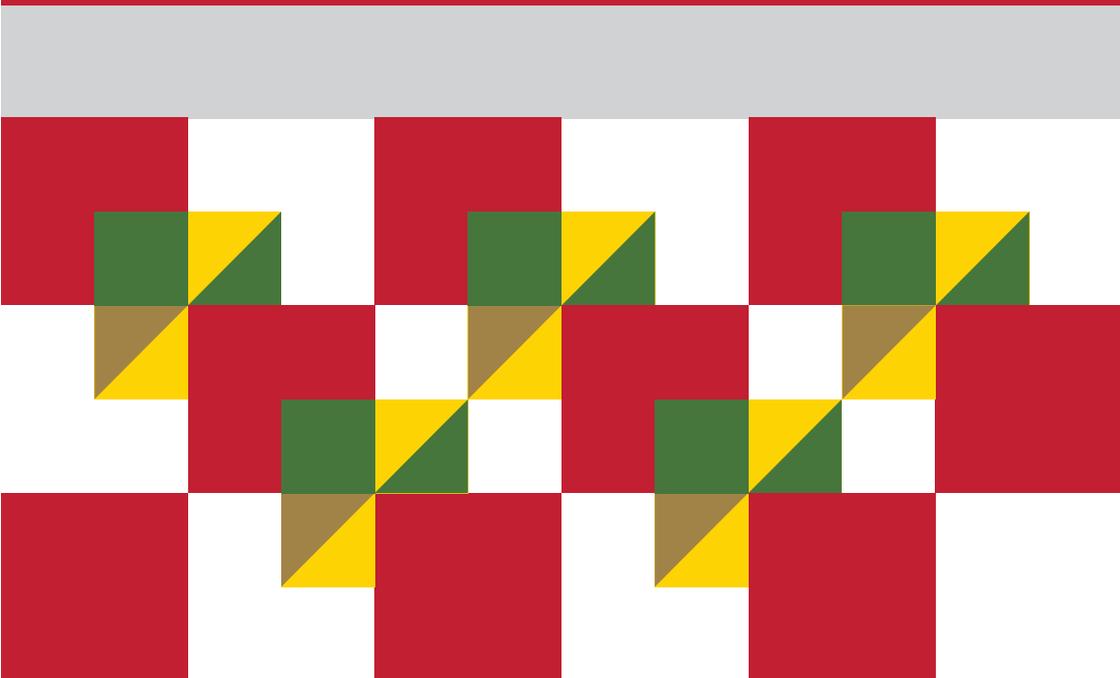




Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

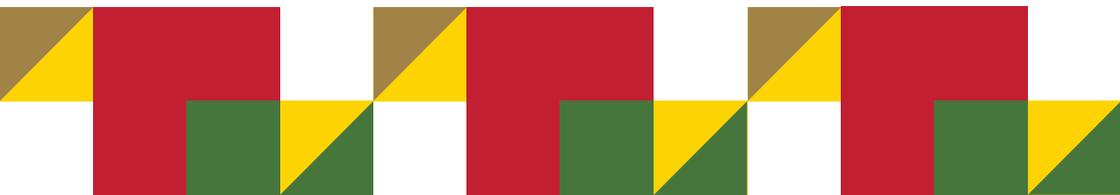
Revisión de las políticas públicas del sector de educación en Perú



Revisión de las políticas públicas
del sector de educación en

Perú

Octubre 2017



Esta publicación ha sido elaborada en el marco de la “Revisión de las políticas públicas del sector de educación en Perú” realizada conjuntamente entre la División de Políticas y Sistemas de Educación Permanente del Sector de Educación de la UNESCO y el Consejo Nacional de Educación de Perú.

Sector de la Política Educativa (ED/PLS/EDP)
Sector de Educación
UNESCO
7, Place de Fontenoy
F-75352 Paris 07 SP

Impreso por la UNESCO
Impreso en Francia

Aviso legal

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma de posición alguna de parte de la UNESCO en cuanto al estudio jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto a sus autoridades, fronteras o límites. Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO ni comprometen a la Organización.

ED-2017/WS/47- CLD 2590.17



Índice

Presentación	5
Agradecimientos	7
Lista de acrónimos	10

Capítulo 1. Visión general del sistema educativo

1. El contexto socioeducativo	12
2. El sistema educativo del Perú	17
i. Marcos jurídicos y regulatorios del sistema educativo	17
ii. Gestión de la educación: organismos, instituciones y actores involucrados	20
iii. La estructura del sistema educativo nacional	21

Capítulo 2. Gestión educativa descentralizada

1. TEMA DE POLÍTICA I	
La ausencia de coordinación en los procesos de descentralización educativa como primer desafío para reactivar el desarrollo de la descentralización	25
2. TEMA DE POLÍTICA II	29
Las prioridades educativas nacionales (generales) y regionales (específicas) no logran armonizarse en el marco de la descentralización y la asignación de recursos	29
3. TEMA DE POLÍTICA III	
La ausencia de condiciones administrativas, técnicas y humanas en las Unidades de Gestión Educativa Local significan el primer obstáculo para una apropiada gestión escolar	31
4. TEMA DE POLÍTICA IV	
La redefinición del papel del municipio en la educación como tarea pendiente	35
5. TEMA DE POLÍTICA V	
El modelo de gestión descentralizada de los servicios educativos como obstáculo en la eficacia y eficiencia del sistema educativo	37
6. TEMA DE POLÍTICA VI	
La participación ciudadana en la gestión descentralizada de la educación es débil y necesita desarrollarse de manera efectiva	39

Capítulo 3. Políticas de desarrollo docente

1. TEMA DE POLÍTICA I	
La Formación inicial y la Formación en servicio. La Formación inicial no ha sido una prioridad de las agendas educativas y los trayectos de la formación y el desarrollo profesional no están integrados y articulados entre sí	44
2. TEMA DE POLÍTICA II	
La docencia es una profesión con una baja consideración social y en condiciones de desventaja frente a otras profesiones de igual nivel de responsabilidad y exigencias	56

3. TEMA DE POLÍTICA III	
Evaluación docente: La evaluación docente transita entre un discurso oficial de reconocimiento del trabajo docente, la resistencia y temores a procesos evaluativos de los profesores y una baja valoración social de la profesión	63
4. TEMA DE POLÍTICA IV	
Remuneraciones, incentivos y reconocimiento social. La calidad profesional exigida al docente no guarda relación con la baja valoración social y económica y con las condiciones de trabajo que ofrece el Estado	68

Capítulo 4. Estrategias de Aprendizaje **74**

1. TEMA DE POLÍTICA I	
La necesidad de un consenso en relación al currículo mantiene al sistema educativo sin política curricular efectiva	74
2. TEMA DE POLÍTICA II	
Las evaluaciones de aprendizajes no son suficientes para orientar las decisiones de política pública hacia una comprensión holística de la calidad educativa	81
3. TEMA DE POLÍTICA III	
Existe una tensión no resuelta entre las políticas de mejora de los aprendizajes con enfoque universal y las políticas con aspectos focalizados del sistema	87

Capítulo 5. Conclusiones, desafíos y oportunidades **94**

1. Gestión educativa descentralizada	95
2. Políticas de desarrollo docente	96
3. Estrategias de aprendizaje	97
4. Priorización en secuencia de recomendaciones	97

Fuentes **110**

Anexo – Normas legales **120**

Presentación

Los importantes avances educativos en el Perú alcanzados en los últimos quince años representan una oportunidad extraordinaria para afrontar los nuevos desafíos contenidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible(ODS) y en las metas establecidas en la agenda educativa 2030. Sin embargo, pese a los logros experimentados, la desigualdad y la equidad siguen siendo los principales obstáculos para un completo desarrollo educativo del país, dificultando la obtención de una educación de calidad para todos y evidenciando la necesidad de revisar sus políticas públicas educativas para la consecución de nuevos propósitos aún más ambiciosos. Este estudio es el resultado del esfuerzo realizado por un amplio grupo de profesionales e instituciones con el ánimo de generar un insumo valioso para el debate político, arrojando luz sobre la calidad y equidad del Sistema Educativo Nacional del Perú.

Esta revisión de las políticas educativas públicas educativas del país tiene, en este sentido, tres objetivos específicos: (i) proporcionar una revisión global del sistema educativo, con un particular enfoque en calidad y equidad, y en la forma cómo las políticas generales de desarrollo, las legislaciones, estructuras, estrategias y prácticas educativas podrían ser reformuladas para mejorar la educación en el Perú; (ii) fortalecer las capacidades y acompañar al gobierno nacional a través de un proceso de análisis de las fortalezas y las debilidades del sistema educativo para aprovechar, así, las oportunidades existentes para un cambio o una reforma eficaces; (iii) diseñar, en cooperación con las autoridades nacionales, acciones específicas para ayudar a atender las necesidades y los desafíos del país en ámbitos específicos de las políticas públicas en educación, la planificación y la gestión, con el apoyo de la UNESCO.

Para cumplir con los propósitos del estudio, el análisis realizado se ha circunscrito al periodo 2000-2015, tomando la calidad y la equidad de la educación como ejes transversales, estructurándose en tres áreas temáticas. La primera, *Estrategias de promoción de los aprendizajes*, aborda las políticas públicas y medidas que se implementaron durante el periodo analizado y que tuvieron como foco el mejoramiento de los aprendizajes. La segunda centra el análisis en las *Políticas públicas de desarrollo docente* cuya naturaleza y relevancia para la mejora de la calidad educativa es incontestable. La tercera, *Gestión educativa descentralizada*, analiza las políticas públicas y las medidas que, fundamentalmente, han marcado el proceso de descentralización del sistema educativo.

Durante el periodo revisado, se describen y analizan los diversos avances y experiencias que se han desarrollado en el campo de las políticas educativas,

desde la comprensión de la educación como un derecho universal para todos. Del mismo modo, a través de los sucesivos capítulos se señalan los principales desafíos, problemáticas, continuidades y discontinuidades de las políticas educativas del periodo analizado, además del planteamiento, la discusión y las recomendaciones relevantes en cada uno de los temas de política destacados en cada área. No obstante, debe señalarse que la profundidad del análisis de los distintos temas —como sucede en la mayoría de los estudios de carácter longitudinal— está directamente relacionado con la disponibilidad y calidad de la información, que no ha sido siempre óptima. En suma, UNESCO se congratula de la oportunidad de haber podido aunar esfuerzos con el Consejo Nacional de Educación para la promoción de políticas públicas educativas de calidad, en especial con vistas a los objetivos y metas que promueven tanto la Agenda Educativa 2030 como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y su contribución al fortalecimiento del horizonte trazado en el Plan Bicentenario, los preceptos de la Ley General de Educación y los Objetivos Estratégicos del Proyecto Educativo Nacional.

Agradecimientos

Este informe es el resultado de la contribución realizada por un gran número de personas.

La coordinación técnica corrió a cargo, en primer lugar, de la Oficina de la UNESCO Lima: Petruska Barea Castro fue la coordinadora del estudio en su versión nacional junto a David Benítez López, Especialista de Educación, al que contribuyeron Fernando Berríos Bustamante, Coordinador del Sector Educación, y bajo la supervisión de Magaly Robalino Campos, Representante de UNESCO en Perú. La versión internacional de este informe fue conducida y coordinada técnicamente por David Benítez López en calidad de Especialista en Educación, de nuevo bajo la supervisión de Magaly Robalino Campos, como Representante de UNESCO en Perú y Francesc Pedró desde la División de Políticas y Sistemas de Educación en UNESCO París.

Además, deben destacarse los trabajos realizados por los expertos nacionales Fanni Genoveva Muñoz Cabrejos, con la colaboración de Lucas Sempé y Julio César Vargas Castro, y Luis Soberón Alvarez. Por otro lado, el informe se nutrió de la experiencia internacional que aportaron Carlos Eugenio Beca Infante (Chile), Gloria del Castillo Alemán (México) y Gregory Elacqua (Estados Unidos).

Por parte del Consejo Nacional de Educación, la coordinación técnica corrió a cargo de su Presidente, Hugo Díaz Díaz, y de los Consejeros César Guadalupe Mendizábal, Santiago Cueto Caballero, Grover Pango Vildoso, Jorge Jaime Cárdenas, y Paul Neira del Ben. Debe hacerse notar la aportación técnica internacional realizada por Mariano Palamidessi y Margarita Poggi, a la sazón Directora del IPE – UNESCO.

Por último, el diseño del estudio y su coordinación internacional corrieron a cargo de la División de Políticas y Sistemas de Educación permanente, con contribuciones por parte de Jaime Félix Roser Chinchilla y de Sandra Rodríguez García, que editó la versión internacional de este informe, bajo la supervisión de Francesc Pedró.

La evidencia resultante de la riqueza de los análisis fue objeto de sesiones de discusión y valoración en la que participaron las personas e instituciones que se citan a continuación y a quienes la UNESCO y el Consejo Nacional de Educación desean agradecer sus contribuciones:

Consejo Nacional de Educación

Carolina Neyra López, Especialista

Santiago Kerrigan León, Especialista

Yina Rivera Brios, Especialista
Guillermo Sánchez Moreno, Asesor
Ricardo Cuenca Pareja, Consejero
José Martín Vegas Torres, Consejero
Ángel María Manrique Linares, Consejero
Rosario Valdeavellano Rocarey, Consejera
Nancy Torrejón Muñante, Secretaria Ejecutiva

Ministerio de Educación y Gobierno Regional del Callao

Flavio Felipe Figallo Rivadeneyra, Viceministro de Gestión Pedagógica, MINEDU
Jorge Manuel Mesinas Montero, Secretario de Planificación Estratégica, MINEDU
Jorge Ernesto Arrunátegui Gadea, Director de la Dirección General de Desarrollo Docente, MINEDU
Flor Pablo Medina, Directora de la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana, MINEDU
JJosé Julián García Santillán, Director de la Dirección Regional de Educación del Callao, Gobierno Regional del Callao
Ricardo Barrenechea Maturrano, Director de la UGEL de Ventanilla, Dirección Regional de Educación del Callao
Elena Antonia Burga Cabrera, Directora de la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural, MINEDU
Liliana Miranda Molina, Jefa de la Oficina de la Medición de los Aprendizajes, MINEDU
Javier Eduardo Palacios Gallegos, Dirección General de Calidad de Gestión Escolar, MINEDU
Giulana Espinosa Pezzia, Directora de la Dirección de Evaluación Docente, MINEDU
Tania Cárdenas Pinto, Dirección de Fortalecimiento de la Gestión de la Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar, MINEDU
Hugo Reynaga Muñoz, Dirección General de Gestión Descentralizada, MINEDU
David Vera Tudela Traverso, Jefe de la Unidad de Financiamiento por Desempeño, MINEDU
Merly Aquino, Colegio Mayor Secundario Presidente del Perú COAR Lima, MINEDU
Felicitas Inés Vila Cuadros, Programa Docentes Fortaleza de la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana, MINEDU

Instituciones nacionales e internacionales

Roxana Silva Sofía Ramos Paz, especialista senior en temas sociales de la Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos, CEPLAN

Federico Arnillas Lafert, Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, MIDIS

José Luis Vargas Gutiérrez, Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, MIDIS

Gisele Cuglievan, Oficial de Educación, UNICEF

Estela Gonzales Astete, especialista en temas educativos, ACDI

Fernando Pazos Cherres, Gerente Administrativo, Derrama Magisterial

Hamer Villena Zúñiga, Secretario General del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú

Sonia Paredes, Coordinadora de la Comisión de Educación, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, ANGR

Elena Alvites Alvites, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, ANGR

José Jara, Coordinador de Gestión de Descentralización, REMURPE

Expertos nacionales

Gabriela Guerrero Barnechea

Raúl Molina Martínez

Ana Patricia Andrade Pacora

Miriam Ponce Vértiz

Sigfredo Chiroque Chunga

Severo Cuba Marmanillo

Instituciones formadoras de docentes

Manuel Bello Domínguez, Decano de la Facultad de Educación, UPCH

María Amelia Palacios, Vicedecana de la Facultad de Educación, UPCH

Raquel Villaseca Zevallos, profesora de la Facultad de Educación UPCH

Hna. Pilar Cardó Franco, Directora General del Instituto Pedagógico Nacional Monterrico

Luz Ana Valencia Justo, Directora Académica del Instituto Pedagógico Nacional Monterrico

Alberto Eli Patiño Rivera, profesor Departamento Académico de Educación de la PUCP

Susana Carola Helfer Llerena, Directora de Educación a Distancia, UARM

Manuel Iguiñiz Echeverría, docente UARM

María Leonor Romero Ochoa. Directora de Fe y Alegría

Mercedes García de Valenzuela. Directora de Colegio Trener de la Asociación de Colegios Particulares Amigos

Lista de acrónimos

AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
ANGR	Asociación Nacional de Gobiernos Regionales
BM	Banco Mundial
CI	Comisión Intergubernamental del Sector Educación
CNE	Consejo Nacional de Educación
CGIE	Comité de Gestión Intergubernamental en Educación
CRE	Consejo Regional de Educación
CODEM	Comisión de Democratización y Moralización de la Educación
COMUNED	Consejo Municipal de Educación
CONEI	Consejo Educativo Institucional
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
COPALE	Consejo de Participación Local de Educación
COPARE	Consejo de Participación Regional de Educación
DESP	Dirección de Educación Superior Pedagógica
DIGEBR	Dirección General de Educación Básica Regular
DIGEIBIR	Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural
DIGEIBIRA	Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural
DRE	Dirección Regional de Educación
DRS	Dirección Regional Sectorial
DS	Decreto Supremo
DGD	Dirección General de Gestión Descentralizada
ECE	Evaluación Censal de Estudiantes
EIB	Educación Intercultural Bilingüe
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
EPT	Educación Para Todos
GDS	Gerencia de Desarrollo Social
GL	Gobierno Local
GR	Gobierno Regional
IE	Institución Educativa
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
ISP	Instituto Superior Pedagógico
LBD	Ley de Bases de la Descentralización
LCPM	Ley de Carrera Pública Magisterial
LGE	Ley General de Educación
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación

LOGR	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
LRM	Ley de Reforma Magisterial
MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MGD	Matriz de Gestión Descentralizada
MINEDU	Ministerio de Educación
NER	Núcleo Educativo Regional
OI	Órgano Intermedio
ONG	Organismo No Gubernamental
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEAR	Proyecto de Educación en Áreas Rurales
PELA	Programa Estratégico de Logros de Aprendizajes
PEN	Proyecto Educativo Nacional
PER	Proyecto Educativo Regional
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PISA	Programa Internacional de Evaluación de los Estudiantes
PLANCAD	Plan de Capacitación Docente
PLANDEPA	Plan de Desarrollo para la Población Afroperuana
PRONABEC	Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo
PRONAFCAP	Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente
PPMGE	Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa
RECEA	Red por la Calidad Educativa de Ayacucho
RENDUGEL	Registro Nacional de DRE y UGEL
REMURPE	Red de Municipalidades Rurales del Perú
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SSII-PER	Sistema de Seguimiento e Información a la Implementación de los Proyectos Educativos Regionales
SINEACE	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
SUTEP	Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
UARM	Universidad Antonio Ruiz de Montoya
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UMC	Unidad de Medición de la Calidad
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USE	Unidad de Servicios Educativos
VRAEM	Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro



■ Capítulo 1.

Visión general del sistema educativo

1. EL CONTEXTO SOCIOEDUCATIVO

El Perú es uno de los países de la región latinoamericana y del Caribe con uno de los mayores desarrollos económicos a lo largo de las últimas décadas. El crecimiento económico promedio del país durante el 2000-2015 fue del 5.1%, significativamente por encima del promedio de América Latina y el Caribe, que se situó en el 3.1% en ese mismo período (OCDE, 2016). Esta prosperidad económica ha traído consigo mejoras en el bienestar de la sociedad peruana y con él mayores demandas de servicios públicos como educación, salud y transporte.

La reducción de la pobreza se ha visto muy beneficiada durante el periodo de bonanza económica. Según el Banco Mundial (2016), durante la última década, 6.5 millones de personas salieron de la pobreza. Del mismo modo, la clase media urbana aumentó considerablemente hasta representar hoy en día alrededor de una tercera parte de la población. Sin embargo, el Perú todavía continúa siendo un país donde persisten grandes desigualdades sociales y desafíos pendientes en materia de inclusión social y equidad de género. De igual manera, los índices de desarrollo humano muestran un profundo contraste entre la capital y las provincias y, más en general, entre las zonas urbanas y las zonas rurales.

En este contexto, la educación emerge como una herramienta estratégica para promover un desarrollo equitativo y sostenible del país. De forma paralela al desarrollo económico, los avances educativos en los últimos años han sido igualmente significativos. En efecto, los niveles de acceso al sistema educativo han aumentado significativamente. La tasa neta de matrícula en educación inicial se incrementó del 78% en 2010 al 88% en 2015; la educación primaria se llegó a universalizar prácticamente con el 94% para el mismo año; con respecto a educación terciaria, la tasa de matrícula bruta presentó un crecimiento óptimo entre el año 2006 y 2010, del 34% al 40%; sin embargo, en la educación secundaria superior la tasa neta de matrícula ascendió tan solo levemente, pasando del 52% al 56% entre los años 2012 y 2015 (UIS-UNESCO, 2017).

La reducción de los índices de analfabetismo ha sido también un avance revelador. La erradicación de la tasa del analfabetismo ha sido una de las metas a alcanzar para la EPT 2015 (Educación Para Todos), establecida en el marco del compromiso mundial

para dar educación básica de calidad a todos los niños, niñas, jóvenes y adultos, en el Foro Mundial sobre la Educación (Dakar, 2000). Desde entonces, con una tasa del 10% de analfabetismo, el Perú ha logrado reducir la tasa al 5,4% alcanzando la consecución de la meta establecida para el momento.

