplean un sinnúmero de estrategias para lograr este objetivo. La figura de la permuta es común, y consiste en un cambio de puesto de trabajo entre dos docentes por acuerdo mutuo. Generalmente, los docentes que quieren permutar su puesto colocan un anuncio en la UGEL, describiendo el tipo de puesto con el que quisieran permutar. Según los testimonios recogidos en las UGEL, algunos docentes que trabajan en escuelas remotas utilizan la permuta para “comprar” la plaza a docentes que trabajan en escuelas más céntricas y que están por jubilarse. Estos últimos acceden a trabajar en una escuela alejada por los meses que les faltan para jubilarse a cambio de una suma de dinero, y al jubilarse el otro docente tiene derecho a quedarse en la escuela más céntrica. Otro ejemplo es la exigencia de favores sexuales a maestras por parte de funcionarios de la UGEL encargados de la asignación

Cuadro 2.3. Situación de los recursos humanos			
Categoría	Perú	Junín	Puesto
CANTIDAD			
Estudiantes por docente	19	19	14
Inicial	18	18	10
Primaria	21	21	10
Secundaria	14	12	8
Tamaño de clase promedio (estudiantes)	21	21	14
Inicial	19	19	10
Primaria	22	22	15
Secundaria	22	21	11
Distribución			
Personal docente en aula (% docentes)	89,8	90,7	16
Clases sobrepobladas en escuelas rurales (%)*	12,4	13,6	18
Clases sobrepobladas en escuelas multigrado (%)*	2,6	2,1	12
Clases sobrepobladas en escuelas unidocentes (%)*	22,9	22,6	15
Clases subpobladas en escuelas urbanas (%)**	40,5	49,0	23
Docentes de Primaria en aulas multigrado (%)***	43,6	50,3	13
Estudiantes de Primaria en aulas multigrado (%)***	39,9	47,1	13
CALIDAD			
Docentes titulados (%)	84,4	93,3	12
Docentes evaluados en el censo de 2007 (%)	50	48	19

Fuente: Padrón Escolar 2006, MED - Unidad de Estadística.

* 40% más de lo establecido en la norma.

** 50% menos de lo establecido en la norma.

*** Incluye escuelas unidocentes.

Nota: Para mayores detalles, véase el anexo 2.2. Para la definición de variables, véase el anexo 1.4.

de puestos. Algunos directivos de UGEL recientemente nombrados reportaron con indignación haber encontrado prácticas de asignación de maestras jóvenes —preferiblemente casadas y con hijos— a escuelas muy alejadas, para luego exigirles favores sexuales a cambio de su traslado a escuelas más cercanas. A raíz del proceso de racionalización de escuelas rurales, algunos entrevistados también mencionaron casos de docentes de escuelas pequeñas que fomentan la deserción de sus estudiantes para luego pedir que su escuela sea clausurada por falta de alumnos y, de ese modo, ellos puedan pasar a una escuela menos remota.

Una buena gestión de recursos humanos debe crear las condiciones para que más y mejores docentes accedan a trabajar en escuelas unidocentes y multigrado; entre ellas, facilidades de transporte y mejores condiciones de vivienda, horarios alternativos de trabajo que permitan pasar más tiempo con la familia, compensación económica adicional, capacitación en pedagogía para aulas multigrado y acompañamiento constante.

Dificultades para evaluar la calidad de los docentes

La información respecto de la calidad profesional de los docentes todavía es muy incompleta y limitada. En Junín, solo 48% de los docentes accedieron a participar en la evaluación censal del año 2007.⁹ Es posible que con la nueva Ley de Carrera Magisterial se logre avanzar en este ámbito. Por ahora, la única información que se tiene sobre la calidad docente se refiere a la proporción de docentes titulados, aunque en realidad, sin un sistema de acreditación que garantice la calidad de la formación ofrecida en los institutos superiores pedagógicos (ISP) y facultades de Educación, el título no es un indicador confiable. En todo caso, encontramos que hay proporcionalmente más docentes titulados en Junín que en el Perú en general (93% frente a 84%), y ha habido un avance notable en la contratación de docentes titulados.

Tampoco se cuenta con información confiable sobre la asistencia y puntualidad de los docentes. Si bien los directores deben reportar las inasistencias injustificadas —que se descuentan del salario del docente infractor—, muchos optan por no hacerlo debido a que prefieren ser ellos quienes decidan sobre el tipo de sanción (raras veces monetaria) que se debe imponer. Algunos directores entrevistados opinan que el recorte de salario genera mayor conflicto al interior de la escuela, y prefieren manejar las faltas de sus docentes de manera interna. En todo caso, las escuelas rurales tienden a tener un número menor de días y horas efectivas de clase que las escuelas urbanas. Durante nuestra investigación, las probabilidades de encontrar una escuela rural en clases los días viernes era más baja,¹⁰ pues los docentes viajan a la ciudad el fin de semana y a veces antes. En las propias UGEL se nos informó que los especialistas no salen a hacer visitas los días lunes y viernes, porque esos días reciben a los directores y docentes que vienen a hacer trámites. Es decir, en la gestión local tampoco hay mecanismos claros que aseguren el cumplimiento de los horarios de clase. Es más, sus propios horarios de atención obligan a los docentes y directores de escuelas rurales a ausentarse en horario de clase para realizar cualquier trámite, pues la UGEL solo atiende de lunes a viernes y el transporte demora o no es fluido.

Según las respuestas recogidas durante las entrevistas a directores, maestros y padres de familia realizadas para efectos de este estudio, para que un sistema de evaluación docente sea pertinente debe basarse en los logros de aprendizaje de los estudiantes, medidos en su progreso respecto de la medición anterior. Un segundo ámbito de evaluación se relaciona con el cumplimiento de las tareas docentes, como la asistencia, la puntualidad y la preparación de las lecciones. Finalmente, otros indicadores que deben evaluarse de manera regular, aunque el desafío es mayor, tienen que ver con los procesos que se dan en

9. El 8 de enero de 2007 el Ministerio de Educación realizó una evaluación dirigida a todos los docentes que laboran en el sistema educativo público. Se evaluó el manejo de conocimientos específicos, la solvencia en el manejo del currículo, el conocimiento del desarrollo físico, psicológico y social de sus estudiantes, así como la comprensión y capacidad de análisis de textos seleccionados y el razonamiento lógico para resolver situaciones problemáticas. Esta iniciativa enfrentó una activa oposición del magisterio organizado, que instó a los docentes a no presentarse a la evaluación.

10. Por ejemplo, durante las dos semanas iniciales de trabajo de campo, los días en los que más inconvenientes se encontró (escuela cerrada, ausencia de docentes, fiesta del pueblo, juegos deportivos, etcétera) fueron el viernes 25 de mayo (cinco de los ocho equipos no lograron completar sus evaluaciones) y el viernes 1 de junio (cinco de ocho equipos reportaron dificultades). También se registraron problemas el miércoles 23 de mayo (cuatro equipos) debido al paro convocado por el SUTEP.

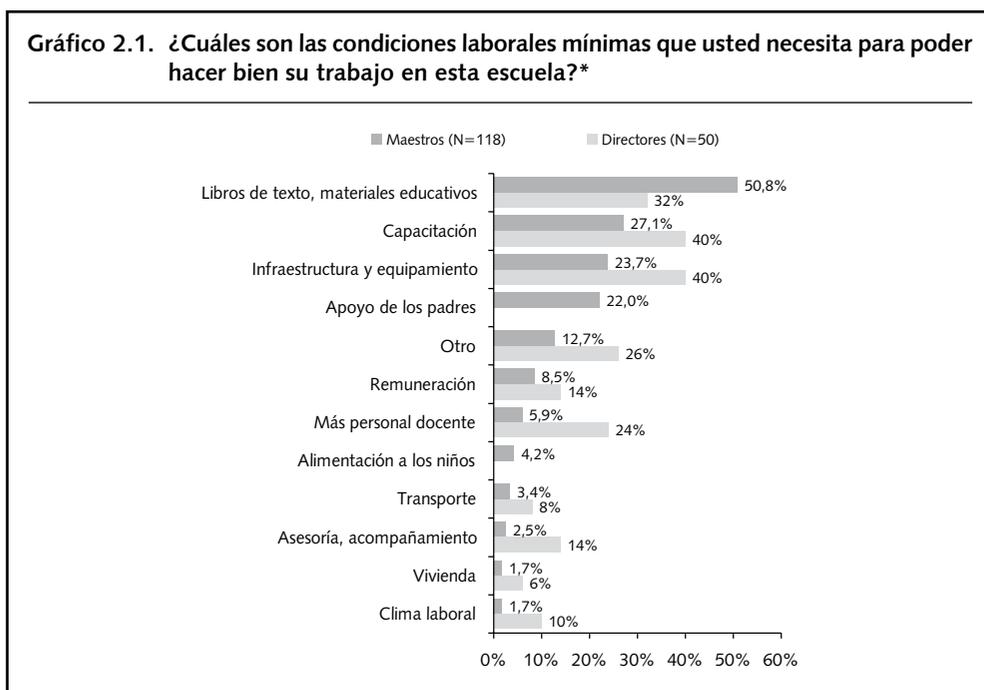
el aula, en particular en cuanto al maltrato físico y psicológico de los estudiantes. Para los directores, un buen desempeño docente significa que la mayoría de estudiantes cumple con los objetivos previstos para el año, entiende lo que le han enseñado, se sabe desenvolver y ha desarrollado las capacidades necesarias para ser promovido. En palabras de los padres de familia entrevistados, un docente hace bien su trabajo cuando “los niños aprenden”, “enseña bien, no les pega ni los maltrata” y “se preocupa por que todos entiendan”. Docentes, directores y padres de familia coinciden en que un buen desempeño implica que el docente sea puntual y no falte a clases injustificadamente, problema frecuente en las zonas rurales de Junín. Un padre de familia en Perené, Chanchamayo, opina sobre los malos docentes que “por ir a cobrar se ausentan una semana; con el pretexto de la distancia se ausentan y llegan tarde”. Una madre de familia en Cerrito de la Libertad, Huancayo, agrega: “Dejan la tarea y van a asolearse”. Otra madre de familia en Huancayo añade que los docentes no son buenos “cuando son irresponsables, llegan a la hora que quieren, piden coimas: Tu niño está mal, dame veinte soles y le doy clases, pero no les dan nada, le ponen la nota y ya”.

Condiciones de trabajo inadecuadas

Si se espera que los docentes tengan un buen desempeño en el aula, además de mejorar la calidad de su formación inicial es necesario ofrecerles ciertas condiciones mínimas para que realicen su labor. Al ser preguntados sobre cuáles serían esas condiciones, la mitad de los docentes pide contar con buen material didáctico y libros de texto. Además, 27% de docentes y 40% de directores mencionan la formación continua de los maestros como un requisito para el buen desempeño en el aula. Para ellos, igual de importante parece ser el contar con una mejor infraestructura y equipamiento escolar. Los requerimientos varían en función de lo que ya se tiene. En este sentido, siempre se va a encontrar posibilidades de mejora. Por ello, mientras algunos docentes de escuelas rurales solicitan “mobiliario adecuado, materiales de escritorio y materiales de limpieza”, otros en escuelas urbanas que ya cuentan con la infraestructura básica piden “que cada niño tenga acceso a una computadora y condiciones adecuadas en las aulas”.

Uno de cada cinco docentes entrevistados señala que, para realizar bien su trabajo, necesita mayor apoyo de los padres de familia. De hecho, en opinión de la mayoría de docentes entrevistados, el principal problema de sus escuelas es la falta de apoyo de los padres de familia (“Todo se lo dejan al profesor, se desentienden”), sus bajas expectativas respecto de la educación de sus hijos (“Se conforman con que sus niños lean y escriban”), su bajo nivel educativo (“La mayoría aquí son analfabetos, no sabe cómo ayudar a sus niños”) y escasos recursos (“Pedimos materiales y al día siguiente solo dos o tres [niños] los han traído”).

Encontramos que 44% de los docentes en general y 58% en escuelas unidocentes en particular preferirían no trabajar en la escuela donde actualmente enseñan, lo que refleja un importante nivel de insatisfacción laboral. La ubicación de la escuela es la razón principal de insatisfacción, en especial entre docentes de escuelas multigrado y unidocentes, quienes señalan que el acceso es muy difícil y costoso, y que implica que pasen mucho tiempo alejados de sus familias, menos oportunidades de desarrollo profesional, más dificultades con los padres y más limitaciones de los niños. Una maestra cuenta que la primera vez que llegó a la escuela se puso a llorar por el largo camino y pensó que se quedaría a lo sumo dos años, que aunque sea pagando se cambiaría, pero ya pasaron siete años y sigue ahí. Los



* Los maestros responden a esta pregunta en función de las condiciones que faltan.

sacrificios personales son muchos para los docentes asignados a escuelas rurales y remotas: “Yo ya quisiera salir a estar cerca de mi familia. ¡Porque son dieciocho años ya!”, señala un maestro. “Soy madre —dice otra profesora— y dejo a mis hijos, los dejo una semana”. Otra maestra expresa: “Tengo familia fuera de esta comunidad y no puedo comunicarme con ellos, estoy constantemente preocupada por mis niños”. Esto nos señala la necesidad de ofrecer mejores condiciones laborales para que los docentes que trabajan en escuelas unidocentes y multigrado estén más motivados y satisfechos en su trabajo.

2.3. El financiamiento de la educación

El Perú destina cerca de 20% de su gasto público total al rubro Educación y Cultura. Este gasto se ejecuta a través de tres pliegos presupuestales: el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES). En todas las regiones, el gasto en Educación y Cultura representa más de la mitad del presupuesto regional, pero Junín está entre las que destinan menos a este rubro. En el año 2006 Junín gastó 59% (352 millones de nuevos soles) de su presupuesto regional en Educación, comparado con 86% que gastaron todas las regiones en promedio (Junín ocupa el puesto 19). Por otro lado, el gasto educativo por estudiante en Junín representa 22% del PBI per cápita, por encima del promedio de todas las regiones del país (17%). Sin embargo, en Junín se gastan casi 60 nuevos soles menos por estudiante que en el resto del país: ocupa la posición 12 respecto del gasto por estudiante, por debajo incluso de regiones con mayores índices de pobreza y menor PBI per cápita, como Puno y Ayacucho. Junín gasta en el nivel

Cuadro 2.4. Situación del financiamiento de la Educación (2006)*

Categoría	Perú	Junín	Puesto
Cantidad			
Gasto total en Educación y Cultura (% del presupuesto regional)	86	59	19
Gasto por estudiante (% del PBI regional per cápita)	17	22	13
Gasto por estudiante (nuevos soles)	943	885	12
Inicial	705	659	14
Primaria	836	775	17
Secundaria	1.236	1.147	14
Distribución			
Gasto ejecutado por rubros			
Gasto no salarial per cápita (nuevos soles)	88,4	18,8	22
Gasto en inversión per cápita (nuevos soles)	32,3	3,4	16
Gasto en Educación Básica Regular por nivel (% total)			
Inicial	11	8	23
Primaria	47	49	14
Secundaria	42	43	11

Fuente: MEF - SIAF.

* Incluye fuentes nacionales y regionales.

Nota: Para mayores detalles, véase el anexo 2.4. Para la definición de variables, véase el anexo 1.4.

Inicial 659 nuevos soles (puesto 14 del país), 775 nuevos soles en Primaria (puesto 17) y 1.147 nuevos soles en Secundaria (puesto 14).

En Junín, 77% del gasto en Educación y Cultura está asignado a la Educación Básica Regular (EBR), y el principal ejecutor es el Gobierno Regional (99,5% de lo destinado a EBR). Del presupuesto educativo, 8% se gasta en Educación Inicial, 49% en Primaria y 43% en Secundaria (cuadro 2.4). Esto sigue patrones similares a los encontrados en las demás regiones, aunque la asignación de recursos a la Educación Inicial en Junín es notablemente menor que en otras regiones (puesto 23).

Casi la totalidad del gasto salarial en Junín se financia con recursos ordinarios (99,8%), y prácticamente todos los recursos ordinarios se asignan a gastos de personal (94,4%). De los 24,5 millones de nuevos soles destinados al gasto corriente no salarial en 2006, 14 millones fueron recaudados directamente por las unidades ejecutoras (cuadro 2.5). Aunque en Educación todo el monto financiado a través de donaciones y transferencias se destina a la Educación Primaria (547 mil nuevos soles, aproximadamente), este corresponde solo a 11% de las donaciones y transferencias recibidas por el Gobierno Regional de Junín.

Además de los recursos que el Gobierno Central transfiere a los gobiernos regionales, existen fondos de procedencia y control local que también se gastan en Educación. En 2006 se gastaron alrededor de 17 millones de nuevos soles a través de los gobiernos locales (municipios provinciales y distritales), lo que representa aproximadamente 5% del total de recursos destinados a Educación y Cultura en Junín por el Gobierno Central y Regional. El 96% de este gasto se destina al rubro de inversiones y se financia principalmente con recursos del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), recursos del canon y sobrecanon, y recursos directamente recaudados como los fondos del impuesto predial,

Cuadro 2.5. Gasto ejecutado en la región Junín en Educación y Cultura por fuente de financiamiento y tipo de gasto (nuevos soles 2006)

Fuente de financiamiento	Bienes y servicios	Otros gastos corrientes	Inversiones y otros gastos de capital	Personal y obligaciones sociales	Total por fuente
Canon y otras regalías	257.442	0	1'607.971	0	1'865.413
Donaciones y transferencias	546.750	0	3'770.096	0	4'316.846
Recursos directamente recaudados*	10'697.330	3'254.406	1'527.293	513.854	15'992.882
Recursos ordinarios	7'993.228	1'737.944	8'709.843	311'560.876	330'001.891
Total	19'494.750	4'992.350	15'615.202	312'074.729	352'177.032

Fuente: SIAF - MEF.

* Recursos recaudados por cada unidad ejecutora: universidades, institutos, Gobierno Regional, entre otros.

el cobro por otorgamiento de licencias municipales, entre otros. En cuanto a los recursos del canon y sobrecanon, del total de 7'115.034 nuevos soles ejecutados en el año 2006 en Junín, 26% se destinó a Educación y Cultura (1'865.413 nuevos soles), pero de ese monto 80% fue asignado a Educación Superior y el 20% restante (390.949 nuevos soles) se ejecutó en el rubro de infraestructura educativa; dos terceras partes de ese monto se destinaron a bienes y servicios.

Al finalizar 2006, en el Perú se había ejecutado 95% de lo presupuestado en el rubro de inversiones, mientras que en Junín solo se alcanzó 85%. En contraste, regiones como Lima, Pasco, Piura, Ucayali y Tacna gastaron por encima del monto presupuestado, pues durante el año recibieron incrementos al presupuesto inicial con recursos del canon. En el caso de Ucayali, se gastó hasta seis veces el monto presupuestado inicialmente para inversiones en los programas de EBR. Otras regiones, como Áncash, Huancavelica y Loreto, también tuvieron porcentajes de ejecución altos, y en el caso de Loreto, el gasto adicional al presupuesto inicial fue financiado con recursos directamente recaudados por el Gobierno Regional que decidió destinarlos a inversión en Educación. En el caso particular de Junín, la subejecución se debió principalmente al porcentaje que no logró gastar el INFES.

Ahora se gasta más, pero no se gasta bien

El gasto en Educación¹¹ en Junín, siguiendo las tendencias nacionales, ha experimentado incrementos sustanciales a lo largo de los últimos seis años en los tres niveles educativos de la EBR. Sin embargo, el crecimiento del gasto no guarda correspondencia con el incremento en el número de estudiantes matriculados. De hecho, el total de estudiantes matriculados se ha reducido con respecto al año 2000, y esta reducción es más pronunciada en el caso de Junín que en el resto del país (véase el anexo 2.5).

11. Incorporado en el clasificador funcional programático del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) en Educación y Cultura.

Cuadro 2.6. Gasto por estudiante en el período 2000-2006 (nuevos soles a precios del año 2000)*

Año	Inicial		Primaria		Secundaria	
	Junín	Perú	Junín	Perú	Junín	Perú
2000	358	481	449	524	685	771
2002	440	531	517	540	764	830
2004	455	577	576	655	869	995
2006	587	627	690	744	1.021	1.100
Porcentaje de crecimiento anual promedio**	8,6	4,5	7,4	6,0	6,9	6,1

Fuentes: SIAF y MED.

* Para el cálculo se consideró a los estudiantes matriculados en Educación Inicial escolarizada y no escolarizada, Educación Primaria de menores y Educación Secundaria de menores.

** Utilizando la fórmula CAGR (Compound Annual Growth Rate).

Esta aparente discrepancia entre la evolución del gasto educativo y la reducción de la población escolar responde en parte a que el gasto promedio por estudiante en Junín en el año 2000 era notablemente inferior al promedio nacional. En Educación Inicial, por ejemplo, Junín gastaba 358 nuevos soles por estudiante, mientras que el promedio nacional era de 481 nuevos soles, es decir, 25% más. En Educación Primaria esta diferencia era de 14%, y en Educación Secundaria de 11%. Compensando estas brechas, el gasto por estudiante en Junín ha crecido a un ritmo más rápido que el promedio nacional, particularmente en el nivel Inicial, en el que creció 8,6% al año en promedio (a precios del año 2000), comparado con 4,5% a escala nacional (cuadro 2.6). Esto permitió acercar notablemente el nivel de gasto por estudiante en Junín al promedio nacional. En 2006 la brecha se había reducido a 6 o 7% en todos los niveles educativos. Este es un avance importante, aunque dados los ingresos de la región, se esperaría que su gasto educativo alcanzara o superara el promedio nacional.

El gasto en Educación y Cultura como porcentaje del producto bruto interno (PBI) también creció de 5,1% en el año 2000 a 7,6% del PBI regional, contrariamente a lo ocurrido con el gasto promedio del país, que bajó de representar 2,9% del PBI nacional en el año 2000 a 2,8% en el año 2006. Ahora bien, el gasto por estudiante como porcentaje del PBI per cápita experimentó un ligero incremento entre los años 2000 y 2002 (1%), pero desde entonces se ha mantenido más o menos al mismo nivel. En el año 2006, el gasto por estudiante en Educación Inicial en Junín fue equivalente al 6% del PBI per cápita regional, en Educación Primaria fue de 7% y en Secundaria de 10%, por debajo del promedio nacional en todos los casos (véase el anexo 2.6).

La fuente principal de los incrementos presupuestales en el sector son los aumentos salariales de los últimos años. El gasto en sueldos y salarios ha crecido sostenidamente en el tiempo, en términos reales, a una tasa promedio anual de 6% desde el año 2000, mientras que los gastos en bienes y servicios han crecido apenas en 3% anual (cuadro 2.7). En el año 2006, el gasto en sueldos y salarios en Junín superó el 88% del gasto educativo total de la región, por encima del promedio nacional de 76%. Nótese que, según el Banco Mundial (2006b), este porcentaje debería ubicarse en un rango de 65% a 70%. A su vez, se observa

Cuadro 2.7. Gasto ejecutado en Educación y Cultura por rubro (nuevos soles a precios del año 2000)

Rubro	Junín		Perú		Crecimiento anual promedio (%)	
	2000	2006	2000	2006	Junín	Perú
Sueldos y salarios	194'268.152	277'795.054	3.875'095.524	5.792'140.018	6,1	6,9
Bienes y servicios	14'365.678	17'353.360	769'223.789	941'652.117	3,2	3,4
Otros gastos corrientes	3'619.891	4'443.969	110'369.944	181'757.022	3,5	8,7
Inversiones**	4'198.614	10'901.025	527'186.228	562'667.886	17,2	1,1
Inversiones financieras**	0	57.290	13'015.401	13'970.234	43,8*	1,2
Otros gastos de capital**	1'416.700	2'941.643	61'573.458	164'184.938	12,9	17,8
Amortización de la deuda			277.804	141.234		-10,7
Intereses y cargos de la deuda			768.942	3.304		-59,7
Total	217'869.035	313'492.342	5.357'511.091	7.656'516.754	6,3	6,1

Fuente: SIAF.

* Desde el año 2002.

** Se refiere a inversión del Gobierno Central y el Gobierno Regional; excluye las fuentes municipales.

que el porcentaje de gasto destinado a bienes y servicios representa en Junín alrededor de 6% del gasto total en el período 2000-2006. En el Perú se destinó alrededor de 13% a esta partida en el mismo período, aunque debería ubicarse entre 19% y 24% (Banco Mundial 2006b). Es decir, Junín designa proporcionalmente bastante menos de lo aconsejable a su partida de bienes y servicios para asegurar un servicio de calidad. De hecho, Junín es una de las cuatro regiones con menor gasto en bienes y servicios por estudiante. De los 885 nuevos soles por estudiante que Junín gasta en promedio al año, solo 15 nuevos soles se dedican a gastos corrientes no salariales, mientras Huancavelica gasta 33 nuevos soles, Ayacucho 30 nuevos soles, Pasco 27 nuevos soles y Madre de Dios 67 nuevos soles.

Los gastos corrientes no salariales —en particular el rubro de bienes y servicios— incluyen las partidas de pago de servicios básicos, material educativo dentro del aula y material de limpieza para la escuela, entre otras. Por tanto, la asignación de un presupuesto mayor a este rubro es indispensable para asegurar condiciones mínimas de operación en los centros educativos: que los servicios higiénicos estén limpios y funcionando, que no se corte la energía eléctrica por falta de pago, que las ventanas tengan vidrios y que en los techos no haya goteras ni aniden murciélagos, que haya escobas y tizas, etcétera. Entonces, no sorprende encontrar que buena parte de las escuelas de Junín opere en condiciones lamentables.

A todo esto se suma el hecho de que la proporción de gasto destinado a inversiones de capital en Junín, a pesar del importante incremento en los últimos años, es bastante baja en comparación con otras regiones. En el año 2006, Junín invirtió 3 nuevos soles por estudiante en gastos de capital, mientras Huancavelica invirtió el doble y Ayacucho diez veces más.

El gasto actual en educación en Junín no es equitativo

Encontramos que las provincias con mayor ingreso familiar promedio tienen un mayor gasto público en educación, y el mismo patrón se observa en el ámbito distrital. Como

Cuadro 2.8. Gasto corriente ejecutado en Educación Básica Regular en Junín según provincia (2006)*

	Gasto promedio en bienes y servicios por estudiante (300, 301, 302)*	Gasto promedio en sueldos y salarios por estudiante (300, 301, 302)*	Tamaño de clase I (300, 301, 302)**	Gasto promedio en inversiones per cápita (Gobierno Regional, S/.)***	Densidad poblacional (hab/km ²)	Ingreso familiar per cápita (S/.)
Huancayo	19,96	883,60	18	9,30	126	3.885,86
Concepción	6,60	826,40	21	0,96	20	3.541,10
Chanchamayo	4,94	759,53	23	5,99	32	3.352,80
Jauja	5,58	974,90	20	10,19	27	3.720,76
Junín	7,28	958,47	18	17,75	14	3.380,29
Satipo	14,96	718,71	27	2,35	7	2.925,18
Tarma	15,87	924,12	19	0,94	38	3.728,57
Yauli	6,75	944,31	19	9,61	14	4.539,24
Chupaca	6,27	1.111,55	19	3,64	45	3.560,42
Total Junín	12,94	865,80	21	6,84	29	3.679,46
Coef. correlación / Ing. fam. per cápita	-0,06	0,45	-0,67	0,22		
Coef. correlación parcial (controlado por densidad poblacional) / Ing. fam. per cápita	-0,26	0,43	-0,65	0,21		

Fuentes: MEF - Dirección Nacional de Programación y Presupuesto; PNUD 2006b; INEI.

* Este cuadro solo incorpora el gasto de las tres principales unidades ejecutoras de la región Junín en los programas de Educación Inicial, Educación Primaria y Educación Secundaria. Los datos consignados en los cuadros anteriores toman en cuenta, adicionalmente, el gasto ejecutado por medio de otros programas, como el de Educación Superior y el de Planeamiento Gubernamental.

** Realizado por las unidades ejecutoras 300 (DRE Junín), 301 (UGEL Tarma) y 302 (UGEL Satipo). Total de gasto corriente ejecutado en los programas Inicial, Primaria y Secundaria.

*** Ejecutado por el Gobierno Regional.

muestra el cuadro 2.8, hay una correlación parcial positiva entre el gasto en bienes y servicios por estudiante y el nivel socioeconómico promedio de cada provincia (medido por el ingreso familiar per cápita), aunque esta es baja.

Los resultados son más contundentes en el caso del gasto salarial. Las cifras muestran de manera consistente que su distribución es inequitativa y favorece a las provincias con ingreso familiar más alto. Medido tanto como gasto por estudiante como por un indicador que refleja el uso relativo del recurso humano (tamaño de clase o cantidad promedio de estudiantes por docente), los resultados estadísticos evidencian la existencia de correlaciones absolutas y parciales de magnitud significativa (cuadro 2.8). Estas correlaciones sugieren que los promedios de gasto salarial por alumno son mayores en las provincias

de ingresos más altos (correlaciones cercanas a 0,5), y que también en estas provincias se asignan menos estudiantes por aula. A escala distrital, se encuentra una relación positiva entre el nivel de ingreso familiar per cápita por distrito y el gasto salarial por estudiante, lo que provee más evidencias de una distribución inequitativa de estos recursos. Todo ello muestra una distribución inequitativa del gasto salarial, que es el principal componente del gasto educativo en Junín. De igual manera, el gasto de inversión es mayor en provincias con ingresos familiares más altos, aunque las diferencias no son pronunciadas. Más allá de exhibirse montos de inversión per cápita en educación bastante reducidos, se puede observar una correlación positiva entre el gasto de inversión y el nivel económico provincial, lo que sugeriría la existencia de una asignación poco equitativa. Sin embargo, las correlaciones halladas fueron pequeñas, por lo que estos resultados no son concluyentes. La conclusión es similar respecto de la inversión de los gobiernos locales: la correlación es casi inexistente.

El gasto no salarial es insuficiente y no se reparte sobre la base de criterios homogéneos

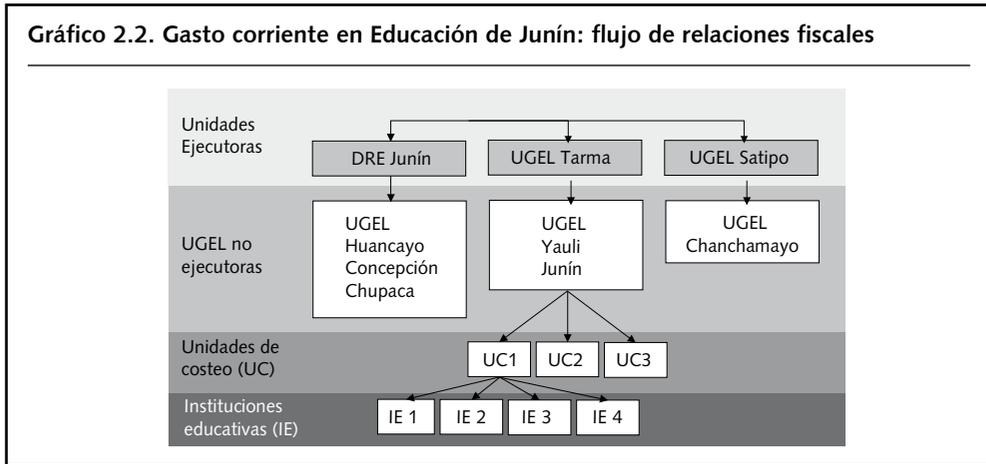
Una limitación importante para obtener mejores resultados en el sistema educativo es la inadecuada distribución de los recursos no salariales en la escuela. En primer lugar, el monto asignado a cada una es muy reducido; y, en segundo lugar, los criterios para distribuir estos montos entre ellas no son homogéneos ni precisos.

Como se observó en el cuadro 2.8, el gasto corriente no salarial anual por estudiante asciende a 13 nuevos soles, monto que representa mucho menos que el 1% del ingreso familiar per cápita anual en la región. Aunque esta cifra refleja aún un nivel agregado regional, constituye un primer indicio de que los montos que se ejecutan en este rubro son demasiado bajos y resultan insuficientes para cubrir los requerimientos básicos necesarios para ofrecer una educación de calidad.

En cuanto a la asignación presupuestal de las escuelas, cabe destacar que son las unidades ejecutoras (UE) las que distribuyen los recursos entre ellas; la asignación de recursos a cada UE es determinada por el MEF de acuerdo con el presupuesto vigente. Es importante notar también que las UE no comparten un criterio uniforme para definir la distribución de recursos a cada escuela. En el caso de Junín hay tres UE a las que se les asignan partidas presupuestarias de gasto corriente: UE 300 (Educación Junín), UE 301 (Educación Tarma) y UE 302 (Educación Satipo). La primera funciona en la Dirección Regional de Educación (DRE), órgano administrativo del Gobierno Regional en materia de educación. Las otras dos lo hacen en las UGEL de Tarma y Satipo, que dependen de la DRE. Cada UE maneja un conjunto de unidades de costeo (UC) que, a su vez, representan a un número de instituciones educativas de determinado nivel o programa, que pueden ser de una misma jurisdicción geográfica (por ejemplo, un distrito completo) o de varios distritos geográficamente cercanos (gráfico 2.2).

Es ilustrativo notar que, por ejemplo, en una UC de la región se presupuesta 1'480.000 nuevos soles para cubrir remuneraciones, 8.000 nuevos soles para el pago de servicios de electricidad y 156 nuevos soles para el resto de bienes y servicios que necesitan los centros educativos bajo su responsabilidad para funcionar durante todo un año. Las cifras de gasto en electricidad y sueldos muestran que es muy probable que esta UC tenga a su cargo instituciones educativas con población estudiantil numerosa y, sin embargo, las asignaciones

Gráfico 2.2. Gasto corriente en Educación de Junín: flujo de relaciones fiscales



presupuestales para sus necesidades de aula, limpieza u otros son muy poco razonables. En los niveles de Educación Inicial y Secundaria se encuentran casos similares. Así, por ejemplo, mientras una UC de Inicial tiene un presupuesto para sueldos que asciende a 58.000 nuevos soles, solo asigna 213 nuevos soles para bienes y servicios, entre los cuales no se contempla ningún monto para el pago de servicios básicos (luz, agua o desagüe). A una UC de Educación Secundaria se le asignaron 293.000 nuevos soles para sueldos y salarios, y solo 145 nuevos soles para cubrir el gasto en bienes y servicios. Estos ejemplos muestran que el gasto en bienes y servicios es proporcionalmente muy bajo.

Para la asignación presupuestal antes descrita, cada UGEL aplica criterios diferentes y, lo que es peor, en ningún caso se contemplan mecanismos para compensar a las escuelas que necesitan más recursos. Uno de los métodos empleados consiste en distribuir montos iguales para cada escuela, sin considerar la cantidad de estudiantes que atienden ni las necesidades de insumos adicionales de una institución cuyo alumnado es numeroso. Otro método observado es la asignación de un monto por estudiante sin tomar en cuenta los costos fijos de las escuelas rurales. Estas escuelas terminan recibiendo cantidades ínfimas pero deben mantener una infraestructura básica, independientemente del número de estudiantes matriculados. En ambos sistemas, lo que se distribuye es la partida de bienes y servicios una vez descontado el gasto por servicios básicos (luz y agua). En ningún caso se consideran compensaciones por características asociadas con un mayor costo de la educación, como la ubicación geográfica del centro o el nivel de pobreza de la población.

Los problemas de asignación no solo afectan a los recursos ordinarios, sino también a los fondos que provienen del canon y sobrecanon. Solo 300.000 nuevos soles (alrededor de 5% del total de recursos del canon y sobrecanon de la región) se presupuestaron para gastos de bienes y servicios en EBR, y fueron asignados en su totalidad al Programa de Mantenimiento y Reparación de Unidades de Enseñanza. Sin embargo, el monto presupuestado no fue ejecutado en esta actividad, sino que se dividió entre dos actividades adicionales: el mantenimiento del centro educativo 30509 Leonor Ordóñez-Jauja (11.458 nuevos soles) y el Plan de Mantenimiento de Instituciones Educativas Emblemáticas de la región (245.984 nuevos soles). Es decir, todos los recursos de canon y sobrecanon ejecutados en EBR fueron asignados a las “mejores” escuelas públicas de la región. Algo similar ocurrió con los 133.000 nuevos soles ejecutados en el gasto de inversiones: 44.000

nuevos soles sirvieron para aulas, talleres y laboratorios (cómputo, química, biología) en una sola institución educativa, que además es privada; se gastaron 32.000 nuevos soles en la sustitución de un aula en otra escuela, y el resto se empleó para culminar aulas y talleres en cuatro instituciones más.

Los problemas de gestión no son evidentes al compararse con otras regiones, salvo en Educación Inicial

Existe una correlación positiva entre el gasto por estudiante y la cobertura neta, lo que indica que las regiones que más gastan por estudiante presentan los mejores resultados de cobertura. Aunque esta relación no implica una causalidad directa entre inversión efectuada y el resultado obtenido, se podría esperar una tasa de cobertura mínima en cada región según su nivel de gasto por estudiante. Obtener el resultado esperado con el gasto efectuado es señal de un gasto eficiente.

Al respecto, la región Junín muestra resultados diferentes en cada nivel educativo:¹² el gasto es más eficiente que el promedio de regiones en Educación Secundaria, pero es uno de los más ineficientes en Educación Inicial, pues la tasa de cobertura neta está muy por debajo de la proyección estimada en función del gasto.¹³ Según estos estimados, la inversión actual en Educación Inicial en Junín debería lograr una cobertura en este nivel de por lo menos el 56% (gráfico 2.3).

Del mismo modo, si se compara el gasto por estudiante con los logros de aprendizaje de cada región, se evidencia también una relación positiva. Tanto en Educación Primaria como en Educación Secundaria,¹⁴ la región Junín muestra un desempeño mejor al esperado según la proyección nacional (gráfico 2.4). Es decir, el gasto educativo en Junín es más eficiente que en otras regiones, excepto en Educación Inicial.

La eficiencia del gasto varía entre escuelas con similares características

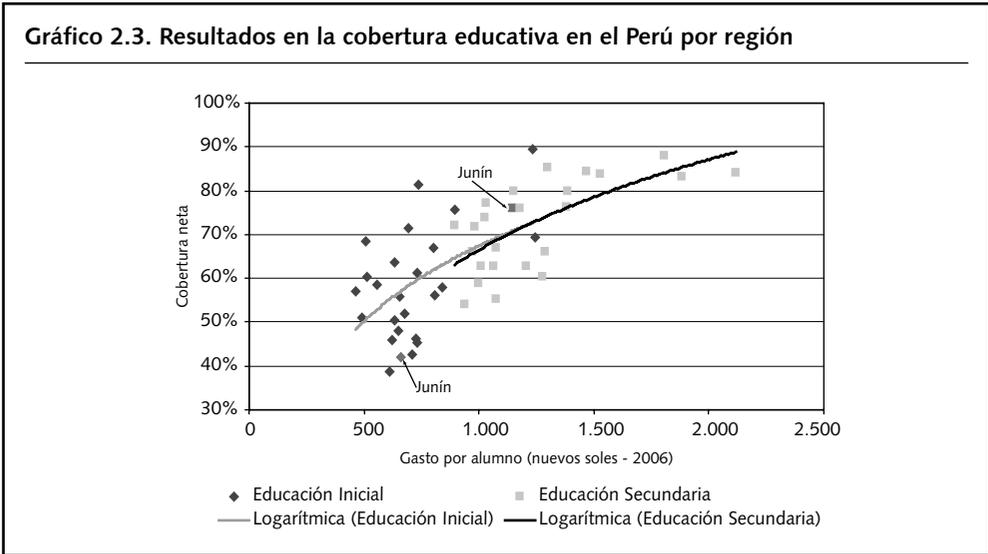
A pesar de estos resultados relativamente positivos para Junín, se analizó la eficiencia de los centros educativos en la región. Para ello se utilizó la muestra de 81 escuelas considerada en este estudio, en las que se evaluó la calidad del aprendizaje que logran sus estudiantes mediante pruebas de fluidez y comprensión lectora. El análisis utiliza un Modelo de Frontera Estocástica para estimar una frontera de producción educacional.¹⁵ El indicador de

12. Las tasas de cobertura analizadas corresponden a los niveles de Educación Inicial y Educación Secundaria, debido a que estas presentan mayor variabilidad que las del nivel de Educación Primaria. Todas las regiones mostraron tasas de cobertura neta en Educación Primaria por encima de 85% desde el año 2003 (fuente: INEI, ENAHO).

