

Propuestas de políticas de educación del CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

EDUCACIÓN PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO
Y LA MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA DE LOS PERUANOS



PERÍODO
2011-2016

Propuestas de políticas de educación del Consejo Nacional de Educación

Educación para la sostenibilidad del crecimiento económico y
la mejora de la calidad de vida de los peruanos

Octubre 2010

Contenidos:

Consejo Nacional de Educación

Cuidado de edición:

Paola Baltazar Zúñiga

Gonzalo Cobo Gonzales

Fotografías:

IPAE, MED, UARM, El Peruano, Fe y Alegría, Fondep y archivo CNE

Consejo Nacional de Educación

Av. De la Policía 577, Jesús María

Lima-Perú

Teléfono: 261-9522

www.cne.gob.pe

Este documento puede reproducirse para difusión y debate siempre y cuando se mencione la fuente.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-13366

Primera edición

Impreso en AGL Gráfica Color S.R.L.

Calle Monte Eucalipto 140, urb. Prolongación Benavides, Santiago de Surco.

Introducción

En la última década, el país ha experimentado un desarrollo caracterizado por altas tasas de crecimiento económico que vienen impactando en la mejora de los indicadores de la situación social de la población. Si bien estas mejoras no son todavía las deseables, pues persisten las fuertes desigualdades en cuanto al ingreso y al acceso a los servicios sociales básicos, los próximos años se presentan como una preciada oportunidad para que la población de los estratos y sectores económicos más vulnerables mejore su calidad de vida, y para que el país logre los niveles de desarrollo humano sostenible que le permitan asegurar la continuidad del crecimiento económico.

Las proyecciones realizadas por el INEI señalan que en el período 2011-2016 la población peruana aumentará de 29 797 694 habitantes a 31 488 625, a una tasa anual de 1.1%¹. Una característica relevante de ese crecimiento demográfico será la disminución del número de niños y adolescentes menores de 15 años, en 133 712 habitantes. La población entre 15 y 24 años, por su parte, se incrementará en 70 082 habitantes.

Si se tiene en cuenta que la educación primaria ya alcanza tasas de escolarización cercanas a su universalización, tanto en áreas urbanas como rurales, es de prever que su matrícula no crezca y que por el contrario disminuya por las mejoras en las tasas de promoción registradas en los últimos años. Más bien, los desafíos de ampliación de la cobertura educativa estarán en la educación inicial, secundaria rural y la educación superior. No se deja de lado que el crecimiento económico y el cambio científico y tecnológico, que obligan a la modernización de los procesos productivos, generarán una creciente necesidad de calificación de la población económicamente activa.

1 INEI. Perú. Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050. Boletín de Análisis Demográfico N° 36. Lima, marzo, 2009.

Bien encaminado, el crecimiento económico contribuirá a un fortalecimiento de la clase media y muy posiblemente a que la educación privada aumente su presencia en la atención de la oferta. En 1998, el 17% de los estudiantes asistía a un centro educativo privado; en el 2009 lo hacían el 24%. Se espera que para el 2016 tres de cada diez estudiantes esté matriculado en un centro de enseñanza privada.

Estas tendencias permitirán que una mayor cantidad de recursos públicos se destinen a mejorar la enseñanza pública; sobre todo la ofrecida a los sectores más pobres y la que compromete a la formación básica de nuestra niñez y juventud. A ello contribuirá el escenario favorable que en cuanto a crecimiento del presupuesto público podría presentarse en los siguientes años. Tomando como referencia las proyecciones realizadas en el Marco Macroeconómico Multianual 2010-2013, el presupuesto inicial de apertura podría incrementarse en 58% comparado con el presupuesto del año 2010; es decir, en S/. 7 648 millones, pero sí se cumple con lo recomendado por el Acuerdo Nacional de incrementar cada año el presupuesto de educación en 0.25% del PBI, podría más que duplicarse, siendo su incremento de S/. 17 446 millones.

Para lograr este propósito es indispensable mejorar la calidad, equidad y eficiencia del sistema educativo. Es por ello que el Consejo Nacional de Educación (CNE), en el marco del Proyecto Educativo Nacional y concordante con la Décimo Segunda Política del Acuerdo Nacional, presenta a la comunidad un conjunto de propuestas de políticas consideradas prioritarias e impostergables. A estas propuestas las hemos denominado **banderas**.

Las propuestas formuladas por el CNE no agotan toda la problemática que afecta a nuestro sistema educativo, puesto que ésta se origina en factores muy diversos y de larga data. Sin embargo, consideramos que focalizando los recursos y esfuerzos prioritariamente en estos puntos críticos durante el quinquenio 2011-2016 será posible romper la inercia que mantiene a grandes sectores de la población al margen del logro educativo, y se continuarán asentando las bases que permitirán alcanzar, en los menores plazos posibles, un sistema educativo que nos coloque en el nivel de los países de mayor desarrollo económico y social.

En la presente coyuntura electoral, pretendemos generar la reflexión y fortalecer la convicción de los líderes políticos acerca de la urgente necesidad de que estos temas sean atendidos por los nuevos gobiernos regionales y el próximo gobierno nacional, sumando voluntades para lograr su incorporación en los planes de trabajo que implementarán en el quinquenio 2011-2016.

Se debe destacar que el dinamismo de la economía y el crecimiento del PBI y de los ingresos del Estado, mayores a los previstos, junto a la propuesta de incremento de 0.25% anual del indicador Gasto en Educación como porcentaje del PBI, hasta alcanzar no menos del 6%, establecido en el Proyecto Educativo Nacional, incrementará progresiva y sustantivamente el presupuesto del sector Educación, lo que permitirá el financiamiento de las banderas propuestas en el presente documento, así como la implementación de otras políticas. Cabe resaltar que el incremento en el gasto debe estar acompañado por mejoras importantes en la calidad de la gestión presupuestal, es decir, en la eficacia, eficiencia y oportunidad de este gasto.

La oportunidad para mejorar sustancialmente la enseñanza pública presenta inmejorables condiciones financieras. De allí la importancia de contar con una visión clara de lo que se propone ejecutar en los siguientes años y que la educación cuente con un sistema de gestión, capaz de utilizar todos los recursos y hacerlo con el máximo de eficiencia. A esos propósitos pretende contribuir con este documento el CNE.

Propuestas de políticas de educación del CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

BANDERAS

2011-2016

Infancia	Educación superior
Infancia de 0 a 8 años con atención intersectorial en nutrición, salud, estimulación temprana y educación, lo cual asegure que al terminar el tercer grado todos los niños dominen la lectoescritura y aritmética básica.	Toda la educación superior estará articulada para un aprendizaje modular y continuo a lo largo de la vida, y acorde con el desarrollo nacional.
Educación rural	Educación y producción
Las escuelas rurales se organizarán en redes y cada red tendrá un equipo de acompañamiento encargado de apoyar a la red de directores en la organización y gestión de las escuelas, así como en la participación de la comunidad. También tendrán la facultad de elegir a sus profesores entre los que estén habilitados para cumplir esa función.	Desarrollar progresivamente en el sistema educativo estrategias, programas y experiencias que contribuyan a asegurar la articulación entre educación, investigación, ciencia, tecnología, trabajo y producción, así como a hacer de la educación un efectivo medio para lograr un país de emprendedores, inclusivo y competitivo.
Evaluación del desempeño y carrera magisterial	Lucha contra la corrupción
Acelerar los plazos para el ingreso a la Carrera Pública Magisterial (CPM), cuyas evaluaciones tendrán como centro el desempeño profesional, medido a través de su desempeño en aula y los resultados de aprendizaje de sus estudiantes.	Se reducirán los espacios que permiten la corrupción en el sector Educación a través de la instalación de un sistema de información electrónica, aumento de transparencia y normas que eviten el abuso de la discrecionalidad, especialmente en temas de autorización de funcionamiento, licitaciones, capacitaciones, contratos y evaluaciones docentes.
Gestión educativa	Presupuesto
La escuela, bajo el liderazgo del director, tendrá la capacidad de tomar decisiones pedagógicas, administrativas y económicas en función de su propio Proyecto Educativo Institucional y dentro del nuevo marco que genere la Ley de Organización y Funciones (LOF).	El marco presupuestal para los años 2012-2016 explicitará para el quinquenio el incremento anual automático del 0.25% del PBI para educación establecido por el Acuerdo Nacional. La asignación de plazas docentes y de bienes y servicios se otorgará en función de canastas básicas diferenciadas por alumno, de modo que cada institución educativa sepa automáticamente cuánto le toca al año para atender a sus estudiantes.