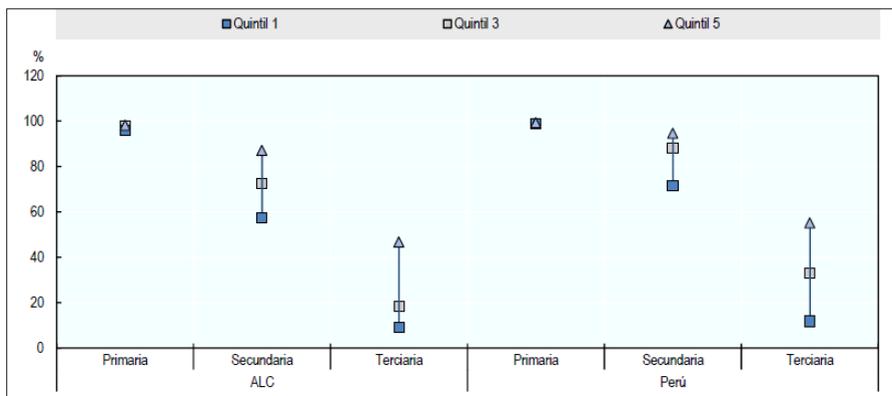
La mejora en el desempeño de aprendizajes también ha sido notable, principalmente en cuanto a educación primaria se refiere, tal y como muestran los resultados del estudio TERCE (Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo) y la ECE (Evaluación Censal de Estudiantes). La medición de los aprendizajes en la ECE para el año 2014 indicó que el 43.5% de estudiantes tienen suficiencia en comprensión lectora y el 25.9% en matemáticas. Estos resultados han sido relevantes para validar la efectividad de los procesos de mejora en el desarrollo del aprendizaje, ya que en el año 2007 solo una pequeña porción de la población de estudiantes mostró un nivel de suficiencia en comprensión lectora y matemáticas (15.9% y 7.2%, respectivamente).

En el año 2015, el Perú incrementó de 474 a 521 puntos en las pruebas de lectura de tercer grado en TERCE, situándose al nivel del promedio latinoamericano. No obstante, en conjunto, los resultados de las pruebas estandarizadas sobre aprendizajes en las que participa Perú (ECE, SERCE/TERCE y PISA) si bien muestran avances significativos, todavía están lejos de niveles desempeño que afirmen niveles de calidad adecuados.

Sin embargo, los avances en educación conviven con retos de gran magnitud cuya adecuada resolución permitiría al Perú mejorar la calidad y la equidad del sistema. Las desigualdades en el acceso al sistema educativo siguen siendo una de las principales brechas coexistentes, especialmente a medida que se avanza hacia niveles educativos más altos. Por ejemplo, en términos de tasa neta de matrícula, Perú queda emparejado con la media de la región América Latina y Caribe (ALC) en su escasa dispersión por renta en el caso de la primaria. En secundaria la dispersión es mayor pero aun así menor que la de ALC (especialmente entre los quintiles 1 y 3) y en educación terciaria, hay una considerable mejora del quintil mediano con respecto a ALC¹ aunque la diferencia entre el Q1 y Q5 es igualmente amplia como se puede observar en el gráfico.

1 ALC se refiere al promedio de 14 países de América Latina y el Caribe (ALC): Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Gráfico 1. Diferencias en matrículas por niveles educativos y por quintiles de ingreso en Perú y América Latina y Caribe²



Fuente: OCDE Estudio Multidimensional del Perú, Volumen 1 basado en Banco Mundial y CEDLAS.

Por otro lado, además de las diferencias socioeconómicas, la brecha de género, la diversidad lingüística y cultural, la falta de oportunidades que caracteriza la zona rural por comparación a la urbana, el trabajo infantil, así como también la maternidad temprana, son las principales variables que inciden en el acceso al sistema educativo peruano. Por ejemplo: la matrícula urbana (88.6%) se mantiene mayor que la matrícula rural (76.9%), y la matrícula para quienes hablan castellano como lengua materna (85.9%) mayor que la de aquellos que hablan quechua (78.9%). En educación terciaria, la matrícula bruta en 2015 para los hombres fue de casi el 74% mientras que para las mujeres fue del 65.3%; en lo que respecta a la lengua materna, la matrícula para quienes hablan castellano (72.1%) fue mucho mayor que la de quienes hablan lenguas originarias distintas al castellano (44.1%) (INEI, 2015b).

El panorama en las zonas rurales sigue siendo desalentador: sólo el 5.5% de los alumnos alcanza los niveles de comprensión de textos escritos que corresponden a su grado y apenas el 6.3% lo hace en matemáticas (ECE, 2008). El reto educativo es mayor en el caso de los alumnos cuya lengua materna no es el castellano. La ECE del 2010 indicó que los niveles en Comprensión Lectora en lengua originaria de estudiantes de educación intercultural bilingüe (EIB) fueron muy deficientes: el 72.6% de los estudiantes se ubicaba en los niveles más básicos de las competencias lectoras, mientras que solo el 4.4% del total tenía competencias suficientes de acuerdo a su edad.

2 Gráfica extraída del informe de 2016 de la OCDE <http://www.oecd.org/dev/Avanzando-hacia-una-mejor-educacion-en-Peru.pdf>.

A este cuadro se le suman las duras condiciones en las que se desarrolla la educación rural por las limitaciones que supone el mal estado de su infraestructura y la falta de recursos educativos. La gestión y la administración educativa en estas zonas requiere de mayores recursos, de un mejor funcionamiento y de mayor eficacia para mejorar la calidad de la prestación educativa. Aun así, es preciso señalar que el país ha iniciado un proceso de descentralización de la educación que, de planificarse y llevarse a la práctica adecuadamente, puede reportar mejoras ostensibles en este ámbito.

Adicionalmente, la pertinencia y relevancia de la educación siguen siendo relativamente bajas. Actualmente, una de cada tres empresas no encuentra trabajadores con las competencias necesarias (OCDE, 2016). Esto pone en evidencia la existencia de una importante brecha entre los contenidos y las competencias que el sistema educativo promueve y las nuevas demandas del mercado laboral, revelando a su vez las dificultades del sistema educativo para favorecer una empleabilidad de calidad.

La capacitación de los docentes es también una necesidad inmediata. La calidad docente es uno de los principales factores que incide en el rendimiento académico de los estudiantes y con ello en la calidad del sistema educativo. La inadecuada formación del profesorado, su insuficiente remuneración, y un marco regulatorio que no incentiva el profesionalismo son evidencias que apuntan a la necesidad de mejorar el desempeño docente. En efecto, la deficiencia de la calidad en los procesos de enseñanza es uno de los principales factores que dificulta el aumento de las tasas de graduación y de transición de los diferentes niveles. Sin ir más lejos, en el año 2009, el país presentaba una tasa de deserción escolar en educación primaria (acumulativo hasta el último grado) del 10%, mientras que en el año 2011 ascendió al 26% (UIS-UNESCO, 2017). Este fenómeno se agrava en las poblaciones rurales, en los estratos socioeconómicos de mayor pobreza, en las escuelas multigrado, y en las escuelas de gestión estatal.

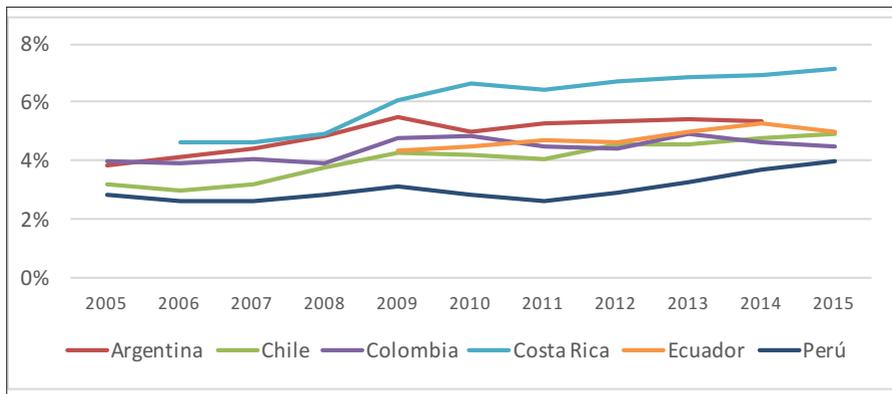
Para empezar, existe una brecha de conocimiento y capacitación entre los docentes registrados en el sistema sin una titulación pedagógica (95 668 de un total de 493 284, en el año 2014³) con aquellos docentes que sí presentan una formación pedagógica. No obstante, la diferencia todavía es mayor con respecto a los docentes noveles recién egresados, pues cuentan con conocimientos más amplios y extendidos para afrontar los nuevos retos. Aun así, hay que destacar que esta evidencia se concentra mayoritariamente en los niveles inferiores de educación.

Es innegable que en los últimos años se ha hecho un esfuerzo por abordar todos estos frentes. El Perú ha incrementado en un punto su porcentaje del PIB destinado a educación, pasa del 3% al 4% en 2015. Sin embargo, desde un análisis comparativo

3 Fuente: Censo Escolar, 2014. Unidad de Estadística del Ministerio de Educación.

con el resto de países del conjunto de la región, todavía se mantiene con un porcentaje inferior a Argentina, Chile, Colombia o Ecuador y, alienantemente, muy por debajo de Costa Rica, el líder de la región en inversión educativa.

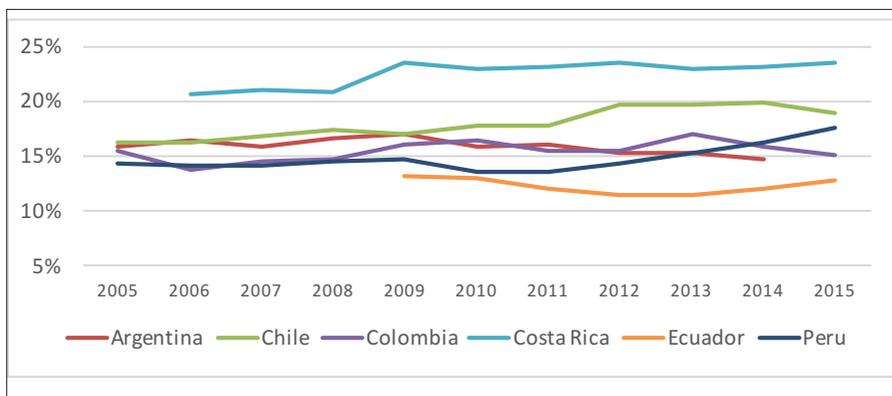
Gráfico 2. Gasto educativo como % del PIB



Fuente: Datos extraídos de la base de datos UIS-UNESCO, 30 agosto de 2017

El gasto educativo como porcentaje del gasto público en el Perú también se ha ampliado alrededor de cuatro puntos porcentuales en el último lustro, aumentando del 14% al 18% en el 2015. Sin embargo, si se contempla a nivel regional, todavía se encuentra a una distancia de 5 puntos porcentuales de Costa Rica (23%); país de la región que mayor porcentaje del gasto público destina a educación como se puede observar en el gráfico (3). No obstante, el avance es muy significativo ya que, desde una perspectiva comparada, el Perú se encuentra a una distancia de 1 punto porcentual de Chile (19%); segundo país de la región que mayor gasto educativo representa como porcentaje del gasto público en el año 2015.

Gráfico 3. Gasto educativo como % del gasto público



Fuente: Datos extraídos de la base de datos UIS-UNESCO, 30 agosto de 2017

Las iniciativas emprendidas en materia educativa siguen avanzando de manera favorable y eficaz. Los esfuerzos educativos se proyectan adecuadamente hacia la reducción de las brechas existentes en acceso, calidad y pertinencia de la educación. Sin embargo, asumiendo que los resultados no son nunca inmediatos, existe la necesidad de reforzar las estrategias mediante una perspectiva a largo plazo que permita abordar los desafíos pendientes de manera planificada, transversal y sincrónica, involucrando a los distintos niveles de gobierno.

2. EL SISTEMA EDUCATIVO DEL PERÚ

i. Marcos jurídicos y regulatorios del sistema educativo

Durante el periodo 2000-2015, el sistema educativo peruano presenta cambios en la manera cómo se organiza la estructura del sistema para responder a los objetivos planteados por la LGE y los dispositivos normativos de la descentralización y modernización del Estado. Así, en este apartado se abordará cómo se estructura la organización del sector a nivel del Ministerio de Educación y de las instancias descentralizadas y subnacionales.

A partir del año 2003, la LGE 28044 incorporó las nociones de universalización, equidad, calidad e interculturalidad; la obligatoriedad (incluido el nivel de secundaria) y el derecho a la gratuidad de la educación básica; así como una noción de sociedad educadora que redefine la relación Estado y sociedad, considerándolos a ambos como responsables frente a la educación. También, se reconoce la educación

privada y su posible subvención con fondos públicos en determinadas condiciones (UNESCO, 2010)⁴.

La ley distingue el rol normativo del Estado y la responsabilidad de la sociedad en la mejora de la educación. Este planteamiento toma en cuenta las distintas experiencias formuladas desde la sociedad civil, así como las reformas y marcos normativos previos, que abogan por la universalización del derecho a la educación.

El año 2012, la tardía aprobación del Reglamento de la LGE 28044⁵, a nueve años de vigencia de la misma, expresó una falta de voluntad política en implementar la normativa establecida, pero también la dificultad de llevar a cabo una construcción consensuada. Por ello, destaca el carácter técnico y participativo en la elaboración del Reglamento, que permitió caracterizar el derecho a la educación a partir de su disponibilidad, calidad, permanencia y en función de alcanzar los aprendizajes necesarios. Asimismo, el Reglamento explicita las obligaciones del Estado para satisfacer tal derecho (Alvites, 2012).

Los cambios organizacionales en el sector están ligados al proceso de reforma estatal⁶. La arquitectura levantada a partir de la LGE no estuvo exenta de problemas, debido a que sus estructuras no siempre concordaron con los niveles de gobierno. Su funcionamiento a lo largo del período evidencia marchas y contramarchas (Valdivia, 2012), por las divisiones entre las instancias y las imprecisiones en sus funciones y competencias, en el marco de una tensión entre una lógica descentralizada y una lógica de modernización.

Aunque está pendiente de aprobación la Ley Orgánica de Funciones que precise el rol rector del MINEDU, y pese a la demora en la reglamentación del sector⁷, se han establecido cambios importantes en la estructura ministerial y en las regiones. A ello se añade que se mantiene la antigua estructura de la dualidad funcional entre los viceministerios de Gestión Institucional y Gestión Pedagógica, que requiere ser analizada y problematizada (Andrade, 2015).

Sin embargo, mientras en el Ministerio de Educación se plantearon lineamientos en función de una política de desarrollo organizacional, se observaron restricciones financieras a los gobiernos subnacionales, desincentivando la innovación y limitando

4 Datos mundiales de educación, v7. 2010-2011. Perú.

5 Por D.S. 2011-2012-ED. Cabe destacar que un antecesor del Reglamento de la Ley fue el D.S. 009-2005-ED “Aprueban Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo”, *El Peruano*, Lima 29 de abril de 2005. Tuvo como antecesor al Reglamento de Gestión del Sistema Educativo publicado el año 2005.

6 En el contexto de la reforma y modernización del Estado concretada con la descentralización desde el 2002, la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley 27658 de 2002), la creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, CEPLAN (Ley 28522 de 2005), la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, LOPE (Ley 29158 de 2007), y la aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública el 2013 (DS 004-2013-PCM).

7 “Aprobación del Reglamento de Organización y Funciones” (ROF) del Minedu, por D. S. 006-2012-ED y su modificación el año 2015 por D.S. 001-2015-MINEDU.

la autonomía regional económica y administrativa (USAID PRODES, 2013; ANGR, 2015). Cabe señalar que, las instancias descentralizadas carecen de recursos para atender a las necesidades de las localidades en sus jurisdicciones y para trabajar con los gobiernos locales. Por ello, fortalecer y modernizar la UGEL para apoyar la gestión regional es una propuesta en ciernes (MINEDU, 2014a).

Considerando los cambios mencionados, en el período 2000-2015, el sistema educativo peruano se caracteriza por la existencia de déficits y brechas que se han ido afrontando con estructuras organizativas aún yuxtapuestas, donde coexisten programas e iniciativas que a menudo compiten por mantenerse a lo largo de las diferentes administraciones. La inestabilidad para ampliar, organizar y cualificar los recursos humanos, así como la dificultad de ampliar, articular y ejecutar las acciones en función de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos financieros disponibles, pueden percibirse como trabas dentro de la reforma que se espera en el sector.

A modo de síntesis, un breve repaso al marco normativo del sistema educativo peruano comprendería las siguientes leyes e instrumentos normativos:

1	<i>Constitución Política del Perú</i>
2	<i>Ley N.º 27680, Ley de Reforma Constitucional</i>
3	<i>Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización.</i>
4	<i>Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.</i>
5	<i>Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.</i>
6	<i>Ley N.º 28044, Ley General de Educación.</i>
7	<i>Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.</i>
8	<i>Ley N.º 29944, Ley de Reforma Magisterial.</i>
9	<i>Decreto Supremo N.º 004-2013-ED, que aprueba el Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial y sus modificatorias.</i>
10	<i>Decreto Supremo N.º 001-2015-MINEDU, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación.</i>
11	<i>Resolución Suprema N.º 001-2007-ED, que aprueba el “Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú”.</i>
12	<i>Resolución Ministerial N.º 0369-2012-ED, que aprueba las “Prioridades de la Política Educativa Nacional 2012-2016”.</i>
13	<i>Resolución Ministerial N.º 0518-2012-ED, que aprueba el “Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación (PESEM) 2012-2016”.</i>

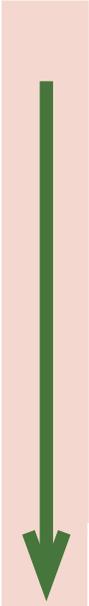
ii. Gestión de la educación: organismos, instituciones y actores involucrados

En términos administrativos, la LGE considera tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) y cuatro instancias de descentralización (Ministerio, Dirección

Regional de Educación, Unidad de Gestión Educativa Local e Institución Educativa). En la línea de establecer cambios, las Direcciones Regionales de Educación pertenecientes a los antiguos Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), que dejaron de ser órganos desconcentrados y se constituyen en instancias descentralizadas pertenecientes a los gobiernos regionales.

La implementación de la LGE pretendió que el sistema transite de una estructura centralizada a una descentralizada, flexible y participativa, ubicando a la institución educativa como una instancia central en el sistema. Además, permitió precisar las funciones de las instancias descentralizadas encargadas de gestionar y mejorar el servicio educativo, reconoció la importancia de las redes educativas institucionales e impulsó la participación ciudadana, a través de Consejos Educativos a nivel nacional (Consejo Nacional de Educación - CNE), regional (Consejo Participativo Regional - COPARE), local (Consejo Participativo Local - COPALE) y de la escuela (Consejo Educativo Institucional - CONEI), con la finalidad de que Estado y sociedad contribuyan en una gestión que garantice la equidad y la calidad del servicio.

Tabla 1. Estructura organizativa del Sector Educativo en relación a sus niveles de gobierno



Instancias Gubernamentales	Instancias Gubernamentales de Educación	Rol
Gobierno Central	Ministerio de Educación	El Ministerio de Educación tiene el rol rector
Gobiernos Regionales	Direcciones Regionales de Educación (DRE) y Unidades de Gestión Local Educativa (UGEL)	Los Gobiernos Regionales son gestores del servicio educativo
Gobiernos Locales	Municipalidades	Los Gobiernos Locales son responsables de la articulación territorial del servicio educativo
Instituciones Educativas		
Comunidad Educativa		
Directores, Administrativos y Docentes	Familia: padres, madres y apoderados	Estudiantes

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley N.º 28044, Ley General de Educación y La Gestión Descentralizada en Educación, Cuaderno de Trabajo, MINEDU, 2013.

iii. La estructura del sistema educativo nacional

El Sistema Educativo Nacional peruano se estructura en cuatro niveles oficiales, siendo la escolarización obligatoria de los 5 a los 16 años⁸. Los niveles son:

- **Pre-primaria**, también denominada educación infantil, inicial o pre-escolar, principalmente para niños de 3 a 5 años; aunque también existen servicios de atención para niños de 0 a 2 años. El último año de inicial (5 años) es obligatorio.
- **Primaria**, para niños de 6 a 11 años, organizada en 6 cursos o grados agrupados a su vez en tres ciclos de dos años.
- **Secundaria**, para jóvenes de 12 a 16 años, organizada en 5 cursos o grados agrupados a su vez en un ciclo de dos años generalista y un ciclo de tres años donde se permite la elección de una opción científico-humanística o técnica. A efectos de estandarización internacional, en la terminología de UIS (Instituto de la UNESCO para la Estadística) se referirá a este nivel educativo como «secundaria inferior».
- **Terciaria** de 17 a 21 años⁹. Se divide en universitaria y no universitaria. La no universitaria puede consistir en institutos tecnológicos o pedagógicos y escuelas de arte, otorgando el título técnico (cuatro semestres académicos) de profesional técnico (seis semestres), profesional (siete a diez semestres) o experto (un mínimo de dos semestres adicionales al título de profesional). La educación universitaria permite la obtención del título de bachiller o pregrado (mínimo de diez semestres), maestro (mínimo cuatro semestres adicionales) o doctor (mínimo cuatro semestres adicionales a la maestría).

Existen diversas modalidades dentro del sistema público para atender las distintas necesidades de la población:

- **La Educación Básica Regular** es la vía de acceso genérica al sistema educativo en sus niveles inicial, primario y secundario.
- **La Educación Básica Alternativa** es la posibilidad de cursar primaria y secundaria para jóvenes y adultos que no llegaron a finalizarla dentro de la edad establecida o que no pudieron tener acceso a ella en su día.
- **La Educación Básica Especial** es la destinada a alumnos con necesidades educativas especiales, ya sea por discapacidad, dificultades en el aprendizaje o por sus altas capacidades.
- **La Educación Técnico - Productiva**, orientada a la preparación práctica para el desempeño de un oficio. Se organiza en un Ciclo Básico y un Ciclo Medio (no necesariamente consecutivos). El Ciclo Básico no requiere estudios previos y prepara para el desempeño de trabajos de menor complejidad. El Ciclo Medio, para el que se requieren competencias equivalentes al segundo nivel de la Educación Básica, prepara para el desempeño de trabajos más especializados.