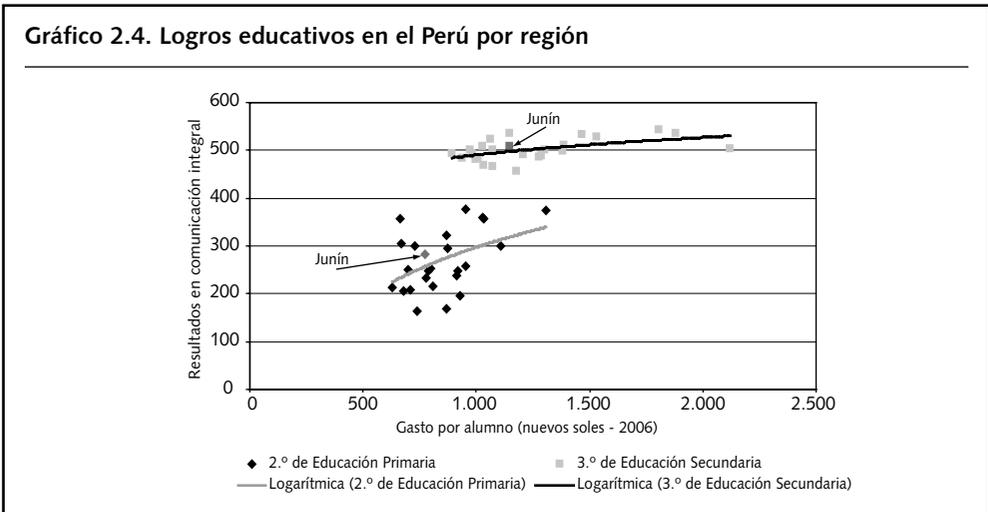
13. Se podría argumentar que la eficiencia del gasto respecto de la matrícula en Educación Inicial depende en parte de la proporción de estudiantes matriculados en programas no escolarizados (PRONEI), pues estos tienen un costo significativamente menor y por tanto podrían aumentar la eficiencia en términos de cobertura, pero no necesariamente de calidad. Sin embargo, en Junín el porcentaje de estudiantes matriculados en Inicial que asiste a PRONOEI es cercano al promedio nacional (28% frente a. 26%).

14. Se tomó como referencia el promedio de los resultados de logro de aprendizaje obtenidos en la Evaluación Nacional 2004.

15. Este es un método paramétrico en el que se supone que el término de error que captura la ineficiencia en el proceso productivo se distribuye según una Half Normal y las perturbaciones aleatorias según una distribución normal.



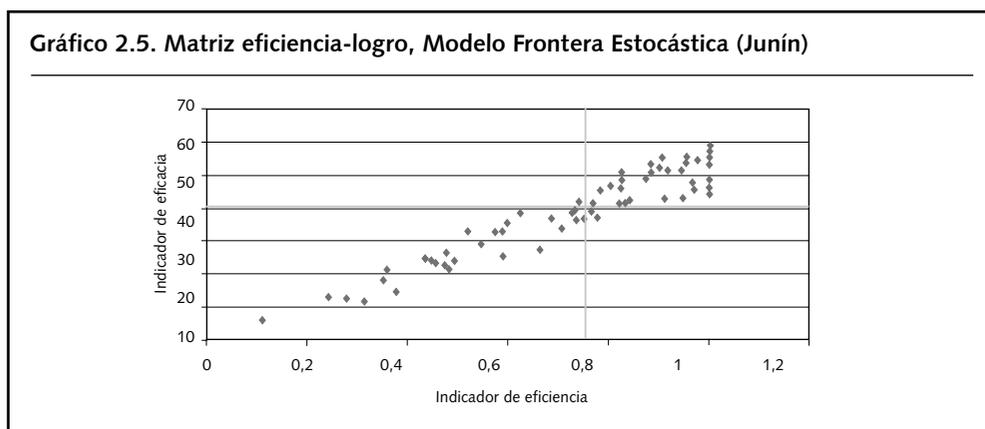
Fuente: INEI, ENAHO 2006.



Fuente: INEI, ENAHO 2006.

eficacia o la variable dependiente del modelo fue el número de palabras por minuto que el estudiante podía leer correctamente, mientras que se incluyeron como variables de control aquellas que incorporaran características socioeconómicas, geográficas, de provisión de insumos educativos y de experiencia de su plana docente principalmente (gráfico 2.5).

Lo que se observó en este ejercicio fue que existía amplia variabilidad entre los resultados, pues mientras algunas escuelas obtienen un resultado educativo que se parecía 100% a la predicción del modelo estimado, otras alcanzaban menos de 10% o de 20% de los logros predichos en función de sus recursos (indicador de eficiencia). Aproximadamente la mitad de las escuelas de la muestra analizada presenta resultados de eficiencia menores



Elaboración propia.

que el promedio de la región. El nivel de eficiencia de las escuelas de Junín consideradas en la muestra es en promedio de 75%, lo que quiere decir que si se mantuvieran invariables sus condiciones actuales, estas podrían mejorar sus resultados educativos en un 25% si se aprovecharan al máximo sus insumos.

Según este análisis, existiría una relación casi perfectamente lineal entre los niveles de eficiencia de las escuelas y su nivel de eficacia o logros de aprendizaje alcanzados. Es decir, la eficiencia de la gestión escolar —aun cuando las demás características de la escuela son similares— está directamente relacionada con la calidad del aprendizaje.

2.4. Conclusiones

De acuerdo con la evidencia encontrada, se puede concluir que en Junín —así como en el resto del país— se han producido avances importantes en educación. La infraestructura educativa existente hace posible los elevados resultados en cobertura educativa, tanto en Educación Primaria como en Educación Secundaria. Asimismo, se han registrado importantes incrementos presupuestales destinados al sector a lo largo de los últimos años (principalmente en el rubro de remuneraciones), y casi todo el personal que ejerce la labor docente cuenta con algún título que lo respalda.

Pese a ello, aún quedan muchas tareas pendientes. En cuanto a la infraestructura escolar, los principales problemas tienen que ver con su calidad y mantenimiento. Ninguna inversión adicional será rentable si no se establecen mecanismos que garanticen un buen mantenimiento de la infraestructura provista. Además, el suministro de materiales de apoyo pedagógico básico aún es insuficiente e inadecuado.

Respecto de los recursos humanos, Junín dispone de una cantidad de docentes adecuada para la demanda, pero su asignación es ineficiente y perjudica a las escuelas rurales unidocentes. Por otro lado, es necesario establecer mecanismos regulares de evaluación del desempeño docente que estén directamente ligados con el cumplimiento de sus funciones y los logros de aprendizaje de sus estudiantes. Un mecanismo tipo *Score Card* que sistematice este tipo de información podría ser más eficiente que la aplicación de exámenes

a los docentes. Sin embargo, cualquier esfuerzo por evaluarlos debe ir de la mano de medidas para mejorar sus condiciones de trabajo, que actualmente son muy precarias en las escuelas rurales.

Se debe reconocer que ha habido un incremento significativo del gasto en educación en el país y en la región Junín; sin embargo, este no ha sido suficiente ni se ha distribuido de manera adecuada. El gasto en educación por estudiante en Junín está por debajo del promedio nacional, se destina desproporcionadamente a sueldos y salarios, y beneficia más a las provincias con mayores ingresos. El gasto es particularmente bajo e ineficiente en Educación Inicial.

En general, se puede concluir que todas las dificultades identificadas obedecen en gran medida a problemas de gestión.

Los resultados educativos

En la última década, Junín ha logrado importantes avances en la expansión de la cobertura educativa (MED-UEE 2005). Actualmente, Junín es una de las regiones con mejores niveles educativos entre los jóvenes: 78% de personas de 18 a 25 años de edad han terminado la Secundaria, porcentaje muy por encima del promedio nacional (67%). La región ha alcanzado una cobertura neta en Educación Primaria y Secundaria de 95% y 76% respectivamente; ambas superan el promedio nacional. En comparación con el resto del país, un niño en Junín tiene hoy más probabilidades de terminar la Primaria, de continuar sus estudios y de concluir la Secundaria. De hecho, Junín es la sexta región con mayor porcentaje de alumnos que terminan la Secundaria. Además, la incidencia del analfabetismo en Junín no llega al 10%.

A pesar de estas buenas noticias, los resultados en Educación Inicial son lamentables. Junín ocupa el puesto 24 en cobertura neta de este nivel educativo, con solo Huánuco por debajo. Apenas el 42% de los niños de 3 a 5 años de edad asiste a un centro de Educación Inicial, comparado con el 59% a escala nacional. La mayor brecha está entre los niños más pequeños, de 3 a 4 años de edad.

Más lamentables son los resultados de aprendizaje, que se han mantenido estancados en un bajo nivel tanto en Junín como en el resto del país, a pesar de los avances e innovaciones en materia de política educativa.¹⁶ En segundo grado de Primaria, apenas

16. Entre los años 2000 y 2006 ha habido un incremento del 43% en el gasto en Educación y Cultura en el país, y 44% en Junín (MEF 2007), al tiempo que se producía nueva legislación para el sector (Congreso de la República 2003), se avanzaba en las reformas administrativas hacia una gestión descentralizada de la educación, se consolidaba un plan curricular articulado y flexible para todo el país (MED 2005), y se elaboraba el Proyecto Educativo Nacional a 2021 (CNE 2006). También se desarrollaron mejores indicadores y mecanismos para la evaluación del sistema educativo y se ha ido perfeccionando las pruebas nacionales de rendimiento académico.

Cuadro 3.1. Resultados educativos y logros de aprendizaje

Categoría	Perú	Junín	Puesto
Nivel educativo de la población			
Población alfabeta (% 15 + años)*	88,9	88,9	13
Población joven con Secundaria completa (%)**	68	78	7
Cobertura del sistema (% población)			
Tasa neta de cobertura en Inicial (3-5 años)	59	42	24
Niños y niñas de 3 años	24	45	23
Niños y niñas de 4 años	46	69	24
Niños y niñas de 5 años	56	64	17
Tasa neta de cobertura en Primaria (6-11 años)	93	95	8
Tasa neta de cobertura en Secundaria (12-16 años)	73	76	12
Progreso estudiantil (% estudiantes)			
Tasa de conclusión en Primaria (12-14 años)	72,5	79,8	8
Tasa de transición a Secundaria	91	95,6	10
Tasa de conclusión en Secundaria (17-19 años)	51,3	61,8	6
Logros de aprendizaje: rendimiento suficiente (% estudiantes)***			
2.º Primaria: Comunicación	15,1	12,1	9
2.º Primaria: Matemáticas	9,6	12	6
6.º Primaria: Comunicación	12,1	7	14
6.º Primaria: Matemáticas	7,9	7,1	10
5.º Secundaria: Comunicación	9,8	8,9	8
5.º Secundaria: Matemáticas	2,9	4,6	2

Fuente: MED-UEE, Censo Escolar 2007.

* INEI, ENAHO 2005 (los datos de Lima incluyen los del Callao).

** Población entre 18 y 25 años de edad.

*** Resultados de la evaluación de 2004.

Nota: Para mayores detalles, véase el anexo 3.1. Para la definición de variables, véase el anexo 1.4.

12% de alumnos en Junín obtiene un nivel de rendimiento “suficiente” en Matemáticas o Comunicación, mientras que el promedio nacional en Comunicación es de 15% y en Matemáticas de 9,6%. Al terminar la Primaria, los niños en Junín han aprendido menos que los niños en el resto del Perú, con solo un 7% que alcanza niveles de rendimiento suficiente; y al final de la Secundaria, solo 8,9% de los alumnos en Junín ha aprendido lo suficiente en el área de Comunicación. Y con apenas 4,6% de alumnos de quinto de Secundaria que demuestran un rendimiento suficiente en Matemáticas, Junín ocupa el segundo puesto en todo el país, lo que da cuenta de la baja calidad educativa en el Perú (MED-UEE 2005). Esta situación de bajo nivel de aprendizaje se arrastra desde hace varios años,¹⁷ y evidencia

17. En el primer estudio comparativo en América Latina realizado por UNESCO en 1997, los estudiantes peruanos de tercero y cuarto de Primaria obtuvieron los resultados más bajos de la región, con excepción del Paraguay (UNESCO-OREALC 2003). Tres años después, el Perú obtuvo los puntajes más bajos entre los países evaluados en las pruebas internacionales PISA del año 2000 (OCDE 2002). Y dos años más adelante, la evaluación nacional de 2002 evidenció que apenas un tercio de los alumnos de cuarto grado puede leer y comprender textos básicos, y menos del 1% logra un nivel de desempeño suficiente en la comprensión y uso de reglas gramaticales y ortográficas (MED-UMC 2002).

que el problema de la baja calidad educativa, si bien es más grave en las zonas rurales, es generalizado y persistente.

3.1. Evaluación de las habilidades lectoras

Para efectos de esta investigación se evaluó tanto la fluidez como la comprensión lectora utilizando un instrumento de lectura oral y otro de lectura silenciosa (véase el anexo 3.3). Ambas pruebas fueron tomadas a niños de tercer grado. El instrumento de lectura oral se aplicó también a estudiantes de segundo y sexto grado para medir el progreso a lo largo del proceso educativo.

Como instrumento de lectura silenciosa se utilizó la prueba elaborada por el Ministerio de Educación para la evaluación censal del año 2006 (en adelante, prueba censal). El puntaje total es la suma de respuestas acertadas.¹⁸ El instrumento de lectura oral consistió en dos textos narrativos con nivel de dificultad apropiado para segundo y cuarto grado, seguidos por preguntas de comprensión. A los niños que leyeron fluidamente el primer texto y pudieron responder las preguntas de comprensión se les pidió que leyeran el segundo texto. Las preguntas de comprensión buscaban evaluar la capacidad del niño o niña de expresar las ideas o hechos centrales de la lectura con sus propias palabras y emitir una opinión sobre el texto. A aquellos niños que no lograron responder satisfactoriamente estas preguntas se les hicieron otras más específicas referidas a los personajes y hechos principales. A aquellos que no pudieron leer el primer texto se les pidió que leyeran una lista de cinco palabras cortas, y a los que no lograron leer correctamente al menos cuatro se les pidió que nombraran las letras de una lista que incluía las cinco vocales y cinco consonantes.

Los resultados muestran una relación positiva y estadísticamente significativa entre la evaluación oral y la evaluación escrita. Además, muestran que los niños que leen con mayor fluidez tienen más posibilidades de comprender lo que leen.¹⁹ Por ejemplo, en tercer grado los niños que leen menos de 30 palabras por minuto obtienen en promedio puntajes de comprensión de 7,5%, mientras que sus compañeros que leen 110 palabras o más por minuto tienen un puntaje promedio de más de 72,7%. Esta misma relación se da en los demás grados.

3.2. Resultados del estudio de campo

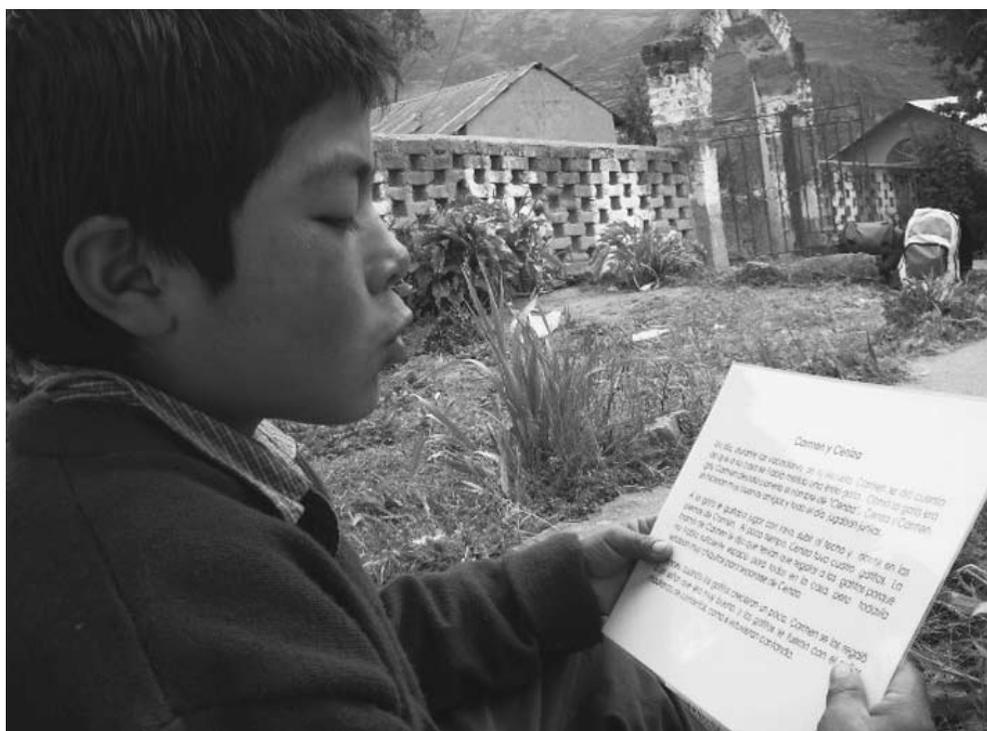
Los instrumentos antes mencionados fueron aplicados en una muestra aleatoria y representativa de escuelas primarias de Junín, y además se recogió información sobre un conjunto de factores que pueden estar influyendo en los resultados educativos de cada colegio. La información ha sido recolectada entre mayo y junio de 2007 en 83 escuelas públicas de las nueve provincias de la región, en las cuales se entrevistó a 50 directores, 118 docentes,

18. Coeficiente de confiabilidad interna Alpha de Cronbach $\alpha = 0,65$.

19. La prueba censal tiene una correlación parcial de $r = 0,55$ con fluidez y de $r = 0,26$ con comprensión oral, ambas estadísticamente significativas (sig. $< 0,01$). También se observa una correlación fuerte, positiva y estadísticamente significativa entre los dos componentes de la prueba oral: fluidez y comprensión ($r = 0,71$, sig. $< 0,01$).



Evaluación de lectura silenciosa. (Foto: Jorge Rivas)



Evaluación de lectura oral. (Foto: Jorge Rivas)

Cuadro 3.2. Nivel de fluidez alcanzado por grado (% de estudiantes)

Nivel alcanzado	Grado		
	2.º	3.º	6.º
No lee*	35	10	0
Lee 1-24 palabras	17	5	0
Lee 25-44 palabras	20	19	3
Lee 45-59 palabras	19	37	15
Lee 60-89 palabras	9	21	37
Lee 90 o más palabras	0	6	46

* Identifica seis o menos letras de una lista de diez que incluye las cinco vocales (% de muestra total).

181 padres y madres de familia, y 1.164 niños, se observó 92 horas de clase, y se evaluó el desempeño lector de 1.687 alumnos de segundo, tercero y sexto grados (véase el anexo 3.2).²⁰ Los hallazgos se complementan con información obtenida en entrevistas con los directores, jefes de área y especialistas de todas las UGEL de la región. A continuación se presentan los resultados.

Los resultados de aprendizaje de la lectura en Junín son en general bajos

En la evaluación oral se encontró que el 35% de estudiantes de segundo grado no lee una sola palabra de un texto simple (el 25% no es capaz de reconocer ni las letras)²¹ y apenas el 43% ha alcanzado el estándar de fluidez para su grado.²² En tercer grado, solo el 27% lee con la fluidez esperada. El 18% de los alumnos llega al sexto grado leyendo menos de sesenta palabras por minuto (cuadro 3.2).

Aún más importante es que los niños logren comprender lo que leen, traducirlo en sus propias palabras, relacionarlo con sus experiencias y expresar opiniones respecto del material leído. Los resultados en comprensión de lectura son igualmente pobres: en segundo y tercer grado menos de un tercio de los estudiantes se desempeña al nivel esperado según el plan

20. No todos los niños evaluados fueron entrevistados, sino solo aquellos a quienes se les aplicó la prueba oral. Cabe señalar que durante la aplicación de la prueba censal se enfrentó gran resistencia del personal docente, por lo que al final, luego de mucha insistencia en algunos casos, solo se pudo aplicar en 69 de las 83 escuelas seleccionadas. De estas 69 escuelas, 33 habían participado de la evaluación censal de 2006, pero a pesar de que los niños estaban familiarizados con las lecturas y preguntas, no se encontraron diferencias significativas entre sus puntajes y aquellos obtenidos por los estudiantes de las escuelas que no habían participado de la evaluación censal (véase el anexo 3.6). Para mayores detalles sobre las dificultades encontradas durante la aplicación, véase el cuadro anexo 3.2-h. Para un recuento anecdótico de la experiencia de campo, véase el anexo 3.8.

21. En las zonas rurales de selva se pudo observar que los niños que no lograron leer la lectura de Dogo tenían mucha dificultad en reconocer e identificar las palabras y las letras que se les mostraban. Era frecuente que confundieran la “a” con la “o”, la “f” con la “t” y la “b” con la “d”. Al respecto, los maestros señalaban que la deficiencia de lectura de textos impresos se debe al bajo contacto de los niños con este tipo de material, pues los únicos textos impresos que leen los niños son los provistos por el MED y estos no tienen suficientes lecturas.

22. El logro esperado en fluidez se estimó tomando como referencia los estándares identificados por la literatura para los diferentes grados de Primaria (véase el anexo 3.4). Se considera que un alumno alcanza el estándar si logra el nivel esperado al final del grado anterior.

Recuadro 1. Lectura “DOGO”

Había un perrito gordo y peludo llamado Dogo. La familia con quien vivía lo quería mucho. Dogo era un perro obediente, cuidaba la casa y comía toda su comida. Un día salió de paseo con su dueño Lucas y se perdió. Lucas se puso triste, pero felizmente Dogo apareció al rato. Después se fueron los dos juntos a su casa.

curricular (MED 2005).²³ Alrededor de la mitad de estos niños no logró narrar en sus propias palabras la historia que acababa de leer (“Dogo”, recuadro 1). Ante el pedido “Cuéntame la historia con tus propias palabras”, un niño de tercer grado responde frustrado: “No me acuerdo, tengo que repararlo mucho”. Según los informes de los evaluadores de campo, muchos estudiantes intentaron repetir el texto literalmente y, al no poder recordar el pasaje de memoria, optaron por no responder o lo hicieron de forma mediocre e imprecisa: “Trata del perro Lucas; el chibolo se ha perdido” (9 años, tercer grado). Por otro lado, también mostraron dificultad para identificar la parte del texto que más les gustó e incluso mayores limitaciones para explicar el porqué. La mayoría de niños se queda en un nivel concreto y literal, con respuestas como: “Me gusta el perrito, porque su nombre era Dogo y cuidaba la casa” (13 años, sexto grado).

Esta dificultad es probablemente resultado de un tipo de enseñanza que privilegia la memoria y la repetición sobre el razonamiento y la creatividad. En las clases observadas se evidenció la tendencia a reforzar la respuesta textual como la correcta. De ese modo, muchos niños confunden comprensión de lectura con repetición literal del texto. Algunos, sin embargo, responden más elaboradamente y logran establecer conexiones afectivas entre la historia y su experiencia personal: “A veces cuando se pierde algo y lo encuentras te sientes muy alegre” (7 años, segundo grado); “Me gustó que se pierda porque me gustan los cuentos de aventuras y que ganen experiencias, y por la felicidad de encontrarlo” (10 años, sexto grado).

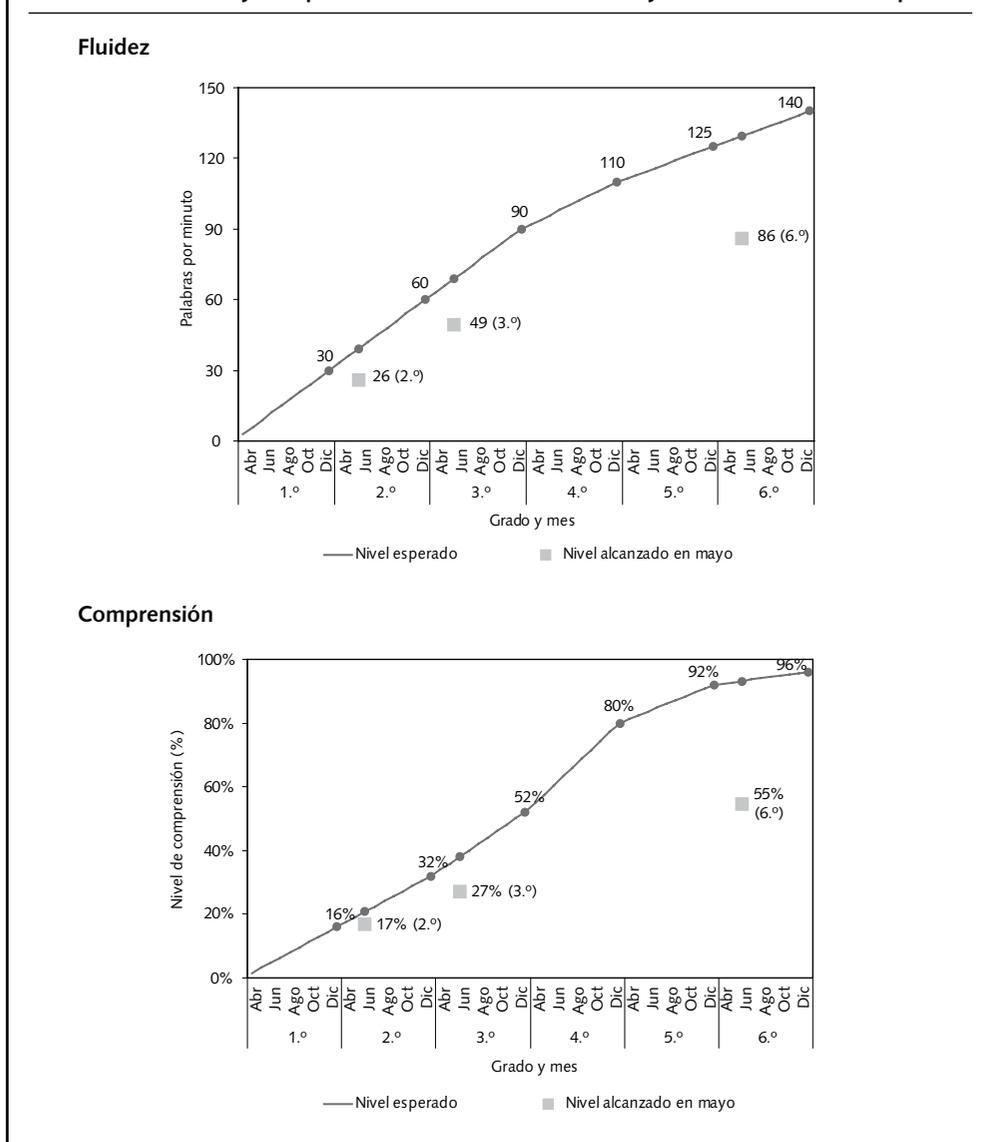
Se entiende que el desempeño en una prueba oral y ante un evaluador desconocido se ve afectado por la ansiedad o inhibición que generan las condiciones mismas de la evaluación, más aún en el caso de alumnos cuya lengua materna no es el castellano. En este sentido, el desempeño en la prueba censal nos ofrece un valioso punto de comparación para tercer grado: el desempeño promedio en la prueba censal tiende a ser mejor y más homogéneo que en la prueba oral.²⁴ Aun así, solo el 17% alcanza el nivel 3 de lectura. El grueso de los estudiantes se ubica en los niveles de logro 1 (40%) y 2 (38%), y un 4% se encuentra en el grupo 0.²⁵

23. Dado que para comprensión no se cuenta con estándares precisos como los que existen para fluidez, los puntajes esperados se calcularon en función de las competencias señaladas para cada grado en el diseño curricular vigente. Esto se hizo tanto para la prueba oral como para la prueba censal, estimando en ambos casos el porcentaje de respuestas acertadas con respecto al puntaje máximo posible (anexo 3.5).

24. Por ejemplo, mientras en la prueba oral el 19% de estudiantes de tercer grado no logró leer ni la mitad del texto y el 21% no pudo responder ninguna pregunta de comprensión, en la prueba escrita solo el 4% no es capaz de comprender un texto narrativo (que es incluso más largo que el de “Dogo”).

25. Los niveles de logro fueron calculados en función del número de respuestas correctas (véase el cuadro anexo 3.5-d), procurando seguir los criterios establecidos por el MED (anexo 5.1) debido a que en ese momento no se tuvo acceso a la metodología específica utilizada por este Ministerio.

Gráfico 3.1. Fluidez y comprensión: nivel alcanzado en mayo en relación con lo esperado



Según la primera evaluación censal conducida por el Ministerio (MED-UMC 2007), el 18% se encuentra en el grupo 0 y el 24% alcanza el nivel 3, mientras que los niveles 1 y 2 agrupan al 29% y 30% respectivamente.

Pero lo más alarmante es que el retraso en los primeros grados se arrastra a los grados subsiguientes y se va haciendo cada vez mayor. El gráfico 3.1 revela no solo que los niños de Junín leen por debajo de lo esperado, sino que las distancias entre logro obtenido y logro esperado se amplían con los años de escolaridad, tanto en fluidez como en comprensión. Si bien los valores “esperados” son referenciales, nos permiten ubicar el rendimiento de los estudiantes evaluados dentro de un continuo y comparar su avance no solo con respecto

Cuadro 3.3. Promedio de meses de atraso en el aprendizaje de lectura

		Fluidez			Comprensión			Prueba censal
		2.º	3.º	6.º	2.º	3.º	6.º	3.º
Total (promedio general)		-4	-7	-24	-3	-7	-22	-6
Ubicación	Urbana	1	-3	-20	0	-3	-18	-2
	Rural	-7	-9	-26	-5	-11	-25	-13
Tipo de escuela	Unidocente	-8	-9	-28	-9	-14	-31	-5
	Multigrado	-7	-10	-27	-5	-13	-27	-11
	Polidocente	-1	-4	-21	-1	-4	-18	-17
Lengua materna	Castellano	-3	-5	-23	-2	-7	-20	-14
	Quechua	-8	-8	-29	-11	-13	-23	-14
	Asháninka	-13	-17	-31	-13	-14	-38	-3
Educación Inicial	No	-6	-9	-27	-5	-9	-26	-14
	Sí	-3	-6	-23	-2	-7	-20	-6
Estudiantes "al día"		44%	29%	10%	27%	32%	0%	41%

a grados anteriores sino en relación con el logro esperado para el grado que cursan en el mes en que se realiza la evaluación.

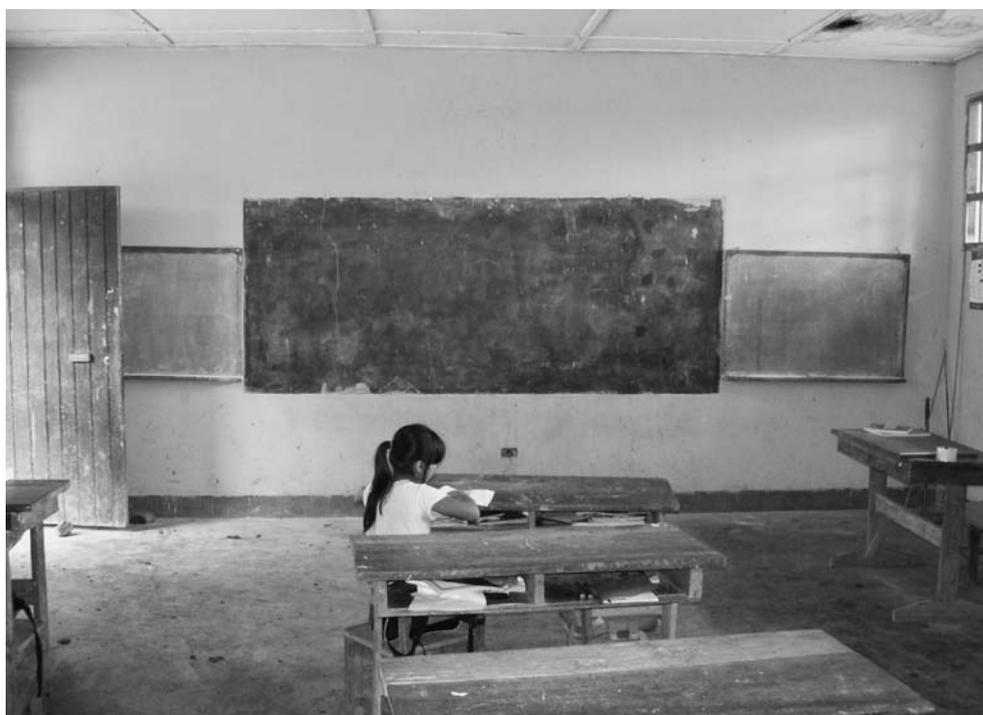
Utilizando estos valores referenciales, el cuadro 3.3 presenta los resultados como promedios de meses de atraso respecto del nivel de desempeño esperado. Así, encontramos por ejemplo que los estudiantes de segundo grado ya manifiestan un retraso de tres a cuatro meses de trabajo pedagógico. En tercer grado, el retraso equivale a seis o siete meses de estudios, y para sexto grado los estudiantes llevan más de dos años académicos de atraso, mostrando un desempeño promedio similar al nivel esperado en alumnos que están por concluir el tercer grado.

No sorprende, lamentablemente, encontrar una gran desigualdad en los resultados de aprendizaje entre escuelas con diferentes características y entre estudiantes que provienen de contextos socioculturales distintos. Estas desigualdades han sido documentadas numerosas veces en investigaciones nacionales e internacionales, y además se hacen evidentes para cualquiera que tiene un contacto directo con la educación pública peruana. Lo sorprendente es que el atraso en el nivel de lectura es generalizado. Es decir, incluso los estudiantes con mayores ventajas sociales y educativas dentro del sistema público no logran el desempeño esperado. Lo que es más, en sexto grado ningún estudiante demuestra haber alcanzado los objetivos curriculares en materia de comprensión de lectura, y apenas el 10% lee con la fluidez esperada. Hasta los estudiantes de escuelas urbanas, que son los que más han avanzado, llevan un atraso de dos años académicos en el desarrollo de sus competencias lectoras.

Manifiestamente, el problema de la baja calidad educativa no se presenta solo en las escuelas unidocentes, rurales y pobres, aunque sin duda estas se encuentran en peor situación. El bajo desempeño en las escuelas que concentran los mayores recursos humanos y



Escuela polidocente urbana, segundo grado. (Foto: Jorge Rivas)



Escuela rural en Shabashipango. (Foto: Jorge Rivas)

Variable dependiente	Fluidez						Comprensión			Prueba censal				
	Grado		3.º		6.º		2.º		3.º	6.º		3.º		
	2.º	3.º	2.º	3.º	2.º	3.º	2.º	3.º	2.º	3.º	2.º	3.º	2.º	3.º
Variables independientes														
Rural	-16,48**	-9,15**	-5,73**				-3,1%**	-3,2%**						-4,4%**
Escuela polidocente completa ^a	4,58**	5,82**	7,90**				5,0%**	11,1%**						14,4%**
Asháninka ^b	-15,04**	-24,22**	-9,76**				-11,5%**	-5,6%**						-21,1%**
Mujer	-3,11**	0,82	3,68**				2,0%**	3,2%**						1,0%**
Educación Inicial	5,32**	3,95**	8,20**				5,3%**	0,7%						7,4%**
Edad	-1,85**	-0,92**	-4,81**				2,1%**	0,0%						-3,5%**
Constante	46,98**	57,58**	134,56**				-4,5%	20,2%**						85,2%**
Casos (N antes de aplicar FA)	329	530	285				215	479						285
Prob > F	0,000	0,000	0,000				0,000	0,000						0,000
R ²	0,293	0,224	0,221				0,045	0,067						0,215
R ² Ajustado	0,293	0,224	0,221				0,044	0,066						0,215
Raíz MSE	20,41	22,38	23,24				22,9%	26,9%						26,5%
VIF promedio	1,51	1,49	1,54				1,65	1,42						1,14

^a Las diferencias entre las escuelas multigrado y las unidocentes no son significativas; por eso, en los modelos finales solo se incluye la variable que distingue a las escuelas polidocentes completas de las demás.

^b El efecto de otras lenguas indígenas no es significativo (controlando las demás variables, casi no hay diferencias entre hispanohablantes y quechua hablantes); por eso, en los modelos finales solo se incluye la variable que distingue a los estudiantes asháninka de los demás.

* sig < ,1; ** sig < ,01.

Nota: Véase la definición de variables y modelos en el anexo 3.7.

materiales, y el hecho de que tales recursos estén distribuidos desigualmente en perjuicio de los grupos más vulnerables, son indicadores de una gestión educativa ineficiente.

¿Quiénes están en desventaja?

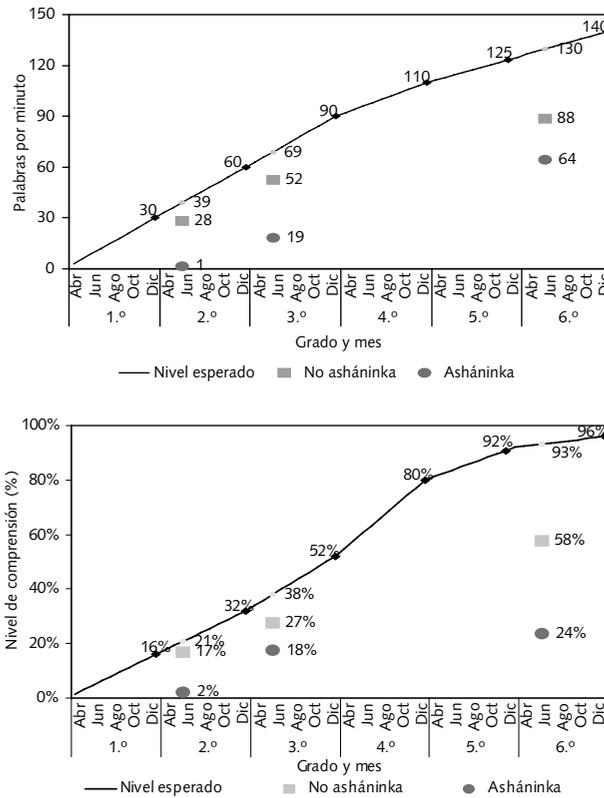
“Acá recién leen en tercer grado; yo los recibo en primer grado sin siquiera ser capaces de coger un lápiz”, declara una profesora de una escuela unidocente rural de Junín. Lo cierto es que los niños que se desenvuelven en ambientes letrados, como es el caso de los que viven en zonas urbanas y que provienen de sectores socioeconómicos altos y medios, por lo general se encuentran familiarizados con muchos aspectos de la lectura y la escritura antes de empezar la escuela. El entorno les brinda múltiples oportunidades para explorar el lenguaje escrito y así se establece un puente que facilita el inicio de la lectura (Bus 1994). En contraste, los niños y niñas de niveles socioeconómicos bajos o de zonas rurales viven en ambientes donde la información escrita es casi inexistente, por lo que las oportunidades de contacto con el lenguaje escrito antes de empezar la escuela son muy escasas. Esta brecha, que se forja antes de comenzar la escuela, se hace más evidente cuando los niños se ven enfrentados al mundo letrado del aula.

Consideremos el mejor de los escenarios: se estima que un estudiante de 7 años de edad que cursa el segundo grado, cuya lengua materna no es el asháninka, que ha recibido educación inicial y que asiste a una escuela urbana polidocente, puede leer en promedio 57 palabras por minuto. En tercer grado, a los 8 años de edad, leerá 67 palabras por minuto, y en sexto grado, habiendo cumplido 11 años, leerá 151. Es decir, puede alcanzar e incluso superar los estándares esperados. Ese mismo estudiante, en tercer grado podrá responder correctamente el 78% de las preguntas de la prueba censal. En sexto grado, será capaz de responder correctamente todas las preguntas de comprensión oral, aunque para entonces el hecho de asistir a una escuela urbana o de ser varón ya no tendrá un efecto significativo en su nivel de comprensión (cuadro 3.4).