Relación entre los Objetivos Estratégicos del Proyecto Educativo Nacional, las Reformas Pendientes y las Propuestas de Políticas para el 2011-2016 (Banderas)

Proyecto Educativo Nacional	Reformas pendientes	Banderas
OE 1: OPORTUNIDADES Y RESULTADOS EDUCATIVOS DE IGUAL CALIDAD PARA TODOS Resultado 1: La primera infancia es prioridad nacional Políticas al 2021: <i>1. Asegurar el desarrollo óptimo de la infancia a través de la acción intersectorial concertada del Estado en cada región.</i>	3. Políticas de buen inicio en la vida y en la escuela: 1. Universalizar la educación inicial de niños de 4 y 5 años de edad. 2. Sumar esfuerzos y recursos para eliminar la desnutrición crónica y la anemia. 4. Incluir a la educación inicial en evaluaciones nacionales de aprendizaje.	Infancia Infancia de 0 a 8 años con atención intersectorial en nutrición, salud, estimulación temprana y educación, lo cual asegure que al terminar el tercer grado todos los niños dominen la lectoescritura y aritmética básica.
OE 2: ESTUDIANTES E INSTITUCIONES QUE LOGRAN APRENDIZAJES PERTINENTES Y DE CALIDAD Resultado 2: Instituciones acogedoras e integradoras enseñan bien y lo hacen con éxito. Políticas al 2021: <i>7.1 Asegurar prácticas pedagógicas basadas en criterios de calidad y de respeto a los derechos de los niños.</i> <i>7.3 Fomentar climas institucionales amigables, integradores y estimulantes.</i> <i>8.1 Fomentar y apoyar la constitución de redes escolares territoriales responsables del desarrollo educativo local.</i> <i>8.2 Establecer programas de apoyo y acompañamiento pedagógico con funciones permanentes de servicio a las redes escolares.</i>	1. La reforma de la gestión 4. Las innovaciones (innovar la gestión para escuelas de zonas rurales y bilingües).	Educación rural Las escuelas rurales se organizarán en redes y cada red tendrá un equipo de acompañamiento encargado de apoyar a la red de directores en la organización y gestión de las escuelas, así como en la participación de la comunidad. También tendrán la facultad de elegir a sus profesores entre los que estén habilitados para cumplir esa función.

Proyecto Educativo Nacional	Reformas pendientes	Banderas
OE 3: MAESTROS BIEN PREPARADOS QUE EJERCEN PROFESIONALMENTE LA DOCENCIA Resultado 2: Carrera Pública Magisterial Renovada Políticas al 2021: 11.1 <i>Evaluar a los docentes para el ingreso y permanencia en la Carrera Pública Magisterial y su asignación laboral.</i>	4. La reforma de la docencia 2. Sistema de evaluación del desempeño articulado al desarrollo profesional.	Evaluación del desempeño y carrera magisterial Acelerar los plazos para el ingreso a la Carrera Pública Magisterial (CPM), cuyas evaluaciones tendrán como centro el desempeño profesional, medido a través de su desempeño en aula y los resultados de aprendizaje de sus estudiantes..
OE 4: UNA GESTIÓN DESCENTRALIZADA, DEMOCRÁTICA, QUE LOGRA RESULTADOS Y ES FINANCIADA CON EQUIDAD Resultado 1: Gestión educativa eficaz, ética, descentralizada y con participación de la ciudadanía Políticas al 2021: 14. <i>Fortalecer las capacidades de las instituciones y redes educativas para asumir responsabilidades de gestión de mayor grado y orientadas a conseguir más y mejores resultados.</i> 15. <i>Fortalecer una participación social responsable y de calidad en la formulación, gestión y vigilancia de las políticas y proyectos educativos.</i>	1. La reforma de la gestión 1. Las escuelas (autónomas, equipadas y reestructuradas)	Gestión educativa La escuela, bajo el liderazgo del director, tendrá la capacidad de tomar decisiones pedagógicas, administrativas y económicas en función de su propio Proyecto Educativo Institucional y dentro del nuevo marco que genere la Ley de Organización y Funciones (LOF).
OE 4: UNA GESTIÓN DESCENTRALIZADA, DEMOCRÁTICA, QUE LOGRA RESULTADOS Y ES FINANCIADA CON EQUIDAD Resultado 1: Gestión educativa eficaz, ética, descentralizada y con participación de la ciudadanía Políticas al 2021: 16. <i>Moralizar la gestión en todas las instancias del sistema educativo.</i>	1. La reforma de la gestión 1. Las estructuras y sistemas de gestión.- c) Uso efectivo de la información. 5. La normativa	Lucha contra la corrupción Se reducirán los espacios que permiten la corrupción en el sector Educación a través de la instalación de un sistema de información electrónica, aumento de transparencia y normas que eviten el abuso de la discrecionalidad, especialmente en temas de autorización de funcionamiento, licitaciones, capacitaciones, contratos y evaluaciones docentes.

Proyecto Educativo Nacional	Reformas pendientes	Banderas
OE 4: UNA GESTIÓN DESCENTRALIZADA, DEMOCRÁTICA, QUE LOGRA RESULTADOS Y ES FINANCIADA CON EQUITAD Resultado 2: Educación financiada y administrada con equidad y eficiencia. Políticas al 2021: <i>17. Incrementar sostenidamente el presupuesto asegurando calidad educativa para todos, asignando recursos con criterios de equidad, calidad y eficiencia.</i>	2. La reforma del presupuesto 1. Incremento del presupuesto educativo.	Presupuesto El marco presupuestal para los años 2012-2016 explicitará para el quinquenio el incremento anual automático del 0.25% del PBI para educación establecido por el Acuerdo Nacional. La asignación de plazas docentes y de bienes y servicios se otorgará en función de canastas básicas diferenciadas por alumno, de modo que cada institución educativa sepa automáticamente cuánto le toca al año para atender a sus estudiantes.
OE 5: EDUCACIÓN SUPERIOR DE CALIDAD SE CONVIERTE EN FACTOR FAVORABLE PARA EL DESARROLLO Y LA COMPETITIVIDAD NACIONAL Resultado 1: Renovado sistema de educación superior articulado al desarrollo Políticas al 2021: <i>19. Renovar la estructura del sistema de la educación superior, tanto universitaria cuanto técnico-profesional.</i>	5. Política de promoción de la calidad en la educación superior	Educación superior Toda la educación superior estará articulada para un aprendizaje modular y continuo a lo largo de la vida, y acorde con el desarrollo nacional.
OE 6: UNA SOCIEDAD QUE EDUCA A SUS CIUDADANOS Y LOS COMPROMETE CON SU COMUNIDAD Resultado 2: Empresas, organizaciones y líderes comprometidos con la educación Políticas al 2021: <i>29. Fomento de la responsabilidad social de las empresas locales a favor de la educación</i> <i>30. Fomento de compromisos de líderes e instituciones con la educación.</i>	2. La reforma del presupuesto 1. Incremento del presupuesto educativo.	Educación y producción Desarrollar progresivamente en el sistema educativo estrategias, programas y experiencias que contribuyan a asegurar la articulación entre educación, investigación, ciencia, tecnología, trabajo y producción, así como hacer de la educación un efectivo medio para lograr un país de emprendedores, inclusivo y competitivo.



Infancia

Bandera

Infancia de 0 a 8 años con atención intersectorial en nutrición, salud, estimulación temprana y educación, lo cual asegure que al terminar el tercer grado todos los niños dominen la lectoescritura y aritmética básica.

Problema

Sin ser el único factor, la falta de una educación inicial extendida y de calidad limita el desempeño de los estudiantes en la educación básica. Este nivel de enseñanza solo creció en 163 225 alumnos en el período 2000-2009. El 21% de los niños de segundo grado de primaria que había cursado educación inicial alcanzó el nivel esperado de logro en Comprensión Lectora; en cambio, alcanzó ese nivel solo el 7.4% de quienes no la cursaron. La evidencia recogida en países desarrollados y no desarrollados también muestra que la asistencia a la educación inicial está asociada a un mejor desarrollo cognitivo y socioe-

mocional¹. Cuando la educación inicial se combina con intervención en nutrición y salud, los retornos a esta inversión son aún más significativos². Es necesario, por tanto, ampliar la cobertura de educación inicial con calidad e impulsar y fortalecer los programas intersectoriales.

Sostenemos que existe una baja eficiencia de la educación primaria pública. Para ello, nos basamos en los siguientes indicadores:

- a. El mayor porcentaje de deserción o “repitencia” se presenta en primaria (17.3%, frente a un 13.4% en secundaria). Las tasas de repetición más altas se presentan en el segundo y tercer grado de ese nivel de enseñanza, lo cual afecta al 17.5% y 13.9% del estudiantado.
- b. Según la evaluación censal 2009, realizada por la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC), solo el 23.1% de los niños logra niveles satisfactorios de aprendizaje en el segundo grado de primaria en Comprensión Lectora y el 13.5%, en Matemáticas. Otra fuente, el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, de la Unesco, señala que en la evaluación 2006 de estudiantes del tercer grado de primaria, los estudiantes peruanos se ubicaron en el tercio inferior de desempeño entre 15 países latinoamericanos.