8 En total son 12 años de escolaridad obligatoria, los mismos que en Colombia, pero menos que en Chile (13), Argentina (14) o México (15).

9 Datos aproximados, dependiendo de la vía académica escogida y de si ha habido repetición.

La educación en Perú es mayoritariamente en lengua castellana, pero existen programas de educación intercultural bilingüe (EIB) para atender a alumnos de lengua materna originaria en escuelas con docentes acreditados, bajo evaluaciones del dominio de la lengua originaria. En la EIB, la lengua castellana se estudia como segunda lengua. Organizativamente este programa se dirige desde la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural, dependiente del Viceministerio de Gestión Pedagógica.

Tabla 2. Estructura del Sistema Educativo Peruano

ETAPAS	NIVELES/ PROGRAMAS	NIVELES/ PROGRAMAS	CICLOS	GRADOS	EDUCACIÓN COMUNITARIA
EDUCACIÓN BÁSICA	Educación básica regular	Educación inicial	I	0- 2 AÑOS	
			II	3-5 AÑOS	
		Educación primaria	III	1ro y 2do	
			IV	3ro y 4to	
			V	5to y 6to	
		Educación secundaria	VI	1ro y 2do	
			VII	3ro, 4to y 5to	
	Educación básica alternativa	Programas de educación básica alternativa de niños y jóvenes adultos	INICIAL	Dos Grados (Alfabetización)	
			INTERMEDIO	Tres Grados (Post-Alfabetización)	
			AVANZADO	Cuatro Grados	
	Educación básica especial	Inicial	I	0-2 años	
			II	3-5 años	
		Primaria	III	1ro y 2do	
IV			3ro y 4to		
V			5to		
EDUCACION TÉCNICO PRODUCTIVA			Ciclo básico Ciclo medio		
EDUCACIÓN SUPERIOR	<i>Educación superior universitaria</i>				
	<i>Educación superior técnica</i>				
	<i>Educación superior pedagógica</i>				

Fuente: Elaboración propia en base a Propuesta de metas educativas e Indicadores al 2021; la Ley N.º 28044, Ley General de Educación y el Currículo Nacional de la Educación Básica 2016.



■ Capítulo 2. Gestión educativa descentralizada

INTRODUCCIÓN

Un eje clave para la mejora de la calidad educativa es la gestión descentralizada en educación, concebida como una política de Estado de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país, consolidando el diálogo y la deliberación sobre los asuntos públicos a través de instancias y mecanismos de participación ciudadana, concebida, además, como una estrategia para mejorar la calidad de los servicios, partiendo de la premisa que, estando más cerca de la población, el Estado puede responder de manera eficaz a sus necesidades. El tema de la gestión descentralizada aparece como un eje de política que ha tenido continuidad a lo largo de los 15 años que el Estudio analiza, independientemente de los énfasis y enfoques.

El proceso atraviesa un momento crítico, al igual que la descentralización a nivel nacional. El consenso político que tuvo a su favor al inicio del período se ha debilitado, como consecuencia, en parte, de las denuncias sobre corrupción y la baja capacidad de gestión por parte de los gobiernos regionales. A pesar de ello, existen avances a nivel del gobierno central y en los gobiernos regionales y locales, con iniciativas de todo tipo y sobre todo la oportunidad actual definida por el anuncio del nuevo gobierno de fortalecer la presencia y la atención a las regiones y a los niveles locales.

En 2003, la LGE establece que la gestión del sistema educativo es descentralizada, respeta la autonomía pedagógica y administrativa, y promueve la participación de la sociedad en los Consejos Educativos. Por su parte, el PEN establece como objetivo para una mejor educación, una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y que es financiada con equidad.

Si bien la descentralización es un proceso por etapas que se está construyendo de forma progresiva, manifiesta dificultades en su implementación. Las acciones emprendidas se han llevado a cabo, en ocasiones, de manera desordenada, sin criterios unificadores y, en un contexto de conflictividad social.

La descentralización de la gestión educativa manifiesta tres momentos diferenciados. El primer momento (2002-2005) se caracterizó por la aprobación de dispositivos normativos, la elección de autoridades para los gobiernos regionales y el inicio de la transferencia de competencias a los gobiernos regionales.

El segundo momento (2006-2011) ocurre en el marco del *shock* descentralista que desactivó el Consejo Nacional de Descentralización, instancia que tuvo a cargo de la conducción del proceso de descentralización y creó la Secretaría de Descentralización desde la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), como instancia para coordinar el proceso y acelerar la transferencia de funciones, entre otras medidas. En el año 2009, con el DS N° 047-2009-PCM se introdujo el enfoque de la “gestión de los servicios públicos”¹⁰.

El tercer momento (2012 a la fecha) se caracteriza por un debilitamiento del proceso y una tendencia a la reconcentración de las decisiones presupuestales que se refleja en la conducción de los programas nacionales, fenómeno que se da en un contexto de baja capacidad de gestión y altos niveles de corrupción de algunas autoridades regionales. A ello se suma una debilidad en el desarrollo de las capacidades institucionales y técnicas de las instancias llamadas a sostener la descentralización.

A lo largo del periodo analizado, se plantearon respuestas a la situación crítica encontrada, respecto a la yuxtaposición de funciones y competencias intergubernamentales; a la falta de capacidades técnicas y condiciones de gestión en las regiones; a la complejidad administrativa y en los procedimientos; a la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la institución educativa, dificultada por la estructura organizacional; y a la debilidad de las capacidades institucionales involucradas en la implementación de las políticas públicas en educación.

A continuación, se analizarán algunos temas de política que dan cuenta de la puesta en marcha de la gestión educativa descentralizada como son la articulación intergubernamental en la gestión descentralizada de la educación, los Proyectos Educativos Regionales (PER), la modernización de la Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), la experiencia de la municipalización de la educación en el marco del relanzamiento de la descentralización, y la participación ciudadana en la gestión descentralizada de la educación.

10 Decreto Supremo N° 047-2009-PCM. “Norma que aprobó el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009”. *El Peruano*, 24 de julio del 2009.

Ilustración 1. Organigrama de la Gestión Educativa Descentralizada en Perú



1. TEMA DE POLÍTICA I

La ausencia de coordinación en los procesos de descentralización educativa como primer desafío para reactivar el desarrollo de la descentralización

■ Evidencia

En el 2006 se desactivó el Consejo Nacional de Descentralización y se creó la Secretaría de Descentralización. Desde entonces, el Estado no ha gozado de un órgano con la autonomía funcional y administrativa que pudiera liderar el proceso, sobre todo en lo que tiene que ver con el desarrollo de capacidades necesarias para asumir procesos de descentralización y armonización de niveles de gobierno.

A partir del 2012, el MINEDU asumió un liderazgo en promover espacios de coordinación a través de Comisiones Intergubernamentales, en un contexto adverso, dado la débil institucionalización de la coordinación intergubernamental por parte del Gobierno Nacional (USAID PRODES, 2014, p.82).

A partir de este liderazgo, se crearon el Comité de Gestión Intergubernamental en Educación (CGIE) y el Directorio Nacional de la Alta Dirección del MINEDU

con gerentes y directores de los gobiernos regionales. Estas instancias responden a la necesidad de coordinar, consultar, dialogar y desarrollar un trabajo concertado con los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Mientras que la primera es una instancia bilateral entre el MINEDU y cada gobierno regional, la segunda tiene un carácter multilateral y se constituye en un espacio de diálogo entre las autoridades del sector a nivel nacional y regional, donde se discuten propuestas de políticas, normas nacionales y lineamientos sectoriales entre estos actores.

Al inicio, ambas instancias tuvieron un fuerte dinamismo. En el año 2013 se habían instalado 26 CGIE entre el MINEDU y los gobiernos regionales, consensuando varios compromisos y acuerdos para la implementación de las políticas del sector (USAID PRODES, 2014, p.84).

Cabe resaltar la importancia de la Comisión Intergubernamental del Sector Educación (CI)¹¹, un órgano multilateral entre el MINEDU y las instancias representativas de los gobiernos regionales y locales, creado “para concertar y articular políticas, estrategias y acciones nacionales que deben implementarse de manera coordinada entre los tres niveles de gobierno” (MINEDU, 2014a, p.21). Asimismo, a través del CI se garantiza el cumplimiento de los acuerdos entre el nivel nacional y regional, pero ello requiere un dinamismo sostenido dado que ese año solo se registró una reunión. Son temas concertados la estrategia del Buen Inicio del Año Escolar (BIAE) y los Compromisos de Desempeño, estrategias relacionadas con la gestión del sistema y orientados a la mejora del sistema educativo, entre otros.

En el 2014 se aprobaron *Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el MINEDU, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales*¹². Luego, en el 2016 se aprobó una nueva versión de Lineamientos para la relación intergubernamental que articula con otros dispositivos normativos orientadores para la gestión descentralizada. Estos lineamientos comprenden relaciones de coordinación, cooperación y colaboración. Además, se formalizaron las estrategias y espacios de coordinación intergubernamental constituidos desde el año 2011 para el diseño, monitoreo e implementación de las políticas públicas y estrategias vinculadas a la educación para garantizar un mejor servicio.

Otra de las acciones con un avance significativo desde el año 2013 es la elaboración de la Matriz de Gestión Descentralizada (MGD), oficializada el 2014¹³. La MGD es una herramienta de gestión surgida por iniciativa de la CI de Educación, con la finalidad

11 Está integrada por 18 representantes: 5 autoridades del MINEDU, presididas por el Ministro y los Viceministros de Gestión Pedagógica y de Gestión Institucional; 6 presidentes regionales integrantes de la Junta Directiva de la ANGR; 6 alcaldes, 3 representantes de la AMPE y 3 alcaldes designados por la REMURPE. Finalmente, participa el Gerente de Educación y Deportes de la Municipalidad de Lima Metropolitana. Resolución de la Secretaría de Descentralización N° 011-2013- PCM/SD.

12 Resolución Ministerial N° 264-2014 MINEDU. Lima, 24 de junio de 2014.

13 Resolución Ministerial N° 195-2015 MINEDU, *El Peruano* 21 de marzo de 2015.

de establecer las responsabilidades de la presentación del servicio educativo de los tres niveles de gobierno. La MGD permite formalizar la articulación y cooperación intergubernamental para la gestión del servicio, en el marco de las responsabilidades compartidas.

En la Matriz se priorizan los procesos relacionados con la gestión de: i) materiales y recursos educativos, ii) desarrollo docente, y iii) mantenimiento de la infraestructura y mobiliario de los locales escolares. La asignación de responsabilidades se ha realizado de forma horizontal a cada nivel de gobierno, en cada fase del ciclo de producción del servicio, incorporando a la institución educativa en la medida que allí incide el servicio educativo. De esa forma, cada nivel de gobierno participa de la consecución del resultado, sea este intermedio o final, dependiendo del proceso que se desarrolla (MINEDU, 2014c).

Otro aspecto clave es la aprobación de la propuesta de Ley de Organización y Funciones (LOF) del MINEDU, siendo este Ministerio el único que a la fecha no cuenta con LOF en el marco de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. La propuesta fue presentada al Congreso en marzo del año 2013, pero requiere ser revisada a la luz de los cambios recientes y considerando los cambios introducidos por la aprobación de la reciente Ley Universitaria.

■ **Discusión**

Los procesos de coordinación y armonización inter e intragubernamental requieren de conducción y liderazgo bajo la base de un aparato institucional que represente los mecanismos y procedimientos de articulación. La ausencia de estos durante los últimos años en lo que tiene que ver con la gestión descentralizada en la educación ha abierto la posibilidad de mecanismos “alternativos” a través de nuevas estrategias de coordinación como representan los esfuerzos de las CGIE, los CI y los Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el MINEDU, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales y la Matriz de Gestión Descentralizada, entre otros.

Desde el MINEDU, a lo largo de estos 15 años, ha existido continuidad en el desarrollo del proceso, aunque no ha sido uniforme. Por momentos se evidencia una clara apuesta por implementar la gestión descentralizada de la educación, a través de la delimitación de responsabilidades a los niveles de gobierno, respecto a las competencias en educación para mejorar los aprendizajes y la calidad del servicio educativo. En otros momentos predomina un desarrollo inercial del proceso en el contexto de las debilidades y limitaciones propias de la gestión pública en el Perú a nivel regional.

Sin embargo, es necesario el fortalecimiento de la vinculación de la política educativa descentralizada en el marco de un proceso de descentralización como política de Estado donde haya instancias que armonicen los diversos intereses de las políticas regionales y locales con las estatales desde consensos y compromisos comúnmente aceptados.

Si hay un tema general en las experiencias y agendas de descentralización de diversos países, ese es la vinculación del concepto de la descentralización como un proceso orientado a la autonomía de los diversos niveles para el efectivo cumplimiento del principio de subsidiariedad. En este sentido, la articulación intergubernamental debe liderar procesos de desarrollo de capacidades como principal estrategia de fortalecimiento tanto del proceso de descentralización educativa, como de la propia institucionalidad que sustenta y conduce.

■ **Recomendación**

Fortalecer los mecanismos de coordinación intergubernamental en educación, mediante:

- Evaluación, sistematización y difusión de las lecciones aprendidas de los desempeños de los gobiernos regionales en la implementación de sus PER y del desempeño de las municipalidades en las responsabilidades que se les asigna en el cumplimiento de la Matriz.
- Generación de condiciones para garantizar la participación activa de los actores y el funcionamiento de espacios multilaterales, la sostenibilidad de los acuerdos, el fortalecimiento del trabajo conjunto y articular las prioridades establecidas por el MINEDU con las prioridades de políticas educativas que son señaladas en los Proyectos Educativos Regionales
- Creación de condiciones para el desarrollo de la Matriz de Gestión Descentralizada de la Educación y continuar en la elaboración de los demás procesos claves para la gestión descentralizada, tomando en cuenta la heterogeneidad de capacidades de gestión en los gobiernos regionales y locales
- Desarrollo del sistema de monitoreo de los distintos procesos de la gestión descentralizada, articulada a los distintos niveles de gobierno y a la Matriz de la gestión descentralizada.

2. TEMA DE POLÍTICA II

Las prioridades educativas nacionales (generales) y regionales (específicas) no logran armonizarse en el marco de la descentralización y la asignación de recursos

■ Evidencia

La elaboración participativa de Proyectos Educativos Regionales (PER) en todos los departamentos, bajo el liderazgo de los gobiernos regionales y en alianza con la sociedad civil entre los años 2006 a 2010, dio lugar a la formulación de los PER a nivel nacional, a excepción de Lima Metropolitana. Asimismo, el desarrollo de Proyectos de Inversión Pública (PIP)¹⁴ fue un horizonte de gran transformación de la educación a nivel nacional dado que fueron asumidos como estrategias por algunos gobiernos regionales para implementar las políticas priorizadas.

En este sentido, tenemos el ejemplo del Gobierno Regional de San Martín, el cual obtuvo fondos de financiamiento para tres PIP mayores¹⁵ que permitieron implementar algunas de sus políticas educativas regionales tales como el PERSAM (2007), el fortalecimiento institucional y docente para el desarrollo de capacidades en las instituciones educativas (2007-2011) y el tercero, con un enfoque intercultural “al rescate y afirmación de las expresiones culturales en la región”.

Una de las tensiones entre el PEN y los PER ha sido la priorización de las políticas educativas y su posterior implementación en planes estratégicos operativos que permitan su aplicación. En este marco, y bajo el impulso de la Mesa de Gestión y Descentralización del Consejo Nacional de Educación (CNE), en el año 2011 se elaboró la Agenda Común Nacional-Regional por la Educación, siendo asumida el 2012 con la priorización de diez políticas que se implementaron mediante el acuerdo de compromisos firmados entre los gobiernos regionales y el MINEDU. No obstante, durante este proceso algunos gobiernos subnacionales expresaron disconformidad, puesto que las prioridades de la Agenda Común, que respondían a las políticas establecidas en sus PER no siempre fueron tomadas en cuenta (CNE, 2013a, p.42). A ello se añade la limitación en la asignación de recursos para atender dichas prioridades, y el direccionamiento de los mismos a través de programas presupuestales que no alcanzan a tener en cuenta la diversidad de las regiones.

Con la finalidad de aportar a la gestión de los PER, también desde el CNE, el año 2009 se formuló el Sistema de Seguimiento e Información de la Implementación de

14 Los PIP tienen la finalidad de crear, ampliar, mejorar y/o rehabilitar la capacidad de provisión del servicio partiendo de la identificación de un problema.

15 Un PIP mayor es aquel que supera los 10 millones de soles según el MEF

los PER (SSII-PER). Este sistema permite ver el avance de los gobiernos regionales en las políticas priorizadas a través de un conjunto de indicadores en las áreas de planificación, gestión presupuestal, organización institucional y profesionalización de la gestión pública, y gestión participativa y transparente. Mediante este instrumento, las autoridades y funcionarios del gobierno regional toman decisiones más informadas para mejorar la implementación de las políticas educativas en su región.

El SSII-PER permitió evaluar a los gobiernos regionales el cumplimiento de sus PER en las áreas priorizadas, a través de reportes que se presentaron anualmente. Uno de los aspectos en los que ha tenido incidencia, en el caso de algunos gobiernos regionales, ha sido en la priorización de las políticas, la inclusión de éstas en la planificación y una mejora en el gasto del presupuesto de inversión para Educación¹⁶. En los dos últimos años se hizo un reajuste al sistema, identificando indicadores que proporcionen información sobre las políticas educativas que se vienen implementando en los gobiernos regionales y también a nivel central.

■ **Discusión**

Si bien el nivel de desarrollo y profundidad de los PER ha sido bastante heterogéneo, el limitante fundamental para la consecución de estos PER ha sido la articulación de estos con los lineamientos generales de política a nivel nacional. El problema de política se vincula con uno de los problemas clásicos en materia de descentralización, a saber, la necesidad de armonizar y compartir las prioridades de las políticas nacionales que expresan proyectos educativos homogéneos, con los prioridades de política a nivel sub nacional que expresan el nivel de especificidad en la orientación de las propias políticas que requieren la atención de la diversidad de las distintas regiones dentro de un territorio, particularmente heterogéneo como el peruano.

Esta tensión en la armonización y balance de las prioridades se refleja en la asignación del presupuesto, dado que la orientación de los recursos refleja las prioridades de política y, por tanto, el nivel de atención de las necesidades generales (nacionales) frente a las específicas (regionales). En este sentido, el presupuesto por resultados¹⁷ a través de los Programas Presupuestales (PpR) ha significado un avance en relación a la gestión por resultados y un esfuerzo por tratar de armonizar las prioridades nacionales y regionales en relación a la asignación de recursos. Sin embargo, una

16 Cabe mencionar que el año 2015, el SSII-PER recibió el primer puesto en la categoría “Promoción de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública”, en el Concurso de Buenas Prácticas en la Gestión Pública y Anticorrupción en Educación 2015, que otorga el MINEDU a través de su Oficina General de Transparencia, Ética Pública y Anticorrupción. <http://www.cne.gob.pe/index.php/CNE-Infoma/ssii-per-ocupo-primero-puesto-en-concurso-de-buenas-practicas-en-la-gestion-publica-en-educacion-2015.html>, miércoles, 9 de diciembre de 2015.

17 “El Presupuesto por Resultados (PpR) se define como una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles en favor de la población”. www.mef.gob.pe

discusión de política es la participación de los propios Gobiernos Regionales en el diseño y formulación de los Programas Presupuestales, vinculando fuertemente la planificación regional, como los PER, al desarrollo de una efectiva gestión por resultados.

Asimismo, para optimizar la articulación entre los 3 niveles de gobierno, los programas presupuestales del sector educativo deberían alinearse estratégicamente con el marco de la matriz descentralizada.

■ **Recomendación**

- Evaluación, sistematización y difusión de las lecciones aprendidas de los desempeños de los gobiernos regionales en la implementación de sus PER y del desempeño de las municipalidades en las responsabilidades que se les asigna en el cumplimiento de la Matriz.
- Generación de condiciones para garantizar la participación activa de los actores y el funcionamiento de espacios multilaterales, la sostenibilidad de los acuerdos, el fortalecimiento del trabajo conjunto y articular las prioridades establecidas por el MINEDU con las prioridades de políticas educativas que son señaladas en los Proyectos Educativos Regionales

3. TEMA DE POLÍTICA III

La ausencia de condiciones administrativas, técnicas y humanas en las Unidades de Gestión Educativa Local significan el primer obstáculo para una apropiada gestión escolar

■ **Evidencia**

Las UGEL son órganos que asumen funciones en el campo pedagógico, administrativo y financiero. Son claves para lograr la prestación del servicio, así como para optimizar el monitoreo y supervisión de las instituciones educativas con la finalidad de contribuir al mejoramiento de la calidad del servicio. Las 26 Direcciones Regionales de Educación (DRE), una por gobierno regional, comprenden 218 UGEL, las cuales constituyen instancias heterogéneas, por el tamaño de las instituciones educativas a las que tienen que atender y la dispersión geográfica de éstas.

Desde el 2013, el MINEDU viene impulsando la modernización de la gestión en algunas Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), en el marco de la política de Modernización de la Gestión Pública¹⁸. La medida está dirigida al ciudadano,

18 Decreto Supremo N°004-2013-PCM.

orientada hacia resultados y bajo una planificación articulada intergubernamental e intersectorialmente. Esta modernización inició el 2014 en 77 UGEL, 7 correspondientes a la zona urbana de Lima Metropolitana y 70 de zonas con redes rurales, zonas de frontera, EIB, VRAEM y en el marco del PIP GED Rural¹⁹ (MINEDU, 2014d).