En general, controlando los efectos de la edad, sexo y acceso a Educación Inicial de cada estudiante, aquellos cuya lengua materna es el asháninka tienen un desempeño significativamente más bajo que el de estudiantes cuya lengua materna es el castellano o el quechua, independientemente del tipo de escuela a la que asisten o de la zona en la que viven. De igual manera, los estudiantes de escuelas unidocentes o multigrado obtienen resultados muy por debajo de los que se observan en escuelas polidocentes, incluso cuando están ubicadas en un área de similar “ruralidad”. Los estudiantes de escuelas ubicadas en zonas rurales obtienen resultados más bajos que los que asisten a escuelas urbanas, independientemente del tipo de escuela. Finalmente, los estudiantes que asistieron a un centro de Educación Inicial obtienen mejores puntajes que los que no asistieron.

La ubicación (rural o urbana) y el tipo de escuela (polidocente completa o no), así como el acceso a Educación Inicial, la edad, el sexo y la lengua materna del estudiante, en conjunto, explican el 29% de la variabilidad de los resultados obtenidos en la prueba censal, el 33% de la variabilidad en los puntajes de fluidez en segundo grado y el 22% en tercer y sexto grado. El nivel de comprensión es tan bajo en los primeros grados (p. e., la mitad de estudiantes de segundo grado entiende menos del 5%) que las variables socioeconómicas no contribuyen a explicar las diferencias. En sexto grado el nivel de comprensión es mayor, y también lo es el poder explicativo de los factores sociales sobre los puntajes, aunque el efecto de ubicación y sexo es insignificante una vez que se controlan las demás variables.

Gráfico 3.2. Desempeño lector de niños asháninkas y no asháninkas en función de lo esperado

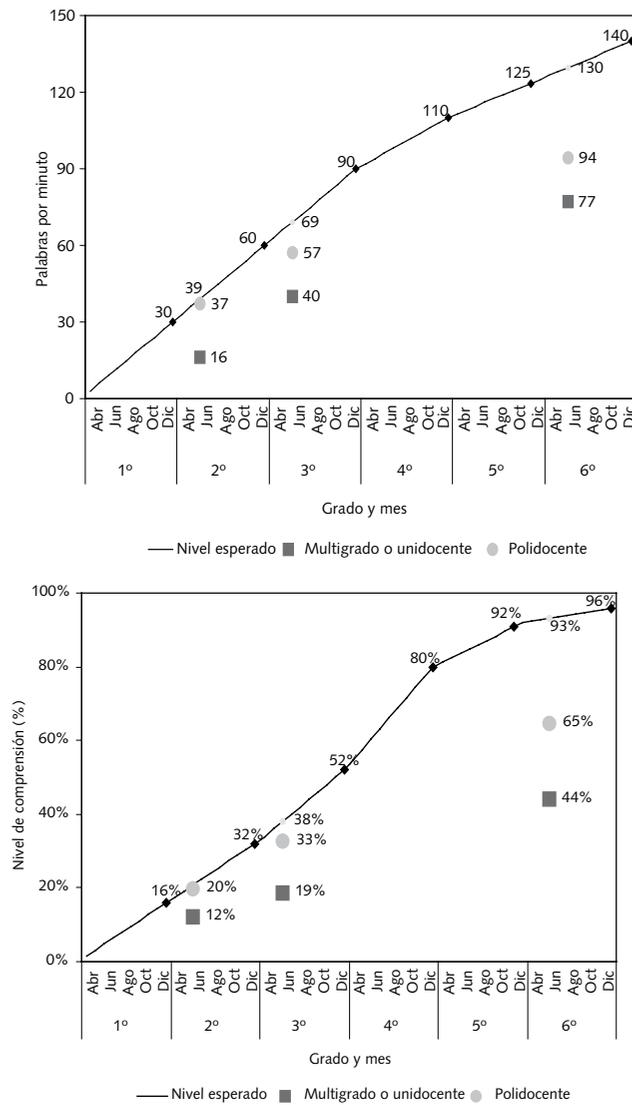


Los niños asháninkas tienen los resultados más bajos de todos

La lengua materna es la característica con mayor poder explicativo respecto del desempeño lector, incluso cuando se mantienen constantes los otros factores (cuadro 3.4). Los resultados de la prueba censal muestran que en tercer grado hay una brecha equivalente a un año y medio de retraso pedagógico entre estudiantes asháninkas y no asháninkas, controlando las otras variables socioeconómicas. En sexto grado, los estudiantes asháninkas muestran más de un año de atraso en comprensión en comparación con sus pares no asháninkas, independientemente del tipo de escuela a la que asisten, la edad que tienen, si tuvieron acceso a Educación Inicial o el sexo.

La mitad de los niños asháninkas evaluados no pudo leer ni una sola palabra del texto. Estos alumnos identifican en promedio apenas una palabra de las cinco de la lista y tan solo cuatro de las diez letras. Un alumno asháninka de segundo grado lee en promedio apenas 1,4 palabras por minuto, en contraste con las dieciséis palabras que leen los alumnos quechuas o las veintinueve que lee un estudiante cuya lengua materna es el castellano. Los puntajes de comprensión reflejan estas mismas diferencias, que son más notorias en sexto grado, cuando el nivel promedio de lectura de los niños asháninkas denota un retraso pedagógico

Gráfico 3.3. Desempeño lector de estudiantes por tipo de escuela en función de lo esperado



de casi cuatro años en comprensión. Cabe señalar que en sexto grado todos los niños, no solo los asháninkas, se han atrasado significativamente respecto del estándar, pero queda claro que la situación de los asháninkas merece una atención especial (gráfico 3.2).

Como es natural, los padres se muestran más reacios a enviar a sus niños a la escuela si perciben que no están aprendiendo, pues consideran que serían más útiles apoyando las labores agrícolas o del hogar. Una educación de mala calidad redonda en menores oportunidades de movilidad social, otra razón por la que los padres evalúan como “poco rentable” enviar a sus hijos a la escuela.

Las escuelas multigrado y unidocentes ofrecen una educación de menor calidad

Los estudiantes de escuelas polidocentes completas logran mejores resultados en comprensión y fluidez que sus pares de escuelas unidocentes o multigrado, aun cuando compartan las mismas características sociodemográficas. En segundo grado, los alumnos de escuelas unidocentes y multigrado leen con una fluidez que denota casi un año de retraso, mientras que sus pares en escuelas polidocentes leen al nivel esperado. El efecto del tipo de escuela en el nivel de comprensión de lectura al final de la primaria es el segundo factor que mejor explica las diferencias en el desempeño (cuadro 3.4). En sexto grado, los alumnos de escuelas unidocentes llevan un retraso en comprensión de más de tres años académicos en total, y más de un año en relación con los estudiantes de escuelas polidocentes con similares características.

De hecho, los padres de familia perciben esta realidad y expresan constantemente el deseo —y en muchos casos hacen el esfuerzo— de enviar a sus hijos a escuelas polidocentes completas más cercanas a la ciudad, donde se considera que se ofrece una educación de mejor calidad. Los profesores también manifiestan que enseñar en la ciudad es más fácil y que los esfuerzos rinden más frutos. Los estudiantes urbanos, según ellos, tienen más recursos, se les puede pedir materiales, tienen acceso a múltiples fuentes escritas de información y sus padres tienen, en promedio, un grado de instrucción superior.

La educación es de mejor calidad en las escuelas urbanas, pero no es suficiente

Ya en segundo grado, los estudiantes de las escuelas rurales llevan un retraso de siete meses de trabajo pedagógico en cuanto a la fluidez de lectura (apenas dieciocho palabras por minuto en promedio), mientras que sus pares de las escuelas urbanas leen en promedio por encima del nivel esperado. En tercer grado también se encuentran diferencias significativas en los puntajes de la prueba censal: el promedio en las escuelas urbanas es de 72%, lo que denota un retraso de dos meses de trabajo pedagógico, mientras que en las escuelas rurales es de 61%, equivalente a un retraso de un año y dos meses. La brecha persiste hasta el final de la Primaria, pero al llegar a sexto grado los estudiantes de las escuelas urbanas se han retrasado tanto respecto al estándar (equivalente a dos años académicos, comparado con 2,6 años en el caso de las escuelas rurales) que las disparidades se ven opacadas por la generalización de un bajo nivel de aprendizaje.

3.3. Conclusiones

Se han producido importantes avances en lo que se refiere al gasto —este se ha incrementado—, la legislación y las reformas administrativas en el sector Educación. Aun así, la calidad de la Educación Primaria pública en Junín es muy baja y desigual. Los niños de las zonas rurales, empobrecidas y remotas reciben una educación de menor calidad que los que viven en las ciudades y asisten a escuelas polidocentes completas. Los niños asháninkas están incluso en mayor desventaja. Pero lo que resulta sorprendente es que los estudiantes de las escuelas que reciben más recursos y que tienen más y mejores maestros, también tienen un desempeño pobre que se agrava conforme sus años de escolaridad avanzan. Esto sugiere que existe un problema subyacente de mala gestión.

Creemos que lo que falta es generar un cambio en el ámbito de la propia escuela. Esto puede hacerse de muchas maneras, pero la información recogida nos proporciona una pista acerca de por dónde empezar: es necesario trazar un objetivo claro, concreto, entendible para todas las escuelas primarias.

El desafío mayor: la gestión educativa

La nueva gestión regional ha concentrado sus esfuerzos en controlar y revertir la aguda situación de corrupción del sector educativo. Entre las medidas tomadas se encuentra la designación de un nuevo Director Regional, quien procedió a reemplazar a los directores de UGEL, los que a su vez han ido renovando al personal de confianza al interior de estas unidades de gestión. Si bien esta tarea es fundamental, no basta para corregir las ineficiencias del sistema, la baja calidad de la educación y la desigualdad de oportunidades educativas en la región. El Gobierno Regional debe liderar cambios sustantivos en estas áreas, algunos de los cuales deben necesariamente producir resultados inmediatos y relevantes para la población. Como puede observarse en los anexos 4.1 y 4.2, la superposición de leyes que rigen las funciones regionales permite que el Gobierno Regional de Junín asuma el liderazgo en la profundización de su autonomía, siempre y cuando tenga la voluntad política para hacerlo y cuente con un diseño claro por implementar.

Actualmente, la gestión de los servicios educativos de los niveles Inicial, Primaria, Secundaria y Superior no Universitaria es competencia compartida entre los gobiernos regionales y los municipales (Ley de Bases de la Descentralización, artículos 36 y 43), lo que coincide con lo señalado en la reforma constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre descentralización (artículos 192 y 195). La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR, artículo 47) y la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM, artículo 82) establecen con mayor detalle las funciones de sus respectivos niveles de gobierno. Asimismo, la Ley General de Educación (LGE) define las funciones de la institución educativa (artículo 68), de la UGEL (artículo 74), de la DRE (artículo 77) y del MED (artículo 80). El objetivo de la gestión educativa en su conjunto es “[...] fortalecer la capacidad de decisión de las Instituciones Educativas para que actúen con autonomía pedagógica y administrativa” (LGE, artículo 64).

Según este marco legal, varias funciones claves como la diversificación curricular, la capacitación docente, la innovación pedagógica, la alfabetización, la infraestructura y el equipamiento, e incluso el fortalecimiento de los sistemas descentralizados de gestión educativa, son compartidas por dos o más niveles de gestión educativa. Si bien esto permite sumar esfuerzos en diversos frentes, también dificulta la tarea de determinar quién es el responsable final por el éxito o fracaso en el mejoramiento de la calidad de los servicios educativos. Más aún: la LOGR, modificada a su vez por la Ley 27902, establecía que el Director Regional es seleccionado mediante un concurso público. En diciembre de 2006, con la aprobación de la Ley 28296, que regula el régimen transitorio de las direcciones regionales sectoriales de los gobiernos regionales, se establece que las direcciones regionales son órganos dependientes de los gobiernos regionales correspondientes y están a cargo de los directores regionales, que son funcionarios de confianza. Su designación y cese corresponde al Presidente Regional a propuesta del gerente regional respectivo, en el caso de Educación, el gerente de Desarrollo Social. Tanto la LOGR como la Ley 28296 reconfiguraron las relaciones entre las direcciones regionales y el Gobierno Central, pero, en la práctica, la autoridad regional de educación tiene dos jefes, uno funcional-sectorial y otro administrativo. Esta superposición de líneas de rendición de cuentas —que no quedan definidas con claridad en la legislación— puede causar confusiones y la evasión de responsabilidades.

La LGE tiende a colocar mayor responsabilidad de gestión en la instancia sectorial local (UGEL), mientras que las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y las municipalidades hacen referencia al Gobierno Regional, dando margen para que un Presidente Regional reconcentre algunas funciones claves, dado que las UGEL son órganos desconcentrados que hoy dependen del Gobierno Regional. Así, algunas funciones desconcentradas que no se logran ejecutar adecuadamente al nivel de las UGEL podrían reconcentrarse en la Dirección Regional de Educación, y esta decisión está en manos del Gobierno Regional.

Pero a pesar de que la ley favorece la descentralización de la educación, un importante número de funciones pedagógicas se mantiene bajo el control del Gobierno Central, aun cuando la práctica internacional sugiere que pueden ser materia de descentralización.²⁶ Por ejemplo, el MED es responsable de regular los procesos de diseño, producción, distribución y uso de materiales educativos, pero también de la selección y compra de los textos, pues si una escuela quiere adquirir libros o materiales distintos de aquellos seleccionados por el MED, debe hacerlo con sus propios recursos. Naturalmente, las escuelas de las zonas rurales y pobres tienen menores posibilidades que aquellas ubicadas en zonas con más recursos. Este es un tema que ha surgido una y otra vez durante las entrevistas, sobre todo en las escuelas que atienden a niños cuya lengua materna no es el castellano.

26. La experiencia internacional respecto de la decisión de a qué nivel de gobierno delegar las funciones educativas es diversa. Sudáfrica delegó la educación básica a los gobiernos provinciales, Indonesia lo hizo hacia los gobiernos distritales; y Pakistán utilizó un modelo combinado. Armenia y Nueva Zelanda delegaron la mayoría de las responsabilidades administrativas a los consejos escolares. El Salvador hizo lo mismo para las escuelas rurales en áreas remotas. Nicaragua introdujo una política que permitía a las escuelas optar por autoadministrarse. Brasil entregó la educación primaria, antes manejada por los estados, a los gobiernos municipales. Chile, Bulgaria y Polonia trasladó la educación primaria y secundaria del ámbito nacional al municipal. Muchos otros países han descentralizado funciones específicas como la compra de libros de texto y materiales, la renovación de la infraestructura escolar, el mantenimiento de la escuela, etcétera (Winkler 2006).

La transferencia de funciones y recursos del sector educativo hacia los niveles de Gobierno Regional y Local ha avanzado lentamente en Junín. En mayo de 2004, el Consejo Regional de Junín dispuso la reorganización y reestructuración de la Dirección Regional de Educación en tres etapas: primero, la reorganización y reestructuración administrativa de todas las dependencias y las UGEL de la región; segundo, la reorganización y reestructuración del sistema educativo y el servicio educativo orientadas a superar la emergencia educativa regional; y, tercero, la formulación de los Lineamientos de Política Regional de Junín a partir de la formulación del Plan Regional de Educación. Sin embargo, el proceso ha quedado trunco y ninguno de estos pasos se ha concretado sino hasta que llegó una nueva administración regional, en 2007.

4.1. Las UGEL: el eslabón más débil

Según la LGE, la primera finalidad de la UGEL es “[...] fortalecer las capacidades de gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas *para lograr su autonomía*” (artículo 73, énfasis nuestro). Esto implica, fundamentalmente, brindar apoyo técnico, pedagógico e institucional a las escuelas que están bajo su jurisdicción, así como monitorear y supervisar su funcionamiento.

En la práctica, la gestión de la UGEL se ha caracterizado principalmente por la realización de un sinnúmero de labores administrativas que retrasan y dificultan la ejecución de sus funciones más importantes. En Junín, la situación es particularmente aguda. Encontramos, desde los mismos testimonios de los funcionarios de las UGEL y la DRE, así como en las entrevistas con directores de centro educativos, que las UGEL no logran atender de manera oportuna o eficiente los requerimientos básicos de las escuelas, pues no los conocen o no se dan abasto para ello.

Es importante señalar que existen especialistas —funcionarios de las UGEL encargados de proveer apoyo técnico, pedagógico e institucional a las escuelas— profundamente comprometidos con su labor, de cuya dedicación nosotros hemos sido testigos durante la investigación de campo. Para cumplir sus funciones, a pesar de las precarias condiciones que se les imponen, estos especialistas invierten sus propios recursos y viajan distancias que ningún otro funcionario del sector estaría dispuesto a recorrer por un salario muchas veces menor que el que percibirían si se hubieran quedado en el aula (pues la mayoría son docentes). Estos especialistas conocen a fondo las comunidades y las escuelas con las que trabajan, y demuestran un genuino interés por la educación en su jurisdicción, pero lamentablemente no son los más, pues las mismas condiciones e incentivos para realizar su trabajo no fomentan adecuadamente el buen desempeño. Esto tiene que ver fundamentalmente con tres factores de gestión que pueden ser corregidos: (i) la desproporción entre el número de instituciones educativas por atender y las capacidades de la UGEL, es decir, falta de correspondencia entre funciones y recursos; (ii) fallas en la selección de especialistas; y, (iii) escasos incentivos para un buen desempeño de los especialistas.

El ámbito de acción excede las capacidades de la UGEL

En la tarea de supervisión, monitoreo y apoyo pedagógico a las escuelas, encontramos que uno de los mayores problemas que enfrenta la UGEL se deriva del tamaño de la

población escolar a la que debe atender, generalmente distribuida en un gran número de escuelas, muchas ubicadas a varios días de camino. En Chanchamayo, cuatro especialistas de Primaria reportan tener a su cargo 378 escuelas. Señalan que llegar a la escuela más lejana demora cinco días entre ir y venir y que en un año únicamente se visita el 30% de escuelas. La UGEL Huancayo debería visitar cada escuela por lo menos tres veces al año para hacer seguimiento a las recomendaciones del especialista a los docentes. Con alrededor de 350 escuelas a cargo de cada especialista (500 públicas y 750 particulares en total), afirman que no llegan a supervisar ni al 3%. Las escuelas de Santo Domingo de Acobamba y Pariahuanca son las más alejadas y, consecuentemente, las menos visitadas: el viaje toma varias horas en carro y dos o tres días de caminata. A la distancia se suma la inseguridad generada por la presencia de grupos subversivos en la zona. Los especialistas de la UGEL Satipo tienen a su cargo 89 centros de Educación Inicial, 455 escuelas primarias y 73 centros educativos secundarios. Señalan que antes salían a visitar escuelas durante toda una semana, con una frecuencia quincenal, pero debido a la incidencia del terrorismo en la actualidad solo visitan las escuelas más cercanas.

En consecuencia, la relación entre las UGEL y las escuelas rurales que tiene a su cargo es muy débil y en algunos casos inexistente. “La UGEL no ayuda”, es una de las quejas más frecuentes de los docentes y directores, ya que los especialistas visitan solo algunas escuelas, por lo general las de más fácil acceso. Los maestros en las zonas rurales experimentan una sensación permanente de abandono y olvido, y señalan no recibir suficiente apoyo de las UGEL y del Ministerio de Educación.

Solo 36% de maestros unidocentes y 26% de maestros de escuelas multigrado afirman haber recibido apoyo de la UGEL para mejorar su práctica pedagógica. Esto muestra que el apoyo de las autoridades educativas a los maestros es insuficiente o, en muchos casos, inexistente. Los docentes reclaman que las pocas capacitaciones disponibles están referidas a contextos muy distintos de los de las escuelas en las que ellos trabajan, por lo que resultan inaplicables con sus alumnos.

Quizá lo más sorprendente de la situación que enfrentan las UGEL es su peculiar “autonomía sin recursos”. El diseño del sistema descentralizado debería especificar con claridad cómo se financiará este; por ejemplo, por medio de transferencias intergubernamentales, incrementando el poder de recaudación de los gobiernos subnacionales de sus propios recursos, o financiando directamente a las escuelas. De acuerdo con Winkler (2006), el financiamiento debería ser consistente con la nueva asignación de responsabilidades de gasto, pero, como hemos visto, esta tampoco está clara. En otras palabras, la norma es difusa en materia presupuestal.

Actualmente no existe coherencia entre funciones y recursos asignados para la labor de monitoreo y apoyo técnico-pedagógico. El principal obstáculo, en opinión de los especialistas de todas las UGEL, es el limitado presupuesto para visitas, que contempla cuarenta galones de gasolina al mes para realizar los viajes de evaluación, monitoreo y asesoría técnica, pedagógica y administrativa. Los especialistas de la UGEL de Chanchamayo sostienen que cuando el dinero llega a la UGEL el contador no lo destina para el uso de los especialistas, porque “considera que el monitoreo a las escuelas no es importante”. Los especialistas de la UGEL de Huancayo también atribuyen su pobre desempeño a la falta de presupuesto para gastos de viaje y viáticos, pues solo tienen una camioneta con combustible para apenas cincuenta kilómetros de recorrido. En la ruta hasta Atalaya se ubican 48 escuelas que corresponden a la

jurisdicción de la UGEL Satipo; el viaje por el río Tambo demora una semana y requiere tres cilindros (180 galones) de combustible.

Fallas en la selección de especialistas

La selección de especialistas no se realiza siguiendo criterios de calidad o eficiencia; por el contrario (y a pesar de que debería hacerse por concurso), frecuentemente se contratan docentes cuyo pobre desempeño en el aula o la administración escolar ha llevado a que se les expulse de sus escuelas, y es a ellos a quienes se les pide que “asesoren” y “monitoreen” a sus colegas en el aula. Esta es una grave distorsión del sentido del cargo, que se convierte en una suerte de limbo administrativo al que llegan los que han sido expulsados pero no juzgados o, en algunos casos, quienes aspiran a forjarse una carrera administrativa en el sector.

Algunos de los especialistas y otros funcionarios de la UGEL son docentes o directores que han sido separados de su cargo en la escuela debido a “incumplimiento de funciones” o, más frecuentemente, a “ruptura de relaciones” entre el docente o director y los padres de familia o la comunidad. Entre los casos reportados encontramos desde docentes que por faltar muy seguido a clase fueron impedidos de volver a entrar a sus aulas, hasta casos de abuso sexual difíciles de probar en un proceso penal.

Como afirma la Directora de Asesoría Legal de la UGEL de Huancayo —cuyo testimonio concuerda con lo recogido en las demás UGEL—, resulta muy difícil y hasta costoso para los especialistas y directivos de las UGEL abrir procesos administrativos a docentes o directores de instituciones educativas, porque en la mayoría de casos los procesados impondrán demandas contra el funcionario que les abre el proceso alegando abuso de autoridad o usurpación de funciones. Los escasos procesos administrativos que se abren se prolongan indefinidamente, y de los pocos casos que se resuelven apenas unos cuantos concluyen en la aplicación efectiva de la sanción, ya que no hay mecanismos que lo garanticen. Los profesores sancionados en una localidad continúan trabajando o se mudan a otra donde no hay registros de sus faltas. El sistema no permite que exista comunicación fluida y acceso a información consolidada.

A todo esto se suma la falta de continuidad del trabajo de supervisión y apoyo a las escuelas, pues la rotación de los especialistas es muy alta y no se realiza un traspaso adecuado de la información. Por lo general, el especialista que se retira se lleva consigo la información que ha recogido, así como los materiales (incluyendo útiles de oficina) y las copias de las directivas y normas. Las relaciones que establecen con las escuelas y comunidades se pierden, y los nuevos especialistas tienen que empezar casi de cero.

Escasos incentivos para un buen desempeño

Como ya se mencionó, existen especialistas comprometidos con su labor y que realizan un buen trabajo. Lamentablemente, su esfuerzo rara vez, si alguna, es recompensado. Por lo general, pasa desapercibido por la administración, cuyos mecanismos de evaluación de personal se limitan, en el mejor de los casos, a la entrega de documentos e informes (que no son sistematizados) y horas de capacitación.

El sistema está plagado de incentivos distorsionados que premian al que sabe engañar al sistema y no recompensan al que sigue las reglas de juego, que, comparativamente, se ve perjudicado. Por lo general, los docentes destacados a funciones administrativas en las

UGEL o en la DRE llevan consigo su plaza, pues ni el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) ni el presupuesto de la UGEL permiten contratarlos como personal de planta. Estos nuevos funcionarios continúan recibiendo su sueldo de docentes, pero sin derecho a recibir el bono por trabajo efectivo en aula. Sin embargo, muchos se las agencian para continuar cobrándolo, incluso con aval de los directivos de la UGEL. En nuestra visita a la DRE constatamos la existencia de documentos emitidos por el director de una UGEL afirmando que sus administrativos siguen ejerciendo docencia en aula y solicitando que se les asigne la bonificación correspondiente. Esto lleva a preguntarse, por un lado, si los especialistas de las UGEL, que dicen no tener tiempo suficiente para ejercer su labor de monitoreo y supervisión, encuentran tiempo para enseñar en las aulas; o si es que las UGEL (con nuevos directores y todo) siguen engañando al sistema y encubriendo cobros ilegales. En cualquiera de los casos, la situación revela serios problemas de rendición de cuentas y de eficiencia en la administración de recursos humanos y financieros en el ámbito local. El jefe de personal de la DRE de Junín, a quien le fueron remitidos estos documentos, había sido funcionario de la UGEL en cuestión y conocía el trabajo de los especialistas listados en la carta, quienes, según afirma, jamás habían desarrollado labores de aula. El mismo funcionario nos comentó el caso de una especialista que había sido nombrada en una plaza de un centro educativo que no necesitaba más docentes, por lo que la UGEL se vio obligada a destacarla a labores administrativas, pero la especialista cobró desde el inicio su bonificación por labores docentes y, en la carta enviada por el director de la UGEL, se pedía que se le siguiera pagando (a ella y a otros). Los cobros ilegales no solo se dan en el caso de las bonificaciones por labores no desempeñadas, sino también hacia las escuelas de cada jurisdicción. Según testimonios recogidos en ocho de las nueve UGEL por funcionarios recién designados, es común encontrar especialistas que cobran a los directores tarifas fijas por realizar procedimientos burocráticos que deberían ser gratuitos, incluyendo permisos e informes favorables.

El poder que tienen los especialistas y las UGEL para fomentar el cambio al nivel de la escuela es mínimo. Por lo general, cuando el especialista encuentra problemas hace recomendaciones para que estos sean corregidos. Idealmente, debería volver a la escuela pasado un tiempo para verificar que las recomendaciones fueron seguidas. Sin embargo, como se ha señalado, los recursos no permiten realizar estas visitas ni siquiera una vez al año. Por otro lado, los especialistas de la UGEL Satipo, la de mayor número de escuelas y mayor dispersión de toda la región, han optado por visitar tan solo los centros educativos donde trabajan docentes contratados.

El Gobierno Regional tiene dos alternativas: o se reasignan las funciones de monitoreo, supervisión y apoyo a otro nivel de gestión que sí cuente con los recursos y capacidades para realizarlas (podrían incluso tercerizarse), o se asigna un presupuesto que permita cumplir las funciones a cabalidad, con mecanismos de control sobre la selección y el desempeño de los especialistas que incluyan la evaluación de estos por las escuelas. En principio, esta última opción parece la mejor, pero es también la más difícil de implementar por un Gobierno Regional en las condiciones actuales.

Respecto de la primera opción, hay dos grandes puntos que es preciso considerar: uno es el de las capacidades y el otro el de los costos de transacción. Cuanto más grande es la jurisdicción, más fácil será encontrar o desarrollar las capacidades requeridas para realizar la tarea, pero también serán más altos los costos de transacción, en este caso

Recuadro 2. La municipalización de la educación en Junín

En octubre de 2006, el Gobierno Central decidió hacer de improviso un Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa de los niveles educativos Inicial y Primaria en cincuenta municipalidades de todo el país (dos por región). Los criterios con los que fueron seleccionados los distritos para llevar adelante la experiencia no quedan claros. El país no cuenta con una tipología de municipalidades, y sin esta herramienta resulta muy difícil llevar exitosamente un proceso que debería asignar funciones y competencias según capacidades y posibilidades.

Los datos básicos de la provincia de Concepción y de los distritos donde se lleva adelante la municipalización de la educación muestran un panorama variado. En el ordenamiento del Índice de Desarrollo Humano (IDH) entre los 1.831 distritos del Perú, Santa Rosa de Ocopa está en el puesto 461 y Comas en el 1.220. Este último distrito ocupa el puesto 1.713 en escolaridad y el 1.497 en logro educativo. Lo que es más, con 34 escuelas primarias en su jurisdicción, Comas es el segundo distrito escolar más grande de la provincia luego de Andamarca, mientras que Santa Rosa de Ocopa, cercana a la capital provincial, tiene apenas dos escuelas primarias.

Los presupuestos de ambos municipios en el año 2006 fueron muy limitados, como ocurrió en todo el país (1,47 millones de nuevos soles en Comas y 470.865 nuevos soles en Santa Rosa, que tienen, respectivamente, 7.952 y 2.079 habitantes). El municipio de Comas contaba con nueve trabajadores (cuatro permanentes, dos contratados y tres eventuales) y el de Santa Rosa de Ocopa con siete (dos permanentes, cuatro contratados y un eventual). En la visita al municipio de Santa Rosa de Ocopa, entre otras cosas, constatamos que cuenta con varias computadoras pero no tiene acceso a internet. En vista de los escasos recursos de los que disponen, no debe sorprender, por ejemplo, que ambos municipios carezcan de una oficina de gestión de proyectos de obras e infraestructura. Sus actividades están fuertemente concentradas en pequeñas obras y en las actividades ligadas a los programas alimentarios, además de cumplir las funciones básicas de registro y licencias.

En Junín, el proceso no avanza de manera fluida y por momentos retrocede. Cuando visitamos la UGEL en mayo nos informaron que ya se habían conformado los consejos educativos municipales (CEM) en ambos distritos. Estas son las instancias que se encargarían de la gestión educativa municipal. Sin embargo, en nuestra visita a Santa Rosa de Ocopa en junio se nos informó que la Secretaria Técnica había renunciado y estaban por nombrar a otra. El CEM no se había reunido en ninguno de los distritos. A esto se suma una estrategia de comunicación del magisterio organizado, que alienta la hostilidad de la población frente a las "amenazas de privatización" yendo casa por casa para "informar" a los padres de familia que con la municipalización tendrían que pagar 100 nuevos soles de matrícula. Así, los alcaldes se vieron sorprendidos por una fiera resistencia de maestros y padres de familia desinformados y preocupados. Más aún: los funcionarios de la UGEL de Concepción se han mostrado reacios a traspasar las responsabilidades a los municipios, argumentando que estos carecen de capacidad y no han cumplido con los requerimientos formales del proceso. Por su parte, los alcaldes reclaman que en la UGEL "asustan" a los funcionarios municipales: "Regresan diciendo que ya no quieren la municipalización porque es muy complicado", sostiene el alcalde de Comas visiblemente fastidiado, y añade que la UGEL les impone una serie de trabas burocráticas.

debido a la movilización de personal a las escuelas. Encontramos que en la actualidad las UGEL muestran desventajas en ambas áreas: no cuentan con las capacidades necesarias y enfrentan costos de transacción muy altos. Frente a esta situación hay dos alternativas: concentrar las funciones de monitoreo y supervisión en el ámbito regional, donde existen mayores capacidades y recursos; o desconcentrar estas funciones hacia el ámbito distrital, donde los costos de transacción son menores. Posiblemente la mejor alternativa en estos momentos sea una combinación de ambas: es decir, el diseño y financiamiento a cargo del Gobierno Regional, y la ejecución por cuenta de equipos localizados en cada distrito. Esto no implica encargar las funciones a los gobiernos municipales (como tampoco las funciones de la UGEL corresponden a los gobiernos provinciales).

4.2. La gestión de la escuela y la participación

Uno de los aspectos más innovadores de la legislación vigente es, sin duda, el énfasis en la autonomía de las instituciones educativas para gestionar sus servicios. Según la LGE, el objetivo de la gestión educativa es consolidar la autonomía pedagógica y administrativa de las escuelas a partir del fortalecimiento de su capacidad de decisión. Por su parte, la LOM establece que las municipalidades tienen la función de: “Monitorear la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativas, según corresponda, *fortaleciendo su autonomía institucional*” (artículo 82, énfasis nuestro). Asimismo, la LOGR establece como función de los gobiernos regionales: “Fortalecer en concordancia con los Gobiernos Locales, a las instituciones educativas, *promoviendo su autonomía*, capacidad de innovación y funcionamiento democrático, así como la articulación intersectorial y la pertenencia a redes, con participación de la sociedad” (artículo 47, énfasis nuestro).

Resultado de este énfasis es la evolución del hoy llamado Consejo Educativo Institucional, CONEI, anteriormente denominado Consejo Escolar Educativo. El CONEI es definido por ley como: “[...] un órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana” (LGE, artículo 69). Lo preside el director y lo integran los subdirectores, representantes de los docentes, de los estudiantes, de los ex alumnos y de los padres de familia. Cabe resaltar que, de acuerdo con la ley, la participación de los padres de familia puede exceptuarse “[...] cuando las características de la institución lo justifiquen” (LGE, artículo 69). También pueden integrar el CONEI otras instituciones de la comunidad por invitación a sus miembros. En el caso de los centros educativos unidocentes y multigrado, el CONEI se conforma sobre la base de los miembros de la comunidad educativa que componen la Red Educativa.

Pero a pesar de la determinación legal para fortalecer la autonomía pedagógica y administrativa de las instituciones educativas, encontramos en nuestras visitas que un elemento común a todas las escuelas de la muestra es la falta de poder de decisión sobre aspectos administrativos centrales para el mejoramiento de la calidad educativa. Existe una gran brecha entre el texto de la ley y la práctica.

Demanda de las escuelas por mayor autonomía

En general, en el ámbito de la escuela se percibe que la insatisfacción de una serie de necesidades podría ser solucionada si la decisión estuviera en manos de esta y no tuviera que esperar la resolución de trámites burocráticos. Entre los mencionados en las entrevistas, tres temas son centrales para lograr tener más control: el personal, el manejo de recursos y los libros de texto.

Según la LGE, es función de la institución educativa: “[...] participar, con el Consejo Educativo Institucional, en la evaluación para el ingreso, ascenso y permanencia del personal docente y administrativo. Estas acciones se realizan en concordancia con las instancias intermedias de gestión, de acuerdo a la normatividad específica” (artículo 68, inciso k). En la práctica, las instituciones educativas tienen un margen muy pequeño para influir en la contratación, promoción o destitución de su personal. El 34% de los directores entrevistados mencionan su deseo de tener mayor autonomía en el manejo del personal docente que labora en las instituciones educativas, en particular en relación con la contratación, capacitación y sanción. Al respecto, también es importante señalar que en más de una UGEL se recogieron testimonios del cobro de tarifas ilegales a los docentes por los directores para contratarlos en sus escuelas (por lo general, alrededor de 1.800 soles al año), lo que evidencia que los problemas derivados de una débil rendición de cuentas también afectan la gestión educativa a este nivel.

El tener poder de decisión y administración sobre un presupuesto de operación permitiría cubrir gastos de emergencia, comprar materiales, realizar mejoras en la infraestructura y el equipamiento. Según la LGE, también es función de la institución educativa el “[...] formular, ejecutar y evaluar el presupuesto anual de la institución” (artículo 68, inciso g). Uno de cada cuatro directores comparte la visión de tener autonomía administrativa y manejar los recursos.

Otorgar autonomía efectiva a las escuelas para formular y ejecutar sus presupuestos, como está dispuesto en la ley, contribuiría no solo a incrementar la eficiencia sino también a responder con mayor rapidez a las necesidades operativas de las instituciones educativas. Pero el problema es tanto de autonomía en el manejo de recursos como de acceso a recursos, pues de poco sirve a las escuelas tener autonomía para administrar su pobreza.

Otro de los obstáculos señalados por los directores y docentes de las escuelas de la muestra es que no pueden decidir sobre la adquisición de libros de texto pertinentes y adecuados a la realidad de sus alumnos, en especial de los niños que asisten a escuelas rurales en la selva. Al respecto, la LGE establece que es competencia de la escuela: “[...] diversificar y complementar el currículo básico, realizar acciones tutoriales y seleccionar los libros de texto y materiales educativos” (artículo 68). En la práctica, esto aún no se da. En opinión de los maestros rurales, los libros elaborados y distribuidos por el MED están muy alejados de la realidad de sus alumnos, lo que dificulta el proceso de aprendizaje en lugar de favorecerlo.

La evidencia empírica del impacto de la descentralización sugiere que simplemente cambiar la organización de la educación —por ejemplo, creando consejos escolares— tiene poco, si algún, impacto en la provisión de servicios educativos. Es el ejercicio de nuevas responsabilidades lo que tiene un impacto, y el ejercicio eficaz de esas responsabilidades depende de la formación, la capacidad, los incentivos del personal de la escuela y los recursos (Winkler 2006).

Recuadro 3. La ruta de una escoba

Los largos caminos de la burocracia educativa pueden ser ilustrados al describir los procedimientos para obtener una escoba. Según lo expresado en las entrevistas de campo, sucede más o menos así: el director de la escuela solicita una escoba a la unidad de costeo, la que a su vez solicita un estimado a un proveedor determinado, luego de lo cual lleva el estimado a la UGEL, la que eleva el pedido a la DRE. Esta emite un cheque a nombre del proveedor, quien envía la escoba a la UGEL, donde queda almacenada hasta que el director de la unidad de costeo pueda ir a recogerla, quien a su vez esperará a tener tiempo para hacerla llegar a la escuela que la solicitó. Entretanto, otra escuela que no necesita escobas recibe una porque es más sencillo hacer compras masivas, y se queda sin las tizas que solicitó.

Una visión compartida y objetivos claros

Un primer conjunto de factores de eficacia escolar gira en torno de la existencia de una visión, objetivos y metas compartidas. De acuerdo con los estudios internacionales, las escuelas eficaces se esfuerzan por establecer metas y objetivos claros y concretos. Los planes institucionales de estas escuelas están marcados por su realismo y por la presencia de objetivos comprensibles por todos. Además de metas concretas, las escuelas eficaces jerarquizan sus objetivos distinguiendo claramente entre los principales y los secundarios, lo que facilita la toma de decisiones pedagógicas (UNICEF 2004).

Sin embargo, luego de cuatro años de haber sido promulgada la Ley General de Educación, que establece que la gestión de la institución educativa debe guiarse por el Proyecto Educativo Institucional (PEI), solo un tercio de las escuelas visitadas ha elaborado su PEI. Lo que es peor, cerca de la mitad no tiene sus objetivos institucionales escritos en ninguna parte. En cuanto a objetivos de aprendizaje, el 40% de estas escuelas ni siquiera ha elaborado su planificación curricular (y la visita se realizó en mayo).

La elaboración de un PEI implica tiempo, esfuerzo, recursos y capacidades que muchos directores o maestros no tienen o no están dispuestos a invertir, a lo que se suma el limitado o nulo apoyo que reciben de las autoridades educativas para lograr una buena planificación. Y, sin embargo, la presentación del PEI es obligatoria. Más aún: en todas las UGEL la presentación de documentos institucionales es la principal (si no la única) medida del desempeño del director de la escuela, independientemente de la calidad de los planes propuestos o del progreso en su ejecución. Todo esto incentiva la entrega de productos mediocres y mal preparados.

En la práctica, el proceso de preparación del PEI pocas veces involucra al conjunto de la comunidad educativa, como establece la ley. Hemos recogido numerosos testimonios que indican que el hecho de que el PEI sea firmado por los miembros del CONEI y los representantes de padres de familia, no asegura en absoluto que estos hayan participado en su elaboración o que, siquiera, hayan leído el documento. Según reportes de las UGEL, es frecuente encontrar instituciones educativas que no elaboran su propio PEI, sino que lo copian o compran de otra institución para cumplir con lo establecido en la norma y tener al día todos los documentos técnico-pedagógicos requeridos. Todas las UGEL informan haber recibido documentos idénticos presentados por diferentes escuelas.

Aunque las escuelas cuentan con planes institucionales, objetivos pedagógicos y visiones a largo plazo, esto no necesariamente se traduce en una pauta clara que guíe la labor educativa y permita evaluar los avances. Justamente uno de los principales obstáculos para la traducción de los objetivos en la práctica escolar está en su propia formulación. Como decíamos, un elemento central de la eficacia escolar es la formulación de metas y objetivos claros, concretos, realistas y comprensibles por todos. Por el contrario, los objetivos que encontramos en los PEI revisados tienden a ser muy complejos (“Promover la investigación activa en el marco de los valores que forman toda una concepción de vida del alumno y de la sociedad y le ayuda a dar una interpretación coherente de la fe”), abstractos (“Propulgar [sic] en toda su labor el amor a la verdad”), imprecisos (“Fomentar y practicar valores, actitudes y habilidades”) y, sobre todo, ambiciosos (“Generalizar la igualdad de oportunidades a todos los peruanos para el acceso a una educación de calidad” o “Brindar una educación acorde a los retos educativos, con el compromiso pleno de cambiar nuestra sociedad”). Como consecuencia, los maestros y directores no tienen herramientas concretas para evaluar los logros de la institución y de su propio trabajo.