La cobertura de educación inicial sigue siendo insuficiente, principalmente, en las zonas rurales. En el año 2009, no eran atendidos por un centro o programa de educación inicial 106 000 niños de 5 años; 127 000 niños de 4 años y 283 000 niños de 3 años³. Permitir el acceso a esta población excluida de la educación inicial tiene un costo anual de operación y de inversión en aulas y servicios higiénicos de S/. 333.9 millones, de los cuales S/. 258.1 millones estarían a cargo del presupuesto público. Además, muchos de los que ahora asisten lo hacen a programas no escolarizados de educación inicial (Pronoei), de muy baja calidad; en tanto, quienes brindan el servicio directamente a los niños son promotoras no docentes y con escaso o ningún material educativo. En 2009 funcionaban 14 264 de estos programas atendiendo a 251 974 niños⁴.

1 Uccelli, Francesca. “Los programas no escolarizados de educación inicial: ¿debilidad, negligencia o incapacidad estatal?”. En: Montero (et. al). *El Estado de la educación. Estudios sobre políticas, programas y burocracia del sector*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2009

2 Vegas, Emiliana y Lucrecia Santibáñez. *La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial, 2010.

3 En base a proyecciones de Población del INEI e Indicadores de la Educación, ESCALE, Ministerio de Educación.

4 Fuente: ESCALE, Ministerio de Educación, en www.minedu.gob.pe recuperado en junio 2010.

Objetivos

- Brindar atención intersectorial a todos los niños de 0 a 8 años en nutrición, salud, estimulación temprana y educación.
- Universalizar la educación inicial escolarizada y de calidad para los niños y niñas de 4 y 5 años.
- Asegurar que todo niño de 8 años de edad alcance la alfabetización básica; es decir, que logre las capacidades de lectoescritura y matemática básica, previstas para el tercer grado de primaria.

Estrategias

- Se asegura una autoridad nacional de la infancia, dependiente del más alto nivel de gobierno de acuerdo a ley, que informará en su portal de transparencia sobre el desarrollo de los planes de atención de menores de 0 a 8 años.
- Reforzamiento e impulso de la implementación de programas intersectoriales que aseguren una nutrición y una atención en salud adecuadas. Se debe priorizar la atención de niños y madres de niños de 0 a 2 años de edad de las zonas rurales bilingües de las regiones andina y amazónica.
- Diseño y establecimiento de estándares mínimos de funcionamiento de los centros de educación inicial y de los tres primeros grados de educación primaria. El Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica (Ipeba), órgano integrante del Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica (Sineace), debe asumir esa tarea.
- En un plazo de cinco años, se debe lograr la conversión del 30% de los programas no escolarizados de educación inicial (Pronoei) en programas escolarizados para la mejora sustancial del servicio que reciben los niños de 3 a 5 años de los sectores más pobres de la población.

- Incorporación hasta el 2016 del 100% de niños de 4 y 5 años a la educación inicial⁵.
- Creación de servicios de educación inicial en escuelas primarias que no la tienen y que sí cuentan con la posibilidad de organizarlos.
- Mejora de la calidad de la educación inicial a través de la conversión de Pronoei, enfatizando en capacidades útiles para el aprendizaje de la lectoescritura y operaciones matemáticas básicas.
- Impulso de programas de formación docente que respalden la propuesta de expansión de cobertura y calidad de la atención hacia la población meta del programa, con énfasis en la formación inicial de docentes bilingües y para las zonas rurales.
- Generación de incentivos para la presencia de los mejores docentes en la atención de los niños más vulnerables.
- Promoción de iniciativas de responsabilidad social y empresarial orientadas a complementar el esfuerzo del Estado en la atención de la primera infancia.

Costos de conversión de Pronoei en jardines de niños y de universalización de la educación inicial para niños de 4 y 5 años

Programa	Inversión 2011-2016	Inversión anual
Conversión de Pronoei en jardines de niños	233 365 200	46 673 040
Universalización de la educación inicial para niños de 4 y 5 años	586 706 585	117 341 317
Total	820 071 785	164 014 357

⁵ La matrícula del nivel se incrementaría en 232.9 miles de estudiantes: 2.7 veces más de lo que creció en el período 2005-2009 (85 385 estudiantes).

Costos de conversión de Pronoei en centros de educación inicial Período 2011-2016. Costos en nuevos soles

Total nacional de Pronoei estatales	14 264
Total nacional de alumnos en Pronoei	251 974
Meta de 30% de Pronoei convertidos	4 280
Total de alumnos en meta de conversión	75 600
- Área urbana	25 700
- Área rural	49 900
Aulas requeridas para conversión	3 780
- Área urbana	1 285
- Área rural	2 495
Costo adicional por alumno (en soles) a/	567
Costo de aulas, equipo y SSHH (en soles) b/	
- Área urbana	90 000
- Área rural	30 000
Gastos de funcionamiento para conversión	42 865 200
Gastos de inversión para conversión	190 500 000
- Área urbana	115 650 000
- Área rural	74 850 000
Total gastos funcionamiento + inversión	233 365 200
Promedio anual de gastos	46 673 040

a/ Diferencia entre el costo unitario de atención en Pronoei y costo unitario por alumno en un jardín de la infancia.

b/ Basados en costos promedio utilizados por Fe y Alegría y el Ministerio de Educación.

Costos de universalizar la educación inicial de 4 y 5 años

EDADES	Pob Urbana	Pob Rural	Mat Ur- bana	Mat Rural	Def Urbano	Def rural
4 años	386 868	205 255	338 542	126 289	48 326	78 966
5 años	388 371	200 503	357 082	126 195	31 289	74 308
TOTAL	775 239	405 758	695 624	252 484	79 615	695 624
AULAS ADICIONALES REQUERIDAS					Urbano	Rural
Total					3 185	6 131
Niños de 4 años					1 933	3 159
Niños de 5 años					1 252	2 972
Costo por alumno escolarizado S/.					1 089	1 089
Costo unitario aulas + Servicios higiénicos S/.					90 000	30 000
COSTOS TOTALES				Total	Urbano	Rural
Costo adicional de funcionamiento				253 616 121	86 700 735	166 915 386
Niños de 4 años				138 620 988	52 627 014	85 993 974
Niños de 5 años				114 995 133	34 073 721	80 921 412
Costo adicional en infraestructura				470 542 800	286 614 000	183 928 800
Niños de 4 años				268 732 800	173 973 600	94 759 200
Niños de 5 años				201 810 000	112 640 400	89 169 600
COSTOS ANUALES DE UNIVERSALIZACIÓN				144 831 784	74 662 947	70 168 837
Gasto adicional de funcionamiento				50 723 224	17 340 147	33 383 077
Inversión anual adicional				94 108 560	57 322 800	36 785 760
TOTAL ANUAL PÚBLICO: 66% URBANO, 97% RURAL				117 341 317	49 277 545	68 063 772



Educación rural

Bandera

Las escuelas rurales se organizarán en redes y cada una de ellas tendrá un equipo de acompañamiento encargado de apoyar a la red de directores en la organización y gestión de las escuelas, así como en la participación de la comunidad. También tendrán la facultad de elegir a sus profesores entre los que estén habilitados para cumplir esa función.

Problema

En las áreas rurales funcionan 26 334 centros educativos primarios y secundarios públicos; de ellos, 12 207 son escuelas primarias multigrados y 8 783, escuelas primarias unidocentes¹. Por tanto, el 80% de los centros educativos primarios y secundarios no tiene un maestro para cada grado educativo que atienda. Solo en el 20% de centros poblados rurales hay oferta secundaria.

¹ Fuente: Estadística Educativa 2008.

A estas escuelas asisten 1 742 000 mil estudiantes atendidos por 90 753 docentes. Según la Evaluación Censal de Estudiantes 2008, el 39.9% de los estudiantes de segundo grado se encuentra debajo del nivel 1 en Comprensión Lectora y el 64.4% en Matemática; es decir, no logran los aprendizajes esperados, ya que tienen dificultades incluso para responder las preguntas más fáciles de la prueba. Solo el 11.6% y 7.1% respectivamente logran niveles satisfactorios de rendimiento.

El 33.9% de la población rural es bilingüe: 27% quechua, 3% aimara y el resto hablante de variadas lenguas en el oriente amazónico. Sin embargo, no necesariamente reciben atención en su lengua originaria debido a que no está garantizada la asignación de docentes que dominen la lengua predominante de la zona.