En relación a la gran diversidad, por ejemplo, se tienen UGEL de Lima, con la mayor concentración de población del país, que gestionan más de cuatro mil escuelas; mientras en zonas de menor densidad poblacional, las UGEL tienen a su cargo menos de 100 escuelas. En ambos contextos, sus estructuras orgánicas son las mismas, pese a la heterogeneidad como se puede ver en el cuadro siguiente.

Tabla 3. Heterogeneidad de condiciones entre dos UGEL

	UGEL SAN JUAN DE MIRAFLORES, LIMA	UGEL PURUS, UCAVALI
N.° IIEE	4,379	97
N.° alumnos	360,273	1,489
% ruralidad	1%	89%
% IIEE unidocentes	2%	94%
S/.	266 MM	3.5MM
Tiempo a IIEE	1,088 h	1,225 h
Ratio IE/trabajador AGP	190/1	97/9
Servicios 24 h	Agua, luz, desagüe	Ninguno

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Gestión Descentralizada (MINEDU)

Frente a este contexto, de problemas estructurales bajo los cuales venían desempeñándose desde hace décadas, la propuesta de modernizar las UGEL ha considerado los siguientes aspectos: i) rediseño de procesos y actualización de los instrumentos de gestión; ii) desarrollo de capacidades del personal; iii) formulación de planes y presupuestos multianuales por resultados; iv) sistemas de información

19 *Proyecto de Inversión Pública “Mejoramiento de la Gestión Educativa Descentralizada de IIEE en ámbitos rurales de 24 regiones del Perú: GED RURAL”, cuyo finalidad es tener impactos en la distribución de los materiales, la identificación y gestión oportuna de equipo e infraestructura, la supervisión y monitoreo de la calidad de las IIEE, la mejora de trámites y la racionalización en la asignación docente (MINEDU, 2014d). En Lima, los objetivos son contar con servidores públicos eficientes, mejorar la calidad del servicio, y prevenir y sancionar los actos de corrupción. Fuente: Ministerio de Educación, Censo de UGEL 2013. Presentación de Alex Ríos, Jefe de la Dirección General de Gestión Descentralizada, ex Oficina de Coordinación Regional, Programa ProDescentralización, Taller proceso de planificación, octubre 2014-setiembre 2015. Lima, 13 de agosto de 2014*

estratégica para gestionar la educación; v) ética y transparencia, entre otros (MINEDU, 2014d).

Así, el 2015 se emitió una norma para regular la creación de las UGEL en el ámbito nacional, así como para el Registro Nacional de DRE y UGEL (RENDUGEL). Asimismo, en los lineamientos para la gestión educativa descentralizada se considera una tipología de las 220 UGEL, que las clasifica según sus características territoriales, las instituciones educativas a las que atienden, así como por las condiciones operativas para desarrollar la gestión del territorio²⁰. Esta tipología se relaciona con los concursos de acceso a cargos directivos en las DRE y UGEL, como parte de la implementación de la Ley de Reforma Magisterial.

Otras de las estrategias, han sido las que los propios GR han ensayado para mejorar las UGEL, como en el caso de la región San Martín, donde se han desarrollado una nueva institucionalidad con ánimo de dar solución a las demandas que se generan para la provisión de un buen servicio educativo.

Destacan las experiencias de los Gobiernos Regionales de San Martín y Piura, con modelos de gestión educativa descentralizada aprobados en el 2011, después de un proceso de consulta y debate entre distintos actores en los departamentos (USAID, PRODES, 2014). Estos modelos parten de un enfoque sistémico, adscrito al enfoque de gestión de procesos y resultados, promueven la articulación intergubernamental, y propician la participación de la familia y de la comunidad. Asimismo, consideran los componentes de gestión pedagógica y de gestión institucional, resaltando a la escuela como principal instancia del sistema regional de gestión educativa en el marco de la modernización de la gestión pública.

Finalmente, en diciembre del 2015 desde el MINEDU se norma el proceso de selección y contratación de especialistas de las UGEL, tomando en cuenta los perfiles que se requieren y el número de especialistas para cada área en correspondencia con el enfoque de gestión por resultados. Hay que subrayar que la norma indica la distribución de especialistas que se requiere en cada UGEL por departamento²¹.

20 La tipología considera dos dimensiones: Desafío territorial (demanda) y capacidad operativa (oferta). Los tipos de UGEL establecidos son siete: i) Tipo A, con mayor capacidad operativa y que enfrentan un bajo desafío territorial; ii) Tipo BC, con capacidad operativa intermedia y/o menor y que enfrentan bajo desafío territorial; iii) Tipo D, con mayor capacidad operativa y que enfrentan un desafío territorial intermedio; iv) Tipo E, con capacidad operativa intermedia y que enfrentan desafío territorial intermedio; v) Tipo F, con capacidad operativa limitada y que enfrentan desafío territorial intermedio; vi) Tipo GH, con capacidad operativa superior y/o intermedia y que enfrentan alto desafío territorial; y vii) Tipo I, con capacidad operativa limitada y que enfrentan alto desafío territorial. Resolución de Secretaría General N° 938-2015-MINEDU. "Lineamientos para la gestión educativa descentralizada". Anexo 1. 31 de diciembre del 2015.

21 Resolución Viceministerial N° 099-2015-MINEDU del 31 de diciembre del 2015. "Norma que orienta la selección y contrato de especialistas en seguimiento de gestión administrativa e institucional en las UGEL, bajo el régimen especial CAS para el año 2016".

■ **Discusión**

Diferentes estudios y diagnósticos (Díaz, Valdivia y Rodrigo, 2007; MINEDU, 2014d, pp.419-428), evidencian las dificultades de la UGEL, por el hecho de no poder atender a las escuelas en lo pedagógico y no contar con recursos suficientes para los servicios de supervisión, monitoreo y acompañamiento pedagógico. En suma, se identifica una desproporción entre las escuelas por atender y los especialistas con la capacidad profesional para llevar a cabo sus funciones (MINEDU, 2014d). El Censo de la UGEL realizado el 2013, evidenció que no existía una política de modernización que permitiera contar con criterios claros para la creación, fusión o supresión de las UGEL.

Otro de los nudos críticos en relación al cumplimiento de las UGEL con respecto a sus funciones de gestión pedagógica y escolar, es el excesivo peso de los trámites y procesos administrativos que absorben las capacidades institucionales y humanas en desmedro de la implementación de otras actividades. De acuerdo a data del MINEDU, en el promedio de un año, una UGEL tramita un expediente por minuto lo que representa más de 600 mil trámites al año.

■ **Recomendación**

- Sistematización de las lecciones aprendidas de las experiencias de los gobiernos regionales en materia de desarrollo de modelos de gestión territorial que respondan a la heterogeneidad de los gobiernos regionales y a la diversidad de realidades del país.
- Diseño de herramientas de gestión que permitan avanzar en la gestión descentralizada con enfoque territorial (construcción de tipologías de gobiernos regionales y locales, DRE y UGEL, entre otras).
- Evaluación, fortalecimiento y promoción de modelos de gestión educativa territorial con resultados exitosos en el marco del objetivo del lineamiento de organizar un modelo de gestión descentralizada, basado en la complementariedad entre los tres niveles de gobierno a partir de sus competencias y funciones, y considerando las responsabilidades de cada nivel en la provisión del servicio educativo.
- Evaluación de las redes educativas y su incidencia en la mejora de la gestión educativa escolar, para ser incorporadas en la estructura del sistema educativo como una instancia desconcentrada del gobierno regional.

4. TEMA DE POLÍTICA IV

La redefinición del papel del municipio en la educación como tarea pendiente

■ Evidencia

En este contexto, en el 2007 se impulsó la creación e implementación de un Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE)²², con el objetivo de “Mejorar la calidad de la educación a través de la aplicación de un modelo de gestión educativa con la participación del Municipio y la Comunidad Educativa Local, en el marco del plan de desarrollo local y el proceso de descentralización”²³. El PPMGE se planteaba como una alternativa para mejorar la calidad de la educación, siguiendo el principio de subsidiariedad, que presupone que el nivel de gobierno más cercano a la población es el más apto para ejercer las competencias. Las municipalidades distritales se harían responsables de la administración, provisión y supervisión del servicio educativo. Se crearon dispositivos normativos, no concordantes con el modelo de descentralización de la reforma del Estado, para asignar a las municipalidades 17 competencias más de las que la Ley Orgánica de Municipalidades del año 2003 les había designado.

Entre otros aspectos problemáticos, el PPMGE no consideró la orientación marco de la descentralización educativa que otorga al nivel regional la responsabilidad de la gestión educativa y, por ello, no se involucró a las Direcciones Regionales de Educación; ni se precisaron las funciones que le corresponderían al Consejo Educativo Municipal y a la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL). Finalmente, en las pocas municipalidades donde se realizó el financiamiento del mismo, no se registró un impacto positivo en la mejora de la provisión de la calidad del servicio educativo, como evidenció una evaluación intermedia del Banco Mundial (Vera Tudela, et al., 2011), que señala que el impacto no fue significativo a nivel distrital en las condiciones de provisión del servicio educativo, ni a nivel de la escuela en la mejora de los logros de aprendizaje y en la reducción de las brechas de aprendizaje existentes en las instituciones educativas de distritos pobres (Vera Tudela, et al., 2011, pp. 14-15).

Asimismo, el PPMGE se llevó a cabo sin tener en cuenta la heterogeneidad de las municipalidades y sin establecer una coordinación clara entre los distintos niveles de gobierno que participaron, ni se estableció un diálogo con los actores educativos involucrados, como el gremio. Así, de 56 municipalidades distritales seleccionadas en 26 jurisdicciones departamentales, se amplió la participación a 606 municipalidades distritales el año 2010 (Valdivia, 2012), desde criterios más políticos que técnicos.

22 Resolución Ministerial 0031-2007-ED. Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007.

23 *Ibíd.*

■ **Discusión**

El relanzamiento de la descentralización, iniciado en el 2006, promovió la aceleración del proceso de transferencia de funciones del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales, lo que determinó que la transferencia se caracterizó por ser un proceso administrativo, donde no se costearon las actividades correspondientes a esas funciones, ni estuvo acompañado del fortalecimiento de capacidades de los recursos humanos. Prevista para terminar el año 2007, hecho que no se cumplió, por la complejidad del proceso y porque el tiempo programado distaba de la realidad de la implementación²⁴, recién el 2012 se logró transferir el 92.6% de las funciones (4,452 de un total de 4,810) señaladas en la LOGR (USAID, PRODES, 2013, p.48), sin embargo, en el sector educación en el año 2009 se completó la transferencia de las funciones.

En este contexto, en el 2007 se impulsó la creación e implementación de un Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE)²⁵, con el objetivo de “Mejorar la calidad de la educación a través de la aplicación de un modelo de gestión educativa con la participación del Municipio y la Comunidad Educativa Local, en el marco del plan de desarrollo local y el proceso de descentralización”²⁶. El PPMGE se planteaba como una alternativa para mejorar la calidad de la educación, siguiendo el principio de subsidiariedad, que presupone que el nivel de gobierno más cercano a la población es el más apto para ejercer las competencias. Las municipalidades distritales se harían responsables de la administración, provisión y supervisión del servicio educativo. Se crearon dispositivos normativos, no concordantes con el modelo de descentralización de la reforma del Estado, para asignar a las municipalidades 17 competencias más de las que la Ley Orgánica de Municipalidades del año 2003 les había designado.

La implementación de esta experiencia posibilitó la discusión sobre el papel de las municipalidades en la educación, tema que había estado ausente en el debate de la agenda educativa, pese al rol que los gobiernos locales asumen en distintas actividades educativas como apoyo a la capacitación docente, infraestructura, mantenimiento escolar, entre otras (Valdivia, 2012). Debido a varias inconsistencias y riesgos señalados por distintos actores sobre la base de diagnósticos e investigaciones realizadas (Defensoría del Pueblo, 2009), así como las fuertes críticas planteadas desde posiciones diferenciadas: unos a favor, como algunas autoridades ediles; y otros en contra, como el SUTEP, las asociaciones de municipalidades, la ANGR, y los gobiernos regionales, el PPMGE se canceló el año 2011.

24 La Municipalidad Metropolitana de Lima-MML tiene un régimen especial, puesto que ejerce competencias y funciones tanto de gobierno regional como municipal. El proceso de transferencia de funciones en la MML comenzó recién el año 2011.

25 Resolución Ministerial 0031-2007-ED. Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007.

26 *Ibíd.*

EL PPMGE solo avanzó en temas relacionados con la planificación y organización, más no en el financiamiento, aspecto en el que solo se transfirió la función a algunas municipalidades. Por otro lado, la marcada heterogeneidad de los gobiernos locales en el Perú exigiría darles tratamiento diferenciado a las municipalidades, y no un modelo homogéneo como el que se planteó.

■ **Recomendación**

Sistematización de las lecciones aprendidas de las experiencias de los gobiernos regionales en materia de desarrollo de modelos de gestión territorial que respondan a la heterogeneidad de los gobiernos regionales y a la diversidad de realidades del país.

Evaluación, fortalecimiento y promoción de modelos de gestión educativa territorial con resultados exitosos en el marco del objetivo del lineamiento de organizar un modelo de gestión descentralizada, basado en la complementariedad entre los tres niveles de gobierno a partir de sus competencias y funciones, y considerando las responsabilidades de cada nivel en la provisión del servicio educativo.

5. TEMA DE POLÍTICA V

El modelo de gestión descentralizada de los servicios educativos como obstáculo en la eficacia y eficiencia del sistema educativo

■ **Evidencia**

El amplio marco normativo generado para la institucionalidad de la gestión descentralizada²⁷ ha adolecido de alineamiento y concordancia en la definición de las funciones que le corresponde a cada nivel de gobierno para atender al servicio educativo. Además, está pendiente la aprobación de la nueva Ley de Organización y Funciones (LOF) del Ministerio de Educación que debe precisar el rol rector del MINEDU.

Aún con estas limitaciones, desde el sector educativo se han generado condiciones para definir y ejercer el rol rector en el marco de la implementación de la descentralización. Este esfuerzo para precisar responsabilidades y mejorar la gestión descentralizada ha dado lugar a varias herramientas de gestión de reciente puesta en marcha que son: Los Lineamientos de Gestión Descentralizada; la matriz de

27 Ley de Bases de la Descentralización N° 27783 (2002), Ley Orgánica de Regiones N° 27867 (2002), Ley que Modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para Regular la Participación de los Alcaldes Provinciales y la Sociedad Civil N° 27902, Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 (2003), Ley General de Educación 28042 (2003), Ley de Acreditación N° 28273 (2004).

Gestión Descentralizada; el Decreto Supremo que modifica el reglamento de la LGE y especifica las responsabilidades diferenciadas entre DRE y UGEL; y, por último, los Lineamientos de Relación Intergubernamental.

A partir del 2009 se define el enfoque de “gestión descentralizada de los servicios públicos”²⁸ que plantea el tránsito de un enfoque sectorial a uno de carácter territorial, orientado al ciudadano y bajo el cual se articulan los tres niveles de gobierno a través de la delimitación de los roles de cada nivel respectivo, con la finalidad de mejorar la prestación del servicio, centrado en el logro de los aprendizajes y optimizando el uso de los recursos públicos. Asimismo, se señala que el desarrollo de la gestión descentralizada se basa en el ciclo de producción de bienes y servicios públicos. Al gobierno central se le otorga un rol rector a través del MINEDU; los gobiernos regionales tienen a cargo la gestión en sus territorios y los gobiernos locales son los responsables de la articulación de las políticas y servicios.

Vinculado al ordenamiento de responsabilidades, entre el 2012 y el 2014 el MINEDU elaboró propuestas de Lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada, las cuales comprenden los siguientes temas: (i) una gestión centrada en las personas para alcanzar los aprendizajes; (ii) mejorar los servicios con enfoque territorial y que respondan a las características sociales, económicas y culturales; (iii) orientada al logro de resultados en un marco de derecho a la educación; (iv) bajo un enfoque intersectorial, de equidad; (v) con una articulación intergubernamental y, vi) con la participación de los y las ciudadanas (MINEDU, 2013a).

■ Discusión

A lo largo del periodo, la gestión descentralizada de la educación ha oscilado entre una línea de continuidad de un enfoque sectorial que busca orientar la organización hacia la gestión por resultados, dirigidos hacia los aprendizajes de los estudiantes; y una línea orientada por el enfoque territorial, inscrita también en una lógica de gestión por resultados, para mejorar los aprendizajes, con énfasis en responder a las necesidades y demandas específicas de la población en cada región. Sin embargo, el amplio marco normativo generado para la institucionalidad de la gestión descentralizada²⁹ ha adolecido de alineamiento y concordancia en la definición de las funciones que le corresponde a cada nivel de gobierno para atender al servicio educativo.

28 Decreto Supremo N° 047-2009-PCM. “Norma que aprobó el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009”. *El Peruano*, 24 de julio del 2009.

29 Ley de Bases de la Descentralización N° 27783 (2002), Ley Orgánica de Regiones N° 27867 (2002), Ley que Modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para Regular la Participación de los Alcaldes Provinciales y la Sociedad Civil N° 27902, Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 (2003), Ley General de Educación 28042 (2003), Ley de Acreditación N° 28273 (2004).

Por tanto, la articulación entre los distintos niveles de gobierno que permita desarrollar las relaciones entre las distintas instancias de gobiernos subnacionales y la sociedad civil, para definir una gestión compartida del servicio educativo, aparece como un desafío importante. A través de canales y mecanismos institucionales, se requiere generar sinergia entre las instancias de los niveles de gobierno que gestionan las políticas sectoriales y las experiencias que se vienen impulsando en gestión descentralizada a nivel regional y local.

En este sentido, las experiencias regionales y locales son promisorias para pensar en propuestas organizativas con un enfoque territorial orientado al logro de aprendizajes, donde cada nivel de gobierno viene asumiendo una responsabilidad en la educación.

■ **Recomendación**

- Evaluación, fortalecimiento y promoción de modelos de gestión educativa territorial con resultados exitosos en el marco del objetivo del lineamiento de organizar un modelo de gestión descentralizada, basado en la complementariedad entre los tres niveles de gobierno a partir de sus competencias y funciones, y considerando las responsabilidades de cada nivel en la provisión del servicio educativo.
- Evaluación de las redes educativas y su incidencia en la mejora de la gestión educativa escolar, para ser incorporadas en la estructura del sistema educativo como una instancia desconcentrada del gobierno regional.

6. TEMA DE POLÍTICA VI

La participación ciudadana en la gestión descentralizada de la educación es débil y necesita desarrollarse de manera efectiva

■ **Evidencia**

La descentralización, inscrita en un proceso de democratización del Estado, asigna relevancia al papel de la participación ciudadana para la construcción de la gobernabilidad democrática. Como se indicó en la sección relativa a la estructura organizativa del sistema educativo, con la LGE fueron creados órganos de participación a nivel regional, denominados COPARE, así como los COPALE a nivel local y provincial, y CONEI en el nivel de la institución educativa. Estos Consejos son instancias de participación y asumen funciones de participación, concertación y vigilancia ciudadana en cada nivel de gobierno, con el propósito de contribuir a que la gestión educativa sea eficaz y promueva la equidad, inclusión e interculturalidad

en las instituciones educativas³⁰. La creación de estos mecanismos constituye un reto, en la perspectiva de institucionalizar la responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad para garantizar el derecho a la educación.

Del 2005 al 2010, tanto los COPARE y, en menor medida, los COPALE, fueron creados y se desempeñaron activamente, con la colaboración de diversos actores de la sociedad civil, y especialmente de las agencias cooperantes, en el marco de la elaboración de los Proyectos Educativos Regionales y locales (Stojnic y Sanz, 2006). El proceso de elaboración de estos Proyectos empezó en el 2006 con diferentes ritmos culminando, en muchos casos, en el 2010.

Según el Reporte Nacional del Sistema de Seguimiento e Información de los PER, al 2012, 8 GR no lograron priorizar sus políticas educativas, y aunque 16 sí lo lograron, éstas no siempre estaban articuladas a instrumentos de planificación. Los menores avances se concentran en el desarrollo de capacidades de los servidores públicos y en el tema de gestión participativa, habiendo COPARE que no convocaron asamblea ni pudieron contar con quórum para funcionar (Kerrygan, Neyra y Aliaga, 2013).

Para el año 2006, el Ministerio de Educación registraba 13,853 Consejos Educativos Institucionales, con lo cual el 38% de instituciones educativas contaba con esta instancia. No obstante, se carecía de información sobre el funcionamiento de estos órganos. Desde el año 2012, el MINEDU discontinuó el incipiente trabajo que se había realizado con estas instancias, especialmente a través del PEAR. No existen lineamientos ni orientaciones para el funcionamiento de estos espacios (CNE, 2013a, p.48) y se carece de una data actualizada y completa.

■ **Discusión**

Finalmente, la descentralización de la gestión educativa, inscrita en un proceso de democratización del Estado, asigna relevancia al papel de la participación ciudadana para la construcción de la gobernabilidad democrática. Los Consejos (COPARE, COPALE, CONEI) son instancias de participación y asumen funciones de participación, concertación y vigilancia ciudadana en cada nivel de gobierno con el propósito de contribuir a que la gestión educativa sea eficaz y promueva la equidad, inclusión e interculturalidad en las instituciones educativas. La creación de estos mecanismos constituye un reto, en la perspectiva de institucionalizar la responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad civil.