Muchas escuelas de la muestra plantean en sus misiones, visiones y objetivos la voluntad de formar líderes, personas autónomas, con autoestima, capaces de superarse y con las herramientas necesarias para salir adelante. En las entrevistas con maestros, estos tienden a repetir discursos prefabricados pero sin que se observe su aplicación en la práctica docente. Una y otra vez destaca la incongruencia entre lo que se dice querer lograr y los estilos pedagógicos y disciplinarios predominantes en la escuela y en el aula. En las observaciones de aula se encuentra que muchos docentes que minutos antes hablaban de enseñar a los niños a ser “líderes”, “creativos”, “críticos” y “competitivos”, no permiten que sus alumnos manifiesten sus opiniones en clase, utilizan amenazas para mantener el orden, y se limitan a presentar contenidos y solicitar que los alumnos repitan o copien los textos de la pizarra.

Además, resulta difícil que un objetivo se ponga en práctica si no se conoce y, según hemos comprobado, es común el desconocimiento de los objetivos de la escuela incluso por los directores. Comparando los objetivos mencionados oralmente por los directores en las entrevistas con los consignados en los PEI, vemos que en la mayoría de los casos no hay relación entre unos y otros.

4.3. Conclusiones

Si bien en los últimos años el Perú ha avanzado notablemente en materia de descentralización, a más de cuatro años de aprobada la Ley General de Educación las escuelas aún no han asumido las funciones que les corresponden. Gran parte de los problemas que enfrentan los centros educativos y sus docentes para obtener buenos resultados educativos se genera en las deficiencias de gestión. Las principales causas identificadas en este capítulo son: (i) la falta de autonomía de la escuela en la toma de decisiones sobre su vida institucional; y, (ii) la falta de apoyo efectivo, tanto pedagógico como institucional, de la UGEL y de otras instancias de gestión educativa. El marco legal vigente (véase el anexo 4.2) permite que el Gobierno Regional de Junín, si tiene la voluntad política y cuenta con un diseño claro, asuma el liderazgo en la profundización de la autonomía de las escuelas.

Recomendaciones para un Gobierno Regional comprometido con la educación

Como se ha visto en los capítulos anteriores, la región Junín ha logrado importantes avances como la construcción de escuelas hasta cubrir todo el territorio regional habitado; la titulación de la mayoría de maestros (93%); una alta tasa de conclusión en Secundaria (78%); y el incremento del financiamiento destinado a educación (44% desde el año 2000). Sin embargo, persisten problemas graves como el escaso mantenimiento de la infraestructura ya existente; la inadecuada distribución del personal docente al interior de la región; la insuficiente e inadecuada distribución del gasto corriente no salarial; y la baja calidad de la Educación Primaria, reflejada en que la gran mayoría de los estudiantes no alcanza los estándares mínimos de aprendizaje esperados. Dentro de la situación generalizada de baja calidad educativa, además, la desigualdad es persistente.

Todos estos problemas tienen relación con una deficiente gestión y podrían solucionarse de la manera siguiente: (i) establecer un claro compromiso con metas mensurables; (ii) ofrecer apoyo pedagógico y financiero a las escuelas para alcanzar dichas metas; y, (iii) medir regularmente los avances obtenidos en la escuela e informarlos a la comunidad. Estas recomendaciones implican conceder más poder a las escuelas, lo que requiere el compromiso del Gobierno Regional de asignar más recursos a las escuelas, entregándoles mayor autonomía para administrarlas y brindando el apoyo técnico y pedagógico necesario para alcanzar objetivos de aprendizaje a corto plazo y asegurar condiciones mínimas y dignas de operación. Para que esto dé resultado, el Gobierno Regional debe monitorear los avances y establecer un sistema de información que reporte y evalúe el progreso hacia las metas

trazadas.²⁷ Al respecto, un elemento central es incorporar criterios de equidad que aseguren que las escuelas que enfrentan mayores desventajas no se queden atrás. Esto implica, por ejemplo, un mayor y más especializado apoyo a las escuelas unidocentes o que atienden a poblaciones nativas.

5.1. Declarar metas mensurables

En este estudio se han identificado tres áreas claves que requieren atención inmediata, para las cuales pueden fijarse metas concretas y factibles de realizar en el corto o mediano plazo. Primero, un nivel de lectura muy bajo y desigual, lo que acarrea una serie de problemas en los aprendizajes futuros. Segundo, la cobertura neta alcanzada en Educación Inicial está por debajo de la proyección estimada según el nivel de gasto, hecho que revela un problema de gestión de los recursos. Tercero, las malas condiciones de la infraestructura escolar, así como la precariedad del equipamiento y la escasez de materiales pedagógicos, dificultan la labor educativa; las condiciones de los servicios higiénicos, techos y paredes son en muchos casos indignas e inaceptables y en algunas ocasiones ponen en riesgo la integridad física de estudiantes y docentes.

Se recomienda que el Gobierno Regional fije una meta para atender cada uno de estos aspectos. Estas metas deben ser realistas y fáciles de medir a fin de que todos los miembros de la comunidad educativa las puedan comprender (incluyendo los padres de familia con bajos niveles educativos) y monitorear. El Gobierno Regional podría establecer, por ejemplo, que:

- (i) Al final del año académico 2008 se habrá incrementado en 5% —respecto de los resultados del año 2007— la proporción de estudiantes que alcanza un nivel de desempeño suficiente en la prueba censal del MED, tanto en Comunicación como en Lógico-Matemática, y ningún estudiante sacará cero.
- (ii) En tres años se habrá incrementado en 15% la proporción de niños de 3 a 5 años de edad que tienen acceso a la Educación Inicial, sin que las clases excedan el número de alumnos permitido para este nivel.
- (iii) Al inaugurar el año académico 2010 todos los centros educativos contarán con servicios sanitarios y lavatorios de manos adecuados y suficientes; sus aulas tendrán techos, ventanas, sillas y carpetas en buenas condiciones; y cumplirán con mantener estos insumos en buen estado durante todo el año escolar.

Fijar metas de corto plazo permite generar una movilización inmediata por la educación y fortalecer los procesos de rendición de cuentas, para luego fijar metas de mediano plazo.

27. Se ha optado por no recomendar medidas laborales, pues hay factores de economía política que hacen este tema extremadamente sensible, de relevancia nacional y solución de largo plazo. Por lo tanto, se ha preferido concentrar la atención en áreas de gestión que sí pueden ser atendidas por un Gobierno Regional en el corto y el mediano plazo.

Metas de aprendizaje

Desde el año 2006, el MED ha iniciado un importante esfuerzo de evaluación de las competencias lectoras en segundo grado que aspira a tener una cobertura universal. El primer año se logró cubrir el 55%, pero existe un compromiso de continuar con este tipo de evaluación anualmente hasta alcanzar una cobertura del 90% de escuelas y el 75% de estudiantes. Este esfuerzo incluye la difusión de los resultados en el ámbito de la escuela utilizando un formato fácil de entender, que sería entregado a los padres de familia, el personal docente y las autoridades locales. La alta cobertura de este tipo de evaluación proveerá puntos de comparación (*benchmark*) del desempeño de cada escuela respecto de otras de su distrito, provincia y región. La administración anual de la evaluación hará posible medir el progreso de cada escuela respecto del año anterior.

Los expertos del MED establecieron los niveles de desempeño lector,²⁸ y los puntos de corte necesarios para determinar en qué nivel sería ubicado cada estudiante, en función del número de respuestas dentro de cada nivel que haya resuelto correctamente. En la evaluación censal del año 2006, el 18% de los estudiantes de Junín se ubicó en el grupo 0, el 29% en el nivel 1, el 30% en el nivel 2, y el 24% en el nivel 3, que es el equivalente a un desempeño “suficiente” (MED-UMC 2007).²⁹

Tomando en cuenta la estructura de la evaluación censal y los niveles de logro ya definidos por el MED, se propone usar tres instancias de medición. La forma de observar estos criterios se modifica según el avance esperado de los estudiantes. La meta es alcanzar los niveles óptimos en los procesos de lectura en la mitad o más de los estudiantes de segundo grado en el año 2010. Para ello se sugiere que la escuela: (i) establezca un espacio de tiempo específico para la lectura en el aula, enfatizando el orden de las palabras en una frase, el orden de una secuencia de frases, su fluidez y si el estudiante responde a preguntas de una lectura; (ii) identifique estudiantes que tienen dificultades de comprensión de lectura; (iii) incentive a los estudiantes para que busquen distintas soluciones a un problema expuesto durante la lectura de un texto (experiencias de exploración e investigación para encontrar posibles soluciones, utilizando materiales y objetos que les permitan agrupar, ordenar, seriar, contar, hacer comparaciones, experimentar y estimar); (iv) implemente un sistema de lectura en parejas en el que alumnos de grados mayores lean para los más pequeños; (v) solicite a los padres la lectura y la medición de la lectura en la casa; y, (vi) organice talleres de lectura y espacios de intercambio con los padres y madres de la escuela.

Finalmente, ante el retraso acumulado en el aprendizaje a lo largo de la Primaria, resulta fundamental fijar estándares también para cuarto y sexto grados, y diseñar instrumentos apropiados para su evaluación en el censo escolar. Este punto es de suma importancia, pero debe ser atendido en coordinación con el MED en una estrategia de mediano plazo. Si los esfuerzos de medición de la calidad se concentran exclusivamente en segundo grado, se corre el riesgo de que los logros de aprendizaje en los grados subsiguientes se mantengan por debajo de lo esperado o, lo que sería peor, caigan como consecuencia de la focalización de la atención en segundo grado.

28. Las tareas lectoras fueron agrupadas según su nivel de dificultad en tres niveles de logro (nivel 3, nivel 2 y nivel 1), siendo el nivel 3 el que agrupa las tareas de mayor dificultad.

29. El anexo 5.1 muestra las tareas lectoras que los estudiantes deberían poder realizar para alcanzar cada nivel de logro.

Metas de cobertura y eficiencia del gasto

En el segundo capítulo se ha señalado que apenas el 42% de niños de 3 a 5 años de edad asiste a un centro o programa de Educación Inicial en Junín. Esta cifra está muy por debajo del promedio nacional y de los resultados que se podrían obtener con un uso eficiente de los recursos ya invertidos. Según nuestras estimaciones, la inversión actual en Educación Inicial en Junín debería lograr una cobertura neta de por lo menos el 56%. El principal desafío es lograr que lo que se invierte en este nivel educativo rinda lo esperado en cuanto a cobertura, manteniendo un tamaño de clase promedio adecuado, es decir, con no más de veinte alumnos por aula.

Lo que propone esta meta es asegurar que el gasto en Educación Inicial sea eficiente, pues con un incremento de 15% en tres años se alcanzaría una cobertura de 57%. Esto implica realizar un estudio de costos de la provisión de servicios de Educación Inicial en Junín que identifique la manera más eficiente de asignar los recursos actuales, antes de incrementar el gasto en este nivel. Este objetivo guiará la planificación e implementación de políticas que corrijan las ineficiencias actuales sin incurrir en gastos adicionales y que permitan alcanzar la meta. Una vez que estas ineficiencias hayan sido corregidas, entonces será pertinente evaluar la posibilidad de incrementar el gasto en Educación Inicial. Por otra parte, esta meta difícilmente será alcanzada sin un trabajo de sensibilización de la demanda para que los padres envíen a sus hijos al CEI o al PRONOEI.

Metas de condiciones de operación de las escuelas

Se recomienda al Gobierno Regional definir y adoptar como estrategia de mediano y largo plazo estándares mínimos de operación para sus escuelas. Esto consiste en un conjunto predeterminado de insumos esenciales, recursos de la escuela y condiciones acordadas con la comunidad, consideradas como las mínimas necesarias para que la escuela sea capaz de ofrecer oportunidades de aprendizaje adecuadas a sus estudiantes.

En este diseño se pueden considerar insumos pedagógicos básicos, como libros y materiales para los estudiantes; equipamiento de las escuelas, como escritorios, sillas y repisas; características físicas de la escuela, como infraestructura básica (por ejemplo, condiciones de los techos y ventanas, metros cuadrados de aula por alumno); condiciones sanitarias (por ejemplo, agua potable, servicio sanitario y de lavado de manos) y de mantenimiento de las escuelas (por ejemplo, limpieza de las aulas y escuela).

Como un diseño de largo plazo se recomienda: (i) definir estándares mínimos de operación para las escuelas de la región en conjunto con la comunidad y de acuerdo con los estándares vigentes en el país; (ii) medir la realidad de las escuelas de la región en relación con estos estándares; (iii) preparar planes de inversión y de asistencia técnica plurianuales, dando prioridad a las escuelas que se encuentran más alejadas del estándar; y, (iv) implementar los planes de inversión con la comunidad escolar una vez que los recursos están disponibles en el ámbito regional. La definición de estos estándares mínimos ciertamente ha de considerar los establecidos por el MED y debe estar de acuerdo con la realidad y capacidad financiera de la región para aportar recursos adicionales a fin de alcanzar el estándar.

En razón de que el diseño y la implementación de lo anterior requieren de tiempo y de compromisos de política de la autoridad regional y del nivel central, es importante

empezar cuanto antes con algún cambio significativo. En este sentido, se sugiere comenzar por los que este estudio ha identificado como los más críticos: la infraestructura sanitaria, las condiciones de los techos y ventanas de las aulas, y —en menor grado— el estado de las sillas y carpetas de los estudiantes.

Por ello, se propone como meta que al inaugurar el año académico 2010 todos los centros educativos cuenten con servicios sanitarios y lavatorios de manos adecuados y suficientes; sus aulas tengan techos, ventanas, sillas y carpetas en buenas condiciones; y cumplan con mantener estos insumos en buen estado durante todo el año escolar. Esta meta tiene una doble finalidad. Primero, asegurar que todos los estudiantes y maestros aprendan y enseñen en condiciones dignas y adecuadas. En ese sentido, se sugiere que el Gobierno Regional de Junín declare como inaceptable que existan escuelas en la región que no cuenten con agua potable, servicios sanitarios y lavatorios de manos, y que adopte como meta que todas las escuelas de la región cumplan con esta norma en el año 2010.³⁰ La ausencia de estos elementos mínimos tiene consecuencias negativas en la higiene, la salud y el aprendizaje de los estudiantes; por tanto, sugerimos al Gobierno Regional adoptar esta meta a la brevedad. El Gobierno Regional puede concentrar sus esfuerzos de rehabilitación escolar en la construcción de mejores servicios higiénicos y lavatorios para 2010, mientras cada escuela se dedica durante 2008-2009 a reparar sus techos y ventanas, a arreglar sus carpetas y sillas, y de ahí en adelante darles buen mantenimiento. Esto lo podrán hacer con los fondos que recibirán del Gobierno Central para la reparación y mantenimiento de aulas, según lo estipulado en la Ley de Presupuesto 2008. Fijar una meta como la que aquí se sugiere puede contribuir a orientar el gasto de los recursos recibidos desde el nivel central.

La segunda finalidad de esta meta es la de poner en práctica un sistema de monitoreo a lo largo del año escolar, pues, como se ha observado en este estudio, las malas condiciones en las que hoy operan las escuelas de Junín responden en buena medida a un trabajo inadecuado de mantenimiento. Este sistema de monitoreo —que puede consistir en una combinación de autorreportes, encuestas de percepción y visitas aleatorias de verificación— debería articularse con un sistema más amplio de seguimiento del uso de los fondos entregados a las escuelas para mantenimiento de aulas.

5.2. Brindar el apoyo pedagógico y financiero necesario

No basta con fijar metas para que las escuelas las alcancen, sino el Gobierno Regional debe comprometerse a ofrecer el apoyo necesario, tanto pedagógico como financiero, para lograrlas.³¹

30. Esto implica también adoptar acciones para rehabilitar los servicios sanitarios y de lavado de manos de las escuelas que lo requieran, para dejarlos en un nivel operativo aceptable.

31. Reconociendo esta misma necesidad, el CNE ha elaborado una propuesta para implementar un “sistema nacional descentralizado de apoyo técnico y acompañamiento pedagógico a docentes, directivos e instituciones educativas” en las áreas rurales (Barletti 2007).

Apoyo pedagógico

Hemos visto que existen grandes necesidades de apoyo y acompañamiento en las escuelas, que no están siendo atendidas sea por falta de recursos, de capacidades y, en algunos casos, de voluntad. Por eso, debe diseñarse algún sistema o mecanismo de apoyo y acompañamiento que supere las trabas burocráticas y económicas que enfrentan las UGEL. El apoyo tiene que concentrarse justamente en las escuelas que enfrentan mayores obstáculos: las rurales, las más pobres y las más remotas, es decir, las que hoy están más abandonadas.

Primero, con el fin de brindar asistencia técnica capacitada para mejorar los resultados en comprensión lectora, se propone convocar a un grupo de expertos —amautas calificados— para que apoyen a las escuelas en técnicas para enseñar a leer. Para dicha convocatoria se deberá considerar una oferta diversa de profesionales (institutos, ONG, universidades) y criterios de selección que garanticen la calidad de la asistencia solicitada. Para propiciar una mayor eficacia, las escuelas podrán calificar la labor de esos expertos. Esta propuesta coincide con el planteamiento del CNE (Barletti 2007) de un esquema de acompañamiento pedagógico basado en la presencia de un maestro calificado o formador (que goza de prestigio y cuenta con las competencias profesionales necesarias) que sea lo suficientemente frecuente y extensa (visitas semanales y largas jornadas laborales).

Segundo, el aporte pedagógico debe incluir el diseño de módulos y materiales de apoyo a docentes en enseñanza de lectura, con atención especial a la enseñanza de lectura en aulas multigrado, a poblaciones bilingües y alumnos con necesidades especiales.

Tercero, además del apoyo pedagógico directo, otro tipo de colaboración, no menos importante, consiste en reducir la sobrecarga laboral que enfrentan los docentes en las zonas rurales, eliminando en la medida de lo posible las escuelas unidocentes sobrepobladas (por ejemplo, convirtiéndolas en polidocentes multigrado). Como se ha observado en los capítulos previos, existe un problema de distribución interna de profesores en la región. El Gobierno Regional, utilizando el marco legal y el sistema de racionalización de plazas docentes vigentes, puede solucionar los problemas más graves que enfrenta el sector procurando que las escuelas unidocentes sobrepobladas se conviertan en escuelas polidocentes multigrado tan pronto sea posible.

Apoyo financiero

Se sugiere entregar a cada escuela un presupuesto por estudiante. Estos recursos se destinarían a bienes, servicios y mantenimiento, y estarían distribuidos sobre la base de criterios transparentes que aseguren mecanismos de compensación a favor de las escuelas más pequeñas y que enfrentan mayores adversidades. Además, se debería fortalecer las capacidades del personal encargado de la administración y la supervisión del uso adecuado de esos recursos.³² Los directores, los miembros de los CONEI y de las APAFA deberán ser capacitados en gestión, manejo financiero y rendición de cuentas.

32. La evidencia internacional presenta muchos ejemplos de traspasos de recursos a las escuelas. En todos los casos, los traspasos están claramente reglamentados, al igual que los procesos de presentación de cuentas, comprobación de gastos y auditorías.

Recuadro 4. Solaris: desestancando la lectura con estrategias sencillas y la participación de todos

La experiencia ha demostrado que hay formas poco costosas, rápidas y motivadoras de generar cambios. Un ejemplo inspirador es la experiencia reciente de la ONG Asociación Solaris Perú (Solaris), ejecutora del proyecto Centros Educativos Intervida 2004-2006 en el país. Solaris decidió, en acuerdo con los directores de los centros educativos Intervida, evaluar el desempeño lector de sus estudiantes. En esta iniciativa participaron seis centros educativos en Trujillo, Chiclayo, Andahuaylas, Ilave y Arequipa. En una primera medición, realizada en agosto de 2006, los estudiantes mostraron grandes dificultades tanto en fluidez como en comprensión. En el centro educativo de Ilave los alumnos de segundo grado leyeron en promedio 27 palabras, y en el de Arequipa, 53. La comprensión lectora oscilaba entre 29% (en Ilave) y 65% (en Andahuaylas).

Al darse cuenta del bajo nivel de lectura de sus alumnos, estos centros educativos diseñaron un conjunto de estrategias para mejorar la fluidez y comprensión de lectura. Entre las medidas implementadas en las escuelas estuvieron: (i) establecer un espacio de tiempo específico para la lectura en el aula; (ii) reforzar el conocimiento y manejo de estrategias de comprensión lectora en las reuniones de autoformación, para su posterior aplicación en el aula; (iii) trabajar en equipos de ciclo para coordinar la aplicación de estrategias de comprensión lectora; (iv) implementar la lectura en parejas, que consiste en que los estudiantes de grados mayores leen para los más pequeños; (v) dar pautas y espacios en la escuela para que los padres y madres conozcan cómo se trabaja la lectura y se involucren en la lectura con sus hijos en el hogar; y, (vi) fomentar en los padres y madres la medición de la lectura en casa para verificar el avance de sus hijos. En la escuela de Andahuaylas se hizo una campaña para recolectar libros y ampliar su biblioteca.

Además, en cada una de las escuelas se dieron a conocer los resultados obtenidos en la primera medición a los padres de familia, y se les involucró en acciones de apoyo a la lectura; por ejemplo, por medio de: (i) un uso más frecuente de la biblioteca; (ii) el establecimiento de la hora de lectura en casa; (iii) la medición de la lectura en casa; (iv) visitas al aula para ver el trabajo de lectura; y, (v) talleres de lectura y espacios de intercambio con los padres y madres en la escuela.

Tres meses después, la segunda medición mostró una mejora importante en la fluidez de la lectura: los niños leían 25% más fluido en el segundo grado y 13% en cuarto. La comprensión del texto leído mejoró en un 38% en promedio en el segundo grado y en un 21% en el cuarto. Asimismo, se observó mayor seguridad de los estudiantes en su desempeño.

Entre las lecciones aprendidas, el informe elaborado por la Asociación Solaris señala que es fundamental tener un estándar de medición de lectura amigable y claro para los niños, los padres de familia, los docentes y los directores. Segundo, los padres y madres de familia se involucran en el aprendizaje de sus hijos cuando se les plantean objetivos claros y concretos, como es el caso de la medición de la lectura. Tercero, el hecho de que los directores y docentes tengan una fuente de verificación comparativa del efecto que tiene su trabajo pedagógico en el avance en la comprensión lectora de sus alumnos, posibilita procesos de rendición de cuentas. Cuarto, fomentar el trabajo coordinado y organizado entre docentes, padres y madres de familia reforzó positivamente los esfuerzos de las escuelas. Quinto, la autocapacitación y la capacitación continua que los docentes tuvieron para implementar estrategias y recursos, contribuyó favorablemente en la mejora del aprendizaje de la lectura. Sexto, los estudiantes van adquiriendo el hábito de la lectura de una manera espontánea, pues las estrategias implementadas han formado parte del quehacer diario de las escuelas. Y, por último, la medición de la lectura es una buena manera de iniciar una intervención integral en las escuelas, pues moviliza a todos los agentes que intervienen en ella y brinda un referente concreto y tangible de los logros que se esperan.

Procurar una administración más eficiente de los recursos

El presupuesto por estudiante asignado a los centros educativos servirá para financiar la compra de material gastable³³ y otros gastos de operación,³⁴ incluyendo los de mantenimiento de la escuela. Se propone que el Gobierno Regional deposite el dinero para el material gastable por los nueve meses de operación de los establecimientos, dinero que debe ejecutarse oportunamente durante el año lectivo, mientras que el destinado a los otros gastos de operación lo deposite durante los doce meses del año.

Para efectos de hacer operativa esta transferencia, hay que decidir quiénes participarán en la administración financiera de la escuela. Se propone la participación del Gobierno Regional, el banco y la junta directiva de la escuela. El Gobierno Regional sería el responsable de depositar mensualmente a la directiva de la escuela el dinero para cubrir los gastos de operación, excluyendo el rubro de servicios personales. La relación con el banco se inicia a partir de la apertura de una cuenta corriente por el presidente y tesorero de la directiva del centro educativo. Se sugiere que esta cuenta sea de uso exclusivo para hacer el depósito de las transferencias y para efectuar los pagos de los gastos mencionados. La directiva de la escuela tendría las siguientes obligaciones: (i) administrar el dinero, como lo establece el reglamento que para estos fines dicte el Gobierno Regional; (ii) emitir todos los meses los cheques³⁵ para el pago del material gastable y los otros gastos; (iii) llevar el control mensual de los ingresos y los gastos; (iv) archivar todos los recibos y facturas de los gastos mensuales; y, (v) rendir cuentas periódicamente al Gobierno Regional y a la comunidad educativa.

Lo anterior requiere la capacitación de los padres y madres de familia en conocimientos y habilidades para participar en la gestión de la escuela, de manera que puedan identificar y priorizar necesidades, gestionar apoyos y solucionar en conjunto los problemas que se presenten en la escuela o en el entorno de ella.

Evaluar un costo aproximado, destinar los recursos necesarios y distribuirlos equitativamente

Como ha sido mencionado anteriormente, el gasto promedio actual en bienes y servicios es de 13 nuevos soles por estudiante al año. Aquí se propone aumentar el promedio de gasto corriente no salarial anual por estudiante en la región de Junín y que estos montos sean transferidos directamente a cada escuela.

33. Se refiere a los bienes que ayudan tanto al profesor para dar las clases como a los niños a comprenderlas mejor y con mayor facilidad, por ejemplo: (i) gastable, como yeso, plastilina, papelería de diferente textura y color, etcétera; (ii) visual, como láminas, mapas, carteles y otros; (iii) juguetes y juegos educativos para zonas de trabajo de Inicial, y para primer grado de Primaria; (iv) útiles de enseñanza, como esferas, compás, juegos de geometría, ábacos, libros de cuentos y otros; y, (v) deportivos, como pelotas para la práctica de diferentes deportes, redes y otros.

34. Se entiende por otros gastos de operación a aquellos que la junta directiva de la escuela debe efectuar para poder pagar sus cheques (incluyendo los cobros bancarios y de cheques) y para el mantenimiento de la infraestructura, mobiliario y equipo del centro educativo.

35. La sugerencia de una cuenta bancaria única y que en ella se registren exclusivamente todos los ingresos y gastos que reciban las escuelas por concepto de esta transferencia, es para facilitar la labor de auditoría, ya que la cuenta corriente mantendría la historia de todos los ingresos y gastos. En las zonas rurales las escuelas podrían utilizar el Banco de la Nación.

El Perú ya avanza en esta dirección. Según el artículo 10, inciso 1 de la Ley del Presupuesto General de la República para el ejercicio del año fiscal 2008, se transferirán 270 millones de nuevos soles directamente a los centros educativos para el mantenimiento de sus aulas. La asignación de estos fondos se realiza en función del número de aulas de cada centro educativo, en una escala que otorga un monto mayor por aula a las escuelas con menos aulas para asegurar que la asignación no coloque en desventaja a las instituciones educativas más pequeñas (por lo general rurales). Los montos asignados a cada escuela se presentan en el anexo E de la mencionada ley. La ley contempla además la conformación de un comité veedor en cada centro educativo, conformado por el alcalde del distrito, el director del centro educativo y el presidente de la APAFA. Este comité es responsable de emitir un informe a la UGEL sobre los resultados de las acciones desarrolladas en el marco de la ley.

En este nuevo marco legal, el Gobierno Regional tiene que redefinir su rol para contribuir a que los recursos asignados a las escuelas sean utilizados de manera eficiente y pertinente, por ejemplo: (i) estableciendo estándares mínimos de operación que sirvan como guía para las escuelas en el uso de sus recursos de mantenimiento; (ii) fortaleciendo las capacidades de gestión y mantenimiento en el ámbito de la escuela; (iii) evaluando la eficiencia del gasto de estos fondos y los resultados obtenidos; y, (iv) informando a la comunidad sobre los recursos entregados a cada escuela y cómo fueron utilizados.

5.3. Medir regularmente los avances e informarlos a la comunidad

Los responsables políticos y técnicos de la educación en Junín y los autores de este libro están convencidos de que el objetivo de mejorar la calidad educativa es alcanzable. Por ello, se debe definir los instrumentos que permitan ir midiendo el progreso en todas las áreas mencionadas y utilizarlos debidamente dentro de un espíritu de transparencia, concertación y cooperación.

Se sugiere dar más poder a las escuelas para potenciar o empoderar a la comunidad, lograr un mayor control social de esta sobre la escuela e incentivar una mayor cooperación y apoyo a los maestros. Esta recomendación se sustenta en varias razones: en primer lugar, la comunidad requiere sentir que tiene derechos sobre su propio establecimiento educativo para potenciar su participación. En segundo lugar, un consejo directivo con miembros de la comunidad está físicamente más disponible para efectuar visitas diarias a las escuelas con el propósito de monitorear la asistencia de los profesores y verificar las necesidades logísticas y de mantenimiento del establecimiento, así como discutir los aspectos que requieren ser solucionados oportunamente sea una vez por semana o con mayor frecuencia. En tercer lugar, los miembros de la comunidad pueden tener un mayor interés en desarrollar vínculos entre la escuela y la comunidad dado que el control social es más directo. Finalmente, el trabajo conjunto entre los padres y los profesores puede incentivar mejoras en la calidad, especialmente en las zonas rurales donde los maestros usualmente realizan su labor solitariamente y sin recursos.³⁶ La manera más efectiva de

36. Se podría pensar en un esquema de participación más agregado, por ejemplo mediante un directorio con miembros de la comunidad a nivel de la UGEL o de las redes rurales, lo que puede tener menores costos de operación y de mantenimiento. Sin embargo, esta posible mayor eficiencia se puede dar al costo de una

Recuadro 5. ¿Cómo asegurar un buen manejo financiero en la escuela? Experiencia internacional

Estados Unidos, Reino Unido, Australia y Canadá fueron los primeros países en descentralizar responsabilidades administrativas de educación hacia la escuela. Con el tiempo, estos modelos se han ido replicando también en países de la región. Los objetivos principales de este tipo de reformas son elevar los logros de aprendizaje por medio de una mejora de la calidad y la eficiencia de la administración de la escuela; fortalecer las capacidades locales; y aumentar la participación de los actores involucrados en el proceso, como los usuarios (padres de familia/estudiantes) y los prestadores del servicio (directores y maestros). Estas experiencias han sido desarrolladas en países como México, El Salvador y Chile.

México: Apoyo a la Gestión Escolar (AGE)

Este programa consiste en brindar apoyo financiero y capacitación en gestión escolar a las asociaciones de padres de familia (APF). Su implementación está focalizada en escuelas de Educación Primaria que atienden a alumnos de zonas rurales y fue implementada gradualmente durante la década de 1990. El apoyo financiero consistía en una transferencia trimestral a la cuenta de las APF por un monto variable entre 500 y 700 dólares por año, de acuerdo con el tamaño de la escuela. La ejecución del gasto estaba sujeta a auditorías financieras anuales en una muestra aleatoria de escuelas. Además, el uso de los fondos se limitaba a rubros especificados en un manual de operaciones, de tal manera que el dinero no podía gastarse en sueldos y salarios para maestros y la mayoría debía ser destinado a trabajos de infraestructura y mantenimiento. En el año 2003, la intervención AGE fue complementada con capacitaciones para mejorar las capacidades de las APF en el manejo de los fondos; aumentar la participación de los padres en las actividades de la escuela; y brindar información sobre logros de aprendizaje de los estudiantes y maneras como los padres pueden ayudar a mejorar el aprendizaje. En el año 2005, más de 45% de escuelas primarias en México tenían un AGE (Banco Mundial 2006a).

Centroamérica: Gestión centrada en la escuela

El Salvador (EDUCO), Guatemala (PRONADE) y Honduras (PROHECO) han puesto en marcha reformas de descentralización que incluyen la gestión centrada en la escuela. En estos modelos la comunidad, por medio de entidades con personalidad jurídica formadas por miembros de aquella, selecciona y remunera a los maestros, controla la asistencia y el desempeño de los maestros y estudiantes, administra los fondos asignados para materiales escolares y participa en actividades de mejoramiento de la escuela. Los ministerios respectivos contratan a asociaciones de padres para prestar servicios educativos a una comunidad, transfiriéndole fondos con claras directrices sobre su uso, y brindándoles materiales didácticos, supervisión y capacitación. Las asociaciones de padres seleccionan, contratan y supervisan maestros, construyen y mantienen las escuelas y movilizan el apoyo que entrega la comunidad a la escuela. Supervisores de distrito promueven la participación de la comunidad brindando apoyo administrativo y técnico a las asociaciones de padres, asistencia técnica a los maestros, ayuda en la creación de escuelas y provisión de información sobre los programas. Estos modelos incorporan evaluaciones periódicas por parte de personal de los ministerios tanto en los aspectos administrativos como educativos, y las asociaciones de padres están obligadas a permitir y colaborar en todo tipo de auditorías internas o externas que determinen los ministerios. Personal de los ministerios revisa las liquidaciones de gastos efectuados por las asociaciones de padres con el objeto de autorizar nuevas transferencias de fondos (Di Gropello 2006).

Chile: Subvención educativa

A principios de la década de 1980, el gobierno descentralizó la administración de los colegios transfiriendo la responsabilidad de la administración de los colegios públicos desde el Ministerio de Educación a las municipalidades. También cambió el financiamiento de la educación. Los colegios públicos continúan siendo financiados centralmente, pero las municipalidades comienzan a recibir un subsidio por estudiante por cada niño que asiste a sus colegios. Como consecuencia, las inasistencias de los alumnos tienen un efecto directo sobre sus presupuestos de educación. Aún más importante, los colegios privados que no cobran matrícula comenzaron a recibir el mismo subsidio por alumno que los colegios públicos. Por su parte, los colegios privados que cobraban matrícula continuaron operando sin acceso al financiamiento público. El subsidio por alumno se entrega a los colegios de manera mensual con base en la asistencia promedio, que se valida con auditorías al azar a los establecimientos para comprobar la validez de las listas de asistencia. Aproximadamente un 92% de los estudiantes de Primaria y Secundaria en Chile estudian en colegios públicos o privados subvencionados (Consejo Asesor Presidencial de la República de Chile 2006).

aprovechar una participación activa de la población es mediante el establecimiento de un sistema de información sobre el cumplimiento de los estándares de operación mínimos establecidos por escuela. Estos informes deberán ser presentados en forma periódica, y para rendir cuentas sobre la administración económico-financiera de los recursos deberán contener la información más importante relacionada con la ejecución del gasto.

Para que todo esto funcione, es necesario crear y publicitar un sistema que informe periódicamente los logros de la escuela en relación con las metas fijadas de aprendizaje y las condiciones mínimas de operación. Se sugiere designar responsables de cada escuela que se encarguen de reportar la evolución de las metas de comprensión lectora y los indicadores que se establezcan para medir las condiciones de operación. Ambos informes deberán basarse en mecanismos de registro de información que hagan posible contar con datos actualizados en los períodos de tiempo más oportunos.

Informes de comprensión lectora

Se sugiere la instalación de murales públicos en los colegios para mostrar los progresos del centro educativo en comprensión de lectura de sus estudiantes de primer grado y la apertura de espacios radiales en las emisoras locales para destacar los desempeños docentes innovadores o que sirvan de ejemplo. En el mural público se podría poner información como la mostrada en el cuadro 5.1, donde para cada medición se presenta los resultados que obtienen los estudiantes evaluados y la distribución porcentual de los alumnos en las categorías de niveles óptimo, medio y bajo. También se pondría, para efectos de

menor participación de la comunidad y una menor calidad en la prestación de los servicios. Con un mayor nivel de agregación cada escuela tendría a lo sumo un miembro de la comunidad en el directorio (y con toda seguridad habría escuelas sin miembros de su comunidad en este). La participación de toda la comunidad dependería de que esa persona canalice la información hacia ella, reduciendo así la probabilidad de que sus miembros se involucren activamente en la labor de las instituciones educativas. Peor aún, el personal de las escuelas puede no recibir suficientes estímulos de la comunidad para proveer servicios de mejor calidad, mejorar el trato dado a los niños y a los padres, involucrarse más con la comunidad, entre otros.

Cuadro 5.1. Informe de comprensión de lectura en segundo grado

Medición	Escuela			Distrito		Región Junín		
	Alumnos evaluados	Nivel óptimo	Nivel medio	Nivel bajo	Nivel óptimo	Alumnos evaluados	Nivel óptimo	Alumnos evaluados
Primera medición	33	15%	27%	58%	30%	323	25%	5.000
Segunda medición	33	50%	30%	20%	60%	315	55%	4.900
Tercera medición	30	80%	12%	8%	90%	310	87%	4.787

comparación, el porcentaje de alumnos del distrito y de la región Junín que alcanzan el nivel óptimo.

Se recomienda diversificar las formas de evidenciar los resultados a los padres de familia, los estudiantes, las comunidades y la sociedad en general, de tal manera que resulte gratificante y estimulante para la labor pedagógica, y evitar que aparezca como una función eminentemente administrativa y de control. Para ello se puede ensayar la organización de veladas culturales en las que se estimule a los alumnos para que hagan gala de sus habilidades de lectura (lectura de poemas, cartas, recetas curiosas, biografías, etcétera). Incorporar también a los padres o miembros de la comunidad como lectores que ayuden a amenizar la actividad, como una manera de acercar la escuela a los padres y a la comunidad.

Es importante mencionar que la estrategia de Presupuesto por Resultados que está desarrollando el MEF establece metas de aprendizaje en Lenguaje y Matemáticas para el segundo grado. El Gobierno Regional de Junín ha desarrollado un conjunto de indicadores, entre los cuales ha sugerido el porcentaje de estudiantes que logran el nivel suficiente en comprensión lectora al finalizar el segundo grado de Educación Primaria. La medición propuesta anteriormente y el énfasis en la comprensión lectora es consistente con esta métrica.

Informes de condiciones mínimas de operación

Uno de los aspectos de la revisión de condiciones mínimas de operación, por ejemplo, debería estar referido a las condiciones del ambiente físico donde se desarrolla la enseñanza. Para obtener esta información sería recomendable realizar un recorrido

Cuadro 5.2. Escala de medición para ambiente físico	
Escala	Ambiente físico
Óptimo	Si cumple con las 7
Medio	Si cumple con 5 o 6
Bajo	Si cumple con 4 o menos

por las instalaciones y observarlas tomando en cuenta criterios definidos previamente. El cuadro 5.2 muestra una posible escala de medición si se manejaran siete criterios de evaluación. En este caso, los responsables de la escuela, junto con un grupo de padres, realizarían la revisión

Cuadro 5.3. Informe del ambiente físico de la escuela

Medición	Escuela	Distrito		Región Junín	
	Calificación de la escuela	Porcentaje de escuelas en el nivel óptimo	Escuelas evaluadas	Porcentaje de escuelas en el nivel óptimo	Escuelas evaluadas
Primera medición (abril)	Óptimo/Medio/Bajo	60%	10	50%	100
Segunda medición (junio)	Óptimo/Medio/Bajo	66%	10	55%	100
Tercera medición (septiembre)	Óptimo/Medio/Bajo	65%	10	60%	100

de los indicadores en el mes de abril, junio y septiembre, y los equipos de seguimiento del Gobierno Regional en cada visita a un centro educativo. Una vez definidos los mecanismos de registro y la forma organizar la información recogida, se debería difundir en algún espacio público (en el periódico mural, por ejemplo).

Cada informe debería mostrar los resultados de comprensión lectora que obtuvieron los alumnos evaluados (como se mostró en el cuadro 5.1, por ejemplo) y la distribución porcentual de los alumnos en las categorías definidas para determinar las condiciones de operación de la escuela (por ejemplo, entre niveles óptimo, medio y bajo, como se muestra en el cuadro 5.3). También se pondría, para efectos de comparación, los resultados por distrito y de la región Junín.

