

Una Mirada a la Educación en el Perú

*Balance de 20 años en el
Perú del Proyecto Principal
de la UNESCO para
América Latina y el Caribe
1979 - 1999*



tatea

Presentación

A través de su Oficina Regional con sede en Santiago de Chile, la UNESCO recibió de los ministros de Educación del ámbito regional el mandato de realizar un balance del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, iniciado en 1979 y aplicado durante veinte años.

Para ello, la Oficina Regional solicitó a las oficinas de la UNESCO en cada país, en el marco de una misma metodología, un balance nacional que serviría de insumo para el recuento regional, finalmente presentado en la Séptima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal (Cochabamba, Bolivia, 5 al 7 de marzo del 2001), publicado más tarde bajo el título de *Balance de los 20 años del Proyecto de Educación para América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: UNESCO, 2001).

Gracias al apoyo de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO y a TAREA, Asociación de Publicaciones Educativas, entregamos ahora una nueva publicación, que corresponde al balance del Perú. Se trata de un aporte que consideramos necesario compartir con la comunidad educativa nacional y con todas las personas interesadas en el quehacer educativo, en su desarrollo y proyección hacia el futuro.

Esperamos que su lectura resulte motivadora y contribuya a arraigar la convicción de que el gran desafío para una educación que responda a las necesidades del Perú requiere de continuidad y políticas estatales que se ejecuten con flexibilidad, pero también con rigor, en lapsos de mediano y largo plazo.

El Perú tiene la oportunidad extraordinaria de asegurar que los cambios cualitativos y cuantitativos que requiere la educación se traduzcan en hechos: el país ha asumido el compromiso del Marco de Acción de Dakar, que expresa

un nuevo desafío colectivo para alcanzar la Educación para Todos antes del año 2015. Esto implica la necesidad de definir un Plan Nacional de Acción antes del año 2002, en amplia colaboración entre el Estado y la sociedad civil.

En las "Recomendaciones de Cochabamba" los ministros resaltan la importancia del compromiso de Dakar, así como la del Marco de Acción Regional sobre Educación para Todos (Santo Domingo, febrero del 2000). Asimismo, solicitan a la UNESCO la articulación de un nuevo esfuerzo regional que en un plazo de 15 años ayude al logro de los objetivos trazados. A estos esfuerzos debe sumarse el seguimiento de la Declaración y Plan de Acción Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo de la Infancia, que marcará el paso para fijar las metas educativas para el cumplimiento de los derechos de la infancia.

El hecho de que aún quede mucho por hacer no resta valor a lo que ya se alcanzó. Lo importante, ahora, es construir sobre lo que existe, potenciarlo y mejorarlo.

Lima, junio del 2001.

Patricia Uribe
UNESCO Lima

Índice

Presentación	3
1. Síntesis de la información obtenida a través de la metodología aplicada	7
2. Antecedentes	9
3. Contexto político, económico, social, cultural y educativo	13
4. Políticas educativas nacionales relacionadas con el PPE	23
5. Estrategias, funciones y contribuciones del PPE en el país	109
6. La cooperación de la UNESCO	117
7. Conclusiones	127
8. Prospectiva y agenda para la próxima década	137
Anexos	
Ideas principales sobre política educativa contenidas en los mensajes a la Nación, 1980-1999	148
Objetivos educativos consignados en los planes de desarrollo	153
Recomendación sobre políticas educativas al inicio del siglo XXI	156
Declaración de Cochabamba, 2001	168
Bibliografía	175



Síntesis de la información obtenida a través de la metodología aplicada

El proceso del balance del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (PPE) se llevó a cabo entre los meses de enero, febrero y marzo del 2000, con el aporte sustantivo de tres especialistas peruanos invitados por la Representación de la UNESCO en el Perú, quienes elaboraron, seleccionaron y procesaron información recogida de fuentes oficiales, de organizaciones educativas gubernamentales y no gubernamentales, de instituciones dedicadas a la investigación educativa y de consultas a expertos.

La metodología para la recopilación de la información consistió en la redacción de un documento, estructurado sobre la base de un trabajo dividido en tres aspectos: los histórico-institucionales a cargo de Hugo Díaz, los histórico-pedagógicos de María Amelia Palacios y los prospectivos de Patricia de Arregui.

Susana Finocchietti de la Representación de la UNESCO en el Perú editó un primer borrador que fue entregado para su lectura, a diez especialistas reconocidos. Posteriormente, en una sesión de trabajo, reportaron sus comentarios, correcciones y observaciones, para elaborar una versión revisada.

Otros diez expertos en diversas áreas analizaron el trabajo y participaron con nuevos aportes en una reunión donde se concluyó con un documento consensuado. Esta versión recoge todos los comentarios y aportes recibidos, gracias a la colaboración de: Lila Tincopa, Madeleine Zúñiga, Elliana Ramírez, Dina Kalinowski, Manuel Iguíñiz, Ricardo Morales, Gróver Pango, Sigfredo Chiroque, Carlos Malpica y Jaime Saavedra.

Se debe destacar la dificultad para obtener información válida y confiable, pues las fuentes y estadísticas que se presentan no siempre revelan la verdadera situación de la educación peruana en el contexto socio-económico-

político y cultural actual, donde no se han podido eliminar las inequidades que subsisten (pobreza, desigualdad y exclusión); no se ha logrado un compromiso concertado, coherente y consensuado en el que el Estado y la sociedad civil asuman la responsabilidad de trazar políticas educativas de largo plazo, y definir **qué tipo de educación se quiere y se necesita**, para cumplir con el ansiado anhelo de **Educación para todos**, que el país demanda.

El presente informe presenta las acciones educativas emprendidas durante los últimos veinte años. Es menester hacer hincapié en que su implementación ha estado sujeta a avatares, en cierta medida anticipables, en un país que experimentó durante los años ochenta e inicio de los noventa una cruenta guerra interna producida por dos movimientos terroristas; una de las peores crisis económicas en la historia del Perú y un deterioro agudo de su institucionalidad pública. Sin embargo, es importante considerar, que superados algunos de los aspectos más críticos de la crisis, el contexto continuó presentando grandes dificultades para cualquier reforma.

La recuperación de la economía ha sido débil y fluctuante. Muchas expectativas sobre los efectos de las reformas estructurales de la economía no se han materializado. La pobreza sigue afectando a la mitad de la población, y la pobreza extrema caracteriza las condiciones de vida de una parte importante de los habitantes.

A ello debería sumarse un manejo de procesos de desarrollo afectados por políticas gubernamentales que han antepuesto un interés coyuntural o una aceptación de medidas populares de rédito político inmediato. Persiste hasta el momento *una indefinición del rol que le tocará jugar al Estado en el impulso e implementación de políticas sociales, una falta de claridad respecto a la orientación de las políticas de desarrollo y el lugar que en ellas tendrían las decisiones de inversión educativa*. Todo esto ha atentado contra un proceso más vigoroso y sostenido que, aun con todo el peso del pasado reciente, podría haber tenido lugar.

2

Antecedentes

El marco de referencia de la evaluación del PPE se ha diseñado sobre la base del cumplimiento total o parcial de los objetivos, las prioridades y los requisitos delineados para su puesta en ejecución y conclusión.

En 1979, la UNESCO, con la cooperación de CEPAL y OEA, convoca a una conferencia de Ministros de Educación y ministros encargados de la planificación económica, para identificar los problemas educativos de la región y elaborar un proyecto "principal" que tuviera como horizonte al año 2000. La Conferencia aprobó la *Declaración de México (1979)* que sentó las bases del Proyecto Principal.*

Al inicio de la década del ochenta, el PPE propuso los objetivos siguientes:

- a. Asegurar la escolarización antes de 1999 a todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años.
- b. Eliminar el analfabetismo antes del fin del siglo y desarrollar y ampliar los servicios educativos para adultos.
- c. Mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos a través de la realización de las reformas necesarias.

* **Nota de los editores.** Los textos que aparecen en recuadros de este tipo han sido tomados del libro *Balance de los 20 años del Proyecto de Educación para América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: UNESCO, 2001).

La estructura operativa del PPE quedó consignada de la siguiente manera:

- El *Comité Regional Intergubernamental*, integrado por los representantes de los gobiernos al más alto nivel. Le corresponde evaluar y fijar prioridades para el logro de los objetivos del PPE. Se reúne cada dos años.
- La *Mesa del Comité*, que es responsable del seguimiento del plan de actividades acordado por el *Comité Regional Intergubernamental* y de la coordinación de las mismas.
- El *Plan Regional de Acción*, aprobado por el *Comité Regional Intergubernamental*, que expresa a través de proyectos específicos y mecanismos operacionales de acción, las respuestas a las distintas demandas educativas de la región.
- El *Plan Nacional de Acción* es la propuesta de políticas y estrategias nacionales tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos del PPE en cada país.
- Las *Redes* que intentan sistematizar el intercambio de experiencias e información y fortalecer la capacidad de los países para solucionar sus problemas educativos.

Se definieron como poblaciones de atención prioritaria las siguientes:

- a. Los grupos poblacionales afectados por la pobreza crítica, por lo general ubicados en las zonas rurales y urbano-marginales.
- b. Las poblaciones indígenas.
- c. La población adulta a partir de los 15 años que no hubiese recibido los beneficios de la educación y se encontrara en situación de completo analfabetismo.
- d. La población que se hallara dentro de la fuerza de trabajo, pero por no poseer el nivel educativo elemental básico, o por falta de capacitación tecnológica, estuviese expuesta al desempleo o a realizar labores que incrementaran el sub-empleo.
- e. Los sub-empleados o desempleados, que por razones educacionales de habilitación profesional, no lograran desempeñar un papel de significación económica en el sistema productivo.
- f. Los jóvenes y niños, particularmente del medio rural, que por falta de oportunidades no hubiesen podido ingresar a la escuela o que, por factores escolares y extraescolares, abandonaron sus estudios.
- g. Los menores de 6 años de edad cuyas condiciones de nutrición, de ambiente familiar y socioeconómico, se encontrasen en desventaja con respecto a sus posibilidades de incorporación al sistema educativo, de permanencia en el mismo, o de progreso escolar.

- h. Los minusválidos, a quienes se debiera otorgar atención integral que les permitiera incorporarse o reincorporarse al proceso educativo y al trabajo.

En los últimos veinte años, el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe se constituyó en un importante esfuerzo por implementar una política de desarrollo social con una visión de integración regional. Durante este tiempo, el PPE ha evolucionado al ritmo de las crisis políticas y económicas, pero su principal mérito consiste en no haber renunciado al compromiso de mejorar la atención educativa a los sectores más vulnerables de la población.

Desde sus inicios, el PPE se caracterizó por su decidida orientación humanista. A fines de los años ochenta, en Guatemala (1989), el PPE se perfila más ligado a las transformaciones productivas y sociales del desarrollo, propuesta que es oficializada en Quito (1991) con el nombre de una "nueva estrategia educativa". En Santiago (1993), por una parte se profundiza esta propuesta, pero, por otra, las políticas se abren a una dimensión más pedagógica. Estas se retoman en Kingston (1996) y se orientan, como en el principio, hacia componentes humanistas y éticos.

Para el logro de los objetivos del PPE se recomendó:

- a. Destinar a la educación presupuestos que llegasen a constituir gradualmente hasta el 7 u 8% del PNB.
- b. Asegurar la articulación funcional y operacional entre los programas y acciones de la educación escolar y los de la educación extraescolar.
- c. Aprovechar los medios de comunicación para las acciones educativas; familiarizar a los maestros con el uso de estos medios e introducir acciones específicas que permitiesen a alumnos y maestros una práctica de recepción crítica de los mensajes emitidos por los medios de comunicación.
- d. Renovar los currículos en consonancia con las necesidades de desarrollo de los individuos y de los países y, particularmente, de aquellos grupos de la población menos favorecidos.
- e. Reformar, en función de los objetivos del proyecto, los sistemas, el contenido y los métodos de formación, capacitación y perfeccionamiento del personal docente para beneficio de niños, jóvenes y adultos.
- f. Revisar las estructuras y mejorar los procesos de administración de la educación, incluida la formación y capacitación de los cuadros dirigen-

tes, con particular atención a las exigencias de descentralización y regionalización.

- g. Promover la participación de la comunidad en los procesos de reforma, planificación y administración de la educación, particularmente, en la concepción y ejecución de las acciones conducentes al logro de los objetivos del Proyecto Principal.

La propuesta de generar una educación básica para todos se encuentra en la base del PPE en 1979. Este aporte tan importante, no ha sido suficientemente reconocido, puesto que, en la práctica, la reunión de Jomtien se considera, a este respecto, el primer hito en la creación de un nuevo paradigma educativo para América Latina y el Caribe.

Mirando a futuro, el desafío de un eventual nuevo proyecto educativo de responsabilidad regional es que no se limite sólo a responder a las demandas sociales y económicas, sino que muestre nuevos horizontes de convivencia a la gente, nuevos modos de pensar, de trabajar, de emprender, de ser feliz, donde la comunidad recupere para sí y se haga cargo de la institución escolar, donde la educación no se reduzca a los márgenes de la escuela, donde la cultura tenga un espacio en la cotidianidad de los aprendizajes, y donde la ética impregne las opciones de las comunidades de docentes, padres y estudiantes.

3

Contexto político, económico, social, cultural y educativo

Contexto político y económico

La historia peruana muestra un sistema socio-político-económico-administrativo marcado por discontinuidades e intentos de reforma. Tres presidentes gobernaron el país durante el período de vigencia del PPE: el arquitecto Fernando Belaúnde (1980-1985), el doctor Alan García (1985-1990) y el ingeniero Alberto Fujimori (1990-2000).

A principios de los años ochenta Belaúnde, quien gobernaba por segunda vez, recibió un país con una crisis institucional más que económica. Se retornaba a la democracia luego de doce años de gobierno militar y apenas instalado el nuevo gobierno, aparecieron brotes de terrorismo que alcanzarían su mayor expresión a inicios de los noventa.

A pesar de las tensiones sociales, Belaúnde generó un clima de amplias libertades públicas, acompañado de un vasto programa de obras (escuelas, hospitales, carreteras). Los primeros actos de su gobierno fueron disponer la vigencia de la Constitución aprobada en 1979 por la Asamblea Constituyente y promulgada en 1980, y devolver a sus propietarios, los diarios, televisoras y radios que el gobierno anterior había incautado.

Los años ochenta fueron el inicio de prácticas económicas situadas entre el neoliberalismo y las posiciones intervencionistas. El uso de políticas fiscales y monetarias expansionistas; la caída de los precios internacionales; las inundaciones y las sequías; el cierre de los créditos externos y las dificultades de pago de la deuda externa, superaron largamente las proyecciones macroeconómicas. Si bien en sus dos años finales Belaúnde logró disminuir el déficit fiscal y recuperó la competitividad internacional de la economía, no pudo detener la recesión económica y la inflación, que superó el 100% en 1983.

Las decisiones de coyuntura económica y financiera tuvieron preeminencia sobre el sistema de planificación que orientó su trabajo en el corto plazo. Frente a un Estado sobredimensionado, el gobierno se retiró de muchos sectores de la economía e hizo esfuerzos para atraer nuevamente la inversión extranjera; buscó una solución externa para la carencia de capital generado internamente y retornó al modelo que signó gran parte de su primera gestión: el desarrollo sobre la base del crecimiento en la atención de los servicios sociales y la obra pública orientada a integrar el país.

Una crisis económica creciente contribuyó al descontento de la población. Caían los ingresos familiares y escaseaban las oportunidades de empleo. Esta fue una de las razones por las que Acción Popular, el partido de gobierno, resultó ampliamente derrotado en las elecciones de 1985. El poder se entregó a Alan García, del Partido Aprista Peruano (APRA), quien gobernó hasta julio de 1990.

La región de América Latina y el Caribe se caracteriza por tener niveles altos de exclusión y fragmentación social y una gran brecha social. El porcentaje de personas pobres en la región aumentó del 35% al 41% durante las dos décadas. Mientras en las áreas urbanas el volumen de población pobre casi se duplicó, en las áreas rurales éste se sitúa en un nivel levemente superior. Según el BID al crecimiento explosivo de la pobreza se añade el hecho de que la región de América Latina es la de peor distribución de ingreso en el mundo, el 5% más rico de la población recibe el 25% de la renta. Los países del Caribe han experimentado grandes reformas económicas y sociales durante la década de los ochenta y los noventa, pero muchas de las medidas fiscales adoptadas en la última década han tenido un efecto más adverso para los grupos más vulnerables que para los demás. De una población de 35.1 millones de habitantes censados en 1990, el Banco Mundial confirma que en 1996 aproximadamente el 38% de la población (más de 7 millones de personas) se clasificarían bajo la línea de pobreza, se excluye el caso de Haití, 25%. La pobreza en la región varía entre 5% de Bahamas y el 65% de Haití.

La desigualdad es un círculo vicioso que tiende a consolidar escenarios de "pobreza dura". A la discriminación étnica, la segregación por lugar de residencia y el desempleo crónico, se suma el que los pobres tienen menos educación y más hijos y las mujeres de esos estratos no acceden a fuentes de trabajo. Lo que más diferencia al núcleo de población con mayores ingresos de los demás es su perfil educativo; las personas de los estratos socioeconómicos más bajos suman a su situación de pobreza las dificultades de acceso y permanencia de los sistemas educativos y la baja calidad de los servicios recibidos.

Las expectativas frente a la presencia del APRA fueron enormes. El partido había intentado llegar al poder durante 60 años sin lograrlo. Alan García continuó con la democratización; aseguró las libertades políticas y de la prensa, aunque la mayoría de los medios de comunicación estaban vinculados e identificados con los intereses de los grupos económicos dominantes y de los sectores políticos conservadores. Aquellos que eran propiedad del Estado se utilizaban como canales de propaganda al servicio del partido gobernante.

Una fuerte dosis populista caracterizó el programa económico de Alan García. La aplicación de propuestas fiscales y monetarias expansionistas fue acompañada por cuestionables políticas cambiarias, aumento del salario mínimo y de los subsidios, disminución de los precios de los servicios públicos y de los créditos directos, así como la postura radical de no pagar la deuda externa a la banca internacional. El PBI, que tuvo una caída del 2% entre 1980 y 1985, volvió a caer en un 9.8% entre 1985-1990¹. La composición del PBI mostró una drástica caída de las importaciones y de la formación bruta de capital.

Numerosas experiencias de organización popular autónoma (clubes de madres, comités de barrio o las rondas campesinas) fueron expresiones, a través de las cuales, los sectores más pobres procuraron afrontar sus necesidades en materia de alimentación, vivienda, obtención de servicios, trabajo y seguridad. Esas organizaciones, a menudo ignoradas, combatidas o víctimas de intentos de manipulación política, eran la expresión auténtica de una convicción popular democrática y solidaria, que buscó ensanchar los estrechos límites de la participación exclusivamente electoral².

Luego de dos años de gobierno, el APRA también experimentó un serio e incontenible deterioro en sus niveles de popularidad y legitimidad. El progresivo aislamiento y debilitamiento del poder se dio ante la falta de respuestas adecuadas a una regionalización, dispuesta por la Constitución de 1980, así como de un manejo económico inadecuado. Su improvisación afectó las relaciones entre el nivel central y las instancias regionales, mientras la inflación crecía hasta tasas anuales de casi el 3 000%. Se produjeron serios enfrentamientos con el empresariado, a raíz de un intento de estatización de

¹ INEI. *Compendio estadístico económico financiero 1997-1998*.

² Eguiguren, Francisco. *Retos de una democracia insuficiente. Diez años de régimen constitucional en el Perú 1980-1990*. Lima: Comisión Andina de Juristas. Fundación Friedrich Naumann, 1990.

la banca, y con los organismos de crédito internacional, que terminaron calificando al Perú como inelegible para créditos ante su posición de no querer pagar las deudas.

En tanto, el terrorismo, muchas veces asociado con el narcotráfico, dejó de ser un problema de orden jurídico, trascendiendo a lo social y lo económico. Los ataques terroristas interrumpieron el suministro de energía, paralizaron muchas actividades productivas y redujeron el flujo turístico al país. La subestimación de este fenómeno, la falta de experiencia para enfrentarlo y la indecisión política para efectuar una contraofensiva eficaz, hicieron que Sendero Luminoso, y en menor medida, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), avanzaran en el control de territorios de cierto valor estratégico que fueron ganados al Estado.

La educación tuvo para los terroristas una importancia fundamental. Sendero no capturó la dirigencia, pero sí un tercio de las bases del gremio docente. Aprovechó la inimputabilidad de los menores y como muchos no tenían alternativa de sobrevivencia, los utilizaron para realizar atentados y acciones de inteligencia. Para reclutar jóvenes los seducían, comprometiéndolos en acciones que ellos percibían como aventura, pero una vez dentro, el chantaje afectivo, ideológico y físico era el método clave para evitar su fuga.

Las elecciones generales de 1990 para elegir un tercer gobernante consecutivo, surgido de comicios democráticos, fueron un fenómeno nuevo en la accidentada tradición política, pero revelaban un avance en el afianzamiento institucional. Alberto Fujimori llegó al poder venciendo al candidato favorito, Mario Vargas Llosa. La crisis era la más grave de la historia republicana. A diferencia de sus antecesores, su gobierno no tuvo mayoría en el Poder Legislativo.

En su primer mensaje ante el Congreso el presidente electo destacó la prioridad de la política social, solicitando la aprobación por consenso de la Convención de los Derechos del Niño. Luego formó un grupo interministerial para elaborar el Plan de Acción por la Infancia.

En abril de 1992 el Presidente disolvió el Parlamento y meses después, convocó a un Congreso Constituyente Democrático para elaborar una nueva Constitución, la cual fue aprobada en 1993 por referéndum.

Durante el transcurso de su primer mandato el Presidente introdujo varias reformas estructurales; inició procesos de apertura comercial, de privatización de las empresas públicas y de flexibilización del mercado de trabajo. Para atenuar los efectos del programa de estabilización económica,

Mezcla de pragmatismo, autoritarismo y populismo hicieron que la aceptación del Presidente Fujimori en sus dos gestiones de gobierno, no sufriera el desgaste que tuvieron sus predecesores. No obstante, la sociedad y la comunidad internacional observaron con preocupación el poco éxito de la reforma del Poder Judicial, el cuestionable respeto de los derechos humanos, el control gubernamental de los medios de comunicación, la poca receptividad a las críticas y el dismantelamiento de algunas instituciones que velaban por la consolidación de la democracia.

Contexto social cultural

Al iniciar 1980 la población crecía al 2,7% anual. Medidas de control de la natalidad y la elevación del nivel educativo de las mujeres, entre otros, emprendidas en los años setenta hicieron que **la tasa de crecimiento demográfico** descendiera hasta el 1,7% entre 1995-2000, mientras que la esperanza de vida aumentaba de 58 a 68 años. Como consecuencia, la población pasó de 17,7 millones a 25,2 millones entre 1981 y 1999, produciéndose varios cambios: disminuyó en 7% la participación de los menores de 15 años en la población total y aumentó en igual porcentaje la población urbana llegando hasta el 72%.

La pobreza dejó de ser un fenómeno mayoritariamente rural para ganar importancia en el medio urbano⁴.

Las mujeres y los niños aumentaron su participación en la PEA (Población Económicamente Activa) en un amplio abanico de estrategias de supervivencia, a través de comedores populares, botiquines comunales, desayunos, meriendas escolares, actividades de defensa de la familia y en el sector informal de la economía. La estadística oficial de 1981 registraba 78 387 niños de 12 a 14 años en la PEA infantil. Entre 1985-1986 habían 376 232 niños entre 6 y 14 años en dicho sector. Más tarde, el Censo Nacional de Población de 1993 mostró que eran cerca de medio millón los niños trabajadores, aún cuando otras fuentes indicaban que eran millón y medio. Sólo uno de cada tres niños trabajadores estudia, siendo altos los niveles de repetición y abandono escolar en este grupo poblacional. Los menores de 12 años que trabajan están expuestos generalmente a situaciones de alto riesgo y frecuente explotación.

⁴ Banco Mundial. *La pobreza en el Perú. Documento síntesis*. 1999.

Los jóvenes han sido una preocupación importante para el país. Su nivel educativo y sus oportunidades de empleo no han ido al mismo ritmo. El analfabetismo, que en 1940 alcanzaba el 48% entre los muchachos de 15 a 24 años de edad, descendió a niveles sustantivamente inferiores en 1998. La expansión educacional contribuyó a que creciera el porcentaje de jóvenes en la enseñanza superior y a que en el área rural aumentaran los adolescentes que abandonaban el trabajo manual agrícola para procurar ocupaciones de obrero urbano semicalificado.

Numerosas culturas separadas, dispersas, con marcadas diferencias que corresponden a los diversos grupos humanos que conviven en el territorio nacional, junto con la continua afluencia de inmigrantes, hacen del Perú un país pluricultural. Coexiste, además, un reconocido multilingüismo, dada la existencia de cuarenta y cuatro lenguas originarias, además del castellano. Los pueblos indígenas, hablantes de las lenguas vernáculas, que se concentran en las zonas andina y amazónica están entre los grupos más marginados; no han alcanzado su integración social ni política. Mientras en 1994 una familia indígena tenía el 40% de probabilidades de ser pobre, en 1997 ese porcentaje se elevó a casi 50%.

Problemas educativos básicos

La carencia estructural de recursos contribuyó a una manifiesta **crisis educativa** que a inicios de los ochenta se expresaba en cuatro indicadores:

- a. escuelas que no contaban con materiales educativos básicos ni infraestructura en condiciones de funcionamiento aceptables, y operaban con métodos inadecuados (especialmente aquéllas denominadas unidocentes);
- b. un bajo nivel de salarios de los maestros;
- c. una gestión administrativa y financiera ineficiente y politizada, como así también una burocracia rígida que limitaba el desarrollo de iniciativas y causaba lentitud en la administración para responder a los problemas del sector;
- d. un Ministerio de Educación que abandonó su rol de liderazgo nacional, limitando su área de acción a la administración de los colegios de la Capital.

El deterioro del trabajo en las escuelas ha sido evidente. Ninguna de las reformas ha podido resolver el problema de la gestión de la educación pública, cuyo comportamiento predominante ha sido el de administrar para cumplir las normas y no para lograr un servicio de calidad. Resultaron ser razones de este fracaso el excesivo centralismo de la estructura administrativa y la constante

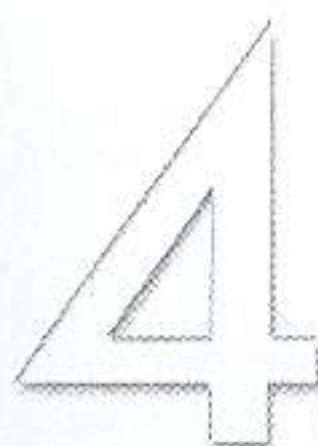
práctica de crear estructuras paralelas para el diseño y ejecución de reformas. El Ministerio de Educación se convirtió en una institución carente de organización estratégica y sin poder para implementar una reforma.

A lo largo de las dos décadas, los docentes han sido considerados más como un medio o recurso para el mejoramiento de la calidad de la educación que como sujetos que realizan un trabajo social y son protagonistas activos del cambio. Las políticas educativas se han orientado más a la formación de los educadores que al desarrollo de su profesión y su participación. La carrera profesional es un campo escasamente desarrollado en la mayoría de los países. Tan sólo en algunos, se promueve el ingreso a la carrera magisterial, el arraigo en el nivel educativo y en el lugar de trabajo —especialmente en zonas rurales— o se garantiza desde la formación inicial que los educadores cuenten con una plaza docente. Un aspecto que está generando debates y conflictos es el de asociar los salarios de los docentes al desempeño, sin disponer en muchos casos de mecanismos e instrumentos adecuados de evaluación. La evaluación de los docentes, la carrera profesional y los sistemas de incentivos aparecen como un tema pendiente en la región.

La calidad de la educación estuvo siempre presente en los planteamientos políticos pero con logros insuficientes. Aunque con diverso énfasis, el problema de la calidad en los años noventa, comenzó a plantearse a partir de los temas siguientes:

- a. La poca capacidad del sistema educativo para acompañar y apoyar las reformas económicas.
- b. El centralismo y la débil autonomía de gestión escolar. Los colegios carecían de liderazgo, autoridad y capacidad para tomar decisiones, a pesar de que en ellos recaía principalmente el éxito o fracaso de las reformas.
- c. La escasa duración de la jornada escolar: el 40% menos de tiempo de aprendizaje en las escuelas públicas.
- d. La ausencia de incentivos y de control de resultados en la escuela pública; la falta de un sistema de información sobre el desempeño de las instituciones y su personal. (Esta carencia resulta un mecanismo perverso que atenta contra la eficiencia educativa).
- e. El deterioro de la situación profesional del docente acrecentó la oferta de maestros sin calidad; hay carencia de vocación en los estudiantes de pedagogía y los docentes en servicio no tienen facilidades para realizar sus tareas. Los maestros sin título pedagógico superaban en más del 10% el promedio de América Latina a principios de los noventa.

- f. El divorcio entre las universidades y el desarrollo nacional, pues desde 1980 se duplicó el número de universidades, lo que permitió expandir la oferta, pero no necesariamente aumentó la competencia y la consecuente mejora de los estándares de calidad. Tampoco se diseñaron nuevas formas e instancias de supervisión para garantizar condiciones mínimas de funcionamiento.



Políticas educativas nacionales relacionadas con el PPE

Objetivos de las políticas educativas nacionales

A los efectos de realizar una evaluación del PPE no se encuentran objetivos oficialmente asumidos respecto de la cobertura de atención, alfabetización y mejoramiento de la calidad de la enseñanza. Ha faltado visión de mediano y largo plazo para lograr una práctica educativa consolidada. La inestabilidad ha sido una constante debido a los frecuentes cambios de las autoridades educativas: 19 Ministros de Educación entre 1980 y 1999.

Sólo hubo una experiencia de formulación del Plan Nacional de Acción del PPE durante el período 1983-1986, pero orientado a elaborar un Registro Nacional de Programas y Proyectos importantes para el logro de los objetivos del mismo.

Las referencias principales a partir de las cuales se aprecia la forma cómo los objetivos del PPE fueron definidos y adecuados a las políticas educativas son los mensajes presidenciales o los de los Ministros de Educación y los planes sectoriales de corto plazo (ver anexos 1 y 2)⁵. Los ejercicios de planificación de largo y mediano alcance elaborados por el ex-Instituto Nacional de Planificación y el Ministerio de Educación sólo quedaron como documentos internos y sin mayor relevancia en términos de decisiones político-educativas.

⁵ La mayor parte de mensajes presidenciales en la década de los ochenta son de recuento de acciones realizadas el año precedente. A partir de los noventa se encuentran más anuncios de ofertas de política educativa.

Concepción y evolución de los mismos

Siempre estuvo presente la preocupación por alcanzar objetivos como los propuestos por el PPE. En un primer momento, buscando una mayor atención hacia logros significativos en la ampliación de la cobertura y de alfabetización de la población; más tarde, centrando el énfasis en el mejoramiento de la calidad.

La Declaración de México (1979) afirma que los Estados Miembros deberán:

- Ofrecer una educación general mínima de 8 a 10 años e incorporar a todos los niños en edad escolar al sistema educativo.
- Eliminar el analfabetismo y ampliar los servicios de educación de adultos.
- Incrementar los presupuestos en educación hasta llegar al 7% del PIB.
- Dar la máxima prioridad a los grupos más desfavorecidos, ubicados en sectores rurales y urbanos.
- Adecuar la educación a las características culturales de los pueblos y estrechar la vinculación entre los sistemas educativos y el trabajo.
- Renovar los sistemas de formación docente inicial y continua, y promover económica y socialmente a los docentes.
- Procurar la expansión cuantitativa y el mejoramiento cualitativo de la educación superior, conciliando la autonomía de la universidad con la soberanía del Estado.
- Propiciar la participación y la descentralización educativas y una mayor flexibilidad para asegurar acciones multisectoriales y lineamientos que estimulen la innovación y el cambio.

En Quito (1981) se definen los tres objetivos específicos del PPE:

- Asegurar la escolarización a todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años antes de 1999.
- Eliminar el analfabetismo antes del fin de siglo, y desarrollar y ampliar los servicios educativos para los adultos.
- Mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos a través de la realización de las reformas necesarias.

Tercera etapa del PPE (1993-1999): Santiago (1993) y Kingston (1996)

En Santiago de Chile (1993) se realiza la quinta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del PPE, PROMEDLAC V.

La reunión de Santiago significó un nuevo punto de inflexión en la historia del PPE. Se ha publicado el libro de CEPAL/UNESCO "Educación y Conocimiento: Ejes de la Transformación Productiva con Equidad" (1992) que recoge y avanza sobre los planteamientos de Quito. Desde este punto de vista, se da una evidente relación de continuidad entre Santiago y Quito, y también por cuanto se perfecciona la propuesta de profesionalización, referida esta vez no sólo al personal docente, sino al conjunto de la acción educativa. Pero desde otro punto de vista, Santiago se diferencia de las anteriores reuniones por cuanto en ella se le da un nuevo sentido a los tres objetivos del PPE y se reconoce que comienza una nueva etapa orientada hacia la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje y hacia un cambio en el modelo pedagógico.

[...]

Si se combinan los ejes prioritarios de trabajo con los niveles o modalidades educativas, resultan 4 campos de acción:

- El eje institucional I: profesionalización de la acción de los ministerios de educación.
- El eje institucional II: profesionalización de la acción en la escuela.
- El eje pedagógico I: profesionalización de la enseñanza en las escuelas.
- El eje pedagógico II: mejoramiento de la calidad de la educación básica de jóvenes y adultos.

[...]

PROMEDLAC VI (Kingston, 1996) propone las siguientes orientaciones para el desarrollo del PPE:

- La educación como política de Estado. Ello requiere: a) una participación eficaz de la sociedad civil; b) medidas urgentes articuladas con políticas de mediano y largo plazo; c) sensibilización de la opinión pública.
- Mejoramiento de la capacidad de gestión por medio de un mayor protagonismo de la comunidad local, un papel más estratégico de la administración central, y mayor autonomía financiera de las escuelas.
- Prioridad a los aprendizajes y a la formación integral.
- Democratización y cultura de paz, asociándola a la obligatoriedad y gratuidad escolar; la promoción de la paz y la tolerancia; y el desarrollo de escuelas integradoras para responder a las necesidades educativas especiales.
- Adecuada atención educativa a las poblaciones indígenas, lo que supone: a) extensión de los servicios educativos y adaptación de los currículos a la diversidad cultural; b) promoción de valores y actitudes no discriminatorias en toda la población; c) valoración de la contribución de las comunidades indígenas a la identidad nacional.

- Alianza de la educación con los medios de comunicación, el mundo del trabajo y la familia.
- Evaluación y medición de la calidad para asumir responsabilidad por los resultados.
- Valorización profesional de los docentes ligada al desempeño. Se requiere fomentar en ellos la capacidad para atender las necesidades de aprendizajes de los alumnos y asumir la responsabilidad por los resultados.
- La educación para un aprendizaje continuo a lo largo de toda la vida. Se requiere integrar la educación permanente y de adultos en el conjunto del sistema educativo.
- La educación superior debe esforzarse en cumplir con los más altos estándares de calidad y colaborar en el mejoramiento de la calidad de los niveles educativos precedentes y en la formación inicial de maestros.
- Incremento de los recursos y mejoramiento de la eficiencia de su uso, tanto en el nivel de la escuela como en el sistema educativo.

Metas y prioridades en las diferentes etapas

Ha habido una tendencia durante las tres etapas de gobierno, a enfatizar la ampliación de las oportunidades educativas, lo que ha permitido al país estar entre aquéllos que registran las más altas tasas de cobertura en América Latina.

La Constitución de 1980, dispuso la obligatoriedad de la educación primaria, la gratuidad de la enseñanza estatal y la universalización del sufragio al eliminar la condición de ser alfabeto para ejercer ese derecho.

Período 1980-1985. Belaúnde impulsó el "Quinquenio de la Educación". Su objetivo fue centrar la mayor atención en el educando, pero sin dejar de abocarse decididamente a la tarea de mejorar la situación del magisterio. El derecho a la educación y a la cultura se definió como un esfuerzo compartido, incluido el financiero, entre el Estado y la sociedad. El derecho a la educación exigía igualdad de oportunidades educativas a todas las capas sociales y, en particular, a la población más desfavorecida. Como parte de su cumplimiento se promovió la mejora de la infraestructura escolar, invocando el apoyo de la ciudadanía, a cuyo esfuerzo se debió la creación de la mayoría de las escuelas primarias.

La Ley General de Educación 23384, aprobada en 1982, reemplazó el concepto de educación básica retornándose a la estructura anterior con los niveles de educación inicial, primaria, secundaria y superior. Para algunos

analistas resultó un error regresar al concepto de ciclo primario con 6 años de estudio y secundario, con cinco. A partir de la educación básica se habría podido inducir a los padres de familia de pueblos marginales y campesinos para que sus hijos siguieran nueve años y no solamente seis de educación⁶.

Un acierto de la Ley General de Educación fue elevar la carrera docente de primaria a un nivel superior y no equivalente al segundo ciclo de secundaria. La educación profesional tecnológica se la consideró también como un nivel terciario. Para dar mayor respaldo a la carrera docente, se dio preferencia a la superación y al perfeccionamiento docente. El magisterio tuvo posibilidades de adquirir viviendas construidas dentro del Plan Nacional de Vivienda y realizar estudios de perfeccionamiento.

Período 1985-1990. El gobierno del doctor García que tuvo como lema "Educación para la Vida", puso más énfasis en lo cualitativo, proponiendo una reforma educativa para redefinir las finalidades, contenidos, métodos, estructuras curriculares, así como la articulación al interior del sistema. Tal reforma se planteó como el eje de las más importantes decisiones que asumía el Estado con relación a la tarea educativa.

Se produjeron varios documentos programáticos que proponían un proyecto educativo nacional coherente con un plan de país del cual se carecía⁷. Un diseño de Ley para cambiar la estructura del sistema educativo no tuvo la aprobación del Parlamento. La Ley de Educación sólo tenía siete años de vigencia. El proyecto planteaba regresar a la estructura anterior con una educación básica de diez años.

Se planteó también que la educación primaria y la alfabetización fueran ofertas prioritarias de crecimiento de matrícula. Paralelamente se recalcó que debía mejorarse la calidad y adaptar los contenidos de formación a los requerimientos del desarrollo nacional y al medio local del educando. Se propuso la municipalización de la educación primaria como mecanismo para lograr la mayor participación comunal de base en la tarea educativa, pero esto fue desestimado.

El Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990 consideró que en aquellos ámbitos donde habitaran campesinos se debía tener en cuenta el calendario

⁶ Palomino, Eduardo. *Política educativa peruana. Historia, análisis y propuestas*. Lima, 1997.

⁷ *Educación para la vida -1995-, Proyecto educativo nacional -1986 y 1987-, Política educativa para la democracia, la conciencia histórica y el desarrollo -1988-, Informe de la política educativa en marcha y bases para el sistema educativo. Siglo XXI -1989- y un proyecto de Ley general de educación.*

agrícola para definir el período escolar. Por otra parte, la educación técnica en ese contexto debía adecuar tecnologías apropiadas al medio campesino y rescatar aquéllas tradicionales probadamente eficaces.

Período 1990-2000. Durante su primer período de gobierno (1990-1995) llamado de Modernización Educativa, el presidente Fujimori planteó diversos objetivos como la expansión y el mejoramiento de la calidad de la educación; la racionalización y la diversificación del financiamiento educativo; el bienestar del magisterio y el uso de nuevas tecnologías en educación⁸. Durante su gestión se fueron redefiniendo estos objetivos, enfatizándose la necesidad de expandir la educación básica, la gestión escolar y la infraestructura escolar.

La Constitución de 1993 avanzó en algunos derechos educacionales e introdujo conceptos más modernos sobre el rol de la educación. Amplió la obligatoriedad de la enseñanza a la educación inicial, primaria y secundaria; permitió que los centros educativos privados tuvieran fines de lucro y estuvieran sujetos al pago del impuesto a la renta; subrayó el derecho de los padres a participar en la educación de sus hijos y no sólo a intervenir, como lo indicaba la Constitución anterior; señaló que los medios de comunicación tenían el deber de colaborar con la formación moral de la población y acentuó el derecho del educando a recibir una formación que respetara su identidad, así como el buen trato psicológico y físico.

La Constitución de 1993 alude asimismo a la libertad de enseñanza cuando expresa que corresponde al Estado coordinar la política educativa; formular los lineamientos generales de los planes de estudio; establecer los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos; supervisar su cumplimiento y observar la calidad de la educación. La Constitución de 1980 había sobredimensionado el rol del Ejecutivo, pues le otorgaba la función de formular planes y programas, además de dirigir y supervisar la educación. La nueva Constitución eliminó los artículos que fijaban que: el sector educación debería participar del 20% del presupuesto del gobierno central; el Presidente estaba obligado a informar anualmente ante el Congreso sobre los resultados de las campañas de alfabetización; el Estado se comprometía a otorgar una remuneración justa a los maestros y la determinación de la gratuidad limitada en las universidades que no fuesen creadas por Ley, sino por el sólo cumplimiento de ciertos requisitos.

⁸ La fuente es el *Plan de desarrollo de la educación 1991-1995. Documento de trabajo*. Dicho Plan no llegó a aprobarse.