A partir del año 2012 se evidencia el débil funcionamiento de estos mecanismos y su escasa consolidación institucional. Por ejemplo, Yep y Barea (s.f.) observan una

30 Artículo 22 y 58 del "Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo D.S. N° 009-2005-ED", en *Educación: Calidad y Equidad. Reglamentación de la Ley General de Educación N° 28044*. Ministerio de Educación, 2005, p. 143.

desaceleración de la participación de los COPARE en Ayacucho, Junín, San Martín y Ucayali, como consecuencia de la falta de voluntad política y la inexistencia de programas de capacitación, evidenciando su débil institucionalidad como instancia de concertación entre los GR y la sociedad civil vinculada a la temática educativa.

Uno de los obstáculos para la consolidación de los COPARE fue que, desde el 2005, los Directores de la DRE los presidían y en algunos departamentos, el funcionamiento de esta instancia dependió de la voluntad política del Director. Con el reglamento de la LGE del 2012, el presidente del COPARE se elige a través de una votación secreta³¹.

Respecto a los CONEI, se esperaba mediante la participación de la comunidad educativa, contribuir a una mejor gestión de la calidad educativa, a través de los procesos de participación, concertación y vigilancia. Pero el resultado no ha sido el esperado, e incluso muchos CONEI existen, pero no funcionan

Las reformas de modernización y de descentralización en educación han prestado poca atención al componente participativo en aras de fortalecer la gobernabilidad del sistema educativo, perdiéndose la continuidad de la política de democratización de la gestión educativa que tuvo un gran impulso en la primera década analizada.

■ **Recomendación**

- Ampliar y profundizar la participación ciudadana y el mejoramiento de los mecanismos de rendición de cuentas, en el marco de fortalecer la gobernabilidad del sistema educativo, a través de:
- Producción de conocimiento (evaluación, diagnósticos y sistematizaciones) sobre la participación y el funcionamiento de las instancias participativas para el diseño de los mecanismos de participación
- Articulación de los mecanismos de participación, vigilancia y rendición de cuentas
- Promoción de procesos de formación para actores, en el marco de las capacidades que les exige la participación activa.

31 D.S N°011-2012-ED. Reglamento de la Ley General de Educación.



■ Capítulo 3. Políticas de desarrollo docente

INTRODUCCIÓN

Durante la última década, el Perú comparte con varios países latinoamericanos la creciente preocupación por la calidad de los docentes. Esta preocupación surgió asociada a la constatación de los bajos resultados obtenidos por los estudiantes en las pruebas nacionales e internacionales de aprendizajes. De este modo, se estableció una relación lineal entre el desempeño docente y los logros académicos de los alumnos y en varios países se manifestó una tendencia a responsabilizar a los docentes ante la sociedad por los deficientes resultados educativos desconociéndose el peso fundamental que tienen sobre el logro académico factores extraescolares como: el contexto social, el origen socioeconómico de los estudiantes, el nivel cultural de las familias, entre otros, tal como lo muestran diversos estudios de factores asociados al aprendizaje desarrollados en Latinoamérica.

En años anteriores, las declaraciones de altas autoridades educativas, las afirmaciones en documentos oficiales y el tratamiento que ha tenido este tema en los medios de comunicación, produjeron un efecto contrario al esperado. En lugar de favorecer la valorización y mejora de la docencia, se ha generado una sensación de desconfianza hacia los docentes y, entre ellos, hay desmotivación y baja autoestima, actitudes que no contribuyen a mejorar su desempeño. Esta situación, en el caso de Perú, ha empezado a revertirse en los últimos años gracias a un fuerte discurso de reconocimiento del trabajo docente desde el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación y otros actores de la educación, en línea con una política de revalorización de la docencia que se convirtió en uno de los cuatro pilares de la reforma educativa de las recientes gestiones gubernamentales.

Por otra parte, varios estudios han demostrado que para analizar el trabajo y el desempeño del docente no solo debe considerarse su dimensión individual de enseñanza en el aula, sino también el trabajo colectivo que se expresa en su participación en la comunidad escolar y la interacción con los demás profesores de su escuela (Fullan y Hargreaves, 1994; Tenti, 2009; Danielson, 2011). Del mismo modo, el desempeño de los docentes es el resultado de la convergencia de múltiples factores (formación inicial, formación en servicio, autoestima profesional, remuneraciones, reconocimientos, condiciones de trabajo, compromiso profesional, etc.), cuya interacción permanente promueve el desarrollo de capacidades para la enseñanza, la

participación en el desarrollo de las escuelas y la corresponsabilidad en la aplicación de las políticas educativas, tal como lo señala la UNESCO (2007).

Asimismo, la dimensión del docente como integrante de un equipo profesional pone de relieve el papel de los directivos de las instituciones educativas como actores clave para orientar a sus comunidades educativas hacia una formación integral y al logro de aprendizajes de calidad para todos sus estudiantes, debiendo para lograr este efecto, movilizar y potenciar las capacidades y el compromiso de su cuerpo docente. La literatura reciente pone énfasis en la importancia de los directores y de su liderazgo pedagógico para el logro de mejores resultados educativos (Leithwood, 2009; Bolívar 2012, entre otros).

Desde estas consideraciones, en esta sección se abordan los principales hitos que han configurado las estrategias y políticas de desarrollo docente en los últimos quince años en el contexto de interesantes debates y discusiones. Asimismo, para dar cuenta de ello se analizan los programas, acciones y marcos normativos que se han desarrollados en campos como: formación inicial, formación en servicio, carrera docente, evaluación, remuneraciones e incentivos teniendo en la base el tema de la revaloración de la docencia, una constante de política que aparece con mayor o menor intensidad a lo largo del periodo revisado.

El análisis realizado muestra que las políticas educativas del periodo estudiado han procurado regular y fomentar mejoras en el ejercicio de la docencia, prioritariamente a través del perfeccionamiento de la carrera magisterial, la atención a la formación en servicio, formación inicial en menor medida, la incorporación de la evaluación a docentes y directivos y la inclusión de una estrategia de reconocimiento a las escuelas y docentes destacados. Sin embargo, el esquema de remuneraciones, incluso con los cambios positivos operados en los últimos años, mantiene los salarios de los maestros más bajos en relación a otros profesionales de similar calificación y responsabilidad.

En este sentido, en el Perú coincidiendo con realidades de otros países latinoamericanos, las estrategias para mejorar el trabajo docente se han implementado a través de campos bastante definidos, aunque no necesariamente, integrados y articulados entre sí. Estos campos, que al mismo tiempo se convierten en cuestiones de políticas son: (i) formación inicial; formación en servicio o desarrollo profesional; (ii) carrera docente; (iii) evaluación docente; y, (iv) remuneraciones e incentivos. De alguna manera, como se señalará oportunamente, la revaloración de la docencia ha estado en la base de varias estrategias en especial, en los últimos años analizados, a partir de la influencia ejercida por el Proyecto Educativo Nacional y sus propuestas en relación a la calidad de las y los docentes.

1. TEMA DE POLÍTICA I

La Formación inicial y la Formación en servicio. La Formación inicial no ha sido una prioridad de las agendas educativas y los trayectos de la formación y el desarrollo profesional no están integrados y articulados entre sí

■ Evidencia

La Formación inicial

En el Perú, la formación inicial docente se realiza en las Facultades de Educación de las universidades, Institutos Superiores Pedagógicos (ISP) y Escuelas Superiores (de Música y Artes). Desde el 2007, a estas instancias se les denomina Instituciones Superiores de Formación Docente⁶⁵. Mientras en los ISP y en las Escuelas Superiores de formación artística la formación docente se basa en el diseño curricular nacional aprobado por el MINEDU, las facultades de Educación disponen de autonomía para definir sus perfiles de egreso, planes de estudio y mallas curriculares; y, cabe agregar, que solo los egresados universitarios pueden seguir estudios de posgrado sin necesidad de llevar un curso de complementación (Díaz, 2015; Guadalupe y Neira, 2015).

Es importante señalar que, en la última década, el número de estudiantes en esta carrera ha descendido notablemente y la malla curricular que se aplica, tanto en ISP como en Facultades de Educación, no responde a las necesidades actuales y requiere una drástica y urgente revisión. Este es uno de los temas que actualmente se encuentra en la agenda educativa.

Ante la proliferación de instancias formadoras de baja calidad, mediante el D.S. n.º 005-2004-ED se suspendió, desde el año 2004, la creación de Institutos Superiores Pedagógicos. Posteriormente, en el 2007, se estableció mayor exigencia para las carreras ofrecidas por los ISP a través de lo que se conoce como «Nota 14» que significa que los aspirantes para ingresar a un ISP debían haber obtenido una nota promedio mínima de 14 al finalizar la educación secundaria.

Esta medida produjo una fuerte disminución en el ingreso a los ISP: el número de alumnos postulantes pasó de 22,569 en el año 2006 a 305 ingresantes en el 2008 con un incremento a 2,833 en el año 2010. Esto debilitó a los Institutos Superiores de Formación Docente que se quedaron casi sin estudiantes e incluso varios de buen nivel se cerraron. Esta medida no logró su objetivo dado que el postulante que no obtenía la nota 14 requerida para acceder al ISP, podía ser admitido por una facultad de educación universitaria, dada la libertad que tienen para decidir exigencias menores para el acceso. El mayor impacto de esta medida se produjo en

los Institutos de Educación Superior Pedagógicos Bilingües los cuales durante el periodo comprendido entre 2007 a 2010 apenas tuvieron en total 82 ingresantes. Esta circunstancia llevó al Ministerio de Educación a crear un Programa de Nivelación Académica para quienes no obtuviesen la nota mínima que tuvo un impacto menor (CNE, 2012).

Por otra parte, frente a una urgente necesidad de renovar la formación inicial, el PEN planteó generar estándares de buena docencia, así como la acreditación y certificación de las instituciones y de los títulos otorgados. A partir de la Ley de Reforma Magisterial del 2012, se estableció que las instituciones formadoras deben estar acreditadas por el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE)³², deben considerar las orientaciones del PEN, y adoptar los criterios que permiten establecer estándares de acreditación y la certificación de las competencias profesionales. Asimismo, con la aprobación del Marco del Buen Desempeño Docente se estableció un referente para las instituciones de formación docente pese a que aún no se visionó una clara vinculación entre esta política, los planes de estudio y la calidad de los egresados.

Antes del 2012, la mayoría de instituciones formadoras no habían realizado acciones para la acreditación, y solo la obtuvo el Instituto Pedagógico Nacional de Monterrico (CNE, 2012b, 2013a). Esta realidad empezó a cambiar con la aplicación de la nueva legislación universitaria y magisterial, pero el avance ha sido lento. Mientras al año 2013, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) solamente acreditó 2 carreras de Educación y se registraron 153 institutos y escuelas en proceso de autoevaluación (CNE, 2014b), en la primera mitad del 2015 se acreditaron 6 ISP en cinco regiones, 10 carreras de 4 ISP en cuatro regiones, y 9 carreras de 7 facultades de Educación en seis regiones (CNE, 2015b).

Otro avance que se registra es el diseño de carreras de educación inicial y primaria en educación intercultural bilingüe (EIB) para afrontar la carencia de profesores con competencias EIB que atiendan la diversidad lingüística y cultural del país (CNE, 2014b). En atención al principio de interculturalidad de la LGE del 2003, y recogiendo experiencias previas en EIB, la propuesta «Hacia una Educación Intercultural Bilingüe de Calidad» (MINEDU, 2013a) constituye actualmente un referente a ser aplicado en los niveles de inicial y primaria (en construcción para el nivel secundario), mediante herramientas pedagógicas (*Rutas del Aprendizaje*, guías didácticas para maestros, y materiales educativos en diferentes lenguas) elaboradas por el MINEDU, equipos de las DRE y UGEL, y organizaciones vinculadas a la EIB.

32 Ley n.º 28740. «Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa». Diario oficial *El Peruano*. 23 de mayo de 2006.

Las acciones tomadas para transformar y asegurar la calidad de la formación de docentes no han sido suficientes, no se han sostenido en el marco de una política o estrategia de largo plazo y no se han articulado con las otras acciones orientadas al mejoramiento del desempeño de los docentes.

La Formación en servicio y el desarrollo profesional

El campo de la formación en servicio, denominada también de formación docente continua o permanente, ha sido la estrategia más empleada para mejorar el trabajo de los docentes. En efecto, el Perú, en términos globales, ha realizado una alta inversión en programas de capacitación, actualización y especialización, varios de ellos de alcance nacional como ha ocurrido con varios países en América Latina. Adicionalmente, en Perú se encuentran también programas de acompañamiento a docentes en ejercicio y recientemente, programas de apoyo a la inserción de docentes principiantes o noveles.

La formación y capacitación en servicio ha sido motivo de acciones masivas desde los años noventa. El Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) bajo el concepto de formación continua, capacitó entre 1994 y 2001 a más de 200 mil docentes de escuelas polidocentes de zonas urbanas de inicial, primaria y secundaria, como parte del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP).

Estas capacitaciones tuvieron como objetivo generar competencias metodológicas en los docentes, en el marco del Nuevo Enfoque Pedagógico y las corrientes constructivistas, pero no se complementaron con estrategias para medir el impacto ni se trabajaron de manera articulada con los órganos desconcentrados del sistema educativo ni con las autoridades subnacionales (Cuenca, 2004).

En el 2001, el Programa de Modernización de la Formación Docente del MINEDU planteó una propuesta de Sistema de Formación Continua de los Recursos Humanos, que sirvió de insumo para plantear la revaloración de la carrera docente (Flores, 2004). Ante la constatación del bajo rendimiento escolar y de la desvalorización de la profesión docente se planteó como estrategia impulsar la meritocracia de la función docente y apoyar su revaloración social. Este dato resulta importante para identificar los hitos de la construcción de la noción de reconocimiento y revaloración del trabajo docente como factor central de la calidad educativa.

Entre los años 2002 al 2006 se implementó el Programa Nacional de Formación en Servicio (PNFS) que se llevó a cabo de manera descoordinada y sin una planificación nacional. Además, se crearon los Centros Amauta y se elaboró una propuesta de Sistema de Formación Continua de Profesores, la que no llegó a ejecutarse.

Otra experiencia de formación en servicio, planeada en 1998 y concretada entre el 2004 y 2007, fue el Proyecto de Educación en Áreas Rurales (PEAR), el cual incluyó un componente de acompañamiento pedagógico con acciones referidas a capacitación, monitoreo y asesoría. Adicionalmente, introdujo un enfoque de implementación descentralizada al conformar equipos técnicos con especialistas regionales (Montero, 2011).

Del 2007 al 2011, se ejecutó el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP) con instancias formadoras que combinaron la capacitación presencial y la educación a distancia con visitas a las aulas y un fuerte énfasis en los contenidos curriculares. Fue diseñado por mandato de la LGE y como estrategia para afrontar los bajos resultados de la evaluación censal. Desarrolló tres programas: 1) básico (Comunicación, Lógico matemática y Manejo curricular); 2) de especialización (EIB, Educación Especial, Inglés, Cívica, Ciencia y ambiente, etc.); y, 3) de actualización, pensado para los docentes incorporados a la carrera. Sin embargo, por restringirse a capacitar a los docentes sometidos a evaluación censal, y pese al incremento de sus metas, el programa solo alcanzó al 26% del total del magisterio (Cuenca, 2013).

El PRONAFCAP se implementó en 26 regiones y con 26 universidades, en convenio con instituciones de educación superior, y en tensión con el sindicato de los docentes (SUTEP). El programa, de acuerdo con varios investigadores, tuvo una serie de debilidades como la estandarización de sus procedimientos, la desvinculación con los Proyectos Educativos Regionales (PER) y la Educación Intercultural Bilingüe (Trapnell y Zavala, 2009) y la ausencia o falta de difusión de informes de supervisión (Guerrero, 2009).

El Programa de Formación de Formadores de Acompañantes Pedagógicos con enfoque intercultural bilingüe e inclusivo se implementó a partir del 2012. Al año siguiente, se incluyeron las *Rutas del Aprendizaje* y los *Mapas de Progreso*, herramientas orientadas al fortalecimiento de la práctica docente y como soportes de estrategias pedagógicas dentro del marco curricular (MEF, 2013)³³.

En su *Memoria anual 2011-2012* el MINEDU estimó que para continuar la capacitación de 35 mil docentes al año, siguiendo el promedio anual sostenido del 2007 al 2012, era fundamental diversificar las estrategias de formación de los profesores,

33 Los PER también propusieron mejoras en la formación regional de los docentes, y algunas se canalizaron a través de Proyectos de Inversión Pública. En general, se ejecutaron acciones que complementaban y verificaban lo aprendido en las capacitaciones (PLANCAD, PRONAFCAP), estableciendo el acompañamiento para transferir y validar innovaciones en el aula (PEAR) o para mejorar las prácticas docentes en función de lograr aprendizaje (PELA). Montero (2011) señala los casos de Amazonas, Apurímac, Cusco, Junín y San Martín. En Apurímac, destaca la propuesta de construcción del Sistema Regional de Formación Continua (SRFC) como experiencia concertada entre gobierno regional, gobiernos locales, la Dirección Regional de Educación, instituciones académicas, el sindicato regional y la Asociación para la Promoción de la Educación y el Desarrollo de Apurímac (Tarpurisunchis).

motivo por el cual se avanzó en procesos de certificación de formadores de docentes, fortalecimiento del acompañamiento pedagógico e incorporación de tecnologías de información y comunicación, en especial modalidades semipresenciales y virtuales, en los programas de desarrollo profesional.

Asimismo, cabe destacar el nuevo Programa de Inducción Docente dedicado a la capacitación a docentes noveles, es decir, a aquellos sin experiencia o con menos de dos años de práctica, con el ánimo de promover la inserción laboral de aproximadamente 1,500³⁴ docentes, en una primera etapa, a través de un proceso de mentoría con profesionales formados para el efecto³⁵.

Por otra parte, Programa Nacional de Becas (PRONABEC), en coordinación con el MINEDU, durante el 2014 y 2015 implementó una maestría presencial en varias especialidades dirigida a docentes destacados de escuelas públicas bajo la responsabilidad académica de universidades de reconocido prestigio. Estas acciones de formación sostenida como los programas de posgrado están mostrando efectos positivos en el desempeño de los docentes y sus escuelas por lo cual será necesario realizar una evaluación de impacto para consolidar esta línea como parte de una estrategia de desarrollo profesional docente.

En conjunto, el Plan de Formación Docente en Servicio 2014-2016 planea capacitar el 100% de docentes al 2016 (CNE, 2015a), y se ejecuta con diversas estrategias y modalidades³⁶.

Finalmente, en el marco del Proyecto de Fortalecimiento de la Formación Docente —Convenio de asistencia técnica MINEDU-UNESCO— desde el 2014 en adelante, se desarrolla el Programa de Actualización Docente (PAD) que se imparte mediante una modalidad virtual a través de cuatro módulos para formación en didáctica de las áreas prioritarias (Comunicación, Matemática, Ciudadanía). Este programa está dirigido a docentes de los diferentes niveles (inicial, primaria y secundaria) y hasta la fecha a incorporado a 25,919 docentes en todas las regiones del país. Este programa es la primera experiencia de formación en servicio bajo la modalidad virtual con un alcance nacional y con la colaboración técnica de reconocidas universidades peruanas como la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad Peruana Cayetano Heredia, la Universidad Continental y la Universidad San Ignacio de Loyola. Entre los logros más significativos del programa se encuentra el elevado número de docentes aprobados que ha ido mejorando progresivamente, así los porcentajes de aprobación han sido: 74%, 92% y 96% en los Módulos I, II y III, respectivamente³⁷.

34 <http://induccionsdocente.minedu.gob.pe/induccions-docente/>

35 Cálculo inicial realizado por la DIFODS.

36 Entre los problemas detectados por el CNE, a la fecha, se encuentran: ausencia de una política de formación de largo plazo y de planificación, carencia de un enfoque orientado al desempeño pedagógico en el aula, centralización excesiva de la gestión, procesos de capacitación superpuestos, metas que desbordan las capacidades de las instituciones, falta de certificación de formadores (CNE, 2012; CNE, 2015).

37 El Módulo IV se encuentra actualmente en implementación.

En términos de institucionalidad y de contribuciones a la construcción de políticas de formación docente se destacan, varios momentos importantes en los últimos años. El primero, fue la creación de la Mesa Interinstitucional de Buen Desempeño Docente por iniciativa del CNE y el Foro Educativo en el 2009 que integró a diversos actores involucrados e interesados en el desarrollo de las capacidades profesionales de los docentes. Esta decisión fue, además, una respuesta a la preocupación sobre la inestabilidad y discontinuidad de las estrategias de formación docente y un mecanismo para promover un abordaje de la formación desde una mirada de políticas de largo plazo.

Otro momento importante, a partir del trabajo de la Mesa, fue la elaboración y entrega al Ministerio de Educación en el 2011 del documento denominado Marco Orientador del Buen Desempeño Docente. Esta propuesta fue el resultado de un proceso social ampliamente participativo que ha incidido de modo importante en el camino de las políticas docentes en los años siguientes. Así, al año siguiente, la Dirección General de Desarrollo Docente (DIGEDD)³⁸ reconoció la importancia de contar con un Marco del Buen Desempeño Docente y estableció un grupo impulsor con el MINEDU, el CNE, el SUTEP, el Foro Educativo, la ANGR y el SINEACE y, en diciembre del 2012, se oficializó el referido Marco, con 9 competencias y 40 desempeños, como una guía para la implementación de las políticas y acciones de formación, evaluación y desarrollo docente, en la perspectiva de concretar el logro de los aprendizajes fundamentales (CNE, 2013a; MINEDU, 2012a)³⁹.

Pese a estos avances, los programas de formación inicial y formación en servicio han caminado de modo desarticulado a lo largo de los años, dirigidos por instancias diferentes dentro del MINEDU o por iniciativa propia de universidades, ONGs, gobiernos regionales, organismos descentralizados. A partir del 2015, después de la modificación de la estructura del Ministerio de Educación (ROF), se estableció la Dirección General de Desarrollo Docente (DIGEDD) y dentro de ella la Dirección de Formación Docente en Servicio (DIFODS) dedicada a las políticas de desarrollo docente, cuyos esfuerzos se abocan a establecer lineamientos generales, monitorear programas, dictar normativas, desarrollar investigación y cursos de especialización. Además, tiene a su cargo, al momento, 18 programas formativos y 30 adicionales en proyección (Beca, 2015).