Informes respecto de los recursos financieros

Es necesario crear sistemas de información periódica financiera por escuela para asegurar la rendición de cuentas de los dineros recibidos al Gobierno Regional y a la comunidad. Los responsables por escuela deberán presentar un informe semestral de rendición de cuentas por cada transferencia recibida, junto con la liquidación respectiva, ante la comunidad educativa y el Gobierno Regional. Los fondos que administran las escuelas serán objeto de auditoría por el Gobierno Regional. Para ello, los responsables deberán proporcionar, a solicitud de auditorías internas o externas, todo tipo de documentación relacionada con los fondos transferidos a fin de verificar su uso correcto. La escuela estaría obligada a reintegrar en un período determinado al Gobierno Regional los fondos comprobados como faltantes en la auditoría. Los responsables deberán convocar como mínimo a dos reuniones con toda la comunidad educativa durante el año, con la finalidad de presentar la planificación presupuestaria para estos rubros y los logros obtenidos en su ejecución. Se deberá también presentar informes financieros y de operación al Gobierno Regional cuando este los requiera.

Con respecto al presupuesto escolar, los responsables por escuela deberían llevar un control mensual de su ejecución en coherencia con las actividades priorizadas en el plan escolar. Para ello se deberá evaluar: (i) la administración transparente de recursos; (ii) el ordenamiento de comprobantes de ingresos y gastos, separando aquellos de registro fiscal de otros que, por su monto, no lo requieren; (iii) el registro de los ingresos y los gastos de

acuerdo con lo establecido en las normas emitidas para tal fin por el Gobierno Regional; (iv) el informe financiero a la comunidad educativa y al Gobierno Regional; y, (v) la documentación acerca del proceso de rendición de cuentas a la comunidad educativa y al Gobierno Regional sobre los logros obtenidos por la gestión del centro.

Difusión de la información agregada por distritos, provincias y región

Se recomienda crear sistemas de información periódica financiera y de resultados educativos por distrito, UGEL y DRE Junín, incluyendo un informe de acceso a la Educación Inicial. Tomando en cuenta las prioridades del Gobierno Regional en relación con la educación de la región, es importante que las autoridades de los órganos intermedios (Gobierno Local, UGEL y DRE) generen y difundan información agregada correspondiente a sus ámbitos de intervención.

Anexos del capítulo 1

1.1. Accesibilidad a servicios públicos en Junín

Gráfico anexo 1.1.a. Población según el tiempo de recorrido a la institución educativa estatal más cercana (% acumulado)

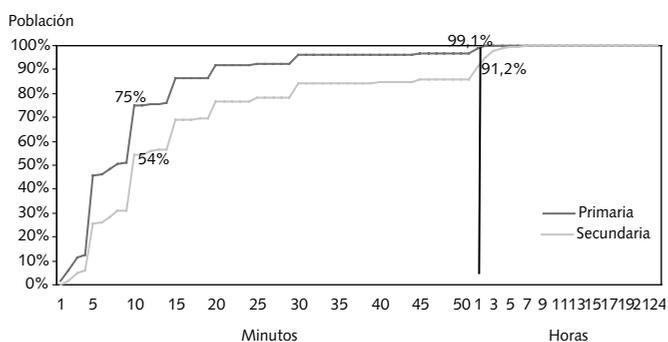
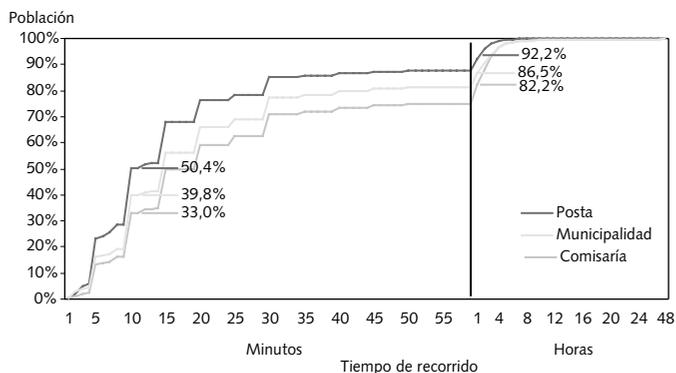


Gráfico anexo 1.1.b. Población según el tiempo de recorrido a otros servicios públicos



Anexo 1.2. La guerra asháninka y la espiral de violencia en la selva

En la selva central, el período empezó con un grave revés del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), que ya se encontraba golpeado por la captura de su líder Víctor Polay en Huancayo el 3 de febrero de 1989. Tras atacar al puesto policial de Pichanaqui, una columna de treinta subversivos fuertemente armados que actuaba en la zona de Satipo y Chanchamayo inició un desplazamiento hacia la sierra para unirse con otra columna que bajaba del Tulumayo, en la parte alta de Junín, con el objetivo de tomar conjuntamente la ciudad de Tarma. Sin embargo, el 28 de abril de 1989 ambas columnas se encontraron con las fuerzas del Ejército Peruano en el distrito de Molinos (Jauja) y fueron prácticamente aniquiladas en el combate. Ello detuvo el avance del MRTA en esta parte de la selva central y dejó el camino abierto a la expansión del Partido Comunista del Perú - Sendero Luminoso (PCP-SL).

En el sector de Oxapampa, el MRTA sufrió otro revés. A fines de 1989, la zona donde se había asentado el MRTA empezó a ser disputada por el PCP-SL. En los meses de octubre y noviembre, los pobladores se percataron de la presencia de subversivos del PCP-SL por los alrededores de los distritos de Puerto Bermúdez y Palcazú. El 19 de noviembre, un grupo armado del PCP-SL atacó en Puerto Bermúdez las instalaciones del Proyecto Especial Pichis Palcazú (PEPP), saqueó algunas tiendas del lugar y robó el dinero depositado en el Banco Agrario. Sin embargo, serían acciones del propio MRTA las que terminaron por expulsar a esa organización de la zona.

En diciembre de 1989, en el distrito de Puerto Bermúdez, provincia de Oxapampa, militantes del MRTA asesinaron a Alejandro Calderón, dirigente nativo de prestigio y presidente de la ANAP (organización que representaba a 52 comunidades nativas del río Pichis y sus afluentes). Ante su muerte, su hijo, Alcides Calderón, convocó el levantamiento de un ejército asháninka. El MRTA se retiró de la zona sin entablar combate, pero el ejército asháninka continuó movilizándose y extendió su radio de acción, por medio de la alianza con los sinchis de Mazamari, hasta Pichanaqui en Satipo.

Los asháninkas de Oxapampa se ocuparon de las cuencas del Pichis y del Palcazú: realizaban controles e intervenían a los viajeros. Para ellos, los colonos —que antes les habían arrebatado territorios— genéricamente también eran subversivos. En una suerte de ajuste de antiguas cuentas, el levantamiento asháninka produjo el secuestro, tortura, violación, detención y desaparición o asesinato de colonos, por lo que muchas familias huyeron. El avance del ejército asháninka se detuvo en parte por la protesta y movilización de los gremios cafetaleros del distrito de Pichanaqui, en la margen derecha del río Perené.

Otras eran la suerte y las opciones de los asháninkas de los ríos Ene y Tambo, zona de expansión del PCP-SL. A lo largo de 1989, el control que venía desarrollando el PCP-SL en esa zona se tradujo en una intensa violencia, con el arrasamiento de comunidades nativas y pueblos de colonos. Esto ocurrió, sobre todo, después de la instalación de una base contrasubversiva en el kilómetro 4 de la Carretera Marginal en Satipo a fines de 1989, que propició la reacción de los nativos y colonos contra el PCP-SL. Entre 1989 y 1992 se produjo el 63% del total de muertos o desaparecidos reportados a la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) en la selva central. Algunas comunidades opuestas al PCP-SL se desplazaron hacia zonas seguras. Ese fue el caso de las comunidades del valle de Tsiriari, que fueron a Mazamari buscando protección, pues el PCP-SL había asesinado a quince de sus ronderos en Dos de Mayo.

También aquí el asesinato de tres líderes indígenas —que murieron decapitados tras ser torturados por oponerse a los métodos con los cuales el PCP-SL intentaba captar el apoyo de las comunidades— desató la reacción de un sector de asháninkas denominado la ‘ronda de Poyeni’, formada por nativos del río Tambo, aunque no tuvo la magnitud del ejército asháninka de Oxapampa. Desde 1990, la ronda de Poyeni se enfrentó a la fuerza principal del PCP-SL. Esta también sufrió la presión de la Marina.

En 1991, el Ejército instó a la población a organizarse en rondas contrasubversivas, estableció algunas bases en zonas estratégicas e intensificó sus patrullajes e incursiones en zonas consideradas rojas. Además, las rondas nativas, que venían enfrentando al PCP-SL por iniciativa propia, recibieron el apoyo del Ejército. Desde 1991, por lo tanto, los asháninkas de los ríos Ene y Tambo se organizaron en comités de autodefensa para enfrentar al PCP-SL. En 1991 se instaló otra base contrasubversiva en Cutivireni, distrito de río Tambo. Después, el Ejército hizo lo mismo en Valle Esmeralda y Natalio Sánchez, también en el distrito de río Tambo, todas ubicadas en la margen derecha del río Ene.

Pero el rechazo no fue la única opción de las comunidades nativas. Muchas de ellas también se convirtieron en bases de apoyo del PCP-SL. Fue con ellas que las columnas del PCP-SL, ante el avance de las rondas y de las fuerzas del orden, iniciaron —como habían hecho en el valle del río Apurímac— masivos desplazamientos hacia el monte, iniciando un capítulo de la guerra confuso y sumamente prolongado. En el monte, las columnas subversivas protegidas y alimentadas por la masa fueron difícilmente ubicadas por el Ejército, pero al mismo tiempo, los recursos del monte no soportaron, sino con mucho esfuerzo y enormes sacrificios y dificultades, poblaciones numerosas. La permanencia de los asháninkas junto con los subversivos se convirtió en una relación cada vez menos voluntaria.

El MRTA, por su parte, tras las derrotas sufridas, reinició sus acciones en el río Perené, cuyas columnas se vieron reforzadas por otras traídas del nororiente. Esta prioridad de la selva central para la dirección nacional del MRTA probablemente estuvo asociada con las dificultades de las fuerzas contrasubversivas para controlar el monte. En cualquier caso, el MRTA se reconstituyó y decidió ejecutar acciones de envergadura: el 1 de diciembre de 1991 intentó tomar el pueblo de Pichanaqui, pero fracasó. En enero de 1992, uno de sus campamentos fue ubicado en el distrito de Mazamari y fue destruido por el Ejército; murieron nueve subversivos.

Ante estos reveses, el MRTA reevaluó su estrategia de movilidad geográfica. A mediados de enero de 1992, decidieron establecer dos frentes secundarios relativamente estables para realizar un trabajo de adoctrinamiento político a las poblaciones, sobre todo de colonos. En este contexto, planificaron —esta vez con éxito— un nuevo ataque contra Pichanaqui, en el aniversario de su derrota en Molinos. El éxito los animó a emprender acciones de mayor envergadura. El 1 de mayo de 1992, alrededor de cien subversivos atacaron y destruyeron la base contrasubversiva de Villa Rica, en Oxapampa. El Ejército respondió, y en las semanas siguientes se produjo una serie de enfrentamientos. Pero el MRTA también empezó a sufrir el avance de las rondas. Al final de 1992, la guerra continuó en la región.

Anexo 1.3. Características socioeconómicas y ordenamiento

Características socioeconómicas										
Región	Población 2005	PBI departamental 2005*	PBI departamental per cápita (2005)	Puesto	Ingreso familiar per cápita	Puesto	Pobreza total*	Puesto	Pobreza extrema*	Puesto
Amazonas	389.700	699	1.794	24	215,25	20	59,1	16	20,0	13
Áncash	1'039.415	5.037	4.846	7	283,33	12	42,0	9	20,8	14
Apurímac	418.882	839	2.002	23	193,48	22	74,8	21	39,7	20
Arequipa	1'140.810	7.562	6.628	4	466,12	4	26,2	6	3,4	5
Ayacucho	619.338	1.428	2.305	22	188,33	23	78,4	23	41,3	21
Cajamarca	1'359.023	5.362	3.946	10	216,66	18	63,8	17	29,0	17
Callao	810.568	-	-	-	692,42	1	-	-	-	-
Cusco	1'171.503	3.839	3.277	15	227,54	17	49,9	11	22,8	15
Huancavelica	447.054	1.385	3.097	19	145,41	25	88,7	24	72,3	24
Huánuco	730.871	1.856	2.540	21	157,84	24	74,6	20	48,6	23
Ica	665.592	3.341	5.020	6	438,72	6	23,8	4	1,3	2
Junín	1'147.324	4.529	3.947	9	306,62	10	49,9	12	16,5	10
La Libertad	1'539.774	6.627	4.304	8	329,19	9	46,5	10	18,2	12
Lambayeque	1'091.535	4.064	3.723	12	436,98	7	41,1	8	9,5	8
Lima	7'819.436	79.314	10.143	2	677,37	2	25,1	5	1,4	3
Loreto	884.144	3.353	3.792	11	215,72	19	66,3	18	33,9	19
Madre de Dios	92.024	316	3.434	14	299,06	11	21,8	3	4,3	7
Moquegua	159.306	2.191	13.756	1	440,77	5	27,3	7	3,9	6
Pasco	266.764	1.560	5.846	5	239,84	15	71,2	19	31,0	18
Piura	1'630.772	5.280	3.238	17	263,31	13	54,0	13	13,1	9
Puno	1'245.508	3.348	2.688	20	244,14	14	76,3	22	41,6	22
San Martín	669.973	2.192	3.271	16	211,11	21	54,3	15	17,2	11
Tacna	274.496	2.351	8.563	3	560,46	3	19,8	2	3,3	4
Tumbes	191.713	692	3.607	13	353,80	8	15,8	1	0,4	1
Ucayali	402.445	1.295	3.217	18	232,93	16	54,0	14	22,8	16
PERÚ	26'207.970	148.458	5.665		285,68		44,5		16,1	

Fuentes: MEF; PNUD 2006a; INEI, ENAHO 2006.

* Millones de nuevos soles de 1994. Lima incluye la provincia constitucional del Callao.

Anexo 1.4. Diccionario de indicadores estadísticos

A. Características socioeconómicas

Contexto económico

- PBI per cápita 2005 (nuevos soles): Producto bruto interno por persona.
- Ingreso familiar per cápita (N. S. mes): Ingreso familiar mensual por persona.
- Pobreza total (%): Porcentaje de población que vive en hogares cuyo gasto familiar por persona está por debajo de la línea de pobreza.
- Pobreza extrema (%): Porcentaje de población que vive en hogares cuyo gasto familiar por persona está por debajo de la línea de pobreza extrema.

Distribución geográfica

- R. costa (% pob.): Porcentaje de población que vive en la región natural de la costa.
- R. sierra (% pob.): Porcentaje de población que vive en la región natural de la sierra.
- R. selva (% pob.): Porcentaje de población que vive en la región natural de la selva.
- “Ruralidad” de la población y la educación básica:
 - Estudiantes matriculados (Inicial/Primaria/Secundaria): Porcentaje de estudiantes de Inicial, Primaria o Secundaria matriculados en instituciones educativas ubicadas en zonas rurales.
 - Docentes (Inicial/Primaria/Secundaria): Porcentaje de docentes de Inicial, Primaria o Secundaria en instituciones educativas ubicadas en zonas rurales.
 - Instituciones educativas (Inicial/Primaria/Secundaria): Porcentaje de instituciones educativas de Inicial, Primaria o Secundaria ubicadas en zonas rurales.

Ubicación relativa de la población

- Población cerca de una IE Primaria (%): Porcentaje de la población que se demora habitualmente una hora o menos en llegar a la institución educativa estatal de Primaria más cercana.
- Población cerca de una IE Secundaria (%): Porcentaje de la población que se demora habitualmente una hora o menos en llegar a la institución educativa estatal de Secundaria más cercana.
- Población lejos de una IE Secundaria (%): Porcentaje de instituciones educativas de Secundaria que se encuentran a más de cuatro horas de camino de la capital del distrito.

Servicios básicos

- Escuelas con todos los servicios (%): Porcentaje de instituciones educativas que cuentan con servicio de electricidad, conexión a la red pública de agua potable y conexión a la red pública de desagüe.
- Escuelas con energía eléctrica (%): Porcentaje de instituciones educativas que cuentan con servicio de electricidad.
- Escuelas con agua potable (%): Porcentaje de instituciones educativas que cuentan con servicio de conexión a la red pública de agua potable.
- Escuelas con desagüe (%): Porcentaje de instituciones educativas que cuentan con servicio de conexión a la red pública de desagüe.
- Escuelas sin ningún servicio (%): Porcentaje de instituciones educativas sin ningún servicio básico (ni electricidad, ni conexión a la red pública de agua potable ni a la de desagüe).

Servicios higiénicos

- Escuelas con servicios higiénicos (2004, %): Porcentaje de escuelas que cuentan con algún tipo de servicio higiénico (se consideró el año 2004 porque es el último en el que se registran diversos tipos de servicios higiénicos).
- Escuelas con inodoros (%): Porcentaje de escuelas que cuentan con algún inodoro.
- Escuelas con letrinas (%): Porcentaje de escuelas que cuentan con alguna letrina.
- Escuelas con pozo séptico u otros servicios higiénicos (%): Porcentaje de escuelas que cuentan con algún pozo séptico u otro tipo de servicio higiénico que no es ninguno de los mencionados.
- Escuelas con servicios higiénicos en uso (2004, %): Porcentaje de escuelas que cuentan con algún tipo de servicio higiénico en uso.
- Inodoros en uso (%): Porcentaje de escuelas que cuentan con algún inodoro en uso.
- Letrinas en uso (%): Porcentaje de escuelas que cuentan con alguna letrina en uso.
- Pozos sépticos en uso (%): Porcentaje de escuelas que cuentan con algún pozo séptico u otro tipo de servicio higiénico que no es ninguno de los mencionados y que está en uso.
- Escuelas con inodoros (2006, %): Porcentaje de escuelas que cuentan con algún inodoro (información disponible más reciente).

Mantenimiento

- Aulas que no requieren reparaciones mayores (%): Porcentaje promedio de aulas que no requieren reparaciones mayores por escuela.

B. Situación de la infraestructura escolar

Mobiliario

- Estudiantes con carpeta (%): Porcentaje promedio de estudiantes con carpeta por escuela.

Materiales de lectura

- Biblioteca escolar en Inicial (% IIEE): Porcentaje de instituciones educativas de Inicial que tienen una biblioteca escolar.
- Biblioteca escolar en Primaria (% IIEE): Porcentaje de instituciones educativas de Primaria que tienen una biblioteca escolar.
- Biblioteca escolar en Secundaria (% IIEE): Porcentaje de instituciones educativas de Secundaria que tienen una biblioteca escolar.

Tecnologías de la información y comunicación

- Tasa de estudiantes por computadora: Número promedio de estudiantes por computadora por escuela (excluye los centros de Educación Inicial).
- Conexión a internet: Porcentaje de instituciones educativas con conexión a internet (excluye los centros de Educación Inicial).

C. Situación de los recursos humanos

Cantidad

- Estudiantes por docente (estudiantes): Número promedio de estudiantes por docente entre escuelas.
 - Inicial: Número promedio de estudiantes por docente en escuelas de Inicial.
 - Primaria: Número promedio de estudiantes por docente en escuelas de Primaria.
 - Secundaria: Número promedio de estudiantes por docente en escuelas de Secundaria.
- Tamaño de clase promedio (estudiantes): Número promedio de estudiantes por docente de aula en escuelas.
 - Inicial: Número promedio de estudiantes por docente de aula en escuelas de Inicial.
 - Primaria: Número promedio de estudiantes por docente de aula en escuelas de Primaria.
 - Secundaria: Número promedio de estudiantes por docente de aula en escuelas de Secundaria.
 - Unidocente: Número promedio de estudiantes por docente de aula en escuelas unidocentes.
 - Multigrado: Número promedio de estudiantes por docente de aula en escuelas multigrado.
 - Polidocente: Número promedio de estudiantes por docente de aula en escuelas polidocentes.

Distribución

- Personal docente en aula (% docentes): Porcentaje promedio de docentes que trabajan en un aula de clase por escuela.
- Clases sobrepobladas en escuelas rurales (%): Porcentaje de escuelas ubicadas en zona rural cuyo tamaño de clase promedio excede en 40% al tamaño de clase establecido en la norma.
- Clases sobrepobladas en escuelas multigrado (%): Porcentaje de escuelas multigrado cuyo tamaño de clase promedio excede en 40% al tamaño de clase establecido en la norma.
- Clases sobrepobladas en escuelas unidocentes (%): Porcentaje de escuelas unidocentes cuyo tamaño de clase promedio excede en 40% al tamaño de clase establecido en la norma.
- Clases subpobladas en escuelas urbanas (%): Porcentaje de escuelas ubicadas en zona urbana cuyo tamaño de clase es 50% menor al tamaño de clase establecido en la norma.
- Maestros de Primaria en aulas multigrado (%): Porcentaje de docentes que enseñan en escuelas de Primaria unidocentes o multigrado.
- Estudiantes de Primaria en aulas multigrado (%): Porcentaje de estudiantes matriculados en escuelas de Primaria unidocentes o multigrado.

Calidad

- Docentes titulados (%): Porcentaje de docentes que poseen título de educación superior pedagógico o no pedagógico (solo se contó con información de cerca de 11.200 escuelas del país).

- Docentes evaluados en el último censo (%): Porcentaje de docentes que participaron en la evaluación censal 2007.

D. Situación del financiamiento de la educación

Cantidad

- Gasto por estudiante relativo al PBI regional per cápita (%): Gasto ejecutado por estudiantes como proporción del PBI regional per cápita.
- Gasto en educación y cultura relativo a los presupuestos regionales (%): Gasto ejecutado en la función Educación y Cultura como proporción del presupuesto ejecutado por los gobiernos regionales.
- Gasto por estudiante (nuevos soles): Gasto anual ejecutado en Educación Básica Regular (Inicial, Primaria y Secundaria) por estudiante.
 - Inicial: Gasto anual ejecutado por estudiante en Educación Inicial.
 - Primaria: Gasto anual ejecutado por estudiante en Educación Primaria.
 - Secundaria: Gasto anual ejecutado por estudiante en Educación Secundaria.

Distribución

- Gasto ejecutado por rubros.
- Gasto no salarial per cápita (nuevos soles): Gasto anual por estudiante ejecutado en los rubros no salariales (bienes y servicios, inversiones, otros gastos de capital, entre otros).
- Gasto en inversión per cápita (nuevos soles): Gasto anual por estudiante ejecutado en el rubro de inversiones.
- Gasto en Educación Básica Regular (%)
 - Inicial: Proporción del gasto en Educación Básica Regular (Inicial, Primaria y Secundaria) que se destina a Inicial.
 - Primaria: Proporción del gasto en Educación Básica Regular (Inicial, Primaria y Secundaria) que se destina a Primaria.
 - Secundaria: Proporción del gasto en Educación Básica Regular (Inicial, Primaria y Secundaria) que se destina a Secundaria.

E. Resultados educativos y logros de aprendizaje

Nivel educativo de la población

- Población joven con Secundaria completa (%): Porcentaje de jóvenes entre 18 y 25 años que han completado por lo menos el nivel de Educación Secundaria.

Cobertura del sistema (% pob.)

- Tasa neta de matrícula en Inicial (3-5 años): Porcentaje de niños de 3 a 5 años que asisten a algún centro de enseñanza regular.
- Tasa neta de matrícula en Primaria (6-11 años): Porcentaje de niños de 6 a 11 años que asisten a algún centro de enseñanza regular.
- Tasa neta de matrícula en Secundaria (12-17 años): Porcentaje de niños de 12 a 17 años que asisten a algún centro de enseñanza regular.

Progreso estudiantil (% estudiantes)

- Tasa de conclusión de Primaria (12-14 años): Proporción de la población de 12 a 14 años que culminó Educación Primaria.
- Tasa de transición a Secundaria: Proporción de estudiantes que aprobaron el sexto de Primaria y asisten al primer grado de Secundaria al año siguiente.
- Tasa de conclusión de Secundaria (17-19 años): Proporción de la población de 12 a 14 años que culminó Educación Secundaria.

Logros de aprendizaje: rendimiento suficiente (% estudiantes)

- Segundo de Primaria: Comunicación: Porcentaje de estudiantes de segundo grado de Primaria que en la Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil 2004 alcanzaron el nivel suficiente en el área de Comprensión de Textos.
- Segundo de Primaria: Matemáticas: Porcentaje de estudiantes de segundo grado de Primaria que en la Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil 2004 alcanzaron el nivel suficiente en el área de Lógico-Matemática.
- Sexto de Primaria: Comunicación: Porcentaje de estudiantes de sexto grado de Primaria que en la Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil 2004 alcanzaron el nivel suficiente en el área de Comprensión de Textos.
- Sexto de Primaria: Matemáticas: Porcentaje de estudiantes de sexto grado de Primaria que en la Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil 2004 alcanzaron el nivel suficiente en el área de Lógico-Matemática.
- Quinto de Secundaria: Comunicación: Porcentaje de estudiantes de quinto año de Secundaria que en la Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil 2004 alcanzaron el nivel suficiente en el área de Comprensión de Textos.
- Quinto de Secundaria: Matemáticas: Porcentaje de estudiantes de quinto año de Secundaria que en la Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil 2004 alcanzaron el nivel suficiente en el área de Matemáticas.

Anexo 1.5. Resumen de indicadores estadísticos

Categoría / Indicador	Fuente	Junín	Puesto en el Perú
Infraestructura escolar			
Escuelas con todos los servicios (%)	MED	37	11
Escuelas sin ningún servicio (%)	MED	16	7
Escuelas con servicios higiénicos (2004, %)	MED	90	12
Escuelas con servicios higiénicos en uso (2004, %)	MED	89	12
Escuelas con inodoros (2006, %)	MED	45	13
Aulas que no requieren reparaciones mayores (%)	MED	78	10
Equipamiento escolar			
Estudiantes con carpeta	MED	93	9
Biblioteca escolar en Inicial (% IIEE)	MED	26	14
Biblioteca escolar en Primaria (% IIEE)	MED	35	20
Biblioteca escolar en Secundaria (% IIEE)	MED	53	21
Tasa de estudiantes por computadora	MED	24	8
Conexión a internet (%)	MED	10	13
Recursos humanos			
Estudiantes por docente (estudiantes)	MED	19	14
Tamaño de clase promedio (estudiantes)	MED	21	14
Clases sobrepobladas en escuelas rurales (%)	MED	14	18
Clases subpobladas en escuelas urbanas (%)	MED	49	23
Docentes evaluados en el último censo (%)	MED	48	19
Financiamiento de la educación			
Gasto por estudiante relativo al PBI regional per cápita (%)	MEF	22	13
Gasto por estudiante (nuevos soles)	MEF	885	12
Gasto no salarial per cápita (nuevos soles)	MEF	19	22
Gasto en inversión per cápita (nuevos soles)	MEF	3	16
Resultados educativos y logros de aprendizaje			
Población joven con Secundaria completa (%)	INEI	78	7
Tasa neta de matrícula en Inicial (3-5 años)	INEI	42	24
Tasa neta de matrícula en Primaria (6-11 años)	INEI	95	8
Tasa neta de matrícula en Secundaria (12-16 años)	INEI	76	12
Tasa de conclusión de Primaria (12-14 años)	MED	80	8
Tasa de conclusión de Secundaria (17-19 años)	MED	62	6
Rendimiento suficiente: 2.º Primaria Comunicación (% estudiantes)	MED	12	9
Rendimiento suficiente: 2.º Primaria Matemáticas (% estudiantes)	MED	12	6

Anexos del capítulo 2

Anexo 2.1. Situación de la infraestructura escolar y ordenamiento

Situación de la infraestructura escolar										
Región	Servicios básicos									
	Escuelas con todos los servicios (%)	Puesto	Escuelas con energía eléctrica (%)	Puesto	Escuelas con agua potable (%)	Puesto	Escuelas con desagüe (%)	Puesto	Escuelas sin ningún servicio (%)	Puesto
Amazonas	20%	18	35%	21	55%	15	26%	14	39%	18
Áncash	38%	10	62%	12	75%	8	42%	10	18%	8
Apurímac	20%	17	55%	16	60%	11	22%	20	26%	12
Arequipa	69%	4	83%	4	82%	5	74%	4	10%	4
Ayacucho	21%	16	47%	18	55%	16	24%	16	34%	16
Cajamarca	14%	22	26%	24	50%	17	18%	21	44%	20
Callao	86%	1	98%	1	87%	2	86%	1	2%	1
Cusco	35%	12	63%	10	56%	14	40%	11	27%	13
Huancavelica	13%	23	63%	11	48%	18	15%	23	26%	11
Huánuco	18%	20	30%	22	45%	21	23%	18	48%	22
Ica	62%	5	80%	5	84%	3	67%	5	10%	3
Junín	37%	11	80%	6	57%	12	39%	12	16%	7
La Libertad	46%	9	59%	14	75%	7	50%	9	21%	10
Lambayeque	54%	6	65%	9	66%	10	57%	6	28%	14
Lima	84%	2	96%	2	90%	1	86%	2	3%	2
Loreto	9%	24	28%	23	12%	25	11%	24	72%	24
Madre de Dios	22%	15	37%	20	35%	23	24%	17	57%	23
Moquegua	48%	8	67%	8	78%	6	54%	8	16%	6
Pasco	20%	19	59%	15	35%	22	22%	19	40%	19
Piura	33%	13	52%	17	56%	13	35%	13	34%	17
Puno	24%	14	59%	13	48%	19	25%	15	32%	15
San Martín	15%	21	39%	19	46%	20	16%	22	46%	21
Tacna	71%	3	85%	3	82%	4	75%	3	10%	5
Tumbes	52%	7	71%	7	73%	9	56%	7	19%	9
Ucayali	7%	25	23%	25	13%	24	11%	25	75%	25
PERÚ	42%		63%		63%		45%		26%	

Fuente: MED, Censo Escolar 2006.

Situación de la infraestructura escolar								
Región	Servicios higiénicos							
	Escuelas con SSHH (2004, %)	Puesto	Escuelas con inodoro (%)	Puesto	Escuelas con letrina (%)	Puesto	Escuelas con pozo séptico u otro SH (%)	Puesto
Amazonas	89%	13	23%	19	36%	12	30%	1
Áncash	83%	17	40%	11	32%	14	12%	8
Apurímac	68%	24	25%	18	39%	11	4%	22
Arequipa	96%	5	80%	5	11%	21	6%	21
Ayacucho	74%	22	22%	20	41%	8	10%	12
Cajamarca	92%	10	19%	23	62%	1	12%	9
Callao	99%	2	94%	2	3%	24	3%	23
Cusco	78%	19	36%	13	28%	17	14%	5
Huancavelica	56%	25	15%	25	31%	15	11%	11
Huánuco	89%	15	20%	21	57%	2	12%	7
Ica	95%	8	81%	4	7%	23	7%	20
Junín	90%	12	39%	12	39%	10	12%	6
La Libertad	91%	11	49%	9	27%	18	15%	4
Lambayeque	89%	14	62%	7	16%	19	11%	10
Lima	98%	4	94%	1	2%	25	2%	25
Loreto	74%	21	25%	17	41%	9	9%	15
Madre de Dios	98%	3	26%	15	51%	5	22%	2
Moquegua	100%	1	59%	8	33%	13	8%	17
Pasco	77%	20	25%	16	42%	7	10%	13
Piura	81%	18	41%	10	30%	16	10%	14
Puno	84%	16	20%	22	57%	3	8%	18
San Martín	94%	9	26%	14	51%	4	17%	3
Tacna	96%	6	86%	3	8%	22	2%	24
Tumbes	95%	7	74%	6	14%	20	8%	16
Ucayali	69%	23	17%	24	45%	6	7%	19
PERÚ	87%		49%		29%		9%	

Fuente: MED, Estadísticas básicas 2004.

Situación de la infraestructura escolar													
Región	Escuelas con SSHH en uso (2004, %)				Servicios higiénicos				Escuelas con inodoros (2006, %)			Mantenimiento	
	Puesto	Inodoros en uso (%)	Puesto	Letrinas en uso (%)	Puesto	Pozos sépticos en uso (%)	Puesto	Escuelas con inodoros (2006, %)	Puesto	Aulas que no requieren rep. may. (%)	Puesto		
Amazonas	13	97%	14	98%	7	99%	5	25%	21	72%	17		
Ancash	17	99%	7	96%	17	96%	16	50%	11	68%	22		
Apurímac	24	97%	12	98%	4	94%	20	28%	19	68%	21		
Arequipa	5	99%	3	95%	20	96%	15	86%	5	89%	3		
Ayacucho	22	97%	11	98%	8	99%	3	28%	18	66%	23		
Cajamarca	10	92%	24	99%	2	98%	9	24%	24	75%	15		
Callao	1	99%	1	94%	22	98%	8	98%	1	94%	1		
Cusco	19	99%	6	97%	11	97%	12	50%	10	72%	19		
Huancavelica	25	96%	21	97%	15	93%	23	23%	25	61%	25		
Huánuco	15	90%	25	97%	16	98%	7	27%	20	72%	18		
Ica	7	97%	13	94%	21	95%	19	88%	4	86%	4		
Junín	12	99%	4	98%	5	98%	11	45%	13	78%	10		
La Libertad	11	98%	10	95%	19	96%	14	56%	9	80%	8		
Lambayeque	14	99%	2	98%	6	94%	22	66%	8	81%	6		
Lima	4	99%	5	97%	10	96%	17	97%	2	92%	2		
Loreto	21	96%	20	97%	14	95%	18	30%	17	79%	9		
Madre de Dios	3	93%	22	98%	3	99%	4	33%	15	81%	7		
Moquegua	2	93%	23	86%	25	94%	21	73%	7	75%	16		
Pasco	20	96%	19	97%	13	100%	1	32%	16	82%	5		
Piura	18	98%	9	97%	12	93%	24	49%	12	75%	14		
Puno	16	98%	8	98%	9	98%	6	25%	22	65%	24		
San Martín	8	97%	17	99%	1	98%	10	39%	14	76%	13		
Tacna	6	96%	18	93%	23	100%	2	89%	3	77%	12		
Tumbes	9	97%	15	89%	24	86%	25	84%	6	78%	11		
Ucayali	23	97%	16	96%	18	97%	13	25%	23	71%	20		
PERÚ	87%	97%	96%	96%	96%	96%	55%	79%	55%	79%	20		

Fuentes: MED, Estadísticas básicas 2004 y Censo Escolar 2006.

Anexo 2.2. Situación del equipamiento escolar y ordenamiento

Región	Situación del equipamiento escolar				Materiales de lectura				Tecnologías de la información y comunicación			
	Mobiliario		Biblioteca escolar		Biblioteca escolar		Biblioteca escolar en		Ratio de		Conexión a	
	Alumnos sin carpeta (%)	Puesto	Biblioteca escolar en Inicial (%)	Puesto	en Primaria (% IIEE)	Puesto	Secundaria (% IIEE)	Puesto	alumnos por computadora	Puesto	internet	Puesto
Amazonas	89%	19	11%	22	36%	19	70%	9	172	24	5%	22
Áncash	85%	23	33%	10	56%	8	72%	4	46	11	11%	12
Apurímac	85%	25	35%	8	52%	9	62%	15	130	19	8%	15
Arequipa	97%	3	30%	12	46%	14	65%	13	13	6	27%	5
Ayacucho	87%	22	5%	24	26%	24	43%	23	59	15	8%	14
Cajamarca	89%	17	37%	6	61%	4	66%	11	230	25	3%	24
Callao	99%	1	38%	4	57%	7	72%	5	9	1	48%	1
Cusco	87%	20	46%	3	57%	6	70%	7	47	12	11%	11
Huancavelica	87%	21	6%	23	40%	18	58%	18	162	21	3%	25
Huánuco	85%	24	38%	5	62%	3	70%	8	95	18	6%	20
Ica	96%	4	17%	20	33%	22	70%	6	12	4	21%	8
Junín	93%	9	26%	14	35%	20	53%	21	24	8	10%	13
La Libertad	91%	14	32%	11	47%	13	61%	17	38	10	15%	9
Lambayeque	92%	10	33%	9	58%	5	65%	12	23	7	21%	7
Lima	98%	2	35%	7	52%	10	64%	14	10	2	41%	2
Loreto	90%	16	26%	16	35%	21	54%	20	134	20	4%	23
Madre de Dios	96%	5	0%	25	5%	25	16%	25	88	17	7%	17
Moquegua	94%	7	21%	19	44%	15	76%	2	12	5	22%	6
Pasco	91%	15	78%	1	75%	1	77%	1	57	14	7%	16
Piura	89%	18	22%	18	40%	17	57%	19	67	16	11%	10
Puno	92%	11	29%	13	41%	16	53%	22	47	13	7%	19
San Martín	92%	13	50%	2	68%	2	75%	3	168	22	7%	18
Tacna	93%	8	26%	15	51%	11	62%	16	11	3	31%	4
Tumbes	92%	12	22%	17	50%	12	69%	10	27	9	31%	3
Ucayali	95%	6	13%	21	30%	23	31%	24	170	23	5%	21
PERÚ	92%		31%		48%		62%		27		16%	21

Fuente: MED, Censo Escolar 2006.

Anexo 2.3. Situación de los recursos humanos y ordenamiento

Situación de los recursos humanos								
Región	Cantidad: número de alumnos por docente							
	Total	Puesto	Inicial	Puesto	Primaria	Puesto	Secundaria	Puesto
Amazonas	24	24	21	15	25	15	23	25
Áncash	18	9	20	12	18	12	12	9
Apurímac	21	16	24	22	21	22	17	22
Arequipa	14	6	15	5	15	5	12	10
Ayacucho	19	13	21	14	19	14	13	14
Cajamarca	21	17	20	13	23	13	17	20
Callao	13	4	14	2	14	2	11	6
Cusco	22	19	22	18	24	18	16	18
Huancavelica	23	20	24	23	24	23	18	24
Huánuco	25	25	24	24	27	24	17	19
Ica	15	7	17	8	15	8	11	5
Junín	19	14	18	10	21	10	12	8
La Libertad	19	15	17	9	22	9	13	13
Lambayeque	18	10	17	6	20	6	14	16
Lima	13	3	14	1	14	1	11	4
Loreto	24	23	23	20	26	20	15	17
Madre de Dios	17	8	21	16	17	16	12	11
Moquegua	11	1	14	3	10	3	8	1
Pasco	18	12	20	11	20	11	12	7
Piura	22	18	22	17	23	17	17	23
Puno	18	11	23	21	18	21	13	15
San Martín	23	21	22	19	25	19	17	21
Tacna	12	2	15	4	12	4	9	2
Tumbes	14	5	17	7	13	7	11	3
Ucayali	24	22	26	25	26	25	12	12
PERÚ	19		18		21		14	

Fuente: MED, Estadísticas básicas 2006.

Región		Cantidad: tamaño de clase (número de alumnos por aula)													
		Total	Puesto	Inicial	Puesto	Primaria	Puesto	Secundaria	Puesto	Unidocente	Puesto	Multigrado	Puesto	Polidocente	Puesto
Amazonas	24	20	22	15	25	21	24	20	24	21	25	21	23	20	
Áncash	20	9	20	12	19	9	22	14	18	9	20	10	21	12	
Apurímac	23	17	24	23	21	13	26	23	21	12	22	17	26	24	
Arequipa	17	6	16	5	16	4	22	13	15	6	16	5	20	8	
Ayacucho	20	11	21	14	20	11	20	6	19	10	21	12	21	13	
Cajamarca	22	16	20	13	23	17	22	12	24	19	22	15	22	16	
Callao	17	5	16	3	17	7	21	7	11	4	16	4	19	4	
Cusco	25	21	23	19	25	20	26	24	24	20	24	20	26	25	
Huancavelica	24	18	24	22	24	18	25	21	22	17	25	23	24	21	
Huánuco	26	25	24	24	28	25	23	19	27	25	27	25	23	19	
Ica	18	7	18	8	17	6	23	15	16	7	18	7	20	7	
Junín	21	14	19	10	22	15	21	11	22	16	21	13	20	6	
La Libertad	22	15	19	9	23	16	23	16	22	15	22	16	21	11	
Lambayeque	21	13	18	7	22	14	23	17	22	14	20	11	21	10	
Lima	17	3	15	2	17	5	21	8	13	5	15	3	19	3	
Loreto	25	23	23	20	27	23	21	10	26	23	25	22	23	18	
Madre de Dios	19	8	22	16	18	8	20	5	17	8	21	14	22	15	
Moquegua	13	1	15	1	11	1	15	1	9	1	12	1	17	1	
Pasco	20	10	20	11	20	12	19	4	20	11	19	9	20	5	
Plura	24	19	22	17	24	19	26	25	23	18	24	18	25	22	
Puno	20	12	24	21	19	10	23	18	21	13	19	8	23	17	
San Martín	25	22	23	18	26	22	25	22	26	22	24	19	25	23	
Tacna	16	2	16	4	14	2	18	3	11	3	14	2	18	2	
Tumbes	17	4	18	6	15	3	21	9	11	2	16	6	20	9	
Ucayali	25	24	26	25	27	24	18	2	27	24	26	24	22	14	
PERÚ	21		19		22		22		22		20		21		

Fuente: MIED, Estadísticas básicas 2006.