La etapa 1990-1995 fue denominada como la de la "creatividad y excelencia". A partir de ese momento, las políticas mostraron mayor preocupación por temas como el fomento de la educación privada y los relativos al mejoramiento de la calidad de la escuela pública. En la práctica comenzó a aceptarse que ambos tipos de desarrollo, el de las oportunidades y el de la calidad no podían desligarse. A las acciones de mejoramiento en la infraestructura y compensación social se acompañó la puesta en marcha de programas cuyos objetivos fueron los siguientes:

- a. Renovar y modernizar el currículo buscando fortalecer la articulación entre los distintos niveles de enseñanza, así como crear un sistema nacional de medición del rendimiento del educando.
- b. Dotar de material didáctico y bibliotecas de aula a centros de educación inicial, primaria e institutos de formación docente.
- c. Revalorizar la carrera docente, en especial:
 - practicar una política salarial que, de acuerdo con la disponibilidad fiscal, se sustente en los méritos y premie la iniciativa y la creatividad;
 - capacitar docentes y directores de centros educativos sobre la base de un trabajo más estrecho con agencias públicas y privadas de capacitación;
 - reducir substancialmente la proporción de maestros sin título (40%), promoviendo su profesionalización.
- d. Fortalecer y modernizar la capacidad de gestión de la escuela y su director.
- e. Replantear los roles del Ministerio de Educación y de la administración intermedia, tratando que el primero recobre liderazgo sectorial en la orientación de las principales políticas y estrategias.
- f. Continuar con el mejoramiento de la infraestructura y del equipamiento: construir nuevas escuelas y prestar más atención al mantenimiento de las existentes.

En 1997 se emprendió una nueva reforma del sistema, buscando fortalecer la integración entre los niveles inicial y primaria, reduciendo la duración de la secundaria de cinco a cuatro años de estudio y creando el bachillerato, de dos años de duración.

Principales logros

El desarrollo de la educación tuvo lugar bajo la presión de dos fuerzas antagónicas: el aumento constante de la presión social por educación y la insuficiencia de recursos. A pesar de ello, entre 1980 y 1998 el nivel educativo de la población aumentó en 3,3 grados, la matrícula creció de 5,5 millones a 8,6 millones de alumnos y los estudiantes de educación superior, por cada 100 mil habitantes, pasaron de 1 846 a 2 700. Aquéllos que contaban con educación secundaria, en 1998 constituían un 10% más de los que la tenían en 1980 y la proporción de personas con educación superior se duplicó en el período evaluado.

La matrícula siguió creciendo a tasas superiores a la demográfica. Mientras la primera lo hizo al 2,3% anual, la población creció al 1,8%. Además,

Cuadro 1

Indicadores educativos 1980-1998

Indicador	1980	1990	1998
Población del país (en miles)	17 295	21 569	24 801
Matrícula (en miles)	5 450	7 529	8 605
Matrícula/población del país	31,5%	34,5%	34,7%
Nivel educativo promedio de la población (en grados aprobados)	5,1	6,7	8,4
Población de 15 y más años según nivel educativo obtenido* (completo o incompleto)			
– Sin nivel	16,1%	12,1%	8,1%
– Primaria	42,3%	32,9%	30,4%
– Secundaria	31,4%	34,9%	41,3%
– Superior	10,2%	20,1%	20,2%
Niños de 0 a 5 años que asisten a la escuela	13,0%	23,9%	32,9%
Niños entre 6 y 14 años que asisten a la escuela	85,6%	89,0%	93,1%
Estudiantes de educación superior por cada 100 mil habitantes	1 846	2 250	2 700

Elaboración: INIDEN, sobre la base de los datos del INEI y de la Unidad de Estadística del Ministerio de Educación.

* Los datos de la columna 1990 corresponden a la estadística de 1993.

al interior de la matrícula se aprecian avances sustantivos en la ampliación de las oportunidades: los menores entre 0 y 5 años que asisten a la escuela pasaron del 13 al 33% y la población de 6 a 14 años del 85,6 al 93,1%.

Se redujo el déficit de atención en la población de 6 a 14 años de 14,4% (528 mil niños) a 6,9% (316 mil niños). Se observa que el sistema pasó de atender al 46% de niños de 5 años en 1980 a 82% en 1998.

En el caso de los niños de 6 años, la tasa de matrícula aumentó del 85,1% a 93,4% entre 1980 y 1998, faltando incorporar 66 mil niños de esa edad a las escuelas. A partir de los 7 hasta los 14 años de edad las tasas de matrícula en 1998 están entre el 92 y 95%; en los de 15 años en 89% y en los de 16 años en 82%.

Cuadro 2

Tasa de matrícula según edades simples 1980-1993-1998

Edades simples	1980	1993	1998
Total	31,48	34,46	34,25
1 y menos	0,12	2,01	3,04
1 años	0,24	3,90	5,64
2 años	9,29	34,47	41,81
3 años	26,13	52,01	62,86
4 años	45,98	69,67	82,10
5 años	73,24	82,41	88,38
6 años	85,14	90,23	93,41
7 años	92,74	92,35	94,50
8 años	92,64	93,26	95,02
9 años	91,94	92,95	94,03
10 años	91,55	92,67	93,52
11 años	90,62	89,29	93,02
12 años	84,77	88,29	93,19
13 años	79,94	86,46	92,36
15-19 años	53,65	66,29	69,45
20-24 años	23,06	26,92	23,70
25 y más	2,31	2,48	2,06

Fuentes: Para 1980: Ministerio de Educación/PNUD/GTZ. Diagnóstico General de la Educación. Indicadores cuantitativos del sistema educativo. Para 1993 y 1998: Ministerio de Educación. Unidad de Estadística Educativa.

**Países de América Latina y el Caribe latino,
según años de escolaridad obligatoria en 1980 y en el 2000**

Años obligatorios 1980 Países ¹		Años obligatorios 2000 Países	
5 años	Colombia	5 años	
6 años	Ecuador Guatemala Honduras México Nicaragua Paraguay Perú	6 años	
7 años	Argentina	7 años	
8 años	Bolivia Brasil Costa Rica Chile República Dominicana	8 años	Bolivia Brasil Chile
9 años	Cuba El Salvador Panamá Uruguay	9 años	Cuba Guatemala Honduras México Nicaragua Paraguay
10 años	Venezuela	10 años	Argentina Costa Rica
11 años			Ecuador República Dominicana Uruguay
		11 años	Colombia El Salvador Panamá Perú
12 años		12 años	Venezuela
Promedio de años	7,36	Promedio de años	9,68
Total países	19	Total países	19

Fuentes: Informes Nacionales de Evaluación del Proyecto Principal de Educación. Instituto Internacional de Estadística, UNESCO.

1 En la década de los ochenta se tiene en cuenta no sólo la situación al inicio de la década, sino también los cambios que se fueron dando entre 1980 y 1990.

Durante los veinte años de desarrollo del PPE ha tenido lugar una ampliación progresiva de la duración de la educación básica en todos los países de la región y la generalización del concepto de educación básica, que se vio reforzado a partir de la Declaración Mundial de Educación Para Todos de Jomtien (1990). En esta última se estableció que cada persona deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. La Declaración de Jomtien renovó la prioridad de la universalización de la educación básica y fijó cuatro criterios que deberían guiar las políticas educativas: el aumento de la pertinencia; la mejora de la calidad; la promoción de la equidad y del mejoramiento de la eficiencia.

El progreso en las tasas de matrícula lo facilitó el menor ritmo de crecimiento de la población de menos de 14 años. Entre 1990 y el 2000 los menores de 5 años permanecieron en una cifra casi estable, mientras los niños de 5 a 14 años aumentaban anualmente en 31 mil; en cambio, el grupo de 15 a 24 años creció en 83 mil personas por año.

Donde no hubo mejoras fue en la escolarización de la población mayor de 20 años debido al acelerado aumento de los jóvenes y a la disminución de la oferta de los programas de capacitación de adultos.

Contenidos fundamentales de las políticas educativas nacionales relacionados con el PPE

Acceso universal a la educación

Uno de los compromisos de los Estados Miembros en el marco del PPE fue asegurar la escolarización antes de 1999 a todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años. Con algunas diferencias en prioridades de atención, los gobiernos del arquitecto Fernando Belaúnde, del doctor Alan García y del ingeniero Alberto Fujimori se plantearon como meta la expansión del servicio educativo e incluso la universalización del acceso, de los menores de quince años, a uno o más niveles del sistema.

El gobierno de Belaúnde estableció como prioridad la universalización de la educación primaria para menores de 15 años y la expansión de la educación inicial particularmente en las áreas más pobres. Durante el gobierno de García la prioridad fue la misma: *“expandir el servicio de Educación Inicial para defender y desarrollar las potencialidades de los niños menores de 5 años, de todo el Perú, y universalizar la Educación Primaria, en cumplimiento de los preceptos constitucionales”* (Educación para la vida. 1985: 79).

Las metas y estrategias para asegurar la escolarización durante el gobierno de Fujimori, llamado de Modernización Educativa, se dan a conocer recién en 1996 a través del llamado Plan de Mediano y Largo Plazo de la Educación 1995-2010. Este Plan proyectó para el 2000 una cobertura en educación inicial del 4% de niños y niñas de 0 a 2 años; el 49% de los de 3 a 4 años y el 60% de los de 5 años. En educación primaria y secundaria los objetivos eran llegar al 95% de la población de 6 a 11 años y al 63% de los adolescentes de 12 a 16 años respectivamente.

En 1997, el Ministerio de Educación lanza la propuesta de nueva estructura del sistema educativo y propone universalizar la educación inicial al año 2000: "... se ha establecido como meta asegurar el acceso universal de los niños de 5 años para el año 2000, mientras que para el 2004 se ha planteado extender esta universalización para los niños de 4 años de edad" (Educación para Todos 2000. Informe Nacional de Evaluación, 1999: s/n)

Si bien estas metas no se cumplieron cabalmente, la política de expansión de la escuela pública de estos tres gobiernos estimulada por la constante demanda social por educación, han contribuido a que el acceso de niños y niñas en edad escolar al sistema educativo se haya incrementado de manera constante en el país. La asistencia de niños y niñas de 6 a 11 años a la escuela es casi universal (94%) según la Encuesta Nacional de Hogares 1996. La de adolescentes (11 a 17 años) se ha incrementado respecto a otros tiempos (87%) según la misma fuente, aunque el atraso escolar mantenga a un alto porcentaje de ellos en la educación primaria cuando deberían estar cursando la secundaria.

Otras evidencias del progreso hacia el cumplimiento de este objetivo del PPE son las siguientes:

- Un 71% de la población entre los 6 y 24 años acude a la escuela.
- No existen diferencias de acceso por razones de género a la educación inicial y primaria.
- El promedio de grados culminados a nivel nacional se elevó de 3,7 grados en 1972 a 5 grados en 1981, 6,7 en 1990 y 8,4 grados en 1991.
- Entre los jóvenes de 15 a 24 años, el promedio de grados ha alcanzado el 9,55.

A su vez el alcance de la educación obligatoria y gratuita se ha ampliado desde 1993 cuando el Congreso Constituyente la instituyó para la educación inicial, primaria y secundaria. Hasta entonces la obligatoriedad alcanzaba sólo a la primaria (seis grados). La duración de la educación obligatoria está

aún en debate pues la propuesta gubernamental la fija en once años (de 5 años a 15 años de edad) y algunos sectores relacionados con la educación se oponen al recorte de la secundaria en un año.

Es posible afirmar que en la actualidad la casi totalidad de los países de la región cuenta con exigencia de escolaridad básica o mínima de más de 8 años, pudiéndose considerar como uno de los mayores logros de la región en relación con el PPE. Actualmente la duración de la educación básica es variable según los países, aunque lo más frecuente es que ésta abarque de 9 a 11 años. Tan solo dos países, Bahamas y Venezuela cuentan con doce años de escolaridad. En este último caso, se ha establecido recientemente en la Constitución de 1999. Aunque se han reducido de forma importante las diferencias entre los países de América Latina y del Caribe, estos últimos tienen, en general, una educación básica de mayor duración.

El Ministerio de Educación se ha propuesto la universalización de la educación inicial de niños y niñas de cinco años de edad y la posibilidad de volver a fusionar la actual educación primaria y secundaria en un solo nivel de educación básica. La prioridad del gobierno en cuanto a ampliación de cobertura está en la educación secundaria en áreas rurales dispersas (MED 1999b: 4) que se impulsará a través de un proyecto de educación a distancia, aún no implementado.

Las políticas de asistencia alimentaria y de salud dirigida a escolares, como así también la acción de las Defensorías del Niño y el Adolescente contribuyen a mejorar el acceso universal a la escuela y a retener a niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo, especialmente en las zonas de mayor pobreza. No hay evaluación oficial de la efectividad de estas estrategias.

Una de las medidas de mayor éxito para expandir la matrícula es la oferta de **servicios no escolarizados de bajo costo**, tales como los Programas No Escolarizados de Educación Inicial (PRONOEI), y la participación de la comunidad vía gastos complementarios a los que realiza el Estado.

Al término del siglo XX la universalización de la educación primaria no ha sido lograda aún; el acceso a la educación secundaria ha mejorado pero todavía hay un 30% de menores excluidos de este nivel de estudios. Hay un desarrollo desigual de la cobertura al evidenciarse aún fuertes déficit en la educación inicial y la educación especial, así como graves problemas de equidad entre el campo y la ciudad, entre sexos y de carácter étnico. Las mayores faltas de atención integral se encuentran entre los niños de cero a seis años pues sólo un 24% de ellos asiste a un centro de educación inicial.

Se puede concluir que, a pesar del aumento de la oferta educativa durante las dos décadas y de la proporción de niños y niñas atendidos oportunamente por el sistema educativo, aún queda un largo camino por recorrer para lograr que todos los niños y niñas de la región concluyan la educación básica. En primer lugar, la diferencia entre la tasa bruta y neta de matrícula muestra claramente la sobreedad generada por el ingreso tardío y las tasas de repetición. En segundo lugar, a pesar del aumento en las tasas netas de matrícula, aún queda una proporción importante de niños fuera del sistema educativo, principalmente del sector rural, los más pobres y niños y niñas con necesidades educativas.

El Estado es el principal proveedor de educación en el país pero muestra incapacidad financiera y política para satisfacer las necesidades de aprendizaje de la población en edad escolar. Recién empieza a ser estudiada la magnitud de la participación de las familias peruanas en su expansión. El gran costo de estas estrategias de expansión es la pérdida de la calidad en la educación pública, como fuera reconocido por el Diagnóstico General de la

Cuadro 3

**Niveles y costos de los fracasos escolares:
1990-1998 (en miles de alumnos y US\$)**

Nivel/Año	Matrícula	% Repetición	% Abandono	Total de Repetidores	Total de Abandonos	Costo Repetidores + Abandonos
Primaria						
1980-1989	3 049,6	14,5	7,8	412,2	118,3	35 506 365
1990-1991	3 401,0	17,7	5,5	602,0	187,7	56 250 331
1998-1999	4 235,8	9,6	3,0	406,6	127,1	86 913 045
Secundaria						
1980-1989	1 184,1	10,0	8,9	118,3	104,9	19 983 096
1990-1991	1 443,9	10,5	8,0	151,6	115,7	30 716 500
1998-1999	2 062,5	7,6	4,6	156,8	94,9	66 403 494

Fuentes: Unidad de Estadística del Ministerio de Educación, para matrícula y tasas de repetición y abandono.

Para 1980/89 se ha tomado como referencia el promedio de costos de los años 1980-1985, 1989.

Para 1990/91 en primaria la fuente es: Miranda, Arturo. La educación primaria en cifras. En secundaria, estimación del autor a partir del presupuesto de 1990.

Los datos de costo para 1998/99 son estimación del autor a partir de presupuesto 1998.

Educación Peruana de 1993. Según la ENNIV 1994, del gasto anual por alumno en educación inicial que asciende a 254 dólares, el 19% proviene de las familias. En la educación primaria y secundaria el gasto es de 133 y 219 dólares por alumno respectivamente, de los cuales el 24% y 30% son asumidos por las familias.

La repetición y el abandono escolar constituyen aún, por la magnitud de sus costos económicos y sociales, el principal problema de la educación. Sus altas tasas, es decir, el bajo rendimiento escolar de los estudiantes en las ciudades y el campo, son claras evidencias de la pobre calidad pedagógica de los servicios y han conspirado contra los intentos por universalizar la educación primaria y secundaria en el Perú. Según el Ministerio de Educación un millón 400 mil escolares desertaron de la educación primaria y secundaria entre 1990 y 1994, obligados por la crisis económica y por su bajo rendimiento en la escuela. La inversión en la expansión de la cobertura educativa llega a ser ineficaz si no va acompañada de cambios sustantivos en la calidad del servicio.

Los países han logrado incrementar la oferta educativa, atrayendo a la escuela a un porcentaje creciente de niños en edad escolar, pero es también alta la proporción de niños que abandona la educación básica antes de finalizarla. Entre las causas principales de este fenómeno se encuentran las siguientes:

- La crisis económica de los años ochenta y la lenta recuperación posterior, sumadas a la situación precaria de los alumnos y familias de bajo nivel socioeconómico empuja a los niños hacia el mundo del trabajo. Esta situación excede las posibilidades de solución desde el sistema educativo, y llama al fortalecimiento de la concertación de acciones entre diferentes instancias de gobierno y sociales para ofrecer respuestas integrales a este problema.
- La rigidez de la oferta y modalidades educativas del sistema formal que no dan respuesta a las necesidades y situaciones de vida de muchos niños y niñas.
- La escasa pertinencia de los contenidos de la educación para algunos colectivos de alumnos como los de las zonas rurales e indígenas. Las reformas de los noventa intentan resolver esta situación a través de la flexibilidad curricular.
- La diferencia entre lo que la escuela ofrece y las necesidades y expectativas de la población, hace que los centros educativos no se constituyan en espacios atractivos y valorados por los niños, los jóvenes y las familias.
- La baja calidad de la educación que se refleja en las altas tasas de repetición y de deserción.

La Tabla muestra cómo ha aumentado la tasa de sobrevivencia al sexto grado a lo largo de las dos décadas. Esto quiere decir que una mayor proporción de niños alcanza el sexto grado de primaria y, a su vez, implica una disminución paulatina de la deserción. Así, en 1981, los valores de la tasa de sobrevivencia al sexto grado estaban en un rango entre 26 y 95%, como se ve en la tabla. Hacia 1995, el piso de este rango se elevó a 41% con un máximo de 100%. Esto representa un gran avance con respecto al año 1981, pero también quiere decir que en casi la mitad de los países de la tabla más del 20% de los niños y niñas no alcanzan este mínimo umbral educativo, puesto que el sistema educativo no los está reteniendo. Esta situación conlleva los altos índices de analfabetismo funcional entre las personas jóvenes y adultas, aspecto que será tratado en el apartado número 2.

Tasa de sobrevivencia al 6º grado de primaria

1981		1990		1995	
Guatemala	26,0	Haití ³	39,0	Nicaragua ⁵	41,0
Haití	31,0	Nicaragua	44,0	Guatemala	45,0
Colombia ¹	37,0	Bolivia ³	53,0	El Salvador	67,0
Brasil	39,0	Colombia	62,0	República Dominicana ⁶	70,9
Paraguay	51,0	Paraguay	63,0	Paraguay	72,0
El Salvador	62,0	Belice	65,0	Colombia	73,0
Ecuador	63,0	Brasil ⁴	65,9	Brasil ⁶	76,5
Venezuela	65,0	México	76,0	Costa Rica	83,0
México	69,0	Costa Rica	77,0	México	83,0
Costa Rica	70,0	Venezuela	81,0	Ecuador	85,0
República Dominicana	70,0	Guyana	83,0	Venezuela	85,0
Perú ²	70,0	Jamaica ³	89,0	Guyana	88,0
Guyana	76,0	Cuba	90,0	Uruguay	96,0
Surinam	76,0	Uruguay	92,0	Trinidad y Tobago	97,0
Panamá	78,0	Trinidad y Tobago	94,0	Chile	100,0
Trinidad y Tobago ²	78,0	Santa Lucía ³	95,0	Cuba	100,0
Cuba	88,0				
Granada	95,0				

Fuente: Instituto Internacional de Estadísticas UNESCO.

1 Tasa de sobrevivencia al quinto grado.

2 Dato de 1980.

3 Dato de 1989.

4 Fuente: Evaluación de EPT 2000 en las Américas. Tasa de supervivencia en 5º grado. Dato de 1991.

5 Dato de 1994.

6 Fuente: Evaluación de EPT 2000 en las Américas.

A causa de esta situación resulta más difícil y costoso educar a una persona pobre y aumenta la extra-edad que llega a un 53% en la educación primaria. Aunque entre 1990 y 1998 el número de repetidores y de abandonos habría disminuido en 261 600 alumnos en la educación primaria de menores y en 20 mil estudiantes en la secundaria, el costo de estos fracasos escolares fue en aumento: pasó de US\$ 87 millones a US\$ 153,3 millones; es decir un 8% del gasto público en educación.

Políticas de apoyo para asegurar mayor equidad en la educación

La pobreza ha aumentado en términos absolutos en el país en las últimas dos décadas. Las políticas de estabilización aplicadas entre 1981 y 1985, la llamada estabilización heterodoxa basada en la reducción del pago de la deuda externa implementada durante el gobierno del doctor García y el programa de ajuste estructural de los noventa; aumentaron la proporción de pobres en la población peruana. Hoy casi la mitad de los peruanos (49%) son pobres. Esta dura realidad hace imposible obviar en los planes de gobierno la atención a las necesidades educativas de los grupos más vulnerables de la sociedad y fortalece el concepto de ofrecer servicios educativos integrados que combinen acciones educativas con servicios complementarios de salud y alimentación principalmente.

A principios de los ochenta se declaró prioritario el esfuerzo dirigido hacia los sectores de menores ingresos de zonas rurales, urbano-marginales y de frontera a través de una acción integrada de los sectores Educación, Salud, Agricultura y Cooperación Popular.

La política educativa 1985-1990 propuso por su parte dar trato preferencial a la población con altos índices de analfabetismo y pobreza del Trapecio Andino, las microrregiones en emergencia económica y social, las comunidades campesinas y nativas y áreas urbano-marginales.

En 1990 la drástica aplicación del programa de ajuste estructural de la economía extendió la pobreza al 55% de peruanos. Dos años después se diseñó la llamada Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza. Uno de los primeros instrumentos de esta estrategia fueron los Planes Nacionales de Acción por la Infancia (1992-1995 y 1996-2000) que concentraron su trabajo en las poblaciones con mayores índices de pobreza (sierra centro, sierra sur y costa sur) y en dos grupos etáreos: niños y niñas de educación inicial y primaria. Marginalmente estos programas llegaron a adolescentes de secundaria.

El alcance de *la asistencia alimentaria*, una de las medidas más exitosas para retener a los grupos vulnerables en la escuela, ha ido creciendo progresiva-

mente en función del incremento de la pobreza en el país. Durante el Quinquenio de la Educación se desarrolló el Plan Integral de Alimentación que suministró diariamente más de tres millones de desayunos escolares a niños de educación inicial, especial y primaria de áreas urbano-marginales, rurales, zonas de frontera, de emergencia y de desastre con la participación de padres de familia. Se organizó asimismo un programa de prevención y atención médico dental (Mensaje Anual al Congreso 1984: 120).

El Proyecto de Asistencia Alimentaria del Programa Mundial de Alimentos (PATPAMI) desarrollado durante la gestión 1985-1990 estuvo dirigido a grupos vulnerables y llegó a 60 mil niños en alto riesgo nutricional e implementado a mil Clubes de Madres en actividades productivas (Informe de Gestión y Logros 1985-1990, 1990: 31).

Con el apoyo de la Unión Europea, el PMA y la USAID y la asignación de recursos del Tesoro Público se desarrollaron en los noventa programas de asistencia alimentaria y nutricional para niños y niñas menores de cinco años en mayor riesgo de desnutrición. Los servicios de alimentación infantil se han instalado en centros de educación inicial, PRONOEI y en los Wawa Wasi. El 43% de los niños que asisten a centros de inicial y el 42% de los que van a escuelas primarias han recibido este beneficio. Además los programas de uniformes y calzado escolar han logrado una cobertura del 11% en los estudiantes y alrededor del 5% de alumnos de inicial y primaria han sido receptores de útiles escolares.

El *seguro escolar gratuito* que cubre los costos de atenciones de salud de todos los alumnos de escuelas del Estado, se ofrece desde 1998. El servicio funciona todo el año incluso durante las vacaciones escolares, sábados y domingos; ha contribuido a la reducción de la deserción escolar y consecuentemente a la repitencia. Sin embargo, el presupuesto público para el año 2000 ha recortado la asignación para el seguro escolar en más del 34% comparada con la asignación en 1998.

La *construcción de aulas y escuelas* y su mantenimiento, así como la *distribución gratuita de textos y útiles escolares* para poblaciones seleccionadas han formado parte de las realizaciones de los gobiernos. En el Quinquenio de la Educación se distribuyeron 3 millones de cuadernos de escritura y aprestamiento, 730 mil libros de lectura y de literatura infantil además de banderas, mapas, módulos bibliográficos y de Ciencias Naturales y útiles escolares gratuitos para escuelas en zonas de frontera, áreas rurales y urbano-marginales. La política sobre textos escolares no reconoció ni autorizó el texto único. Se construyeron 23 mil aulas nuevas en el país

promoviendo la participación del sector privado, los gobiernos locales y la Cooperación Popular

El gobierno de Alan García elaboró y distribuyó gratuitamente textos escolares para cada uno de los grados de la educación primaria: 2 millones 370 mil libros de lectura e igual número de cuadernos de escritura y libros de matemática; 1 millón y medio de textos de aprestamiento para el primer grado y el texto "Sembrador" para 2º grado (1 millón 300 mil), 3º grado (1 millón 100 mil), 4º (500 mil), 5º (500 mil) y 6º grado (735 mil)⁹.

Entre 1992 y 1997 el gobierno de Fujimori construyó y rehabilitó alrededor de 2 500 centros educativos y 32 600 aulas. Entre 1997 y 1999 distribuyó materiales didácticos para 1º a 4º grados de educación primaria, bibliotecas de aula para 1º a 6º grados, cuadernos de trabajo y guías docentes para 2º a 6º grados. No se han suministrado cantidades oficiales.

La política estatal respecto a los textos escolares experimentó variaciones. Si bien el gobierno de Belaúnde desautorizó explícitamente el texto escolar único y actualmente no existe disposición oficial que prohíba la adquisición de material educativo complementario al distribuido gratuitamente por el Ministerio de Educación, en los hechos se desalienta la adquisición de textos de otras editoriales, según lo declarado por la Cámara Peruana del Libro. Ello empobrece las bibliotecas de aula además de desatender con material adecuado las diversas realidades culturales del país que un texto único no puede suplir.

Entre los logros alcanzados en este período con respecto a la política social se ha observado el incremento del gasto social que se triplicó entre 1993 y 1995 y una mayor confluencia entre sociedad civil y Estado en la lucha contra la pobreza. La política social empezó a ser algo más coordinada intersectorialmente cuando en 1996 se conformó la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales integrado por el PROMUDEH quien la preside, los Ministerios de Salud, Educación, Agricultura, Pesquería y Presidencia, además del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) y FONCODES. Los servicios de salud y nutrición se han estabilizado después de períodos de funcionamiento irregular.

⁹ Ministerio de Educación. *Informe de gestión y logros 1985-1990*, p. 41

Alfabetización y educación de jóvenes y adultos

Al término del siglo XX el Perú no logró eliminar el analfabetismo en la población mayor de 15 años a pesar de haber sido considerada su erradicación responsabilidad prioritaria del Estado, y de haberle dedicado continuos esfuerzos a través de planes y proyectos especiales financiados con recursos del Tesoro Público y la Cooperación Internacional e incluso haber intentado concentrar la meta en los menores de 30 años.

En los últimos veinte años la tasa de analfabetismo disminuyó progresivamente en términos relativos, de 18,1% en 1981 a 12,8% en 1993 y 7,7% en 1998, y son importantes los avances en la reducción del analfabetismo entre las mujeres y en zonas rurales.

Desde mediados del ochenta hasta fines de los noventa, el sistema educativo no ha dejado de plantearse metas anuales de alfabetización que llegaran a los 300 mil alfabetizados por año. Se priorizó la atención de la población de 15 a 39 años, las mujeres y las áreas rurales, además de todas las acciones que ello implica: el fortalecimiento de la post alfabetización; la inserción de la alfabetización y de la post alfabetización en proyectos y actividades de desarrollo local y micro regional; la capacitación del personal y el seguimiento de los programas.

A partir de los ochenta se trabajó en el país con estrategias multisectoriales que promovieron la participación no sólo de organismos gubernamentales, sino de la sociedad civil, grupos organizados de mujeres y la comunidad. La alfabetización se ubicó como un componente más, entre otros, de programas integrales de desarrollo.

Cuadro 4

Población analfabeta de 15 años y más, 1981-1993-1998

	1981		1993		1998	
	Total	%	Total	%	Total	%
Total Perú	1 799 458	18,1	1 784 281	12,8	1 257 500	7,7
Hombres	485 486	9,8	487 113	7,1	311 000	4,2
Mujeres	1 313 972	26,1	1 297 168	18,3	946 400	11,4
Urbano	547 982	8,1	683 841	6,7	427 980	3,5
Rural	1 251 476	39,5	1 100 440	29,8	946 400	16,9

Fuente: INEI. Compendio Estadístico 1998-1999.

Cuadro 5

**Metas y participantes en planes de alfabetización, 1981-1998
(en miles de personas)**

	1982	1983	1984	1985	Total	
Programado	74,3	211,0	257,5	304,4	847,2	
Participantes	173,9	158,3	178,2	154,8	665,2	
	1986	1987	1988	1989	1990	Total
Programado	261,2	316,8	306,0	310,0	300,0	1 494,0
Participantes	155,3	177,7	290,7	235,6	263,5	1 120,8
	1991	1992	1993	1994	1995	Total
Programado	300,0	300,0	300,0	300,0	300,0	1 500,0
Participantes						
	1996	1997	1998	1999	Total	
Programado	300,0	300,0	300,0	300,0	1 200,0	
Participantes	311,0	377,2				

Fuentes: Perú 1981. Mensaje al Congreso del Presidente de la República. Plan Operativo del Sector Educación 1985-1986. Ministerio de Educación. Informe de Gestión y Logros 1985-1990.

Entre 1980-1985 se puso en marcha el Plan Multisectorial de Alfabetización en vinculación con los planes de desarrollo regional mediante acciones conjuntas y coordinadas con los municipios y la comunidad. Se pensaba que de esa forma se superaría el exiguo número de 48 100 alfabetizados en 1980. La meta propuesta para los años 1982-1985 fue de 847 200 personas alfabetizadas alcanzándose el 80% de participantes inscritos.

La tecnología audiovisual fue puesta al servicio de la alfabetización y post alfabetización con apoyo de la UNESCO y de ACFUND. Se diseñaron programas de video y de radio con sus correspondientes guías de evaluación en la modalidad de educación a distancia. Para el efecto se creó el Centro de Producción Audiovisual para Alfabetización (ALFAVISIÓN). Unidades móviles de alfabetización operaban en la mayoría de las jurisdicciones educativas del país con mayor índice de analfabetismo. (No hay evaluación oficial sobre los logros obtenidos).

Durante el período 85-90 se organizaron campañas de alfabetización en el Trapecio Andino (ALFATA I y II), el Proyecto de Atención Integral en Comunidades Rurales y Urbano-Marginales (PAIGRUM) financiado por UNESCO y UNICEF, la instalación de Centros de Recursos Informativos para la Vida (CRIV) en municipios, comedores populares, centros de salud, centros comunales y parroquias en zonas con alto índice de analfabetismo. En los noventa se ejecutó el Proyecto Educación para la Vida con apoyo del BID, UNESCO y UNICEF y actualmente el Programa Nacional de Alfabetización. Desde 1995 se da atención preferente a las provincias de extrema pobreza y la población femenina analfabeta.

Sin embargo, el programa de alfabetización tuvo que enfrentar limitaciones como: la precaria situación socioeconómica de la población analfabeta; la dispersión de esta población; la falta de participación efectiva de los sectores y de la comunidad; la discontinuidad de la oferta educativa, en algunos momentos, a causa del terrorismo; la limitación de recursos financieros y la limitada participación de los docentes en el proceso de alfabetización.

En 1997 la alfabetización de jóvenes y adultos fue transferida del Ministerio de Educación al Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH). Actualmente el Programa Nacional de Alfabetización trabaja con 28 mil promotores alfabetizadores e incluye además de la enseñanza de la lectoescritura y el cálculo, contenidos sobre el ejercicio de derechos ciudadanos, sexuales y reproductivos, equidad de género, nutrición, prevención y tratamiento de la violencia familiar y generación de ingresos.

La post alfabetización no recibió la prioridad debida, por lo que la mayor parte del esfuerzo de alfabetización resultó inútil. El número de analfabetos en 1998 fue de 1 millón 257 mil 500.

La estrategia adoptada por la mayoría de los países fueron las campañas nacionales y centralizadas de alfabetización, que buscaban integrar a grandes masas de población y que fueron implementadas principalmente con modalidades presenciales desde los organismos del Estado. En todos los casos se desarrollaron programas complementarios de formación de alfabetizadores y de producción de materiales para adultos. Las críticas más frecuentes a este tipo de campañas han estado referidas a su enfoque directivo y escolarizado, y al hecho de ser acciones puntuales y aisladas, sin crear las condiciones para generar un "ambiente de alfabetización" en la sociedad o estructuras permanentes para reforzar la escolaridad de los recién alfabetizados.

Las debilidades en todo este trabajo alfabetizador se concentran en los aspectos siguientes:

- Sobreestimación de las cifras que logran los alfabetizadores. Más aún, cuando la supervisión de su trabajo es una debilidad reconocida por los propios funcionarios de gobierno. Si las metas programadas se hubieran cumplido, ya no habrían analfabetos.
- Poco esfuerzo en la post alfabetización de adultos para superar la alfabetización clásica que los conduzca a una mejora personal y ciudadana de vida, así como a una mayor preparación en el desempeño laboral
- Empeño insuficiente en la alfabetización de mujeres, ya que es significativamente menor que la de los varones.
- Presión por alcanzar las metas de atención previstas en los proyectos y demostrar decrementos significativos en el número de analfabetos que han influido sobre las estrategias de implementación afectando la calidad del proceso y sus resultados.
- Poca inversión en preparar a las y los alfabetizadores para tareas complejas y su continua deserción provocada por las bajas remuneraciones.

La estrategia más exitosa para la disminución del analfabetismo adulto ha sido sin duda el acceso universal a la escolarización primaria. Lo testifican las menores tasas de analfabetismo existentes entre los jóvenes de 15 a 19 años de edad mientras que las más altas se encuentran entre personas de 65 años y más (24,8% en área urbana y 65,9% en área rural) que no han accedido a la escuela. Por ello preocupa que persista un número aún significativo de adolescentes y jóvenes de 15 a 24 años de edad, especialmente en áreas rurales, que no saben leer ni escribir.

Un problema mayor de las estrategias de alfabetización fue siempre la falta de personal preparado y dedicado suficientemente a la tarea específica de alfabetizar. Por ello en las últimas décadas se produjo una variación de las estrategias de alfabetización. Hoy se tienen alfabetizadores estables, capacitados periódicamente y aplicando nuevas tecnologías. Ellos se dedican permanentemente a su tarea, dentro de un plan orgánico que debe implicar determinados resultados. Todo esto acompañado de un desarrollo sostenido de la educación primaria de menores, ha permitido elevar la eficiencia de los programas alcanzándose a alfabetizar, según estadísticas oficiales, entre 150 mil y 200 mil personas al año, así como reducir fuertemente los niveles de analfabetismo.

Analfabetismo absoluto por países (1980 - 2000)

Países según promedio de analfabetismo absoluto	1980	2000
Más del 50%	Haití (68,1) 1 País	...
Del 30% al 50%	Guatemala (44,2) 6 Países Nicaragua (37,4) Suriname (35,0) El Salvador (32,7) Honduras (*) (32,0) R. Dominicana (31,4)	Haití (48,5) 3 Países Guatemala (45,8) Nicaragua (32,9)
Del 29% al 20%	Bolivia (*) (27,5) 3 Países Jamaica (24,1) Brasil (25,5)	El Salvador (25,1) 2 Países Honduras (24,4)
Del 11% al 19%	Perú (18,1) 7 Países Ecuador (16,5) México (16,0) Venezuela (15,3) Panamá (12,9) Paraguay (12,3) Colombia (12,2)	R. Dominicana (16,0) 4 Países Bolivia (13,4) Brasil (14,7) Jamaica (13,8)
Del 6% al 10%	Chile (8,9) 3 Países Argentina (6,1) Costa Rica (7,4)	Perú (9,5) 8 Países México (9,1) Ecuador (8,1) Panamá (7,9) Paraguay (6,9) Colombia (6,8) Venezuela (6,6) Suriname (5,9)
5% y menos	Uruguay (5,0) 4 Países Trinidad y Tobago (5,0) Cuba (2,2) BRB (0,5)	Costa Rica (4,1) Chile (4,0) Argentina (3,3) Cuba (3,2) 7 Países Uruguay (2,2) BRB (1,9) Trinidad y Tobago (1,4)
Total de países	24 Países	24 Países

FUENTE: UNESCO/OREALC, 2000, sobre la base de datos de CEPAL/CELADE, 1999.

(*) Cifra para 1985, sin datos para 1980.

En cuanto a la educación básica de jóvenes y adultos, las estadísticas del Ministerio de Educación muestran que la matrícula en la educación primaria de adultos tuvo un incremento de 75 mil a 106 300 alumnos entre 1980 y 1985, pero que a partir de ese año empezó una progresiva disminución hasta llegar a los 65 300 alumnos en 1998. La educación secundaria de adultos se mantuvo casi constante en su matrícula desde 1985, bordeando el promedio de los 200 mil adultos. La oferta que tuvo mayor incremento fue la educación ocupacional (calificación de corta duración para un oficio) que pasó de 136 800 estudiantes en 1980 a 254 mil en 1995, para luego disminuir a 227 100 alumnos en 1998.

La educación de adultos a lo largo de toda la vida requiere brindar programas más formativos, preferentemente del tipo Escuela de Padres, manejo de problemas, solución de conflictos, valores laborales, entre otros. También programas de índole laboral muy práctica y concreta preparados por los centros de ocupación educacional y por instituciones consagradas como SENATI (Servicio Nacional de Aprendizaje Técnico Industrial), SENCICO (Servicio Nacional de Capacitación de la Industria de la Construcción) y otras que se creen.

Cabe reconocer el rol activo de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONG) en la ejecución de proyectos para superar problemas de lectoescritura, de aprendizaje del castellano a partir de una lengua vernácula, de capacitación en el trabajo mediante módulos a personas con grandes limitaciones para el aprendizaje de oficios, publicación de manuales apropiados y otros.

Medidas en el ámbito rural

Los tres partidos que gobernaron el país durante el período de vigencia del PPE declararon prioritaria la acción en áreas rurales en sus planes sectoriales de educación o documentos internos, dada la ostensible marginación y atraso educativo de estas poblaciones.

Las estrategias impulsadas para cumplir con este propósito han incluido: proyectos específicos de desarrollo comunal, intensificación de las acciones educativas en los Núcleos Educativos Comunales de áreas rurales así como la vinculación de la educación con los requerimientos del empleo (política 80-85).

Los Núcleos Educativos Comunales, creación de la Reforma Educativa de 1972, fueron reemplazados pronto por las Supervisiones Escolares (D.S. N 50-82-ED) que no prescribieron normas para distinguir la supervisión en el medio rural. Tampoco en el Ministerio de Educación se creó órgano alguno que se responsabilizara específicamente de la educación rural. Recién en

1998 se organizó una Secretaría Técnica de Educación Rural que formaba parte de la Oficina de Planificación Estratégica del Ministerio de Educación.

Al cabo de 20 años, los problemas persisten: la educación primaria es casi el único servicio educativo que se brinda en las áreas rurales, los docentes no tienen capacitación suficiente, los calendarios escolares siguen siendo inapropiados, el currículo no es pertinente para las diversas necesidades educativas, lingüísticas y culturales de la población, el atraso escolar afecta fundamentalmente a los estudiantes con lengua materna distinta del castellano. La proporción de desaprobados en la educación escolar en el área rural es 86% más alto que en el área urbana, no se ha resuelto la carencia de materiales educativos adecuados, ni se ha contado con una política específica para las escuelas unidocentes.

A pesar de las reformas curriculares emprendidas por muchos países, los currículos siguen teniendo un sesgo importante hacia las necesidades educativas de la población urbana. La principal contribución de la educación rural reside en preparar a los habitantes de las zonas rurales para la migración a zonas urbanas.

La calidad de la educación rural, salvo excepciones, es inferior a la de los cursos y programas equivalentes a las zonas urbanas, debido a la distribución dispersa de la población, las bajas tasas de matriculación y la falta de incentivos educativos en el medio rural. En el área rural existe un alto porcentaje de escuelas multigrado incompletas, con maestros que no han recibido la capacitación adecuada ni los materiales.

Las más importantes experiencias de educación rural desde el Estado han sido las vinculadas a proyectos especiales como el Programa de Educación Bilingüe de Puno (1977-1991), el Programa de Educación Ecológica (1987 hasta la fecha) y el Proyecto Escuela Rural Andina (1988-1996), aprobados por el Ministerio de Educación en convenio con la cooperación internacional. Sin embargo, una vez transferida la administración diaria del proyecto a organismos del sector Educación, los logros alcanzados por los equipos técnicos contratados por la cooperación internacional, se van debilitando, entre ellos el liderazgo pedagógico, el monitoreo a las escuelas y sus maestros, la capacidad de recreación y extensión de la propuesta educativa.