38 Creada el 2012 como órgano de línea del Viceministerio de Gestión Pedagógica, a partir del D.S. 006-2012-ED. «Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones y el Cuadro para Asignación de Personal del Ministerio de Educación». 31 de marzo de 2012.

39 En atención a lo establecido en el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2012, se oficializa, además, el Marco de Buen Desempeño del Directivo como herramienta para la mejora de la gestión de las instituciones educativas (MINEDU, 2015).

■ **Discusión**

En el Perú, según Díaz (2015) la formación docente se ha caracterizado por la fragmentación, la falta de perspectiva de futuro y la desarticulación con las políticas educativas, por lo cual es necesario avanzar hacia un sistema de aprendizaje permanente que supere una formación meramente compensatoria o remedial, promueva la profesionalización y actualización permanente de la docencia, e identifique las necesidades y prioridades de calificación y especialización profesional para diferentes contextos.

Desde hace varios años se ha puesto en debate temas relacionados con la formación inicial, así en varios momentos se ha cuestionado el número de instituciones de formación docente de nivel superior no universitario tanto públicos como privados, considerado excesivo en y de baja calidad en varios otros. Junto con los ISP están las facultades de educación, cuya eficiencia no se conoce por la vía de investigaciones y que conviven sin casi ningún tipo de coordinación, lo cual da cuenta de un sistema que carece de información sistematizada y accesible y cuya oferta opera al margen de las demandas y necesidades del país.

Existe una gran preocupación por el notable descenso de la matrícula en las instituciones formadoras, al mismo tiempo, hay una fuerte tensión por el alto número de profesionales docentes en la desocupación o ejerciendo otras labores a la vez que se incrementa el número de profesores que ejercen la docencia sin título profesional, en especial en algunos sectores de la educación privada. En efecto, Díaz (2015) considera que en las dos últimas décadas el exceso de egresados de institutos y facultades de educación expresa una alta demanda que no se corresponde con la realidad laboral (alto número de profesores titulados desocupados) ni con la realidad del sistema educativo (bajos resultados escolares); y que existe, en la actualidad, una tendencia al aumento de profesores contratados sin título pedagógico, así como al reemplazo gradual de docentes que por diversas razones se retiran del servicio.

La pertinencia de la formación inicial, de acuerdo con Díaz (2015) es un problema recurrente, la malla curricular que se aplica, tanto en ISP como en facultades de Educación, no responde a las necesidades actuales y requiere una drástica y urgente revisión. De hecho, este es uno de los temas que actualmente se encuentra en la agenda educativa en el marco de la reforma de la formación inicial que está emprendiendo la actual gestión ministerial.

La conjunción de nudos críticos en cuanto al ingreso, al currículo, los formadores, la calidad de los egresados y otras debilidades de la formación explican, de alguna manera, los resultados obtenidos en la Evaluación Nacional de Egreso de Institutos Superiores Pedagógicos estatales, aplicada en el 2013, los cuales muestran que menos

del 20% de los egresados alcanzó el nivel esperado en Comunicación, Matemática, Desarrollo del estudiante y Enfoque pedagógico (Beca, 2015). Este dato no incluye a los egresados de las facultades de educación y de los institutos pedagógicos superiores privados, cuyos resultados muy probablemente no diferirán de los obtenidos por los ISP estatales, dado que muchos de ellos no funcionan conforme a estándares que se aplican en el nivel público.

En este sentido, en el último periodo, el país ha hecho esfuerzos importantes en la producción de insumos para atender una propuesta sólida de transformación de la formación inicial que se traducen en acciones como: el censo de ISP, análisis curricular de los ISP, la definición participativa de perfiles, el diseño de procesos de evaluación, acreditación y planes de mejora de los ISP, aprobación de la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y la Carrera Pública de sus Docentes⁶⁹, entre otras iniciativas para emprender una reforma de la formación inicial.

La Ley recientemente aprobada contiene elementos importantes para el ordenamiento y gobernabilidad de la educación superior referida precisamente a las instituciones académicas que se ocupan de la formación docente. Además, regula el régimen, estructura, ingreso, permanencia y promoción del personal laboral de estas instituciones e introduce, por primera vez, una racionalización meritocrática a los formadores de formadores, en la línea establecida por la Ley de Carrera Pública Magisterial.

Sin embargo, aún cuando se constata una evolución favorable hacia un marco normativo con claras apuestas por la renovación de la formación inicial docente su cuya implementación enfrenta dificultades debido a una aplicación más imperativa para los institutos superiores de formación docente que para las universidades, y para las instituciones públicas más que para las privadas (Beca, 2015).

La formación especializada de directores para las instituciones educativas sigue siendo un tema pendiente. El cargo de directores en el Perú, como en muchos países de América Latina, se obtiene por requisitos basados sobre todo en la experiencia como docentes.

En relación a la formación en servicio, en términos globales durante el periodo considerado, el sistema educativo peruano ha desarrollado grandes esfuerzos técnicos y financieros por brindar capacitación a los docentes en ejercicio. Si comparamos con otros países de América Latina, el Perú se destaca por los niveles de cobertura

alcanzados en este aspecto⁴⁰ (Beca, 2015). Sin embargo, queda el desafío de afrontar la formación en servicio conceptualizada como desarrollo profesional docente, entendida como una necesidad para mejorar la calidad de la educación en las aulas y para la actualización docente ante los cambios de las sociedades y del conocimiento (Vaillant y Marcelo, 2015). Además, como parte del sistema de formación de profesionales de la educación, se debe de considerar la formación y actualización permanente de los directores de las instituciones educativas que ha empezado en épocas recientes a través de iniciativas como la «Segunda especialidad en gestión escolar con liderazgo pedagógico» dirigida a más de 15,000 directivos en el ámbito nacional de IE públicas de EBR, EBE, EBA y ETP⁴¹.

La formación en servicio en Perú, como ha ocurrido en varios países, ha estado orientada a cubrir los vacíos de la formación inicial, a entregar conocimientos especializados para la enseñanza a quienes ingresaron sin título docente (profesionalización) y, en parte, a promover la actualización de sus profesores, pese a que esta última debería ser la principal función de este tramo de la formación. Respecto de la profesionalización, aunque cada país atiende de manera heterogénea su demanda y difieren en sus énfasis y necesidades, la estrategia comúnmente asumida ha sido titular a las personas que ejercían la profesión sin título, y mejorar la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje a través de cursos y talleres con énfasis en metodologías y herramientas didácticas (Saravia y Flores, 2005).

Un estudio realizado por la cooperación alemana en tres regiones (Cuenca y Stojnic, 2008) encontró que las instancias formadoras observadas no tenían procedimientos ni instrumentos comunes para formular las propuestas formativas, carecían de sustento técnico, y que sus contenidos y estrategias no respondían a las demandas y necesidades regionales. Otros aspectos críticos de la capacitación fueron la indiscriminada certificación de los cursos, el desconocimiento de su impacto en el desempeño docente y el rendimiento escolar, y el hecho de que, en vez de complementar la formación inicial, terminaba intentando revertir sus deficiencias.

Otro estudio sobre la implementación del PLANCAD (Eguren, González y De Belaúnde, 2013) considera que diversos factores adversos minimizaron los impactos positivos del programa, acentuando su carácter de sustituto de las carencias de la formación inicial. Así, se encontró que las capacitaciones introdujeron estilos y

40 Datos provenientes de la encuesta aplicada a docentes de los alumnos de 3° y 6° grado que rindieron la prueba TERCE de UNESCO, en el año 2013, muestran que un 59% de los docentes peruanos encuestados manifiesta haber realizado, en los dos años anteriores, un perfeccionamiento de 60 horas o más en el área de Lenguaje, mientras que el promedio de los 15 países participantes en el estudio alcanza al 25% de ambos grados. Algo similar ocurre respecto a cursos de perfeccionamiento en Matemática donde, para el 6° grado, el 58% de los docentes peruanos que responden la encuesta afirman haber participado en cursos de perfeccionamiento de 60 horas o más, mientras el promedio para el conjunto de los países solo alcanza al 28% (Informe descriptivo de encuesta a profesores TERCE, 2013, en proceso; *Estrategia Regional Docentes OREALC-UNESCO*, 2015).

41 <http://www.minedu.gob.pe/campanias/inducccion2015.php>

relaciones renovadas de trabajo con el estudiante, pero no cambiaron el modo convencional de entender el aprendizaje en la atención en zonas rurales y en la educación bilingüe.

Asimismo, la actualización a los directores de instituciones educativas no ha recibido atención sistemática a lo largo del período analizado, aunque, en diferentes momentos, se han desarrollado acciones específicas, entre otras, cursos, seminarios y talleres. En el último periodo, el MINEDU ha diseñado programas de largo alcance como maestrías impartidas por universidades seleccionadas dirigidas a los directores del sistema público y ha iniciado el concurso público nacional para ocupar estos cargos. Esta interesante experiencia debería ser objeto de estudio dado que, tal y como muestra la experiencia internacional, los programas presenciales y de largo aliento, como las maestrías, están demostrando buenos resultados como estrategia en la formación de directores.

Ante la necesidad de superar esta dualidad, el PEN dedicó el Objetivo Estratégico n.º 3 específicamente a este tema y está enunciado como «Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia». Un aspecto central del objetivo se relaciona con la construcción de un sistema integral de formación docente acorde al desarrollo pedagógico y científico, las prioridades educativas y la realidad diversa y pluricultural del país. Dentro de este resultado se plantea como política mejorar y reestructurar los sistemas de formación inicial y en servicio de los profesionales de la educación. Por su lado, también la Ley de Reforma Magisterial 29944 contempla la necesidad de definir indicadores y criterios para la capacitación y formación permanente con el propósito de asegurar pertinencia y calidad. La creación de este sistema se relaciona con la necesidad imperativa de dar respuesta a dos factores que tensionan el sentido otorgado a la función docente en el país: la crisis de la docencia pública y la privatización de la educación.

El PEN plantea también que el Sistema debe tener un enfoque territorial descentralizado que incorpore a todas las instancias del Sector Educativo y haga efectivas las funciones que las distintas leyes otorgan a los gobiernos regionales. Desde esta perspectiva, a lo largo del periodo analizado se observa que ha existido una gran dificultad entre el nivel central y las instancias descentralizadas para establecer una cooperación y coordinación efectivas, en pro de fortalecer las capacidades para el desempeño docente mediante programas formativos de calidad.

Algunos pasos importantes se han dado en esta dirección, por un lado un cambio estructural importante constituyó la creación de la DIGEDD (Dirección General de Desarrollo Docente) como instancia articuladora de los diversos campos que aluden al trabajo docente: formación inicial, formación en servicio, evaluación docente, reconocimiento y bienestar docente, a través de direcciones especializadas tienen el

desafío de articular todas las acciones bajo una mirada de política docente integral y de largo plazo. Al momento, el MINEDU está avanzando en la creación del Servicio Nacional de Formación Docente y Directivo (SENFOD) “*que, por un lado, articulará mejor todos los programas de capacitación que se brindan hoy a los maestros y, por otro, hará posible que haya al menos un instituto pedagógico en cada región para formar docentes con un nuevo currículo por competencias*”⁴².

■ Recomendaciones

Estrategia o sistema de articulación de la formación docente inicial y en servicio.

El MINEDU a través de la DIGEDD y en alianza con las instituciones involucradas, tiene la oportunidad de articular la formación inicial y la formación en servicio que hoy se desarrollan en distintas unidades y en respuesta a planes no siempre articulados. Hace falta contar con lineamientos de políticas nacionales que consideren los contextos regionales y locales y que aseguren una integralidad del sistema bajo una lógica de unidad en un marco de flexibilidad.

En este sentido se recomienda:

- Consolidar un sistema de información actualizado de la formación docente inicial y en servicio integrado a un sistema único de información del sistema educativo.
- Diseño e implementación de un componente de investigación/información como parte del sistema integrado, que realice los estudios necesarios para mantener datos actualizados sobre la oferta y demanda de docentes del sistema, diferenciados por niveles educativos, especialidades y territorios (nivel regional y local), así como sobre las necesidades de capacitación y actualización de los docentes teniendo como referencias estudios e información derivada de las evaluaciones y pruebas nacionales.
- Articulación de la formación docente inicial y en servicio, a través de mecanismos institucionales que integren a las instituciones formadoras y a las instancias de formación en servicio, bajo la noción de desarrollo profesional permanente con tramos diferenciados y coordinados.

Estrategia de aseguramiento de la calidad y de la pertinencia de la formación inicial y en servicio.

Los programas de formación docente tanto inicial como en servicio, en especial lo que se desarrollan fuera del sistema público, se realizan en la actualidad con distintos niveles de calidad y pertinencia a las necesidades del sector educativo. Es preciso avanzar hacia el aseguramiento de la calidad de todos los componentes de la formación y el desarrollo profesional: políticas, currículo, formadores de docentes,

42 <http://www.minedu.gob.pe>

mecanismos de evaluación y acreditación, reconocimientos, articulación con las reformas educativas, perfiles de ingreso y egreso, etc. Para ello se recomienda:

- Construcción de un consenso sobre los perfiles de ingreso a la carrera incluyendo ISP y facultades de Educación a través de actividades técnicas y un acuerdo a nivel nacional.
- Establecimiento de altos niveles de exigencia para el ingreso a la carrera docente.
- Desarrollo de programas rigurosos en coordinación con universidades e ISP para el reforzamiento de habilidades básicas para los futuros docentes, especialmente en comprensión lectora, escritura y razonamiento matemático; y evaluación periódica de la situación de los estudiantes de pedagogía para asegurar el logro de las competencias esperadas.
- Diseño e implementación de una estrategia comunicacional permanente que contribuya a la atracción de jóvenes de buen rendimiento escolar y vocación pedagógica mediante acciones de reconocimiento social de la profesión, difusión de los incentivos y estímulos y una política explícita de mejora de las remuneraciones.
- Fortalecimiento y mejoramiento del sistema de acreditación de las instituciones formadoras a partir de las experiencias implementadas.
- Difusión y construcción de consensos sobre los estándares y perfiles de egreso con amplia participación de actores educativos tales como instituciones formadoras de calidad y vocación pública reconocidas, autoridades y técnicos de distintos niveles y territorios del sistema educativo, directores, organizaciones del magisterio, especialistas e investigadores educacionales.
- Formulación consensuada de lineamientos que orienten a las instituciones formadoras, públicas y privadas, para asegurar procesos de formación en las áreas y niveles de calidad de acuerdo con las demandas del país.
- Apoyo a las instituciones formadoras acreditadas, o en vías de lograrlo, mediante un fondo que les permita contar con recursos especiales para impulsar proyectos de desarrollo e innovación en línea con estándares definidos.
- Elaboración y validación participativa de los perfiles profesionales de acuerdo a estándares alineados con el Marco del Buen Desempeño Docente, el Marco del Buen Desempeño del Director, y las estrategias definidas en un marco curricular actualizado.
- Puesta en marcha de una propuesta nacional consensuada de formación en servicio integral, para todos los niveles educativos en el ámbito nacional y regional, que responda a la diversidad de tipos de escuelas, en concordancia con la Matriz de Gestión Descentralizada de la Educación. La propuesta debe considerar una gradualidad en la fijación de metas cuantitativas de cobertura condicionadas al aseguramiento de la calidad de la oferta de formación.

- Fortalecimiento y ampliación del programa de atención a maestros noveles y la sistematización, monitoreo, evaluación y enriquecimiento de la experiencia, bajo la coordinación de la Dirección General de Desarrollo Docente (DIGEDD).
- Establecimiento de mecanismos de regulación, selección y monitoreo de la calidad de la oferta de los programas de formación y de los docentes acompañantes y tutores, conforme a criterios de competencias y de liderazgo pedagógico a cargo de la DIGEDD.
- Diseño e implementación de un sistema de planificación de la formación docente que contemple programas de preparación de los docentes para la diversidad cultural del país, por nivel, modalidad, lengua originaria, especialidad y ámbito, bajo la coordinación de la DIGEDD y la participación de las instancias involucradas.
- Definición de estrictos criterios de competencias pedagógicas y de liderazgo para la selección de los docentes, en el marco de las estrategias de acompañamiento pedagógico o tutorías en procesos de formación en servicio, que aseguren a estos profesionales una sólida preparación que refuerce su legitimidad ante sus pares.
- Atención especial a la formación de docentes para la interculturalidad en el conjunto del sistema, considerando especialmente el desarrollo de sistemas de tutoría y nivelación integral para la formación de estudiantes de EIB, en el marco de la implementación de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe.
- Fortalecimiento del desarrollo profesional individual y de equipos de docentes, incentivando proyectos de innovación e investigaciones que favorezcan el progreso de una comunidad educadora comprometida con los aprendizajes de los estudiantes, que incluya la creación de fondos concursables para proyectos de mejora de la calidad y desarrollo de modelos de buenas prácticas de formación docente.

2. TEMA DE POLÍTICA II

La docencia es una profesión con una baja consideración social y en condiciones de desventaja frente a otras profesiones de igual nivel de responsabilidad y exigencias

La docencia es una profesión que se encuentra sometida a un permanente juicio público dado el valor creciente que se asigna a la educación como eje de desarrollo y al aprendizaje como factor de crecimiento de los estudiantes. Sin embargo, durante muchos años se consideró a la enseñanza un “apostolado” movido por la “vocación”, el sacrificio y la renuncia, más que una profesión cuyo ejercicio requiere formación, actualización permanente y acompañamiento pedagógico. El nuevo lugar de la docencia como una profesión crucial para el desarrollo inclusivo de los países se ha

ido afianzando lentamente, pero aún requiere políticas y estrategias de largo plazo que garanticen una carrera profesional ejercida por profesores con altas calificaciones y óptimas condiciones de trabajo.

■ Evidencia

A partir del año 2001, con la transición democrática, se expresaron distintas manifestaciones de la reforma del Estado y, a la par, un gradual —aunque parcial— reconocimiento del profundo impacto que tuvo la violencia política en el tejido social e institucional del país, motivado especialmente por las evidencias del Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR). Este Informe tiene un valor fundamental porque en sus recomendaciones puso énfasis en la necesidad de una transformación estructural del sistema educativo y el papel de los docentes en la reconstrucción ética del país para la erradicación de la violencia y la recuperación de formas pacíficas de convivencia.

En este periodo, de acuerdo a lo señalado por el Consejo Nacional de Educación (PEN 2006: 34) dentro de sus recomendaciones de reforma institucional⁴³, comenzó a plantearse la necesidad de repensar el desarrollo profesional docente. Sin embargo, tanto la preocupación por renovar la Ley del Profesorado promulgada en los años ochenta⁴⁴ como el debate y aprobación en el año 2007 de la Ley de Carrera Pública Magisterial⁴⁵ fueron insuficientes para abordar la profesionalización del magisterio.

La Ley del Profesorado n.º 24029 (1984) y su modificatoria⁴⁶ estructuraron la carrera en cinco niveles y establecían que, a partir del segundo nivel, el ascenso requería un examen y tomaban como criterio los años de experiencia y el nivel de educación formal, sin vincular el desempeño profesional y el salario, y con el agravante de que en dos décadas el Ministerio no había convocado ascensos de nivel (Rivero, 2007).

A partir del 2001, con el Acuerdo Nacional se comenzó a discutir acerca de la profesionalización del docente sobre la base de que la carrera docente debía ser pública y con escalafón y que para el ascenso debía considerar la antigüedad, el

43 La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR, 2003) en el Informe Final, disponible en: <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/> denominó conflicto armado interno al periodo de violencia desatado entre 1980-2000 en el Perú, con un saldo aproximado de 70 mil víctimas, más del triple de la cifra propalada hasta ese momento. Ante la ausencia de una política educativa que trabaje la memoria histórica reciente en las aulas, las heridas y divisiones no resueltas impiden superar estos hechos. No es casual que se estigmatice al sindicato de docentes (SUTEP) y que al interior de su organización se haya institucionalizado una disputa entre memorias (Vargas, 2013). En el marco de la discusión e implementación de políticas de justicia transicional (Huber y Del Pino, 2015), la difusión en los docentes de experiencias y debates de superación del pasado podría propiciar una reflexión cabal del conflicto armado, así como para el seguimiento de los avances en el tratamiento estatal de sus secuelas.

44 Ley n.º 24029. Ley del Profesorado. 12 de diciembre de 1984, y su modificatoria Ley 25212 del 4 de mayo de 1990.

45 Ley n.º 29062. Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial. 11 de julio de 2007. Derogado con la LRM 29944.

46 Marco legal derogado con la LRM 29944.

perfeccionamiento, la formación continua, la innovación pedagógica, los servicios a la comunidad y el trabajo en zonas de menor desarrollo.

La Ley de Carrera Pública del año 2007 definió una remuneración base que se diferenciaba de acuerdo a los niveles de la carrera, amplió las áreas de desempeño docente, y estableció como fin mejorar la calidad educativa a través de la mejora de los desempeños. También planteó una evaluación permanente, el reconocimiento de la responsabilidad del Estado para asegurar un sistema de formación continua, y la inclusión de sanciones según faltas específicas. En estos puntos se recogió lo dispuesto por la LGE y por el PEN.

En este periodo, el país asiste a un momento de crisis de la identidad profesional docente como producto de los bajos resultados de la evaluación censal del 2007, la aprobación de la LCPM rechazada por el SUTEP, el imperativo de la «Nota 14» para el ingreso a la formación docente⁴⁷, y el contrato de profesionales no docentes para la educación (Cuenca, 2013). Este periodo se prolonga por los años siguientes marcado por una pérdida de prestigio profesional de los docentes y una fuerte tendencia de las autoridades gubernamentales de ese momento de culpabilizar a los docentes de los bajos resultados del sistema educativo.