Situación de los recursos humanos								
Región	Distribución							
	Personal docente en aula (% docentes)	Puesto	Clases sobrepobladas en escuelas rurales (%)	Puesto	Clases sobrepobladas en escuelas multigrado (%)	Puesto	Clases sobrepobladas en escuelas unidocentes (%)	Puesto
Amazonas	96%	3	17%	21	5%	21	30%	21
Áncash	93%	12	6%	8	1%	8	12%	9
Apurímac	96%	2	10%	11	2%	13	21%	13
Arequipa	89%	17	3%	4	1%	3	4%	5
Ayacucho	94%	7	8%	10	4%	19	14%	10
Cajamarca	96%	4	11%	14	1%	6	29%	20
Callao	85%	25	-		3%	14	2%	3
Cusco	93%	10	12%	16	3%	15	27%	19
Huancavelica	97%	1	13%	17	3%	17	25%	16
Huánuco	95%	6	21%	23	5%	22	38%	24
Ica	87%	21	6%	9	5%	23	5%	7
Junín	91%	16	14%	18	2%	12	23%	15
La Libertad	89%	18	10%	13	4%	18	21%	14
Lambayeque	88%	19	12%	15	3%	16	25%	17
Lima	85%	24	5%	7	1%	7	5%	6
Loreto	92%	14	23%	24	5%	24	36%	23
Madre de Dios	92%	13	5%	6	0%	1	8%	8
Moquegua	87%	22	1%	3	1%	5	1%	2
Pasco	96%	5	10%	12	1%	4	18%	12
Piura	92%	15	14%	19	4%	20	26%	18
Puno	94%	8	4%	5	2%	9	17%	11
San Martín	93%	11	16%	20	2%	11	32%	22
Tacna	88%	20	1%	1	1%	2	3%	4
Tumbes	86%	23	1%	2	2%	10	0%	1
Ucayali	93%	9	21%	22	6%	25	39%	25
PERÚ	90%		12%		3%		23%	

Fuente: MED, Estadísticas básicas 2006.

Situación de los recursos humanos										
Región	Distribución					Calidad				
	Clases subplazadas en escuelas urbanas (%)	Puesto	Maestros de Primaria en aulas multigrado (%)	Puesto	Alumnos de Primaria en aulas multigrado (%)	Puesto	Docentes titulados (%)	Puesto	Docentes evaluados en el último censo (%)	Puesto
Amazonas	17%	6	73%	23	74%	24	89%	17	35%	23
Áncash	32%	17	54%	17	48%	14	91%	15	40%	22
Apurímac	15%	4	66%	21	61%	21	99%	1	60%	13
Arequipa	45%	21	35%	7	27%	7	95%	10	88%	4
Ayacucho	32%	16	61%	20	55%	20	97%	4	19%	25
Cajamarca	22%	8	75%	24	73%	23	96%	6	27%	24
Callao	51%	24	17%	1	12%	3	68%	25	90%	2
Cusco	26%	12	54%	16	51%	17	90%	16	57%	14
Huancavelica	16%	5	77%	25	76%	25	81%	22	47%	20
Huánuco	24%	11	66%	22	67%	22	89%	18	61%	12
Ica	44%	20	26%	5	18%	6	95%	9	65%	9
Junín	49%	23	50%	13	47%	13	93%	12	48%	19
La Libertad	36%	18	41%	9	40%	11	95%	8	53%	17
Lambayeque	45%	22	33%	6	29%	8	92%	13	46%	21
Lima	51%	25	21%	4	15%	4	79%	24	83%	5
Loreto	9%	2	52%	15	51%	18	80%	23	68%	7
Madre de Dios	18%	7	48%	12	38%	9	94%	11	88%	3
Moquegua	30%	15	36%	8	18%	5	99%	2	62%	11
Pasco	22%	9	56%	18	53%	19	87%	19	48%	18
Piura	28%	14	47%	11	44%	12	85%	20	66%	8
Puno	23%	10	58%	19	51%	16	98%	3	62%	10
San Martín	8%	1	51%	14	49%	15	92%	14	71%	6
Tacna	37%	19	20%	2	11%	1	96%	5	54%	16
Tumbes	27%	13	21%	3	12%	2	96%	7	55%	15
Ucayali	13%	3	43%	10	39%	10	81%	21	93%	1
PERÚ	41%		44%		40%		84%		50%	

Fuentes: MED, Estadísticas básicas 2006, Censo Escolar 2006; UMC - Evaluación Censal de docentes 2007.

Anexo 2.4. Situación del financiamiento de la educación y ordenamiento

Región	Cantidad (presupuesto ejecutado 2006)											
	Gasto por alumno relativo al PBI departamental per cápita (%)	Puesto	Gasto en Educación y Cultura relativo a los presupuestos regionales (%)	Puesto	Gasto por alumno (nuevos soles)	Puesto	Gasto por alumno en Inicial (nuevos soles)	Puesto	Gasto por alumno en Primaria (nuevos soles)	Puesto	Gasto por alumno en Secundaria (nuevos soles)	Puesto
Amazonas	45%	1	61%	17	815	20	556	21	797	14	1.008	20
Áncash	21%	17	74%	3	995	8	675	13	913	9	1.288	9
Apurímac	44%	2	61%	16	880	13	631	17	868	11	1.031	18
Arequipa	18%	21	58%	22	1.166	5	839	4	1.033	3	1.469	5
Ayacucho	42%	3	64%	12	962	10	624	19	929	7	1.209	11
Cajamarca	21%	15	69%	5	821	19	631	18	790	15	998	21
Callao	-		68%	8	857	16	802	6	663	24	1.150	13
Cusco	22%	14	69%	7	724	24	464	25	706	20	895	25
Huancavelica	27%	8	66%	10	839	17	648	16	780	16	1.073	15
Huánuco	28%	7	74%	2	708	25	610	20	630	25	941	24
Ica	20%	18	63%	13	987	9	691	12	867	12	1.301	8
Junín	22%	13	59%	19	885	12	659	14	775	17	1.147	14
La Libertad	19%	19	59%	20	835	18	729	9	730	19	1.062	17
Lambayeque	21%	16	60%	18	767	22	509	23	670	23	1.029	19
Lima	12%	23	721%*	1	1.194	4	893	3	1.029	4	1.531	4
Loreto	23%	12	65%	11	872	15	726	10	739	18	1.278	10
Madre de Dios	30%	6	59%	21	1.029	6	805	5	873	10	1.387	6
Moquegua	11%	24	43%	25	1.494	1	1.243	1	1.308	1	1.883	2
Pasco	18%	20	69%	6	1.028	7	653	15	919	8	1.380	7
Piura	23%	11	57%	23	758	23	512	22	700	21	973	23
Puno	35%	5	71%	4	954	11	491	24	954	5	1.177	12
San Martín	27%	9	62%	15	874	14	712	11	809	13	1.073	16
Tacna	14%	22	53%	24	1.200	3	736	7	953	6	1.806	3
Tumbes	40%	4	68%	9	1.454	2	1.231	2	1.110	2	2.119	1
Ucayali	24%	10	63%	14	777	21	732	8	677	22	982	22
PERÚ	17%		86%		943		705		836		1.236	

Fuente: MEF - SIAF.

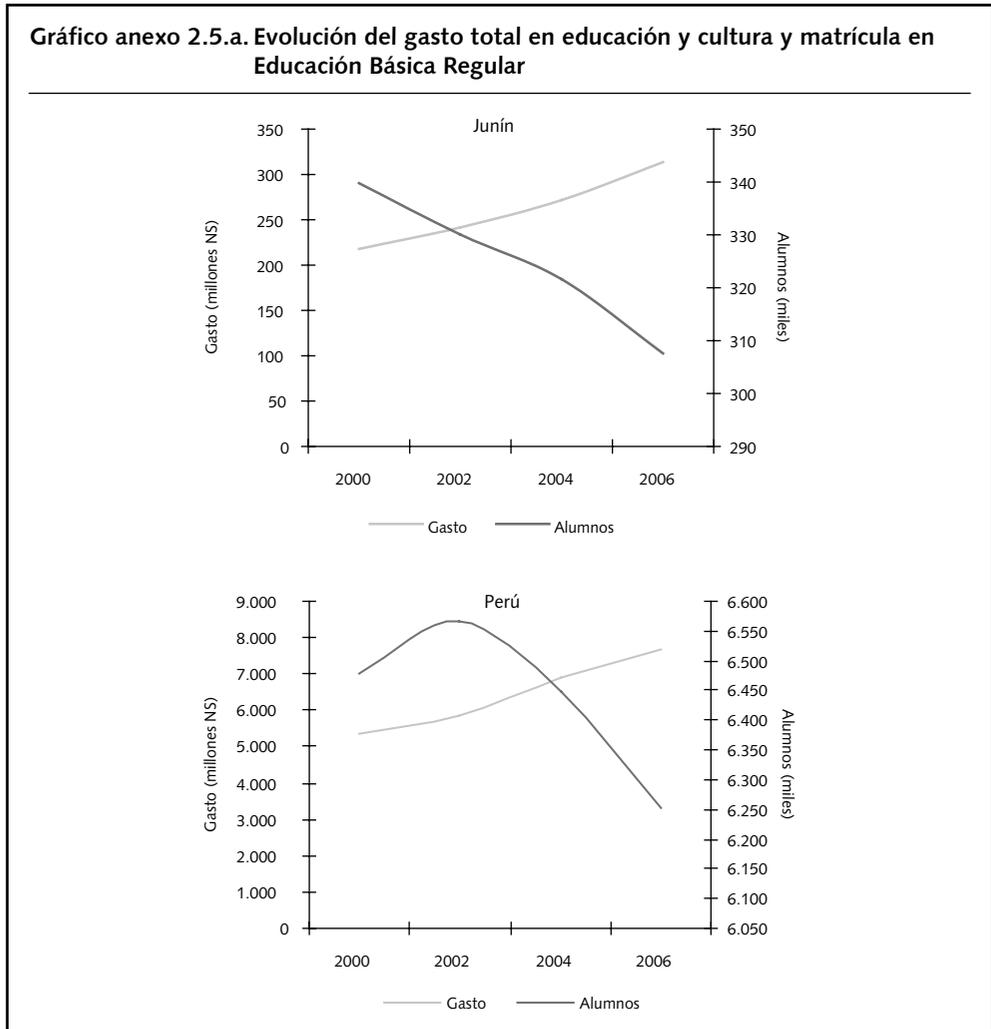
* Incluye el presupuesto ejecutado por el MIED.

Situación del financiamiento de la educación										
Región	Gasto no salarial per cápita (nuevos soles)					Distribución				
	Puesto	Gasto en inversión per cápita (nuevos soles)	Puesto	Gasto en Inicial (% total Educación Básica Regular)	Puesto	Gasto en Primaria (% total Educación Básica Regular)	Puesto	Gasto en Secundaria (% total Educación Básica Regular)	Puesto	
Amazonas	20,1	0,3	22	11%	14	57%	2	32%	24	
Áncash	36,2	10,1	8	10%	16	50%	12	40%	13	
Apurímac	40,8	19,4	5	11%	11	53%	8	36%	19	
Arequipa	42,3	5,4	14	11%	12	42%	19	47%	4	
Ayacucho	60,7	30,4	2	9%	22	57%	3	34%	23	
Cajamarca	18,1	0,1	25	11%	13	58%	1	31%	25	
Callao	91,0	8,5	10	16%	3	37%	23	47%	3	
Cusco	28,0	8,6	9	10%	18	55%	5	35%	20	
Huancavelica	38,3	5,7	13	12%	10	54%	6	35%	21	
Huánuco	23,0	6,8	12	9%	21	56%	4	34%	22	
Ica	44,3	21,4	4	13%	7	41%	20	46%	5	
Junín	18,8	3,4	16	8%	23	49%	14	43%	11	
La Libertad	21,7	0,1	23	10%	20	50%	11	40%	14	
Lambayeque	34,2	7,9	11	8%	25	48%	16	44%	7	
Lima*	303,9	128,2	1	12%	9	40%	21	48%	2	
Loreto	16,6	1,4	19	14%	5	50%	13	37%	17	
Madre de Dios	68,6	1,3	20	13%	8	44%	18	44%	9	
Moquegua	49,4	14,8	6	17%	2	39%	22	44%	10	
Pasco	29,8	2,8	17	10%	17	46%	17	44%	8	
Piura	28,4	13,1	7	10%	19	51%	9	40%	15	
Puno	34,8	0,1	24	8%	24	50%	10	41%	12	
San Martín	22,9	4,1	15	10%	15	54%	7	36%	18	
Tacna	63,9	25,2	3	13%	6	35%	24	52%	1	
Tumbes	43,3	0,7	21	21%	1	33%	25	45%	6	
Ucayali	14,7	2,2	18	14%	4	48%	15	38%	16	
PERÚ	88,4	32,3		11%		47%		42%		

Fuente: MEF-SIAF.

* El gasto en Lima también incluye la inversión que ejecuta el MED y beneficia también a otros departamentos.

Anexo 2.5. Gasto ejecutado en educación y número de estudiantes en el sistema (2000-2006)



Fuentes: MEF-SIAF; MED.

Cuadro anexo 2.5.a. Gasto ejecutado en educación y cultura (millones de soles a precios de 2000)

	2000	2002	2004	2006
Región Junín				
Inicial	14	16	17	21
Primaria	88	96	103	118
Secundaria	72	82	91	104
Otros	44	47	60	71
Total	218	242	272	313
Perú				
Inicial	448	500	532	584
Primaria	1.955	1.983	2.315	2.484
Secundaria	1.400	1.621	1.981	2.183
Otros	1.555	1.760	2.081	2.405
Total	5.358	5.864	6.909	7.657

Fuente: SIAF.

Cuadro anexo 2.5.b. Número de estudiantes en instituciones públicas

	2000	2002	2004	2006
Región Junín				
Educación Inicial	38.506	37.332	36.806	35.057
Educación Primaria	196.110	185.583	179.785	170.932
Educación Secundaria	105.156	107.166	105.027	101.603
Total alum. de Educación Básica Regular*	339.772	330.081	321.618	307.592
Perú				
Educación Inicial	931.761	941.392	922.379	930.540
Educación Primaria	3'731.182	3'673.626	3'534.197	3'337.868
Educación Secundaria	1'816.100	1'952.507	1'991.286	1'985.113
Total alum. de Educación Básica Regular*	6'479.043	6'567.525	6'447.862	6'253.521

* Incluye Educación Inicial, Educación Primaria (menores) y Educación Secundaria (menores).

Fuente: ESCALE (MED).

Cuadro anexo 2.5.c. Gasto ejecutado en Educación y Cultura por rubro (soles corrientes)				
	2000	2002	2004	2006
Región Junín				
Sueldos y salarios	194'268.152	217'689.896	241'647.403	277'795.054
Bienes y servicios	14'365.678	14'295.557	16'152.329	17'353.360
Otros gastos corrientes	3'619.891	3'186.577	3'785.937	4'443.969
Inversiones	4'198.614	4'878.070	7'004.878	10'901.025
Inversiones financieras	0	13.405	46.872	57.290
Otros gastos de capital	1'416.700	1'520.221	3'179.091	2'941.643
Total	217'869.035	241'583.726	271'816.509	313'492.342
Perú				
Sueldos y salarios	3.875'095.524	4.519'135.204	5.106'253.777	5.792'140.018
Bienes y servicios	769'223.789	812'729.883	915'715.031	941'652.117
Otros gastos corrientes	110'369.944	133'836.946	394'273.982	181'757.022
Inversiones	527'186.228	326'166.986	359'639.823	562'667.886
Inversiones financieras	13'015.401	11'983.407	19'366.505	13'970.234
Otros gastos de capital	61'573.458	57'466.636	112'079.217	164'184.938
Amortización de la deuda	277.804	1'881.739	912.063	141.234
Intereses y cargos de la deuda	768.942	871.143	327.957	3.304
Total	5.357'511.091	5.864'071.943	6.908'568.355	7.656'516.754

Fuente: SIAF.

Anexo 2.6. Gasto por estudiante y nivel como porcentaje del PBI per cápita*

Cuadro anexo 2.6.a. Gasto por estudiante y nivel como porcentaje del PBI per cápita*				
	2000	2002	2004	2006
Región Junín				
Educación Inicial	5%	6%	6%	6%
Educación Primaria	6%	7%	7%	7%
Educación Secundaria	9%	10%	11%	10%
Perú				
Educación Inicial	7%	7%	7%	6%
Educación Primaria	7%	7%	8%	8%
Educación Secundaria	10%	11%	12%	11%

* PBI regional en el caso de Junín y PBI nacional en el caso del Perú.

Fuentes: SIAF, BCRP, MEF, INEI.

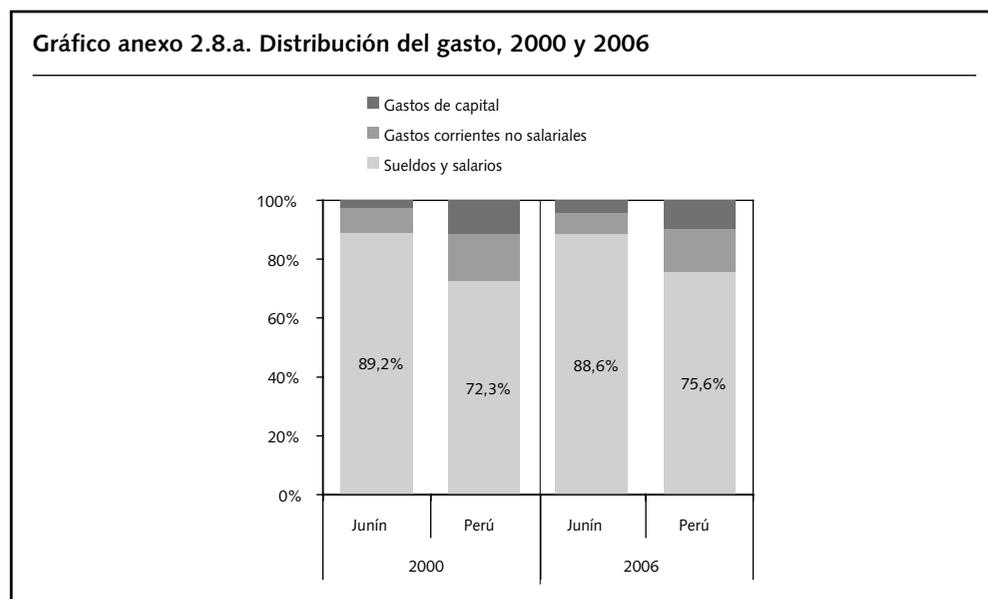
Anexo 2.7. Gasto ejecutado en Educación y Cultura por programa y pliego presupuestal (nuevos soles corrientes 2006)

Programas	Pliegos presupuestales			Total Junín
	MED*	Gob. Regional	INFES**	
Administración	4'643.202	6'105.388	–	10'748.590
Planeamiento gubernamental	–	–	–	–
Asistencia a educandos	1'467.341	719.264	–	2'186.605
Capacitación y perfeccionamiento	–	–	–	–
Cultura	–	–	–	–
Telecomunicaciones, ciencia y tecnología	–	–	–	–
Educación Especial	–	2'297.478	–	2'297.478
Educación Inicial	106.691	22'994.667	7.425	23'108.783
Educación Primaria	654.292	131'741.234	13.563	132'409.089
Educación Secundaria	–	116'193.826	387.363	116'581.189
Educación Superior	37'974.069	20'346.129	–	58'320.198
Infraestructura educativa	–	6'525.100	–	6'525.100
Educación física y deportes	–	–	–	–
Defensa contra siniestros	–	–	–	–
Total	44'845.595,70	306'923.086.02	408.351.06	352'177.033
Porcentaje	13%	87%	0%	100%

* MED.

** Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud.

Anexo 2.8. Distribución del gasto en educación, 2000-2006



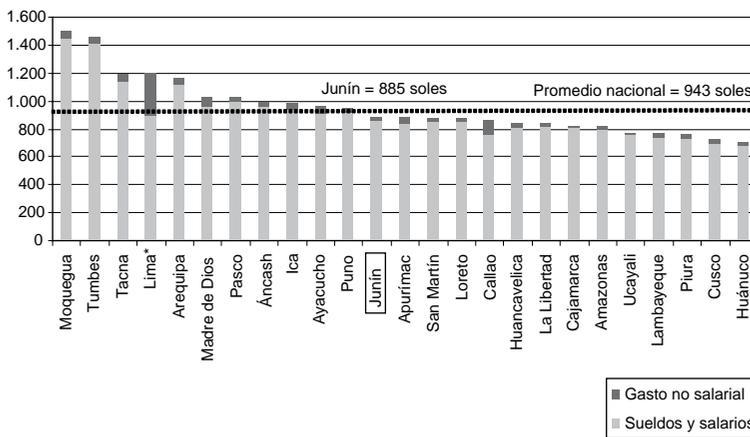
Fuente: SIAF.

Cuadro anexo 2.8.a. Razones clave

	2000	2002	2004	2006
Junín				
Gasto en sueldos y salarios como porcentaje del gasto total	89,17	90,11	88,90	88,61
Gasto en bienes y servicios como porcentaje del gasto total	6,59	5,92	5,94	5,54
Gasto corriente como porcentaje del gasto total	97,42	97,35	96,24	95,57
Gasto total en educación y cultura como porcentaje del PBI nacional	0,12	0,12	0,12	0,12
Perú				
Gasto en sueldos y salarios como porcentaje del gasto total	72,33	77,06	73,91	75,65
Gasto en bienes y servicios como porcentaje del gasto total	14,36	13,86	13,25	12,30
Gasto corriente como porcentaje del gasto total	88,75	93,21	92,87	90,32
Gasto total en educación y cultura como porcentaje del PBI nacional	2,9	3,0	3,1	2,8

Fuentes: SIAF, BCRP.

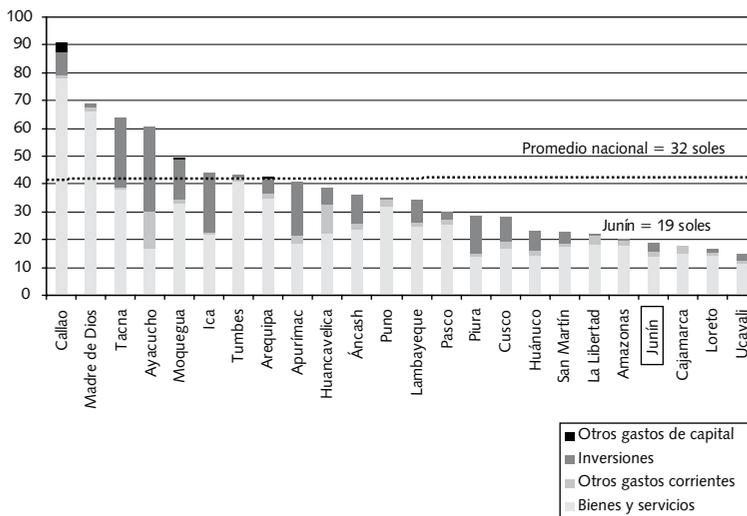
Gráfico anexo 2.8.b. Gasto por estudiante en Educación Básica Regular según rubro (nuevos soles corrientes 2006)



* El rubro de inversiones en Lima contiene el gasto ejecutado por los proyectos de inversión de alcance nacional.

Fuentes: SIAF, MED.

Gráfico anexo 2.8.c. Gasto no salarial por estudiante en EBR según rubro (nuevos soles corrientes 2006)



Fuente: SIAF, MED.

Cuadro anexo 2.8.b. Gasto por estudiante según regiones (2006)

Región	Sueldos y salarios	Bienes y servicios	Otros gastos corrientes	Inversiones	Otros gastos de capital	Total
Amazonas	795	18	2	0	0	815
Áncash	959	24	3	10	0	995
Apurímac	839	19	3	19	0	880
Arequipa	1.123	35	2	5	0	1.166
Ayacucho	902	17	13	30	0	962
Cajamarca	803	15	3	0	0	821
Callao	766	78	1	9	4	857
Cusco	696	17	2	9	0	724
Huancavelica	801	22	10	6	0	839
Huánuco	685	14	2	7	0	708
Ica	943	22	1	21	0	987
Junín	866	14	1	3	0	885
La Libertad	813	18	3	0	0	835
Lambayeque	733	24	2	8	0	767
Lima*	890	159	10	128	7	1.194
Loreto	855	14	1	1	0	872
Madre de Dios	961	66	1	1	0	1.029
Moquegua	1.445	33	1	15	0	1.494
Pasco	998	26	1	3	0	1.028
Piura	729	14	2	13	0	758
Puno	919	32	2	0	0	954
San Martín	851	17	1	4	0	874
Tacna	1.136	38	1	25	0	1.200
Tumbes	1.410	41	2	1	0	1.454
Ucayali	762	12	1	2	0	777

* El rubro de inversiones en Lima contiene el gasto ejecutado por los proyectos de inversión de alcance nacional.

Fuentes: SIAF, MED.

Anexos del capítulo 3

Anexo 3.1. Resultados educativos y logros de aprendizaje y ordenamiento

Región	Nivel educativo de la población				Cobertura del sistema educativo				Progreso estudiantil					
	Población joven con Secundaria completa (%)		Tasa neta de matrícula en Inicial (3-5 años)		Tasa neta de matrícula en Primaria (6-11 años)		Tasa neta de matrícula en Secundaria (12-16 años)		Tasa de conclusión de Primaria (12-14 años)		Tasa de transición a Secundaria		Tasa de conclusión de Secundaria (17-19 años)	
	Puesto	Puesto	Puesto	Puesto	Puesto	Puesto	Puesto	Puesto	Puesto	Puesto	Puesto	Puesto	Puesto	Puesto
Amazonas	40%	25	58%	11	92%	20	63%	19	65	16	79,2	25	32,6	21
Ancash	63%	13	52%	16	93%	17	66%	18	64	17	88,1	17	38,8	16
Apurímac	65%	12	64%	8	96%	4	77%	9	61	21	97,1	7	37,5	17
Arequipa	81%	5	58%	12	95%	7	84%	3	84	4	98,1	4	66,6	3
Ayacucho	47%	21	46%	21	95%	10	63%	20	56	22	86,2	18	29,6	23
Cajamarca	41%	24	50%	18	95%	6	59%	23	62	19	79,4	24	31,3	22
Callao	79%	6	67%	7	90%	23	80%	7	96	1	100	1	61,5	7
Cusco	57%	17	57%	13	94%	12	72%	14	61	20	88,5	16	45,7	13
Huancavelica	43%	23	48%	19	94%	15	67%	16	54	23	92,9	11	25,9	25
Huanuco	50%	20	39%	25	93%	16	54%	25	51	25	80,4	23	26,7	24
Ica	82%	3	72%	4	97%	1	85%	2	74	13	99,2	3	62,9	5
Junín	78%	7	42%	24	95%	8	76%	12	80	8	95,6	10	61,8	6
La Libertad	59%	16	61%	9	92%	19	63%	21	74	14	89	15	41,8	15
Lambayeque	66%	11	68%	6	95%	11	74%	13	76	10	92,3	12	50,1	11
Lima	81%	4	76%	3	93%	18	84%	5	84	5	97,4	6	69,1	1
Loreto	54%	19	46%	20	85%	25	60%	22	52	24	81,1	21	35,4	19
Madre de Dios	71%	9	56%	14	94%	13	80%	8	79	9	89,6	14	54,2	9
Moquegua	85%	1	69%	5	97%	2	83%	6	86	3	100	2	65,9	4
Pasco	61%	14	56%	15	94%	14	76%	10	80	7	84,5	19	50,7	10
Piura	59%	15	60%	10	91%	22	66%	17	75	12	80,4	22	49,6	12
Puno	70%	10	51%	17	91%	21	76%	11	75	11	96,2	8	43,5	14
San Martín	44%	22	43%	23	95%	9	55%	24	73	15	90,4	13	36,3	18
Tacna	84%	2	81%	2	95%	5	88%	1	89	2	97,9	5	67,3	2
Tumbes	74%	8	89%	1	96%	3	84%	4	82	6	96,1	9	61,1	8
Ucayali	57%	18	45%	22	87%	24	72%	15	64	18	83,9	20	33,1	20
PERU	68%		59%		93%		73%		73		91		51	

Fuente: INEI, ENAHO 2006.

Logros de aprendizaje		Logros de aprendizaje: rendimiento suficiente (% alumnos)											
		2.º Primaria: Comunicación		2.º Primaria: Matemáticas		6.º Primaria: Comunicación		6.º Primaria: Matemáticas		5.º Secundaria: Comunicación		5.º Secundaria: Matemáticas	
Región	Puesto	Puesto	2.º Primaria: Matemáticas	Puesto	6.º Primaria: Comunicación	Puesto	6.º Primaria: Matemáticas	Puesto	5.º Secundaria: Comunicación	Puesto	5.º Secundaria: Matemáticas	Puesto	Puesto
Amazonas	2,7	22	9,4	11	3,7	22	1,1	22	6,8	14	0,3	23	
Áncash	10,9	12	6,4	12	11,7	9	6,9	11	6,6	15	3,2	9	
Apurímac	2,3	24	3,2	21	1,2	25	0,7	24	3,2	24	1,4	16	
Arequipa	31,7	3	18,8	4	20,0	4	15,0	3	13,7	4	3,4	7	
Ayacucho	4,6	19	3,5	19	5,3	17	2,6	19	8,2	9	3,0	10	
Cajamarca	5,1	18	4,5	16	4,8	19	3,8	15	4,5	21	1,2	18	
Callao	26,9	5	16,7	5	20,9	3	9,0	8	14,8	3	3,3	8	
Cusco	3,3	20	2,0	23	3,0	23	1,8	20	6,6	16	2,4	12	
Huancavelica	2,8	21	1,7	24	4,1	21	4,1	14	5,9	18	2,3	14	
Huánuco	6,5	16	4,6	15	6,8	15	1,6	21	4,2	22	1,9	15	
Ica	20,3	7	11,4	7	14,2	7	10,3	5	6,4	17	0,8	20	
Junín	12,1	9	12,0	6	7,0	14	7,1	10	8,9	8	4,6	2	
La Libertad	20,5	6	11,0	9	15,6	6	9,9	6	12,4	6	2,3	13	
Lambayeque	18,1	8	11,4	8	13,2	8	8,9	9	11,6	7	3,8	6	
Lima	31,5	4	19,1	3	21,6	2	15,0	2	13,2	5	4,2	3	
Loreto	2,0	25	2,4	22	2,0	24	0,4	25	5,5	19	0,7	21	
Madre de Dios	10,7	13	5,8	13	11,2	10	3,0	17	5,1	20	0,0	25	
Moquegua	34,0	1	25,7	2	19,1	5	13,1	4	17,7	2	3,8	5	
Pasco	7,7	14	3,4	20	8,3	12	9,1	7	6,8	13	3,9	4	
Piura	11,3	11	4,1	17	8,9	11	4,9	12	8,1	10	2,6	11	
Puno	6,2	17	3,9	18	6,8	16	4,4	13	1,6	25	0,4	22	
San Martín	7,6	15	4,9	14	8,1	13	3,5	16	7,7	11	0,0	24	
Tacna	33,2	2	29,3	1	23,9	1	15,1	1	21,3	1	6,5	1	
Tumbes	11,5	10	9,5	10	5,0	18	2,9	18	6,9	12	1,2	17	
Ucayali	2,7	23	1,4	25	4,6	20	0,8	23	3,7	23	0,9	19	
PERÚ	15,1		9,6		12,1		7,9		9,8		2,9		

Fuente: MED-UMC - Evaluación Nacional de Logros de Aprendizaje 2004.

Anexo 3.2. Investigación de campo

Para complementar la información estadística existente, se realizó una evaluación a profundidad en una muestra aleatoria de 86 escuelas en todas las provincias de la región.

Diseño muestral

Se optó por un diseño estratificado en función del número de estudiantes matriculados en cada tipo de escuela (unidocente, polidocente multigrado y polidocente completa). Así, se dividió el universo de escuelas en tres estratos, y dentro de cada estrato se realizó una selección aleatoria de escuelas utilizando como factor de ponderación el número de estudiantes matriculados. Sin embargo, sabiendo que existe una gran variabilidad en los resultados de aprendizaje y las condiciones de enseñanza entre los diferentes tipos de escuela, se optó por obtener al interior de cada estrato representatividad suficiente para realizar análisis estadísticos separados de precisión adecuada. Por tanto, el diseño muestral final es desproporcionado en favor de las escuelas unidocentes (41% del total de centros educativos), que por tener menos estudiantes (9% del total de alumnos) habrían tenido menor probabilidad de ser seleccionadas.

Las escuelas fueron elegidas aleatoriamente en cada estrato a partir de una lista que las ordenaba según UGEL, distrito y número de estudiantes. La selección inicial contempló la posibilidad de pérdida muestral por diversas razones (accesibilidad, resistencia de las autoridades escolares, suspensión de clases, etcétera), asignando escuelas de reemplazo en función de la lista (es decir, la anterior o la siguiente en la lista a la escuela perdida), de manera que la escuela de reemplazo tuviese características similares a la escuela perdida en cuanto a tamaño y ubicación. La muestra inicial fue de noventa escuelas, lo que deja un margen de pérdida muestral que permite alcanzar un muestreo de 5% del total de escuelas primarias públicas en Junín. En efecto, las dificultades encontradas durante el trabajo de campo llevaron a que la muestra final sea de $n = 83$ escuelas, lo que corresponde a 4,93% del total de escuelas en el marco muestral ($N = 1.685$).

En cada escuela se seleccionó al azar una sección de segundo grado, una sección de tercer grado y una sección del último grado existente en la escuela (por lo general sexto grado). Esta selección aleatoria se hizo en presencia del director y los maestros del grado (esto debido a que existía resistencia a la evaluación). En segundo y sexto grados, se eligió al azar a cinco estudiantes de cada sección seleccionada para aplicar la entrevista y la prueba oral. En tercer grado se escogió a diez estudiantes al azar para aplicar la entrevista y la prueba oral, y la prueba escrita se aplicó a todos (excepto en las escuelas que no lo permitieron).

Factor de ajuste

Si bien el diseño muestral escogido nos permite realizar análisis para cada estrato, cuando se efectúan análisis estadísticos en el conjunto de la muestra es necesario corregir la desproporción introducida en el muestreo y ajustar la muestra en función de la probabilidad de selección. Esto se hizo utilizando un factor de ajuste (FA), calculado a partir del factor de representatividad (FR).

El FR de cada estudiante en la muestra equivale al número total de estudiantes de su estrato en el marco muestral, dividido por el número total de estudiantes de su estrato

en la muestra. Por ejemplo, en el marco muestral hay 15.892 estudiantes matriculados en escuelas unidocentes. En la muestra se ha evaluado a 211 estudiantes de escuelas unidocentes. Por tanto, cada uno de esos estudiantes representa a $15.892/211 = 75$. El FR de los estudiantes de escuelas multigrado es más alto (202), pues están subrepresentados con respecto a la población.

El FA se calcula como porcentaje del FR de cada estrato respecto de la suma de los tres FR. De esta manera —es decir, aumentando la representación de los estratos subrepresentados— aseguramos que los análisis estadísticos de la muestra entera mantengan proporciones similares a los de la población en cuanto al tipo de escuela a la que pertenecen los estudiantes.

		Unidocente	Polidocente multigrado	Polidocente completa	Total
Número de estudiantes	Muestra	211	331	624	1.166
	Marco muestral	15.892	66.954	88.086	170.932
Estudiantes (%)	Muestra	18	28	54	100
	Marco muestral	9	39	52	100
Número de escuelas	Muestra	36	23	24	83
	Marco muestral	688	813	184	1.685
Escuelas (%)	Muestra	43	28	29	100
	Marco muestral	41	48	11	100
Factor de representatividad (FR)		75	202	141	419
Factor de ajuste (FA)		18%	48%	34%	100%

Descripción del marco muestral

UGEL	Cuadro anexo 3.2.b. Distribución de escuelas primarias públicas por UGEL, tipo y área												
	Unidocente			Polidocente multigrado				Polidocente completa					Total
	Rural	Urbana	Rural	Asentam. humano	Urbana marginal	Urbana	Rural	Asentam. humano	Urbana marginal	Urbana	Urbana resid.		
Chanchamayo	217		139	3	3	4	5	3	4	6		384	
Chupaca	9		55			2	9			6		81	
Concepción	45		67		1	8	3			5	1	130	
Huancayo	62		129	1	1	7	32	2	11	11	10	266	
Jauja	16		77		8	17	6		1	13		138	
Junín	39		19		5	1	1		3	4		72	
Satipo	210		177		3	1	4		3	4		402	
Tarma	76		69		2	1	2		3	17		170	
Yauli	12	1	12			1	4		3	8		41	
Total	686	1	744	4	23	42	66	5	28	74	11	1.684	

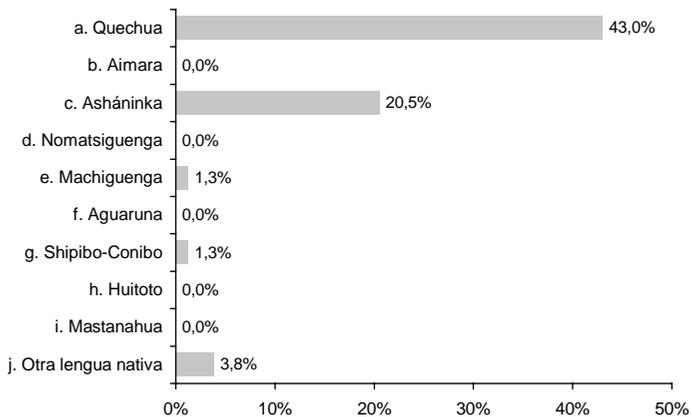
Fuente: Padrón Escolar 2006.

Descripción de la muestra

UGEL	Unidocente	Multigrado	Polidocente	Total	%
Chanchamayo	9	7	4	20	24
Chupaca	0	1	2	3	4
Concepción	2	0	2	4	5
Huancayo	3	0	13	16	19
Jauja	0	1	3	4	5
Junín	2	0	1	3	4
Satipo	10	10	4	24	29
Tarma	3	2	2	7	8
Yauli	0	0	2	2	2
Total	29	21	33	83	100

UGEL	Rural	Urbana	Urbana marginal	Total	%
Chanchamayo	17	0	3	20	1,2
Chupaca	2	1	0	3	0,2
Concepción	3	1	0	4	0,2
Huancayo	9	5	2	16	0,9
Jauja	3	1	0	4	0,2
Junín	2	1	0	3	0,2
Satipo	22	2	0	24	1,4
Tarma	5	2	0	7	0,4
Yauli	1	1	0	2	0,1
Total	64	14	5	83	4,9
Porcentaje	3,8	0,8	0,3	5	

Gráfico anexo 3.2.a. Porcentaje de escuelas de la muestra con estudiantes cuya lengua materna es distinta del castellano, por lengua materna



Cuadro anexo 3.2.e. Estudiantes evaluados por UGEL y grado

Tipo de evaluación	2.º	3.º	4.º	5.º	6.º	Total
Prueba oral	334	57	3	4	288	686
Prueba escrita	0	526	0	0	0	526
Ambas pruebas	0	475	0	0	0	475
Total	334	1.058	3	4	288	1.687

Cuadro anexo 3.2.f. Estudiantes evaluados por UGEL y tipo de evaluación en la que participaron

UGEL	Solo entrevista	Prueba oral	Prueba escrita	Ambas pruebas	Total
Chanchamayo	0	239	155	85	309
Chupaca	0	60	38	20	78
Concepción	2	57	55	29	85
Huancayo	0	257	314	129	442
Jauja	0	74	71	34	111
Junín	0	32	20	11	41
Satipo	0	326	235	126	435
Tarma	1	80	64	25	120
Yauli	0	36	49	16	69
Total	3	1.161	1.001	475	1.690
Porcentaje	0,2	68,7	59,2	28,1	100

Cuadro anexo 3.2.g. Estudiantes evaluados con la prueba oral, por UGEL y lengua materna

UGEL	Castellano	Quechua	Aimara	Asháninka	Nomatsiguenga	Shipibo	Total	%
Chanchamayo	190	17	0	30	0	1	238	20,5
Chupaca	56	4	0	0	0	0	60	5,2
Concepción	60	0	0	0	0	0	60	5,2
Huancayo	236	19	1	1	0	0	257	22,1
Jauja	70	3	0	0	0	0	73	6,3
Junín	31	1	0	0	0	0	32	2,8
Satipo	242	14	0	68	1	1	326	28,0
Tarma	81	0	0	0	0	0	81	7,0
Yauli	35	1	0	0	0	0	36	3,1
Total	1.001	59	1	99	1	2	1.163	100,0
%	86,1	5,1	0,1	8,5	0,1	0,2	100	

Instrumentos

La *ficha informativa de la institución educativa* recoge datos generales de la escuela, como su ubicación geográfica; número de estudiantes, docentes y aulas; existencia de APAFA o CONEI; estado de las instalaciones, entre otros. Esta ficha se llena con información recogida de la administración de la escuela y con datos de observación de campo.