A ello se suma la falta de material educativo pertinente al contexto, la cultura y el idioma, así como las deficiencias en equipamiento e infraestructura en la mayoría de los colegios ubicados en zonas rurales.

En las áreas rurales repiten o abandonan sus estudios primarios y secundarios 430 000 estudiantes, lo que en el año 2008 representó un costo de S/. 907 millones, si se tiene en cuenta que un alumno que repite el año escolar vuelve a ocupar una plaza el siguiente año.

Objetivo

- Elevar la calidad de la educación en zonas rurales, la cual garantice docentes que dominen la lengua originaria predominante en la zona y donde sea posible convertir las escuelas unidocentes en multi-grado.
- Generar un marco legal que le otorgue facultades a la red de escuelas para adoptar su propio modelo de organización y gestión, con participación de la comunidad y que asegure el acompañamiento pedagógico de los docentes de la red por parte de equipos docentes previamente certificados.

Estrategias

- Libertad de la red de centros educativos para elegir horarios, calendarios, diversificar y establecer énfasis curriculares, seleccionar personal, renovar automáticamente el contrato de docentes con buen desempeño, así como manejar ingresos propios.
- Reforma del mecanismo de acompañamiento que se presta a la escuela rural con fondos de tesoro público: implantación progresiva del servicio permanente de acompañamiento a las redes de centros educativos, para apoyar a la red, a sus directores y a sus docentes en sus prácticas pedagógicas y de gestión, servicio que funcionará cerca de las escuelas. Incluirá costos de vivienda para el personal acompañante.
- Participación de las comunidades campesinas y nativas formalmente reconocidas en el monitoreo de la calidad del servicio educativo.
- Aprovechamiento de la capacidad que tienen los institutos pedagógicos, las ONG y otras instituciones especializadas, previa acreditación, para prestar el servicio de acompañamiento. Si se trata de zonas donde habita población bilingüe, se debe asegurar que profesores y asesores dominen el idioma nativo y la metodología necesaria para trabajar en aulas multigrado y unidocentes.
- Convertir escuelas unidocentes en multigrado y escuelas multigrado en polidocentes, en todos los lugares donde sea posible.
- Creación de oferta de educación secundaria en escuelas primarias que dispongan de las condiciones suficientes para organizar este servicio a menor costo, pero igual de eficiente. Para ello, se deben implementar diversas modalidades de organización, como los centros de alternancia.
- Énfasis en los aprendizajes fundamentales, los valores, la formación para el trabajo, contenidos asociados a la realidad.

- Difusión y aplicación de modelos diversos de acuerdo al contexto, validados en experiencias exitosas tales como: redes de centros educativos, escuelas de alternancia y otras probadas iniciativas individuales exitosas, que podrían desencadenar mejoras en los resultados educativos en toda la educación rural.

Costos de la organización en redes

En los cuadros que se presentan a continuación se puede apreciar el costo aproximado de la bandera de **educación rural**. En el Cuadro N° 1 encontraremos el costo anual de la repitencia y deserción en las escuelas de áreas rurales. En el Cuadro N° 2 se presentan los costos de funcionamiento de una red educativa y de 1 320 redes (aproximadamente el total de los estudiantes de educación básica en zonas rurales). En la medida que el aumento de la calidad educativa reduzca la deserción y repitencia, el “ahorro” podría financiar el funcionamiento de las redes educativas en áreas rurales.

Cuadro N° 1
Costo del fracaso escolar en las áreas rurales

	Núm./ Porcent	Soles
Matrícula en primaria y secundaria rural	1 735 577	
Primaria	1 327 519	
Secundaria presencial	408 058	
Costo anual por alumno		
Costo anual por alumno de primaria		1 279
Costo anual por alumno de secundaria		1 513
Repitencia y abandono		
Repitencia y abandono en primaria %	19.10	
Repitencia y abandono en secundaria %	16.30	
Número de alumnos en primaria (2008)	253 556	
Número de alumnos en secundaria (2007)	66 513	

	Núm./ Porcent	Soles
Repitencia		
Repitencia en primaria	11.80	
Repitencia en secundaria	6.90	
Número de repitentes en primaria	156 647	
Número de repitentes en secundaria	28 156	
Costo de repetición y abandono (mismo grado)		
Costo en primaria		324 298 289
Costo en secundaria		100 634 856
Costo de repetir un año más en primaria		200 351 823
Costo de repetir un año más en secundaria		42 600 031
Costo total de la repetición y abandono		667 884 998

Cuadro Nº 2

Costo de las redes en la educación rural

Se toma como referencia una red de 20 a 25 escuelas de primaria y secundaria con 2000 alumnos como promedio

	Num/ Porcent	Soles
Matrícula promedio en una red	2 000	
Inicial	350	
Primaria	1 260	
Secundaria	390	
Repitentes y abandonos		
Primaria	241	
Secundaria	65	
Costo de repetición y retiro		502 014
Primaria		308 239
Secundaria		98 345

	Num/ Porcent	Soles
Costo de ocupar una plaza al año siguiente		
Primaria		77 325
Secundaria		18 105
Costo de la asesoría y capacitación de una red		351 600
6 acompañantes		294 000
Vivienda		36 000
Movilidad y otros gastos		21 600
Costo de acompañamiento a 1 320 redes que		
incluye a toda la EBR rural		464 112 000
Porcentaje del PBI		0.15%



Evaluación del desempeño y carrera magisterial

Bandera

Acelerar los plazos para el ingreso a la Carrera Pública Magisterial (CPM), cuyas evaluaciones tendrán como centro el desempeño profesional, medido a través de su desempeño en aula y los resultados de aprendizaje de sus estudiantes.

Problema

Las evaluaciones a los docentes no han estado dirigidas a identificar de forma integral cuál es su nivel de formación pedagógica ni cómo se desempeñan en aula en su trabajo con los estudiantes. Descuidan, por lo tanto, las competencias profesionales indispensables para formar personas seguras de sí mismas,

capaces de ejercer la ciudadanía de forma democrática en una sociedad pluricultural, y de resolver problemas empleando el pensamiento científico.

Aun si solo se atiende a los resultados de estas evaluaciones, la situación del magisterio es preocupante. De acuerdo a la evaluación censal de profesores en Comprensión Lectora y Matemática realizada en el año 2007, únicamente el 24.3% de los profesores lograba contrastar e integrar las ideas del texto y realizaba inferencias más complejas, en tanto que 12.9% estaba en capacidad de resolver problemas matemáticos de varias etapas elaborando estrategias adecuadas. Si bien estas capacidades involucradas en el proceso de enseñanza y aprendizaje no son las únicas, ni las más importantes, sí muestran que existen importantes deficiencias en la formación inicial y en servicio de los maestros peruanos.

El CNE considera que la implementación de la Ley de CPM debe “vincular los ascensos e incrementos salariales al desempeño profesional y a las condiciones de trabajo”, tal como establece el Proyecto Educativo Nacional en la política relativa al resultado “Carrera Pública Magisterial Renovada”, del Tercer Objetivo Estratégico que establece la importancia, para el logro de la educación que queremos para el 2021, de “Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia”.

Asimismo, el ingreso de los docentes a la CPM debe facilitarse, para lo cual debe tomarse en cuenta la experiencia reciente a fin de evaluar y perfeccionar los procesos de evaluación, de manera que se implemente adecuadamente y el magisterio recupere la confianza en la misma.

Objetivos

- Poner en práctica un sistema de evaluación del desempeño para el magisterio público; basado en buenas prácticas y en los resultados de aprendizaje que logran los estudiantes.
- Ajustar la normatividad y estrategia de aplicación de la CPM a fin de asegurar su adecuada implementación, que priorice y de centralidad a la capacidad del docente de generar un clima de aula motiva-

dor y acogedor, así como la capacidad de propiciar aprendizajes de calidad en todos los estudiantes en todos los contextos.

Estrategias

En cuanto a la evaluación del desempeño docente

- Formulación técnica de criterios y estándares sobre buenas prácticas docentes, a través de un proceso de concertación que permita generar sentidos comunes entre todos los actores de la política educativa, empezando por los maestros.
- Generalización, a partir de 2013, de la evaluación del desempeño laboral en el magisterio público a partir de los criterios y estándares antes señalados, para lo cual se adecuará la normatividad y se dotará de mecanismos, instrumentos y recursos para la implementación de la evaluación del desempeño de la CPM.
- Emplear la información sobre el rendimiento de los estudiantes, la cual puede recogerse gracias a pruebas estandarizadas para que las escuelas apliquen y procesen información sobre logros de aprendizaje; y pruebas muestrales realizadas por la UMC a dos grados de primaria y dos de secundaria, asegurando cubrir todas las instituciones de educación básica en las áreas de Comprensión Lectora, Matemáticas, Ciencias Naturales y Formación Ciudadana.
- Vinculación de los resultados de la evaluación del desempeño con los programas de formación, acompañamiento, planes de mejora profesional e institucional y sistemas de incentivos monetarios y no monetarios.
- Fortalecimiento de la UMC dotándola de recursos.