Son más numerosas las experiencias desarrolladas en el transcurso de los últimos veinte años por las iglesias y los organismos no gubernamentales en beneficio de la educación rural en ámbitos locales con el apoyo de la cooperación internacional; éstas sin embargo no han dado lugar a políticas específicas, duraderas y de gran alcance para este sector tradicionalmente despla-

zado de la atención pública. Las estrategias y materiales elaborados por estos proyectos han demostrado que una atención específica a esta población logra mejores resultados de aprendizaje que aquéllos ejecutados en las escuelas que no cuentan con cooperación no gubernamental. Existen evidencias de una menor deserción de los niños –en menor grado de las niñas– y en el caso de los proyectos bilingües mejores niveles de comprensión lectora y resolución de problemas matemáticos además de fortalecimiento de la autoestima. Los proyectos que pusieron énfasis en vincular los aprendizajes escolares con las prácticas productivas de la comunidad han contribuido a fomentar en los niños conciencia ecológica y a acrecentar conocimientos y tecnología para la producción agropecuaria y artesanal.

El aislamiento de las escuelas rurales –producto entre otros factores de su dispersión geográfica–, intenta ser abordado hoy por el Ministerio de Educación a través del proyecto de Redes Educativas Rurales. Estas reunirán de 10 a 20 centros de educación inicial, primaria y secundaria, institutos, centros ocupacionales y especiales, con el objetivo de optimizar el uso de los recursos materiales, humanos y financieros existentes con miras a mejorar la calidad de la educación en el ámbito de la Red.

Educación bilingüe intercultural (planteamientos, estrategias, efectividad)

En los últimos veinte años la educación bilingüe intercultural (EBI) ha ganado un reconocimiento entre autoridades educativas, docentes y poblaciones de habla vernácula, aunque no la prioridad necesaria en las políticas públicas. La participación de las comunidades indígenas en la concepción y desarrollo de la EBI ha sido, asimismo, muy limitada.

Los proyectos experimentales de educación bilingüe, ejecutados con la contribución financiera de la cooperación internacional han tenido un marco legal desde 1972, con la primera *Política de Educación Bilingüe*. En 1989 el Ministerio de Educación publicó la *Política de Educación Bilingüe Intercultural*, dirigida a las poblaciones nativas a las que aspiraba a formar como personas bilingües competentes en su lengua materna y el castellano, identificadas con su cultura de origen y con conocimiento de otras culturas que contribuyan al mejoramiento cualitativo de su nivel de vida y a enriquecer su propia cultura. Dos años después, a fines de 1991, se promulgó la *Política Nacional de Educación Intercultural y Educación Bilingüe Intercultural*, aún vigente, la cual extiende la educación intercultural a todos los peruanos y especifica que la educación para las poblaciones indígenas será intercultural, además de ser bilingüe. Se abandona así la idea tradicional de que una

educación que ponga especial atención a la cultura o culturas de los alumnos es sólo para las poblaciones indígenas.

Sin embargo, la falta de una planificación lingüística que llegue no sólo a las escuelas sino que abarque a las diferentes comunidades de hablantes que le dan su carácter multilingüe al Perú, contribuye a que, si bien se han hecho esfuerzos desde el Estado e instituciones de la sociedad civil por producir textos y materiales de aprendizaje adecuados a los contextos lingüísticos y culturales de estas poblaciones, no se cuenta aún con la actitud adecuada y formación pertinente, así como propuestas pedagógicas que ayuden a convertir el proceso educativo en un diálogo intercultural cuya meta es calidad y equidad.

El Ministerio de Educación ha elaborado, en la segunda mitad de los noventa, materiales educativos en ocho lenguas vernáculas y viene capacitando a cerca de cinco mil docentes a través del Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) en EBI; los obstáculos mayores para una mejor difusión de la EBI se encuentran en:

- La unidireccionalidad de la EBI, pues continúa siendo principalmente una educación para que las poblaciones indígenas se apropien de la cultura occidental y urbana.
- La lentitud con la que se introduce la EBI en la educación básica y el sistema educativo formal, que actualmente alcanza aproximadamente a sólo el 10% de las poblaciones vernáculo-hablantes de la sierra andina y la Amazonía que cursan la educación inicial y primaria.
- Los escasos recursos económicos destinados a este fin. Persisten las resistencias al desarrollo e inversión en la educación bilingüe dentro del Ministerio de Educación que suele respaldarse en las demandas de padres y madres de poblaciones indígenas por la pronta castellanización de sus hijos e hijas.
- La pobre preparación de los profesores. Una reciente evaluación¹⁰ del plan experimental oficial de formación de maestros primarios en EBI reveló la falta de preparación específica en educación bilingüe en los docentes formadores de la especialidad. El desconocimiento de recursos didácticos para enseñar **castellano como segunda lengua**, tanto como la falta de materiales para este fin, contribuye a que los formadores no cuestionen la enraizada tradición de los maestros de enseñar castellano traduciendo palabras o frases sueltas de la lengua vernácula, pese a la probada ineficacia de este medio de enseñanza.

- La incipiente experiencia nacional en el diseño de currículos y procesos pedagógicos bilingües e interculturales, a lo que se agrega la creencia de la supuesta superioridad de la cultura occidental. En estas condiciones, el tercio de tiempo curricular de libre disponibilidad que rige desde 1996 en el sistema educativo para adecuar el currículo a las necesidades locales, se seguirá orientando a privilegiar el aprendizaje de lenguajes de la modernidad de manera unidireccional, antes que a favorecer el enriquecimiento intercultural.

En la actualidad 17 países de la región han adoptado en sus políticas educativas la educación intercultural bilingüe, en el marco de leyes nacionales que reconocen los derechos lingüísticos y culturales diversos de los pueblos indígenas. Once de ellos han modificado sus constituciones para reconocer su carácter diverso y heterogéneo en lo cultural y se reconocen como pluri o multiétnicos.

A lo largo de los **años ochenta**, y acompañando a los procesos de pacificación y democratización de los países de la región, se inicia la promulgación de leyes de protección y fomento de las culturas originarias de cada país. Se materializan políticas educativas y de desarrollo y planificaciones nacionales que plantean una atención especial a la educación de los pueblos originarios. Estas planificaciones son fruto de la instauración de direcciones nacionales de educación intercultural bilingüe, dentro de los ministerios de educación, en aquellos países donde la población indígena es más numerosa, como la zona Andina y Centroamérica. En el Caribe, los intentos por implantar el bilingüismo, con lenguas indígenas como el Papiamentu o el Creole, son todavía incipientes. En Antillas Holandesas se crea un modelo de escuela en lengua materna y en Suriname se renuevan el currículo y los materiales curriculares para contemplar su propia cultura.

Educación de niños y niñas con discapacidad.

La Ley de Reforma Educativa (D. L. 19326) introdujo a principios de los setenta la modalidad de educación especial en el sistema educativo peruano, con la finalidad de contribuir a la integración de las personas discapacitadas en la vida social y laboral del país.

Desde entonces el número de centros de educación especial ha ido creciendo progresivamente (47 centros en 1993) pero sin llegar a satisfacer la

¹⁰ Madeleine Zúñiga (1998). *La formación docente en EBI. El estado de la cuestión*. Lima.

creciente demanda de atención educativa e integración social y laboral de las distintas provincias del país. Según el Censo de Población de 1993 el número de habitantes con discapacidades ascendía a 288 526 personas, 28% de las cuales tenían entre 0 y 20 años de edad. Ese mismo año estaban matriculados en el sistema educativo un total de 21 728 estudiantes con discapacidades, 95,1% de ellos en el área urbana.

La gama de servicios educativos para personas discapacitadas se ha ido ampliando igualmente aunque de manera muy restringida y con grandes brechas de calidad entre la oferta pública y la privada. Los servicios de educación inicial y educación primaria son los más requeridos; por ejemplo, el Programa de Intervención Temprana para niños de 0 a 5 años trabaja la discapacidad desde las primeras etapas de la vida. La matrícula en educación ocupacional y secundaria es bastante menor y no se poseen datos oficiales de acceso a estudios superiores. Los talleres de formación laboral, de expresión artística y oportunidades para la práctica de deportes se ofrecen sobre todo en el sector privado.

Las sucesivas Direcciones de Educación Especial del Ministerio de Educación han sumado a estas políticas de expansión, acciones como el reajuste de currículos y guías para educandos con deficiencias auditivas, problemas de lenguaje, ceguera y visión subnormal, elaboración de guías de evaluación, capacitación a personal docente en técnicas compensatorias según discapacidad, aplicación experimental de nuevas estructuras curriculares en retardo mental y otras discapacidades, experimentación de nuevas metodologías, elaboración de materiales educativos y equipamiento de centros con fondos de Cooperación Internacional.

El propósito presente en sucesivos planes de gobierno de dar énfasis a la implementación de programas de atención a niños discapacitados no ha dejado de ser una promesa. La modalidad de Educación Especial siempre ha padecido de limitaciones presupuestarias en el Sector; lo que es expresión de su marginalidad dentro del sistema. Ello ha obligado a concentrar la atención en determinadas discapacidades: niños con retardo mental¹¹, deficiencias auditivas y visuales.

Los enfoques de trabajo en el tratamiento de los niños con necesidades especiales han ido cambiando. Hoy se promueve su incorporación a la escuela

¹¹ Según el Censo Escolar 1993 el 63% de las personas con discapacidades que asiste a la escuela presenta retardo mental.

regular desde la educación inicial paralelamente a su educación en programas especiales. Desde 1993 se ha puesto en marcha un proyecto piloto denominado Programa de Integración de Niños Discapacitados a la Escuela Común en 48 centros educativos de Lima, Arequipa, Ica y Cajamarca.

La integración escolar de alumnos con necesidades educativas especiales en la escuela regular se ha incorporado en las políticas educativas de gran parte de los países de la región, pero todavía es un proceso muy incipiente y poco generalizado. El mayor porcentaje de niños integrados en un país de la región alcanza un 15%, ya que la mayoría de la población está siendo atendida en escuelas especiales. Mientras que en algunos países la constitución obliga a las escuelas regulares a atender a las personas con discapacidad, en otros, la integración es opcional y responde a un sistema de educación "alternativa". Los países adoptan diferentes modalidades de integración, desde una integración física hasta una integración educativa, con un currículo común y un fomento de participación de todos los alumnos y alumnas dentro del aula. La tendencia general de la región es plantear la integración como un proceso gradual, comenzando por aquellos alumnos con necesidades más leves, y en general de carácter voluntario.

El Congreso de la República promulgó en diciembre de 1998 la Ley General de la Persona con Discapacidad (Ley N° 27050), que dispone que no podrá negarse el acceso a un centro educativo por razones de discapacidad física, sensorial o mental, ni tampoco ser retirada o expulsada por ese motivo. Ello incluye a las universidades públicas y privadas. No obstante los docentes de centros educativos públicos con complejos problemas que resolver con sus alumnos regulares, expresan sus reservas para aceptar a niños y niñas con necesidades educativas especiales, especialmente si sus actuales condiciones de trabajo y el apoyo del Estado a su labor docente no se modifican.

Las oportunidades de empleo del discapacitado continúan siendo muy escasas y el trabajo con los padres inadecuado. Lo mismo ocurre con la formación de profesionales especializados en el tratamiento al discapacitado. Sólo una universidad privada ofrece la carrera de educación especial y otra estatal brinda cursos cortos de especialización para maestros. Las limitaciones de equipamiento y material educativo en los centros constituyen otros de los problemas apremiantes.

Estrategias para favorecer la igualdad de oportunidades educativas de género

En las últimas dos décadas hay evidencias de avances como también de la persistencia de desigualdades con respecto a la situación de la mujer en el

Perú. Según el informe de Desarrollo Humano del PNUD (1997) existen todavía en el país grandes desniveles en desmedro de las mujeres en el ámbito educativo, en puestos políticos de decisión y en la participación en el ingreso.

El promedio de años de estudio para las mujeres sigue siendo inferior al de los varones y la brecha entre la educación de las mujeres urbanas y rurales continúa siendo severa. La escolaridad promedio de las mujeres de 15 años y más en áreas urbanas es de 8,3 años mientras que en áreas rurales llega apenas a 3,7 años (Red Nacional de Educación de la Niña). Por otra parte el 64% de los adolescentes y jóvenes que no saben leer ni escribir son mujeres y la pobreza afecta en mayor grado a la educación de las niñas. A nivel nacional el 12% de niñas de hogares pobres no asiste a un centro educativo, que en términos absolutos equivale a alrededor de 258 mil niñas.

Niñas en desventaja y en situación de riesgo son, además de las del área rural y urbano-marginal afectadas por la pobreza, las madres adolescentes, las niñas indígenas, las niñas de la calle y trabajadoras, las niñas desplazadas de sus lugares de origen a causa de la violencia y las niñas objeto de maltrato y abuso sexual.

Desde los ochenta a la actualidad las brechas de género en el acceso a la educación primaria han tendido a disminuir. Hoy el ingreso a la escuela de niños y niñas es más equitativo que en el pasado, especialmente en las ciudades. Ello ha sido producto de una política deliberada de universalización del acceso a la educación primaria y menos de la presencia de una perspectiva de género en los organismos del Estado. La equidad de género como discurso ha ingresado recientemente en la política educativa por influencia de la cooperación internacional. Su práctica es más evidente en proyectos de educación de adultos promovidos por organismos no gubernamentales y en el referido Programa Nacional de Alfabetización, que en la educación escolar de menores.

A mediados de 1998 se conformó la Red Nacional de Educación de la Niña que articula a instituciones estatales, entre ellas el PROMUDEH y el MED, agencias de cooperación internacional y organismos no gubernamentales, con el objeto de promover oportunidades adecuadas para acceder a una educación de calidad para las niñas más excluidas y discriminadas. La Red ha dado prioridad al trabajo con la niña rural y auspiciado la publicación de una Agenda para la Educación de las Niñas Rurales en 1999.

El PROMUDEH por su parte tiene el liderazgo a nivel estatal en lo que respecta a políticas de equidad de género e igualdad de oportunidades. Para ello ha elaborado un Plan Nacional por la Igualdad de Oportunidades con el propósito de promover la uniformidad educativa y lograr un mayor acceso

en los servicios de salud integral, fortalecer mecanismos de prevención, protección y sanción de la violencia contra la mujer, fomentar su acceso a mayores y mejores oportunidades de empleo, generación de ingresos y al ejercicio de la ciudadanía plena.

Las acciones para promover la equidad de género desde las políticas educativas fueron prácticamente inexistentes en los países de la región durante los años ochenta.

Varios países de la región desarrollan políticas de igualdad de género e introducen en los nuevos currículos el aprendizaje de principios, normas, actitudes y prácticas de respeto entre géneros y de igualdad de oportunidades. En algunos, se incorpora la igualdad de género como objetivo educativo transversal y se elaboran materiales sin estereotipos de género. En unos pocos países se ha incorporado la dimensión de género en los currículos de formación docente inicial y se han institucionalizado consejos nacionales de mujeres que colaboran en la planificación educativa y en la formación docente.

En la mayoría de los países no hay muchas diferencias de género con relación al acceso a la educación básica, pero sí se perciben diferencias respecto a la retención en el sistema escolar. Las niñas, sobre todo en áreas rurales, desertan antes y una situación similar sucede entre los adolescentes y jóvenes varones de zonas urbanas del Caribe y algunos países de América Latina como Brasil. En el Caribe, como se puede constatar en un estudio realizado en Jamaica, los adolescentes construyen una autoimagen de irresponsables y desinteresados por el trabajo académico "identidad anti-académica", y en algunos casos, el mayor ausentismo escolar masculino está relacionado con el desempeño de trabajos no formales. Por lo tanto, el acceso a la educación primaria es igual pero el nivel de permanencia y de acceso a la educación secundaria y terciaria es mayor entre las niñas y las adolescentes.

Por otra parte, con respecto a las diferencias en los logros de aprendizajes, datos comparativos de un estudio reciente muestra que las niñas tienen mejores resultados en Lenguaje y ligeramente inferiores en Matemáticas. En el Caribe también las niñas y las adolescentes leen más fluidamente y tienen una mejor comprensión lectora que sus pares varones. Los varones, por su parte, tienen mejores resultados en los tests relacionados con habilidades especiales y razonamiento abstracto.

Políticas educativas para menores de 6 años

En los últimos veinte años se ha fortalecido el consenso respecto a la relevancia de la educación inicial en el desarrollo de las personas. Una primera expresión de este consenso se manifiesta en 1982 cuando se promulga la actual Ley General de Educación N° 23384, que abandona la estructura del

sistema implantada por la Reforma Educativa de 1972 exceptuando el nivel de educación inicial. Un reciente enunciado de este consenso ha quedado registrado en la Constitución Política de 1993 que otorga el carácter obligatorio a la educación inicial.

Hacia fines del siglo XX el Ministerio de Educación se propuso por primera vez universalizar la educación inicial de forma progresiva, asegurando el acceso de niños y niñas de 5 años para el año 2000 y su extensión a los niños de 4 años hacia el año 2004.

En el medio educativo se reconoce a la educación inicial como un nivel dinámico que desde la década de los setenta ha venido generando un enfoque teórico y práctico sobre la educación en la primera infancia. Sin embargo, como lo han apuntado diversos especialistas, a lo largo de estos años, la educación inicial no ha logrado responder a la demanda social ni a los requerimientos del niño en situación de pobreza.

Durante estas dos décadas, se ha logrado una mayor conciencia política y social sobre la importancia de la atención a la primera infancia que se refleja en un mayor desarrollo de políticas educativas e institucionalidad de esta etapa educativa. Se ha fortalecido el papel de los gobiernos y la participación de la sociedad civil en el diseño de políticas y la generación de programas, aunque la oferta gubernamental es muy débil en el nivel de cero a tres años. Ha habido un aumento significativo de la cobertura, a través de modalidades formales y no convencionales, sin embargo ésta es aún baja, especialmente en los países de América Latina, y persisten problemas de equidad, ya que se concentra en los sectores urbanos y de mayores ingresos y en las edades más cercanas al comienzo de la educación básica. La calidad de los programas educativos también es baja, especialmente la de las modalidades no convencionales.

Las políticas para la atención integral de menores de seis años incluyeron desde la creación de este nivel en 1972, la participación de los padres de familia y la comunidad organizada (clubes de madres, comedores populares y promotores en salud). Proyectos gestionados desde el Estado como el de Estimulación Temprana con Base en la Familia (PIETBAF), el Programa de Atención Integral con Grupos de Madres (PAIGRUMA), el de Atención Integral con Comunidades Urbano-Marginales (PAICRUM) no llegaron ni al dos por ciento de los niños de cero a tres años. No se cuenta con evaluaciones de impacto de estos proyectos tanto en el desarrollo integral de los niños como en la modificación de pautas de crianza de los padres de familia. Los exiguos recursos invertidos afectaron la calidad de estos servicios y su mejor integración en la vida comunitaria.

La situación actual de la obligatoriedad de la educación inicial

Subregión	País	Años obligatorios
Caribe	Antigua y Barbuda	5 a 6
	Antillas Holandesas	No
	Anuba	4 a 6
	Bahamas	5 a 6
	Barbados	5 a 6
	Belice	5 a 6
	Bermudas	5 a 6
	Dominica	5 a 6
	Granada	5 a 6
	Guyana	No
	Haití	No
	Islas Vírgenes Británicas	5 a 6
	Islas Caimán	5 a 6
	Jamaica	No
	Saint Kitts y Nieves	No
	San Vicente y Granadinas	5 a 6
	Santa Lucía	5 a 6
	Suriname	No
Trinidad y Tobago	5 a 6	
Turcos y Caicos	5 a 6	
Caribe Hispano	Cuba	No
	República Dominicana	5 a 6
América Central	Costa Rica	5 a 6
	El Salvador	4 a 6
	Guatemala	No
	Honduras	No
	México	No
	Nicaragua	No
	Panamá	4 a 6
Países Andinos	Bolivia	No
	Colombia	5 a 6
	Ecuador	5 a 6
	Perú	5 a 6
	Venezuela	5 a 6
Cono Sur	Argentina	5 a 6
	Brasil	No
	Chile	No
	Paraguay	No
	Uruguay	5 a 6

Fuentes: Los informes nacionales del PPE; Anuario Estadístico de la UNESCO 1999.

Un problema recurrente es el referido a la capacitación sostenida de las animadoras especialmente en estimulación temprana. La atención decreció a principio de los ochenta a pesar de la construcción de módulos integrados de cuna y jardín en pueblos jóvenes de Lima Metropolitana, pero fue incrementándose hasta llegar al 3% en 1994 debido al funcionamiento de 5 mil Wawa Wasis (Casas de niños). Los logros obtenidos en estos años se deben a proyectos que contaron con fondos de cooperación internacional (UNICEF, AID, Unión Mundial-ORT, Van Leer) y la participación de padres de familia, dirigencias comunales, parroquias e iniciativas particulares.

En los noventa la acción multisectorial del Estado (Ministerios de Salud, Educación, Presidencia y PROMUDEH) en un esfuerzo conjunto con la Pastoral de la Infancia, organizaciones no gubernamentales y el apoyo de UNICEF y Radda Barnen, han contribuido de manera significativa en el marco del Plan Nacional de Acción por la Infancia a la promoción de los derechos de los niños y las niñas y la organización del Sistema Nacional de Wawa Wasis.

Los programas de *cuidado diurno* o Wawa Wasi atienden a niños y niñas de seis meses a tres años que provienen de familias pobres y de pobreza extrema, con madres que trabajan, estudian o buscan trabajo. Si bien no se alcanzó la meta de atención prevista para el quinquenio 1990-1995 (10% del total de niños menores de 3 años) estos programas han contribuido a promover la participación comunal, recoger experiencias de algunas ONG, favorecer el trabajo y estudio de las madres, satisfacer algunas necesidades básicas de niños y niñas en situación de semi-abandono. Sin embargo según una evaluación del modelo inicial realizada por Luis Soberón, las principales debilidades de estos programas son su inestabilidad debido a la alta rotación de niños y madres cuidadoras que tiene como causa principal la falta de capacidad de pago de las familias más pobres, el sesgo de la cobertura hacia familias con mayor capacidad de pago, y la ausencia de la comunidad que no ha participado en el establecimiento del sistema y operación de los servicios. Para superar estas dificultades se está ejecutando una estrategia desde 1998 que se caracteriza por:

- estar focalizada en zonas de extrema pobreza y con financiamiento del Estado para asegurar la atención integral del niño. (alimentos totalmente subvencionados, pago a la gestión de los comités por su trabajo administrativo y aporte a los padres de familia para cubrir gran parte del trabajo de la madre cuidadora);
- privilegiar la participación comunal en la promoción, gestión y control social del programa.

Algunas experiencias como las aldeas infantiles pueden extenderse hasta cierto límite por su complejidad organizacional y sus requerimientos de infraestructura y recursos. Las soluciones tendrán que contemplar necesariamente una diversificación de acciones buscando aquéllas que puedan extenderse a escalas significativas, dado el gran déficit de atención a la primera infancia (Sánchez Garrafa, 1995). Otro problema de la educación inicial para menores de tres años es la discontinuidad de las acciones con los padres de familia y la comunidad en general respecto a la cultura de crianza.

Excepcionalmente los servicios de educación inicial han estado acompañados de una adecuada dotación de recursos, sistemas de capacitación continua de los docentes y animadores, de comunicación y monitoreo de las experiencias. La producción de materiales educativos (guías, cartillas, material audiovisual) para docentes de CEI y animadores de PRONOEI ha sido insuficiente. Persisten problemas en la práctica pedagógica como predominio de la dimensión intelectual en desmedro del desarrollo socioafectivo y corporal de los niños, actividades de aprendizaje restringidas al aula y evaluación ineficaz de los aprendizajes logrados.

Los niños y niñas de 5 años participaron en los noventa del Programa de Articulación Inicial-Primaria. Si bien los intentos de articular los objetivos de educación inicial con los de la educación primaria se iniciaron en el quinquenio 1985-1990 con apoyo de la Fundación Van Leer, sólo en 1994 se experimentó un plan de estudios dirigido a niños de 5, 6 y 7 años orientado a desarrollar competencias básicas comunicativas, para su perfeccionamiento personal y social y pensamiento lógico-matemático. Este Programa introdujo importantes innovaciones en el aprendizaje de la lectoescritura que debieron confrontarse con prácticas tradicionales de enseñanza como los métodos silábicos de uso difundido entre docentes.

Para menores de 3 a 5 años que no tienen acceso a escuelas de educación inicial están los aproximadamente 15 mil Programas No Escolarizados (PRONOEI) a los que asisten el 36% de los niños y niñas matriculados en este nivel del sistema. Generalmente funcionan en locales prestados por la comunidad y con personal voluntario (animadoras) seleccionados y capacitados durante un mes por el Ministerio de Educación. Las animadoras reciben una gratificación (50 dólares) y no tienen beneficios sociales ni estabilidad laboral. Por cada ocho o diez PRONOEI hay una docente coordinadora sin preparación para el trabajo no escolarizado, la educación de adultos y la promoción comunal; debe realizar tareas de gestión que incluyen planeamiento, sensibilización y difusión, obtención y mantenimiento de infraestructura, capacitación de

voluntarias, coordinaciones con gobiernos locales y diversos sectores de la administración pública, supervisión y monitoreo de los programas.

Según una sistematización del estado de la práctica en los PRONOEI auspiciado por el Ministerio de Educación y realizado con la asesoría de UNICEF (1996), existe *"una creciente desatención de los factores que habrían asegurado calidad; esto ha llevado incluso a la pérdida de significación económica de la compensación inicial y al deterioro de las condiciones de reciprocidad entre la comunidad y la animadora"* (Ministerio de Educación, 1996: 83).

Modalidades no formales de educación básica, educación infantil y educación de jóvenes y adultos

La educación no formal comprende las actividades organizadas y sistemáticas realizadas fuera de la estructura del sistema educativo formal para promover aprendizajes específicos en grupos de la población. Los programas de educación no formal son generalmente de corta duración y no conducen a la obtención de certificados, diplomas o títulos, sino a la adquisición de aprendizajes específicos en las personas para lograr cambios concretos en su entorno.

La llamada Extensión Educativa que comprendió las acciones realizadas por el Estado y la comunidad mediante la educación no formal durante la Reforma Educativa, fue sustituida por la Educación Extraescolar y el concepto de promoción educativo-comunal en la Ley General de Educación 23384. Desde entonces, la Dirección de Educación Extraescolar, que se mantuvo operativa hasta fines de los ochenta, se dedicó a fomentar el deporte escolar, las actividades recreativas y artísticas con el alumnado, promovió bibliotecas populares, cooperativas, viveros y huertos escolares. En 1987 el gobierno del presidente García creó la Dirección de Juventudes para elaborar, supervisar y evaluar programas para la formación integral de la juventud comprendida entre los 14 y 25 años de edad. Se establecieron escuelas de promotores juveniles, seminarios sobre la problemática de la juventud, así como programas de turismo y recreación, concursos y campeonatos deportivos.

En los noventa la educación no formal fue desplazada en las políticas del Sector por la preeminencia que alcanzó la educación formal escolarizada, especialmente la educación primaria de menores. Si bien se trazaron objetivos expresos en este campo, como el siguiente: *"se intensificarán los programas de educación no formal para atender a la población que por motivos socioeconómicos no tengan acceso al sistema institucional"* (MED, 1988), en los documentos de

planificación estratégica de 1995 hasta la fecha, no aparecen resultados esperados respecto a la educación no formal pero se reconoce que la educación "será mucho más que escuela" (MED, 1996: 9).

El Ministerio de Salud con sus programas de salud escolar y del adolescente o de lucha contra el SIDA, el Ministerio de Trabajo con el Programa de Capacitación Laboral Juvenil, el Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano a cargo de los Programas Nacionales de Alfabetización, Igualdad de oportunidades para la mujer, Wawa Wasi, Atención Integral al Niño y adolescente Trabajador, entre otros, son hoy mucho más activos en la promoción de actividades educativas no formales que el propio Ministerio de Educación. Muchos de estos programas están bajo la responsabilidad de comisiones interministeriales, como por ejemplo la Comisión de Lucha contra el Consumo de Drogas, integrada por los Ministros: de Salud, del PROMUDEH, de la Presidencia, del Interior y de Agricultura, que tienen entre sus objetivos la capacitación para la prevención del uso indebido de drogas.

La oferta de educación no formal para niños, jóvenes y adultos proviene no sólo de los organismos estatales mencionados sino de organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones privadas, Iglesia, municipios y medios de comunicación masiva, entre otros. En estos últimos años se ha avanzado hacia la acción concertada entre organizaciones estatales y no estatales en favor de la atención de las necesidades educativas de la población infantil, joven y adulta en situación de pobreza. Un ejemplo de ello fue el proyecto "Educación para la vida" que ejecutaron de manera cooperativa el Ministerio de Educación, el BID, el UNICEF, diversos agentes locales y ONG en el campo de la alfabetización y post alfabetización¹².

En el campo de la educación no formal como en muchas otras áreas de la educación nacional no se han estimado los resultados en el corto y mediano plazo ni se han evaluado las estrategias de los programas de focalización del gasto educativo en poblaciones seleccionadas. Actualmente funcionan un conjunto de programas que tienen componentes de educación no formal y que están a cargo de diversas instituciones del sector público como la Policía Nacional o el Instituto del Seguro Social del Perú o el Programa de Repoblamiento (PAR) a cargo del PROMUDEH.

¹² Ver el informe elaborado por Pina Morgan y Elvira Tueros, en *Proyecto "Educación para la vida". Informe final*. Lima: Ministerio de Educación, 1996.

Resulta indispensable por ello, como lo propusieran 20 ONG peruanas en la Conferencia Regional Preparatoria de la V Conferencia Internacional de Educación de Adultos (1996: 48) demostrar si la acción conjunta entre Estado y sociedad civil está obteniendo más y mejores resultados de aprendizaje; además de establecer formas de comunicación entre la formación de educadores no formales y la formación docente inicial y especializada en Educación de Adultos que ofrecen los centros de educación superior. En los ISP y Facultades de Educación es necesario introducir prácticas y metodologías de educación no formal para el trabajo con niños, adolescentes, jóvenes y adultos.

Políticas de descentralización y desconcentración administrativa de la educación

Los argumentos señalados por los países para implementar la descentralización son los siguientes: el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la educación; una mayor eficiencia en el uso y la distribución de los recursos de acuerdo a las necesidades locales; reducir la burocracia administrativa, y promover la participación de la comunidad acercando la gestión a los usuarios. Es importante destacar que en algunos casos existe confusión con el concepto de descentralización, denominando como tales a procesos que en realidad tienen que ver más con la desconcentración de algunas tareas o funciones que con la transferencia y el poder real en la toma de decisiones y el manejo de recursos.

La descentralización fue siempre un anhelo de las provincias frente a una realidad geográfica heterogénea, con fracturas culturales internas y sociales significativas. No obstante, no llegó a producirse y continúa siendo un factor de desigualdad, de aumento de la concentración de la población en la capital (de un 27 a 29% entre 1980 y 1999), y una causa determinante en la desatención y pobreza del área rural. Paradójicamente, por falta de vías de comunicación, transporte y de otros servicios básicos, el Ande y la Selva se desperdician como potencial de progreso. Asimismo, el centralismo contribuye a mantener las brechas regionales de oportunidades de educación, de empleo calificado, e impide retener a los mejores profesionales para trabajar en las zonas que más necesitan y en las especialidades para las que fueron formados.

La reforma educativa de la década del 70 cambió las orientaciones y estructuras del sistema con la intención de "devolver" la educación a la sociedad (Reforma, 1972). Para lograr ello se plantearon los Núcleos Educativos Comunes (NEC), con participación de docentes, padres y representantes de la comunidad. Sin embargo los Núcleos no tenían vínculos fuertes con las Muni-

cipalidades sino con las Zonas, dependientes del Ministerio de Educación, por lo tanto ese discurso "participativo" no fue puesto en práctica, cabalmente.

A comienzos de los ochenta, los NEC fueron sustituidos por las Supervisiones. En esos años operaron estructuras que superpusieron sus ámbitos de competencia con poco claros campos de coordinación entre las instancias departamentales, zonales y las supervisiones. En 1985 había 24 Departamentales, 33 Zonales y 524 Supervisiones.

En la segunda mitad de la década de los ochenta el cambio innovador fue la formación de las Unidades de Servicios Educativos (USE), como órganos desconcentrados del Ministerio que tenían como referencia principal la circunscripción provincial. Se conformaron 200 USE. Administrativamente sustituyeron a las Zonas y a las Supervisiones. Se les asignaron importantes funciones pedagógicas, administrativas y de participación, constituyéndose en entidades con mando directo sobre los centros educativos. Se intentó dar prioridad al trabajo pedagógico y el proceso debió culminar en la desconcentración a nivel de centros educativos, otorgándoseles autonomía pedagógica, administrativa y financiera (Rabanal, 1995). Son muchas las críticas actuales y pocos los estudios respecto al agotamiento de esta forma de gestión. Se cuestiona el formalismo y la incapacidad de estímulo pedagógico en su función de supervisión.

En 1988 se inició la *regionalización* del país. Esta respondía a una vieja aspiración anticentralista y se sustentó en la Constitución de 1979. Se concretó marcada por una voluntad política de corto plazo y, en varios casos con un criterio arbitrario, como unir departamentos. Los Gobiernos Regionales contaban con una Asamblea Regional (Parlamento) con participación popular amplia a través de tres componentes: un sector de alcaldes, otro elegido en votación universal y directa, y por último los representantes de las organizaciones sociales. Esos delegados en conjunto elegían al Presidente de la Región, pero no llegaron a consolidarse como forma de gobierno en los breves plazos en que funcionaron.

Entre las competencias sectoriales amplias se encontraba la educación. El Ministerio de Educación se redefinía manteniendo los aspectos centrales de orden pedagógico y normativo. Se modificó la Ley Orgánica del Ministerio de Educación para adecuarlo a la existencia de regiones, de manera que éste elaborara la política nacional en coordinación con los Gobiernos Regionales.

Desde su inicio el gobierno de 1990 redujo la importancia y recursos de los Gobiernos Regionales y desde la disolución del Congreso de 1992 quedaron como Consejos Transitorios de Administración Regional, con autoridades nombradas por el Poder Ejecutivo. Las regiones mantuvieron algunas funciones administrativas como el pago de sueldos del personal de educación y salud.

Los países de América Latina, en particular, descentralizan cada vez más las responsabilidades pedagógicas y administrativas y presupuestarias, en algunos casos, a las comunidades educativas para fomentar la participación y democratización en la adopción de decisiones, y hacer más pertinente la gestión a las necesidades de cada contexto. La elaboración de proyectos educativos en la escuela y la creación de los consejos escolares en los que participan docentes, padres y estudiantes son las estrategias adoptadas por varios países para favorecer la autonomía en la toma de decisiones. También existen experiencias de mayor autonomía, de tal forma que la comunidad o consejo escolar elige al director de la escuela, adquiere los equipamientos y materiales, administran el comedor escolar o campañas de salud, e incluso eligen a los directores y contratan docentes. A este respecto existen experiencias significativas en países como Brasil, El Salvador, Guatemala o Nicaragua. El modelo EDUCO, de El Salvador, se ha adoptado con algunas modificaciones en otros países de la región.

La autogestión de las escuelas y de la comunidad requiere un efectivo liderazgo y profesionalización de los directores, la formación de la comunidad y la transferencia real del poder en la toma de decisiones. En algunos casos, la transferencia de funciones de gestión educativa a las comunidades no se ha acompañado de procesos sostenidos de apoyo técnico, formación e información que hagan posible el adecuado desempeño de las nuevas responsabilidades. La mayor participación y autonomía escolar no exime a los gobiernos de dotar a las escuelas y comunidades de recursos humanos, materiales, y financieros para el desarrollo de sus actividades.

PROGRAMA	COMPONENTES
EDUCO El Salvador	Tiene como finalidad la provisión de servicios educativos orientados hacia la participación de la comunidad en las áreas rurales más pobres. Funciona a través de las Asociaciones Comunales de Educación (ACE), que están integradas principalmente por padres de familia, los cuales firman un convenio con el Ministerio de Educación, quien provee los fondos que serán administrados por la comunidad. Las ACE seleccionan y contratan maestros.
CONSEJOS DIRECTIVOS ESCOLARES (CDE) El Salvador	Modelo de administración escolar a través de la creación de un Consejo Educativo Escolar en las instituciones educativas oficiales que integra al director, representantes de los docentes, padres y alumnos para la toma de decisiones en la administración e los servicios educativos. Sus funciones son: definir prioridades, aprobar y divulgar el Programa Escolar Anual, y gestionar recursos humanos y financieros.

PROGRAMA DE APOYO SOLIDARIO A LAS ESCUELAS (PASE)

Bolivia

Consta de dos subprogramas que buscan atender las necesidades de refacción de la infraestructura escolar, y la provisión de mobiliario y materiales a las escuelas. Todos los actores de la comunidad escolar identifican sus necesidades y establecen prioridades de infraestructura, mobiliario y materiales. Todas las escuelas reciben una Guía de Priorización y una Autorización de Compras o de Contratación de Servicios. Este último debe estar firmado por los representantes de la junta escolar.

AUTONOMÍA ESCOLARMinas Gerais,
Brasil

Autonomía de las escuelas en el área financiera, administrativa y, principalmente, pedagógica. La escuela recibe recursos financieros para su mantenimiento. Deciden sobre el calendario escolar, sobre criterios para organizar los grupos-curso y sobre la estrategias de acompañamiento y evaluación de los aprendizajes.

Dirección colegiada en las escuelas a través de dos estrategias; los consejos escolares y la elección de directores. Los directores son nombrados tras un proceso de selección entre candidatos provenientes del magisterio que consta de dos etapas: 1) se pasa una prueba escrita para evaluar los conocimientos técnicos y capacidad gerencial. Los tres primeros clasificados de cada escuela elaboran y discuten sus planes de trabajo con la comunidad escolar y ésta escoge, a través de voto universal y secreto, al mejor candidato para dirigir la escuela por un plazo de 3 años. Los consejos escolares están compuestos por profesores, alumnos y padres, quienes junto con los directores toman decisiones sobre los asuntos de la escuela.

PROGRAMA NACIONAL DE AUTOGESTIÓN PARA EL DESARROLLO EDUCATIVO (PRONADE)

Guatemala

El programa se fundamenta en la promoción de los miembros de la comunidad para lograr su desarrollo y la solución de sus problemas, por medio de la autogestión comunitaria sobre la base de una organización formal legalizada.

El PRONADE establece los requerimientos mínimos (técnicos, educativos y administrativos) para poder iniciar un proyecto educativo, y durante su ejercicio evalúa y supervisa el proceso de aprendizaje y el desarrollo de los proyectos. El Ministerio de Educación firma un convenio con cada comité educativo (COEDUCA) en el que se compromete a traspasarles los recursos financieros para el financiamiento del docente y servicio de apoyo (ayuda alimenticia, valija didáctica y útiles escolares).

La relación de los *municipios* con la educación escolar en este proceso ha sido débil. Se ha concentrado en el apoyo eventual a la construcción de aulas y su mantenimiento, así como a actividades cívicas. Ello es parte del centralismo histórico y la poca fuerza que tienen en el país. Por eso, dicha relación ha sido aún menor de lo que las leyes proponían. A partir del restablecimiento de las elecciones municipales en 1980, hubo intentos de enriquecer la relación entre educación y comunidad, incluyendo al municipio.

Los argumentos señalados por los países para implementar la descentralización son los siguientes: el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la educación; una mayor eficiencia en el uso y la distribución de los recursos de acuerdo a las necesidades locales; reducir la burocracia administrativa, y promover la participación de la comunidad acercando la gestión a los usuarios. Es importante destacar que en algunos casos existe confusión con el concepto de descentralización, denominando como tales a procesos que en realidad tienen que ver más con la desconcentración de algunas tareas o funciones que con la transferencia y el poder real en la toma de decisiones y el manejo de recursos.

Los primeros años de la década del 90 estuvieron marcados por el intento de retirar al Estado de la provisión del servicio y transferir la gestión de los centros educativos a la comunidad local (no a la Municipalidad) y a diversos promotores particulares. La comunidad local asumiría las escuelas, según las leyes promulgadas, a través del Consejo Comunal de Educación, COMUNED, entidad de derecho privado. Las organizaciones comunales y educativas participarían en su composición. Los niveles intermedios del Ministerio de Educación reducían radicalmente su papel en esta propuesta y el Ministerio asumía la función de normar, formular políticas nacionales y evaluarlas.

Este proyecto fue reemplazado por una muy activa presencia del gobierno central en materia de edificaciones escolares y entrega de equipos como computadoras. Esta obra tangible tuvo una fuerte receptividad ante el déficit de construcción y mantenimiento, luego de años de fuerte crisis económica y de ampliación de la matrícula. Los órganos intermedios recibieron poca atención después del COMUNED mientras que se acentuó la gestión de los centros educativos.

Actualmente los órganos intermedios del Ministerio carecen de reglamento unificado y se superponen con los Consejos Transitorios dependientes del Ministerio de la Presidencia. En la mayoría de las regiones (de alcance departamental), las USE han sido sustituidas por las Áreas de Desarrollo Educativo (ADE), creadas sin base legal y propósito público. En algunos departamentos

las USE están normadas por el reglamento original y en otras circunscripciones como en el Departamento de Lima y en la Provincia del Callao las USE tienen reglamento distinto.