La *entrevista individual a estudiantes* es un protocolo cerrado de entrevista para recoger información sobre el estudiante y algunas opiniones respecto de su escuela y su docente. Se aplica individualmente, de forma oral e inmediatamente antes de iniciar la prueba de lectura. (Tiempo estimado de aplicación: tres minutos.)

La *prueba de fluidez y comprensión de lectura* busca medir fluidez y comprensión lectora en estudiantes de Primaria. Se seleccionaron estudiantes de segundo y tercer grado, así como estudiantes que cursan el último grado disponible en cada escuela. Esto permitiría ver si los estudiantes que culminan el segundo grado (esto es, los que hoy están en tercero) pueden leer y comprender al nivel esperado, así como en qué nivel de lectura se encuentran los estudiantes que están por egresar de la escuela. El primer nivel consiste en un texto básico de sesenta palabras, con una complejidad equivalente al segundo grado de Primaria. Se pide al estudiante que lea en voz alta y el encuestador registra el número de palabras leídas correctamente y el tiempo en que fueron leídas. Luego, el estudiante debe responder preguntas de comprensión. Si el desempeño es satisfactorio, se repite el procedimiento con un segundo texto, de complejidad equivalente al cuarto grado. Si el estudiante no pudo leer el primer texto, se le pide que identifique palabras sueltas, y si tampoco logra leer palabras, se le pedirá que identifique algunas letras. Así, los estudiantes serán clasificados por nivel de lectura: ninguno, letras, palabras, texto sencillo, texto complejo. (Tiempo estimado de aplicación: siete a diez minutos por estudiante.)

La *prueba de comprensión de lectura* preparada por el MED y utilizada en la evaluación censal del año 2006 fue aplicada a todos los estudiantes de tercer grado del aula seleccionada. (Tiempo estimado de aplicación: cincuenta minutos.)

La *observación de aula* está diseñada para recoger información sobre las prácticas de instrucción y aprendizaje en el aula que la literatura y la investigación internacional han identificado como factores asociados a la efectividad escolar en los sectores pobres. El instrumento tiene varias secciones: descripción del ambiente; equidad de género y etnicidad; registro de distribución temporal de actividades de enseñanza y aprendizaje; prácticas docentes que facilitan el aprendizaje, y notas adicionales de observación. (Tiempo estimado de aplicación: cincuenta minutos.)

Las *entrevistas a docentes, directores y padres de familia* recogen información sobre factores institucionales asociados a la efectividad de las escuelas, como la calidad del liderazgo, la existencia de una visión y objetivos compartidos, la participación de los docentes y los padres de familia en la toma de decisiones, el clima laboral positivo, la supervisión, el seguimiento y la evaluación institucional. Para evitar la distorsión debido a la deseabilidad social, se ha procurado no abordar los indicadores directamente, pues los entrevistados tienden a identificar la respuesta “deseada” con facilidad. La apertura de las respuestas permite obtener una descripción rica y detallada de los factores mencionados, aun cuando no se haya preguntado explícitamente por ellos. Las entrevistas son estructuradas con opciones cerradas, pero al mismo tiempo permiten registrar las respuestas textuales de los entrevistados. El objetivo de este formato es facilitar la codificación posterior sin perder la riqueza de los testimonios recogidos, pues es en el detalle y en la anécdota donde con frecuencia se encuentra el sentido del dato.

Las *entrevistas a docentes y directores* cubren las mismas áreas, aunque difieren en algunas preguntas. Las áreas exploradas son: las fortalezas y los problemas que enfrenta la escuela, el clima en el centro educativo y la satisfacción del docente, relación con los padres de familia, evaluación y rendición de cuentas en la escuela, procesos de toma de decisiones en el centro educativo, existencia de un proyecto educativo compartido. La entrevista a directores incluye además la relación con la APAFA y la percepción sobre esta. (Tiempo estimado de aplicación: cuarenta a sesenta minutos.)

La *entrevista a padres/madres de familia* es más corta y explora las fortalezas y problemas que enfrenta el centro educativo, la relación con los docentes y la escuela, la relación con la APAFA y la percepción sobre esta, y la participación en procesos de rendición de cuentas y toma de decisiones. (Tiempo estimado de aplicación: diez minutos.)

Cada investigador de campo llevó además un registro con observaciones sobre los lugares y escuelas visitadas, las personas entrevistadas, las dificultades del proceso, las limitaciones o alcances de los instrumentos, etcétera. El cuadro anexo 3.2-h ofrece un resumen de los principales problemas encontrados en las escuelas donde no se pudo completar la evaluación.

Cuadro anexo 3.2.h. Problemas encontrados durante la evaluación			
Código modular	Fecha (día/mes)	Resultado	Problemas
375667	21/5	Aplicación incompleta	No fue posible entrevistar a dos padres de familia por falta de tiempo.
364513	21/5	Evaluación incompleta	Motín de docentes a mitad de la evaluación: llamaron a medios de comunicación para acosar a entrevistadores. No se pudo completar la observación de aula ni terminar con tercer grado.
364513	21/5	Evaluación incompleta	Motín de docentes a mitad de la evaluación: llamaron a medios de comunicación para acosar a entrevistadores. No se pudo completar la observación de aula ni terminar con tercer grado.
	23/5	No se evaluó	Paro del SUTEP.
375683	22/5	No aplicación	El director regresó tarde de una reunión y no se pudo coordinar.
552265	24/5	No aplicación	Visita planificada, pero escuela cerrada por reunión de directores.
	28/5	Evaluación incompleta	No había padres para entrevistar.
925453	22/5, 25/5 y 28/5	Aplicación incompleta	Se visitó el colegio en dos oportunidades. La primera vez lo visitó el grupo 4, pero debido a la lluvia, la profesora no asistió a la escuela. El grupo 9 visitó el centro educativo por segunda vez y solo se aplicaron algunas encuestas a estudiantes y una entrevista a padres de familia. La tercera visita se realizó el 28 de mayo, y en esta oportunidad sí se encontró a la profesora, por lo que se pudieron aplicar todas las pruebas. Faltó entrevistar a un padre de familia.
374520	23/5	Aplicación incompleta	No se pudo entrevistar a la directora porque había viajado a Satipo. Por falta de tiempo no se pudo realizar la observación de aula de segundo grado ni entrevistar a dos padres de familia.
1036961	23/5	Aplicación incompleta	No se pudo entrevistar a un padre de familia por falta de tiempo. Los padres de familia se encontraban mayormente en sus chacras, a largas distancias, dedicados a las faenas agrícolas (era una comunidad nativa asháninka).
795278	23/5	Aplicación incompleta	No fue posible entrevistar a un padre de familia. Como en muchas zonas, la gran mayoría de padres de familia se desplaza a las chacras desde muy temprano en la mañana y no regresa hasta la noche.
1101856	24/5	Aplicación incompleta	Ese día, el docente planificó una excursión por la zona con los estudiantes. Sin embargo, debido a las fuertes lluvias se canceló la actividad, y también porque muchos estudiantes no habían asistido a clases. Por lo tanto, no se aplicaron las pruebas a los estudiantes de segundo grado (ninguno había asistido a clases) y no se realizó la observación.

112 ¿Cómo mejorar la educación aprovechando la regionalización?

Código modular	Fecha (día/mes)	Resultado	Problemas
1037043	24/5	Aplicación incompleta	La escuela estaba de aniversario y había actividades de fiesta. Solo se pudo trabajar con la directora.
	25/5	Aplicación incompleta	Se pudo aplicar casi todos los instrumentos, pero en sexto grado solo asistió un estudiante para la prueba. Por falta de tiempo no fue posible realizar la observación de aula de segundo grado.
1101419	24/5 y 25/5	Aplicación incompleta	Este día no hubo clases porque estudiantes y docentes asistieron a las festividades por el aniversario de la escuela del poblado vecino (escuela anterior en el cuadro). Solo se pudo trabajar con el director. En la segunda visita se pudo aplicar casi todos los instrumentos. Por falta de tiempo no fue posible aplicar una prueba a un estudiante de sexto grado, hacer la observación de aula de segundo grado y entrevistar a un padre de familia.
1215755	25/5	No aplicación	Visita no planificada (luego de regresar de Puerto Ocopa), pero fallida, puesto que en la escuela no hubo clases. Como era el último viernes del mes, los docentes suelen reunirse en la Red Educativa y efectuar el cobro de sus sueldos. Luego fue completada por el grupo 7.
374736	25/5	Aplicación incompleta	Escuela cerrada; solo se encontró a algunos estudiantes y padres en la calle, a quienes se les aplicó las pruebas, pero se optó por visitar la escuela una segunda vez. La visita la realizó otro equipo.
377655	25/5	Evaluación incompleta	Los padres no quisieron responder a la entrevista.
624585	25/5 y 29/5	Aplicación completa	En la primera oportunidad, la visita planificada fue cancelada debido a que en Puerto Ocopa se acabó la gasolina y ningún transporte fluvial podía salir del puerto. Se decidió regresar a Satipo para visitar una escuela, pero debido a las dificultades de acceso, algunos miembros del macroequipo no pudieron llegar. La segunda visita se realizó el 29 y 30 de mayo: en esa ocasión se debió regresar de nuevo a Puerto Ocopa y llegar a la comunidad en lancha. La mayor dificultad fue el camino, bastante angosto y empinado. La caminata hasta la comunidad duró más o menos tres horas. Solo se aplicó una encuesta del MED, porque los demás estudiantes de tercero no alcanzaban a leer ni siquiera las letras de la prueba.
659300	28/5	Aplicación completa	El transporte de retorno no llegó a la hora fijada, lo que implicó que la evaluadora caminara, aproximadamente, tres horas hasta llegar a un centro poblado donde poder embarcarse de regreso a Satipo.
374736	28/5	Aplicación incompleta	Se aplicó las pruebas a los únicos tres estudiantes de tercer grado. Por falta de tiempo no se pudo entrevistar a dos padres de familia. La mayoría de padres se encontraba en sus chacras, dedicados a las faenas agrícolas.

Código modular	Fecha (día/mes)	Resultado	Problemas
1215755	29/5	Aplicación incompleta	No asistieron los dos únicos estudiantes matriculados en tercer grado. Solo asistieron dos estudiantes de segundo grado y otros dos de sexto grado, por lo que solo hay cuatro pruebas aplicadas. No se pudo entrevistar a dos padres de familia, pues la mayoría estaba en sus chacras, dedicados a las faenas agrícolas.
379602	30/5	Evaluación incompleta	No había padres para entrevistar.
558668	30/5	Aplicación incompleta	El director-docente y el segundo docente se opusieron explícitamente a la evaluación y observación, a pesar de tener conocimiento previo de nuestra visita. Impidieron encuestar a padres de familia. Solo se pudo entrevistar a algunos estudiantes.
379123	31/5	Evaluación incompleta	No había padres para entrevistar. No se terminó con sexto grado, pues no se contaba con un espacio para realizar la evaluación y hacía mucho frío para hacerlo en el patio. Además, hubo otras actividades y, por ello, mucho movimiento.
382390	31/5	Aplicación incompleta	No hubo ningún problema para llegar a la escuela, aunque se tuvo que esperar unos momentos a que la balsa tuviese suficientes carros para poder cruzar el río. Faltó aplicar encuestas a dos padres.
369355	1/6	Aplicación incompleta	El docente no había planificado una clase debido a la poca asistencia de sus estudiantes (50%). Sin embargo, improvisó una que él mismo denominó "de refuerzo" (revisó la tarea de clases pasadas). Mientras iba realizándola, se dirigía a las evaluadoras y repetía constantemente la frase "así no se puede". Los niños asistentes no conformaban la muestra representativa para la aplicación de los instrumentos (solo asistieron dos niños de primer grado y tres de cuarto). En cuanto a los padres, la gran mayoría se encontraba en sus chacras desde temprano, circunstancia que obstaculizó la realización de entrevistas. Solo se pudo conversar con dos adultos, una de las cuales era madre de tres alumnos de la escuela.
610121	1/6	No se evaluó	Visita planificada, pero cancelada porque no había clases debido a los juegos deportivos.
378869	1/6	No se evaluó	Visita planificada, pero al ir a la institución educativa no había clases debido a los juegos deportivos.
558775	1/6	No se aplicó	Escuela cerrada por reunión del director-docente con la Red. Los padres de familia mencionaron que "los profesores salieron a cobrar su sueldo" y no podían ser entrevistados por "falta de tiempo".
31494	4/6	Aplicación incompleta	No fue posible entrevistar al director porque la visita de los investigadores coincidió con la del especialista de la UGEL. A mitad de la mañana este decidió acompañarlo hasta la carretera y, por tanto, se retiró de la escuela.

Código modular	Fecha (día/mes)	Resultado	Problemas
31819	5/6	Aplicación completa	El docente informó que tenía planificada una evaluación de Lógico-Matemática y luego los estudiantes dedicarían el resto de la mañana a realizar trabajos artísticos alusivos al aniversario de la escuela.
30899	5/6	Aplicación incompleta	Ningún padre estuvo en el pueblo, pues se encontraban en las chacras para la cosecha del café. En el último tramo de la observación, los estudiantes expresaron verbalmente su cansancio. El docente dio por terminada la clase. La observación duró cuarenta minutos.
31831	6/6	Aplicación incompleta	Ningún padre estuvo en el pueblo, pues se encontraban en las chacras para la cosecha del café. Los niños expresaron en las entrevistas que el docente los maltrata física y verbalmente.
30912	6/6	Aplicación incompleta	Solo se pudo entrevistar a tres padres de familia que se encontraban cerca de la escuela antes de irse a sus chacras.
30410	7/6	Aplicación incompleta	El director convocó a los docentes a una reunión de coordinación y evaluación antes de que las evaluadoras pudiesen cumplir con el objetivo de su visita. Según él, sería imposible conversar con los padres de familia porque todos se van a sus chacras muy temprano y no se acercan a la escuela. Pese a ello, se logró hacer tres entrevistas. A las 10:30 de la mañana los docentes se reunieron en la dirección para hacer un sorteo y elegir a las aulas con las que se trabajaría. Los docentes se mostraban desconfiados y reacios y le pidieron al equipo de investigadores sus credenciales y documentos. Desoyeron la invitación del director para empezar el sorteo e instaron al equipo a explicar, nuevamente, el objetivo de su visita. El director prácticamente los obligó a efectuarlo. El trabajo recién se inició a las 10:45 de la mañana. La observación del aula de tercer grado apenas duró cuarenta minutos, pues la profesora (quien mantuvo siempre una actitud autoritaria y desafiante) tenía que dirigirse a otra escuela llevando a los policías escolares para que participasen de la ceremonia de juramentación de la bandera. Esta profesora y la de segundo formaban parte de la comisión, por tanto, no se les pudo entrevistar. Por el retraso en el inicio, solo se entrevistó a ocho niños de tercero.
30446	8/6	Aplicación incompleta	Solo se pudo entrevistar a una madre de familia, porque la mayoría de los padres salen muy temprano a sus chacras o se quedan en ellas durante la semana. En las entrevistas, los niños afirmaron que sus profesoras los maltratan físicamente.

Código modular	Fecha (día/mes)	Resultado	Problemas
785634	19/6, 20/6 y 22/6	No aplicación	<p>Visitas planificadas, pero la escuela no se encontró debido a la mala información proporcionada por la UGEL. Se decidió ir a la escuela de Bellavista (El Tambo).</p> <p>El tercer intento de visita fue cancelado por el paro del SUTEP convocado desde el día lunes 18. A pesar de que las presidentas de la APAFA y el CONEI se acercaron al equipo, los comuneros les prohibieron abiertamente que conversaran con los investigadores, argumentando que era indispensable contar con la presencia de todos los comuneros del pueblo para que ellos avalasen las opiniones de los demás.</p>
382374	19/6, 20/6 y 21/6	No aplicación	<p>Visitas canceladas sucesivamente por el paro del SUTEP convocado desde el día lunes 18.</p>
365114	20/6 y 21/6	No aplicación	<p>Visita planificada pero cancelada por el paro del SUTEP convocado desde el día lunes 18.</p>
377127	21/6	Aplicación incompleta	<p>Escuela cerrada por la huelga de docentes. Solo se pudo trabajar con seis niños que estaban caminando por el pueblo. Los padres estaban en sus chacras y no fue factible conversar con ninguno.</p> <p>Como la escuela se encuentra muy lejos de la ciudad de Huancayo y el acceso es muy complicado, la investigadora responsable no pudo realizar otra visita, pues el retorno tardó cuatro horas.</p>

Anexo 3.3. Evaluación de competencias lectoras

La lectura y la escritura constituyen la base de todo el aprendizaje escolar: un estudiante que no lee con fluidez no podrá beneficiarse de la escuela y difícilmente logrará ser autónomo para acceder a los conocimientos que se brindan en ella. Como en casi todos los países alrededor del mundo, los niños y niñas peruanas inician el aprendizaje de la lectura y la escritura en el primer grado de Primaria. Para muchos podría tratarse de un aprendizaje sencillo y casi natural; sin embargo, llegar a ser un buen lector, y a la vez expresar ideas por escrito, es un trayecto arduo y difícil. Para aprender a leer y escribir, los niños deben haber logrado un conjunto de habilidades: el desarrollo del lenguaje, la función simbólica, la capacidad para centrar la atención y seguir instrucciones, la secuencia y memoria auditiva y visual, las habilidades perceptivas espaciales y la lateralidad.

Las dos capacidades lectoras centrales son la decodificación y la comprensión. La decodificación es la habilidad para pronunciar la palabra impresa y se mide generalmente a través de la fluidez, entendida como la habilidad para leer ágilmente, con precisión y entonación. La comprensión es el proceso mediante el cual se extrae el significado de la palabra impresa a partir del conocimiento previo del lector. La investigación nacional e internacional ha demostrado una y otra vez que la fluidez y la comprensión están relacionadas, pues para entender el significado de un texto el lector requiere poder decodificarlo rápida y fácilmente (Abadzi 2006; Crouch 2006; Samuels 2002).

Las habilidades lectoras pueden evaluarse a través de la lectura oral o la lectura silenciosa. En cuanto a la fluidez, a medida que el niño progresa en su aprendizaje el número de palabras que lee por minuto aumenta significativamente. En un estudio reciente del Banco Mundial en Perú (Crouch y otros 2005) se determinó que un niño debería leer, oralmente, un promedio de 30 palabras por minuto en primer grado, 60 en segundo grado, 90 en tercer grado, 110 en cuarto grado, y continuar progresando en los siguientes grados. Esto coincide con estudios anteriores, en los que se sugiere que, al concluir el segundo grado, los estudiantes leen oralmente entre 30 y 54 palabras, en tercero entre 66 y 104, en cuarto entre 86 y 124, en quinto entre 95 y 130 y en sexto entre 108 y 140. La lectura silenciosa suele ser más veloz (Manzo y Manzo 1993).

Por otro lado, según el Diseño Curricular Nacional 2005 se espera que, al terminar el segundo grado, el estudiante logre reconocer “personajes, hechos importantes, materiales, ingredientes e indicaciones” (MED 2005: 119) en textos narrativos y descriptivos, que sea capaz de inferir hechos e ideas a partir de indicios y de sus experiencias previas, y opinar acerca de los hechos e ideas del texto. En tercer grado, los estudiantes fortalecen estas competencias, se familiarizan con textos de carácter informativo y son capaces de reconocer datos, temas y lugares, así como de inferir “información importante y el tema a partir de datos explícitos y de sus conocimientos previos” (p. 119). En cuarto grado, los estudiantes ya pueden comprender textos expositivos, además de reconocer el tipo de texto que leen, las ideas principales y secundarias, temas y procedimientos, e inferir el propósito con el que fue escrito el texto. En quinto grado, los estudiantes deberían poder leen textos argumentativos y ser capaces de utilizar los detalles del texto para hacer inferencias y expresar una opinión crítica respecto del contenido y la forma del texto. Finalmente, al terminar la Primaria, se espera que los estudiantes estén en condiciones de hacer inferencias a partir de datos implícitos en el texto.

Anexo 3.4. Cálculo de valores continuos en el desempeño lector

El puntaje de fluidez se calculó como el número máximo de palabras leídas correctamente en un minuto. Para quienes lograron leer ambas lecturas, se considera el resultado más alto (por lo general, el que corresponde a la segunda lectura, pues tiene más palabras). Para el cálculo del puntaje final de comprensión se sumaron los puntajes de los ítems A1, A2 y B2, con un coeficiente de confiabilidad interna de $\alpha = 0,88$. Se decidió excluir el apartado B1 por varias razones: (i) este ítem reduce la confiabilidad interna de la prueba ($\alpha = 0,83$); (ii) mide un nivel de comprensión básico y tiene un bajo poder de discriminación; (iii) es el ítem de comprensión que correlaciona más bajo con fluidez, con la prueba censal y con el puntaje global de comprensión, y (iv) hay demasiados casos perdidos debido a que la instrucción de aplicación sugirió que solo se tomara este ítem (por razones de tiempo) si los estudiantes no lograban responder satisfactoriamente al ítem A1. A pesar de que la misma instrucción se dio para el ítem B2, este sí contribuye a la confiabilidad de la prueba, pues logra discriminar capacidades y mide un nivel de comprensión intermedio entre A1 y A2.

Según los estándares identificados por el Banco Mundial (Abadzi 2006; Crouch 2006; Samuels 2002), los estudiantes de primero a tercer grado incrementan su fluidez de lectura, cada año, en aproximadamente 30 palabras leídas por minuto (de 30 en primer grado a 60 en segundo y 90 en tercero). Considerando que en un año escolar debe haber no menos de cuarenta semanas de trabajo educativo (resolución ministerial 0712-2006-ED, 14/11/2007), en promedio cada semana la fluidez de lectura de un estudiante debería aumentar en 0,75 palabras por minuto. A partir de cuarto grado se espera que la curva de aprendizaje se haga menos pronunciada, con un incremento cada dos semanas de una palabra por minuto, hasta alcanzar 110 al final de cuarto grado y por lo menos 140 palabras al final de sexto grado.

Nuestra evaluación se realizó entre el 20 de mayo y el 20 de junio, por tanto se espera que los estudiantes de segundo y tercer grado hayan alcanzado el estándar del grado anterior (que ya culminaron), y sobre eso, hayan avanzado el equivalente a por lo menos once semanas de clase, asumiendo que las clases empezaron el 1 de marzo, según lo establecido por el MED. Al momento de la evaluación, los estudiantes de segundo grado deberían estar leyendo por lo menos 38 palabras por minuto, y los de tercer grado, 68 palabras. En sexto grado, deberían leer alrededor de 130 palabras. Estos son valores referenciales que nos permiten ubicar el rendimiento de los estudiantes evaluados dentro de un continuo y comparar así su avance, no solo con respecto a grados anteriores sino en relación con el logro esperado para el grado que cursan.

Anexo 3.5. Comparación de ítems con objetivos curriculares

Cuadro anexo 3.5.a. Correspondencia entre ítems de las pruebas aplicadas y competencias de lectura según el Diseño Curricular vigente								
Nivel de lectura	Competencias adquiridas por grado en comprensión de lectura, según el Diseño Curricular vigente (MED 2005)						Ítems de las pruebas aplicadas que corresponden a estas competencias	
	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	6.º	Prueba de lectura oral	Prueba de lectura silenciosa
Lee letras	Nombra						24	
Lee palabras	Identifica						25	1, 2, 3, 4, 5
Lee oraciones	Comprende							6, 7, 8, 9
Lee textos	Narrativos + descriptivos e instructivos + informativos + expositivos + argumentativos						Texto 1 y Texto 2	Texto 1 Texto 3 Texto 2
Reconoce	personajes, características y acciones						A1: 1a, 1b	Narrativo: 10, 11
	+ hechos importantes, materiales, ingredientes e indicaciones						A1: 1a, 1b, 1c	Descriptivo: 19, 20
	+ datos, temas, lugares						A1: 1a, 1b, 1c, 1d B2: 3, 5, 6, 7	Informativo: 16, 17 Descriptivo: 21
	+ tipo de texto, ideas principales y secundarias, temas, procedimientos						A1: 1a, 1b, 1c, 1d A2: 1a, 1b, 1c, 1d B2: 3-7	
Infiere	acciones de los personajes a partir de ilustraciones, título, palabras, frases y de sus experiencias previas							Narrativo: 12, 13, 14
	+ hechos e ideas a partir de indicios y de sus experiencias previas							
	+ información importante y el tema a partir de datos explícitos y de sus conocimientos previos							Narrativo: 15 Descriptivo: 22
	+ Infiere el propósito							Informativo: 18 Descriptivo: 23
Opina acerca de	+ a partir de detalles del texto							
	+ a partir de datos implícitos							
	los personajes y acciones a partir de sus experiencias previas						A1: 2a	
	+ hechos, ideas						A1: 2a, 2b	
Opina de manera crítica acerca de	+ datos, temas,						A1: 2a, 2b	
	+ las ideas importantes, el propósito y el tema tratado						A1: 2a, 2b A2: 2a, 2b	
	+ el contenido y la forma							
	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	6.º		

Porcentaje de logro estimado para la prueba oral en función del currículo

En primer grado, se esperaría que los estudiantes pudiesen evocar por lo menos dos hechos de la historia en orden, e identificar lo que más les gustó (4 puntos = 16%). Al terminar el segundo grado, se esperaría que los estudiantes pudiesen narrar los principales eventos de la historia en orden, describir a los personajes, identificar lo que más les gustó y explicar por qué (8 puntos = 32%). En tercer grado, además de lograr lo anterior, se esperaría que pudieran proveer mayores detalles de la primera historia, y responder por lo menos cuatro de las cinco preguntas literales sobre el segundo texto (13 puntos = 52%). En cuarto grado, además de todo lo anterior, deberían poder contar los hechos principales de la segunda historia con sus propias palabras y en orden, e identificar lo que más les gustó (20 puntos = 80%). En quinto grado, deberían proveer detalles adicionales de la segunda historia, explicar por qué escogieron como favorita la parte elegida, y responder de manera más completa las preguntas literales (23 puntos = 92%). En sexto grado deberían obtener todo o casi todo el puntaje (24 a 25 puntos = 96-100%).

Cuadro anexo 3.5.b. Puntaje esperado por ítem y grado en la prueba de lectura oral									
Lectura	Nivel	Ítem	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	6.º	
1. Dogo	Nivel A	1.a. Evoca hechos	salió de paseo con su amo		1	1	1	1	1
			se perdió	1	1	1	1	1	1
			lo encontraron	1	1	1	1	1	1
			lo llevaron a su casa		1	1	1	1	1
		1.b. Narra la trama en orden		1	1	1	1	1	1
		1.c. Describe personajes			1	1	1	1	1
		1.d. Provee detalles adicionales				1	1	1	1
		2.a. Identifica lo que más le gustó del cuento		1	1	1	1	1	1
	2.b. Describe por qué le gustó			1	1	1	1	1	
		Subtotal Texto 1	4	8	9	9	9	9	
2. Carmen y Ceniza	Nivel A	1.a. Evoca hechos	Carmen encuentra una gatita [1 pto.]				1	1	1
			Se hicieron buenas amigas [1 pto.]				1	1	1
			La gata tuvo gatitos [1 pto.]				1	1	1
			Regalaron los gatitos [1 pto.]				1	1	1
		1.b. Narra la trama en orden					1	1	1
		1.c. Provee detalles adicionales						1	1
		2.a. Identifica lo que más le gustó del cuento					1	1	1
		2.b. Describe por qué le gustó						1	1
		Nivel B	3. ¿Cómo se llamaba la gata? [Ceniza = 1 pto.]			1	1	1	1
			4. ¿Qué le gustaba hacer a la gata? [jugar con lana, subir al techo, dormir en las piernas de Carmen = 1 a 3 ptos.]				1	2	3
	5. ¿Qué le dijo a Carmen su mamá? [que regalaran a los gatitos = 1 pto.]				1	1	1	1	
	6. ¿Con quién se fueron los gatitos? [Un señor = 1 pto. ; un señor bueno = 2 ptos.]				1	1	1	2	
		7. ¿Los gatitos estaban contentos? [Sí = 1 pto.]			1	1	1	1	
		Subtotal Texto 2	0	0	4	11	14	16	
Puntaje total esperado por grado			4	8	13	20	23	25	
Porcentaje esperado de logro (Puntaje esperado / Puntaje total)			16%	32%	52%	80%	92%	100%	

Porcentaje de logro estimado para la prueba censal en función del currículo

Para complementar estos resultados, se hizo un ejercicio similar con la prueba censal (aplicada solo a estudiantes de tercer grado). De acuerdo con las competencias establecidas en el diseño curricular, se espera que, al culminar el primer grado, un estudiante sea capaz de identificar palabras (preguntas 1 a 5), comprender oraciones (preguntas 6 a 9), reconocer personajes, características y acciones en un texto narrativo (preguntas 10 y 11), e inferir acciones de los personajes a partir de ilustraciones, título, palabras, frases y de sus experiencias previas (preguntas 12 a 14). Al terminar el segundo grado, se espera que los estudiantes puedan, además, reconocer hechos importantes, materiales, ingredientes e indicaciones de textos descriptivos (preguntas 19 y 20). Al terminar el tercer grado, deben poder reconocer datos, temas y lugares (preguntas 16, 17 y 21), e inferir información importante y el tema a partir de datos explícitos en textos narrativos, descriptivos e informativos y de sus conocimientos previos (preguntas 15 y 22). Luego del cuarto grado, los estudiantes deberían poder inferir el propósito del texto (preguntas 18 y 23).

	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	6.º
Preguntas que deben ser respondidas correctamente	1-14	1-14, 19-20	1-14, 15-17, 19-20, 21-22	1-14, 15-17, 19-20, 21-22, 18, 23	Todas	Todas
Puntaje esperado	14	16	21	23	23	23
Porcentaje esperado de logro (Puntaje esperado / Puntaje total)	61	70	91	100	100	100

Nivel	Prueba censal		Prueba oral	
	Puntaje obtenido	Porcentaje de logro	Fluidez*	Porcentaje de comprensión
Nivel 0	0-9	0-39	0-29	0
Nivel 1	10-15	40-69	30-59	1-19
Nivel 2	16-18	70-80	60-109	20-59
Nivel 3	19-23	80-100	110+	60-100

* Palabras por minuto.

Anexo 3.6. Diferencias en porcentaje de logro en la prueba censal (mayo de 2007) entre estudiantes de escuelas que habían participado en la evaluación censal y de aquellas que no lo habían hecho

Cuadro anexo 3.6.a. Diferencias de medias de los puntajes en la prueba censal aplicada en 2007 entre estudiantes de escuelas censadas en 2006 y estudiantes de escuelas no censadas						
Grupo	Obs.	Media	Error estándar	Desviación estándar	[95% intervalo de confianza]	
No censado	732	6831789	0053776	1454932	6726215	6937362
Censado	269	6731857	009798	1606997	6538948	6924766
Combined	1001	6804934	004732	1497151	6712075	6897793
Diff		0099932	0106752	0109553	0309417	
diff = mean(No Censa) - mean(Censado)						t = 0.9361
Ho: diff = 0						degrees of freedom = 999
Ha: diff < 0			Ha: diff != 0		Ha: diff > 0	
Pr(T < t) = 0.8253			Pr(T > t) = 0.3494		Pr(T > t) = 0.1747	

Cuadro anexo 3.6.b. Correlación entre resultados de la prueba censal en 2006 y 2007			
Resultados 2007	Porcentaje de estudiantes con desempeño satisfactorio por nivel (2006)		
	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3
Total	0,2038*	0,2475*	0,2420*
Porcentaje de logro	0,2045*	0,2481*	0,2424*

Nota: Solo se muestran correlaciones significativas al 10% (sig < .1)

* sig < .01

Anexo 3.7. Factores sociodemográficos e institucionales asociados con el desempeño lector

Para aislar el efecto de cada característica de la escuela y los estudiantes en la fluidez, la comprensión y el desempeño en la prueba censal, se realizaron regresiones lineales múltiples con el factor de ajuste, para corregir las desproporciones ocasionadas por el muestreo.

Variables dependientes regresión lineal

Fluidez = Número de palabras leídas por minuto

Comprensión = Porcentaje de respuestas acertadas sobre ambos textos*

MEDlogro = Porcentaje de respuestas acertadas en prueba censal

Variable de agrupación: grado (segundo, tercero y sexto de Primaria)

* Se corrieron regresiones también con la variable *compre2* (porcentaje de respuestas acertadas al primer texto: Dogo) para segundo y tercer grados, pero los resultados fueron incluso menos robustos que con la variable *comprensión* en general.

Grado	Stats	Fluidez	Comprensión	Prueba censal
2.º	media	25,9	16,7	.
	DS	24,4	23,7	.
3.º	media	49,4	27,1	67,3
	DS	25,4	28,0	15,6
6.º	media	86,1	54,6	.
	DS	26,3	29,8	.

Variables dependientes logit

lfu = 1 si fluidez > estándar y 0 si fluidez < estándar

lcomp = 1 si comprensión > estándar y 0 si comprensión < estándar

lmed = 1 si MEDlogro > estándar y 0 si MEDlogro < estándar

Variables independientes

Características de la escuela

rural = ubicada en zona rural y que a la vez carece de luz y desagüe con instalaciones de luz y desagüe simultáneamente, según padrón escolar (0 = No; 1 = Sí).

Esta variable ha sido creada como proxy para determinar el grado de “urbanidad” o “ruralidad” de una escuela. En el padrón escolar hay problemas con el autorreporte de la ubicación de la escuela, pues debido a la existencia de bonos especiales para escuelas rurales, los directores encuentran incentivos para declarar que su escuela es rural, aun cuando se

ubica en una zona urbana y tiene acceso a todos los servicios públicos. La variable *urbluzdes* es el resultado de la interacción de tres variables:

zona: señala la ubicación de la escuela (rural, urbana, urbana marginal).

enerelec: reporta si la escuela tiene suministro de energía eléctrica.

insdesag: reporta si la escuela tiene conexión a red pública de desagüe.

La variable rural asigna el valor de 1 a los estudiantes que asisten a escuelas ubicadas en zona rural que carecen de energía eléctrica o desagüe (57% de casos, con factor de ajuste) y 0 a los que asisten a escuelas no rurales o escuelas que cuentan con ambos servicios (electricidad y desagüe). En otras palabras:

rural = 1 si zona = “Rural” y enerelec = 0 y insdesag = 0

rural = 0 si zona = “Urbana”

rural = 0 si zona = “Urbana marginal”

rural = 0 si enerelec = 1 y insdesag = 1

polidocente = escuela polidocente completa (0 = No; 1 = Sí)

Características del estudiante

Asháninka = Estudiante cuya lengua materna es el asháninka (0 = No; 1 = Sí)

Mujer = Estudiante mujer (0 = No; 1 = Sí)

Inicial = Asistió al nido o centro de Educación Inicial (0 = No; 1 = Sí)

Edad = Edad al momento de la evaluación (años)

Interacciones

Se evaluaron los efectos de la interacción entre las diferentes variables independientes, pero la contribución al modelo fue marginal, por lo que se optó por excluir los efectos de interacción (de hecho, rural es en sí misma una variable de interacción entre energía eléctrica, desagüe y zona). También se probó introduciendo el efecto de interacción entre mujer y asháninka, y entre asháninka e Inicial, pero de nuevo la contribución al modelo fue marginal y estadísticamente poco significativa.

Multicolinealidad

Debido a que muchas de estas variables se relacionan entre sí (por ejemplo, las escuelas polidocentes tienden a estar en zonas urbanas), existe un riesgo de multicolinealidad en el análisis. Por eso se utilizó el Variance Inflation Factor (VIF) para descartar este problema. Según Neter, Kutner, Nachtsheim y Wasserman (1996), si el valor VIF más alto es mayor que 10 esto indica un problema potencial de multicolinealidad. En ninguna de las regresiones el VIF llegó a 3 para ninguna variable, ni a 1,6 en conjunto.

Anexo 3.8. Por las rutas de Junín: aventuras del estudio de campo

Para realizar el estudio de campo se contrató, a través del Departamento de Psicología de la Pontificia Universidad Católica del Perú, a diecisiete encuestadores que visitaron todas las escuelas de la muestra (entre mayo y junio de 2007). En el camino enfrentaron numerosas dificultades. El siguiente recuento de comunicaciones electrónicas sirve como registro de campo de la experiencia.

Martes, 22 de mayo

Ya averiguamos en todos los colegios y definitivamente no hay clases [por el paro] en los colegios que nos tocan, por lo que se nos ha complicado el plan de trabajo. Por otro lado, teníamos una escuela que atendía en la mañana y en la tarde, pero solo hay de cuarto a sexto grado en la tarde y eso nos complicó aún más, porque no nos alcanza para terminar en el tiempo planificado (el viernes).

Hoy nos fue muy bien en la escuela de Vicora Cayao, muy colaboradores, y con la escuela de Fátima hemos coordinado con el director y también se muestra colaborador. Ya pasamos el primer trauma de La Oroya. *Inés y Javier* (7:54 p.m.)

Miércoles, 23 de mayo (día de paro convocado por el SUTEP)

Holas!!! La mejor de las suertes para todos!!! Nosotros en Satipo vamos bien, aunque hoy día no ha sido un tan buen día para todos, por la lluvia y las distancias, por eso, si hay equipos que nos puedan apoyar cuando estemos en Chanchamayo, serán más que bienvenidos... Los centros donde nos quedaremos en la provincia serán entre Pichanaqui y Santa Ana; coordinen con Luz, Patty, Andrés o Inés para que les informen dónde se están quedando y lleguen apenas terminen con su zona. Muchas fuerzas!!! *Mariella* (11:46 p.m.)

Hoy por fin terminamos con Junín! Hasta ahora ha sido el lugar con más dificultades por la lejanía de los caseríos donde quedaban dos de los colegios. Nos enteramos ayer de la marcha del SUTEP, pero las escuelas a las que fuimos hoy estaban tan alejadas que no iban a acatar el paro. Se trata de dos escuelas unidocentes de caseríos realmente muy pobres y con muchas necesidades de todo tipo. Llevamos cámara, así que en cuanto podamos te mandamos un avance de las fotos. Ahora estamos en Carhuamayo esperando el bus a Tarma; pensamos terminar con Tarma el viernes o a más tardar el lunes, por lo que habría tiempo para hacer San Ramón con tranquilidad. Estamos en contacto! Saludos, *Rosela* (2:49 p.m.)

No sé cómo terminemos en la semana. Hoy ha sido un día muy, muy complicado para todos. Mariela y yo tuvimos que tomar las pruebas a otra escuela que no correspondía, porque era demasiado distante y no nos permitiría llegar a tiempo a Puerto Ocopa para seguir con el itinerario. Es decir, dos horas en carro y cuatro caminando bajo lluvia, fango, helechos a los costados... y mis respectivas caídas, claro, je, je, je, es bien cansado, y bueno, todos acá hemos tenido que levantarnos a las 4 o 5 a.m. para poder llegar a las escuelas, porque en realidad están bien distantes. Necesitamos, también, emplear las tardes para reunirnos con los especialistas que nos han orientado mucho para esto... Por eso hasta ahora nadie del grupo ha podido mandar algún avance... En fin, esta es una experiencia muy valiosa. Nos seguimos comunicando. *Meche* (7:16 p.m.)