En cuanto a la Carrera Pública Magisterial

- Desarrollar y fortalecer los mecanismos de acreditación y certificación a cargo del Sineace y sus órganos operadores. La certificación de competencias profesionales de los docentes se realizará de acuerdo a ley. Quienes obtengan la certificación podrán postular a cualquier centro educativo público y no solo a uno, como es ahora. La acreditación podrá, al igual que para otras carreras profesionales, ser realizada por acreditadoras nacionales e internacionales.
- Establecer el período de inserción como fase previa al nombramiento de profesores.
- Elevar la jornada de los docentes de educación inicial de 25 a 30 horas pedagógicas, con la consecuente nivelación de sus remuneraciones.
- Poner en práctica el período de inserción y el programa de excelencia pedagógica.
- Adoptar las medidas necesarias para en práctica el período de inserción y el programa de excelencia pedagógica.

Costo de implementación del programa de incorporación de docentes en servicio a la Carrera Pública Magisterial

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Costo de la nueva escala (RIM)	172669922	345339843	518009765	690679687	863349609	1036019530	1208689452	1381359374	1554029295	1726753389
Asignación a directores	18888339	40861400	82693752	124496398	188909662	188909662	188909662	188909662	188909662	188909662
Asignación a subdirectores	3471267	8699076	19719604	35324855	52780249	64302641	75861382	97161450	97161450	97161450
Asignación a jerárquicos	456529	1271473	3183689	6357366	9541055	12714732	15898421	21765218	21765218	21765218
IIIE unidocentes y multi-grado	13602434	27204868	40807302	54409736	68012170	81614604	95217038	108819472	122421906	137578234
Asesoría período inserción			7455944	7455944	7455944	7455944	7455944	7455944	7455944	7455944
Excelencia profesional				9071053	18142106	27213160	27213160	27213160	27213160	27213160
Evaluación del desempeño			20515793	20515793	20515793	20515793	20515793	20515793	20515793	20515793
Preparación de clases	14716431	29432862	44149293	58865724	73582155	88298586	103015017	117731448	132447879	147168927
Remuneración personal	11563328	23126656	34689983	46253311	57816639	69379967	80943295	92506623	104069950	115624741
Compensación tiempo de serv	91632	183264	274896	366528	458270	549902	641534	733166	824798	916320
Tiempo de servicios	7571068	15142137	22713205	30284274	37855342	45426411	52997479	60568548	68139616	75710686
Subsidio por sepelio y luto	1676130	1676130	1676130	1676130	1676130	1676130	1676130	1676130	1676130	1676130
Formación y capacitación	150000000	150000000	180000000	180000000	200000000	200000000	220000000	220000000	250000000	250000000
TOTAL	394707080	642937709	975889358	1265756799	1600095125	1844077063	2099034307	2346415988	2596630803	2818449654
Incremento anual de recursos		248230629	332951649	289867441	334338326	243981937	254957244	247381681	250214815	221818851

Con el ajuste de la escala de remuneraciones efectuada por el gobierno en el 2009 mediante DS 079-2009-EF, el costo de la Ley de CPM se eleva a 2 818.4 millones de soles.

El costo de la Ley para el período 2011-2016 requiere un incremento presupuestal de 1 704.3 millones de soles.

El 2010 incluye el costo de los docentes incorporados entre el 2008 y 2010: 30 mil docentes aproximadamente.



Gestión educativa

Bandera

La escuela, bajo el liderazgo del director, tendrá la capacidad de tomar decisiones pedagógicas, administrativas y económicas en función de su propio Proyecto Educativo Institucional y dentro del nuevo marco que genere la Ley de Organización y Funciones (LOF).

Problema

En el Perú funcionan 92 550 instituciones educativas de las cuales 69 109 son públicas y 44 592 se ubican en el área rural. Una red tan extendida de escuelas es una de las razones que ha impedido su modernización, la provisión de un eficiente apoyo pedagógico y de gestión, y ha propiciado que las brechas de calidad entre los diversos tipos de instituciones educativas sean tan grandes.

En particular, la escuela pública continúa con sus formas clásicas y rígidas de organización y gestión, cerradas a la vida cultural y productiva de la comunidad, con liderazgos poco desarrollados o ejercidos

sin respaldo, sin suficiente capacidad de decisión para manejar sus recursos tanto económicos, de personal y materiales, sin rendición de cuentas por los resultados de sus estudiantes y con una relación poco efectiva con las UGEL y con las direcciones regionales de educación.

El proceso de descentralización iniciado hace siete años no ha logrado definir las funciones y competencias de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) que permitan enfrentar con éxito las debilidades de funcionamiento de las escuelas. Esta indefinición, además de generar una superposición de funciones en la gestión educativa y dificultar la ejecución de los programas y políticas educativas a nivel nacional, regional y local, se expresa en una normatividad frondosa, con procesos y procedimientos anacrónicos y burocratizados, en sistemas de información para la toma de decisiones desactualizados e imprecisos que impiden conocer las cifras reales de alumnos, docentes, locales escolares y costos por alumno, por citar algunos ejemplos.

Objetivos

- Fortalecer la preparación y liderazgo del director para que la escuela cuente con suficiente capacidad para elevar la calidad y los resultados educativos, gestionar recursos, lograr la colaboración de los padres de familia y de la comunidad en la educación de los alumnos.
- Reorganizar las estructuras, funciones y competencias de los tres niveles de gobierno. El nivel nacional, con un rol rector, que establezca las líneas directrices de la educación nacional; el nivel regional, responsable de garantizar el servicio educativo en la región y el nivel local, con una función de soporte a la institución educativa, garantizando el entorno o condiciones comunitarias para la educación; asimismo, articula y colabora con la prestación del servicio educativo.
- Fortalecer la calidad de la asesoría y capacitación ofrecida por las instancias de gestión en apoyo de las escuelas; hacer que los acompañantes pedagógicos trabajen para el logro de las competencias fundamentales y la creatividad e innovación en la obtención de estándares de aprendizaje por todos los alumnos.

Estrategias

- Adopción de modelos flexibles de organización de centros, difusión de modelos y prácticas exitosas, así como la promoción de la conformación de redes de instituciones educativas.
- Cultura y práctica de la autoevaluación y acreditación de las instituciones educativas.
- Las instituciones educativas rendirán cuentas a los padres de familia y a la comunidad local acerca del progreso de los alumnos.
- Propiciar una participación de mayor calidad en el planeamiento y priorización de las decisiones, el liderazgo compartido, el trabajo en equipo.
- Priorización de las escuelas más alejadas, con mayor atraso y necesidades educativas; asimismo, incentivar el éxito de las escuelas que obtienen los mejores resultados.
- Capacitación continua en el país y el exterior para fortalecer las capacidades en las escuelas y en los tres niveles de gobierno, en función de los nuevos roles que les corresponde asumir.
- Reordenamiento y simplificación de la legislación existente.
- Dentro del marco de la LOF se realizará la reforma de la carrera administrativa para lograr mayor eficiencia en la gestión del sector.
- Reorganización de las áreas de gestión pedagógica e institucional, de esa manera se asegurará que los servicios de asesoría y capacitación estén cerca de las escuelas.
- Énfasis en las actividades asociadas al programa de gobierno electrónico en educación; en especial, la mejora de los sistemas de información, la simplificación de los procedimientos más empleados por la administración escolar, así como la mejora de la capacidad y calidad de ejecución del gasto.

El costo de la bandera de **gestión educativa** tiene como foco el desarrollo de capacidades de los directores, funcionarios de UGEL y de los gobiernos regionales. Se ha tomado como referencia el monto de inversión que demanda un diplomado que brinda una institución privada especializada en la capacitación y especialización en este tema de gestión a directores, el mismo que tiene una duración de nueve meses.

Asimismo, se ha considerado como beneficiarios directos a todos los directores de la educación básica regular, funcionarios de UGEL y funcionarios de los gobiernos regionales.

Respecto a los directores de las instituciones educativas de educación básica incluye a los unidocentes, pero no incluye a las docentes de los programas de educación no escolarizados.

La inversión a realizarse en los directores de educación rural tiene un costo mayor que la prevista para los de instituciones educativas del área urbana.

Esta vez se ha priorizado a los directores de las instituciones educativas y funcionarios de las instancias de gestión intermedia que dependen de los gobiernos regionales, no habiéndose considerado el desarrollo de capacidades de funcionarios del órgano de gestión del gobierno nacional.