Las ADE son instancias desconcentradas más pequeñas, con funciones técnico-pedagógicas. Al no existir este tipo de oficina en todos los municipios los docentes deben viajar a las capitales de departamento para realizar sus gestiones. Actualmente se encuentra un escenario de anomia legal y organizativa en los órganos intermedios y una mayor centralización, tanto a nivel departamental como nacional.

En julio de 1999, el Presidente de la República anunció ante el Congreso la transferencia de la administración de la educación y la salud a los municipios, lo que luego de dubitaciones no se ha concretado. El pago de los sueldos se ha transferido de las regiones a los Ministerios de Educación y Salud.

La tónica de estas últimas décadas han sido procesos de desconcentración con una racionalidad administrativa y no político-pedagógica de la gestión estatal, acompañada de una expansión en el servicio. Fueron básicamente, un modo para adecuarse al crecimiento y ejercer las competencias y el poder del Estado centralizado, más que ceder poder.

El Ministerio de Educación es percibido sin liderazgo y mínima autonomía. Las decisiones son en excesiva medida asumidas por el Presidente. El Ministerio concentra funciones menores y substituye a las instancias intermedias en caso de conflictos notorios o actúa en cuestiones propiamente municipales como concursos y eventos deportivos o recreativos.

Los discursos descentralistas han provenido de proyectos políticos nacionales en tres momentos: en la década del setenta con la Reforma Educativa, en los ochenta con la regionalización y en los noventa con la privatización. La participación comunal y de los padres de familia estuvo presente en el discurso de la Reforma y el diseño institucional de los NEC. Asimismo, es fuerte y compleja la representación social en la composición de la Asamblea Regional de fines de la década y en el proyectado COMUNED. Pero el divorcio con las realizaciones ha sido extremo y así al principio de un nuevo siglo la educación está en un nivel de centralismo pocas veces vivido. El fin de la década agudizó otro rasgo de la política educativa como la poca atención prestada a la profesionalización de la gestión (PROMEDLAC V, Santiago, 1993) en los niveles nacional, intermedio y de centros educativos o escuelas.

En algunos países, la descentralización está en el discurso de las políticas, pero todavía no se ha aplicado en la práctica. En otros, la aplicación es parcial y poco efectiva, porque no se han creado las condiciones necesarias para su aplicación, siendo muy frecuente la resistencia del nivel central a perder poder y de las autoridades locales a asumir nuevas funciones sin los recursos necesarios. Los problemas más frecuentes que señalan los países son los siguientes: duplicación de funciones; falta de definición clara de las funciones de las distintas instancias que conlleva una confusión de responsabilidades; reproducción del modelo burocrático central; falta de preparación del personal para desarrollar las nuevas funciones, y falta de recursos, ya que en algunos casos la transferencia de funciones no se acompaña de recursos financieros. También se señala como dificultad la falta de mecanismos efectivos desde el nivel central para asegurar la igualdad de oportunidades para todas las escuelas y localidades. La descentralización puede ampliar las diferencias y la brecha entre ricos y pobres, si no se establecen mecanismos de compensación y una fuerte responsabilidad por parte del Estado para asegurar unos mínimos para toda la población.

Autonomía pedagógica y mejoramiento de la gestión escolar

En las dos décadas se puede registrar una variación de postulados y de experiencias respecto de la institución escolar.

Abandono de la red nuclear como unidad de base del sistema. La reforma educativa de 1972, como parte de su crítica al sistema, que alimentaba la injusticia y los desequilibrios, consideró que el "modelo escolar" estaba compuesto por escuelas-enclaves, que tenían una pretendida autosuficiencia, pero subsistían aisladas y en condiciones precarias.

La reforma promovió el "sistema nuclear" con la integración de las escuelas en redes interconectadas de servicios en ámbitos territoriales. Se abandonó así, la reflexión específica sobre la escuela como unidad de aprendizaje (Iguñiz y Dueñas, 1998). Los Consejos Educativos Comunes, serían las instancias de participación social, de definición de las especificidades curriculares, y de romper el aislamiento respecto de la comunidad. En el gobierno del Núcleo el 40% de los cargos sería de los docentes, el 30% de los padres de familia y el otro 30% de representantes de la comunidad.

El concepto de currículo como conjunto de experiencias intencionadas y generadas cooperativamente en circunstancias concretas alimentaba la idea de la diversificación curricular (Tincopa, 1993) y se reforzaba con la realización de "diagnósticos situacionales". Interesa remarcar que, en la práctica,

los Núcleos constituyeron, más que la unidad de base del sistema, su último escalón administrativo.

La escuela en la post reforma. El impulso, en gran parte discursivo, de una educación desescolarizada, se enfatiza menos durante el gobierno de Belaúnde. El nuevo gobierno y las fuerzas políticas en el Parlamento se dejaron llevar por la necesidad de diferenciar su política de la anterior, sin sopesar diferentes elementos e incorporar algunos en un marco de democracia representativa. Se ha mencionado el abandono total de la nuclearización inclusive en el área rural, que ahora vuelve a proponerse como política educativa.

En la elaboración de la nueva Ley General de Educación N° 23384, se aceptaba la idea de una autonomía pedagógica relativa: "*Los centros educativos establecen su plan de trabajo anual, su metodología y su sistema pedagógico propios en concordancia con los planes y programas del Ministerio de Educación*" (artículo 108). Sin embargo las políticas gubernamentales de los ochenta dejaron al margen la reflexión y normatividad sobre la iniciativa pedagógica de la unidad escolar.

Experiencias y planteamientos más consistentes se producen en pequeña escala en las escuelas privadas, en especial las católicas (Díaz, 1995) y en propuestas de política de entidades privadas y partidos políticos en la segunda mitad de la década de los 80. La regionalización no abordó las unidades de base sino las funciones y atribuciones de las instancias territoriales.

Las reformas educativas en marcha sitúan a la escuela como eje fundamental del cambio. Durante la década de los noventa, un significativo número de países ha otorgado mayor autonomía a las escuelas en la toma de decisiones pedagógicas y de gestión. El ámbito y grado de autonomía en la toma de decisiones varía según los países, aunque se pueden identificar tres tendencias: autonomía sólo en las decisiones pedagógicas y curriculares; autonomía en la administración de recursos, y financiera en algunos casos, y autonomía en ambos aspectos. El argumento fundamental para potenciar la autonomía escolar es que la participación de la comunidad en el manejo de las escuelas contribuye a mejorar la calidad y eficiencia de la educación al realizar una gestión más pertinente a las necesidades reales de cada contexto.

El ingreso de la cuestión de la autonomía. Una de las principales notas de las políticas y propuestas educativas de los 90 fue el ingreso del tema de la autonomía institucional. Una característica clave fue la multiplicidad de enfoques y actores que operaban para promoverla. Esa entrada múltiple expresó la complejidad de la cuestión y a la vez favoreció el hecho de que su permanencia en el escenario del cambio educativo no fuese efímera.

El primero de los impulsos fue el modelo de transferencia de centros educativos estatales a entidades territoriales y la dinámica establecida por medio de la competencia entre promotores. Esta propuesta se tradujo en normas legales en 1991 y 1992. El ya citado Diagnóstico General (1993, 53-67) consideraba que la descentralización propuesta era una de las más radicales en América Latina al pretender *"reemplazar el monopolio estatal de provisión de servicios por un sistema abierto basado en el fomento de la competencia y en el uso de incentivos monetarios"* (p. 65). Los Centros Educativos adquirirían una gran autonomía para la gestión. En cuanto a los recursos para recibir del Estado bajo la modalidad de bonos, dependerían de la cantidad de alumnos asistentes. Los padres participarían del Consejo Directivo de la escuela con dos miembros sobre 5, y los docentes con dos miembros más. Estas leyes quedaron en suspenso.

Un segundo impulso a la iniciativa pedagógica de la escuelas fue la promoción de los Proyectos Educativos Institucionales. Diversos procesos confluyeron:

- La inquietud por el cambio educativo que creó un clima favorable a la influencia de experiencias y debates de otros países de la Región. Se amplió la promoción de proyectos pedagógicos en las escuelas y organizaciones privadas.
- Las propuestas de modernización de la gestión de 1995 y en especial la Resolución Ministerial N° 016 reforzaron esta innovación. Esta resolución propone mayores atribuciones al Director del Centro Educativo y la libre disposición de un tercio del tiempo pedagógico. La RM 016 optó por transferir funciones a las escuelas, en lugar de reformarlas con instancias de participación y no resolver la cuestión del gobierno escolar en su conjunto, ni la recreación curricular en el centro educativo. Sin embargo la política de los años siguientes fue considerarla la norma fundamental, sin evaluar su aplicación parcial y sin abrir una discusión amplia.
- Otras acciones del Ministerio mantuvieron este interés en la ampliación de la iniciativa pedagógica en la escuela, no obstante discontinuar otras iniciativas como el Concurso Nacional de proyectos escolares. Ese impulso resultó en medidas como la capacitación de directores que incluía un proceso de elaboración de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI). Además el Ministerio difundió un documento orientador para las escuelas en esta materia. Existe una preocupación, reiterada en varios análisis, porque la autonomía escolar acentúe la desigualdades existentes si no va acompañada de otras medidas en el sistema que eviten el riesgo de una mayor fragmentación social.

Un tercer impulso provino de la política y normas respecto de la educación privada. Se optó por una amplia desregulación y autonomía de las escuelas privadas. Ellas han tenido menor vinculación a las políticas nacionales y a las estructuras públicas. Sin políticas nacionales que convoquen al conjunto de la educación del país, las obliga a hacer más claro su propio proyecto escolar (Consortio, 1996, VII), si no quisieran caer en una autarquía que favorecería la fragmentación del país. Este contexto ha obligado a la educación privada de calidad, a asumir un rol activo para unificar el sistema valorando la especificidad de cada escuela.

Hoy muchas escuelas públicas están mejor provistas de edificaciones, bibliotecas de aula y –en primaria– de textos para los alumnos, pero estos insumos no parecen contribuir, junto con la capacitación y los cambios curriculares, a lograr un enfoque sistemático con fuerza, para producir una dinámica de cambio y enfrentar así las desigualdades de aprendizajes entre las escuelas. Esta percepción de varios análisis independientes se confirmaría con la negativa gubernamental de difundir los resultados de las pruebas de medición de aprendizaje realizadas por el Programa CRECER del Ministerio de Educación y por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la UNESCO.

Gestión educativa

La Constitución de 1980 establecía la descentralización del Estado en sus distintas dependencias. Un manejo político apresurado de tal proceso durante el segundo quinquenio de dicha década dio pretexto a un retroceso total en los años noventa.

Tanto en la década anterior como en los noventa, el Ministerio de Educación varió sus estrategias administrativas, lo cual se tradujo en una legislación y normativa diferentes. En los ochenta se multiplicó exageradamente el personal administrativo, en especial durante el segundo quinquenio, obedeciendo a móviles políticos. Las funciones de control del personal estatal, muy rígidas en los setenta, se vieron reducidas en la teoría y en la práctica.

Los cambios administrativos de los noventa fueron más profundos y buscaron responder mejor a las necesidades, disminuir funciones, controles y personal. Se redujo el personal permanente, aunque aumentó el contratado sin que cambiase suficientemente la mentalidad burocrática de un buen sector de la administración. El planteamiento obedeció a una innovación en el marco del papel del Estado frente a la sociedad, lo que en teoría se tradujo en una acción estatal centrada más en la orientación que en el control, y en la asesoría, antes que en la supervisión. En la práctica, la acción de la admi-

nistración central e intermedia sigue más preocupada por normar en vez de flexibilizar y dar pie a alternativas, como recoger abundante información escrita, antes que verificar el avance de la calidad educativa.

Tanto en la década de los ochenta como en la de los noventa, los centros educativos estatales han continuado en total dependencia, en cuanto a su esquema organizativo, administrativo y académico, de lo regulado por el Ministerio de Educación.

Se rescata el intento, a mediados de los noventa, de establecer una nueva estrategia que permitiría a cada institución educativa, y en particular a los directores, una serie de funciones para ejercer una representación efectiva de líderes en sus establecimientos y de conductores de procesos de cambio. Lamentablemente tales estrategias no llegaron a cumplirse.

Innovaciones del currículo y los métodos de enseñanza.

En 22 países de la región se han realizado transformaciones curriculares importantes debido a la ampliación y reestructuración de los niveles educativos, la necesidad de adecuar el currículo a los nuevos desafíos y demandas sociales y los avances científicos y tecnológicos, y los procesos de descentralización y autonomía escolar. La importancia otorgada a los currículos durante esta década ha llevado a sobredimensionar los mismos, de tal forma que, en muchos casos, se asimila la reforma educativa a la reforma curricular.

La Ley General de Educación de 1982 reestructuró el sistema educativo con el propósito de adecuarlo a la Constitución Política de 1980. Se abandonaron entonces conceptos introducidos por la Reforma Educativa como el de educación básica y currículo basado en experiencias de aprendizaje. La educación básica, propuesta por el Proyecto Principal de Educación, fue sustituida por los actuales niveles de educación inicial, primaria y secundaria mientras que el concepto de currículo fue reemplazado por el de Planes y Programas. El Ministerio de Educación inició el reajuste progresivo de las estructuras curriculares de educación inicial y básica regular de menores y adultos, y los centros de educación básica regular fueron convertidos en colegios de educación secundaria diversificada.

Hacia 1985 la nueva administración educativa agregó a los programas curriculares reajustados un nuevo marco doctrinario¹³. En este período surgie-

¹³ Ver documentos "Educación para la vida" (1985) y "Política educativa para la democracia, la conciencia histórica y el desarrollo" (1988).

ron nuevos planes y programas para la educación primaria y secundaria producto fundamentalmente de una actualización de contenidos y de la inclusión según informe oficial de "contenidos nacionales, regionales y microregionales" (Informe de gestión y logros 1990: 25).

A pesar de estos cambios, los programas de educación primaria y secundaria fueron objeto de severas críticas en el medio educativo, las que posteriormente se refrendaron a través del Diagnóstico General de la Educación Peruana. Las deficiencias más sobresalientes de los currículos eran su obsolescencia respecto del conocimiento científico y tecnológico, su enciclopedismo (excesivo número de asignaturas), su poca pertinencia con respecto a las necesidades educativas de las diversas poblaciones del país y la evidente desarticulación entre los estudios de uno y otro nivel en el sistema.

El Diagnóstico General añadía que los problemas mayores del currículo escolar eran los relacionados con métodos inadecuados de enseñanza a los que calificaba de tradicionales y autoritarios. En el Perú, "son escasos los profesores que dominan métodos para aulas multigrado y que aprovechan programas curriculares diversificados y adecuados a la realidad local" (1993: 50).

El Ministerio de Educación reconoce brechas de calidad en el sistema educativo nacional y destaca entre ellas: los conocimientos poco útiles que brinda la escuela para entender y actuar en el mundo actual; materiales educativos poco pertinentes, obsoletos y escasos; egresados de secundaria sin habilidades necesarias para enfrentar el mercado laboral; persistencia de una pedagogía frontal y diferencias entre la educación urbana y la rural con incidencia sobre todo en las poblaciones bilingües (Vega, 1999). Desde 1995 en adelante se emprendieron las siguientes acciones en el campo pedagógico: el mejoramiento de la calidad de la educación primaria, la redefinición de la educación secundaria, el desarrollo de la educación rural y el diseño e implementación del bachillerato.

En el marco del Programa Especial de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECEP) se realizó una nueva reforma en el currículo para menores. Antes (1992) se había aprobado el Programa de Articulación Inicial Primaria, una de las innovaciones curriculares más relevantes de esta gestión, experimentado en 1994 y generalizado en 1995.

El paso de una visión conductista del aprendizaje y fragmentada del currículo, a enfoques constructivistas y globalizados, generó conflictos y resistencias entre las autoridades y los docentes que debían llevarlo a la práctica; sin embargo, la propuesta ha ido ganando consenso dada la necesidad de

enlazar los aprendizajes de uno y otro nivel. Saber si este programa ha contribuido o no a disminuir la repitencia en el primer grado¹⁴, como era uno de sus propósitos, resulta difícil de comprobar, dado que en 1995 el Ministerio decidió establecer la promoción automática de primero a segundo grados con lo cual se ha logrado una reducción drástica en la tasa de repitición. Queda por determinar el impacto del programa y los cambios en la práctica docente sobre una mejor calidad del aprendizaje.

El nuevo currículo de educación primaria fue aprobado en 1999 después de un período de experimentación. Está organizado en tres ciclos y cinco áreas de desarrollo curricular y trata de promover en niños y niñas *"el desarrollo autónomo de competencias complejas y relevantes que conjuguen valores, actitudes, conocimientos, procedimientos y la capacidad reflexiva..."* (MED, 1999b: 5).

Los currículos de los noventa también se diferencian de los anteriores en la mayor participación de los diferentes sectores, especialmente los docentes, en su formulación. En varios países los aprendizajes básicos han sido consensuados a través de una serie de consultas. Se observan una serie de características compartidas en las reformas curriculares de los países de América Latina:

- Currículos abiertos y flexibles, que favorecen una mayor descentralización y autonomía en la toma de decisiones pedagógicas a los gobiernos locales y las escuelas. Aunque el grado de apertura varía de unos países a otros, la tendencia general ha sido establecer unos aprendizajes mínimos o básicos, desde el nivel central, para asegurar la igualdad de oportunidades de todos los niños y niñas del país, dejando un margen de apertura para que las instancias locales y las escuelas enriquezcan y desarrollen dichos mínimos en función de las características y necesidades educativas de sus alumnos y de los contextos socioculturales. En los países con un sistema federal o con un mayor nivel de descentralización, las provincias, estados o departamentos elaboran sus propuestas a partir de los mínimos establecidos en el nivel central.
- Currículo por capacidades o competencias establecidas para un ciclo de 2 o 3 años de duración. En la mayoría de los países se ha superado el modelo curricular basado en objetivos muy operativos graduados por año escolar. La mayoría de los diseños curriculares establecen objetivos y contenidos por ciclos, lo que permite dar respuesta a niños con diferentes ritmos, necesidades y niveles de aprendizaje.

¹⁴ Originada principalmente por el fracaso en aprender a leer y escribir.

- Incorporación de contenidos relacionados con habilidades y valores. La tendencia general ha sido introducir diferentes tipos de contenido; conceptos, habilidades o procedimientos y valores y actitudes. En muchas de las propuestas se da gran importancia a la construcción de valores relacionados con la paz, el respeto a las diferencias, la solidaridad, la participación y la democracia, el cuidado de uno mismo y del medio ambiente. Los contenidos relacionados con aprender a aprender tienen una gran importancia en los currículos de la región.
- Introducción de temas transversales como educación para la democracia, educación para la paz, equidad de género, prevención, salud y drogadicción o educación para el consumo. En algunos casos, estos aparecen como objetivos y contenidos transversales en las diferentes asignaturas y, en otros, se desarrollan específicamente en algunas áreas curriculares.
- Enfoque constructivista del proceso de enseñanza-aprendizaje. Este enfoque es el marco fundamental adoptado en las reformas curriculares en marcha. En todas las propuestas se enfatiza la necesidad de promover aprendizajes significativos y comprensivos, en lugar de mecánicos y repetitivos; la importancia de la actividad y protagonismo de los alumnos en su proceso de aprendizaje; la necesidad de partir de sus conocimientos y experiencias previas; el aprendizaje cooperativo; la autonomía y la autorregulación de su proceso de aprendizaje.
- Mayor atención a la diversidad. Se observa una mayor presencia de principios, objetivos y contenidos dirigidos a la atención de las diferencias culturales e individuales. En nueve países se han considerado las características específicas e intereses de las poblaciones originarias, aunque la interculturalidad, salvo excepciones, sigue siendo una asignatura pendiente en la región. La equidad de género también es contemplada en los diseños de algunos países, a través de la introducción de contenidos de respeto e igualdad de oportunidades. Se han eliminado en la mayoría de los países los currículos o programas paralelos para la educación especial. El currículo común, con las adaptaciones necesarias, es el referente para la educación de los niños y niñas con necesidades educativas especiales.

La educación secundaria ha sido víctima de las indecisiones del Sector y de las innovaciones propuestas en la estructura del sistema educativo a las que ya se hizo referencia. Ello obligó en 1998 a revisar lo avanzado para ajustarlo a cuatro años de estudios y articularlo con el currículo de educación primaria y del nuevo bachillerato. La decisión de recortar la secundaria no tiene consenso entre la mayoría de los trabajadores de la educación y obedecería a la presión por mostrar resultados rápidos de retención del alumnado en el sistema. La hipótesis del Ministerio de Educación es que la menor duración de los estudios

secundarios *"produce una reducción del esfuerzo marginal que las familias deben hacer por cada año de escolaridad básica adicional"* (MED, 1999b:17). Los documentos de trabajo que dan cuenta del proceso de reforma curricular en este nivel revelan las diferencias conceptuales que persisten en el Ministerio de Educación, con respecto a la organización del currículo basado en competencias. La creación del bachillerato liberará a la secundaria, según la perspectiva de las autoridades del MED, a ofrecer a los egresados la disyuntiva: estudio o trabajo, además de fortalecer su identidad y especificidad.

En 1999 se lanzó la experiencia piloto del bachillerato para ser evaluada en el 2001 y generalizada en el 2002. El bachillerato tiene como una de sus principales finalidades contribuir a cerrar la brecha entre la formación escolar y la educación superior. Sus objetivos son formar ciudadanos para asumir el conjunto de deberes y derechos que la vida democrática les plantea; lograr una mejor inserción en el mundo del trabajo proveyendo al estudiante de herramientas para la gestión y el autoempleo; consolidar las competencias adquiridas durante la educación básica y prepararlos para un desempeño exitoso en las universidades e institutos superiores.

Las propuestas curriculares y metodológicas de las reformas educativas contienen elementos muy esperanzadores para el mejoramiento de la calidad de la educación; sin embargo, aún no se han producido cambios significativos en los procesos de enseñanza y aprendizaje. En muchos países, los profesores no se han apropiado de las nuevas propuestas y encuentran dificultades para tomar decisiones sobre la secuencia de los aprendizajes, el trabajo de los temas transversales y la evaluación. Por otra parte, la metodología transmisora y frontal tiene una larga tradición en la región y esto hace más difícil que los docentes incorporen estrategias que faciliten la participación activa de los alumnos y el trabajo cooperativo entre ellos. Las acciones de formación en servicio y los materiales producidos para promover los cambios pedagógicos han mostrado ser insuficientes en la mayoría de los casos.

Con respecto a los métodos de enseñanza, la introducción de un Nuevo Enfoque Pedagógico en la práctica docente se ha convertido en uno de los objetivos centrales de la política de Modernización Educativa. El Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) propugna desde 1995 el cambio del paradigma educativo, sintetizado en la consigna "pasar de un modelo centrado en la enseñanza a uno centrado en el aprendizaje". La estrategia del PLANCAD ha probado ser eficaz para capacitar en un corto plazo (aproximadamente 130 horas en un año escolar) en métodos activos que requieren menor tiempo de práctica para ser dominados; no así para la competencia de capacidades más

complejas como la recreación del currículo para grupos concretos de estudiantes, la realización de un procedimiento de investigación-acción en el aula o un enfoque de resolución de problemas en el proceso de aprendizaje.

Innovaciones para mejorar la formación docente inicial y en servicio

La formación permanente del profesorado no ha recibido la atención debida por parte del Estado, lo que, sumado al progresivo deterioro de las remuneraciones, ha colocado a la profesión docente en una situación de gran debilidad y profundizado la desconfianza de los maestros en los procesos de reforma o de cambio educativo.

La oferta de capacitación docente ha sufrido grandes fluctuaciones. En los últimos treinta años hemos pasado de un marcado déficit de maestros causado por el cierre de las Escuelas Normales en los setenta, a una sobre-oferta de formación docente en los noventa, alentada por una política de estímulo a la inversión privada en educación. Ello evidencia un desinterés por la planificación de mediano y largo plazo en lo que se refiere al magisterio.

El Quinquenio de la Educación reabre las Escuelas Normales bajo la denominación de Institutos Superiores Pedagógicos (ISP)¹⁵. El Área de Educación, creada en las Escuelas Superiores de Educación Profesional (ESEP) y a la que accedían alumnos con tercero de secundaria, fue suprimida para dar paso a una formación docente inicial de cinco años en los ISP, después de una secundaria también de cinco años.

La tasa de crecimiento de los centros estatales de formación docente inicial fue decreciendo después de 1985 pero no así en el ámbito privado que continuó expandiéndose a una tasa promedio anual de 32,0 entre 1981 y 1986; 27,0 entre 1986 y 1991 y 44,0 entre 1991 y 1996 (Palacios y Paiba, 1997). Pese a este espectacular crecimiento el país no ha organizado hasta hoy un sistema de control y acreditación de la calidad de los servicios que prestan estos centros de formación docente. Tampoco ha planificado ni regulado la oferta de maestros y maestras, lo que podría dejar sin posibilidad de empleo a miles de nuevos docentes que egresan cada año en todo el país.

¹⁵ En 1980 funcionaban 43 centros, 24 de los cuales eran ESEP, mientras que al finalizar el gobierno del arquitecto Belaúnde eran 70 (Campos Arenas; en *Segundo Seminario sobre análisis y perspectivas de la educación nacional 1980-1985*, Lima: Departamento de Educación de la PUC y CISE Centro de Investigaciones y Servicios, 1985).

En muchos países se han realizado importantes esfuerzos para elevar la calidad de la formación inicial, llevándose a cabo transformaciones no sólo en los planes de estudio y en la estructura, sino también en la organización institucional. Los ministerios de educación comienzan a centralizar y coordinar cambios a través de la definición de nuevas políticas, concursos de proyectos de renovación de las instituciones formadoras, planes experimentales de estudio, exigencias de acreditación institucional, definición de contenidos mínimos para los planes de estudio de la formación inicial de los docentes. En este marco, queda un margen de autonomía para las instituciones formadoras, que es mayor en el caso de las universidades que en los institutos de formación docente.

Durante la década de los noventa culmina un proceso gradual, iniciado en los 70, de transferencia a la educación superior de la formación de los docentes de educación básica. Varios países transfieren sus escuelas normales al nivel de la educación superior (Colombia, Panamá, República Dominicana), mientras unos pocos conservan las escuelas normales de nivel medio, insertos en un gran debate en torno del tema (Brasil, Honduras, Guatemala, Nicaragua). Actualmente, las escuelas normales, los institutos de formación y las universidades son los tres tipos de instituciones que se desempeñan en la formación docente inicial. En algunos países, se reivindican las escuelas normales, en otros los institutos de formación; y en un país se propone, a fines de los noventa, concentrar la formación inicial de los maestros de los primeros grados en una única institución de formación (instituto) cerrando las escuelas normales y las carreras universitarias y estableciendo la no habilitación de las universidades para participar en este nivel de formación. El tipo de institución que resulta más adecuada para la formación inicial se ha constituido en un tema de debate en América Latina, tanto para los ministerios de educación como para las propias instituciones y para los sindicatos docentes.

Otro indicador de la escasa planificación y reflexión sobre la **formación docente inicial** desde el Estado, se manifiesta en el intermitente funcionamiento de organismos dedicados a este fin. Las oficinas de formación docente se desactivaron y reactivaron varias veces en estos años. La Dirección de Formación Magisterial reapareció en el organigrama del Ministerio de Educación a principios de los ochenta, desapareció en 1992 y se restableció con la denominación de Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente (DINFOCAD) a fines de 1995.

Durante el Quinquenio de la Educación esta oficina se dedicó a regular la organización y el funcionamiento de las instituciones de formación magisterial (reglamentos de evaluación, de prácticas profesionales, de exámenes de grado, de estructura orgánica y de funciones de los institutos) pero no se ocupó de renovar el currículo.

En 1985 se aprobó un nuevo Currículo de Formación Magisterial vigente hasta hoy en los ISP estatales, adonde no ha llegado el Plan Piloto de Modernización de la Formación Docente. Años después este currículo fue fuertemente criticado por su énfasis teórico (sólo el 13% del tiempo curricular se dedica a la práctica); por la exclusión de temas fundamentales como el estudio del currículo, la evaluación de logros de aprendizaje, administración y planificación escolar (Diagnóstico General, 1993: 38), y por su escasa formación para la investigación.

Lamentablemente el país tiene pocas innovaciones que mostrar en la formación docente inicial y continua. Una de las oportunidades para progresar llegó con la promulgación, en 1984, de la Ley del Profesorado N° 24029, que consagró a la docencia como carrera pública y le otorgó rango universitario. La mayoría de los contenidos de esta ley no se cumplieron en la práctica; se trata de una norma con poca trascendencia en la vida profesional y el bienestar de los maestros de hoy.

Una de las innovaciones más importantes en la formación inicial en los últimos veinte años ha sido la creación de los Institutos Pedagógicos que lograron atraer fondos de la Cooperación Internacional. El primer caso es el del Instituto Pedagógico de Loreto que mediante un convenio con el Ministerio de Educación, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y el financiamiento de Terra Nuova, inició en 1988 el Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana. Un segundo ejemplo es el Proyecto de Formación de Maestros para el Ande realizado por el Instituto Pedagógico de Urubamba desde 1989, conjuntamente con la Universidad Católica del Perú, la Universidad de McGill de Canadá y el apoyo financiero de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional¹⁶. Este último se autofinancia desde 1993. Estas y otras experiencias como la del Instituto Pedagógico Nacional Monterrico, inspiraron el proceso de modernización de la formación docente iniciado por el Ministerio de Educación en 1996. El Plan Piloto de Modernización de la Formación Docente en la especialidad de educación primaria ha impulsado una reforma curricular que vincula al alumnado

¹⁶ El primer proyecto forma docentes indígenas en seis años a través de ciclos alternados de estudios escolarizados en la sede del Instituto y ciclos escolarizados en las comunidades de origen de los estudiantes y ha afrontado el reto de desarrollar habilidades de generalización y abstracción en los participantes partiendo del conocimiento indígena. El segundo proyecto utilizó una estrategia de educación a distancia y organizó el currículo en módulos –en lugar de las tradicionales asignaturas. Cada módulo se estructuró a su vez en función de tres fases del proceso de conocimiento: realidad, teoría y acción.

desde el inicio de su formación con la realidad educativa y cultural de su región a través de prácticas en aula, escuelas y comunidades locales.

En síntesis, las políticas de innovación de la formación docente inicial durante el período de vigencia del PPE fueron postergadas frente a otras medidas de política educativa. El Plan de Modernización de la Formación Docente, por ejemplo, se llevó a cabo con muy pocos recursos, lo que debilitó su impacto; además no contaba con una política de formación continua de los instructores que debieron poner en práctica dicha reforma en los Institutos Pedagógicos. No existe tampoco una política de estímulo en la producción de materiales educativos para la formación de los nuevos docentes, basada en problemas concretos de la enseñanza, dentro de contextos específicos para promover el análisis y la búsqueda de soluciones creativas para enfrentarlos.

Los programas de **profesionalización docente** creados para ofrecer la oportunidad de realizar o culminar estudios pedagógicos al alto número de profesores que ejercían la docencia sin contar con un título profesional en educación fueron perdiendo calidad hasta que los desautorizaron en 1996. El esfuerzo del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Educativo, INIDE, que inició esta tarea en los setenta resultó insuficiente¹⁷ frente a la demanda.

La formación en servicio durante ésta década ha estado dirigida a la puesta en marcha de las reformas educativas, proyectos nacionales de mejoramiento de la calidad y programas innovadores de alcance nacional o local. La formación de los docentes es un componente fundamental de todos los programas. Los países han invertido considerables recursos humanos y financieros en actividades de capacitación, sin embargo, éstas no han logrado transformar de forma substancial la práctica educativa en los centros y las aulas. Los programas de formación en servicio son objeto de fuertes críticas de diferentes sectores y posiciones educativas; los planificadores señalan la falta de eficacia de este tipo de formación, porque no se producen cambios en los resultados del aprendizaje de los alumnos; los docentes cuestionan la pertinencia y la calidad de una formación "desde arriba", que no considera sus necesidades, está desligada de la práctica y tiene un carácter puntual, ya que es muy escaso el tiempo dedicado a la formación.

La **capacitación de docentes en servicio** a diferencia de la formación inicial siempre recibió mayor atención de los gobiernos, pues la participación de los maestros resulta clave para legitimar y hacer posible las reformas curri-

¹⁷ Entre 1980 y 1985 profesionalizó a un total de 9 450 docentes.

culares en las aulas. Los procesos masivos de capacitación docente, ocasionales y de corta duración, tienen sus limitaciones pero han sido la estrategia más utilizada por los gobiernos. En los ochenta el INIDE y las Direcciones Normativas tuvieron bajo su responsabilidad la capacitación de docentes en ejercicio. Para los cursos de actualización y perfeccionamiento magisterial, el Ministerio suscribió convenios con universidades e instituciones a las cuales apoyó con difusión en diarios y resoluciones que otorgaban valor oficial a sus programas. La calidad de estas ofertas no fue supervisada por el Estado.

A principios de los noventa, desactivado el INIDE, se capacitó a agentes multiplicadores para el Programa de Articulación Inicial-Primaria, los que a su vez capacitarían a los docentes de inicial y primer grado de primaria. Esta estrategia, conocida como "capacitación en cascada", quedó relegada cuando se inició el Programa MECEP en 1995. Se puso a prueba, entonces, una nueva estrategia invitando a instituciones de la sociedad civil a concursar para hacerse cargo de eventos de capacitación docente (dos talleres y seguimiento en aula durante el año escolar) a realizarse en jurisdicciones específicas. El principal objetivo del PLANCAD (Plan Nacional de Capacitación Docente) ha sido promover un mayor uso de metodologías activas en el aula. El seguimiento "in situ" a la práctica de los docentes capacitados, que lleva a los formadores a tomar contacto con la realidad de las escuelas, es uno de los principales méritos que se le reconocen a esta estrategia. Los resultados de este prolongado esfuerzo de capacitación docente no han sido evaluados aún y las conclusiones del monitoreo no son de dominio público. Se requiere y reclama asimismo poner en funcionamiento un Sistema de Capacitación Permanente para los docentes en ejercicio, que apoye de manera continua el trabajo pedagógico del profesorado.

La capacitación de directores es otra de las novedades de esta estrategia. El Plan Nacional de Capacitación en Gestión de la Educación, PLANGED, se desarrolló también con la participación de instituciones seleccionadas de la sociedad civil y contratadas por el Ministerio de Educación. Un informe de la evaluación realizada a tres años de iniciado el PLANGED encontró una constante variación en los programas; poca articulación entre la capacitación presencial y a distancia, y entre la destinada a directores de escuela, órganos intermedios y Sede Central. Asimismo la ausencia de una base de datos sobre los directores participantes y su permanencia en el programa y el poco cuidado con respecto al cumplimiento de los requisitos exigidos a los capacitadores. Una de las mayores debilidades de este trabajo conjunto entre el Estado e instituciones de la sociedad civil ha sido la incapacidad de los responsables en el Ministerio de Educación de capitalizar para sí, un cono-

cimiento sobre la capacitación para la gestión escolar, por ejemplo, “un enfoque unívoco de lo que se entiende por una mejor gestión de los centros o de cómo evaluar los PDI elaborados”. Según el mismo informe “los principales beneficiados son los entes ejecutores ya que han tenido la oportunidad de validar sus particulares propuestas de capacitación en gestión y sus capacitadores han ganado experiencia con directores de centros educativos. Ellos están en capacidad de ofrecer productos concretos (materiales, diseños instruccionales, recursos humanos, etc.).”

A lo largo de las dos décadas, los docentes, han sido considerados más como un medio o recurso para el mejoramiento de la calidad de la educación que como sujetos que realizan un trabajo social y son protagonistas activos del cambio. Las políticas educativas se han orientado más a la formación de los educadores que al desarrollo de su profesión y su participación. La carrera profesional es un campo escasamente desarrollado en la mayoría de los países. Tan solo en algunos, se promueve el ingreso a la carrera magisterial, el arraigo en el nivel educativo y en el lugar de trabajo —especialmente en zonas rurales— o se garantiza desde la formación inicial que los educadores cuenten con una plaza docente. Un aspecto que está generando debates y conflictos es el de asociar los salarios de los docentes al desempeño, sin disponer en muchos casos de mecanismos e instrumentos adecuados de evaluación. La evaluación de los docentes, la carrera profesional y los sistemas de incentivos aparecen como un tema pendiente en la región.

Medios de comunicación y tecnología en la educación

La teleducación fue una de las primeras tecnologías de la comunicación utilizada por el Estado peruano para ampliar el acceso de la población a la educación y la cultura. La Ley de Reforma Educativa convirtió al INTE en órgano oficial del Ministerio de Educación y le encargó la producción, supervisión, evaluación y control de la educación a distancia desarrollada por el Sector e instituciones autorizadas. La Ley General de Educación dedicó asimismo un capítulo a la Educación a Distancia y fijó sus objetivos:

- ampliar el alcance de los servicios educativos formales y no formales,
- complementar la acción del sistema educativo,
- apoyar la acción cultural.

No obstante este marco legal, en los hechos, la importancia de la tarea teleducativa del Estado fue declinando paulatinamente desde los años setenta a la fecha. El dinamismo y calidad de producción que alcanzaron el INTE con programas de televisión y radio para niños y niñas de educación inicial,

especial, primaria y educación secundaria para adolescentes; el INIDE con textos autoinstructivos para la capacitación docente, Alfavisión con la producción de videos para alfabetización en áreas rurales y el trabajo de instituciones de otros sectores como el CESPAC en la capacitación campesina y el SENATI en el campo de la industria, perdieron continuidad en la producción. En la opinión de los especialistas, la teleducación ha sido víctima de la indiferencia de los gobiernos, que se mostraron reacios a dar continuidad a los pocos logros teleducativos de sus predecesores (Meza, 1999). Hoy se pretende lanzar un nuevo proyecto de educación a distancia para estudiantes de secundaria en áreas rurales apartadas. Las producciones de este proyecto aún no se conocen y han habido demoras en su lanzamiento.

Poner en contacto a profesores y alumnos con las nuevas tecnologías de la información ha sido otro de los propósitos de los últimos gobiernos. La primera iniciativa surge en 1986 cuando se crea la Comisión de Informática Educativa en el Ministerio de Educación. Se pone en marcha entonces, el Proyecto Módulos Educativos de Cómputo (PMEC) que instaló salas de informática (con 16 microcomputadoras) en 30 centros educativos estatales, 18 de ellos ubicados en Lima. Este proyecto capacitó entre 1986 y 1989 a 1 319 docentes en informática educativa e introdujo la especialidad de informática en la educación secundaria diversificada.

Los medios de comunicación no suelen apoyar los programas educacionales ni el debate social. Existen algunas experiencias exitosas, como es el caso de Brasil, donde el espacio dedicado a la educación en los medios de comunicación ha aumentado en un 300% durante 1998. El uso de estos medios es imprescindible para crear una mayor conciencia de la población y fomentar su participación en la educación.

Es posible afirmar que los países han realizado esfuerzos importantes para incorporar nuevos actores y establecer alianzas y políticas de largo plazo en torno a la educación, como se ha venido postulando a través del PPE. Sin embargo, todavía existen, en algunos casos, reticencias a la participación de la sociedad civil, o bien ésta no es del todo efectiva. Son escasas las experiencias donde las políticas tendientes a otorgar mayor autonomía y participación han tenido pleno respaldo de las autoridades públicas, incluyendo la transferencia de recursos y el ordenamiento legislativo necesario para su éxito y mantenimiento en el tiempo. Es preciso establecer mecanismos que permitan mantener activa la participación de la sociedad civil y preparar a la ciudadanía para que sea capaz de ejercer adecuadamente sus tareas. La efectiva participación de los docentes y estudiantes, como sujetos activos y fundamentales de los cambios educativos, aparece como un tema pendiente en la región.

Continuando con este objetivo el Ministerio de Educación está impulsando desde mediados de los noventa proyectos piloto de robótica escolar, como los programas experimentales Edured, Infoescuela, World Links y programas de educación a distancia para secundaria que permitan interactuar a estudiantes y docentes con las nuevas tecnologías de la información y medios educativos, así como estimular las interrelaciones entre centros.

El proyecto Edured, tiene carácter experimental y busca identificar los roles, costos, impactos y beneficios que tiene el uso de computadores y telecomunicaciones en los centros educativos. Sus metas para 1999 fueron interconectar a 60 centros educativos seleccionados en Lima y provincias, capacitar 1 800 docentes, actualizar a 3 600 docentes de etapas anteriores y capacitar e integrar al Proyecto de Aprendizaje Cooperativo a Distancia a 240 mil alumnos de secundaria. No se han dado a conocer todavía los resultados obtenidos con esta experimentación.

Articulación entre educación y trabajo

Los servicios de formación profesional y capacitación para el trabajo no han experimentado cambios mayores en las últimas dos décadas; los centros de educación ocupacional (CEO), los servicios sectoriales de capacitación (INICTEL, SENCICO, SENATI, CENFOTUR), las empresas, los institutos superiores tecnológicos y las universidades continúan siendo las principales modalidades de formación y calificación para el trabajo en el país. Los CEO, que duplicaron su número entre 1981 y 1991, están en su mayoría mal equipados y sus docentes tienen escasas oportunidades de actualizarse en nuevas tecnologías. Como afirma el diagnóstico de la educación técnica realizado en 1991 con el auspicio del Ministerio de Educación y la Cooperación Española la educación ocupacional *no es considerada prioritaria por los organismos pertinentes del sector Educación y en el caso de los IST el intento del Estado de extender la educación tecnológica sin invertir los recursos requeridos para ello, es en gran medida responsable del deterioro de esta opción educativa.*

El Estado, la iglesia y las ONG han ido prestando cada vez mayor atención a la oferta educativa para jóvenes y mujeres de sectores populares cuya participación en la PEA ha crecido significativamente desde principios de los ochenta debido a la imperiosa necesidad de complementar los ingresos familiares. Experiencias como el Proyecto Piloto de Empleo Juvenil implementado por la Conferencia Episcopal Peruana, CARITAS y el Consorcio de Organizaciones No Gubernamentales de apoyo a la pequeña y micro empresa, COPEME en las provincias altas de Cuzco; el Programa de Formación Laboral Juvenil del

Ministerio de Trabajo capacita a jóvenes entre 16 y 24 años en empresas privadas por un plazo no menor de tres meses y no mayor de un año y medio, los IST estatales o los CEO parroquiales que han generado recursos propios para mantener estándares mínimos de calidad, son ejemplos a emular.