El tema docente se convirtió en uno de los ejes del debate educativo y en una prioridad para la nueva gestión gubernamental que recogiendo los resultados de consultas, investigaciones y diferentes procesos participativos logró la aprobación de la Ley de Carrera Pública Magisterial n.º 29062 aprobada durante en julio de 2007⁴⁸ y, sobre todo, la Ley de Reforma Magisterial n.º 29944, aprobada en noviembre de 2012, que en este recorrido se ha convertido en un hito relevante porque introdujo cambios sustanciales que tienen alcance incluso en la estructura organizativa del sector y en la manera de repensar el desarrollo docente.

Esta Ley derogó la dualidad normativa previa (Ley del Profesorado y LCPM⁴⁹) y establece una normativa más acorde con las demandas del Sector Educativo y la sociedad y de los propios docentes en relación a su profesionalización y a sus condiciones de trabajo.

La LRM se caracteriza por enfatizar la profesionalización docente. Considera al profesor como un profesional en educación, con calificaciones y competencias

47 D.S. 006-2007-ED. «Decreto supremo que modifica el Reglamento General de los ISP y Escuelas Superiores de Formación Docente Públicas y Privadas». Enero de 2007. Medida que repercutió negativamente en el ingreso a todos los ISP, que redujo sus ingresantes de 22,569 el año 2006 a 305 el 2008, y a 2,833 el 2010; y con peor impacto en los ISP bilingües, que entre el 2007 y el 2010 solo tuvieron 82 ingresantes. El MINEDU creó un Programa de Nivelación Académica para solucionar el problema, pero su impacto fue menor (CNE, 2012).

48 http://www.minedu.gob.pe/normatividad/leyes/ley_29062.php

49 Cabe señalar que la Ley del Profesorado y la Ley de Carrera Magisterial implicaban diferentes ingresos económicos. En el 2011, la mayoría de maestros estaban regidos por la primera (Beca, 2015).

debidamente certificadas, que coadyuva con la familia, el Estado y la comunidad en la formación integral del educando (artículo 4). Define la Carrera Pública Magisterial en el marco de una gestión descentralizada, y establece cuatro áreas de desempeño laboral: gestión pedagógica, gestión institucional, formación docente, e innovación e investigación.

Asimismo, esta Ley estableció nuevas áreas de desempeño, fijó un monto salarial base y logró, de este modo, incorporar en un solo régimen laboral a los 251,249 profesores nombrados en instituciones públicas de educación básica y técnico productiva, bajo un enfoque meritocrático de desarrollo profesional (CNE, 2014b).

En coherencia con la necesidad de asegurar la formulación e implementación de políticas para la calidad de los docentes y el fortalecimiento de la carrera docente, la LCPM tuvo incidencia en cambios importantes en el mismo Ministerio. Así, el nuevo Reglamento Orgánico de Funciones (ROF) del MINEDU aprobado en enero de 2015⁵⁰, creó la Dirección General de Desarrollo Docente (DIGEDD) (arts. 134-136) con el propósito de articular las principales áreas que tienen a su cargo temas docentes como: formación inicial, formación en servicio, evaluación, reconocimiento y bienestar docente, en un esfuerzo por avanzar en la consolidación de una política docente. Es importante mencionar este dato porque explica el curso que han seguido las acciones de política docente en los últimos años.

■ **Discusión**

La situación de los docentes a lo largo de estos 15 años ha seguido un camino de avances y retrocesos en términos de valoración social y reconocimiento del valor de su trabajo para el aprendizaje de los estudiantes y, más aún, para el desarrollo social y económico del país.

Es más, si se retrocede en el tiempo, el debilitamiento de la carrera docente tiene que ver, por lo menos con varios aspectos, un primer factor remite a los procesos de expansión del sistema educativo, a lo largo del siglo XX, que tuvieron un quiebre en la reducción de salarios de los docentes, preludio de la radicalización ideológica de un sector de maestros y estudiantes que participaron en el conflicto armado en los años ochenta y noventa (CVR, 2003).

El segundo factor remite a la denominada «reforma silenciosa» (Burga, 2008) cuando a través del DL 882 del año 1996⁶⁶ y, en conformidad con el artículo 15 de la Constitución, se liberalizó la inversión privada en educación, sin establecer mecanismos claros que fiscalicen o aseguren la calidad del servicio impartido⁶⁷ con una consecuencia profundamente negativa para el ejercicio profesional. El

50 D.S. 001-2015-MINEDU. «Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación». Diario *El Peruano*, 31 de enero de 2015.

surgimiento de instituciones privadas para las cuales la educación era un negocio sin ninguna garantía de calidad para las familias y los estudiantes vino de la mano con la contratación de profesores sin título profesional, sin criterios mínimos de preparación y con sueldos definidos por cada institución sin derechos ni protecciones sociales.

Con la transición democrática del 2001, ambos factores —violencia política y privatización educativa— configuraron la preocupación pública y el malestar generalizado con la formación, la profesión y la carrera docente. Así, mientras que, por un lado, la masificación, descapitalización y radicalización del sector educativo desprestigió a la docencia pública; por el otro, la inversión privada en educación propició una sobreoferta de baja calidad, la que distorsionó y precarizó el sentido democratizador atribuido al acceso a la educación (Vargas, 2015).

Un hito en la discusión sobre el perfil del profesional de la educación que requería el país fue la Propuesta Nueva Docencia (Rivero, 2003). Esta propuesta consideró, a través de un enfoque de competencias docentes, la carrera pública de excelencia, la incorporación de nuevos docentes y la acreditación de las instituciones formadoras de profesionales⁵¹. El PEN recogió estas visiones y planteó como objetivo una Carrera Pública Magisterial renovada que contribuya a logros en los resultados de aprendizaje de los estudiantes y en el desempeño profesional docente. Esto se llevaría a cabo mediante la evaluación para el ingreso y permanencia en la carrera y para su asignación laboral, impulsando ascensos e incrementos salariales al desempeño profesional y a las condiciones de trabajo, y promoviendo la revaloración social de la profesión docente desde el reconocimiento de sus buenas prácticas.

Sobre este último punto, el diagnóstico del Plan Nacional EPT (2005) enfatizó que la desvalorización social y económica del magisterio incidía negativamente en su desempeño. Ante esta realidad, comenzaron a debatirse propuestas de ley en comisiones encargadas por el Poder Ejecutivo para superar estos problemas⁵². El SUTEP participó de esta discusión, y algunos de sus dirigentes opinaron que la Carrera Pública Magisterial por sí sola no propiciaba el desarrollo profesional docente y la calidad educativa, pues debía garantizar un ingreso calificado a la carrera, con bonificaciones y asignaciones debidamente financiadas, por el lugar donde trabajan y por sus méritos, así como estabilidad laboral con una remuneración básica para todos (Derrama Magisterial, 2004).

Entre el 2006 y el 2011 se emitieron 25 dispositivos legales vinculados a la profesión docente, pero en el mismo lapso se cuestionaron públicamente las capacidades profesionales de los maestros. Del análisis de Cuenca y Stojnic (2008) se desprende

51 En estos años, la discusión sobre la profesionalización tomó como referentes las propuestas de la CEPAL (1998), la Declaración de Dakar (2000), la Declaración de Cochabamba (2001) y la Declaración de La Habana (2002) (Cuenca, 2004).

52 En dos periodos de gobierno, del 2001 al 2007, se presentaron cinco proyectos de ley (Rivero, 2007).

que se acusó a los docentes de la baja calidad de la enseñanza, obviando la responsabilidad del Estado, el efecto de los factores asociados al aprendizaje y la incidencia de la formación inicial y en servicio y la acentuada desvalorización de la función social del docente.

El cuestionamiento al bajo desempeño de los docentes no tomó en cuenta la falta de estándares claros para el ingreso o separación de los mismos; ni un sistema de evaluación de desempeños que permitiera el reconocimiento según méritos y entrega de incentivos; ni tampoco un sistema de formación continua acorde a sus demandas y necesidades; y que considerara, además, que desde la transición democrática se venía planteando el impulso de una cultura meritocrática en la docencia (Rivero, 2007).

El camino a la profesionalización de la docencia no ha sido lineal. Aunque la discusión técnica sobre la carrera empezó en el 2001, recién en diciembre del 2005 el Consejo de Ministros aprobó un anteproyecto de ley, que planteó el retiro de aquellos docentes que desaprobaban tres veces la evaluación. Y, en el 2007, fue aprobada en el Congreso de la República como la Ley de Carrera Pública Magisterial (LCPM) n.º 29062, que tuvo como respuesta una huelga magisterial que duró más de un mes. La reivindicación de la huelga estaba basada en que la Ley fuera aprobada con doble votación del Congreso y no solo una, para debilitar su legitimidad.

La Ley de Reforma Magisterial⁵³ tuvo que afrontar procesos prolongados y difíciles para llegar a un consenso ante el desafío de establecer un solo régimen laboral basado en el mérito, sobre la base de criterios que promuevan mejores condiciones de trabajo, y remuneraciones básicas comunes dignas y diferenciadas, tal y como lo plantea el PEN.

Un aspecto a destacar en el diseño de la LRM es que retomó el consenso en la elaboración de las políticas educativas desarrollado en la transición democrática, sin omitir el aspecto técnico, apelando a los actores surgidos con la descentralización y trascendiendo al sector⁵⁴. No obstante, presenta dificultades en su implementación, relativas a la movilidad en las escalas magisteriales y a la posibilidad de ascensos salariales dignos y diferenciados (Beca, 2015).

53 Ley n.º 29944. Ley de Reforma Magisterial. Diario oficial *El Peruano*. 25 de noviembre de 2012.

54 El proyecto de Ley de Reforma Magisterial fue aprobado para debatirse ante el Congreso el 2012, con sustento técnico y respaldo político de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), así como del gremio empresarial (CONFIEP) y el Banco Mundial (Cuenca, 2012).

■ Recomendaciones

Revaloración pública de la docencia en el marco de la implementación de la Carrera Pública Magisterial.

- La aprobación de la LCPM ha sido una oportunidad para el Perú dada la participación de importantes actores sociales y educativos en su proceso de construcción y aprobación por parte del Congreso. Su implementación requiere aún acciones de política concretas que debido a su alcance requiere consensos y grandes esfuerzos por parte del país. A continuación, algunas recomendaciones para avanzar en la revaloración social de la docencia
- Dignificación de la profesión docente aumentando el piso salarial a niveles similares a otras profesiones, con criterios de asignación en función de capacidades acreditadas; y establecimiento de un sistema salarial que asegure el desempeño de calidad de los docentes.
- Evaluación y revisión de la actual escala docente que garantice condiciones reales para que las y los profesionales puedan transitar en tiempos adecuados a lo largo de la carrera mejorando progresivamente su nivel profesional y salarial en base a una lógica meritocrática.
- Inversión en la formación de un cuerpo laboral altamente competente en el sector educación, incluyendo a los directores, que atienda otros factores para el buen desempeño profesional, como la salud, el bienestar familiar y condiciones adecuadas de retiro al final de su carrera.
- Implementación de mecanismos de sistematización de información sobre las carreras y especialidades ofertadas por el sector público y privado, la demanda real de docentes para el sistema y las percepciones sobre las condiciones y el significado de la docencia.
- Introducción, a partir de la información actualizada, de metas graduales de cobertura, para priorizar la asignación de recursos de manera planificada para docentes que se inician en la carrera, docentes en EIB, de educación especial y que atienden a población vulnerable.
- Atención al fortalecimiento de la docencia como una profesión ética y abierta al diálogo, fomentando los más altos valores humanos en el ejercicio profesional y previniendo actitudes de discriminación en las escuelas.

3. TEMA DE POLÍTICA III

Evaluación docente: La evaluación docente transita entre un discurso oficial de reconocimiento del trabajo docente, la resistencia y temores a procesos evaluativos de los profesores y una baja valoración social de la profesión

La evaluación docente ha sido uno de los temas más polémicos en la agenda educativa de varios países de América Latina. El Perú no estuvo fuera de esta tendencia y a lo largo del periodo revisado se encuentra una fuerte resistencia por parte de los docentes y en especial de sus organizaciones, a procesos de evaluación que en algunos casos se acompañaron de un discurso que culpabiliza, de alguna manera, a los docentes.

Por otra parte, la evaluación no fue presentada en el marco de una política docente que articule las varias dimensiones de la profesión y como un componente cuyo valor está orientado a la mejora del desempeño porque permite obtener información para identificar estrategias para la formación en servicio, sino que llegó rodeada de un hálito sancionador y punitivo.

En los últimos años, un nuevo discurso oficial de valoración de trabajo docente y una estrategia de información con las organizaciones de maestros, al parecer ha permitido bajar las tensiones y abrir el camino para institucionalizar las evaluaciones docentes periódicas con carácter formativo en aplicación de la LRM 29944. En todo caso, sigue siendo un gran desafío para el país avanzar en esta dirección.

■ Evidencia

A lo largo del período analizado, se observan los cambios y tensiones sobre cómo se concibió y desarrolló la evaluación, que expresan las fallas y vacíos de las sucesivas regulaciones normativas sobre la carrera docente.

En las evaluaciones establecidas en la Ley del Profesorado de 1984, las comisiones responsables de los ingresos, ascensos, reasignaciones y estímulos no daban cuenta de sus actos y marginaban la participación del gremio magisterial, pese a que su reglamentación así lo disponía. Tampoco se establecieron ascensos de nivel por desempeño, ni bonificaciones efectivas por desempeño en cargos directivos que conllevaran a remuneraciones adecuadas (Rivero, 2007).

A finales del 2006⁵⁵ se realizó una evaluación censal, según sus impulsores, con el fin de elaborar una línea de base para el diseño de las acciones de capacitación del PRONAFCAP en las áreas de Lenguaje, Matemática y Manejo curricular⁵⁶. De hecho, se condicionó la participación en las acciones de capacitación a la participación en la evaluación censal, la cual consistió en una prueba escrita que se aplicó a casi el 70% de docentes de escuelas públicas, con resultados complicados, por ejemplo, solo un 23.4% alcanzó el nivel de logro esperado en comprensión de textos. Esta disposición distorsionó el sentido de la evaluación, generó grandes resistencias y temores y dio lugar a la instalación de una percepción generalizada de que los docentes eran los casi únicos responsables por los bajos rendimientos escolares (Saravia y López, 2008).

Con la LCPM 29062 del 2007 se establecieron evaluaciones voluntarias para el ascenso y permanencia en la carrera, además de evaluaciones obligatorias de desempeño que condicionaban la permanencia y la obtención de bonificaciones, así como el despido por desaprobación.

En este escenario de tensiones, al 2011 se habían efectuado ocho evaluaciones para el ingreso a la CPM (cuatro para nombramiento y cuatro para incorporación de docentes en servicio), pero ninguna para el desempeño laboral o para ascensos en los niveles. Se cuestionó el hermetismo en los criterios seguidos para evaluar, así como el hecho de que la cobertura no llegase a los departamentos más pobres y con población vulnerable. Además, no se tomaron en cuenta medidas alternativas para evaluar el desempeño, como el Plan Piloto de Evaluación del Desempeño Docente, en el marco del PEAR (Cuenca, 2013).

La LRM y su reglamento dan un salto cualitativo importante y definen las evaluaciones dentro de una renovada carrera magisterial centrada en la mejora del desempeño y la formación continua integral. Así, la LRM establece evaluaciones para el ingreso a la carrera, evaluaciones de desempeño docente, evaluaciones para el ascenso, y evaluaciones para el acceso y desempeño de cargos (art. 28).

En ese sentido, la Ley se alinea con las propuestas del Proyecto Educativo Nacional que señala a la evaluación docente como un insumo para tomar decisiones que permitan mejorar la formación docente y, por ende, la calidad educativa. En ese sentido, el PEN tiene la visión de instalar y fortalecer un sistema de evaluación docente que alimente el sistema de formación continua, la selección y certificación para la Carrera Pública Magisterial, y la asignación de docentes a zonas vulnerables,

55 Por pérdidas de materiales y resistencias a la evaluación, esta se realizó en dos fechas. D.S. 025-2006-ED. «Autorizan evaluación censal a docentes de Educación Básica Regular y del aprendizaje de alumnos del segundo grado de primaria». Noviembre de 2006. D.S. 027-2006-ED. «Modifican fecha de Evaluación Censal de Docentes de Educación Básica Regular de los niveles de educación inicial, primaria y secundaria». Diciembre de 2006.

56 La Unidad de Medición de la Calidad (UMC) del MINEDU estimó que había una relación directa entre el aprendizaje de los estudiantes y el grado en que los docentes desarrollaban las competencias curriculares. Las áreas de Comunicación Integral y Matemática constituyeron el centro de aprobación obligatoria, conllevando al descuido de otras áreas.

con el objetivo de atender «el derecho de los estudiantes a una educación de calidad y al buen trato, así como la necesidad de revalorar socialmente la función docente» (Política 11.1 del Objetivo 3 del PEN).

Desde el 2012, con la implementación de la LRM 29944 y su Reglamento, se establecieron ocho escalas magisteriales, un porcentaje de incremento para cada escala de acuerdo a la jornada laboral, y asignaciones por ubicación y tipo de institución educativa, así como por el ejercicio de cargos. Sin embargo, los concursos proyectados en el Plan Perú Maestro para acceder a escalas magisteriales, así como las evaluaciones dispuestas en el PESEM 2013 para la reubicación de nivel, ingreso a la carrera pública, evaluación de desempeño laboral y evaluación de acceso a cargos directivos, se llegaron a ejecutar pero no según la programación; y, aunque hubo innovaciones en las pruebas de evaluación para contrato a docentes, se reportaron problemas técnicos en la aplicación de las evaluaciones a cargos directivos (CNE, 2014b).

Desde el 2014 se viene cumpliendo con lo programado, y a mediados del 2015 estaba por concluirse la fase de «emparejamiento del terreno», con la realización de cinco evaluaciones excepcionales⁵⁷ para luego iniciar las cuatro evaluaciones regulares previstas por la ley, en una etapa nacional y en otra descentralizada. También se ha desarrollado un concurso para el ingreso de nuevos docentes a la carrera durante el 2015. En noviembre del mismo año se publicaron los resultados de la primera evaluación de nombramientos docentes.

Para el 2016, se programaron cuatro tipos de evaluaciones: i) para directivos de UGEL, ii) para la ubicación de directivos de Área de Gestión Pedagógica en UGEL y Dirección de Gestión Pedagógica de las DRE, iii) un primer concurso de ascenso de la 1° a la 2° escala salarial, y iv) las evaluaciones de desempeño en el aula para docentes. Estas evaluaciones de desempeño, en fases posteriores se aplicarán a directores de escuela y, en lo sucesivo, para el desempeño de personal de las DRE y las UGEL. Además, la evaluación de desempeño en aula de los docentes ha entrado en su fase de diseño y posterior implementación y constituye un tema de preocupación y oportunidad dado que serán las primeras evaluaciones de desempeño que se aplicarán en Perú.

57 Estas evaluaciones comprenderían: 2 de reubicación de escala, dirigidas a docentes de la Ley del Profesorado; 1 dirigida a los profesores interinos de la Ley del Profesorado y sin título pedagógico; 1 para que los cargos directivos puedan renovar su periodo; y 1 para cubrir los puestos vacantes de director, sin importar su ubicación en la escala de la carrera (CNE, 2015b).

■ **Discusión**

En la investigación reciente, realizada en el ámbito internacional, la evaluación del desempeño docente y su relación con la carrera profesional ha merecido gran atención y se le reconoce como un tema muy polémico por las sensibilidades que despierta en el mundo de la docencia. Schmelkes destaca la complejidad que supone evaluar la tarea del docente y, entre otros aspectos, señala la necesidad de considerar el contexto en que desempeña su labor; definir explícitamente a la mejora de la práctica docente como el propósito fundamental de la evaluación; partir de parámetros claros de lo que se entiende por una buena enseñanza; acordar estos parámetros con la participación de los docentes; basarse en variados instrumentos que aportan distintas informaciones y visiones; y utilizar los resultados de la evaluación para la formación en servicio y para reconocer a los buenos docentes (Beca, 2015).

La evaluación del desempeño profesional ha sido considerada una medida importante en el aseguramiento de la calidad de los docentes, sin embargo, se advierte el riesgo de ir hacia una estandarización que mida solo ciertos aspectos de las tareas y responsabilidades que tiene el docente, que limite su trabajo e impida su desarrollo continuo. El estudio muestra la importancia de construir un sistema de evaluación integral que ofrezca información sobre el conjunto de dimensiones del desempeño y se acompañe de acciones articuladas a las estrategias de formación que permita mejorar y perfeccionar el trabajo de los docentes y que, al mismo tiempo, se articule a las estrategias de reconocimiento al talento, la trayectoria, la innovación, el compromiso y el esfuerzo de superación individual y grupal.

En el Perú, el tema se complejiza si se considera que aun cuando han mejorado significativamente los resultados de las evaluaciones escolares, siguen siendo bajos en relación a los niveles esperados y deseados. De igual manera, los concursos docentes para ingresos y ascenso muestran debilidades de los profesionales participantes.

De hecho, en la última evaluación de acceso a nombramientos hay coincidencia entre la distribución de los docentes aprobados y la distribución de los escolares que aprueban en el nivel satisfactorio la evaluación censal (INIDEN, 2015). Mientras los departamentos de la zona de la costa logran cubrir la mayoría de vacantes disponibles, los departamentos con menores rendimientos estudiantiles (los cuales coinciden con aquellos de mayor diversidad cultural) tienen déficit de plazas debido, entre otros motivos, a que los postulantes no aprueban el ingreso al magisterio.