Directores de instituciones educativas

Denominación	Total de director	Costo del curso por director	Total monto de inversión
Directores IE urbanas	15 564	S/. 3 000	46 692 000
Directores IE rurales	32 178	S/. 6 000	193 068 000
Total de directores	47 742		239 760 000

Funcionarios UGEL

Denominación	Número de funcionarios de UGEL	Costo del curso por profesional	Total monto de inversión
3 funcionarios por UGEL x 213 UGEL	639	S/. 3 000	1 917 000

Gobiernos regionales
UGEL (213)

	N° de funcionarios	Inversión por profesional	Total monto de inversión
5 funcionarios por UGEL x 26 gobiernos regionales	130	S/. 3 000	s/. 390 000

Total de Inversión

Denominación	Total de directores y funcionarios	Inversión total en soles
Directores IE	47 742	S/. 239 760 000
Funcionarios UGEL	639	S/. 1 917 000
Funcionarios gobiernos regionales	130	S/. 390 000
Total	48 411	242 067 000

Total de funcionarios y de inversión

Total	48 411	242 067 000
-------	--------	-------------



Educación superior

Bandera

Toda la educación superior estará articulada para un aprendizaje modular y continuo a lo largo de la vida, y acorde con el desarrollo nacional.

Problema

La educación superior es un factor fundamental para el desarrollo competitivo de cualquier país y su impacto en la productividad y bienestar son directos; sin embargo, en el Perú no recibe adecuada atención y no se ha logrado que sea de calidad generalizada.

Entre los problemas que debemos resolver están:

- Insuficiente atención a la ciencia y tecnología, déficit que se arrastra desde la educación básica y se evidencia en que tenemos muy pocos profesionales en ciencia y tecnología y muy poca innovación e investigación en estas áreas.

- La oferta de carreras carece de suficiente pertinencia. Estas son extensas y casi sin salidas al mercado laboral, pues se orientan más por las demandas de los postulantes que por las necesidades del país, y tienen una estructura de carreras y grados muy rígida. La articulación de la educación superior con las necesidades del país es muy débil, ya que no se está formando profesionales acordes a la demanda y oportunidades de desarrollo. Esta afirmación tiene amplia aceptación pero los mecanismos implementados para corregir el problema han sido insuficientes.
- Muy pocas de las instituciones de educación superior ofrecen formación con calidad suficiente, lo que genera falta de confianza en los empleadores y otras instituciones de educación.
- La educación tecnológica se encuentra en desventaja de oportunidades al no tener la posibilidad de acceso a estudios de más alto nivel.

Objetivos

- Crear un ente rector para toda la educación superior de manera integral, el cual asegure que esta responda a las demandas de desarrollo del país.
- Desarrollar una ley marco para toda la educación superior que la articule para un aprendizaje modular.

Estrategias

- **Articulación de la educación superior con el entorno y desarrollo nacional.** En ese sentido, proponemos medidas que promuevan una mayor articulación y pertinencia de la formación superior como:
 - Toda institución de educación superior (en adelante IES) debe tener un órgano consultivo del mundo productivo.

- Implementación de mecanismos de vinculación permanente con los egresados en cada IES para retroalimentar sus procesos; orientar el sistema de acreditación de la calidad a resultados en el ejercicio profesional del formado.
- Financiamiento decidido de la investigación en asuntos relevantes para el país, la comunidad, la producción, y/o el medio en el que se ubica la IES o la producción.
- **Integración de toda la educación superior en un solo sistema académico.** Esto debe lograrse con una reorganización progresiva del sistema de grados, de modo que cada uno pueda otorgar una salida válida al mercado laboral. Es decir, los grados deben llevar a un reconocimiento de los estudios para desempeñarse en el mundo productivo y laboral. Se definirían como técnico, bachiller, magíster y doctor. Se promovería una amplia movilidad social y académica a través de un sistema de créditos académicos como medio para medir los estudios. También se establecería la relación entre los diversos grados o títulos otorgados por las diversas IES (institutos, universidades, escuelas, etc.) para promocionar el estudio modular, así como las salidas y entradas al sistema desde el mundo laboral. Ello permitirá a las universidades el diseño de carreras académicas completas, desde una base técnica.
- **Autonomía responsable en las instituciones.** Todas las instituciones de educación superior, sean estas universidades, institutos o escuelas, deben ser creadas para ofrecer educación, pudiendo según su naturaleza estar diseñadas para todos o solo algunos de los grados del sistema. Debe existir diversidad de formas jurídicas y su forma de gobierno será decidida por sus promotores, propietarios o el Estado, en caso de que sean creadas por este. Serán responsables de rendir cuentas al promotor o propietario, al Estado y a la comunidad. Toda IES deberá tener un órgano consultivo del mundo productivo y, al mismo tiempo, deberá tener mecanismos de vinculación permanente con los egresados.
- **Autoridad para el diseño de políticas y para exigir requisitos mínimos de funcionamiento.** Se necesita regular la autorización de funcionamiento de instituciones de educación superior. Se requiere una entidad con autoridad y autonomía para delinear las políticas que la rijan, autorizar funcionamiento o denegarlo, reconocer los grados y los créditos académicos, diseñar políticas de Estado,

supervisar el cumplimiento de requisitos mínimos de funcionamiento. Esta entidad debe tener capacidad de sanción, capacidad para intervenir en los procesos de financiamiento de la investigación o becas con recursos del Estado, así como mediar y facilitar la solución de los problemas que pudieran presentarse. Debe estar integrada por personalidades con indiscutible reconocimiento nacional e internacional en la producción y gestión del conocimiento. La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau), en cambio, debe tener autoridad para acreditar la excelencia en la calidad de las instituciones, mediante un proceso de evaluación altamente especializado y orientado a resultados.

- Reforma del sistema de educación superior para lo que se requiere una **Ley Marco de Educación Superior**, que creará el sistema integrado, enfocado en el logro de aprendizaje y producción de conocimiento. Otras leyes como la de universidades, la de institutos y escuelas, la del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace), y la de la entidad reguladora, deben completar el sistema.

El costo estimado de la bandera de **educación superior** es de aproximadamente cinco millones de nuevos soles anuales. Este costo corresponde fundamentalmente a la puesta en marcha y funcionamiento del ente rector de la educación superior. Alrededor del 60% de la cifra estimada corresponde a honorarios de los miembros de su consejo directivo y equipo técnico profesional, todos ellos de primer nivel, a tiempo completo y con remuneraciones competitivas, para asegurar una gestión de calidad en beneficio del sistema de educación superior, la competitividad y el desarrollo del país.



Educación y producción

Bandera

Desarrollar progresivamente en el sistema educativo estrategias, programas y experiencias que contribuyan a asegurar la articulación entre educación, investigación, ciencia, tecnología, trabajo y producción, así como hacer de la educación un efectivo medio para lograr un país de emprendedores, inclusivo y competitivo.

Problema

Desde hace casi una década, el país muestra un continuo crecimiento de la economía lo que le está permitiendo afrontar con relativo éxito la crisis internacional y experimentar mejoras en varios indicadores de desarrollo humano, como son la reducción de la pobreza y de los niveles de desempleo y subempleo.

La sostenibilidad del crecimiento empieza a mostrar algunos problemas asociados a la disponibilidad del capital humano en diversos tipos de actividad y a nivel de diversas ocupaciones, desde las manua-

les operativas, hasta las gerenciales. El peligro es que si se persiste en una desvinculación del trinomio educación, trabajo y producción, el crecimiento proyectado para los siguientes años podría estancarse por la falta de recursos humanos necesarios para las diversas actividades de la producción y los servicios.

Para acceder con éxito a los mercados de libre comercio, la competitividad que el país requiere depende de una cultura de innovación, ciencia y tecnología extendida en todos los niveles educativos. Descuidar el desarrollo de esta cultura y actuar solo con una mirada cortoplacista conducirá a los mismos o peores problemas que hoy se encaran en la formación de capital humano. Para ser competitivos y ser parte de los mercados globales de libre comercio, es imprescindible ofertar bienes y servicios innovadores y competitivos. Sin inversión en ciencia y tecnología, siempre dependeremos de lo importado, lo que implica subordinación, mayores costos y menor capacidad de adecuación a nuestra realidad.