Los intentos por articular un sistema de educación técnica y mejorar la calidad de la educación para el trabajo con la dotación de materiales y capacitación docente, no tendrán mayor impacto sobre la PEA si no van acompañados de políticas estatales de generación de empleo para los jóvenes y del compromiso del sector empresarial privado para el mismo fin. Hasta ahora la política económica se ha mostrado incapaz de incorporar a los jóvenes en su modelo de desarrollo, salvo en condiciones de subempleo.

La concertación entre Estado, empresariado y trabajadores organizados ha sido postergada. No existe un marco común que unifique las acciones sectoriales de los Ministerios de Educación, Trabajo, e Industrias, por ejemplo, las de las organizaciones empresariales privadas y las organizaciones de base.

Hay diferencias importantes entre los programas que se dedican exclusivamente a la formación ocupacional y los que combinan formación con inserción productiva. En la mayoría de los países del Caribe no latino (Belice, Bahamas, Suriname, Jamaica, Antillas Holandesas) se desarrollan programas de formación para el trabajo para jóvenes desempleados. En algunos países, las empresas comienzan a desarrollar nuevos papeles en la formación profesional; un ejemplo es el programa "cada empresa, una escuela" (Venezuela), donde diferentes empresas asumen la capacitación en el trabajo de jóvenes técnicos medios, con currículos y metodologías flexibles aprobados por el Ministerio de Educación.

Los programas gubernamentales masivos para la formación laboral de los jóvenes desocupados, constituyen una estrategia de emergencia para dar respuesta a poblaciones en alto riesgo. Surgen desde los ministerios del Trabajo y son financiados, en algunos casos, por la cooperación internacional. Las críticas más frecuentes a este tipo de programa son las siguientes:

- Se orientan más a la inserción laboral precaria que a la capacitación.
- Ha generado un mercado de la capacitación que beneficia más a las instituciones formadoras que a los jóvenes.
- Participan en mayor grado los jóvenes de mayor escolaridad, de zonas urbanas y con mayor probabilidad de inserción en la empresa, por lo que constituye finalmente una movilidad selectiva.

Calidad de la educación

La calidad de la educación, como estrategia gubernamental, comienza a cobrar importancia a inicios de la década de los ochenta, ante la evidencia de que los logros de escolarización no tenían correlación con el desarrollo cualitativo, el cual acusaba una progresiva decadencia. En dicha década las estrategias de calidad implementadas por el Ministerio de Educación fueron planteadas más bien como aspectos aislados. En los noventa hay un cambio al considerarse que es necesario un trabajo integral que articule los distintos aspectos básicos que requiere una educación de calidad.

Se identifican tres campos de acción comunes en los países para elevar la calidad, eficiencia y equidad de la educación: programas para atender la diversidad y reducir las desigualdades educativas en los sectores con mayores carencias; programas de mejoramiento en áreas claves como currículo, gestión y formación docentes; y programas de evaluación de la calidad y de los aprendizajes.

La educación-trabajo para los grupos más marginados sigue siendo "una tierra de nadie"; asimismo, queda como tema pendiente la promoción de programas que partan de recuperar los trabajos productivos de la gente y organicen currículos emergentes a partir de este proceso.

Un punto crítico de estos programas ha sido el papel de la lengua oficial dominante y de la lengua materna, y en qué medida ésta última ha sido concebida como un medio para el dominio de la lengua oficial, más que para la recuperación de la propia cultura. La formación de los educadores de la EBI ha sido también un tema no resuelto en su complejidad.

Los aspectos de la calidad educativa son varios, por ello se ha considerado conveniente tratar específicamente tres:

Currículo

El cambio del diseño curricular, como forma de elevar la calidad de la educación peruana ha sido, sin lugar a dudas, la estrategia favorita de las tres últimas décadas. Lamentablemente, las constantes modificaciones a los programas de estudio impidieron madurar muchas de las innovaciones. Además, el sistema educativo peruano no cuenta con una definición práctica de las características que todo egresado del sistema debería poseer para tener una vida plena, satisfactoria y orientada a la excelencia. Por lo tanto, tampoco existen indicadores que evalúen lo que se logra al respecto. La carencia de estos elementos

impide determinar si los diseños curriculares o las estrategias de capacitación van por buen camino y si son eficaces; si la asignación del gasto a factores de calidad es la correcta o si la extensión de la jornada escolar es la adecuada.

Los cambios curriculares en la educación primaria han sido continuos. Se ha pasado a un trabajo por competencias en vez de objetivos, y al uso de nuevos criterios de evaluación que implican una calificación literal en vez de la vigesimal, así como a la medición de los progresos en el desarrollo de competencias y actitudes. Ello implica dar más importancia a los procesos de aprendizaje, a la formación profesional y a los valores.

En cuanto a la educación secundaria, el currículo ha seguido siendo el de los años ochenta, aunque existe en experimentación uno nuevo que responde a la propuesta de reducir la duración de este nivel de enseñanza a cuatro años en vez de cinco y disminuir el número de cursos que existen en el programa de estudios. Las propuestas establecidas para la educación primaria, de dar la importancia debida a la formación procedimental y actitudinal también es recogida en los proyectos de currículo para la educación secundaria.

No hay evaluaciones sobre el uso de nuevas prácticas y enfoques curriculares; sin embargo, son evidentes las dificultades que tienen los docentes en el momento de aplicarlos.

Uso del tiempo

La reducción del tiempo de aprendizaje en las escuelas tiene que ver especialmente con dos situaciones: muy pocas semanas y días de duración del año escolar, y una medida concebida como transitoria desde los años sesenta, se convirtió en permanente. Ella fue el haber pasado de un modelo en el que las escuelas funcionaban atendiendo a un solo grupo de estudiantes mañana y tarde (con siete horas de permanencia en los centros de enseñanza), a otro donde se atiende a un grupo de estudiantes en la mañana y a otro distinto en la tarde, con los consecuentes recortes de la programación curricular y de la jornada laboral docente.

Teóricamente el año escolar es de 36 semanas efectivas de clase, pero en la práctica las escuelas primarias públicas y muchas privadas sólo trabajan alrededor de 32 semanas al año, con un total máximo de 720 horas cronológicas de clase. El alto nivel de inasistencia de profesores y alumnos en varias zonas, una mala programación en los horarios de cursos y recreos, las pocas horas de trabajo al día, las paralizaciones y los excesivos feriados hacen que el promedio de horas anuales que recibe el alumno de primaria se reduzca a 540 en el área urbana y 432 en la rural.

En tanto, en las escuelas privadas los alumnos reciben en promedio dos horas pedagógicas más de clase por día, y en algunas el calendario escolar es más extenso. Un 40% más de horas de clase en la escuela privada que en la pública, asociado a otros factores de calidad, influyen en que la repetición en las escuelas primarias y secundarias privadas sea cinco veces menos que en las públicas.

El número de horas lectivas en la región es muy inferior al de los países desarrollados, y el aprovechamiento del tiempo es poco efectivo, debido a los altos índices de ausentismo de docentes y alumnos y al uso de métodos de enseñanza tradicionales. La ampliación de la duración de la escolaridad obligatoria en un gran número de países es una medida promisoriosa para elevar el nivel de formación de los estudiantes y mejorar los aprendizajes.

Sistema de medición de los rendimientos académicos

La ausencia de un sistema nacional de medición de la calidad de los aprendizajes ha sido una grave limitante en la posibilidad que las escuelas den cuenta pública sobre su gestión, informando a los padres de familia y a la comunidad en general sobre qué se enseña, cómo se realiza el proceso de aprendizaje y los resultados que se obtienen, por lo menos en el desarrollo de capacidades y habilidades en algunos dominios básicos. Además no contar con mecanismos de medición que permitan saber cuánto aprenden los estudiantes ha limitado la posibilidad de introducir nuevas dinámicas en el sistema educativo, desarrollar propuestas curriculares y de formación y capacitación docente más adaptadas a la realidad de las escuelas y a las condiciones de trabajo en las aulas.

Desde 1996 el Ministerio de Educación aplica pruebas entre alumnos de escuelas urbanas y semi-rurales, públicas y privadas, para medir los logros de aprendizaje en la educación primaria. Inicialmente los exámenes y las pruebas estaban referidas a varias competencias críticas en lenguaje y matemática. Más tarde han comenzado a aplicarse también pruebas en las áreas de matemática, ciencias naturales y sociales a alumnos de 4° y 6° grados de escuelas primarias urbanas, y pruebas de lenguaje y matemática a alumnos de 4° y 5° años de secundaria. Desafortunadamente hasta el presente no han sido publicados ni los resultados de estas pruebas ni los análisis respectivos de los factores que podrían explicar las diferencias en rendimiento, que sin duda se han encontrado.

El desarrollo de sistemas nacionales de evaluación se acompañó por un mayor interés por desarrollar estudios que permitieran comparar los logros de aprendizaje entre los países. Un esfuerzo importante en esta materia ha sido la creación en 1994 del Labora-

torio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, conformado por 13 países de la región. El Laboratorio constituye una red formal para la realización de estudios comparativos, investigación, generación de estándares y asistencia técnica horizontal. Por otra parte, durante la última década, algunos países han participado en estudios internacionales externos a la región –sólo uno o dos países de la Región por estudio– y los resultados no han sido muy alentadores.

Durante 1996 a 1998, la mayor parte de los países asociados al Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación participaron en el Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercer y Cuarto Grado de educación básica. Los principales hallazgos fueron los siguientes:

- El nivel de logro en lenguaje y matemáticas, con la excepción de Cuba, son bajos de manera considerable, especialmente en matemáticas. Los estudiantes realizan una comprensión fragmentaria de textos sencillos y tienen escasa capacidad para resolver problemas matemáticos simples de la vida cotidiana. Salvo la excepción señalada, no existen diferencias significativas tan sólo en algunos casos. En general, las niñas alcanzan mejores logros en lenguaje y ligeramente menores en matemáticas.
- Los factores asociados a la escuela y al aula parecen tener un mayor impacto en el rendimiento escolar. Esto significa que aquellos niños cuyas familias tienen niveles educativos similares y concurren a escuelas con procesos semejantes, obtienen también resultados semejantes. Esto es alentador para el futuro educativo en la región, si se consideran las condiciones de mayor modificabilidad de tales factores, comparadas con las variables de contexto e insumo, de suyo estáticas y deterministas.

Proyectos y programas más exitosos en relación con la equidad, calidad y analfabetismo

El Diagnóstico General de la Educación de 1993 concluyó que los tres problemas principales de la educación peruana eran la **baja calidad, la inequidad y la ineficiencia**. Los esfuerzos –conjuntos o aislados– realizados por el Estado y la sociedad civil en los últimos veinte años han dado algunos frutos pero no han logrado disminuir las profundas brechas existentes en la educación de los peruanos.

La literatura especializada contiene evidencias sustantivas de que las mejoras en la calidad y equidad de la educación primaria tienen un impacto positivo sobre el acceso y la retención de los niños y niñas en la escuela urbana y rural, y también sobre la disminución del analfabetismo en la población joven. Los programas de asistencia social (alimentaria, salud, textos gratuitos) dirigidos a los escolares de menores recursos y los programas de educación de mujeres

madres contribuyen a este mismo propósito. Los efectos del PLANCAD en la disminución de la deserción por fracaso escolar y la repitencia en el primer grado no se han comprobado, dado que se estableció la promoción automática de primero a segundo grados, lo cual –como era de esperarse– logró una variación drástica en la tasa de repetición.

En relación con el PPE, los países destacan que los principales avances a los cuales ha contribuido han sido:

- La universalización del acceso a la educación básica y la alfabetización de las personas jóvenes y adultas.
- El mejoramiento de la calidad y la eficiencia de la educación.
- La difusión en la opinión pública de la relación indisoluble entre calidad y equidad. Se ha constituido un discurso renovado que afirma que la calidad es prioritaria y que debe asumirse como el foco de la inversión, sin por ello hacer una ruptura con el principio de equidad; asimismo, se ha generado una opinión favorable hacia la equidad y la democratización.
- La afirmación del principio acerca de que el acceso a la educación es un derecho ciudadano.
- La modernización y la descentralización mediante reformas incrementales y consensuadas, junto con la puesta en marcha de políticas focalizadas y programas de discriminación positiva.
- La evaluación de la calidad con explícita referencia al Laboratorio de Evaluación de la Calidad de la UNESCO/OREALC y las tareas de formación desarrolladas por OREALC, y últimamente en la sede del IIPE, en Buenos Aires.
- La propuesta de una nueva agenda en materia de educación superior.
- La sistematización e intercambio de experiencias.
- El fortalecimiento de la educación para el trabajo.
- La educación intercultural y bilingüe.

Desde el origen del Proyecto Principal de Educación, Declaración de México de 1979, se puso de manifiesto la situación de extrema pobreza de vastos sectores de la población, designando a la educación la tarea fundamental de estar al servicio de la lucha contra la pobreza. La Declaración asigna un papel clave a la educación en la consecución de la justicia social y en la promoción de la participación y la solidaridad social.

El concepto de equidad está presente desde la Declaración México 1979, de manera transversal en los tres objetivos del Proyecto Principal de Educación y va a ir evolucio-

nando a lo largo de las dos décadas. En las declaraciones y recomendaciones de las distintas reuniones se observan cambios en la concepción y las estrategias para atender a estos colectivos y asegurar la igualdad de oportunidades, tal como se refleja en el siguiente cuadro:

Declaraciones	Principios	Estrategias
1981, Quito 1982, Santa Lucía 1984, México	Educación básica para todos.	Atención diversificada. Focalización en grupos marginados. Estrategia intersectorial e interdisciplinaria.
1987, Bogotá	Integración de los principios de igualdad de oportunidades y calidad de la educación. Educación: formación de valores para la democracia, la identidad cultural y la lucha contra la pobreza.	Diversificación de la oferta. Programas integrados de desarrollo social. Educación no formal, como referencia a una educación permanente que supone inserción comunitaria.
1989, Guatemala	Sustitución del término de igualdad de oportunidades por el de equidad. Educación de calidad para todos. Educación como inversión social. Desarrollo y distribución del desarrollo con equidad.	Estrategias integrales de mediano y largo plazo, que respondan a la permanencia y a la presencia de poblaciones heterogéneas.
1991, Quito	Vinculación de equidad con calidad y participación social.	Flexibilidad curricular a partir de las necesidades básicas de aprendizaje.

1991, Quito	Educación como palanca del desarrollo productivo con equidad.	Programas de atención a la diversidad (educación intercultural, integración educativa). Programa de emergencia para resolver situaciones críticas,
1993, Santiago	Reducción de desigualdades de acuerdo con el criterio de discriminación positiva.	Se concentra en la escuela. Atención a la diversidad social y cultural (educación intercultural, educación básica para adultos, alfabetización funcional).
1996, Kingston	Articulación entre equidad y calidad. Educación a lo largo de toda la vida	Asegurar a las poblaciones indígenas una adecuada atención. Centrarse en las necesidades de aprendizaje específicas de cada alumno. Desarrollo de escuelas integradoras. Integrar la educación permanente y de adultos en el conjunto del sistema educativo.

La acción multisectorial en la Lucha contra la Pobreza y el manejo coordinado de los programas educativos vinculados a este propósito –como el Plan Nacional de Alfabetización, los centros de cuidado diurno y el Plan de Acción por la Infancia, entre otros– han logrado atender mejor las necesidades básicas de las poblaciones en situación de pobreza, aunque han privilegiado más a las ciudades y contribuido poco a disminuir la brecha entre la educación urbana y la rural.

Las reformas curriculares han sido una constante durante los tres gestiones gubernamentales comprometidas con los objetivos del PPE. Cuando no fueron asumidas como una tarea rutinaria sino como un proceso de experimentación en las aulas y de consulta con los profesores y profesoras que las ponían en práctica, resultaron más eficaces pues se los comprometió en el proceso de cambio. También resultaron más exitosas aquellas reformas que fueron acompañadas de procesos continuos de capacitación docente y seguimiento de la práctica en aulas. El factor más importante, sin embargo, fue la calidad de los

capacitadores (entes ejecutores en el caso del PLANCAD) y su profesionalismo en el apoyo a la práctica realizada por maestros y maestras capacitados.

Una clara lección de estos años es que los proyectos más exitosos han sido los que contaron con recursos de la cooperación internacional, porque ello les confirió no sólo estabilidad financiera sino cierta continuidad en la gestión del proyecto, aun en los casos en que se iniciaron bajo una gestión gubernamental y culminaron en otra. Aquellos proyectos que tuvieron, además, otras condiciones favorables como tiempo para experimentar, equipos profesionales seleccionados, investigación, evaluaciones externas, sistematización de sus procedimientos y experiencia práctica; lamentablemente, dichas condiciones no se aplicaron cuando los mismos fueron transferidos para su administración, al sector estatal. Finalmente han sido también más exitosos los proyectos que lograron capitalizar el interés y participación de los gobiernos municipales y la comunidad en su desarrollo.

Participación de los diferentes actores en la definición y desarrollo de políticas educativas

Participación del Estado y de la sociedad civil

Existe una mayor conciencia en la sociedad sobre la importancia de la educación para el desarrollo de los países y la competitividad internacional, por lo que la educación pasa a ser una prioridad en la agenda política de los países de la región y se ponen en marcha procesos de transformación educativa basados en la búsqueda de consensos y acuerdos entre los diferentes sectores de la sociedad. Los países han realizado esfuerzos importantes para lograr que las políticas educativas dejen de ser de los gobiernos de turno y se constituyan en políticas de Estado. Un significativo número de países de la región ha establecido políticas y planes educativos de largo plazo que, en muchos casos, tienen una perspectiva de diez años.

El gobierno ha jugado un papel central en la expansión de las oportunidades educacionales al ser el principal proveedor de educación en todos los niveles, lo que se traduce en un 85% de estudiantes atendidos en centros de enseñanza pública. La participación estatal es mayor en la educación inicial, primaria, secundaria y educación especial que en la educación superior no universitaria, universitaria y ocupacional. En la formación magisterial y la educación artística, la mayoría de los estudiantes eran atendidos en instituciones públicas; en contraste, sólo el 56% de los estudiantes de educación técnica asisten a centros educativos públicos.

Tratándose de los aspectos de desarrollo educativo, el gobierno, a través del Ministerio de Educación, es quien determina las líneas maestras y supervisa la oferta de los distintos niveles y modalidades, exceptuando la universidad. El Estado ha pasado de un rol dominante en los años ochenta, aunque menor que en los setenta, a un rol de menor dominio y control en los años noventa, no obstante, existen aspectos contradictorios y retrocesos.

El sector privado atiende fundamentalmente las necesidades educativas de la población de áreas urbanas, localizando un 97% de sus centros educativos en esas áreas. En contraste, el sector público gestiona el 99% de los centros educativos ubicados en áreas rurales. Debido a la baja densidad de la población en estas últimas áreas, el MED ha debido desarrollar una amplia red de centros educativos unidocentes.

El sector privado debe participar de manera activa en el diseño de la política general de educación, particularmente por medio de organizaciones diversas. En los años ochenta los gobiernos fueron más permeables a su participación y la solicitaron. En los noventa, esta participación se ha reducido a aportes más bien informales y genéricos. De cara a la participación en el desarrollo de las instituciones escolares, la educación privada, las instituciones que la agrupan, así como otras que se dedican a la investigación educativa, tanto en los años ochenta como noventa, han contribuido a plantear opciones diversas que han enriquecido la reflexión general y desarrollado alternativas válidas en la línea de la calidad educativa en los distintos niveles y modalidades.

Un actor básico del proceso de participación educativa es la escuela, que incluye diversos actores internos como el director, los docentes y los estudiantes; así como actores externos como los padres, supervisores y funcionarios administrativos del Ministerio de Educación. A un nivel más lejano están los sindicatos de profesores y los políticos.

En el Perú el director tiene un margen muy reducido de atribuciones en su centro educativo. Muchas de sus funciones claves están bajo la responsabilidad de las USE. Particularmente, carecen de facultad para administrar personal y, en los casos necesarios, decidir su separación o solicitar su transferencia a otro centro de enseñanza. Son las USE las que toman las decisiones de selección, supervisión, contratación y reasignación de personal, además de tener mando directo sobre los centros educativos, programas e instituciones que funcionan en su jurisdicción. Esta centralización se ha acrecentado en los últimos años con el proceso de nombramiento de docentes y directores que depende de pruebas estructuradas desde el nivel central de la administración.

El sindicato de profesores tendría, en esta perspectiva, un importante papel que jugar. En el mundo moderno, la dirigencia sindical se caracteriza por su

amplia capacidad de diálogo y concertación, y la madurez de sus planteamientos no sólo de carácter económico sino relacionados con la solución de los grandes problemas nacionales. Son necesarios, por ejemplo, amplios conocimientos sobre economía para dejar de lado exigencias a menudo inalcanzables o demagógicas que a lo único que conducen es a dificultar el diálogo con el gobierno y que éste no tome en serio los reclamos que provienen del sindicato.

Los padres de familia, constitucional y legalmente, están considerados como actores con participación en todo lo educativo. No obstante, su rol ha sido muy reducido y circunscrito a cuestionamientos concretos. Ello obedece, en parte, a que las instituciones que los representan son débiles, poco visibles y activas y carecen de planteamientos sistemáticos. Dentro de los centros educativos, la participación de los padres mediante sus asociaciones varía sustancialmente de un medio de enseñanza a otro. En la década de los ochenta los centros de enseñanza públicos y privados se sujetaron a una norma única; en los noventa las disposiciones vigentes han reducido notablemente sus derechos de participación en los centros privados, y los mantienen en los estatales. Además, por sus ocupaciones, y en muchos casos por su preparación, los padres de familia son poco propensos a participar.

Grado de compromiso, apropiación y articulación de los diferentes actores

Es posible afirmar que los países han realizado esfuerzos importantes para incorporar nuevos actores y establecer alianzas y políticas de largo plazo en torno a la educación, como se ha venido postulando a través del PPE. Sin embargo, todavía existen, en algunos casos, reticencias a la participación de la sociedad civil, o bien ésta no es del todo efectiva. Son escasas las experiencias donde las políticas tendientes a otorgar mayor autonomía y participación han tenido pleno respaldo de las autoridades públicas, incluyendo la transferencia de recursos y el ordenamiento legislativo necesario para su éxito y mantenimiento en el tiempo. Es preciso establecer mecanismos que permitan mantener activa la participación de la sociedad civil y preparar a la ciudadanía para que sea capaz de ejercer adecuadamente sus tareas. La efectiva participación de los docentes y estudiantes, como sujetos activos y fundamentales de los cambios educativos, aparece como un tema pendiente de la región.

En los años ochenta los objetivos y políticas educativas estaban muy encaminados por lo que la Constitución señalaba, entre otros, el funcionamiento de un régimen descentralizado y un papel rector y participativo del Estado en cuanto a las líneas generales, organización y supervisión del sistema educa-

tivo nacional, aunque teniendo en cuenta el principio de libertad de enseñanza. Su papel como promotor y participante efectivo en la escolarización por medio de obras educativas gratuitas, tuvo como fin lograr una escolarización total y la eliminación del analfabetismo. Correspondía al Estado garantizar a los padres de familia el derecho de intervenir en el proceso educativo de sus hijos, así como el reconocimiento, ayuda y supervisión de la educación privada. Las municipalidades tenían el papel de promoción y colaboración en la educación de sus respectivas circunscripciones.

La Ley General de Educación de 1982 siguió las líneas constitucionales en sus objetivos y políticas centrales; enfatizó el rol de la sociedad y detalló aspectos de la participación familiar y comunal, así como de las instituciones públicas y privadas. Se estableció el Consejo Nacional de Educación como ente autónomo, cuyo fin era evaluar la educación nacional y opinar sobre la política educativa del país. Lamentablemente, este Consejo nunca funcionó.

La familia, la comunidad, los centros educativos y las instituciones públicas y privadas cumplieron su rol en la medida en que el Estado se los permitió. De todas formas, tampoco se percibió un gran interés de participación tal como les correspondía.

La acción del Estado en los noventa se caracterizó por obviar casi el diálogo con otros actores. La articulación entre los actores ha sido mínima, pues no hubo diálogo, ni participación, ni consenso. El sindicato de educadores (SUTEP) fue ignorado y en parte quebrado, pero también debe señalarse que su actuación frecuentemente fue mucho más "partidarizada" que educativa.

Los desafíos de la región para mejorar la participación de la sociedad en la educación son:

- La definición clara de los roles y responsabilidades de todos los actores de la sociedad.
- Mayor voluntad política y establecimiento de mecanismos que permitan mantener activa la participación de la sociedad civil, destinando recursos humanos y financieros y formando a la ciudadanía para que sea capaz de ejercer adecuadamente sus tareas.
- Fortalecimiento del rol del Estado y discusión del rol que debe jugar la participación e inversión del sector privado en educación.
- Definir y debatir el papel de los medios de educación y su mayor aprovechamiento para la educación.
- Fortalecimiento de la participación efectiva de los docentes y de los gremios en la definición y ejecución de las políticas educativas.

Financiamiento de la educación

Gastos públicos en educación como porcentaje del PBI

Durante la primera mitad de los años setenta el gasto educativo se situó en un promedio del 18% de participación en los gastos del gobierno central; ello permitió que el país se ubicara entre los de más alto gasto relativo a educación en América Latina, con una cifra cercana al 3,5% del PBI.

Cuadro 6

Gasto del sector educación con respecto al producto bruto interno, 1980-1995 (en millones de nuevos soles)

AÑO	PBI (1)	Gasto en Educación (2)	Relación (2)/(1)
1980	5 968	176	2,9%
1981	10 658	326	3,1%
1982	17 909	485	2,7%
1983	32 448	893	2,8%
1984	72 410	1 923	2,7%
1985	197 903	4 940	2,5%
1986	373 976	10 855	2,9%
1987	739 439	24 853	3,4%
1988	4 932 327	109 443	2,2%
1989	115 114 725	2 596 611	2,3%
1990	6 789 940 223	150 860 953	2,2%
1991	32 937 328 341	737 446 740	2,2%
1992	52 060 937 707	1 227 874 205	2,4%
1993	80 528 642 096	2 080 733 183	2,6%
1994	109 315 764 000	3 080 567 123	2,8%
1995	132 598 960 000	4 188 696 000	3,2%
1996	149 780 380 000	4 291 161 000	2,9%
1997	171 375 000 000	5 260 816 000	3,1%
1998	195 000 000 000	5 600 100 000	2,9%
1999	206 700 000 000	6 137 700 000	3,0%

Fuente: Memoria 1995, Banco Central de Reserva.
Elaboración: GRADE, Plan MED.

Cuadro 7

**Gasto social y gasto educativo con relación
a los gastos del gobierno central, 1985-1998**

Indicador	1980	1985	1990	1993	1995	1998
Gasto del Gobierno Central	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gasto social / Gasto Gobierno Central	20,0	9,7	16,0	29,0	33,0	43,0
Gasto social per cápita	84,1	S/i	12,0	63,0	145,0	180,0

Fuente: Para 1980: INEI-MEF-CCD.
Para 1985: UNICEF. El ajuste social. Lima 1991. Para 1990 a 1998: INEI. Indicadores sociales.

Cuadro 8

**Índices de gasto real en educación con relación al
Presupuesto Total del Gobierno Central, el PBI y
al número de estudiantes en escuelas públicas, 1970-1998**

Año	Gasto Total	Gasto en Educación	Educación/ Gasto total	Educación/ PBI	Gasto/ Alumno
1970	100,0	100,0	18,8%	3,2%	100,0
1980	203,7	142,8	13,2%	3,0%	93,8
1985	195,0	121,9	11,8%	2,8%	67,6
1990	77,8	44,7	14,4%	2,2%	21,1
1995	98,6	82,8	21,1%	3,1%	46,7
1998	110,8	83,5	18,9%	2,9%	48,2

Fuente: Banco Central de Reserva, 1993. La información 1990-1994 fue procesada por GRADE y la de 1995-1997 por PLANMED. La información 1998 corresponde a la cifra autorizada por presupuesto. Los datos de matrícula tienen como fuente la Unidad de Estadística del MED.

La crisis económica unida a la baja prioridad asignada a la educación hizo que la participación del gasto sectorial decreciera tanto con relación a los gastos del gobierno central como del PBI. Por ello, a partir de mediados de los ochenta, el sector educación empezó a experimentar una contracción significativa en su presupuesto, lo que redujo su participación en un promedio de 2,8% del PBI entre 1980-1984 a 2,5% entre 1985-1992. En el período 1993-1999 se produce una recuperación sostenida llegando a un promedio

del 2,9%. No obstante, dicha participación es insuficiente para atender las demandas de mejora de la calidad del sistema, comparada con lo que otros países invierten con relación a su PBI.

Una recuperación del gasto educativo con relación al PBI es el resultado de una mayor prioridad otorgada por el Estado al gasto social. En efecto, luego que el gasto social se mantuviera en niveles promedio del 10-20% durante la década de los ochenta respecto del gasto público total, en la década de los noventa aumentó sustancialmente, siendo 35% en 1991, 29% en 1993 y 43% en 1998.

No obstante el esfuerzo de años recientes, el presupuesto real de educación disminuyó, incluso a ritmos mayores que los registrados por los gastos del gobierno central. Así por ejemplo, medido en valores constantes, en 1990, el gasto educativo del Estado era sólo el 44,7% de lo gastado en 1970, mientras los gastos del gobierno eran el 77,8%. Respecto de ese mismo año, el gasto educativo llegó a recuperarse hasta ser del 83,5%, pero el del gobierno central tuvo una mejor recuperación: 10,8% del valor de 1970.

El gasto en educación incluye el presupuesto universitario y el de otras instituciones públicas descentralizadas. El número de alumnos incluye todos los del sector público. Todos los índices están normalizados sobre la base de los de 1970.

Salvo algunos incrementos anuales en 1980, 1981 y 1986, la asignación del presupuesto en el resto de los años ochenta contrastaba con las crecientes demandas de servicios educativos.

Es preciso puntualizar dos aspectos con respecto al gasto público en educación como porcentaje del PNB y del gasto público total:

- Si bien es cierto que se requieren mayores recursos financieros para atender las necesidades educativas de la población, también lo es que una alta proporción del PNB destinada a la educación no garantiza la calidad y equidad de la misma. Es preciso utilizar los recursos eficientemente con una visión estratégica de política educativa, que sea coherente y sostenida en el tiempo, y que dé respuesta adecuadamente a las necesidades de los diferentes colectivos sociales.
- Entre las recomendaciones del PPE se estableció la necesidad de profesionalizar la labor educacional y de incrementar los niveles de responsabilidad por los resultados, lo que se materializó mediante la difusión de información que daba cuenta del desempeño de la educación, especialmente de indicadores de medición del logro. El tema de la rendición de cuentas no ha llegado al punto de relacionar las fuentes, usos, monto y destino de los recursos financieros con el desempeño de la educación.

Gasto público en educación como porcentaje del PNB

1980		1990		1996	
Gasto entre 1 y 3%					
Haití	1,5	Argentina	1,1	Guatemala	1,7
Paraguay	1,5	Paraguay	1,1	Haití	1,7
Guatemala	1,8	Guatemala	1,4	República Dominicana	2,0
República Dominicana	2,2	Haití	1,5	El Salvador	2,3
Uruguay	2,3	República Dominicana	1,7	Perú	2,9
Belice	2,4	El Salvador	2,0		
Colombia	2,4	Perú	2,3		
Argentina	2,7	Bolivia	2,5		
		Colombia	2,6		
		Chile	2,7		
		San Cristóbal y Nieves	2,8		
Gasto entre 3 y 5%					
Perú	3,1	Ecuador	3,1	Uruguay	3,3
Nicaragua	3,4	Uruguay	3,1	Chile	3,4
Brasil	3,6	Venezuela	3,1	Argentina	3,5
El Salvador	3,9	Nicaragua	3,4	Ecuador	3,5
Trinidad y Tobago	4,0	México	3,7	Nicaragua	3,6
Bolivia	4,4	Trinidad y Tobago	4,0	Trinidad y Tobago	3,6
Venezuela	4,4	Brasil	4,5	San Cristóbal y Nieves	3,8
Chile	4,6	Costa Rica	4,6	Paraguay	3,9
México	4,7	Belice	4,8	Colombia	4,4
Panamá	4,9	Guyana	4,8	Venezuela	4,5
		Panamá	4,9	Granada	4,7
				Bolivia	4,9
				México	4,9
Gasto entre 5% y más					
San Cristóbal y Nieves	5,3	Granada	5,4	Belice	5,0
Ecuador	5,6	Jamaica	5,4	Guyana	5,0
Barbados	6,5	Cuba	6,6	Surinam	5,0
Surinam	6,7	Barbados	7,9	Brasil	5,1
Jamaica	7,0	Surinam	8,3	Panamá	5,3
Cuba	7,2			Costa Rica	5,4
Costa Rica	7,8			Cuba	6,7
				Jamaica	7,5

Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO.

Notas: Para 1990 los datos de Brasil y República Dominicana provienen de los Informes Nacionales de Evaluación del PPE. El dato de Brasil corresponde a 1999.

Para 1996 los datos de Haití, Venezuela y Suriname provienen de los Informes Nacionales de Evaluación del PPE. Los datos de Brasil y México corresponden a 1995 y el de Venezuela a 1997.

Distribución del gasto público por nivel de enseñanza

La lógica consecuencia de la reducción del gasto educativo fue la disminución sustancial de la inversión promedio por alumno en el sistema educativo. Por cada 100 soles invertidos en 1970, en 1980 y 1998 se invertían 94 y 48 soles. El nivel de inversión más bajo se registró en 1990, cuando se llegó a un costo que era el 21% respecto de lo gastado en 1970. La reducción de la inversión por estudiante condujo a un deterioro de las asignaciones comprometidas en el costo directo de funcionamiento de las escuelas; en especial, una disminución sustantiva de las remuneraciones docentes, así como de los gastos en material educativo y capacitación docente. Como se verá más adelante, con el apoyo de la cooperación internacional se ha corregido en parte esta situación.

A pesar de la insuficiencia del gasto, no se deja de reconocer su inadecuada distribución. El gasto educativo corriente está divorciado del gasto de capital y existen muchos conceptos susceptibles de racionalización. El crecimiento de los nuevos puestos de trabajo docente fue, en la década de los ochenta, a un ritmo mayor que el de la matrícula, encontrándose aulas saturadas de alumnos, pero también otras sub-utilizadas. Además, aun en épocas anteriores a

Cuadro 9

Distribución porcentual del gasto corriente por niveles y modalidades, 1980-1997

Año	Inicial	Primaria	Secundaria	Superior no universitaria	Universidad	Total
1980	3,2	48,3	29,3	1,8	15,4	100,0
1985	5,2	46,6	31,7	4,2	12,3	100,0
1990	7,8	46,1	30,7	2,9	12,5	100,0
1991	7,6	44,0	27,9	3,1	17,4	100,0
1992	7,9	45,5	28,9	3,6	14,1	100,0
1993	7,9	44,9	28,4	3,3	15,5	100,0
1994	7,8	43,2	27,1	3,2	18,8	100,0
1995	8,2	44,5	28,0	3,4	15,8	100,0
1996	8,3	43,8	28,3	3,3	16,3	100,0
1997	8,3	45,0	25,1	3,2	15,3	100,0

Fuentes: Para 1980-1985. Presupuestos autorizados. Para 1990-997. Ministerio de Educación. PLANMED. Financiamiento de la Educación en el Perú.

los años noventa, los gastos en materiales y en otros servicios de enseñanza no representaban más del 1% del costo directo de formación. Los gastos privilegiaban el desarrollo de la administración y no la atención de las necesidades de las escuelas. A ello se asociaba el exceso de burocracia; el descenso de la carga docente en casi 25% respecto de la década anterior; los altos índices de repetición y abandono escolar y una oferta de formación técnica y profesional divorciada de las necesidades del ámbito laboral. Además, al tener que invertir en servicios sociales en zonas urbanas, el Estado descuidó parcialmente el desarrollo rural y fomentó la retroalimentación del círculo vicioso de la migración rural-urbana.

Por niveles, el gasto público en educación primaria, que en 1980 fue el 48,3% del presupuesto educativo, descendió al 46,1% en 1990 y al 45% en 1997. En cambio, el gasto en educación secundaria aumentó entre 1980 y 1990 en 1,4% llegando hasta el 30,7%, para luego disminuir y quedar en 25% en 1997. La educación superior universitaria mantiene casi el mismo nivel de participación. El nivel educativo que tiene un aumento importante de participación es la educación inicial, cuya participación crece de 3,2% en 1980 a 7,8% en 1990. Los gastos en educación especial y alfabetización se encuentran incorporados en la educación primaria pero son poco significativos y están estabilizados en su participación dentro del gasto total en un promedio de 1%.

Si bien estas cifras tienen en cuenta el aumento de la matrícula en esos niveles y sus mayores costos, lo cierto es que la disminución del presupuesto educativo en valores reales hace más vulnerables y sacrificados a los niveles

Cuadro 10

**Gasto relativo en los diferentes niveles educativos
(Base Primaria = 1)**

Año	Primaria	Secundaria	Superior no Universitario	Superior Universitario
1981	1,00	1,56	3,95	6,25
1985	1,00	1,51	4,35	4,59
1987	1,00	1,54	2,62	6,65
1994	1,00	2,24	4,32	4,68

Fuente. Para 1981-1987: Rodríguez G., José Gasto Público en Educación y Distribución del Ingreso en el Perú. GRADE. Lima, 1992. Para 1994. Saavedra, Jaime; Melzi, Roberto. Financiamiento de la Educación en el Perú. PREALC. UNESCO. Santiago de Chile, 1998.

de base de la educación, cuya calidad ya muy venida a menos corre peligro de continuar deteriorándose, al igual que los índices de incorporación a la escuela primaria de los estratos más pobres de la población.

Fuentes de financiamiento y movilización de recursos. Préstamos y donaciones

En el presupuesto del sector se distinguen cuatro tipos de fuentes de financiamiento: los del Tesoro son los más importantes ya que financian un promedio del 95 al 100% del presupuesto educativo público. En segundo lugar están los ingresos propios; es decir, los recursos que obtienen las entidades del sector público por la venta de bienes y/o servicios que son resultado de sus actividades productivas. Los ingresos propios no tienen mayor significación en el presupuesto. Por el contrario, una gran dependencia de los gastos de educación respecto del Tesoro Público explica la fuerte reducción de su presupuesto.

Tanto el endeudamiento, como los ingresos por transferencias; es decir, las donaciones provenientes del exterior o del interior del país, por lo general han sido poco significativas en términos de su participación en el financiamiento de la educación pública. Debe reconocerse, sin embargo, que en los últimos años la magnitud de la cooperación técnica y financiera tendió a ser más significativa.

La cooperación financiera

En la primera mitad de los ochenta, importantes flujos de financiamiento externo apoyaron la educación peruana provenientes de Hungría, España, el Wells Fargo Bank y el BIRF. En total, fueron operaciones por 127 millones de dólares que proyectaron beneficiar a 312 mil alumnos. Los proyectos estaban dirigidos a la adquisición de módulos para la implementación de talleres y laboratorios en 765 centros educativos; para la adquisición de material bibliográfico y equipamiento para escuelas primarias y secundarias, así como para la construcción y equipamiento de centros educativos en zonas rurales y urbano-marginales.

La política asumida por Alan García sobre el pago de la deuda externa ocasionó una severa restricción en la captación de recursos provenientes de fuente externa. La declaración de "país no elegible" por el Fondo Monetario Internacional hizo que a mediados de 1987 se suspendiera el flujo de fondos para el recién iniciado proyecto de "Implementación de Infraestructura Educativa para Áreas Rurales y Urbano-Marginales", ejecutado con el Banco

Cuadro 11

Proyectos de inversión en el período 1980-1985

Proyecto	Meta programada	Alumnos beneficiados	Costos previstos
MEPER III Crédito Húngaro	Adquisición de repuestos, accesorios y equipos complementarios	38 000	5 000 000
Plan de Emergencia Wells Fargo Bank	Construcción y equipamiento de 35 locales	14 000	20 000 000
Crédito Español	Adquisición de equipo y material bibliográfico	20 000	15 400 000
Perú-Birf II	Construcción de 3 000 aulas	240 000	86 600 000

Fuente: Ministerio de Educación. Quinquenio de la Educación. Lima, 1985.

Mundial. Esta postura impidió asimismo, la no aprobación de dos importantes proyectos que se venían negociando con el Banco Interamericano de Desarrollo y la República Federal Alemana en los campos de desarrollo magisterial e infraestructura educativa para población pobre.

Otro factor que contribuyó a la escasa captación de recursos fue la excesiva demora en el cumplimiento de los requisitos necesarios para la implementación de proyectos. Vencidos los plazos de vigencia de las líneas de crédito, los requisitos no habían terminado de cumplirse en los proyectos que se negociaban con la RFA, referido a módulos de equipamiento, y en otro que contaba con el apoyo de BANCOME, referido a equipamiento de cómputo.