El equipo de encuestadores.

Jueves, 24 de mayo

El día de hoy fue tremendo para nosotras (Patty y yo): hasta perdí mis lentes en medio de la espesura y al cabo de algunas horas, justo cuando estaba en medio de las lamentaciones, se acercaron al hospedaje para devolvérmelos, yeeee! uf!... *Luz* (6:31 p.m.)

Sábado, 26 de mayo

Hola Inés, sorry por no haber escrito antes, pero Eliana y yo hemos tenido una semana bastante atareada, a pesar de lo cual únicamente hemos cubierto seis escuelas. Es cierto que en Huancayo los colegios no están a más de diez minutos del centro, sin embargo hemos tenido que sortear varios contratiempos:

1. Las escuelas que habíamos seleccionado para esta primera semana eran las que tenían turnos de mañana y tarde, con la idea de abarcar dos escuelas cada día. Sin embargo, todas ellas tienen repartidos los grados de Primaria entre la mañana y la tarde. Así, cuando el día lunes llegamos a una escuela ubicada en el Cerrito la Libertad, nos dieron la ingrata noticia de que segundo y sexto grados funcionaban en el turno de la tarde, mientras que en la siguiente escuela, que habíamos planeado visitar ese día, el tercer grado se dictaba en el turno de la tarde.
2. Aquí el paro sí se dejó sentir, y con fuerza, al punto que en los colegios que recorrimos solo encontrábamos al director y al subdirector. Afortunadamente encontramos un colegio en las afueras de Huancayo que al menos estaba funcionando parcialmente,

pero allí solo pudimos avanzar con segundo grado, puesto que tercero y sexto los tenían en la mañana, la cual habíamos empleado en recorrer otros colegios.

3. Los maestros son mucho más politizados, y en casi todos los colegios debíamos dar mil y una explicaciones y satisfacciones, que se repetían conforme los profesores iban llegando a la oficina del director(a), puesto que nos miraban con recelo y desconfianza, amén de que debíamos esperar que se haga un sorteo de las secciones (entre cinco y siete) estando todos los maestros presentes, dado que los directores temían que los maestros los acusaran de haber designado la sección a dedo (de hecho ocurrió que un profesor reclamó porque él no había estado presente y justamente había salido sorteado, aunque finalmente cedió gracias a la presión de sus colegas). Como muestra de lo serio de este asunto, te diré que en el colegio “Emma Luzmila Calle” simple y llanamente no aceptaron que hagamos ningún tipo de evaluación, pues la directora y el subdirector nos dijeron que tenían que reunir a los profesores y explicarles con anticipación lo que se les iba a pedir que hagan, pues de lo contrario se negarían de plano. Según su versión, entre su plana docente estaban varios dirigentes del SUTE Huancayo, además del secretario regional de Junín... o sea, fuimos el martes y recién nos aceptaron el día jueves por la mañana!
4. Al menos nos hemos encontrado con tres directores que han colaborado a regañadientes e incluso uno de ellos nos plantó con la cita que habíamos pactado. Lamentablemente estos casos nos retrasaban aún más, pues se agarraban de formalidades (“Conversen con el subdirector, porque él ve eso”) que nos hacían perder tiempo (y paciencia!).

Estamos insatisfechos con la cantidad de colegios que hemos visitado y no creemos en excusas, pero te aseguramos que estamos trabajando full y haciendo lo posible por sortear las dificultades. Ahora bien, consideramos que el acceso a las escuelas de Huancayo es sencillísimo, sin embargo, por ser escuelas grandes, son más burocráticas y con administraciones más complejas y remolonas, mientras que en las zonas rurales el llegar a una escuela es una proeza (Luis Ernesto y Diana nos han contado ya su experiencia), pero una vez en ella la evaluación es sumamente corta, debido a que son muy pocos niños y suelen ser escuelas unidocentes (o sea, el único profe es también el director, el subdirector, el coordinador de grado y el que te abre la puerta, cuando la hay). *Eliana y Alberto* (9:48 a.m.)

Sábado, 26 de mayo

Hola, Rosela y Jorge!! Tenemos entendido que ustedes ya están en San Ramón. Nosotros (Inés D., Luz, Andrés y yo) llegamos al distrito de Pichanaqui, Chanchamayo, recién hoy sábado. Estamos a una hora de Satipo. Hemos averiguado rutas y les queríamos preguntar si ustedes podían encargarse de cuatro escuelas. Nos han dicho que la 2, 3 y 4 quedan por La Merced, lo cual está más cerca de ustedes que de nosotros. Para la 1 y la opcional todavía no hemos podido encontrar información adecuada, de repente ustedes podrían preguntar. Porfa, dígnanos si les es posible ir avanzando con estas escuelas. Necesitaríamos que nos confirmen pronto. Gracias!

Trabajar en la selva es una experiencia única... anímense!!! Saludos de los tigrillos, *Patty, Luz, Inés y Andrés* (6:28 p.m.)



Camino a una escuela de Chanchamayo. (Foto: Andrés Figallo)

Hoy llegamos a Chanchamayo (Pichanaqui) Luz, Patty, Inés D. y yo; ya empezamos las coordinaciones del caso para retomar las evaluaciones este lunes, empezando por las más lejanas. El viaje realmente está resultando toda una experiencia: hay que caminar por horas y llenarse de barro, pero vale la pena, se aprende bastante (claro que cuando te das cuenta que el profesor no fue a la escuela no es tan chévere). Sobre la huelga del SUTEP, nosotros no la sentimos y la directora de la UGEL de Satipo nos dijo que fue un fracaso: solo un 7% la acató en dicha provincia, sin mayores resultados, según ella. *Andrés* (6:35 p.m.)

Domingo, 27 de mayo

Nosotros no hemos tenido problemas de lluvia, pero sí logísticos: profesores que no quieren que los entrevistemos o evaluemos a sus alumnos, colegios cerrados, exámenes en plena evaluación, etc. *Inés L.* (12:14 p.m.)

Ya conversamos con Patty y Luz y vamos a mantenernos como el grupo 5 y ellas como el 6, a menos que alguien más esté llenando sus fichas con ese número. Es raro estar pensando en estas cosas de procesamiento... Los intensos viajes (llenos de emociones) y floridos paisajes de los alrededores nos mantienen alejados de las compus. La lluvia por suerte ya paró; desde hace un par de días no hay más que un sol radiante que con suerte nos acompañará el resto del viaje camino al Edén, Paraíso, Nueva Esperanza o Alto Valle. Cuidense mucho todos. Éxitos. *Inés D.* (5:12 p.m.)

Yes, sir! el ánimo de los tigrillos no se amilana ni con el barro. Seguramente que Andrés se siente conmocionado con esta experiencia, a tal punto que son comprensibles los delirios... y claro, mencionar esos pequeños detalles... El único detalle es que las cabinas de Internet son demasiado lentas aquí en Pichanaqui, hasta podemos encontrar avisos que explican la lentitud de las máquinas al interior de cada cabina
A ver...? Quién se anima a apoyar en Chanchamayo??
Confirmen porfaaaaa... Más saludos. *Luz* (6:23 p.m.)

Hola Pati! estamos en San Ramón, hemos recogido los datos de Santos Atahualpa. Aún nos faltan dos colegios de Tarma que no hicimos porque sabíamos que no abrían por fiestas religiosas y decidimos subir a San Ramón. Terminamos esto y te avisamos! No desesperes! *Jorge* (10:37 p.m.)

Martes, 29 de mayo

Ahora estamos en Pichanaqui. Mañana “los tigrillos” (Luz, Patty, Andrés e Inés) se van para La Merced y yo me quedo con Natty acá en Pichanaqui. Si todo sale bien, en esta semana estaríamos cubriendo diez escuelas al menos. Repito, si todo sale bien, estaré enrumbándome para La Merced el jueves y ahí me quedaré varios días. *Meche* (7:44 p.m.)

Miércoles, 30 de mayo

Te cuento que hoy empezamos en Jauja, el director de la UGEL buenísima gente, nos facilitó una camioneta y para mañana que está bien alejado, también. Por supuesto que, como todo lo que nos ha sucedido, hoy tuvimos paro de transportistas, así que más no sé qué nos puede pasar. Felizmente el chofer sabía otra ruta, sin el de la UGEL no la hacíamos. Puede ser que nos queden materiales para Meche, pero nosotros estaríamos en Huancayo, cómo hacemos? *Inés L.* (6:01 p.m.)

Ayer tuvimos un pequeño problema con la escuela a la que fuimos. Parece que la escuela pertenece al ala más radical del SUTEP de Huancayo. Razón por la cual llegamos a las 7:30, los profesores llegaron a las 8:30, se reunieron hasta las 9:15 (los niños fuera de clase) para discutir si podíamos aplicar o no; luego nos hicieron pasar, expusimos lo que íbamos a hacer, se volvieron a reunir para votar, y al final se negaron. Para esto ya eran como las 10. A las 10:30 entrevistamos al director como hasta las 11:15. Mientras tanto, yo tuve una pequeña conversa con el profe más radical de todos, y lo ablandé un poco y dio información cualitativa interesante! Salimos a las 12, por lo que perdimos toda la mañana. Sin embargo, creo que podríamos quedarnos con la ficha de la institución educativa (además de todos los datos que tenemos, podríamos agregar algunos puntos que tocó el profe) y la entrevista al director. Hoy tuvimos un director bien necio, nos trató de decir que nos vayamos tres veces, pero insistimos y al final logramos trabajar en la escuela. Otra cosa, en las escuelas rurales tenemos el grave problema de que los padres se van a la chacra a trabajar (de todos los unidocentes tenemos solo tres padres). Hoy esperamos a la hora de salida y NINGÚN papá fue a recoger a sus hijos!! Todos se van caminando o con hermanos mayores de Secundaria. Solo tenemos fichas de padres en el colegio urbano. Saludos, Grupo 1. *Luis Ernesto* (6:47 p.m.)

Jueves, 31 de mayo

Ayer nos instalamos aquí en La Merced los tigrillos y los pumas y ya empezamos con las escuelas, procurando comenzar en todo caso por las más lejanas o las “polis-multis”. El día lunes 28 fuimos a la Red de Educación en Pichanaqui (no hay UGEL); ahí nos indicaron hablar personalmente con el profesor Víctor Bastidas Paitán, que figura como director de esa escuela en la relación de instituciones educativas. Esa misma tarde, fuimos a buscarlo a su casa para darle alcances sobre nuestra visita a su escuela; él se mostró irónico en todo momento, incluso mencionó que su escuela “queda en una comunidad nativa, para llegar el acceso es muy difícil, hay que ir primero en movilidad como cuarenta minutos y luego desde la carretera caminar por más de una hora y media”. Pero eso no nos preocupó porque nos resultó una respuesta muy común, como para desanimar. Finalmente, propuso ir con él mismo a su escuela “siempre y cuando” nos levantemos temprano; fijó 6:30 a.m. para encontrarnos en su puesto del mercado. El caso es que el profesor sí estaba enterado de nuestra visita y de lo que debíamos hacer en su escuela. Esa noche, entre nosotros decidimos quién va a cada escuela, considerando escuelas unidocentes para ir individualmente y las multigrados en equipo. Fui yo. Llegué 6:15 a.m. al puesto del susodicho profesor y ya se había ido. Su esposa me dijo: “Salió 5 a.m. a una reunión importante. ¿Y ahora cómo va ir usted, señorita?”. “Usted me indica cómo llegar y yo voy”, le dije. La señora le explicó a un mototaxista que me lleve hasta la trocha que lleva a la escolita. Esa supuesta indicación me mandó al desvío. Me había perdido en el monte. En mi caminata de regreso me encontré con dos personas que me indicaron cómo llegar hasta la trocha: “Estamos a medio camino!” me dijo. Al llegar resultó que la tal caminata solo duró veinte minutos y no la hora y media que dijo este señor Patán. Ya en la escuela este señor se puso hostil conmigo: dijo que él no es el director porque ahora la escuela es polidocente y que además no sabía nada. Él y el otro docente se negaron explícitamente a ser encuestados, no me permitieron el ingreso al aula que debía observar. Solo pude trabajar la prueba de fluidez con los niños de 2.º, 3.º y 6.º, mas no la del Ministerio. Finalmente, cuando yo conversaba con una madre de familia, la hizo llamar con su hijo; al poco rato la señora volvió y me dijo: “Mejor no quiero contestarle sus preguntas, después yo no quiero tener la culpa de que nos quiten al docente y después nuestros niños se queden sin escuela...”. Le dije a la señora que no se preocupara, que si no desea hablar conmigo no está en la obligación de hacerlo y que no habrá ninguna consecuencia de hablar conmigo o no hacerlo. En seguida me fui. Cuando estaba saliendo de la comunidad vi a dos niños que les decían a sus madres que “no debían contestar las preguntas de la persona extraña que ha venido”. Ese profesor los manipula, los indispuso contra mí. Por último, y como habrás notado, los datos recogidos están incompletos. Eso es lo que ayer ha pasado conmigo en esa escuela. ¿Alguien debe volver a hablar con ese mal profesor a pesar de su hostilidad? *Luz* (12:41 p.m.)

Domingo, 3 de junio

En el caso de la escuela 2 de la provincia de Colca (que agrupaba a tres escuelas unidocentes) solo se encontró a la profesora de una de ellas (Chilcay) que estaba saliendo para la UGEL de Huancayo. En las otras escuelas los profesores habían salido desde el día jueves, uno a Huancavelica y otro a una capacitación en Huancayo. En la escuela de Chilcay solo

había dos alumnas matriculadas: una de primer grado y la otra en tercero (se hizo la ficha técnica, se entrevistó al profesor y se evaluó a la de tercero con la prueba de un minuto; no se pudo aplicar la del MED porque la mamá de la niña la estaba llamando, para que cuide a sus ovejas). *Eliana* (11:09 p.m.)

Segundo viaje: miércoles 20 de junio

Holas, son las 9:30 a.m. y me estoy regresando de la escuela Mauro Carhuallanqui del distrito de Huayucachi, pueblo de Mantaro. Está totalmente desierta, y los pobladores no saben cuándo los profesores van a reanudar las clases. De hecho, aquí en Huancayo la paralización es total al día de hoy. Entonces, creo que necesitamos alguna sugerencia respecto de lo que debemos hacer, pues de prolongarse esta situación no tendría sentido que sigamos aquí, haciendo turismo, ya que todas las escuelas están cerradas y nadie sabe hasta cuándo. Ayer en la UGEL nos dijeron que efectivamente la paralización había sido casi total, sin embargo pudimos evaluar completamente a una escuela (que dicho sea de paso ayer decidió plegarse al paro). Entonces, estamos a la espera de alguna indicación de su parte. *Alberto* (10:19 a.m.)

Nos decidimos separar para averiguar si algunas [escuelas] estaban abiertas hoy. Alberto se dirigió a Mantaro; si es que él la encontraba abierta me iba cual bólido para darle el alcance... pero bueno, ni el gato estaba en la puerta. Yo fui a dos de Huari, que no habíamos llegado ayer. Para esto, en Huancayo hay *n* Huaris y ni en la misma UGEL nos han dado los datos exactos para llegar a ella... La cosa es que las que encontré cerradas no eran y preguntando llegué a un paradero donde me contaron que el único Huari que no hemos ido queda a cuatro horas de distancia y solo se puede ir en camioneta pagando S/. 400 si se contrata. Los colectivos solo salen a las 6 de la mañana, y bueno, nos resulta mucho menos (como S/. 100). Al parecer hasta ayer sí ha habido clases... Mañana iríamos para cerciorarnos. Después regresé para Bellavista, y también cerrada. Entonces, la gran posibilidad es que las 4 se mantengan paradas durante toda la semana, al menos Mantaro y Bellavista definitivamente no van a abrir... salvo que el paro pare, je, je. De Huari solo sabemos lo que ya te conté y de Paccha lo que te mencioné ayer: la profesora de la escuela se reunió el domingo con los otros dos docentes de la zona y decidieron parar. Esta información nos la comunicó una profesora de las que se reunieron que encontramos camino a la escuela que visitamos el martes. *Mercedes* (10:35 a.m.)

Anexos del capítulo 4

Anexo 4.1. Ubicación del control de las decisiones claves en EBR de acuerdo con la ley

Decisiones y funciones	LGE	LOGR	LOM
Pedagógicas			
Determina tamaño de la clase	✿		
Determina número de horas de clase	✿		
Regula los procesos de diseño, producción, distribución y uso de materiales educativos	✿		
Selecciona libros de texto	✿		
Aprueba el currículo básico	✿		
Diversifica el currículo	✓♦☺	✓	♣
Autoriza a IIEE la aplicación experimental de proyectos curriculares	♦		
Determina estándares y normas educativas	✿		
Evalúa, acredita y certifica la calidad educativa	✿		
Monitorea y evalúa enseñanza y aprendizaje	✓♦☺	✓	
Aprueba, desaprueba estudiantes	☺		
Administrativas			
Define la organización y funciones de las UGEL	✓(✿)		
Asesora y supervisa a las UGEL		✓	
Determina la creación o cierre de una escuela	✓		
Regula y supervisa a las IIEE	✿♦	✓	♣
Brinda apoyo administrativo a las IIEE, promueve autonomía	♦	✓	
Sistematiza la información de estudiantes	✿		
Entrega certificados y credenciales	☺		
Personal			
Selección y contrato de personal escolar	♦	✓	
Evaluación de personal escolar	♦	✓	
Capacitación, formación en servicio de personal docente	♦	✓	
Cese o despido de personal docente	♦	✓	
Infraestructura			
Diseña e implementa las políticas de infraestructura y equipamiento		✓	
Determina las necesidades de infraestructura y equipamiento	♦		
Construye, equipa y mantiene la infraestructura de los locales educativos			♣
Financieras (formular, ejecutar y evaluar presupuesto)			
Consolida el presupuesto nacional de educación	✿		
Formula, ejecuta y evalúa el presupuesto anual de presupuesto educativo de la región	✓		
Formula, ejecuta y evalúa el presupuesto de atención a las necesidades de las IIEE y programas educativos	♦		
Formula, ejecuta y evalúa el presupuesto anual de la IE	☺		
Gestiona financiamiento de presupuesto de atención a las necesidades de las IIEE y programas educativos	♦		
Asesora en la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto anual de las IIEE	♦		
Asigna recursos a la escuela			

✿ Central (MED) ✓ Regional (GR, DRE) ♦ Provincial (UGEL) ♣ Distrital (Municipio) ☺ Escuela
 () En consulta con instancia entre paréntesis.

Anexo 4.2. Comparación de funciones según las leyes peruanas

Ley	Institución educativa		Municipalidades y UGEL		Regiones y DRE		MED
	LGE	LOM	LGE	LOGR	LGE	LGE	
Funciones	Artículo 68. Funciones institución educativa. Son funciones de las instituciones educativas:	Artículo 82. Educación, cultura, deportes y recreación. Las municipalidades, en materia de educación, cultura, deportes y recreación, tienen como competencias y funciones específicas compartidas con el Gobierno Nacional y el Gobierno Regional las siguientes:	Artículo 74. Funciones UGEL. Las funciones de la Unidad de Gestión Educativa Local en el marco de lo establecido en el artículo 64 son las siguientes:	Artículo 47. Las funciones del Gobierno Regional en materia de educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación son las siguientes:	Artículo 77. Funciones DRE. Sin perjuicio de las funciones de los gobiernos regionales en materia de educación establecidas en el artículo 47 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, ley 27867, corresponde además a la Dirección Regional de Educación en el marco de la política educativa nacional:	Artículo 80. Funciones del Ministerio de Educación. Son funciones del /MED:	
Formulación		a) Contribuir a la formulación de la política educativa regional y la nacional.	a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar y administrar las políticas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, deporte y recreación de la región.	a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar y administrar las políticas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, deporte y recreación de la región.		a) Definir, dirigir, regular y evaluar, en coordinación con las regiones, la política educativa y pedagógica nacional y establecer políticas específicas de equidad.	
Política educativa	Coordinación (intersectorial, intergubernamental, con la ciudadanía)			h) Integrar los distintos programas educativos regionales en una política integral orientada, en lo económico, a la mejora en la productividad y competitividad de la región; en lo social, a propiciar la igualdad de oportunidades, la integración y la inclusión a nivel regional; en lo político, al afianzamiento de los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas en los distintos niveles de gobierno, y en lo cultural, al desarrollo de una cultura de paz y reconocimiento y respeto a la diversidad.		n) Asegurar, desde una perspectiva intersectorial en una acción conjunta con los demás sectores del Gobierno Nacional, la atención integral de los estudiantes para garantizar su desarrollo equilibrado.	
Proyectos educativos	a) Elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo Institucional, así como su plan anual y su reglamento interno, en concordancia con su línea axiológica y los lineamientos de política educativa pertinentes.	2. Diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo de su jurisdicción en coordinación con la DRE y las UGEL, según corresponda, contribuyendo en la política educativa regional y nacional con un enfoque y acción intersectorial.	b) Diseñar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo de su jurisdicción en concordancia con los proyectos educativos regionales y nacional y con el aporte, en lo que corresponda, de los gobiernos locales.	b) Diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo regional, los programas de desarrollo de la cultura, ciencia y tecnología y el programa de desarrollo del deporte y recreación de la región, en concordancia con la política educativa nacional.		b) Formular, aprobar, ejecutar y evaluar, de manera concertada, el Proyecto Educativo Nacional y conducir el proceso de planificación de la educación.	
Gestión							

Ley	Institución educativa		Municipalidades y UGEL		Regiones y DRE		MED
	LGE	LGE	LOM	LGE	LOGR	LGE	
Diversificación Curriculo	c) Diversificar y complementar el currículo básico, realizar acciones tutoriales y seleccionar los libros de texto y materiales educativos.	3. Promover la diversificación curricular, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica.	n) Promover y apoyar la diversificación de los currículos de las instituciones educativas en su jurisdicción.	c) Diversificar los currículos nacionales, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica y respondiendo a las necesidades e intereses de los educandos.	c) Elaborar los diseños curriculares básicos de los niveles y modalidades del sistema educativo, y establecer los lineamientos técnicos para su diversificación.		
Promoción EBI				i) Promover permanentemente la educación intercultural y el uso de las lenguas originarias de la región.			
Promoción de expresión cultural				k) Promover y difundir las manifestaciones culturales y potenciar las instituciones artísticas y culturales de la región, en coordinación con los gobiernos locales.			
Regulación y supervisión			c) Regular y supervisar las actividades y servicios que brindan las instituciones educativas, preservando su autonomía institucional.	e) Promover, regular, incentivar y supervisar los servicios referidos a la Educación Inicial, Primaria, Secundaria y Superior no Universitaria, en coordinación con el Gobierno Local y en armonía con la política y normas del sector correspondiente y las necesidades de cobertura y niveles de enseñanza de la población.			
Certificación	d) Otorgar certificados, diplomas y títulos según corresponda.			a) Autorizar, en coordinación con las UGEL, el funcionamiento de las instituciones educativas públicas y privadas.			
Organización de apoyo	f) Facilitar programas de apoyo a los servicios educativos de acuerdo con las necesidades de los estudiantes, en condiciones físicas y ambientales favorables para su aprendizaje.			e) Organizar programas especiales de apoyo al servicio educativo que sirvan para compensar las desigualdades y lograr equidad en el acceso, procesos y resultados educativos. Se crean en función de la dinámica y necesidades sociales específicas.			

Ley	Institución educativa	Municipalidades y UGEL	Regiones y DRE	MED
	LGE	LOM	LOGR	LGE
Nuevas tecnologías		<p>8. Apoyar la incorporación y el desarrollo de nuevas tecnologías para el mejoramiento del sistema educativo. Este proceso se realiza para optimizar la relación con otros sectores.</p>	<p>n) Identificar, implementar y promover el uso de nuevas tecnologías eficaces y eficientes para el mejoramiento de la calidad de la educación en sus distintos niveles.</p>	<p>d) Diseñar programas nacionales de aprovechamiento de nuevas tecnologías de información y comunicación, coordinando su implementación con los órganos intermedios del sector.</p>
Innovación	<p>h) Diseñar, ejecutar y evaluar proyectos de innovación pedagógica y de gestión, experimentación e investigación educativa.</p>	<p>i) Apoyar el desarrollo de nuevas tecnologías y la adaptación de la comunicación para conseguir el mejoramiento del sistema educativo con una orientación intersectorial.</p>	<p>e) Incentivar la creación de Centros de Recursos Educativos y tecnológicos que contribuyan a mejorar los aprendizajes en los centros y programas educativos.</p>	<p>g) Dirigir el Programa Nacional de Investigación Educativa en articulación con las instituciones especializadas en la materia y con las DRE.</p>
Monitoreo de gestión pedagógica		<p>4. Monitorear la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, en coordinación con la DRE y las UGEL, según corresponda, fortaleciendo su autonomía institucional.</p>	<p>o) Fomentar y participar en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos de investigación, experimentación e innovación educativa que aporten al desarrollo regional y al mejoramiento de la calidad de servicio educativo.</p>	
Apoyo administrativo		<p>d) Asesorar la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, fortaleciendo su autonomía institucional.</p>	<p>t) Articular, asesorar y monitorear en el campo pedagógico y administrativo a las UGEL.</p>	
Asesoría presupuestaria		<p>e) Prestar apoyo administrativo y logístico a las instituciones educativas públicas de su jurisdicción.</p>	<p>s) Fortalecer en concordancia con los gobiernos locales a las instituciones educativas, promoviendo su autonomía, capacidad de innovación y funcionamiento democrático, así como la articulación intersectorial y la pertenencia a redes, con participación de la sociedad.</p>	
Rendición de cuentas	<p>m) Rendir cuentas anualmente de su gestión pedagógica, administrativa y económica ante la comunidad educativa.</p>	<p>f) Asesorar en la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto anual de las instituciones educativas.</p>	<p>o) Desarrollar e implementar sistemas de información y poner la información a disposición de la población.</p>	<p>k) Implementar un sistema de información para la toma de decisiones estratégicas.</p>

	Institución educativa		Municipalidades y UGEL		Regiones y DRE		MED	
	LGE	LOM	LGE	LOGR	LGE	LGE	LGE	LGE
Ley Evaluación de logros				p) Evaluar periódicamente y de manera sistemática los logros alcanzados por la región en materia educativa y apoyar las acciones de evaluación y medición que desarrolla el MED, así como contribuir al desarrollo de la política de acreditación y certificación de la calidad educativa en el ámbito de su competencia.			l) Coordinar con los organismos encargados de operar el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa los procesos de medición y evaluación de logros de aprendizaje en los términos establecidos por la ley, así como su difusión. m) Promover una evaluación formativa que motive el desarrollo integral del estudiante, de acuerdo con los principios y fines de la educación establecidos por la ley.	
Asesoría, evaluación y monitoreo								
Evaluación de estudiantes								
Políticas de personal								h) Definir las políticas sectoriales de personal, programas de mejoramiento del personal directivo, docente y administrativo del sector e implementar la carrera pública magisterial.
Recursos humanos			g) Conducir el proceso de evaluación y de ingreso del personal docente y administrativo y desarrollar acciones de personal, atendiendo los requerimientos de la institución educativa, en coordinación con la DRE.					

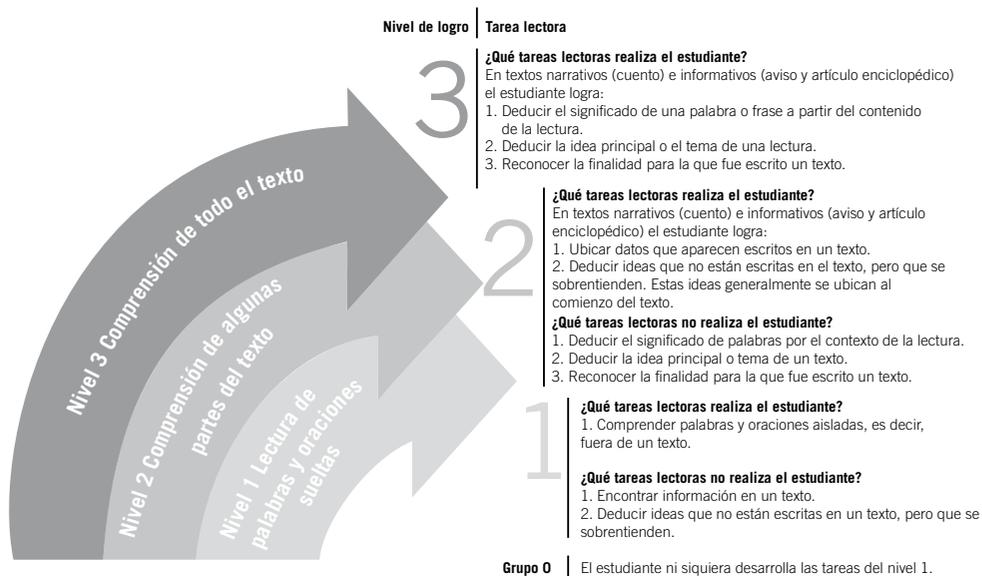
Ley	Institución educativa		Municipalidades y UGEL		Regiones y DRE		MED
	LGE	LOM	LGE	LOM	LOGR	LGE	LGE
Identificación de necesidades de formación			p) Identificar las necesidades de capacitación del personal docente y administrativo y desarrollar programas de capacitación, así como brindar facilidades para la superación profesional.				
Formación continua	i) Desarrollar acciones de formación y capacitación permanente.				r) Desarrollar los procesos de profesionalización, capacitación y actualización del personal docente y administrativo de la región, en concordancia con el Plan Nacional de Formación Continua.		f) Dirigir el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente del magisterio en coordinación con las instancias regionales y locales.
Redes educativas			h) Promover la formación y funcionamiento de redes educativas como forma de cooperación entre centros y programas educativos de su jurisdicción, las que establecen alianzas estratégicas con instituciones especializadas de la comunidad.				
Programas	9. Promover, coordinar, ejecutar y evaluar con los gobiernos regionales los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales, de acuerdo con las características socioculturales y lingüísticas de cada localidad.		i) Promover y ejecutar estrategias y programas efectivos de alfabetización, de acuerdo con las características socioculturales y lingüísticas de cada localidad.		g) Ejecutar y evaluar, en conjunto con los gobiernos locales, los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales.		
Alfabetización							

Ley	Institución educativa	Municipalidades y UGEL		Regiones y DRE		MED LGE
		LOM	LGE	LOGR	LGE	
Diagnóstico	LGE		m) Determinar las necesidades de infraestructura y equipamiento, así como participar en su construcción y mantenimiento, en coordinación y con el apoyo del Gobierno Local y Regional.			
Infraestructura	Políticas			m) Diseñar e implementar las políticas de infraestructura y equipamiento, en coordinación con los gobiernos locales.		
Ejecución		5. Construir, equipar y mantener la infraestructura de los locales educativos de su jurisdicción de acuerdo con el Plan de Desarrollo Regional concertado y al presupuesto que se le asigne.				
Promoción		20. Promover la consolidación de una cultura de ciudadanía democrática y fortalecer la identidad cultural de la población campesina, nativa y afroperuana.			d) Promover una cultura de derechos, de paz y de igualdad de oportunidades para todos.	
Cultura Democrática						
Consejos participativos y CONEI	k) Participar, con el Consejo Educativo Institucional, en la evaluación para el ingreso, ascenso y permanencia del personal docente y administrativo. Estas acciones se realizan en concordancia con las instancias intermedias de gestión, de acuerdo con la normatividad específica.	7. Impulsar y organizar el Consejo Participativo Local de Educación, con el fin de generar acuerdos concertados y promover la vigilancia y el control ciudadanos.	k) Impulsar la actividad del Consejo Participativo Local de Educación, con el fin de generar acuerdos y promover la vigilancia ciudadana.			p) Establecer los lineamientos básicos para garantizar la participación de la sociedad civil en la orientación y mejoramiento de la educación.
Participación	e) Propiciar un ambiente institucional favorable al desarrollo del estudiante.					r) Las demás funciones establecidas por ley, así como las que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus fines y que no hayan sido asignadas a otras instancias o entidades.
Otro						

Ley	Municipalidades y UGEL			Regiones y DRE		MED LGE
	LOM	LGE	LOGR	LGE	LGE	
Órgano de participación y vigilancia	<p>LGE</p> <p>Artículo 69. Órgano de participación y vigilancia. El Consejo Educativo Institucional es un órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana. Es presidido por el director e integrado por los subdirectores y representantes de los docentes, de los estudiantes, de los ex alumnos y de los padres de familia, pudiendo exepctuarse la participación de estos últimos cuando las características de la institución lo justifiquen. Pueden integrarlo, también, otras instituciones de la comunidad por invitación a sus miembros. En el caso de las instituciones públicas que funcionen como centros educativos unidocentes y multigrados, el Consejo Educativo Institucional se conforma sobre la base de los miembros de la comunidad educativa que componen la Red Educativa.</p>	<p>LGE</p> <p>Artículo 75. Órgano de participación y vigilancia. El Consejo Participativo Local de Educación es un órgano de participación, concertación y vigilancia educativa durante la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Local en el ámbito de su jurisdicción. Está integrado por el director de la Unidad de Gestión Educativa Local y los representantes de los estamentos que conforman la comunidad educativa, de los sectores económicos productivos, de las municipalidades y de las instituciones públicas y privadas más significativas. Participa anualmente en la elaboración y rendición de cuentas del presupuesto de la UGEL.</p>		<p>LGE</p> <p>Artículo 78. Órgano de participación y vigilancia. El Consejo Participativo Regional de Educación es una instancia de participación, concertación y vigilancia en la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Regional. Está integrado por el Director Regional de Educación y representantes de docentes, universidades e institutos superiores, sectores económicos productivos, comunidad educativa local e instituciones públicas y privadas de la región.</p>		

Anexo del capítulo 5

Anexo 5.1. Descripción de niveles de logro en la prueba censal



Fuente: MED-UMC 2007.

Bibliografía

- Abadzi, H. 2006. *Efficient Learning for the Poor: Insights from the Frontier of Cognitive Neuroscience*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2006a. *Empowering Parents to Improve Education: Evidence from Rural Mexico*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2006b. *Por una educación de calidad para el Perú. Estándares, rendición de cuentas y fortalecimiento de capacidades*. Lima: Banco Mundial.
- Barletti, B. 2007. *Mejoras de aprendizaje en las escuelas públicas de Primaria Rural Unidocente y Multigrado*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- Bus, A. G. 1994. "The Role of Social Context in Emergent Literacy". En: E. M. H. Assink (ed.). *Literacy Acquisition and Social Context*. Nueva York: Harvester Wheatsheaf.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación. 2003. *Informe Final*. Lima: CVR.
- Congreso de la República del Perú. 2003. *Ley General de Educación N.º 28044*. Lima: Congreso de la República del Perú.
- Consejo Asesor Presidencial de la República de Chile. 2006. *Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Consejo Nacional de Educación. 2006. *Proyecto Educativo Nacional al 2021: La educación que queremos para el Perú*. Lima: CNE.
- Crouch, L. 2006. *Reading Fluency as an Operational Indicator in the Early Grades*. Washington, D. C.: USAID.
- Crouch, L.; H. Abadzi, M. Echeagaray, C. Pasco y J. Sampe. 2005. "Monitoring Basic Skills Acquisition Through Rapid Learning Assessments: A Case Study from Peru". *Prospects*, vol. 35, n.º 2, 35(2).
- Desco. 2007. *Mapa de organizaciones y actores sociales en el departamento de Junín*. Lima: Desco.

- Di Gropello, E. 2006. *A Comparative Analysis of School-Based Management in Central America*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2007. *Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas*. Disponible en <www.inei.gov.pe>. Visita realizada en marzo de 2007.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2005a. Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) anual. Mayo 2003 - Abril 2004. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2006. *Ficha Técnica: Encuesta Nacional Continua 2006 (ENCO)*. Lima: INEI, Dirección Nacional de Censos y Encuestas.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2005b. Ficha Técnica: Base de datos de los Censos Nacionales 2005: X de Población y V de Vivienda. Disponible en <<http://inei.inei.gov.pe/iinei/redatam/cpv2005/doc/FichaTecnicaBaseDatos.pdf>>.
- Manzo, A. V. y U. C. Manzo. 1993. *Literacy Disorders. Holistic Diagnosis and Remediation*. Fort Worth: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2007. Transparencia Económica - Perú: Consulta Amigable de la Ejecución del Gasto Público (SIAF-SP). Disponible en <<http://transparencia-economica.mef.gob.pe/amigable/>>. Visita realizada en enero de 2007.
- Ministerio de Educación- Unidad de Estadística Educativa. 2005. *Indicadores de la Educación Perú 2004*. Lima: MED-UEE.
- Ministerio de Educación - Unidad de Medición de la Calidad Educativa. 2007. *Informe: Evaluación Censal de Estudiantes 2006*. Lima: MED-UMC.
- Ministerio de Educación - Unidad de Medición de la Calidad Educativa. 2002. *Segundo Informe de Resultados por Niveles de Desempeño*. Lima: MED-UMC.
- Ministerio de Educación. 2005. *Diseño Curricular Nacional de Educación Básica Regular: Proceso de Articulación*. Lima: MED, DINEIP-DINESST.
- Neter, J.; M. H. Kunter, C. J. Nachtsheim y W. Wasserman. 1996. *Applied Linear Statistical Models*. Chicago: IRWIN, tercera edición.
- OCDE. 2002. *Conocimientos y aptitudes para la vida. Resultados de PISA 2000*. OCDE.
- PNUD. 2006a. *Hacia una descentralización con ciudadanía: Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006*. Lima: PNUD.
- PNUD. 2006b. *Índice de Desarrollo Humano Distrital 2005 (base de datos)*. Lima: PNUD.
- Samuels, S. J. 2002. "Reading Fluency: Its Development and Assessment". En: A. Farstrup y S. J. Samuels (eds.). *What Research Has to Say about Reading Instruction*. Newark: IRA, pp. 166-183.
- UNESCO-OREALC. 2003. *Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa. Primer Estudio*. Santiago de Chile: UNESCO, segunda edición.
- UNICEF. 2004. *¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza*. Santiago de Chile: UNICEF.
- Winkler, D. 2006. *Governance, Accountability and the Delivery of Decentralized Education: Lessons from International Experience with Decentralization*. Washington, D. C.: Banco Mundial.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA

CORREO E.: TAREAGRAFICA@TERRA.COM.PE

TELÉF.: 332-3229 FAX: 424-1582

JUNIO 2008

LIMA - PERÚ

Este libro hace propuestas concretas para que las regiones logren salir del estancamiento educativo en el que se encuentran, sin tener que esperar los cambios que provengan de la esfera nacional.

Los debates suscitados a raíz de la publicación del volumen *Por una educación de calidad para el Perú* en el año 2007, motivaron al Gobierno Regional de Junín a solicitar asesoría al Banco Mundial para mejorar la calidad de la educación en su región. El Banco aceptó el reto con la expectativa de que sus recomendaciones no solo le sirvan al Gobierno Regional de Junín, sino también a otros gobiernos regionales comprometidos con la educación.

Las estadísticas muestran que Junín ya no es la región dispersa y con problemas de acceso a la educación de hace tres décadas. La población hoy es mayoritariamente urbana, muchos padres han concluido la secundaria, existen escuelas incluso en las zonas rurales más alejadas y hay un promedio de apenas diecinueve estudiantes por docente. Los problemas ahora tienen que ver más con la baja calidad de la enseñanza, lo que en gran parte se debe a una mala gestión del sector.

El libro recomienda tres acciones que un gobierno regional podría implementar para mejorar la gestión de la educación. Primero, para evitar que el sistema educativo siga a la deriva, es necesario establecer metas de logro educativo que sean entendidas por todos, incluidos los padres y los educadores. Segundo, para alcanzar esas metas es necesario dar apoyo financiero y pedagógico a las escuelas —el libro muestra que esto puede hacerse de manera fiscalmente viable y administrativamente responsable. Finalmente, es crucial que todos los años se publiquen los avances hacia las metas a través de una medición pública de los resultados.



BANCO MUNDIAL
Álvarez Calderón 185, San Isidro
Lima - Perú

ISBN: 978-9972-2739-4-0



9 789972 273940