El crecimiento económico no solo enfrenta un problema de escasez creciente de recursos humanos, sino que existe desvinculación entre las competencias laborales y emprendedoras de los jóvenes y adultos en edad de trabajar y las demandas del mercado laboral, en un entorno cada vez más globalizado y competitivo. La educación técnica está desplazada, la normatividad generada es poco flexible, ya que no permite el funcionamiento de formas innovadoras de organización de centros que, por ejemplo, promuevan un trabajo más articulado entre las instituciones de educación secundaria y los centros de educación técnico-productiva, o entre los institutos superiores tecnológicos con estos últimos y con las universidades; que las prácticas docentes se realicen en empresas o que en los consejos consultivos de los establecimientos de formación técnica y profesional existan representantes de los gremios empresariales. Además, la normatividad limita grandemente la posibilidad de aprovechar la experiencia de otros profesionales que pese a no tener título pedagógico tienen mucha experiencia en el mundo de la producción y están en capacidad de transmitirla a los estudiantes.

Se explica entonces, la dificultad que tienen los egresados de cualquier nivel educativo para generar un autoempleo de calidad, pertinente a su realidad geográfica y social, o para insertarse en un empleo dependiente adecuado y productivo. Una de las causas de esta situación es que desde muy temprana edad, el sistema educativo no promueve en los estudiantes el desarrollo de las competencias y actitudes necesarias para desenvolverse con éxito en la dimensión económico-productiva, para llevar a cabo inicia-

tivas o emprendimientos coherentes con su entorno, que protejan la biodiversidad, valoren la pluriculturalidad y demuestren respeto y equidad. Más bien, la orientación del sistema educativo es a favorecer los conocimientos teóricos, a no facilitar a los estudiantes la importante experiencia de generar y distribuir riqueza, transformar el mundo para resolver sus necesidades ni desarrollar actitudes innovadoras o emprendedoras. La oferta de educación superior y técnica es rígida y no se adapta a las cambiantes necesidades del mercado laboral.

Elevar los niveles educativos de la población y sus competencias laborales es también un factor determinante en la formalización de las pequeñas y medianas empresas (PYME). Las estadísticas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2004-2005) revelan que mientras el 85% de las gerentes mujeres y 68% de los gerentes varones de las PYME formales tenían educación superior; en cambio, solo el 16% de los gerentes, varones y mujeres, de las PYME no formales poseía ese nivel de instrucción; ahí se evidencia la importancia de la educación para la producción.

Objetivo

- Apoyar el desarrollo sostenible del país promoviendo entre los estudiantes el logro de la cultura del emprendimiento, basada en la innovación, el desarrollo de capacidades científico-tecnológicas, de liderazgo, trabajo en equipo y alta productividad, dentro de un marco ético y de valores para una distribución justa de la riqueza y el equilibrio medioambiental.

Estrategias

- Inicio de la cultura de investigación científica y tecnológica, que gradualmente conduzca al país a la competitividad, desde la educación inicial, continuando con la primaria, secundaria y superior universitaria y no universitaria. En el nivel inicial, se plantea desarrollar sobre todo la creatividad en el infante y promover el hábito de aprender a aprender, más que el de adquirir conocimientos.

- Estímulo de vocaciones de investigación científica y tecnológica y de la cultura de la innovación desde los primeros años de la escolaridad para contar con los investigadores y emprendedores con base tecnológica que el país requerirá en las siguientes décadas.
- Racionalización y simplificación de la normatividad del sistema educativo, la cual debe estar asociada al desarrollo de una cultura de emprendimiento y de innovación; se debe facilitar la aplicación de nuevos modelos de gestión pedagógica e institucional, el aprovechamiento de iniciativas público-privadas, en especial, la presencia de los gremios empresariales en las decisiones del qué formar y en la gestión de la educación tecnológica.
- Impulso al desarrollo de observatorios laborales para orientar a los estudiantes en la elección de opciones profesionales y la de los inversionistas en educación en las ofertas a crear. Asimismo, se buscará hacer de los catálogos de familias ocupacionales, instrumentos flexibles, permanentemente actualizados, con participación del empresariado, y que faciliten la creación de nuevas especialidades.
- Flexibilización de la apertura y cierre de especialidades de las ofertas de los centros de educación técnico-productiva, institutos superiores tecnológicos y universidades. Las carreras deben adecuarse a la dinámica del mercado de la producción y servicios. Se buscará generar los mecanismos de calificación del personal docente requerido para esa renovación de oferta.
- Introducción de actividades de aprestamiento científico y tecnológico en los diseños curriculares de los primeros años de escolaridad; para ello, se debe formar docentes con esa perspectiva. En la educación secundaria, se deberá promover actividades desde el área de Educación para el Trabajo integradas con las áreas de Ciencia, Tecnología y Ambiente, e Historia, Geografía y Economía. Además, incidir en la formación gerencial y en los procesos productivos de bienes y servicios que requiere la localidad, la provincia y la región, promoviendo la responsabilidad y la ética. También, trabajar a través de proyectos productivos y de prácticas empresariales (aprender haciendo) para desarrollar una cultura de emprendedurismo?

- En la educación superior, se incentivará la promoción de experiencias de gestión y de formación con participación de las empresas. En los institutos superiores tecnológicos, se facilitará la aplicación de métodos como el dual, la alternancia y la administración directa de los institutos superiores tecnológicos estatales cedidos en concesión a los gremios empresariales por parte del Estado, que mantiene la subvención para el funcionamiento de estos centros de formación. Asimismo, se asegurará la presencia de profesionales idóneos para la formación de jóvenes, con suficiente experiencia en el mundo del trabajo, y se incentivará la investigación aplicada a la modernización, innovación y aumento de la productividad en los procesos productivos y de gestión empresarial, así como la orientada a la protección de la biodiversidad, preservación y certificación de productos orgánicos, la ecología, innovación tecnológica y rescate de tecnologías ancestrales aplicables al desarrollo de contextos diversos.

El costo estimado de la bandera de **educación y producción** es de aproximadamente 3 840 000 nuevos soles anuales y alrededor de 4 800 000 nuevos soles el primer año, que es el año de implementación de 16 nuevos observatorios laborales en regiones. Este costo corresponde a la puesta en marcha y funcionamiento de observatorios similares a los diez que ya existen liderados por el Ministerio de Trabajo.

La capacitación de profesores de la educación técnico-productiva tiene costo cero para el Estado, debido a que ya existen normas que establecen un sistema de capacitación en empresas de una duración de tres meses a tiempo completo en los que se considera al profesor en situación de permiso, percibiendo el íntegro de su remuneración. Para la implementación de este sistema se requiere adecuar las normas administrativas actuales, de modo que las UGEL y los centros educativos otorguen los permisos que requieren los docentes.



Lucha contra la corrupción

Bandera

Se reducirán los espacios que permiten la corrupción en el sector Educación a través de la instalación de un sistema de información electrónica, aumento de transparencia y normas que eviten el abuso de la discrecionalidad, especialmente en temas de autorización de funcionamiento, licitaciones, capacitaciones, contratos y evaluaciones docentes.

Problema

El Informe Defensorial N° 147 (año 2010¹) señala que el sector Educación reporta el mayor número de quejas de corrupción en la administración estatal, con un total de 1 071 quejas fundadas. No obstante, el número de actos de corrupción es considerablemente mayor, pues se sabe que la mayor parte de afectados no realiza la denuncia, porque estas casi nunca terminan en una sanción.

¹ Defensoría del Pueblo. "Aportes de la Defensoría del Pueblo para una Educación sin Corrupción". Informe N° 147.

Las denuncias más comunes se relacionan con cobros indebidos (45.4%), uso indebido del cargo (40.3%), impunidad (6.7%) y venta de notas (4.2%). Las instancias más cuestionadas ante la Defensoría son las unidades de gestión educativa local (43.5%), las direcciones regionales de educación (25.4%) y las instituciones educativas (24.5%). La encuesta de la Universidad de Lima (año 2010) revela que la corrupción en los colegios es considerada el tercer problema más importante en Educación y que las Apafas son las instancias más corruptas.

Aunados a la falta de sanciones, otros incentivos perversos para la corrupción son:

- Lo largo y complejo de los procedimientos que siguen los procesos administrativos.
- El alto grado de discrecionalidad que tienen los funcionarios en el nombramiento, contrato, reasignación, destakes o permutas de personal.
- Normas poco claras y desvinculadas de la realidad y de las posibilidades de controlar o verificar el cumplimiento de sus alcances. La falsificación de títulos, diplomas y certificados son parte de una larga lista de ejemplos.
- La inoperatividad de las instancias de investigación de las denuncias y el desconocimiento de la problemática y normatividad educativa, que tienen la mayoría de los jueces encargados de revisar y resolver las denuncias presentadas en el sector Educación.

Entre las consecuencias negativas de la corrupción están la pérdida económica que implica muchos de estos actos, la disminución de la productividad, el descrédito del sector y la vulneración al derecho a la educación como lo señala la Defensoría del Pueblo en el citado informe.