En los noventa, y teniendo como base un diagnóstico de la educación peruana elaborado por la UNESCO, el PNUD y el Banco Mundial se retomó el aprovechamiento de líneas de crédito concertándose el apoyo para dos proyectos de mejoramiento de la calidad de la enseñanza. Con el Banco Mundial se lograron 136 millones de dólares de crédito y 100 millones con el BID. Hay que indicar que la oferta inicial del BID fue de 240 millones. El aporte del Tesoro Público en ambos proyectos fue de 243,9 millones de dólares.

El apoyo del Banco Mundial estaba dirigido a la educación primaria y tenía por finalidad mejorar la calidad del aprendizaje y la enseñanza, moder-

República Federal de Alemania; la educación secundaria: AID, Convenio Andrés Bello, OEA, Gobierno Francés y Consejo Británico; la educación superior tecnológica: OEA, Agencia de Cooperación Canadiense, República Federal de Alemania y UNESCO-PNUD. Los programas de alfabetización y los de Educación en Población contaron con el apoyo de UNESCO-PNUD y UNESCO-FNUAP.

Entre 1985-1989 los recursos de cooperación se incrementaron en un millón de dólares más que en el quinquenio anterior. La preocupación surgida de la experiencia pasada era la necesidad de integrar, complementar, dar coherencia y evitar la atomización de los proyectos financiados. En ese contexto, la cooperación apoyó las siguientes prioridades:

- La atención de grupos poblacionales en situación crítica: madres gestantes, mujeres, niños, analfabetos, desempleados y trabajadores del sector informal, comunidades campesinas y nativas.
- La alfabetización, educación inicial, primaria, ocupacional, superior no universitaria, educación en población, educación agropecuaria, capacitación docente, desarrollo integral de la comunidad, prevención del uso de las drogas, producción de material educativo, deportes y recreación.
- La generación de una capacidad científica y tecnológica que responda a la solución de los problemas de mediano y largo plazo.
- La formulación y puesta en marcha de la nueva política educativa.

Nuevos organismos de cooperación entran a apoyar las políticas educativas, surgiendo también nuevas áreas de cooperación. FAO y el gobierno suizo promueven un programa de educación forestal ecológica; el gobierno de Italia la educación superior tecnológica; la Fundación Rädä Barnen la educación rural; el Comité Intergubernamental de Migraciones un programa de expertos integrados y de profesores. Del total de recursos de cooperación, el 35,8% se orientaba a proyectos integrados; el 27,9% a material educativo; el 22,6% a capacitación; el 8,7% a investigación y el 5% a infraestructura.

En la década de los noventa, las medidas relativas al currículo, a la capacitación y a la producción de material educativo, se insertaron en los Programas de Mejoramiento de la Calidad de la Educación y en los tres objetivos planteados por el PPE. Allí confluyeron importantes recursos del PNUD, UNESCO, UNICEF, UNFPA, KFW, AECI, OEI. Se apoyó la modernización del Ministerio de Educación, los niveles inicial, primario y secundario, la formación docente y la educación para el trabajo.

Los cambios en el contexto y en las perspectivas económicas influyeron para que el propósito de llegar a niveles de gasto educativo cercanos al 7% del PNB no pudiera cristalizarse y fuera una declaración de buenas intenciones más que una meta factible. [...] solamente Barbados, Costa Rica, Cuba, Jamaica y Suriname llegaron a niveles de gasto como los recomendados por el PPE, pero no los han sostenido en el tiempo. El gasto educativo cayó drásticamente en la primera mitad de la década de los ochenta, recuperándose lentamente hacia finales del mismo decenio, y con mayor fuerza en los noventa. En una comparación de tres años (1980, 1990 y 1996) se observa que el gasto educativo con relación al PNB llegó en 1996 a los niveles de 1980. A pesar de la disminución de recursos financieros, en la primera mitad de los ochenta, y la fuerte recesión económica, los sistemas educativos de los países tuvieron la capacidad de aumentar la oferta y la cobertura, especialmente en educación básica.

5

Estrategias, funciones y contribuciones del PPE en el país

Estrategias utilizadas para la consecución de los objetivos. Continuidad de las estrategias y articulación entre ellas. Principales fortalezas y debilidades

El deseo de acercarse a los objetivos promovidos por el PPE ha estado presente en las estrategias educativas de las dos últimas décadas; incluso los objetivos de escolarización y erradicación del analfabetismo lo estuvieron desde mucho antes. La sistematización, el renovado impulso y los nuevos aportes fruto de la reunión de México y la de Quito colaboraron en los nuevos planes y estrategias.

En menos de tres décadas, hasta 1990, la educación pasó por cinco procesos de modernización y, durante los años noventa, por tres programas de modernización adicionales. La intención fue dar flexibilidad a la administración educativa para responder adecuadamente a la variedad de demandas que surgían, resultado de la expansión de la educación, y también otorgar capacidad para atender a un sistema fragmentado, con un Ministerio de Educación debilitado en su rol de liderazgo político y en su capacidad de gestionar y administrar el sistema. Los procesos de gestión de la educación eran muy débiles, dedicados solamente a la administración cotidiana del sistema y la solución de problemas de tipo coyuntural, sin capacidad para implementar iniciativas de mejoramiento de la calidad. La administración concentró sus esfuerzos en el cumplimiento de las normas, dejando de lado la preocupación por un producto de calidad.

Por otra parte, las desigualdades sociogeográficas señalaban la importancia de una acción focalizada a los grupos y zonas más necesitados. El factor

geográfico fue siempre el indicador más valorado como mecanismo de enfoque selectivo, al existir una alta correlación entre las zonas más necesitadas y aquéllas donde vive la población indígena.

Concretamente, en el sector educación, la estrategia en el primer quinquenio de los noventa se concentró en cuatro áreas principales: la reforma de la gestión educativa, la recuperación de la infraestructura escolar, la capacitación docente y la mejora del currículo. Previamente al diseño de esta estrategia, el gobierno concentró sus acciones en tareas de reorganización administrativa tendientes a reducir la burocracia. No fue sino hasta mediados de 1992 en que se empezó a hablar de descentralizar la educación con el fin de hacerla más eficiente, pero las correlaciones en la práctica fueron mínimas. Se retomó el tema de la descentralización en 1999, sin que hasta el presente se haya avanzado en esa dirección.

Estructura y funcionamiento de las redes REDALF, REPLAD, PICPEMCE, SIRI. Continuidad y oportunidad de las acciones de las redes. Fortalezas y debilidades

Desde sus inicios el Perú participó en las redes promovidas por el Proyecto Principal y durante la década de los ochenta mantuvo una acción significativa, particularmente en la producción de información y material de difusión e intercambio de experiencias acerca del quehacer educativo en los respectivos campos de especialidad.

Con la reducción del aparato estatal en el sector, señalada más arriba, la actividad de las redes se discontinuó. La sede institucional de dos de ellas se eliminó y las otras dos funcionaron sobre bases individuales y hasta cuando el Proyecto Principal facilitó su participación en reuniones de coordinación.

En el ámbito nacional la existencia y acción de estas redes es manifiestamente desapercibida y la carencia de recursos atentó contra sus propósitos de difusión e integración.

Organización y preparación realizada para participar en las reuniones de PROMEDLAC y MINEDLAC. Difusión e impacto de las recomendaciones en las políticas educativas

La responsabilidad mayor en la organización de las reuniones ha estado siempre a cargo de la Oficina de Cooperación Internacional y la Oficina de Planeamiento Estratégico y Medición de la Calidad Educativa (antes Oficina Sectorial de Planificación Educativa). Es a partir de estos organismos que se

coordinó la preparación de documentos, de propuestas y posiciones que la representación peruana llevaba a las reuniones.

Las actividades de implementación del PPE tuvieron más impacto y dinamismo en los primeros años, cuando la preocupación era desarrollar, en el Plan Nacional de Acción, la concepción, estructuración y puesta en marcha. Fue luego, cuando se debían intensificar las acciones dirigidas al cumplimiento de los objetivos propuestos, a prever los resultados a obtener y los medios a movilizar, que la influencia del PPE en el país empezó a debilitarse. Se dejaron de formular los Planes de Acción. Quizá en este debilitamiento influyó el agravamiento de la crisis económica, lo que repercutió en que la planificación renunciara a las tareas de mediano y largo plazo, tan fundamentales para los objetivos del PPE. También repercutió, en ocasiones, a recortar la participación del país en muy pocas personas o encargarla a representantes de las Embajadas del Perú en los países sede de las reuniones.

La difusión de las recomendaciones apareció siempre como un problema grave, no sólo en lo que respecta al PPE, sino también a otras iniciativas. El principal mecanismo de difusión han sido los seminarios, talleres y otras reuniones que en el país se realizaban y que se vinculaban con el desarrollo de alguno de los objetivos del PPE. Nunca hubo una estrategia de aprovechamiento al respecto que llegara a niveles más amplios que los situados en la burocracia y un ámbito restringido de ONG.

Hechos y situaciones del país que muestran que el PPE ha constituido un instrumento de cooperación e intercambio

De hecho los objetivos del PPE han servido para orientar las prioridades de política educativa e influyeron en la extensión de la obligatoriedad de la enseñanza hasta los once años en lugar de los seis establecidos en la anterior Constitución, como así también en la importancia otorgada a las acciones de alfabetización y los logros obtenidos, en las políticas para superar la deserción escolar, en los avances en la adecuación curricular y en los procesos de medición de la calidad de la educación.

Igualmente, fueron referencia en el establecimiento de los objetivos de los proyectos de cooperación técnica y financiera a lo largo de las últimas dos décadas. Los componentes de proyectos de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, así como los de la cooperación técnica se han ajustado a tales objetivos.

Una expresión de tal afirmación fueron las múltiples ocasiones en que los proyectos de financiamiento contaron con la presencia de expertos de

UNESCO en su concepción, ejecución y/o evaluación. Otra son las diversas reuniones organizadas en el país y en otros países sobre temas vinculados a los objetivos del proyecto, en especial, la alfabetización, educación de adultos y la educación bilingüe intercultural y la educación inicial para niños de áreas rurales y urbano-marginales.

Documentos producidos por UNESCO en el marco del PPE

El Boletín del Proyecto Principal constituye un documento de la mayor relevancia e interés. Sin embargo su circulación en el país ha sido en extremo limitada. De cuarenta y un destinatarios incluidos en la lista de distribución de UNESCO-Santiago más de la mitad no existen y se desconoce el destino que han tomado los ejemplares dirigidos a tales destinatarios. Por lo que respecta a otras publicaciones preparadas por la UNESCO en el marco del proyecto principal, o en general sobre temas relacionados con la educación, debe señalarse que su circulación en el país es mínima y que a ellas sólo acceden determinados especialistas, centros de investigación o universidades, cuyos medios financieros les permite adquirirlas. Aquéllas de distribución gratuita se desconoce a quiénes llega y cómo se usan.

Cambios significativos ocurridos en la educación básica en el país que son atribuidos a la influencia del PPE

La preocupación por mejorar la calidad de la enseñanza y la necesidad de abordar su logro mediante programas que impliquen el tratamiento integral de los factores de calidad, y no sólo de uno o algunos de ellos, es uno de los cambios más importantes experimentados durante el período de ejecución del PPE frente a una preocupación que antes estuvo centrada en el crecimiento cuantitativo. Se tiene conciencia que crecimiento y calidad van de la mano; igualmente que es difícil lograr resultados positivos en la modernización de los diseños curriculares o metodológicos si paralelamente no se implementan acciones de capacitación, producción de materiales, monitoreo, asistencia técnica, equipamiento y otras que se necesiten para que el cambio tenga éxito. Por último, un enfoque integral de la calidad implica un trabajo intersectorial que considere una acción concertada entre los organismos que trabajan educación, salud y alimentación y, en el caso de la preparación técnica y vocacional, entre educación, empresarios, universidades y las instituciones de formación técnica profesional.

Sin ese trabajo coordinado es muy difícil no sólo obtener mejores rendimientos académicos, sino sostenerlos en el tiempo.

En segundo lugar, el PPE ha contribuido a consolidar estrategias que permitan los logros de la escolarización y hacerlos más accesibles a niños y jóvenes antes excluidos de la escuela. La escolaridad universal para la población de 6 a 14 años de edad es casi un hecho, siendo casi residual el porcentaje de población excluida del sistema. En tal sentido, la lucha contra la pobreza, la reducción del analfabetismo y la universalización de una educación básica de calidad han sido, en la política educativa, temas prioritarios. Los logros de cobertura obtenidos en la educación inicial, a lo largo de las tres últimas décadas, han hecho que el Ministerio de Educación proyecte la universalización progresiva de esta enseñanza entre los niños de 4 y 5 años de edad como un requisito para elevar la calidad de la enseñanza primaria y mejorar la eficiencia del sistema, de modo que cada vez más alumnos culminen la educación secundaria.

Aunque no consolidado, pero cobrando más fuerza, se madura la propuesta de redefinir un sistema educativo que incorpore el principio de la educación permanente en sus ofertas. Los diseños curriculares avanzan en contenidos que responden al propósito de preparar personas flexibles, con facilidad de adaptación a posibles y más intensos cambios de ocupación y con aptitudes para generar sus propios empleos. Lo que está faltando todavía es una ampliación sustantiva de oportunidades para quienes egresan del sistema educativo formal o lo abandonan prematuramente, de manera que puedan actualizarse, calificarse o facilitar su adaptación al constante cambio.

Otra contribución importante es la conjunción de esfuerzos entre el sector educativo público y el privado. Se ha logrado paulatinamente en campos como la investigación, la asesoría técnica, la producción de materiales y la capacitación. Así por ejemplo, a pesar de sus deficiencias, el esfuerzo de capacitación en la última década ha sido meritorio. Si bien la participación de los profesores en cursos de actualización o perfeccionamiento no aporta méritos o puntos en un sistema de incentivos, muchos de ellos se capacitan voluntariamente animados sólo por el interés por mejorar. Ello es muy positivo pero la falta de incentivos desalienta a muchos profesores a seguir cursos durante los períodos de vacaciones escolares.

Contribución de las acciones del PPE al profesionalismo del Ministerio de Educación

Funcionarios de la administración educativa pública, de universidades, así como algunos representantes de ONG tuvieron la ocasión de participar en diversos eventos de capacitación promovidos por la UNESCO, tanto en la Oficina Regional de Santiago, como por el Instituto Internacional de Planificación de la Educación (IIEP), en su sede de París y en la de Buenos Aires

en las áreas de la administración, supervisión, planificación, estadística y financiamiento de la educación. El objetivo de estos eventos fue consolidar en cada país equipos técnicos y fortalecer instituciones capaces de tener un efecto multiplicador en el diseño, promoción y ejecución de acciones de formación, mejoramiento, capacitación y actualización de personal que, en distintos niveles, instancias e instituciones, son responsables de la planificación y administración de la educación.

Las acciones del PPE contribuyeron asimismo a renovar los enfoques de la planificación otorgándoles un carácter estratégico, atentos a las consecuencias que producen las intervenciones en los procesos sociales y a los reajustes que frecuentemente deben hacerse a los planes iniciales.

Las modalidades de contratación de personal técnico introducidas en el sector en los últimos 5 años ha desalentado la inversión de recursos para la capacitación y actualización de funcionarios del Ministerio. La reducida participación de peruanos en actividades de profesionalización en el exterior ha sido asumida por ONG.

Contribución del PPE al debate educativo y al mayor reconocimiento de la importancia de la educación

Definitivamente la organización de las PROMEDLAC contribuyó a crear conciencia en los responsables de la planificación nacional y recordar permanentemente la prioridad de la educación en el momento de asignar los recursos. También la sociedad peruana y la clase política nacional han tomado una conciencia progresiva de esta prioridad y la necesidad de orientarse hacia un desarrollo integral que incluya lo ético y valorativo con lo económico, tal cual lo propugna el PPE.

Rol atribuido al PPE en cuanto a una nueva visión de la educación y un enfoque propio de la región

Se parte de una premisa: el PPE ha sido concebido y ejecutado por los Estados Miembros de la región como una empresa colectiva de ellos mismos, basada en estudios y diagnósticos de la realidad y de las necesidades educativas comunes y diferenciadas de los países. Corresponde a la cooperación internacional un papel de apoyo, de complemento y de catalizador.

Al estar basada la ejecución del PPE en planes de acción regionales y de cada país, se trató de que los mismos respondieran a las políticas, prioridades, poblaciones, metas y líneas de investigación propias.

Efectos de las acciones nacionales del PPE en la educación secundaria, formación profesional y en la educación superior

Tanto en la década de los ochenta como en los noventa, han habido adecuaciones curriculares destinadas a dar una respuesta mejor a las necesidades nacionales. La última de ellas se encuentra en sus inicios y es la que más se aparta de los moldes anteriores.

La formación profesional se ha incrementado numéricamente tanto en la modalidad ocupacional (formación laboral básica) cuanto sobre todo en la profesional no universitaria. Las carreras universitarias se han multiplicado, apareciendo nuevas que tratan de responder a la demanda.



La cooperación de la UNESCO

Rol atribuido a la UNESCO en el apoyo a las políticas educativas y en el PPE

La cooperación internacional juega un importante rol en educación; es un mecanismo de promoción de la calidad y sus recursos se orientan hacia la atención de las zonas, niveles educativos y sectores poblacionales con mayores déficit educativos. Con diferentes énfasis, la UNESCO ha desempeñado un papel importante para:

- El diseño y formulación de proyectos de reforma o de modernización del sistema educativo.
- La realización y evaluación de proyectos como Agencia ejecutora.
- El equipamiento e infraestructura, elaboración de materiales educativos y la ejecución de proyectos productivos.
- El intercambio de experiencias, transferencia de tecnología, revaloración de la tecnología propia, experimentación de tecnología no convencional e innovación pedagógica.
- La promoción de la generación de una capacidad científica y tecnológica que responda a la solución de los problemas de mediano y largo plazo.
- La difusión de estudios comparados y de experiencias nacionales; recomendaciones y otros materiales sobre políticas educativas.
- La formación de especialistas y la capacitación de personal técnico docente en el país y en el exterior.
- La ejecución de programas que favorezcan el desarrollo comunal, la valoración de la mujer y la atención de los infantes con discapacidades.

Sin embargo, durante los últimos años, particularmente con la introducción por parte del PNUD de la modalidad conocida como de "ejecución nacional" acompañada por una notoria disminución de los recursos destinados a la cooperación técnica internacional, los roles antes señalados se han visto drásticamente afectados. Progresivamente el interés de las autoridades se ha desplazado para concentrar la atención y dar prioridad a iniciativas y acciones que vienen acompañadas de financiamiento, cuyos resultados deben hacerse tangibles en el inmediato o en el corto plazo.

En el marco del PPE, los países le atribuyen a la UNESCO las siguientes contribuciones:

- Constituirse en foro intelectual y ético de nivel regional, que aporta además orientaciones de nivel mundial.
- Compartir propuestas de políticas educativas y construir marcos comunes de acción regional.
- Apoyar la profesionalización de la acción educativa en cada país y los programas nacionales.
- Anticipación de nuevos campos de trabajo a nivel regional.
- Creación y dinamización de un espacio de comunicación e intercambio a nivel regional.
- Mediación política entre distintos niveles y actores al interior de los países.

Áreas o temáticas y planteamientos fundamentales en que la UNESCO tuvo una mayor repercusión

El énfasis principal de las actividades de la UNESCO en educación en el país se han orientado a mejorar la calidad de la enseñanza dentro de los alcances de los objetivos del PPE. En este propósito sus esfuerzos se han encaminado a:

- a. Articular la educación o las estrategias de desarrollo. La asistencia de la UNESCO en el diseño de reformas y proyectos estratégicos para la educación fue muy intensa en los años setenta y ochenta. Muchos de sus expertos formaron parte de misiones especiales de apoyo intelectual y técnico en el diseño de modelos de desarrollo educativo. Dicha contribución en los noventa, disminuyó sensiblemente.
- b. Fortalecer la dimensión democrática como estrategia del desarrollo educativo. A través de los ejercicios de planificación, en los años ochenta se promovió la difusión de una serie de mecanismos que permitieron

la participación de numerosas personas en la programación de las actividades del PPE.

- c. Modernizar las modalidades de planificación y gestión. Mediante acciones de capacitación de personal en las áreas de planificación, gestión y supervisión educativa. Asimismo, prestando asesoría en el diseño de programas de modernización de las estructuras de organización y el planeamiento de la capacitación para otras áreas de la gerencia educativa.
- d. Aplicar el criterio de necesidades básicas del aprendizaje para reorientar el currículo de la educación básica. Colaborando en el diseño de estructuras curriculares, la capacitación de docentes y la producción de materiales tendientes a la satisfacción de esas necesidades.
- e. Promover un nuevo concepto de la alfabetización y de la educación de adultos. Se contribuyó a la reducción sustancial del analfabetismo en las zonas rurales y urbano-marginales empleando enfoques que vinculan la alfabetización a las acciones de desarrollo regional y local, así como aprovechando el empleo de tecnología moderna para mejorar los procesos de formación.
- f. Fomentar la introducción de sistemas de la medición de la calidad de los aprendizajes.
- g. Propiciar acciones tendientes a lograr un consenso nacional sobre la educación que permita la formulación y aplicación de políticas integrales a mediano y largo plazos.

Es importante subrayar que la cooperación de UNESCO no sólo se dirige al Ministerio de Educación y otros organismos públicos, sino también a instituciones privadas vinculadas con el quehacer educativo.

Acciones y proyectos de la UNESCO considerados más relevantes y significativos en el apoyo a las políticas nacionales y al PPE

En las dos décadas recientes, los proyectos más apoyados por la UNESCO se relacionan con las áreas de alfabetización y post alfabetización, la atención integral de comunidades rurales y urbano-marginales, la educación especial, el apoyo al diseño curricular y la producción de materiales educativos, la capacitación en gestión y planeamiento educativo y la educación para la paz. El cuadro siguiente muestra los principales proyectos de cooperación desarrollados desde 1980 hasta 1999, si bien no existe un registro puntual y confiable del éxito de los mismos.

Un aspecto importante en la concepción de los proyectos de cooperación de UNESCO es la búsqueda de una estrecha articulación entre las actividades de educación inicial y primaria con las de alfabetización y post alfabetización, y no su tratamiento en forma aislada.

La UNESCO, en las dos últimas décadas contribuyó para la ejecución de los proyectos mencionados con 6,5 millones de dólares. Cabe resaltar que como sustento del Proyecto Nacional de una Educación para la Democracia, el Desarrollo y la Cultura promovido por el MED, la UNESCO apoyó, conjuntamente con la OEA y el PNUD a la creación de la Comisión Nacional Permanente de Educación para la Paz (1986). A través de ella se trabajaron recomendaciones curriculares sobre conflicto, violencia y paz que fueron incluidas en los contenidos curriculares de primaria, secundaria, facultades de educación e ISP, teniendo como base el texto Cultura de Paz; Formación de promotores de paz; difusión del texto cultura de paz, gratuita en zonas de emergencia; auspicio de investigaciones sobre cultura de paz.

Cuadro 13

Proyectos con la cooperación de la UNESCO. 1980-1999

Nombre del Proyecto	Agencia de cooperación	Duración proyecto	Monto en US\$
1. Promoción y Equipamiento en la Zona afectada por el Sismo	UNESCO-KED	1978 a 1986	767 680
2. Proyecto Experimental de Educación Técnica en Zonas Rurales	UNESCO	1984 a 1986	8 500
3. Alfabetización y Post Alfabetización con Medios Audiovisuales	UNESCO-AGFUND	1983 a 1987	1 292 720
4. Programa Nacional de Educación en Materia de Población. PERT 83/P07	UNESCO-FNUAP	1983 a 1986	646 780
5. Proyecto de Atención Integral en Comunidades Rurales y Urbano-Marginales	UNESCO-UNICEF	1983 a 1987	3 500 000
6. Apoyo al Programa Nacional de Desarrollo de la Educación Técnica y Tecnológica	UNESCO-PNUD	1982 a 1985	3 656 000
7. Integración de Niños Discapacitados en la Escuela Común	UNESCO-DANIDA	1993 a 1998	302.000
8. Mejoramiento de la Gestión del Sistema Educativo	BIRF-BID-UNESCO-PNUD-UNICEF	1993	

9. Laboratorio Latinoamericano de Calidad de la Educación	UNESCO	1996	
10. Alfabetización y Educación Cívica de Mujeres Indígenas Campesinas y Desplazadas	UNESCO-DANIDA	1992 a 1998	351 882
11. Alfabetización y Desarrollo Integral de la Mujer (ONG ALFALIT)	UNESCO	1994	25 000
12. Promoción de la Capacitación en comunicación de la Mujer Campesina (ONG CEPES)	UNESCO	1994	18 000
13. Estudios de Modelos Alternativos al Diseño Curricular para el Funcionamiento de los Programas de Alfabetización	UNESCO	1994	22 000
14. Talleres de Capacitación para la Producción Regionalizada de Material Didáctico para el Desarrollo de Programas de Alfabetización y Post Alfabetización	UNESCO	1994	15 000
15. Fortalecimiento Institucional de la Comisión Nacional Peruana de Cooperación de la UNESCO	UNESCO	1995	12 000
16. Experimentación y Validación de Materiales Educativos Diversificados de Alfabetización y Post Alfabetización	UNESCO	1995	15 000
17. Alfabetización de las Mujeres Ashaninkas y Rescate Cultural de la Selva Central	UNESCO	1995	18 000
18. Programa de Emergencia: Mejoramiento y Gestión del Sistema Educativo en el Perú	UNESCO	1995	40 000
19. Educación de Jóvenes y Adultos como Generación de Empleo Rural, con Educación no Formal.	UNESCO	1996	20 000
20. Ayuda de Emergencia por los daños producidos por el Fenómeno de El Niño	UNESCO	1996	60 000
21. Proyecto de las Américas sobre Educación sobre Derechos Humanos y la Paz.	UNESCO	1996	30 000

Fuente: Banco de datos del INIDEN (sobre la base de informes anuales).

La influencia de la UNESCO en el desarrollo educativo de la región:

- A la UNESCO se le reconoce la visión que tuvo sobre la realidad de la región y la iniciativa de convocar a todos los países para asumir un programa de educación construido por todos que permitiera mejorar la calidad de vida y dar un salto hacia el desarrollo. Los países reconocen el valioso aporte de las propuestas emanadas de las diferentes reuniones de PROMEDLAC y MINEDLAC que han permitido establecer las prioridades y lineamientos de las políticas educativas de los países y han constituido un foro de reflexión y análisis colectivo de la situación de la educación de la región.
- Se valora de forma especial la contribución intelectual de la UNESCO que ha permitido construir propuestas educativas renovadas y vinculadas a una concepción democrática de la sociedad y a una visión integral de desarrollo donde convergen la dimensión educativa, la social y la ética. A este respecto, se reconoce la importante contribución del informe CEPAL/UNESCO "Educación y Conocimiento: Ejes de la Transformación Productiva con Equidad", y del Informe de la Comisión Delors, "La educación encierra un tesoro", documentos que contribuyeron al desarrollo del pensamiento educativo y las políticas educativas en la región.
- La UNESCO ha contribuido al profesionalismo de los ministerios de educación. Se valoran especialmente los cursos de capacitación realizados en las sedes de UNESCO/OREALC, de formación de formadores en políticas educativas y gestión, y recientemente del IIPE, en Buenos Aires, así como en múltiples reuniones regionales y subregionales convocadas desde las distintas redes y áreas de trabajo de la UNESCO. También se destaca el apoyo en el desarrollo de proyectos nacionales y en la promoción de centros académicos y de investigación ligados a la educación.
- La participación de la UNESCO ha sido significativa en el campo de la equidad y en relación con los grupos en situación de mayor vulnerabilidad en áreas como educación rural, capacitación de mujeres campesinas, campañas de alfabetización y educación de personas jóvenes y adultas. Se reconoce el papel de OREALC en la promoción de políticas y programas de integración de los niños y niñas con necesidades educativas especiales y en la formación de formadores en esta área. Los programas de la UNESCO de educación para la paz y escuelas asociadas también son reconocidos como un aporte en la región.
- La UNESCO, según la opinión de los países, ha creado un espacio regional de intercambio, de sistematización de experiencias y de desarrollo de acciones regionales en áreas educativas consideradas críticas. Se considera que la UNESCO ha constituido un foro permanente de ideas y de difusión de experiencias innovadoras que

contribuyeron al mejoramiento de proyectos educativos en los países. También se reconoce que la UNESCO ha cumplido una función de mediación y validación en las políticas educativas de los países.

- Las publicaciones de la UNESCO son muy valoradas en los países, particularmente el Boletín del Proyecto Principal de Educación, aunque se señala que éstas no han tenido suficiente difusión en los países. Las publicaciones han llegado sobre todo a los Ministerios de Educación y el ámbito académico pero no a los docentes. La revista de Perspectiva y el Informe de la Comisión Delors, *La educación encierra un tesoro*, también son especialmente valoradas en la región.
- El rol de la UNESCO en la región hacia el futuro se visualiza de la siguiente forma en los países:
 - Un rol renovado que recupere y fortalezca su función intelectual y su vocación para promover y preservar la paz y la democracia.
 - Fortalecer su condición de organismo articulador entre la educación, la ciencia y la cultura.
 - Desarrollar una acción proactiva y propositiva, anticipándose a los problemas y generando nuevas conceptualizaciones, soluciones y propuestas de trabajo.

Documentos producidos por la UNESCO que han tenido mayor impacto en el país. Ideas fundamentales de los mismos, presentes en las políticas educativas nacionales

Las iniciativas y recomendaciones del PPE para América Latina y el Caribe, así como la Declaración de Jomtiem, sobre *Educación para todos* han tenido significativa influencia en los objetivos de política educativa trazados por diversas administraciones de gobierno. Prueba de ello, son las orientaciones de los mensajes presidenciales y los objetivos de los planes de desarrollo que figuran en los anexos 1 y 2.

Tampoco debe desconocerse la influencia, en los años noventa, de dos informes de carácter mundial. "*La educación encierra un tesoro*" preparado por la Comisión Internacional de la UNESCO bajo la conducción de Jacques Delors (1998), y la "*Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI*" (París, 1998). El primer informe resulta esencial en la definición de los desafíos que deberá enfrentar la educación en el siglo XXI; en particular sobre el tipo de educación necesaria para la sociedad del futuro.

Para la difusión del Informe Delors se promovió un amplio debate en el cual participaron diversos sectores de la sociedad peruana, aportando desde su perspectiva, reflexiones y propuestas con respecto al papel de la educación como instrumento indispensable al servicio de un desarrollo humano más armonioso. El debate permitió conocer los elementos de consenso y disenso del Informe con otras propuestas educativas internacionales de amplia difusión.

Además de los mencionados tenemos:

- Los *Informes mundiales* sobre la educación publicados en los años 1991, 1993, 1995 y 1998. En cuanto a éstos, su importancia radica en el tratamiento profundo de un área específica del desarrollo de la educación, planteando la situación internacional y las recomendaciones que los países podrían acoger o adaptar.
- El Anuario Estadístico, una obra de referencia (publicado anualmente desde 1985 hasta 1999), que proporciona un panorama muy completo en cifras, sobre la educación, la ciencia, la tecnología, la cultura y la comunicación en más de 200 países.
- La revista *Perspectivas* editada en París; lamentablemente tiene una circulación muy restringida no siendo suficientemente aprovechada.
- *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, libro editado por la CEPAL y la UNESCO-Santiago en 1992. La versión resumida de este texto fue publicada por TAREA Asociación de Publicaciones Educativas con respaldo financiero de la UNESCO, en 1996.

Percepción existente en el país en relación con el apoyo brindado por la UNESCO al desarrollo de las políticas nacionales y del PPE

La comunidad educativa valora el aporte intelectual de la UNESCO. Sin embargo no se dan evidencias en las autoridades de una real toma de conciencia sobre la importancia de las recomendaciones emanadas de las reuniones de Ministros o los compromisos adquiridos en los foros regionales o mundiales que comprometen políticas, metas y resultados.

La escasa difusión de dichos compromisos hace que si bien determinadas acciones se inscriben en ellos, la inestabilidad de las autoridades del sector y la ausencia de una traducción en políticas nacionales y planes de acción concertados, den como resultado una muy limitada percepción del papel y el apoyo real de la UNESCO al desarrollo de políticas nacionales.

Especificidad que se atribuye a la UNESCO con respecto a otras agencias de cooperación. Principales características diferenciadoras

Tanto la comunidad educativa como las autoridades sectoriales atribuyen a la UNESCO un papel de pensamiento, reflexión y propuestas para la acción respetuosa de las especificidades y contexto cultural de cada sociedad, así como el carácter no condicionante de su cooperación.

Existe sin embargo poca conciencia de que su naturaleza no es la de un fondo de financiación y no pocas veces se subvalora su capacidad de incidir en la toma de decisiones.

La UNESCO da un sello de prestigio a las acciones que propicia. Sin embargo su paradoja consiste en buscar el equilibrio entre los desafíos del mediano y largo plazos de los procesos que induce y las necesidades de resultados cuantificables e inmediatos que exigen coyunturas cortoplacistas de interés nacional.



Conclusiones

Para cualquier observador de la evolución del sistema educativo peruano, el balance neto de los últimos veinte años resulta claramente negativo. Se ha desperdiciado tiempo precioso para varias generaciones de jóvenes que, si bien mayoritariamente pasaron por las aulas escolares, no llegaron a desarrollar las competencias y capacidades necesarias para desempeñarse plenamente como ciudadanos, como productores, como promotores del desarrollo de sus propias comunidades ni como miembros plenos de una sociedad crecientemente globalizada.

Esta visión general resulta matizada cuando la mirada se restringe a los objetivos que planteó hace veinte años el Proyecto Principal de Educación (PPE) impulsado por UNESCO-Santiago. Desde esa perspectiva, puede afirmarse que:

- se ha avanzado mucho en lo que se refiere a la universalización del acceso al sistema educativo y a la alfabetización de jóvenes y adultos;
- se ha intentado y logrado bastante menos en lo que se refiere a la mejoría de la calidad y eficiencia de los procesos educativos;
- sí ha habido un avance sustantivo en cuanto a la importancia y prioridad que la opinión pública da a estos dos últimos temas –y su estrecha ligazón a la cuestión del acceso equitativo–, los que son materia de consensos sociales bastante extendidos;
- lamentablemente para el país, la subsistencia y posiblemente ampliación de desigualdades y concentración de carencias en zonas geográficas y grupos poblacionales específicos, indican que ninguno de los objetivos más concretos del Proyecto, particularmente aquellos referidos a equidad, han dejado de tener pertinencia en el Perú.

Los diseñadores de la evaluación nacional han encontrado imposible identificar cuáles y en qué medida éstos son "resultados" o "fallas" del PPE. La dificultad para estimar el impacto no es exclusiva del PPE, sino de otras iniciativas similares que, más que proyectos, son en realidad llamados a la acción y al consenso destinados a movilizar voluntades y comportamientos de distintos actores estratégicos.

Especialistas peruanos en educación consideran que UNESCO/OREALC ha jugado y debe continuar ejerciendo un liderazgo en la región, proponiendo perspectivas y visiones integrales que provean condicionamientos y contextos intelectuales e imaginativos necesarios para la reflexión y la acción educativas. Por lo tanto, aun sin reclamar relaciones de causa-efecto entre el PPE y la evolución de las políticas educativas y sus resultados en el país, es conveniente señalar específicamente que:

En lo que respecta a la cobertura

- Se ha consolidado la concepción del acceso a la educación básica como un derecho ciudadano fundamental. Se ha ampliado no sólo el compromiso sino también la efectividad de la acción de la sociedad y del Estado para ampliar el acceso a la escuela y lograr que las familias aseguren la asistencia escolar de sus hijos.
- La nueva Constitución promulgada en 1993 ha dictaminado la obligatoriedad de la educación inicial, primaria y secundaria, con lo cual la educación formal obligatoria se ha ampliado de 6 a por lo menos 11 años.
- Los avances normativos, aunque anticipados en cierta medida por la evolución de la cobertura, posiblemente contribuyeron a reforzar su tendencia. Actualmente están matriculados en programas escolarizados y no escolarizados el 82% de los niños de 5 años, el 88% de los de 6 años, más del 93% de los que tienen entre 7 y 14 años de edad y cerca del 70% de los que tienen entre 15 y 19 años.
- El promedio nacional de grados escolares aprobados por la población mayor de 15 años se habría elevado de poco más de 5, a inicios de los ochenta a cerca de 7 al empezar los noventa y a 8,4 grados en 1998. Entre los jóvenes que tienen entre 15 y 24 años –"producto", podría decirse, de las políticas sobre las cuales ha querido incidir el PPE– el promedio alcanzaría a 9,55 grados.
- Subsisten, sin embargo, serias carencias y diferencias que justifican una preocupación continua por el tema, las que pueden ilustrarse con los

siguientes ejemplos. Aún hoy, algo más del 7% de la población mayor de 15 años y del 11% de las mujeres de esa edad no ha aprobado ni siquiera un grado escolar (incluyendo hasta un 4% de las mujeres en edad reproductiva). Hay tasas altas de desaprobación y repetición de grados, así como de abandono transitorio o definitivo de los estudios, con costos altos para los individuos, las familias y el Estado. El 17% de los alumnos matriculados en primaria probablemente desertará antes de terminarla. Aparte de ellos, un buen número abandonará temporalmente y repetidamente sus estudios. Sólo el 55% de los jóvenes entre los 12 y 16 años está cursando la secundaria. Esto significa que casi la mitad de los jóvenes o ya abandonaron sus estudios, o están retrasados en los mismos y tienen altas probabilidades de abandonar antes de culminar los ciclos obligatorios.

- La distribución de los “poco educados” refleja y seguramente refuerza la subsistencia de patrones de exclusión geográfica, étnica y de género. En las zonas rurales sigue siendo mucho más frecuente la inasistencia y el ingreso tardío a la escuela, con su secuela de mala adaptación, menor rendimiento y posterior fracaso o abandono escolar. Los mayores de 15 no sobrepasan un promedio de 6 grados aprobados, teniendo las mujeres apenas un promedio de 4. Incluso entre los más jóvenes sólo llega a 7 (vs. el 9,55 de promedio nacional) aunque entre ellos la diferencia entre los sexos se ha atemperado bastante. Debido a la migración, no es raro encontrar en muchísimos pueblos apartados que una mayoría de los pobladores ha tenido experiencias escolares muy cortas, de baja calidad o, incluso, inexistentes. Las posibilidades de un desarrollo sostenible en esas zonas se ven consecuentemente restringidas.
- La tendencia hacia el cierre de las brechas entre los sexos y entre los pobladores urbanos y rurales que revelan los datos estadísticos intergeneracionales es algo esperanzador, pero no puede interpretarse sin más análisis como que ya no se requiere intervenciones orientadas a culminar el proceso de nivelación de oportunidades y logros en el acceso a la educación básica. Las dificultades geográficas y de dispersión poblacional del país hacen particularmente costoso extender la cobertura a esos lugares. Ello demanda soluciones creativas en las que poco o nada se ha avanzado hasta el momento, aun si se aplica una racionalidad limitada a la necesidad de aumentar la productividad de la fuerza de trabajo y promover el crecimiento económico del país.

Los principales desafíos que se señalan en los países en relación con el primer objetivo del PPE son:

- Realizar debates frecuentes para lograr acuerdos sociales sobre el sentido, la finalidad y los contenidos de la educación, que permitan determinar qué es "lo básico" y prioritario; la dimensión ética y social de la educación; la formación de valores; y el equilibrio entre la dimensión humanista, el desarrollo científico y las demandas y exigencias de la sociedad y del mundo laboral.
- Lograr el acceso de algunos colectivos, todavía excluidos de la educación, y mejorar la eficiencia del sistema educativo reduciendo los índices de repetición, el abandono escolar, el retraso escolar y el problema de la sobreedad.
- Lograr una mayor equidad en la distribución de las oportunidades educativas, dando prioridad a los colectivos y contextos en situación de mayor vulnerabilidad, reduciendo las desigualdades entre la zona rural y urbana y entre las escuelas de distintos contextos socioeconómicos.
- Aumentar la cobertura en educación secundaria y en educación infantil.
- Mayor diversificación de la oferta en educación básica a través de distintas opciones y modalidades equivalentes en calidad. Para aumentar el incremento de las oportunidades educativas, se requiere que los servicios educacionales sean más flexibles y diversificados y pertinentes a las necesidades, aspiraciones y condiciones culturales y sociales de las personas.
- En algunos países se señala la necesidad de aumentar la educación básica obligatoria y de establecer mecanismos legales para que ésta sea efectiva.