Objetivos

- Promover, a través de una normatividad específica, procedimientos más rápidos, claros y transparentes de denuncia, investigación y aplicación de sanciones por actos de corrupción, el cual asegure una eficaz coordinación entre el sector Educación y el Poder Judicial, que proteja al funcionario honesto y que evite situaciones que generen riesgos de corrupción y de impunidad.
- Informatizar, mantener actualizados y hacer públicos los procesos de administración de personal, incluyendo el escalafón, así como los procedimientos de licitación y compras, el registro de certificados de estudio y títulos. Reducir al mínimo los grados de discrecionalidad de los funcionarios en los procesos administrativos.

Estrategias

- Ejecución de un Plan Piloto de Lucha contra la Corrupción en el sector Educación en coordinación con el Poder Judicial, la Defensoría del Pueblo y los gobiernos regionales, que permita definir medidas y procesos administrativos ágiles y transparentes.
- Organización en el Ministerio de Educación, direcciones regionales de educación y unidades de gestión educativa local de Comités de Notables para atender las quejas que no constituyan dolo y, por otro lado, canalizar las que sean pertinentes ante los órganos de control, el Ministerio Público y el Poder Judicial.
- Dotación del personal necesario a las salas especiales de atención de denuncias del sector educación en el Poder Judicial, también sensibilizar a los jueces sobre la problemática del sector educativo y, a su vez, difundir la normatividad específica del sistema educativo.

- Incremento y fortalecimiento de los mecanismos de control previo y posterior en los concursos de contratos y nombramiento de personal, reasignaciones, destakes y permutas, evaluación del desempeño laboral y ascensos.
- Simplificación de la abundante normatividad del sector teniendo como uno de sus referentes obligatorios el filtro censor de corrupción.
- Garantía de defensa, ante las instancias de control y judiciales, de directores y funcionarios que son denunciados por hacer cumplir las normas que rigen la actividad del sector.
- Dotación de los recursos necesarios para avanzar en la informatización de los procesos y procedimientos frecuentemente asociados a actos de corrupción.
- Producción y difusión de ejemplos que puedan ser aprovechados en las escuelas y las instituciones de gestión sectorial.

Costos generales del proyecto piloto

	Elaboración	Implement.	Ejecución	Evaluación	Total rubro
Honorarios profesionales	33 000	44 000	132 000	33 000	242 000
Servicios de oficina y otros	6 500	12 680	19 700	4 800	43 680
Viajes	7 920	5 280	7 920	2 640	23 760
Talleres	0	24 872	24 372	6 093	55 337
Actividades de evaluación	0	0	0	9 700	9 700
Imprevistos 20%	9 484	17 366	36 798	11 247	74 895
Total de etapa	56 904	104 198	220 790	67 480	
Total general					449 372



Presupuesto

Bandera

El marco presupuestal para los años 2012-2016 explicitará para el quinquenio el incremento anual automático del 0.25% del PBI para Educación establecido por el Acuerdo Nacional. La asignación de plazas docentes y de bienes y servicios se otorgará en función de canastas básicas diferenciadas por alumno, de modo que cada institución educativa sepa automáticamente cuánto le toca al año para atender a sus estudiantes.

Problema¹

En el Perú, en los últimos años, el gasto público en educación como porcentaje del PBI ha fluctuado alrededor del 3%, lo cual nos coloca en los últimos lugares del ranking latinoamericano, cuyo promedio es 3.9%, bastante por debajo de los países que encabezan el ranking: Brasil y Argentina con alrededor del 5%, y también nos coloca por debajo de los países emergentes y los de la OCDE, que se encuentran

¹ Fuente de los datos: UIS-UNESCO

entre el 4% y 6%. El valor de este indicador nos señala la vigencia de una meta: alcanzar el 6% del PBI, como lo establecen tanto el Acuerdo Nacional como el Proyecto Educativo Nacional. La educación peruana necesita más recursos, porque las escuelas no cuentan con las condiciones necesarias para que los estudiantes logren los aprendizajes señalados en el currículum.

Lo anterior se evidencia al comparar el gasto por alumno, indicador que mide los recursos que se están destinando a cada alumno; Perú se ubica una vez más en los últimos lugares del ranking latinoamericano, por debajo del promedio, pero el tamaño de las brechas es significativamente mayor: en Chile, el 2007, el gasto en educación como porcentaje del PBI fue de 3.4% pero su gasto por alumno en la primaria (US\$ 1,496) fue tres veces mayor que en el Perú (US\$ 495) y no llegamos ni a la décima parte de lo que gastan en promedio por alumno los países de la OCDE (US\$ 5,614).² Todos estos países registran niveles de logro de aprendizaje muy superiores a los obtenidos por el Perú en las pruebas internacionales.

A pesar de los menores recursos que -comparados a otros países- se destinan a la educación, en la última década casi se ha duplicado el presupuesto del sector; sin embargo, se registran serios problemas en la capacidad de gasto, tanto en lo que se refiere a los porcentajes de recursos no ejecutados como a la eficacia del gasto ejecutado: los logros de aprendizaje, es decir, los resultados del funcionamiento del sistema educativo, no mejoraron hasta 2008, aunque sí se ha registrado una leve mejoría el año 2009. Estamos, entonces, ante un serio problema de gestión eficaz y eficiente de los recursos.

Los años venideros deparan un crecimiento del PBI que en promedio podría situarse en o superar el 5.5% anual. Las proyecciones del marco macroeconómico multianual 2010-2013³ así lo estiman, al igual que otras proyecciones de organismos nacionales e internacionales. En la alternativa más conservadora, el presupuesto de educación, cuyo Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) aprobado para el 2010 es de S/. 13 254 millones, si se mantiene en 3.2% del PBI se incrementaría en S/. 5 123 (cinco mil millones o 5.123) millones y si lo hace cumpliendo el Acuerdo Nacional y lo establecido en el Proyecto Educativo Nacional, de crecer al 0.25% anual del PBI, siendo el aumento de 17 446 millones.

² Los gastos por alumno están en dólares americanos PPP año base 2006.

³ Marco Macroeconómico Multianual revisado. Aprobado en sesión del Consejo de Ministros el 25 de agosto 2010.

Objetivos

- Cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo Nacional y el Proyecto Educativo Nacional de incremento anual del presupuesto de Educación en 0.25% del PBI hasta alcanzar el 6%.
- Reforma de los criterios de programación y ejecución del presupuesto del sector Educación que promueva el manejo eficaz y la descentralización del gasto, el ajuste, profundización y ampliación de la gestión por resultados y rendición de cuentas, así como la ampliación progresiva, planificada y fundamentada de los recursos; de esta manera, elaborar presupuestos multianuales.

Estrategias

- Inclusión en las Leyes Anuales de Presupuesto Público, como obligación del Estado de incrementar en 0.25% del PBI el presupuesto de Educación. A la vez, de la obligación del sector Educación de sustentar el incremento y de incluir recursos que comprometan la mejora de la capacidad y calidad de la gestión del gasto.
- Ajustes a la normatividad y a los procesos administrativos, así como el fortalecimiento de las capacidades de gestión a nivel central y regional para garantizar la oportunidad, la fluidez y la eficacia de la ejecución presupuestal.
- Instalación de una cultura de planeamiento estratégico en los organismos e instancias del sector Educación; asimismo, un cambio de enfoque que coloque la adquisición de bienes y servicios y la realización de actividades como medios, y no como fines, para la obtención de resultados de aprendizaje de los alumnos.
- Elaboración y costeo de canastas básicas de bienes y servicios que tengan en cuenta estándares de calidad para la dotación a cada estudiante, cada aula y escuela del territorio nacional, de los recursos que garanticen mínimas condiciones de aprendizaje. Ello se debe estimar de acuerdo a los tipos de escuela y contextos en que funcionen diversos módulos de canastas.

- Al mismo tiempo, el empleo de un enfoque de asignación por resultados que estimule a las buenas escuelas y levante en nivel de calidad de las que lo requieren.
- Evaluación del Programa Estratégico Logros de Aprendizaje y realización de los ajustes que requiera para ampliarse y convertirse en un instrumento de gestión educativa eficaz.

Crecimiento proyectado del PBI y de la participación del gasto en Educación. 2010-2016 (En millones de nuevos soles)

Criterio	Proyección		Incrementos
	2010 a/	2016	2010-2016
PBI	420 200	653 200	233 000
Al 0.25% b/	13 254	30 700	17 446
Al 3.95%	13 254	25 801	12 547
Al 3.2%	13 254	20 902	7 648

a/ Datos el presupuesto PIA 2010

La base para la proyección es el MME 2010-2013 revisado.

b/ Significa que al 2016 la participación del presupuesto de Educación en el PBI sería de 4.7%.



CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN
Av. De la Policía 577 - Jesús María, Lima
Teléfonos: 261-4322 / 261-9522
www.cne.gob.pe