En cuanto a la alfabetización y educación de adultos

- En 1981, aproximadamente el 9,8% de los peruanos y el 26,1% de las peruanas mayores de 15 años –un total de cerca de 1,9 millones de personas– eran analfabetos. En 1998, tras años de inversión en una sucesión de diversos enfoques y programas de alfabetización, cada vez más focalizados en zonas rurales y en mujeres, el 4,2% de los hombres y el 11,4% de las mujeres –tasas más del 50% menores a las de comienzos de los ochenta pero todavía 1,2 millones de los adultos– no sabían leer ni escribir.
- Entre los más jóvenes, las tasas son con seguridad bastante más bajas, aunque no se cuenta con la información adecuadamente desagregada para años recientes. En 1995, el 1,2% de los hombres

y el 3,6% de las mujeres de entre 15 y 19 años, y el 2,1 de los hombres y el 5,9% de las mujeres de entre 19 y 29, eran analfabetos. Pero si se focaliza la atención en los pobladores del campo, en 1981, el 39% de ellos era analfabeto, y hoy en día aún lo es el 17%. La gran diversidad de poblados que el sistema estadístico nacional incluye en la categoría de centros rurales, y la enorme cantidad de centros muy pequeños de menos de 500 habitantes –de los cuales suelen emigrar justamente los más educados– da pie a suponer que en muchos de ellos la gran mayoría de los pobladores no dominan mínimamente los códigos del lenguaje escrito. Cuáles son las implicancias de esto para las posibilidades de desarrollo local y la ocupación territorial, parecen ser materias también insuficientemente evaluadas en el caso peruano. Aún más, el optimismo que en un principio generaran los avances mencionados en párrafos anteriores, debe graduarse, tomando en cuenta que estas estadísticas están basadas en declaraciones verbales y posiblemente no reflejan la real capacidad de funcionamiento en una sociedad moderna y globalizada.

- Las metas anuales de los programas que se vienen realizando con apoyo de organismos internacionales y actualmente a cargo del Ministerio de la Mujer se plantean metas de 300 mil alfabetizados anuales y, en años recientes, se registra oficialmente niveles de logro que superan dichas metas. Esto plantea preguntas sobre la interpretación del concepto “logrado” en las estadísticas de los programas, y ciertamente, sobre la real cobertura, calidad y pertinencia de los mismos, pues a ese ritmo se debería haber desterrado el analfabetismo tiempo atrás. Como se sostiene en el documento, la estrategia más exitosa de las intentadas en el país para la disminución del analfabetismo parece haber sido la universalización de la educación primaria. Pero se requiere un análisis longitudinal más detallado, por grupos de edades, para determinar si la tendencia augura la disminución sostenida del problema.
- También es necesario realizar y discutir un balance sobre las consecuencias reales que podría tener para la calidad de vida de los grupos excluidos o “más resistentes” –generalmente los adultos, objetivo importante de las preocupaciones y propuestas del PPE, pobremente atendidos en el Perú– el sólo “dar tiempo al tiempo” en este aspecto.

Los desafíos más importantes en la región respecto al segundo objetivo del PPE son:

- La incorporación de la educación de personas jóvenes y adultas en el conjunto del sistema educativo desde la perspectiva de una educación a lo largo de toda la vida.
- La incorporación de la educación de personas jóvenes y adultas a programas sociales integrales.
- Mejorar la calidad de sus procesos y resultados.
- Mejorar y ampliar la vinculación entre educación y trabajo y entre las instancias responsables de educación básica y formación profesional. La articulación de modalidades formales y no formales, asumiendo como eje el trabajo, constituye una tarea urgente, dada la gran demanda de jóvenes y las necesidades del desarrollo económico y social.
- Certificar y garantizar formaciones, equivalentes a la educación básica formal, a los jóvenes y adultos que no han completado sus estudios durante la edad escolar.
- La formación de los educadores de adultos, de los educadores indígenas y comunitarios requiere un replanteamiento que combine la preparación para un trabajo con los grupos sociales marginados y, al mismo tiempo, la formación general para una enseñanza de calidad.

En lo que respecta a la calidad y eficiencia

- Particularmente en los noventa, el discurso de los académicos, los educadores y los políticos, así como los objetivos de los programas y proyectos, resaltan que el asunto de la calidad es hoy en día más prioritario que el acceso y, en la práctica, inseparable de éste y del tema de la equidad. La calidad, se dice, debe constituirse en foco de inversión y aplicación de la mayor parte de los esfuerzos de creatividad y empeño de todos los agentes involucrados.
- Sin embargo, ese discurso renovador tiene como punto de partida una situación muy precaria y de deterioro de la inversión de las décadas anteriores, así como de un debilitamiento de algunas de las organizaciones sociales que en el pasado impulsaron el desarrollo educativo. No es de sorprender, por lo tanto, que los problemas de calidad se hayan empezado a atacar por los flancos más visibles y de retornos inmediatos, como han sido la provisión de infraestructura y materiales educativos y la utilización de la escuela como canal de suministro de otros servicios sociales de emergencia, tales como programas alimentarios o

de salud. Esto, además, responde directamente a los tipos de reclamos más audibles provenientes de los más amplios sectores populares y de los grupos más pobres de la población.

- Desafortunadamente para el bien de la educación nacional, las elites y los reducidos sectores medios puedan satisfacer sus necesidades recurriendo a un sector privado relativamente pequeño, que absorbe no más del 15% de la matrícula total en primaria y secundaria. Debido a ello, esos grupos sociales, con mayores niveles educativos propios y por lo tanto, quizás más informados sobre los beneficios que traería al país una educación de mejor calidad para las mayorías nacionales, no se han constituido en grupos de presión fuertes para el mejoramiento de las escuelas públicas.
- Así, particularmente en la segunda mitad de los años noventa, se han impulsado muchos programas y proyectos focalizados en la mejoría de la calidad, pero insuficientemente articulados, de sostenibilidad aún dudosa, con eficacia e impacto todavía no evaluado y quizás difícilmente evaluables.

Los principales desafíos que se señalan en los países para lograr una mejora en la gestión educativa son:

- Revisión de los mecanismos de descentralización para que no se produzcan situaciones de desigualdad o falta de responsabilidad por parte del Estado.
- Mayor definición de las responsabilidades y niveles de competencia de las diferentes instancias: nivel central; provincias o estados; municipios y escuelas.
- Provisión y distribución adecuada de recursos humanos y financieros para la realización de las funciones encomendadas.
- Fortalecimiento institucional de las escuelas para que realicen una mejor gestión con el apoyo de la comunidad. Fortalecimiento del liderazgo de los directores de las escuelas.

Otras conclusiones importantes (no incluidas en los términos de referencia de la evaluación del PPE)

- Todas las "reformas" introducidas, así como otras propuestas desvanecidas en el contexto del juego político (como fueron las de descentralización de la gestión y el financiamiento escolar o la difusión y utilización de los resultados de las evaluaciones de desempeño estudiantil) se han

impulsado con pocos recursos financieros. Se gasta hoy en día menos que en los años setenta. El peso del gasto educativo en la "canasta total" del gasto público, si bien se ha incrementado desde los noventa, ha tenido fluctuaciones que reflejan más el "flujo de caja" del erario público que un compromiso nacional de inversión de largo plazo.

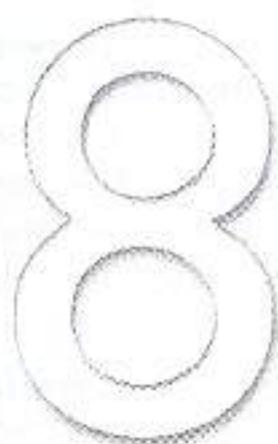
- El *gasto público corriente por alumno* –\$158 anuales para inicial, \$206 para primaria y \$267 para secundaria en 1997– continúa estando entre los más bajos de América Latina. El *gasto educativo total*, incluyendo los significativos aportes que realizan las familias de los estudiantes de las escuelas públicas y privadas, sea para cubrir los costos directos e indirectos de la enseñanza, o para complementar los recursos que puede ofrecer la escuela y hacer posible la asistencia de sus hijos a ella, continúa estando por debajo del 5% del PBI. En otras palabras, es inferior al recomendado por el PPE y claramente menor a lo que se necesitaría para recuperar el tiempo, el capital humano y otros recursos perdidos durante las décadas pasadas.
- Los salarios de los docentes de la escuela pública estaban alrededor de los \$200 mensuales en 1999, entre los más bajos percibidos por los maestros de América Latina. Aun cuando resulten comparables a los percibidos por otros profesionales similarmente calificados del sector público, o arrojen un monto por hora de trabajo efectivo mayor al de algunos de ellos, como parecen mostrar algunos estudios recientes, resultan insuficientes para retener en la carrera magisterial a los profesionales más capaces o para atraer a esta profesión a los jóvenes más talentosos. En esas condiciones, aun contando con las grandes reservas de compromiso y resistencia que muestran muchos maestros, no resulta razonable demandar la inversión considerable de tiempo y esfuerzo adicional, por parte de ellos, que requieren las reformas necesarias.

Los principales desafíos que se señalan en los países en relación con el financiamiento son:

- Continuar incrementando el PNB destinado a la educación y el gasto por alumno en la educación básica.
- Mejorar la distribución de los recursos para lograr una mayor equidad.
- Llegar a acuerdos nacionales sobre los alcances y límites de la gratuidad en cada uno de los niveles educativos.
- Mejorar la eficiencia en el uso de los recursos.

Los docentes son los principales actores de los cambios educativos, por lo que la mejora de la situación docente constituye uno de los principales desafíos en la región, que requiere avanzar hacia los siguientes aspectos:

- Desarrollo de políticas integrales para mejorar la situación y profesionalidad de los docentes contemplando la articulación entre formación inicial y en servicio, mejoras salariales y de las condiciones laborales y la carrera profesional.
- Reconocimiento social y valoración del trabajo docente.
- Desarrollo de sistemas de incentivos y de evaluación de los docentes y responsabilidad por los resultados.
- La preparación de los docentes para desempeñarse, tanto con los niños como con las personas jóvenes y adultas en una perspectiva de educación a lo largo de toda la vida.
- La preparación de los docentes para atender la diversidad de necesidades de aprendizaje originadas por factores sociales, culturales e individuales en la perspectiva de una educación inclusiva.
- Mayor participación de los docentes. El "problema docente" no se resuelve sólo con más o mejor formación ni con incentivos salariales; la clave sigue siendo la participación de los educadores, no sólo en su ámbito inmediato de acción, sino en la elaboración de las políticas públicas.
- Mejoramiento de la calidad de la formación docente inicial y en servicio, relacionando la formación con el trabajo docente y el desarrollo profesional.
- Hay un factor complementario que conspira contra una mejoría profunda y sostenida: la falta de una cultura y capacidad evaluativas, y la ausencia de voluntad política de "rendir cuenta y hacer rendir cuentas" por resultados. Calidad y evaluación están insoslayablemente ligados, pero en el país no se percibe en los agentes responsables del diseño de las políticas y programas, ni entre los agentes involucrados en su aplicación y desarrollo, inquietud suficiente por establecer o dar a conocer líneas de base, metas mensurables e indicadores claros de logro que serían indispensables para poder hacer evaluaciones tanto de proceso como de resultados.
- La no publicación de los resultados de las nuevas pruebas nacionales de logros de aprendizaje son sólo un elemento de un síndrome bastante más complejo y difícil de superar.



Prospectiva y agenda para la próxima década

En el marco de su propia evaluación de avances hacia la consecución de los objetivos de Educación para Todos, el Ministerio de Educación se ha planteado recientemente cuatro cuestiones principales:

- Cómo asegurar la atención de una población asentada sobre un patrón muy disperso.
- Cómo asegurar la elevación en términos absolutos de la inversión pública por alumno.
- Cómo asegurar una gestión más eficiente de los recursos públicos y mayores niveles de control social sobre la educación.
- Cómo asegurar que contemos con los maestros que nuestros niños y jóvenes necesitan para recibir el tratamiento laboral más adecuado y justo.

Es difícil no estar de acuerdo con la prioridad de estos desafíos, pero se puede añadir, enfatizar o especificar más algunos de ellos, desde la perspectiva de lo que la UNESCO podría “ayudar a vender”.

Políticas que permitan el establecimiento de visiones y metas compartidas, así como la aceptación de responsabilidades claramente asignadas a todos los actores que intervienen en la gestión educativa necesaria para lograrlas

El fomento de un diálogo intra e inter-sectorial sobre las reformas y programas que deben introducirse en la educación peruana es uno de los desafíos más importantes que debe confrontarse en el Perú, y es uno de los aspectos menos atendidos de las reformas en curso; es, además, algo que la UNESCO/

OREALC puede y debe promover. Es imperativo encontrar maneras de pasar de consultas principalmente formales realizadas por el Ministerio y de cuestionamientos más contestatarios que propositivos por parte de la sociedad civil organizada, a intercambios constructivos de opiniones y propuestas que lleven a consensos mínimos, sin los cuales ningún intento de reforma podrá tener éxito. Es también perentorio encontrar maneras productivas de incluir a otros actores sociales en el debate.

Algunas áreas prioritarias para iniciar ese necesario proceso de apertura al diálogo constructivo podrían ser las siguientes:

Estándares educacionales

Es crucial enfrentar la tarea de definir y construir consensos sobre contenidos esenciales y metas de aprendizaje y desempeño que todos los alumnos peruanos deberían alcanzar gracias a su experiencia escolar. Es necesario establecer con claridad y con participación de toda la sociedad qué es lo que los alumnos de distintos ciclos de estudios deben saber y saber hacer; cómo puede demostrarse y medirse que realmente han logrado esas metas de aprendizaje. En cambio, cómo cada escuela, docente o familia intente lograrlas es una materia que debe determinar cada uno de ellos. No se trata de uniformizar la pedagogía, sino de asegurar resultados y búsqueda de logros mayores y mejores.

Evaluación de logros

Es perentorio avanzar más en la evaluación de logros, tanto en la que debe realizarse dentro del aula y la escuela, para permitirle al docente y a los directivos adecuar sus prácticas pedagógicas para hacerlas más efectivas según los estilos y ritmos de aprendizaje de sus alumnos, como en aquella evaluación externa sobre resultados, que certifique la efectividad del sistema escolar en su conjunto. La identificación precisa de factores escolares y extraescolares que inciden en el desempeño, la retroalimentación con los otros componentes del sistema (currículo, textos, capacitación y formación docentes, políticas de gestión, etc.). Es importante adaptar las formas de las mediciones a los fines que se persigue; éstos deben discutirse públicamente, con el objetivo de maximizar el consenso al respecto.

Prácticas de "responsabilización"

Los estándares educacionales deben servir para alinear no sólo las evaluaciones y los otros componentes del sistema educativo, sino para propiciar prác-

ticas de "responsabilización" por los resultados. Los logros deben ser analizados y ligados a cada uno de los responsables de cuánto y cuán bien aprenden los estudiantes. Éstos incluyen no sólo a los docentes que les han enseñado, sino a quienes desarrollan y adaptan el currículo, a los productores de textos, a las autoridades locales y regionales, a los mismos padres de familia y a los propios estudiantes. Esta es una tarea compleja que requiere un perfeccionamiento de capacidades especiales que hay que promover activamente.

Políticas de descentralización y promoción de la autonomía escolar

Estrechamente vinculado a lo anterior, resulta indispensable generar un clima que permita sostener un argumento serio sobre alternativas para la descentralización del sistema escolar y la posibilidad de ejercer una real autonomía de gestión pedagógica y administrativa en los centros educativos. Es también necesario experimentar y examinar modelos viables de servicio y participación de la comunidad educativa, prestando particular atención a posibles impactos indeseables del proceso de transferencia de responsabilidades sobre sectores más vulnerables, evitando la atomización o extremada especificación de los problemas y sus soluciones, como así también sus consecuencias de mayores quiebres en el ya endeble tejido social.

La autonomía de las escuelas no debe significar un abandono de responsabilidades por parte del Estado Central. Por el contrario, quizás el reto más importante en estos momentos es definir el rol y la estructura que tendrá el Estado peruano y precisar las obligaciones que competen a cada nivel de su estructura organizativa; muy importante también resulta la actuación de distintos sectores y de la sociedad civil que deben intervenir en la gestión educativa y en su financiamiento. El clima político imperante hace poco factible este proceso. Sin embargo, es prioritario capacitar a los distintos grupos de actores para asumir activamente sus roles y responsabilidades en los procesos.

Los docentes

La convocatoria, selección, formación profesional inicial y continua, certificación, carrera e incentivos y remuneraciones de los maestros constituyen los aspectos más urgentes, a la vez que los más sensibles y difíciles de confrontar en los próximos años. Ningún "shock educativo", ni masivo recurso a tecnologías informáticas y de comunicación de punta desterrará la necesidad de hacer algo serio —quizás gradual, quizás sin logros espectaculares de corto plazo— para que los docentes puedan cumplir los viejos y nuevos roles cen-

trales en la tarea educativa que con seguridad seguirán siendo llamados a ejercer durante mucho tiempo más.

La alta sensibilidad social y política del tema hace difícil su discusión, y deben encontrarse las maneras de hacerlo de modo que pueda llegarse a consensos mínimos al respecto. Entre la apropiación del discurso pedagógico renovado, y el desarrollo de capacidades de aplicarlo en el aula, hay un abismo que empieza a ser documentado, pero también aparecen prácticas más exitosas que requieren confirmación de su efectividad, para divulgarse y generalizarse. Es indispensable, si los cambios propuestos han de materializarse y sus efectos anticipados realizarse, encontrar mejores maneras de reclutar, retener, estimular y recompensar a los educadores.

Educación ciudadana, educación para la paz y la tolerancia, educación inclusiva, en y para la diversidad

El deterioro actual de la débil institucionalidad democrática que empezó a reconstruirse en los ochenta, la creciente diversidad de actores que confluyen en el quehacer nacional y educativo en particular, la necesidad de visiones compartidas de largo plazo sobre el país y sobre la educación, hacen particularmente importantes la identificación y extensión de prácticas exitosas para la formación de valores humanos y hábitos democráticos, para contribuir eficazmente en la educación intercultural, multilingüe y para la atención de estudiantes con necesidades especiales y su posible inclusión en las escuelas regulares.

Temas de agenda particularmente vinculados a la calidad y duración de la educación básica

La prioridad debe continuar siendo la infancia

Si bien no se debe abandonar el apoyo a la educación en niveles superiores, sigue siendo necesario concentrar los recursos públicos –financieros y técnicos– en la población más joven y en aquellos grupos de quienes depende el mejor logro educativo.

La extensión de la jornada escolar y la utilización más efectiva del tiempo en el aula

Las propuestas de extensión del número anual de días u horas de clase –con sus consecuentes necesarios, incremento en número de aulas y maestros– deben ser evaluadas vis-a-vis. La posibilidad de aprovechar mejor las jornadas actuales, en muchos lugares y niveles, caracterizadas por un gran desperdicio del

tiempo, debido a factores diversos, que van desde la falta de energía de alumnos mal nutridos hasta la ausencia de motivación y capacidad de los docentes que trabajan en condiciones muy difíciles, debe ser tenida en cuenta.

La calidad de la educación inicial no escolarizada

Los servicios públicos y privados de educación inicial están actualmente atendiendo al 63% de los niños de cuatro años de edad y al 82% de los niños de cinco; un enorme avance en cuanto a la cobertura de la educación infantil. Muchos de ellos están asistiendo a servicios no escolarizados de calidad y, si bien algunos estudios recientes sugieren que con ello mejoran sus condiciones de preparación para la escuela, también muestran que no llegan a la primaria en igualdad de condiciones para el aprendizaje, como aquellos que sí asistieron a un centro de educación inicial, aún tomando en cuenta factores como el nivel socioeconómico. Se requiere estudiar esto de manera sistemática y explorar estrategias para mejorar la calidad de los programas no formales, si resultara imposible garantizar el acceso a servicios escolarizados a toda la población.

Concepción de la educación básica y el perfil de la secundaria

Hay un consenso razonable sobre las reformas emprendidas en primaria. Sin embargo, los desacuerdos sobre la duración que debe tener la educación básica obligatoria y sobre el perfil específico de la secundaria, son considerables. Sobre el nuevo currículo propuesto, se ha notado cierta ambigüedad conceptual y una amplitud excesiva de contenidos que demandaría una considerable extensión de la jornada escolar para ser cubierta adecuadamente y la persistencia de la organización de la enseñanza por asignaturas más que por áreas integradas de contenidos. Lo que quizás preocupa más a los críticos de la propuesta, es la falta de una estrategia que permita formar/capacitar a los docentes para que efectivamente desarrollen sus planes de estudio en el marco del nuevo enfoque pedagógico y la nueva proposición curricular. También parecería que hay posiciones divergentes con respecto al énfasis que debe ponerse en el dominio de los contenidos (por parte de alumnos y maestros), los que deberían integrarse transversalmente para contribuir a la formación general (valores humanos y actitudes), para la vida y el trabajo.

La discusión sobre el bachillerato

Una de las razones por las cuales se ha avanzado más lentamente en el rediseño de la educación secundaria es que la corriente de opinión pública al

respecto, tuvo que batallar simultáneamente con la turbulencia producida por la reciente puesta en marcha de un programa piloto de bachillerato post secundario no obligatorio, como paso necesario a los estudios superiores y posiblemente destinado a convertirse en una calificación que el mercado laboral exigiría. Al margen de las posibles bondades de sus objetivos y planificación, esto ha sido visto por algunos observadores como un recorte del compromiso estatal, pues se disminuiría la secundaria –tradicionalmente de cinco años de duración– a sólo cuatro. El bachillerato es visto por algunos especialistas como una “manera fácil” de mejorar índices de eficiencia interna y por otros, como una “manera fácil” de recortar gastos de la planilla estatal. Tampoco faltan quienes lo ven como un espacio que escapa del ámbito del marco legal imperante de acuerdo con la Ley General de Educación y la Ley del Profesorado (que no se desea modificar por su alta sensibilidad política). Ello permitiría la innovación y experimentación de prácticas pedagógicas, administrativas y financieras, que generarían resultados positivos, los que podrían extenderse sin tanta resistencia a la educación primaria y secundaria. La viabilidad y conveniencia de esta propuesta han generado bastante debate en los últimos dos años, y no está del todo claro cuál será su destino. Es de importancia crítica que se haga una buena y transparente evaluación de sus resultados.

Conveniencia y viabilidad de certificación externa de logros escolares

La propuesta del bachillerato también trae consigo un elemento muy innovador y de efectos impredecibles en el corto plazo: la introducción de una prueba nacional de egreso que podría constituirse eventualmente en uno de los criterios para el proceso de selección en la admisión universitaria. Sería, por lo tanto, una prueba de “altas implicancias”, de contenidos y metodologías aún no determinados. No ha habido tal experiencia en el país. Su diseño plantea un gran desafío, especialmente si se quiere medir el dominio del currículo, pero no se desea discriminar a estudiantes que no tuvieron las mismas probabilidades de “aprenderlo”. El tema de la certificación o “segunda acreditación”, externa a los mismos centros educativos, también requiere ser levantado y discutido en otros niveles del sistema educativo, particularmente para la titulación o licenciamiento de maestros.

Priorización de contenidos educativos

Especialistas y educadores concuerdan sobre las ventajas que confiere una educación general humanística y científica para todos los peruanos que de-

berán participar en una economía y sociedad crecientemente globalizadas. Será un reto para los próximos años cómo conciliar ese acuerdo con otras demandas por una escuela que "prepare", para el trabajo y facilite la inserción laboral o la generación de empleo. En un país con tasas altísimas de subempleo y desempleo encubierto, no resulta fácil desestimar los requerimientos de las familias por una educación que provea formación "polivalente", es decir, que desarrolle capacidades para el mundo laboral, pero que no "cierre" las puertas a eventuales planes de estudios universitarios y permita salidas a (y retornos de) el mundo del trabajo.

Promoción de las innovaciones y evaluación de políticas, programas, proyectos y actividades

Es indispensable abrir y fomentar espacios para la innovación y experimentación de nuevos enfoques, políticas y prácticas educacionales. A la vez, debe insistirse en la necesidad perentoria de evaluar con el mayor rigor y constancia, la efectividad de los programas ya iniciados. No deben impulsarse nuevas iniciativas, sin un componente evaluativo que permita llegar a conclusiones cada vez más claras sobre para qué, para quién y en qué condiciones sirven las actividades propuestas. En este terreno, es particularmente importante una exploración y experimentación sistemática con el uso adecuado e intensivo de nuevas tecnologías en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

La promoción de la investigación y el mejoramiento de los indicadores y estadísticas educacionales son áreas donde la UNESCO debiera fortalecer más el rol que ha desempeñado hasta ahora.

Políticas de financiamiento

Este es otro tema álgido en el Perú, donde casi todos los intentos por generar propuestas alternativas viables para asegurar un mejor desarrollo educativo, tienen que confrontar de inmediato los fantasmas o, en ciertos casos, la amenaza real de una privatización que no garantice la gratuidad para todos los que la requieren. Se deben generar condiciones para una evaluación y debate racional sobre cuántos recursos se necesitan, así como su distribución por niveles del sistema y áreas geográficas. Es necesario evaluar qué fuentes pueden ser movilizadas para garantizar que nadie sea privado de oportunidades de aprendizaje por cuestiones económicas. Es indispensable abrir la discusión sobre el rol que puede y debe jugar la inversión privada en la educación, para llegar a acuerdos nacionales sólidos sobre los alcances y límites de la gratuidad en cada uno de sus niveles. E, indudablemente, hay

que examinar y discutir no sólo cómo se puede incrementar el gasto educativo sino cómo se le puede hacer más eficiente.

Rol de la cooperación de la UNESCO

La UNESCO, como Agencia de cooperación dentro del Sistema de las Naciones Unidas, debería fortalecer su capacidad para movilizar experiencias y consolidar valores en función del desarrollo.

La Organización debería contribuir en la construcción de un mundo que ofrezca opciones de desarrollo compatible con los valores, aspiraciones históricas y culturales y la manera de concebir la vida, garantías fundamentales de la estabilidad y la paz internacional. Sólo ese escenario permitiría procesar de manera negociada y constructiva los inevitables conflictos que se presentan mientras subsistan situaciones de desigualdad y exclusión.

Como modalidades estratégicas, la UNESCO debería:

- Liderar la co-participación en razón de la alianza que la Organización ha establecido con los gobiernos para continuarla y vivificarla, como así también mantener los mecanismos de colaboración con las ONG y los centros académicos y de investigación
- Capitalizar su rol como foro de intercambio de ideas y de políticas educativas entre los agentes comprometidos con el desarrollo de la educación
- Afianzar su política de diálogo y establecer redes sobre temas específicos de interés para la región y subregiones.
- Reasumir liderazgo intelectual basado en la sólida reputación de "expertise", investigación e información educativas.
- Tender y ampliar lazos adecuados con otras fuentes de investigación y "expertise" que fuera de la Organización también aportan a la creación del pensamiento.
- Fortalecer los programas de capacitación y actualización e introducir mejores mecanismos de seguimiento, monitoreo, evaluación y difusión de experiencias innovadoras para asegurar así la renovación constante, tanto interna como fuera de su ámbito.
- Mejorar los procedimientos para el reclutamiento adecuado de especialistas de riguroso profesionalismo quienes "levantarán" la Organización y probarán su efectividad "aprendiendo y creciendo" para compartir los frutos con sus propios colegas, o extenderlos a los estados miembros u otras agencias involucradas en el quehacer educativo.

Finalmente, la UNESCO no debería perder de vista su propósito original: el empoderamiento del ser humano y de la sociedad a través de la facultad transformadora del conocimiento, trabajando hacia una sociedad donde el aprendizaje no signifique un escalón en la vida de la persona sino su modo de vida; donde el poder de la información y el conocimiento se canalice como medio para reducir las desigualdades e inequidades, más que para ahondarlas.

AneXos

Anexo 1

Ideas principales sobre política educativa contenidas en los mensajes a la Nación, 1980-1999

FERNANDO BELAÚNDE

- 1981 El período 1981-1985 se denominará "Quinquenio de la educación". Se busca la reducción drástica del analfabetismo. Con el Plan Nacional Multisectorial de Alfabetización 1981-1985 se alfabetizará a 1 058 000 personas (56% del total de analfabetos). Se dará mayor respaldo a la carrera magisterial y se solicita al Congreso aprobar un proyecto de Ley sobre el Profesorado. El magisterio tendrá facilidades para adquirir viviendas y para capacitarse. Los directores de colegios serán adecuadamente compensados. Se dará énfasis a la mejora y construcción de locales escolares con la participación comunal. El costo medio por alumno es de US\$ 10 por mes. Recomienda la aprobación de la Ley General de Educación y la Ley Universitaria.
- 1982 Se promulgó la Ley General de Educación. En 1981 se alfabetizaron 99 mil adultos y se alfabetizarán 211 mil en 1982. El sistema educativo se adecua a la Constitución y nueva Ley de Educación. La demanda de docentes supera al número de egresados de educación. Maestros tienen preferencia en la adjudicación de viviendas construidas por el Estado. Se dan avances en la ampliación de la cobertura educativa y se reconoce el apoyo de la cooperación internacional a favor de la educación.
- 1983 La matrícula se elevó en un millón de estudiantes. La meta es alfabetizar a 868 mil adultos de un total de 1 737 000 analfabetos. Se intensifica producción de material educativo en lenguas nativas. La acción terrorista es un obstáculo para la alfabetización. Se ponen en marcha nuevos planes y programas de estudio y un nuevo sistema de supervisión. Se solicita al Congreso la prioridad para realizar un estudio sobre la nueva Ley del profesorado. Se destacan las medidas de reestructuración de la formación docente, calificación de docentes sin título y capacitación. Se establecen: el año sabático y la condecoración de las Palmas Magisteriales.

- 1984 La reorientación de los programas de estudio, el desarrollo magisterial, la educación tecnológica y ocupacional y la mejora de la infraestructura son esfuerzos para mejorar la calidad. El fondo de crédito educativo y el año sabático beneficiarán en 1984 a 200 maestros. Los salarios docentes alcanzan niveles comparables a los percibidos por otros trabajadores de la administración nacional. El 10% de viviendas asignadas a los maestros es superado. El Banco Mundial aprobó en 1983 un crédito para la educación y se negocian otros con el Banco Interamericano de Desarrollo y el gobierno alemán. Se equipan laboratorios de física, química y biología y se puso en ejecución el sistema nacional de bibliotecas que en 1983 benefició a 619 centros educativos. Se intensifican las acciones de alfabetización y post alfabetización.
- 1985 Se reconoce el Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación Peruana y se promulga la Ley del Profesorado. Se reabren y crean más centros de formación de maestros. Entre 1981 y 1985 el nivel educativo de la población se eleva de 5,1 a 6 grados y se construyen alrededor de 6 500 nuevos colegios. Se completa la distribución de módulos de mobiliario y de material didáctico; la matrícula aumentó en casi un millón de alumnos. Los logros de alfabetización ubican al Perú entre las naciones que mayor esfuerzo realizan en períodos cortos. Los Centros de Educación Especial se duplicaron en el quinquenio 1981-1985.

ALAN GARCÍA

- 1985 La educación será instrumento fundamental. En niños y jóvenes se afirmará la perspectiva crítica y de creación y la educación será vínculo descentralizador relacionado con las regiones y con la capacitación técnica. El maestro será actor y protagonista y podrá aspirar a su dignificación progresiva.
- 1986 El presupuesto de infraestructura es en 1986 cinco veces mayor que el de 1985. Se anuncia la instalación de equipos de cómputo lo que representa un salto tecnológico en la educación. Los ingresos de los maestros son mejorados por encima del nivel de la inflación (107% vs. 68%).
- 1987 Los gastos del sector educación suman el 26,3% del presupuesto nacional. Desde 1985, la tasa de escolarización sube del 52 al 56%; se contratan 43 595 maestros contra los 38 762 del quinquenio an-

- terior. Alfabetización tiene una cobertura de 300 mil participantes con 6 800 alfabetizadores. Continúa la mejora del salario docente.
- 1988 Se señala que el camino global de la educación debe ser producto de un diálogo nacional. El Congreso debe convertirse en un aula para debatir el tema. Los métodos educativos tratan al niño como un ser detenido en el tiempo; el maestro sólo informa; el sistema no permite la enseñanza del razonamiento lógico ni de la libertad como base de la democracia. La educación subestima el trabajo manual y enaltece el trabajo intelectual y el título universitario. Para enseñar manualidades se crea un taller dentro de la escuela sin pensar que la comunidad está llena de talleres. Mientras más abstracta la educación, menor la responsabilidad de la persona y menor aún su integración social. Se requiere una política de población y una educación que garantice la libertad. Se insta a los medios de comunicación a valorar el aporte que puedan hacer, en especial la televisión, a la educación. Una imagen cultural informativa tiene enorme poder en la formación infantil.
- 1989 Los gobiernos regionales atenderán la educación: orientarán los recursos a la construcción de aulas; vigilarán el ausentismo de los maestros; se preocuparán inmediatamente del analfabetismo en su región, pues atender este problema, desde Lima, resulta complejo.

ALBERTO FUJIMORI

- 1990 El presidente Fujimori señala que el niño es una prioridad vigente y presente, y que el Perú suscribiría la Convención de los Derechos del Niño. Como paso inmediato se formó una comisión intersectorial para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo de la Infancia.
- 1992 Los colegios estatales serían cedidos a los municipios, grupos religiosos, comunidades, padres de familia o profesores organizados. Los nuevos promotores de centros educativos estatales se encargarían de contratar profesores y acondicionar locales. La gratuidad de la enseñanza estaría garantizada y la función del Ministerio de Educación sería esencialmente normativa.
- Para administrar la red de centros educativos se crearían los Consejos Educativos Comunales (COMUNED), presididos por el Alcalde e integrados por representantes docentes y de la comunidad.

- 1993 Ante la existencia de un déficit de 30 mil aulas para satisfacer las demandas educativas, se anuncia que se inaugurará un aula por día durante los próximos cuatro años, sin dejar de lado la capacitación docente y los esfuerzos por erradicar el analfabetismo. La nueva Constitución extiende la obligatoriedad de la enseñanza primaria a la educación inicial y secundaria y se establece que la educación privada podrá ser objeto de tributo del impuesto a la renta.
- 1994 Se propone para 1995 inaugurar tres colegios diarios y para 1996 cinco. Se anuncia el equipamiento inicial del 20% de las escuelas con pupitres, laboratorios, libros y computadoras. Para pasar de una educación tradicional a otra tecnológica se considera necesario introducir progresivamente la informática educativa en las escuelas públicas.
- 1995 El programa de construcción de aulas beneficiará a tres millones de escolares. Se multiplicarán los esfuerzos para dotar a las escuelas secundarias de los recursos que permitan convertir a cada egresado en un técnico titulado. Con las microempresas se ejecutará el "Programa de los Millones", que comprende adquisiciones de buzos, pupitres, cuadernos y libros.
- El Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Educación plantea el mejoramiento de la calidad educativa como prioridad y tránsito indispensable para asegurar el desarrollo social. Las políticas deben asegurar al docente condiciones de calidad de vida, actualización pedagógica, adecuados procesos de selección y la reducción progresiva de maestros no titulados.
- También propone mejorar la gestión de la administración central e intermedia y dar una mayor capacidad de gestión a los centros educativos y sus directores. Progresivamente las instituciones de enseñanza deben convertirse en unidades presupuestarias. Se anuncia la institucionalización del sistema de programas de fomento de la excelencia en centros educativos, de medición de la calidad de la educación, de redes de informática para la educación estatal, de formación de líderes para el desarrollo y un sistema de mantenimiento de escuelas.
- 1996 El examen de ingreso a las universidades deberá concebirse en función de lo aprendido en la secundaria y no de lo que brindan las academias pre-universitarias. El ingreso a las universidades no podrá ser privilegio de una elite, cuya ventaja era pagar una pensión en una academia.

- 1997 Se pondrán en marcha: el programa de educación a distancia para jóvenes que viven en poblaciones rurales y desean continuar estudios secundarios; y el seguro escolar para los alumnos de la educación estatal comprendidos entre los 13 y 18 años de edad. El objetivo del seguro escolar es disminuir los altos índices de desnutrición y salud presentados por la población escolar perteneciente a los estratos de pobreza y mejorar las tasas de escolarización de niños y jóvenes.
- 1998 Se reconoce el precario nivel de las remuneraciones docentes, pero a la vez la imposibilidad de elevarlas mientras no mejore la situación de la caja fiscal. Se anuncia la extensión del seguro escolar gratuito para estudiantes de educación superior.
- 1999 Se anuncia la transferencia de la administración de la educación y de la salud a las municipalidades a partir de enero del año 2000. En la selva funcionará una universidad que imparta educación superior en las lenguas: ashaninka, shipibo y aguaruna. Se continuará con la construcción de locales escolares

Fuente: INIDEN. Sobre la base de discursos presidenciales.

Anexo 2

Objetivos educativos consignados en los planes de desarrollo

Objetivos educativos para el período 1980-1985

- a. Generalizar la educación primaria para posibilitar el acceso efectivo de la población más desfavorecida.
- b. Reducir sustancialmente el analfabetismo para que los iletrados accedan a una vida mejor y participen activamente en la vida del país.
- c. Promover un desarrollo magisterial que coadyuve a la dignificación del docente en sus aspectos profesionales, sociales, económicos y culturales.
- d. Reorientar el sistema educativo y de los servicios que ofrece, garantizando su eficiencia y perfeccionamiento permanente.
- e. Efectivizar el derecho de toda persona a una educación que contribuya a su desarrollo integral y al de la sociedad; el derecho de los padres de educar a sus hijos y el de toda persona a educarse dentro de la ley.
- f. Promover el cumplimiento de las obligaciones de la familia, de la comunidad y del Estado en materia educativa.

Objetivos educativos para el período 1986-1990

- a. Redefinir el perfil de los egresados del nivel secundario valorando la educación y capacitación para el trabajo.
- b. Impulsar y apoyar la educación tecnológica y ocupacional garantizando un adecuado nivel de conocimientos.
- c. Establecer equilibrio entre la formación académica y la formación práctica.
- d. Iniciar la transferencia de la responsabilidad de educación primaria a los municipios, para que las organizaciones de base participen en la tarea educativa.
- e. Racionalizar la administración educativa, propiciando la descentralización y desconcentración de los servicios para mejorar el uso de los recursos.

- f. Desarrollar experiencias de educación en población, como apoyo a la política de salud.

Objetivos educativos para el período 1990-1995

- a. Acentuar el proceso de mejora de la calidad de la educación mediante la renovación y modernización del currículo, de las metodologías de enseñanza-aprendizaje, y tener en cuenta la pluralidad sociocultural y lingüística, la provisión de material educativo y la evaluación del rendimiento escolar.
- b. Revalorar la carrera docente, estimulando y facilitando la capacitación mediante la actualización permanente de los maestros y proseguir con la política de mejoramiento de su calidad de vida.
- c. Fortalecer el desarrollo de los centros educativos públicos con el propósito de brindar una educación gratuita y de calidad.
- d. Otorgar a los directores niveles de decisión vinculados con la gestión de recursos humanos y financieros para consolidar su liderazgo en relación con los maestros, alumnos y padres de familia.
- e. Continuar la construcción, mantenimiento, rehabilitación y equipamiento de locales escolares especialmente en las zonas urbano-marginales, rurales y de frontera.
- f. Asignar nuevas funciones para los órganos intermedios del sector con el fin de contar con una estructura que les permita apoyar a los centros educativos en forma eficaz y eficiente.
- g. Convocar a las instituciones de la sociedad civil para prestar su apoyo al proceso de mejoramiento de la calidad educativa, conforme a la propuesta del gobierno.

Fuentes: Perú 1981. Mensaje al Congreso del Presidente Fernando Belaúnde Terry. INP. Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990. Perú. Informe a la Conferencia Internacional de Educación de UNESCO. 1996.

Objetivos 1982-2000. Sector Educación

- a. Mejorar sustancialmente la calidad de la educación y adecuarla permanentemente a las necesidades del desarrollo.
- b. Asegurar la atención educativa a toda la población de 6 a 14 años y evitar la deserción escolar mediante acciones multisectoriales y la participación comunal.

- c. Ampliar la cobertura de la educación inicial y la educación de adultos, incluyendo las modalidades no escolarizada y de educación a distancia.
- d. Eliminar el analfabetismo mediante la acción multisectorial.
- e. Intensificar la educación bilingüe y revalorar las culturas nativas.
- f. Asegurar la integración, la coherencia y la secuencia adecuada de los contenidos y estructuras curriculares, así como de los métodos y técnicas de enseñanza.
- g. Desarrollar la tecnología educativa de acuerdo con las características de los niveles y modalidades y con los requerimientos de cada región.
- h. Impulsar la formación profesional y la capacitación para el trabajo, sustentándola en una acción conjunta de los diversos sectores y en estrecha relación con la estructura productiva y el mercado ocupacional.
- i. Fomentar el desarrollo magisterial para mejorar la situación del docente en los aspectos profesional, social, económico, cultural y de calidad de vida.
- j. Armonizar la oferta educativa con los requerimientos económico-laborales y establecer mecanismos que articulen la educación y el sistema productivo.
- k. Proporcionar a la universidad la racionalidad y recursos necesarios para su labor formativa y de investigación.
- l. Estimular la participación de la comunidad y el sector privado en la tarea educativa y en el financiamiento.
- m. Asegurar la correspondencia entre los fondos destinados a la educación y el 20% del presupuesto público que la Constitución fija para la educación.
- n. Intensificar el desarrollo de la educación física, el deporte y la recreación en los diferentes niveles de enseñanza del sistema educativo y fuera del mismo.

Fuente: INP. Plan Nacional de Desarrollo 1982-2000.

Anexo 3

Recomendación sobre políticas educativas al inicio del siglo XXI

Convocados por la UNESCO, los Ministros de Educación de América Latina y el Caribe nos hemos reunido en Cochabamba, Bolivia, del 5 al 7 de marzo del año 2001, a celebrar la Séptima Reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación (PROMEDLAC VII).

En esta reunión se aprobó la Declaración de Cochabamba, en la que se realizó un balance de los logros obtenidos así como los incumplimientos de los objetivos del Proyecto Principal de Educación, a partir de lo cual se han aprobado las recomendaciones sobre políticas educativas del inicio del Siglo XXI.

I. Los nuevos sentidos de la educación en un mundo globalizado y en permanente cambio

Recomendamos:

Recomendación 1. Realizar debates periódicos sobre el sentido de la educación, en los que participen educadores, académicos, políticos, padres de familia y diferentes asociaciones de la sociedad civil, suscitando el interés y la participación del público y los medios. En estos debates deberían abordarse los temas de la educación del siglo XXI desde una perspectiva política de formación ciudadana: el pleno ejercicio de los derechos democráticos y la participación social; las competencias básicas para una ciudadanía informada y responsable; la instalación de una cultura científica para todos; el cultivo de los valores y actitudes de respeto y aprecio de sí mismo y de los otros, como base de la convivencia y la paz; y procedimientos para seguir aprendiendo y accediendo al conocimiento.

Recomendación 2. Discernir y establecer lo básico y prioritario que han de aprender todos los alumnos y alumnas, de manera que los "pilares de la educación" aparezcan equilibradamente, tanto en sus dimensiones humanista como tecnocientífica considerando las necesidades de los individuos y las demandas del mundo social, cultural, laboral y político, estableciendo metas y estados de avance en los procesos de aprendizaje.

Recomendación 3. Revisar y actualizar periódicamente los currículos para introducir y/o reforzar los aprendizajes que permitan el desarrollo de las dimensiones señaladas. Esta revisión ha de ser realizada por la administración educativa y por cada institución escolar. La reflexión y adecuación del currículo ha de ser un elemento central en la práctica de los docentes, quienes han de apropiarse del currículo propuesto por la administración educativa y enriquecerlo en función de las necesidades de sus estudiantes y de su contexto.

II. Aprendizajes de calidad y atención a la diversidad: ejes prioritarios de las políticas educativas

Recomendamos:

Recomendación 4. Formular y ejecutar políticas educativas con un enfoque basado en los procesos, actores y contextos educativos orientados al logro de los resultados de aprendizaje. Para lograr una mayor calidad de los aprendizajes, es preciso centrar la atención en el cambio de los procesos pedagógicos, influir en la cultura de los distintos actores que intervienen en las situaciones de enseñanza y aprendizaje, reconociendo las responsabilidades específicas que les compete a cada uno de ellos, y modificar la cultura de las instituciones educativas, poniendo la gestión al servicio de los aprendizajes.

Recomendación 5. Fomentar investigaciones y estudios sobre la implementación de las reformas educativas para ayudar a ajustar dichos procesos y consolidar los cambios educativos en los países.

Recomendación 6. Dar la máxima prioridad a las competencias básicas de aprendizaje para acceder a la cultura, la información, la tecnología y para continuar aprendiendo. El aprendizaje efectivo de estas competencias requiere la utilización de nuevos métodos y medios de enseñanza. El dominio de las competencias básicas debe complementarse con aprendizajes que favorezcan el desarrollo de capacidades de equilibrio personal, de relación interpersonal, de inserción social y desarrollo cognitivo, prestando especial atención al aprendizaje de habilidades que permitan aprender a aprender e interpretar, a organizar, analizar y **utilizar la información**.

Recomendación 7. Aumentar el tiempo dedicado al aprendizaje teniendo como horizonte la ampliación progresiva del calendario para alcanzar una jornada de al menos 200 días y al menos mil horas anuales. La ampliación del tiempo ha de acompañarse de medidas que faciliten su aprovecha-

miento efectivo, por lo que es necesario utilizar métodos de enseñanza flexibles y diversificados.

Recomendación 8. Transformar los procesos pedagógicos de forma que todos los estudiantes construyan aprendizajes de calidad. Los procesos pedagógicos deben estar centrados en el alumno, utilizando una variedad de situaciones y estrategias para promover que todos y cada uno realicen aprendizajes significativos, participen activamente en su proceso y cooperen entre ellos.

Recomendación 9. Prestar especial atención a los aspectos afectivos y emocionales dada su gran influencia en el proceso de aprendizaje. Es preciso brindar apoyo a todos los estudiantes, valorarlos, creer en ellos y estimular sus capacidades. Estos aspectos redundarán en su motivación y autoestima, y reforzarán positivamente su proceso de aprendizaje. Las interacciones entre los propios alumnos también influyen favorablemente en éste, por lo que es importante la utilización de estrategias de aprendizaje cooperativo y el establecimiento de canales de comunicación y de participación de los estudiantes en las actividades escolares.

Recomendación 10. Valorar la diversidad y la interculturalidad como un elemento de enriquecimiento de los aprendizajes. Los procesos pedagógicos han de tomar en cuenta las diferencias sociales, culturales, de género, de capacidad y de intereses, con el fin de favorecer un mejor aprendizaje, la comprensión mutua y la convivencia.

Recomendación 11. Fortalecer los procesos de integración a la escuela común de los niños y jóvenes con necesidades educativas especiales, salvaguardando su dignidad, evitando cualquier tipo de discriminación y proporcionándoles las ayudas especializadas necesarias a fin que construyan aprendizajes de calidad.

Recomendación 12. Potenciar la dimensión multicultural e intercultural del currículo y de la práctica educativa, valorando por igual las diferentes culturas, y en particular las culturas originarias, priorizando y focalizando el aprendizaje de la lengua materna especialmente de los pueblos indígenas.

Recomendación 13. Se deben establecer estrategias educativas para niños y jóvenes en circunstancias de vida difíciles, tales como los afectados por enfermedades catastróficas (HIV/SIDA), en riesgo de drogadicción, los desplazados, migrantes, de extrema pobreza y quienes viven en y de la calle.

Recomendación 14. Establecer y fomentar una sólida educación integral de la sexualidad humana para lograr una conducta responsables y una amplia formación en valores, éticos y morales.

Recomendación 15. Transformar las instituciones escolares en espacios de educación abiertos a toda la comunidad. La calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje que tienen lugar en las aulas depende, en gran medida, del funcionamiento y organización de la institución educativa en la que están insertos. Las escuelas han de enriquecer y adecuar el currículo en función de las necesidades de sus alumnos y del contexto, ofreciendo distintas alternativas metodológicas para que todos los estudiantes adquieran los aprendizajes básicos por diferentes caminos. La institución escolar ha de convertirse en un espacio de desarrollo y de aprendizaje no sólo para los alumnos, sino también para los docentes y la comunidad. El desarrollo de escuelas abiertas y con un buen clima de trabajo puede contribuir de manera efectiva a la reducción de la violencia y problemas de drogadicción que existen en muchas escuelas. Asimismo, éstas pueden contribuir a generar un clima positivo para que la comunidad enfrente situaciones de emergencia, como desastres naturales o epidemias.

III. Fortalecimiento y resignificación del papel de los docentes

Recomendamos:

Recomendación 16. Otorgar prioridad al desarrollo de políticas nacionales integrales en relación con la profesión docente, de manera que se revalorice su tarea, y puedan responder de manera efectiva a las demandas de la sociedad. Esto requiere articular la formación inicial con la formación en servicio, establecer la carrera docente en función del compromiso y la responsabilidad por los resultados, y mejorar las condiciones laborales y las remuneraciones.

Recomendación 17. Dichas políticas deben dar lugar a un cambio profundo en la organización del trabajo docente y al rol específico que juega cada profesional de la educación. Hoy día las necesidades de aprendizaje de los niños, jóvenes y adultos difícilmente pueden ser satisfechas a cabalidad exclusivamente por cada docente de manera individual, por lo que es más adecuado que ellas sean abordadas por el colectivo de docentes de cada institución y, cuando sea posible, con el apoyo y colaboración de otros profesionales. Ello requiere una modificación de los procesos organizativos de producción de aprendizajes en las instituciones, que considere la cre-

ciente participación de otros actores, de las familias, y la progresiva incorporación de las nuevas tecnologías.

Recomendación 18. Crear y fortalecer en cada institución colectivos de maestros articulados en torno al desarrollo de proyectos educativos y/o a espacios de formación y de capacitación, mediante la revisión de sus prácticas docentes. Para ello, las autoridades educativas deben crear condiciones que a los maestros les permitan contar con tiempos efectivos para la realización de tareas colectivas y avanzar progresivamente hacia la dedicación exclusiva de los docentes a un solo centro educativo.

Recomendación 19. Avanzar en la transformación de la formación inicial y en servicio de docentes, de manera que éstas superen la sobrecarga y fragmentación, se adecuen a las nuevas demandas de profesionalización y de desempeño, y se transformen en un proceso continuo ligado a lo que acontece en las escuelas. La formación docente inicial y en servicio ha de estar estrechamente articulada con la investigación sobre las prácticas educativas.

Recomendación 20. Crear las condiciones laborales necesarias para el buen desempeño de los docentes en situaciones difíciles, realizando estudios sobre los riesgos a que están expuestos en dichos contextos, propiciando el apoyo personal y colectivo de los docentes mediante su atención por parte de otros profesionales especializados, y otras medidas preventivas, como redes de apoyo entre escuelas, mejores lazos con la comunidad, intercambios y pasantías, a fin de mejorar su desempeño.

Propiciar la participación protagónica de los docentes en los cambios que demandan los procesos de reforma. Esto implica constituir espacios, procedimientos y estructuras que faciliten su participación en los distintos niveles, en la escuela, la comunidad local, regional y nacional. Fomentar iniciativas que promuevan reconocimiento público al magisterio ante la comunidad, para mejorar tanto el autoconcepto de los docentes como su estatus social.

IV. Los procesos de gestión al servicio de los aprendizajes y de la participación

Recomendamos:

Recomendación 21. Realizar periódicamente evaluaciones e investigaciones sobre los procesos de descentralización y desconcentración educativos para determinar sus avances e insuficiencias. Los resultados obtenidos deberán

proveer los elementos para que los países modifiquen o refuercen sus estrategias de gestión tendientes a favorecer los procesos pedagógicos, y asegurar la disponibilidad suficiente y oportuna de recursos humanos, técnicos, materiales y financieros para todas las instituciones educativas. Debe darse particular atención a las instituciones escolares más alejadas y más pobres.

Recomendación 22. Formular estrategias para asegurar que los centros educativos desarrollen sus actividades con la autonomía pedagógica y de gestión necesaria para favorecer el trabajo de los profesores con los alumnos. La acción pedagógica de la escuela deberá apoyarse en el desarrollo de proyectos educativos elaborados por el colectivo de docentes, con la participación de las familias y de los estudiantes, bajo el liderazgo del director. Dichos proyectos son importantes para asegurar la motivación, el trabajo colectivo, la unidad de criterios entre los docentes, y la duración de las acciones en el tiempo.

Recomendación 23. Capacitar al personal directivo, tanto en el nivel del sistema como de la escuela. A los primeros, para que puedan apoyar y orientar efectivamente a las escuelas en la búsqueda de la calidad de la educación, la promoción de la equidad, el desarrollo del currículo, evaluación de los aprendizajes, la profesionalización docente y la animación de la sociedad civil a participar. A los directores de escuela, para que sean capaces de liderar la elaboración y ejecución colectiva de los proyectos educativos, y para que promuevan la participación de la comunidad. La mayor autonomía y participación deberá constituir el mejor mecanismo para que los docentes desarrollen, con la comunidad, proyectos educativos que mejoren la educación de los niños, niñas, jóvenes y adultos.

Recomendación 24. Estimular la participación de la familia, de organismos del Estado, como el Parlamento, de otros sectores de gobierno y de toda la sociedad en la educación. Sin el apoyo de políticas intersectoriales no será posible alcanzar algunas metas educativas como las relativas a la promoción de la equidad. Sin el apoyo de toda la sociedad, no será posible dar el salto cualitativo que se pretende. La participación de la comunidad puede favorecerse si se cuenta con una gestión más abierta, participativa y con responsabilidad por los resultados, que dé cuenta pública de su quehacer y que, además, tenga a la escuela y sus docentes como objetivo, y al alumno como actor principal. La educación debe ser reconocida como un derecho y un deber de todos y de cada uno.

Recomendación 25. Alcanzar o renovar los acuerdos y consensos nacionales que muestren que la educación es efectivamente una prioridad nacional

oferta educativa para asegurar en los próximos años la universalización del tramo de edad de 3-6 años y, progresivamente, ofrecer servicios para los menores de 3 años. Del mismo modo, se debe impulsar transformaciones en la educación de la primera infancia en estrecha articulación con las de educación básica, sin perder de vista su propia identidad. La formación de los padres y madres, como primeros educadores de sus hijos, ha de constituir una estrategia fundamental en los programas de la primera infancia, junto con los esfuerzos de ONG, gobiernos locales, comunidades, y otros actores sociales.

Recomendación 30. Ampliar las oportunidades de aprendizaje y de formación de los adolescentes y jóvenes a través de una educación media y profesional renovada. Se impone, por tanto, aumentar de forma gradual la oferta educativa para lograr el más amplio acceso a este nivel, y la permanencia de sus educandos, realizando las reformas educativas para hacerla más pertinente a las nuevas demandas de las personas y de la sociedad. Las distintas finalidades de este nivel educativo implica ofrecer un currículo equilibrado, suficientemente diversificado y con distintas opciones de puentes entre la educación secundaria y la profesional.

Recomendación 31. Los países deben continuar dando prioridad a la alfabetización de las personas jóvenes y adultas, a través de métodos más efectivos, utilizando medios de comunicación masivos tales como la radio y la televisión, y movilizándolo y recabando recursos para elaborar los materiales escritos indispensables.

VI. Medios y tecnologías para la transformación de la educación

Recomendamos:

Recomendación 32. Diseñar respuestas arquitectónicas para espacios educativos abiertos al entorno, fomentando la participación de la comunidad educativa, de modo que los locales y el equipamiento faciliten el proceso de enseñanza-aprendizaje y sean pertinentes a la realidad sociocultural de la comunidad en la que se insertan.

Recomendación 33. Mantener la prioridad que se ha dado a la dotación de libros y bibliotecas escolares y estimular el gusto y placer por la lectura, incorporando tiempos concretos en la jornada escolar destinados a la lectura recreativa.

Recomendación 34. Elaborar y ejecutar políticas de largo plazo que permitan una incorporación de las nuevas tecnologías de información y comu-

y una tarea que involucra al conjunto de la sociedad. Tales pactos deben incluir, además de objetivos comunes, responsabilidades definidas y procedimientos para evaluarlos. Entre las tareas comunes, recomendamos la organización de foros nacionales de Educación para Todos, tal como se propone en el Marco de Acción del Foro Mundial de Educación para Todos de Dakar.

V. Ampliación y diversificación de las oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida

Recomendamos:

- Recomendación 26.** Seguir dando la máxima prioridad a la educación básica, prestando especial atención a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad: niños en condiciones de pobreza, niños con necesidades educativas especiales, niños trabajadores, migrantes, desplazados, de zonas rurales aisladas y pueblos indígenas. Constituye una responsabilidad ineludible de toda la sociedad, y especialmente de los gobiernos, asegurar la cobertura universal de la educación básica de modo que todas las personas, sin excepción, adquieran las competencias para ser ciudadanos con plenos derechos.
- Recomendación 27.** La igualdad de oportunidades ha de centrarse no sólo en el acceso a la educación, sino también en crear condiciones que aseguren aprendizajes de igual calidad para todos. Para ello es preciso emprender acciones dirigidas a presentar una oferta educativa flexible y diversificada, fortaleciendo al mismo tiempo la demanda de las personas en situación de mayor vulnerabilidad por una educación de calidad. Las distintas ofertas han de ser equivalentes en calidad para lo cual ha de flexibilizarse la oferta institucional formal.
- Recomendación 28.** Reforzar la educación de personas jóvenes y adultas en el sistema educativo e integrarla en los procesos de reforma y modernización en marcha. Para lo cual es necesario ampliar la oferta educativa para las personas jóvenes y adultas, y facilitar oportunidades de educación a lo largo de toda la vida. Por su especificidad, la educación de este colectivo requiere dar mayor importancia a su actual institucionalidad y generar redes entre los ministerios de educación, trabajo y otros organismos del Estado, ONG y universidades.
- Recomendación 29.** Incrementar la inversión social en la educación y en el cuidado y protección de la primera infancia, especialmente de la población más vulnerable. Es necesario centrar los esfuerzos en ampliar la

nicación, de acuerdo con las posibilidades de cada país, teniendo como norte el principio de equidad. Desarrollar en forma simultánea políticas activas de utilización masiva e intensa de la radio, la televisión y las nuevas tecnologías para apoyar los aprendizajes de los estudiantes y la formación de los docentes.

Recomendación 35. Establecer observatorios regionales de tecnologías de información y comunicación para la educación que provea de información a las autoridades, a fin de propiciar el intercambio de experiencias y de criterios de política en estas materias.

Recomendación 36. Promover acciones de capacitación docente para que utilicen creativamente las nuevas tecnologías.

Recomendación 37. Incentivar la creación de redes internacionales, regionales y nacionales de escuelas, alumnos y docentes, utilizando la Internet y otros medios como canal de comunicación e intercambio de experiencias.

Recomendación 38. Intensificar la dotación de las tecnologías audiovisuales más convencionales a los establecimientos públicos, capacitando a los equipos docentes en su utilización didáctica.

Recomendación 39. Promover la cooperación horizontal para elaborar productos informáticos y contenidos curriculares digitalizados con fines didácticos, adaptados a las condiciones culturales propias de las distintas subregiones.

VII. Financiamiento para lograr aprendizajes de calidad para todos

Recomendamos:

Recomendación 40. Continuar con los esfuerzos para aumentar significativamente la inversión en educación, considerando los requerimientos financieros de las políticas educativas de largo plazo y la necesidad de lograr aprendizajes de mayor calidad para adecuarse a las urgentes demandas del nuevo siglo. El uso de recursos en educación ha de ser visto como inversión y no simplemente como gasto.

Recomendación 41. Mejorar la asignación del gasto público, acompañada de otras medidas que favorezcan la claridad de los aprendizajes, focalizándolo en las zonas y centros educativos de mayor pobreza o vulnerabilidad, para disminuir los altos índices de repetición y deserción, mejorando así la eficiencia interna del sistema y favoreciendo la equidad.

Recomendación 42. Buscar una distribución equitativa de los recursos en la cual el gasto público per cápita, en los servicios de educación discrimine positivamente a favor de la población con menores ingresos. Esta medida, además de sus efectos redistributivos, tendría la virtud de disminuir el gran esfuerzo que hacen las familias de menores ingresos para costear la educación de sus hijos.

Recomendación 43. Asegurar el desarrollo de un sistema amplio y oportuno de información que permita conocer la adecuación del gasto y su impacto en el sistema y en las escuelas, en función de lo cual es necesario destinar una proporción de recursos públicos suficiente y sostenida en el tiempo.

Recomendación 44. Procurar una decidida acción conjunta de los gobiernos Latinoamericanos y del Caribe para mitigar el agobiante peso de la deuda externa, destinando los recursos así liberados para la educación. Asimismo, establecer acciones concretas y verificables de reducción de gastos militares, para encauzarlos a la realización de proyectos educativos específicos.

VIII. Sistemas de información para el mejoramiento de las políticas y prácticas educativas

Recomendamos:

Recomendación 45. Desarrollar políticas integradas sobre sistemas de información que incluyan la investigación, la evaluación, las innovaciones, las estadísticas e indicadores educativos. Es importante contar con sistemas de información respecto de todos los aspectos relacionados con la educación, con información de calidad, universal, oportuna, válida, confiable y transparente, que contribuyan de manera efectiva tanto a la toma de decisiones de política educativa como para dar cuenta a la sociedad de la situación del sector.

Recomendación 46. Fomentar una cultura de la evaluación en los países generando debates públicos sobre el sentido y orientación de los sistemas de evaluación de la calidad de la educación. Al mismo tiempo, estimular la creación de modelos que consideren el contexto socioeconómico y cultural de las escuelas; los procesos y estrategias de enseñanza-aprendizaje; los resultados de los alumnos respecto a sus conocimientos, actitudes y valores; y la apreciación que padres, profesores y alumnos tienen de sus escuelas. Estos modelos deben ser amplios y contemplar la evaluación tanto externa como interna por parte de cada institución educativa.

Recomendación 47. Promover una política de fomento de las innovaciones educativas en las áreas de mayor interés para los países, sustentada en la sistematización y difusión de ellas. Se debe aprovechar el uso de la Internet y otros medios para conformar redes y ofrecer espacios de comunicación a los docentes innovadores con el fin de que compartan, discutan y aprendan de sus experiencias.

Recomendación 48. Fomentar la investigación educativa para producir conocimientos sobre los factores que inciden en los aprendizajes significativos, diseminando y utilizando la información obtenida en la toma de decisiones. Para ello, es necesario ofrecer estímulos a la investigación e incentivar la colaboración entre las universidades, los centros académicos y las instituciones educativas, para que las investigaciones ayuden a mejorar la gestión escolar y las prácticas educativas. Se requiere además, estimular a los docentes para que reflexionen acerca de su práctica pedagógica.

Recomendación 49. Fomentar la responsabilidad por los resultados, para lo cual se requiere el diseño de indicadores que permitan su comparación, en los ámbitos regionales e internacionales, no con el fin de ranquear a los establecimientos y países sino como una forma de identificar experiencias exitosas y los factores que influyen en el aprendizaje, para mejorar la forma de tomar decisiones de políticas educativas.

IX. Cooperación internacional

Recomendamos:

Recomendación 50. Fomentar un nuevo estilo de cooperación más centrado en la transferencia de conocimientos teóricos y prácticos, en experiencias innovadoras y efectivas, y en la cooperación horizontal entre los países de la región, y entre esta última y el resto del hemisferio y otros foros multilaterales del mundo. Las agencias pueden ayudar a los países a compartir entre ellos sus reflexiones sobre cómo están alcanzando niveles más altos de competencias en el desarrollo de innovaciones, estrategias y reformas educativas. Las agencias de cooperación deben mostrar permanente credibilidad a través de la oportunidad, transparencia, competencia, pertinencia, confianza y sostenibilidad de los resultados de sus actividades.

Recomendación 51. Que los organismos internacionales apoyen proyectos de cooperación que fortalezcan las políticas educacionales establecidas

nacionalmente, en el marco del más absoluto respeto, transparencia y compromiso con los lineamientos de las políticas nacionales, y generen con los países grupos de trabajo sobre temas relevantes que abran nuevos campos de cooperación horizontal y promuevan espacios de reflexión entre las agencias sobre el sentido y estilos de cooperación, dándole especial énfasis a los procesos de integración educativa generados en la región.

Recomendación 52. Mejorar la coordinación de los organismos internacionales en la generación y desarrollo de programas o proyectos conjuntos, en la preparación de eventos y en las reuniones periódicas de ministros y de otros altos funcionarios. Es importante generar una agenda común de cooperación, concertada entre los organismos y los países, que racionalice los recursos técnicos y financieros, se logre mayor efectividad y se realice un seguimiento riguroso de los acuerdos adoptados.

Recomendación 53. Solicitamos a la UNESCO que tome la iniciativa de organizar con los ministros de la Región un Proyecto Regional en una perspectiva de quince años que incluya los elementos fundamentales de esta Declaración, de acuerdo a las recomendaciones emanadas de esta reunión, y realizando evaluaciones periódicas cada cinco años.

Recomendación 54. Exhortamos a que el Presidente de la VII Reunión de Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, presente esta Recomendación en la próxima Conferencia General de UNESCO.

Anexo 4

Declaración de Cochabamba, 2001

Los Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, convocados por la UNESCO a la VII Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación (PROMEDLAC VII), desarrollada en Cochabamba del 5 al 7 de marzo de 2001, reconocemos que la ejecución de este Proyecto durante dos décadas representa el más importante esfuerzo de los países por hacer de la educación una prioridad en nuestras agendas de desarrollo.

Los países de la región, conscientes de la importancia que tiene la educación de los niños, jóvenes y adultos, han realizado esfuerzos para cumplir los objetivos del proyecto desde su creación en 1981. Se acusan avances en algunos países, sobre todo en la cantidad de niños que ingresan a la escuela. Sin embargo, la región en su conjunto no ha logrado aún cumplir en su totalidad los objetivos planteados.

Los gobiernos reiteramos nuestro compromiso con los objetivos del Proyecto Principal de Educación de alcanzar una escolaridad básica para todos, de alfabetizar a la población de jóvenes y adultos, y completar las reformas necesarias para mejorar la calidad y la eficiencia en la educación.

En América Latina y el Caribe todavía existen alrededor de 40 millones de analfabetos mayores de 15 años, que representan más del 11% de la población total de esta región. Esta situación limita los derechos humanos y ciudadanos de estas personas, y se convierte a la vez en un obstáculo para el aprendizaje de sus hijos. Cada país debe continuar buscando métodos eficaces para erradicar el analfabetismo, incluyendo la utilización de la radio y la televisión.

Por otra parte, no se ha logrado garantizar la educación básica para todos, ya que una parte de los niños no ingresa a la escuela, y subsisten tasas significativas de repitencia y deserción escolar, que impiden que todos terminen la educación primaria. Los gobiernos continuarán priorizando la cobertura en la educación básica hasta lograr que todos los niños y niñas en edad escolar ingresen al sistema educativo y lo culminen.

Además, es necesario realizar mayores esfuerzos por ofrecer servicios educativos de mejor calidad, buscando la equidad, puesto que persisten serias diferencias entre los países y al interior de ellos. El primer estudio regional comparado del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (1999) mostró la existencia de estas diferencias y la importancia en los logros de aprendizaje de factores asociados como: la profesionalidad y la dedicación de los docentes, el clima escolar, el nivel educativo de la familia, y la disponibilidad de libros y materiales educativos en las escuelas.

Reconocemos que el actual panorama social de la región condiciona las posibilidades de la educación: 220 millones de personas en América Latina y el Caribe viven hoy en situación de pobreza.

La actual globalización de los mercados excluye a un número creciente de personas de los beneficios del desarrollo social y económico, por las limitaciones en su formación educativa que no les da la posibilidad de insertarse positivamente en dicho proceso.

Reconocemos también que hay signos de esperanza para hacer efectivas las potencialidades de la educación como factor determinante del desarrollo humano. La presente culminación de una etapa sostenida de crecimiento en la expansión de servicios y cobertura de la educación básica en un contexto de búsqueda de su mayor calidad y equidad, ha representado un efectivo esfuerzo de los gobiernos y de cooperación entre países, así como una creciente incorporación de nuevos actores. Hoy tenemos mayor claridad sobre la necesidad de promover una educación a lo largo de toda la vida en múltiples e interactivos ambientes humanos y educativos y de dar más importancia a los valores; aspiramos a que nuestra educación sea fortalecida sobre un aprendizaje orientado a posibilitar el ser, el hacer y conocer y a favorecer la convivencia humana, asumiendo como factor positivo nuestra rica diversidad étnica y cultural.

El Foro Mundial de Dakar 2000 ha establecido seis metas de Educación Para Todos, cubriendo de este modo los compromisos asumidos por los ministros de América Latina y el Caribe en Santo Domingo, expresados en su plan de acción. Los ministros, de este modo, se han comprometido a que los gobiernos trabajen con la sociedad civil para acordar las políticas, estrategias y acciones necesarias dirigidas a cumplir las metas establecidas.

Por ello, luego de conocer y analizar los informes y propuestas presentados en la reunión,

Declaramos:

1. Nuestra preocupación por no haber logrado la totalidad de las metas propuestas por el Proyecto Principal de Educación, las que continúan siendo prioridades básicas y compromisos para los países de la región que aún no las han alcanzado.
2. Que los sistemas educativos han de acelerar su ritmo de transformaciones para no quedar rezagados respecto a los cambios que acontecen en otros ámbitos de la sociedad, a fin de liderar un salto cualitativo en la educación. Los esfuerzos que vienen realizándose por transformar los sistemas a través de las reformas educativas en marcha, de poco servirán si no se logran cambios en los actores y en las prácticas educativas. Esto implica centrar la atención en la calidad de los procesos pedagógicos vinculando la gestión a la mejora de dichos procesos y a sus resultados, facilitando condiciones necesarias para que las instituciones educativas sean adecuados espacios de aprendizaje para los alumnos.
3. Que para lograr aprendizajes de calidad en el aula los docentes son insustituibles. La transformación que suponen las reformas se define en la preparación y disposición del docente para la enseñanza. Enfrentar y solucionar la cuestión docente con un tratamiento integral sigue siendo factor clave y urgente para los próximos lustros. La función y la formación docente demandan ser reconceptualizadas con un enfoque sistémico, que integre la formación inicial con la formación continua, la participación efectiva en proyectos de mejoramiento, la generación en los centros educativos de equipos de trabajo docente y la investigación en una interacción permanente. La participación de nuevos actores y la introducción de nuevas tecnologías deben tender a reforzar el papel profesional de los docentes. Junto con ello hay que enfrentar con urgencia todos los otros aspectos que pueden posibilitar al docente realizar su tarea en condiciones dignas de trabajo y desarrollo personal: remuneración adecuada, desarrollo profesional y aprendizaje permanente, evaluación de su desempeño y responsabilidad por los resultados del aprendizaje.
4. Que sin educación no hay desarrollo humano posible. Si bien la educación, por sí sola, no elimina la pobreza ni es capaz de forjar las condiciones de sostenido crecimiento económico y bienestar social, sigue siendo la base de crecimiento personal y factor determinante para mejorar significativamente el acceso igualitario a las oportunidades de mejor calidad de vida. Ello refuerza nuestra convicción de que la educación es ante todo un derecho básico de las personas y que los Estados, a través

de sus gobiernos, tienen la responsabilidad ineludible de hacerlo efectivo. En una región con crecientes desigualdades sociales, el fortalecimiento y la transformación de la educación pública constituye mecanismo clave para una democratización social efectiva. Esto requiere urgentes políticas económicas, sociales y culturales que apoyen las educativas orientadas fundamentalmente a atender a los grupos excluidos y marginados de América Latina y el Caribe para que superen su actual exclusión de una educación de calidad.

5. Que en un mundo plural y diverso América Latina y el Caribe tienen mucho que ofrecer si aprovechan la riqueza de su diversidad de etnias, lenguas, tradiciones y culturas. Para ello, nuestra educación no sólo debe reconocer y respetar la diversidad sino también valorarla y constituir la en recurso de aprendizaje. Los sistemas educativos deben ofrecer oportunidades de aprendizaje a cada niño, joven y adulto, cultivando la diversidad de capacidades, vocaciones y estilos, particularmente sus necesidades educativas. Es responsabilidad de los Gobiernos y de las sociedades respetar plenamente este derecho, haciendo todos los esfuerzos a su alcance para que las diferencias individuales, socioeconómicas, étnicas, de género y de lengua, no se transformen en desigualdad de oportunidades o en cualquier forma de discriminación.
6. Que se requiere un nuevo tipo de institución educativa. Es imprescindible que las instituciones educativas sean más flexibles, con alta capacidad de respuesta, y dotadas de una efectiva autonomía pedagógica y de gestión. Darles apoyo suficiente para que organicen y ejecuten sus propios proyectos educativos respondiendo a las necesidades y diversidad de la comunidad que atienden, contruidos de manera colectiva, y que asuman –junto a los entes estatales y los otros actores– la responsabilidad por los resultados. Esto requiere que los gobiernos provean los recursos financieros, humanos y materiales para todos los establecimientos educacionales bajo su responsabilidad, con énfasis en los que atienden a poblaciones de mayor pobreza.
7. Que siendo la educación un derecho y deber de cada persona, compartido por la sociedad, es necesario crear mecanismos adecuados y flexibles que aseguren una sostenida participación de múltiples actores y se incentiven prácticas intersectoriales en el campo de la educación. Los mecanismos de integración deben estar referidos a los distintos ámbitos del quehacer educativo, comenzando con la familia, el aula y la institución escolar y priorizando su vinculación con el desarrollo local. Es condición necesaria para aumentar la participación de la comunidad en la

- educación que el Estado asuma un efectivo liderazgo estimulando la participación de la sociedad en el diseño, la ejecución y la evaluación de impacto de las políticas educativas.
8. Que la condición de la juventud, como grupo social estratégico en América Latina y el Caribe, reclama respuestas educativas específicas que posibiliten al joven habilidades para la vida, el trabajo y la ciudadanía. La Educación Secundaria debe ser asumida como prioridad en aquellos países que hayan universalizado la educación primaria. La opción por incentivar nuevas y flexibles formas de aprendizaje constituirá una respuesta para los adolescentes y jóvenes en situación de pobreza y marginalidad, que abandonan la educación formal sin haber tenido acceso a una educación de calidad. La realidad del actual mercado laboral en un contexto de pocas oportunidades de empleo formal, demanda propiciar una adecuada formación para el trabajo, superando barreras para realizar una transición eficaz entre el sistema escolar y el mundo laboral. Asimismo, los crecientes problemas de violencia juvenil dentro y fuera de los centros educativos, de drogadicción, de embarazo y paternidad precoces así como la escasa participación ciudadana de los jóvenes, requieren el refuerzo en la formación de valores y urgentes respuestas educativas y sociales.
 9. Que es necesario ampliar los focos de atención educativa de manera formal y no formal hacia grupos de población infantil y adulta aún insuficientemente considerados en las actuales estrategias nacionales y cuya educación es condición necesaria para mejorar la calidad y equidad en los aprendizajes a lo largo de la vida. El cuidado y desarrollo integral de la primera infancia con enfoques centrados fundamentalmente en la familia y en el generalizado acceso a la educación inicial, debe ser pilar fundamental de toda buena educación. La educación de las personas adultas en su doble condición de sujetos de aprendizaje y de padres interesados en la educación de sus hijos debe formar parte de los propósitos y tareas de las reformas educativas. Todo ello es responsabilidad de los gobiernos y de las sociedades para garantizar la igualdad de oportunidades educativas y mejores ambientes familiares para los aprendizajes.
 10. Que el uso pedagógico de las tecnologías de la formación y comunicación debe darse en el marco de un proyecto social y educativo comprometido con la equidad y la calidad. Un claro desafío de los próximos años será la construcción de un modelo escolar en el que alumnos y docentes aprendan a utilizar la tecnología al servicio de sus respectivos procesos de aprendizaje. Sin embargo, no podemos olvidar que la opción por hacer más

eficientes esos aprendizajes debe considerar más las potencialidades de las personas –y muy particularmente de los profesores– y el respeto a las identidades culturales, antes que las propias promesas de la tecnología. La utilización de ésta potenciará la educación a distancia y la constitución de redes de aprendizaje que hagan efectivo el principio de la educación a lo largo de toda la vida. La introducción de tecnologías –como la computación– en las escuelas debe asumirse como factor de igualdad de oportunidades, asegurando la democratización en el acceso a ellas.

11. Que con el propósito de mejorar la calidad, cobertura y pertinencia de la educación es necesario un aumento significativo en los recursos económicos que se asignan a la inversión educativa, procurando asimismo una mayor eficiencia en la utilización de los recursos y una distribución equitativa de los mismos.
12. Que los países de América Latina y el Caribe requieren contar con una renovada cooperación internacional que contribuya a llevar a cabo las tareas y los propósitos de la presente Declaración, fortaleciendo la capacidad nacional de decisión y ejecución. Por este motivo, además de tomar como marco de referencia la Declaración de Dakar, es importante sumar a este proyecto las iniciativas hemisféricas como La Cumbre de las Américas, y las internacionales que han permitido sumar nuevos actores y enriquecer los proyectos de desarrollo educativo.

La vigencia de estos compromisos y acuerdos demandan que mantengamos relaciones sólidas y positivas con agencias de cooperación e instituciones internacionales que apoyan técnica y/o financieramente proyectos de desarrollo educativo en la Región, incentivando la responsabilidad y la rendición de cuentas de estas instituciones por los resultados de su cooperación. Debe haber un esfuerzo mayor para que estas agencias y organismos internacionales respeten las prioridades, intereses y características de cada nación, y estimulen la cooperación horizontal entre los países.

13. Que en consideración a los elementos anteriormente especificados y las demandas de una acción en América Latina y el Caribe con objetivos y espacios de acción comunes, creemos necesario solicitar a la UNESCO que tome la iniciativa de organizar con los ministros de la Región un Proyecto Regional en una perspectiva de quince años que incluya los elementos fundamentales de esta Declaración, de acuerdo a las recomendaciones emanadas de esta reunión, y realizando evaluaciones periódicas cada cinco años.

Cochabamba, Bolivia, 6 de marzo de 2001.

Bibliografía

ÁLVAREZ, MARIO

1995 **Revisión crítica del rol de la municipalidades en la educación.** Lima: Tarea.

AMES RAMELLO, PATRICIA

1999 **Mejorando al escuela rural: tres décadas de experiencias educativas en el Perú.** Documento de Trabajo N° 96. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

BANCO MUNDIAL

1999. **La pobreza en el Perú.** Documento síntesis.

CARDÓ, ANDRÉS y OTROS

1989 **Planificación y desarrollo de la educación en el Perú.** Informe de Investigación N° 77. París: IIPE.

COLECTIVO DE ONG DEL PERÚ

1996 **Problemática y propuestas de política pública para la educación de personas jóvenes y adultas.** Documento preparado para la Conferencia Regional Preparatoria de la V Conferencia Internacional de Educación de Adultos. Lima: Alternativa, Calandria, CEAPAZ, CEAS, CEDAL, CESIP, EDAPROSPRO, EDUCA, FOVIDA, GAMB, IBC-R, IDL, IDS, IPEDHEP, ILLA, Manuela Ramos, PLADES, Proceso Social, SER, Tarea.

CONSORCIO DE CENTROS EDUCATIVOS CATÓLICOS

1966 **Lineamientos y propuestas para el proyecto educativo católico.** Lima.

DÍAZ, HUGO, OTTO ELÉSPURU

1992 *Rol de los municipios en la descentralización en el sector educativo.* En: **Signo N° 4.** Lima.

DÍAZ, HUGO y OTROS

1995 **La educación privada en Lima Metropolitana.** París: IIPE.

EGUIGUREN, FRANCISCO

1990 **Retos de una democracia insuficiente. Diez años de régimen constitucional en el Perú 1980-1990.** Lima: Comisión Andina de Juristas; Fundación Friedrich Naumann.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN y AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

1994 **Oferta de educación técnica en el Perú. Proyecto Diseño del Sistema de Educación Técnica y Formación Profesional.** Lima.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, PNUD, UNESCO - OREALC, GTZ y BANCO MUNDIAL

1993 **Diagnóstico general de la educación. Perú: calidad, eficiencia, equidad. Los desafíos de la educación primaria.** Lima.

MINISTERIO DE EDUCACION y UNICEF

1991 **Propuesta educativa PAICRUM "Proyecto de atención integral en comunidades rurales y urbano-marginales".**

MONTERO, CARMEN y TERESA TOVAR

1999 **Agenda abierta para la educación de las niñas rurales.** Primera Conferencia Nacional de Educación de las Niñas de Áreas Rurales. Lima: Red Nacional de Educación de la Niña, CARE-Perú, IEP y Foro Educativo.

PALACIOS VALLEJO, MARÍA AMELIA y MANUEL PAIBA COSSIOS

1997 **Consideraciones para una política de desarrollo magisterial.** Lima: Foro Educativo.

PALOMINO, EDUARDO

1997 **Política educativa peruana. Historia, análisis y propuestas.** Lima.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ-DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN y CENTRO DE INVESTIGACIONES Y SERVICIOS

1985 **Seminario sobre análisis y perspectivas de la educación nacional 1980-1985.** 2 Volúmenes. Lima: PUC y CISE.

POZZI-ESCOT INÉS y JAVIER ZORRILLA EGUREN

1994 *Educación rural: estado de la cuestión y perfiles de una propuesta en atención al proyecto educativo nacional.* En: **Protagonistas de la educación rural y urbana en el Perú.** Lima: Foro Educativo.

PROYECTO ESCUELA, ECOLOGÍA Y COMUNIDAD CAMPESINA

1990 **La escuela rural. Variaciones sobre un tema.** Lima: Ministerio de Agricultura, Ministerio de Educación, FAO, COTESU.

RABANAL, WALTER

1995 **Aproximación al proceso de creación, organización y funcionamiento de la USE.** Lima: Tarea.

RODRÍGUEZ G., JOSÉ

1992 **Gasto público en educación y distribución del ingreso en el Perú.** Lima: GRADE.

SAAVEDRA, JAIME; ROBERTO MELZI

1998 **Financiamiento de la educación en el Perú.** Santiago de Chile: PREALC, UNESCO.

SÁNCHEZ GARRAFA, RODOLFO

1995 **Experiencias peruanas de atención educativa a niños de cero a tres años. Una aproximación al estado de la práctica.** Proyecto de innovaciones pedagógicas no formales. Lima: Ministerio de Educación y Fundación Bernard Van Leer.

TAREA ASOCIACIÓN DE PUBLICACIONES EDUCATIVAS

1994 **Políticas educativas: propuestas para el debate.** Lima.

TINCOPA, LILA

1993 **El currículum de educación primaria y secundaria en las reformas educativas ocurridas en los últimos 50 años.** Agenda Educativa N° 2. Lima: Foro Educativo.

TOVAR, TERESA

1998 **¿Quién le pone el género a la escuela?. Criterios para adoptar una política de género en la educación.** Documento presentado al Seminario Metropolitano "Construyamos equidad de género en la escuela". Lima: Tarea.

TRAHTEMBERG SIEDERER, LEÓN

1995 **La educación en la era de la tecnología y el conocimiento.** Lima: Editorial Apoyo.

VALDIVIESO GAINZA, ELENA

1985 *Análisis y perspectivas de la educación inicial en el Perú 1985.* En: **II Seminario sobre análisis y perspectivas de la educación nacional 1980-1985. Tomo I.** Lima: CISE-PUC.

ZÚÑIGA, MADELEINE

1998 **La formación docente en EBI. El estado de la cuestión.** Lima.