Hay urgencia de diseñar componentes de nivelación dentro de la formación en servicio para los egresados de institutos y facultades de educación, aun cuando estas acciones corren el riesgo de ser consideradas nuevamente acciones remediales que intentan cubrir los vacíos de la formación inicial.

Por otro lado, el estudio realizado identificó la centralidad de la interculturalidad como un enfoque fundamental tanto para las evaluaciones de desempeño como respecto a los estímulos al conocimiento y enseñanza de las culturas y de los saberes locales, en diálogo con el aprendizaje de otros saberes necesarios para la realización y el desarrollo personal en general.

Dado que las evaluaciones de desempeño son incipientes hay que cuidar que no se constituyan en un obstáculo para un efectivo ingreso y ascenso en la carrera, y que no generen desmotivación del profesorado ante las mismas. Adicionalmente, está pendiente la construcción de un sistema permanente de evaluación del desempeño con los más altos niveles técnicos (Beca, 2015).

■ Recomendaciones

Consolidación del sistema de evaluación de docentes y demás profesionales del sector, en el marco de la Ley de Reforma Magisterial.

Los avances que está realizando el Perú en esta materia requieren ser monitoreados, perfeccionados y consolidados en un sistema que tenga un alto reconocimiento y nivel de confianza, en línea con lo que ha ocurrido con la Unidad de Medición de la Calidad, UMC, del MINEDU, cuya seriedad técnica cuenta con el apoyo del Sector Educativo. En esta dirección se recomienda:

- Implementación de un sistema de evaluación del desempeño docente en función de estándares o parámetros que reconozcan distintas etapas de la trayectoria: ingreso, inserción, desarrollos intermedios, avanzado y de experto.
- Monitoreo de las evaluaciones de desempeño para introducir los ajustes correspondientes en base a la aplicación de instrumentos que permitan tener información sobre la efectividad y confiabilidad de las pruebas.
- Socialización de la información de los resultados de las evaluaciones docentes, disponible al público y a las escuelas para su retroalimentación, bajo el enfoque de mejora permanente de la preparación de los docentes.
- Aseguramiento del uso adecuado de la información derivada de las evaluaciones, evitando la estigmatización a los docentes y escuelas, para lo cual resulta importante trabajar con los medios de comunicación y los líderes de opinión.
- Institucionalización de mecanismos de articulación entre los resultados de la evaluación docente y los planes de formación en servicio, en los niveles nacional, regional, local y de cada institución educativa, considerando las distintas etapas del desarrollo profesional.

4. TEMA DE POLÍTICA IV

Remuneraciones, incentivos y reconocimiento social. La calidad profesional exigida al docente no guarda relación con la baja valoración social y económica y con las condiciones de trabajo que ofrece el Estado

En estudios recientes, las estrategias y acciones para el reconocimiento y bienestar docente aparecen como un factor importante que contribuye a elevar el prestigio social de la profesión y la autoestima y compromiso de los docentes. El país muestra avances interesantes en este campo, varias de estas iniciativas, en especial aquellas orientadas a reconocer las buenas prácticas escolares, son promovidas por diversos actores públicos y privados y tienen amplia acogida entre el magisterio. Sin embargo, en el campo de las remuneraciones persiste un gran déficit. La docencia es una de las profesiones con menos ingresos en relación a otras profesiones de igual nivel de exigencia y responsabilidad.

La configuración de un sistema de remuneraciones que eleve el prestigio de la docencia y coloque a esta profesión en niveles atractivos para jóvenes talentosos es una condición para aprovechar la gran oportunidad que existe para fortalecer alianzas, diversificar las temáticas y ampliar su alcance hacia la configuración de una política de reconocimiento y bienestar docente.

■ Evidencia

La docencia es una profesión con un prestigio asociado a la calidad profesional y ética del profesorado. A lo largo del siglo XX, factores de carácter político y cambios en los paradigmas asumidos por los Estados conllevaron a que este prestigio se fuera deteriorando de la mano de la masificación y complejización de los sistemas educativos, con sus respectivas particularidades y especificidades.

En 1935 se creó el Ministerio de Educación (Derrama Magisterial, 2013) y, desde entonces, los maestros fueron atendidos por el Estado con políticas orientadas a su mejora y bienestar; sin embargo, los docentes en América Latina —como casi todos los agentes prestadores de servicios del Estado— ante los profundos cambios, brechas y demandas en las sociedades latinoamericanas, conformaron «el grupo de perdedores» (Tenti, 2005).

El Perú no ha sido la excepción a esta regla. El Estado no respondió de manera efectiva a las demandas y necesidades de los docentes y de manera especial a las referidas a sus remuneraciones y bonificaciones correspondientes por ley; incluso, incumplió con el establecimiento de estímulos a su desempeño o por laborar en zonas necesitadas o difíciles (Rivero, 2007). Así, el desarrollo profesional docente

en el Perú careció de un sistema de estímulos, y los pocos que se promovieron no se cumplieron de la manera estipulada.

En el 2006, «la remuneración promedio de los docentes que prestan servicio en el Estado, en todos los niveles magisteriales era de 1,084.08 nuevos soles» (Cuenca y Stojnic, 2008) esto representaba aproximadamente 350 dólares. La remuneración mensual del docente peruano (USD 600 en promedio) está entre las más bajas en América Latina, lo que explica en gran medida los trabajos paralelos de los docentes, en muchos casos en ocupaciones diferentes a las tareas educativas, que impactan negativamente en su rendimiento laboral y profesional, especialmente en el sector público (Díaz, 2015). Si bien se observan avances en el incremento, tanto del piso salarial como del promedio salarial de los maestros, sigue siendo un problema irresuelto desde hace décadas.

Los incrementos realizados implican que la remuneración de los docentes en la primera escala, con 24 horas pedagógicas sea de S/ 1,244 soles (USD 373) frente a los S/ 2,488 (USD 746) de remuneración que encontramos en la sexta escala salarial (hay que tener en cuenta que aún no hay docentes en la séptima y octava escala).

Como se aprecia en la Tabla 7, el 95% de los docentes se encuentra en los cuatro primeros niveles de la escala salarial, lo cual significa que prácticamente la totalidad de los docentes no supera los S/ 1,741 soles (USD 522) si trabajan 24 horas pedagógicas, o los S/ 5,902 soles (USD 1,771) si trabajan 40 horas pedagógicas. Asimismo, hay que señalar que los docentes de las dos primeras escalas representan el 54% de los docentes nombrados y que, en términos de ingresos promedios, no superan los S/ 1,865 soles (USD 560) bajo el régimen de las 24 horas pedagógicas.

Tabla 4. Ingresos promedio por escala magisterial-Docentes nombrados⁵⁸

Escala	Docentes	% de docentes	Mínimo 24h (S/)*	Mínimo 24h (USD **)	Promedio (S/)	Promedio (USD)	Máximo 40h (S/)	Máximo 40h (USD)
1	77,805	35%	1,244	373	1,689	507	3,763	1,129
2	64,675	29%	1,368	410	1,865	560	3,801	1,140
3	44,417	20%	1,555	467	2,103	631	4,282	1,285
4	27,226	12%	1,741	522	2,599	780	5,902	1,771
Subtotal escala 1, 2, 3 y 4	214,123	95%	-	-	-	-	-	-
5	8,899	4%	2,115	635	3,150	945	7,524	2,257
6	2,273	1%	2,488	746	3,545	1,064	8,266	2,480
Total general	225,295	100%	1,448	434	2,008	602	4,329	1,299

* Precios corrientes.

** El tipo de cambio aplicado corresponde al precio bancario promedio del USD de agosto de 2016, según BCRP.

Fuente: Sistema Único de Planillas –SUP.

Respecto a la remuneración de los docentes de Institutos de Educación Superior y Escuelas de Educación Superior, esta se encuentra por debajo de las remuneraciones de los docentes de Educación Básica Regular, una situación que se espera que cambie con la aprobación de la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y la Carrera Pública de sus Docentes, la cual marca un avance sustancial en relación con la política salarial en el país. En el caso de aprobarse se establecen cinco categorías salariales para los docentes de los Institutos Superiores Pedagógicos en base a la Remuneración Integral Mensual Superior (RIMS), a las que se pueden sumar algunas asignaciones en función del ámbito de trabajo y tipo de servicio.

En términos de incentivos, el PEN planteó la creación de incentivos económicos y no económicos para el desempeño profesional orientados a la mejora de procesos y resultados. También propuso medidas que promuevan la innovación a través de becas y pasantías, y el reconocimiento de los gobiernos locales y regionales a experiencias exitosas a través de diversos tipos de estímulos (Objetivo estratégico 3, Política 11).

58 Sistema Único de Planillas (SUP). Periodo de pago agosto de 2016, docentes de educación nombrados. Incluye RIM, Asignaciones Temporales por Tipo y Ubicación de la IE, Asignaciones por Cargo, Asignación por Maestría de los profesores provenientes de la Ley del Profesorado que tenían habilitada dicha bonificación, Compensación Extraordinaria Transitoria (de ser el caso), Asignación por Jornada de Trabajo Adicional (profesores de IE unidocentes).

En el último periodo se aprecia de modo sistemático un conjunto de incentivos y reconocimientos, por ello en este apartado hay mayor información sobre las acciones desarrolladas durante los últimos años.

En relación a estímulos monetarios, la LRM estableció en el año 2013 incrementos en las remuneraciones de los docentes (Remuneración Íntegra Mensual) y asignaciones especiales para los docentes que trabajan en zonas rurales, zonas de frontera o en el VRAEM (zona afectada por el narcotráfico), sin embargo, se esperaba un aumento mayor al dado (CNE, 2014b).

En el 2014, el Estado otorgó bonos de incentivos monetarios al desempeño escolar, vinculado a los resultados en las pruebas ECE, que son otorgados a los docentes, pero se alerta sobre el cuidado necesario para que los bonos no desvirtúen el sentido de la evaluación de los aprendizajes. Para el CNE (2014a) este bono es una medida desligada de la reforma magisterial en curso, de la evaluación del desempeño y de la revaloración de la carrera docente.

Adicionalmente a los bonos mencionados, se han establecido becas de estudios y reconocimientos personales e institucionales que contribuyen a la revalorización de la profesión docente. Por ejemplo, desde el 2012, se está implementando un programa masivo de becas denominado Beca 18, para el acceso, permanencia y culminación de estudios de pre y posgrado para estudiantes talentosos que optan por seguir la carrera docente.

Una modalidad en este programa Beca 18, está orientada a jóvenes en condición de pobreza y con lengua materna originaria, es una beca especial para EIB que requiere una mayor promoción. De las 20 mil becas otorgadas hasta el 2014 por el programa, 367 correspondieron a EIB (PRONABEC, 2014). Esta ampliación de la oferta de formación en EIB es reconocida como importante y novedosa y es imprescindible que el Estado continúe atendiendo la diversidad (CNE, 2015b) y que establezca mecanismos que aseguren que las instancias formadoras consideren de manera adecuada a los estudiantes de lenguas maternas indígenas y, eventualmente, sancione situaciones de discriminación y racismo⁵⁹.

Otra modalidad de beca es la denominada «Vocación de Maestro» que tiene como objetivo atraer talento joven a las instituciones educativas públicas. Se trata de una beca integral para formación inicial docente que financia la carrera de Educación, en nueve de las mejores universidades del país a estudiantes egresados de la educación

59 Con respecto a Beca 18 está pendiente de evaluación la implementación de los acuerdos de los convenios con el Estado de parte de las instituciones de educación superior, el rendimiento y la adaptación de los estudiantes de lengua materna indígena a las exigencias académicas de la educación superior y al entorno mayormente ciudadano en el que deben residir, y si existen mecanismos e instancias que garanticen y supervisen la asunción de responsabilidades compartidas por autoridades, funcionarios, gestores, administrativos, docentes y estudiantes.

secundaria con alto rendimiento académico, y que se comprometen a trabajar en escuelas públicas al menos por tres años⁶⁰.

También se anota la Beca de Reparación en Educación (REPARED) para víctimas de la violencia política, aunque esta no se orienta exclusivamente a la carrera de Educación, como sí ocurre con modalidades recientes relacionadas con la nueva Ley Universitaria y la carrera magisterial, como Beca Catedrático, Beca para Hijos de Docentes, y otras ofertas dirigidas a Acompañantes Pedagógicos y a personal nombrado de centros de Educación Básica Alternativa⁶¹. Iniciativas como la Beca para hijos de docentes es al mismo tiempo un reconocimiento al trabajo de los profesores y un apoyo para financiar los estudios de sus hijos.

De igual modo, entre algunos reconocimientos significativos otorgados a los docentes por el Estado y por iniciativas privadas, destacan los siguientes: Maestro que deja Huella, Palmas Magisteriales, el concurso Buenas Prácticas Docentes y el concurso Buena Escuela. Hay que anotar que las Palmas Magisteriales, otorgadas anualmente, reconoce a quienes han realizado aportes relevantes a la educación en tres categorías (Maestro, Educador y Amauta) y es uno de los programas más antiguos de América Latina creado en 1949 y que se ha mantenido a lo largo del tiempo salvo una breve interrupción.

Adicionalmente, a partir del año 2015 se actualizaron beneficios para los docentes con el propósito de incentivar el acceso a actividades culturales, por ejemplo: entrada gratuita el primer domingo de cada mes a museos, monumentos arqueológicos y lugares históricos en todo el ámbito nacional, según lo dispuesto en la Ley n.° 30260; el 50% de descuento en espectáculos culturales, según lo establecido en la Ley de Reforma Magisterial; y actividades culturales y educativas gratuitas para docentes, en el marco del Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Cultura.

■ **Discusión**

Un tema presente es la necesidad de considerar otros incentivos de reconocimiento colectivo y apoyos para docentes que trabajan en áreas rurales y en condiciones precarias a través, por ejemplo, de la dotación de viviendas a docentes en zona rural (CEN, 2014b).

Iniciativas como las señaladas ofrecen condiciones para fortalecer alianzas entre el Ministerio de Educación con otros ministerios, organismos de cooperación y sector

60 La convocatoria empezó el 2014, con 278 becados, y la proyección al 2015 fue de 742 (Beca, 2015).

61 Véase: <http://www.pronabec.gob.pe/>

privado para consolidar un sistema de estímulos y reconocimiento al trabajo de los docentes y las escuelas.

Las iniciativas de reconocimiento de la docencia son un instrumento interesante y complementario a otras políticas que apuestan a mejorar el reclutamiento, la retención y la efectividad del desempeño de los docentes (Vaillant y Rossel, 2010). De hecho, las estrategias e iniciativas de reconocimiento, incentivo y estímulo del trabajo de los docentes y de las escuelas son importantes y necesarias, pero no sustituyen a los sistemas de remuneraciones que eleve el prestigio social de la profesión docente y la coloque en el nivel requerido para atraer profesionales con altas calificaciones (UNESCO, 2007).

■ Recomendaciones

Establecimiento de un sistema de remuneraciones que convierta a la docencia en una profesión atractiva y altamente calificada. Este sistema debe incluir a los otros profesionales de la educación que se requiere para garantizar el acceso pleno al derecho de los estudiantes a una educación de calidad en todos los niveles.

- Establecer un piso salarial para los profesionales de la educación, acorde con los requisitos profesionales exigidos y el nivel de responsabilidad.
- Incremento de las asignaciones monetarias a docentes que trabajan en escuelas bilingües para comunidades originarias, que acrediten formación intercultural y trabajo con las comunidades.

Fortalecimiento de las estrategias de reconocimiento a los buenos docentes y buenas escuelas en el marco de políticas docentes.

- Continuar y ampliar las iniciativas en marcha involucrando al sector público y privado, como concursos de buenas prácticas, Palmas Magisteriales, programas de posgrado, etc.
- Extender los apoyos y estímulos a los docentes extendiéndolos a temas de vivienda y salud docente y otros que impactan positivamente en el desempeño profesional.
- Fortalecer y ampliar los programas de becas para estudios de pregrado y posgrado. Es necesario incorporar un componente de evaluación y seguimiento a los egresados de los programas y diseñar una estrategia que permita ubicar a los egresados en los lugares más adecuados para aprovechar sus capacidades y aprendizajes.



■ Capítulo 4. Estrategias de Aprendizaje

INTRODUCCIÓN

La preocupación por la mejora de la calidad educativa se ha expresado durante el periodo del estudio con iniciativas, programas, proyectos y estrategias de distinto alcance e índole dirigidos a resolver los retos del sistema educativo. Estas iniciativas de política pública se han basado en enfoques distintos dependiendo de los gobiernos o la gestión ministerial. En cualquier caso, estos procesos orientados a la mejora de los aprendizajes se han desarrollado siempre de manera fragmentada entre los distintos componentes del sistema educativo y su sostenibilidad y anclaje a la institucionalidad no ha sido siempre garantizada aun salvaguardando su vigencia a través de instrumentos legales de distinto alcance.

1. TEMA DE POLÍTICA I

La necesidad de un consenso en relación al currículo mantiene al sistema educativo sin política curricular efectiva

■ Evidencia

Desde la década del 90, a través del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP), se realizó el rediseño de una nueva estructura curricular para la educación primaria y secundaria, con un nuevo enfoque pedagógico (CNE, 2006), siendo este cambio significativo por el establecimiento de un currículo ordenado por competencias. La nueva estructura curricular se pone en vigencia en 1998 y presenta la definición de competencia (MINEDU, 1998).

En el año 2003, con la publicación de la Ley General de Educación, se identifica a la política curricular como uno de los factores claves para alcanzar la calidad en la educación⁶². Por su lado, el Proyecto Educativo Nacional (2007) propuso establecer un marco curricular nacional orientado a objetivos nacionales compartidos, unificadores y cuyos ejes incluyan la interculturalidad y la formación de ciudadanos,

62 Ley 28044. Ley General de Educación. Diario *El Peruano*. 28 de julio del 2003, Art. 13.

la formación en ciencia, tecnología e innovación y medio ambiente, con énfasis en aprendizajes referidos tanto al hacer y conocer como al ser y el convivir (CNE, 2006).

También se planteó en la ley la obligación del Estado de dotar gratuitamente de materiales y recursos educativos a las instituciones educativas públicas del país. Lo hizo resaltando la relevancia de los mismos para la mejora de los procesos pedagógicos y el logro de la calidad educativa. Asimismo, recogió la necesidad de asegurar su pertinencia pedagógica y cultural, así como su llegada oportuna a las escuelas.

La provisión de textos escolares se ha dado bajo dos modalidades que se mantienen hasta la actualidad. La modalidad empleada para la educación primaria fue la elaboración de prototipos por parte del Ministerio de Educación, para una posterior impresión de los mismos; mientras que, en el caso de educación secundaria, los textos escolares eran comprados directamente del mercado editorial, con una previa evaluación técnica de los textos.

Entre 2003 y 2006 se realizó la dotación de módulos de textos para estudiantes y manuales para docentes, así como módulos de biblioteca, de material manipulativo, de equipos audiovisuales y de videos educativos. La dotación de textos alcanzó, en el caso de educación primaria, cuatro áreas curriculares: Comunicación Integral, Lógico Matemática, Personal Social, y Ciencia y Ambiente⁶³. Se impulsó, además, el Plan Lector para promover la práctica de la lectura en los estudiantes de Educación Básica Regular⁶⁴.

Mediante el ordenamiento de los diseños curriculares de los tres niveles educativos de la Educación Básica Regular –inicial, primaria y secundaria–, se publicó, en el año 2005, el Diseño Curricular Nacional (MINEDU, 2005a), antes organizado con enfoques y énfasis distintos entre sí. Una nueva versión fue publicada en el año 2008⁶⁵ que se mantiene vigente, luego de una modificación parcial realizada en el año 2015⁶⁶⁶⁷.

El Diseño Curricular Nacional (DCN) presenta un enfoque por competencias en las distintas áreas curriculares y establece once propósitos “que traducen las intenciones pedagógicas del sistema educativo peruano, con el fin de responder a las demandas

63 Ver “Normas para la distribución de Materiales Educativos de Educación Inicial y de Educación Primaria en el Ámbito Nacional”. Recuperado de: http://www.minedu.gob.pe/normatividad/reglamentos/normas_distribucion_materiales_educativos_2007.pdf

64 Resolución Ministerial N° 0386-2006-ED. Directiva sobre Normas para la Organización y Aplicación del Plan Lector en las Instituciones Educativas de Educación Básica Regular. Diario *El Peruano*, 4 de julio de 2006.

65 R.M. N° 0440-2008-ED. Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Regular. Diario *El Peruano*. 15 de diciembre del 2008.

66 RM 199-2015-MINEDU. Diario *El Peruano*. 25 de marzo del 2015.

67 El nuevo Currículo Nacional entraría en implementación el 1 de enero de 2017.

actuales que la sociedad plantea a la Educación Básica Regular y que todo estudiante debe lograr” (MINEDU, 2008). Asimismo, define los logros educativos en los ciclos y las características esperadas de los estudiantes.

Al mismo tiempo, y de cara a la implementación curricular, y respondiendo al Proyecto Educativo Nacional (2007), el Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica –IPEBA–, inició desde el año 2010 el proceso de definición de estándares nacionales de aprendizaje, llamados Mapas de Progreso. Los mismos ponen énfasis en la progresión y continuidad de los aprendizajes, así como en el aseguramiento de un enfoque de competencias, basado en el desarrollo de habilidades complejas.

Frente a esta situación, a partir del año 2012 se iniciaron acciones con la finalidad de asegurar la articulación y coherencia interna del diseño del currículo, así como el desarrollo de herramientas para ayudar a la implementación del mismo. Por un lado, se elaboró una nueva propuesta de marco curricular, y por otro lado, instrumentos pedagógicos para la implementación del currículo.

En el año 2012, se estableció mediante Decreto Supremo un Plan Multianual de Adquisición de Materiales Educativos (2012-2016). A partir de ese año es posible identificar una expansión significativa en el presupuesto destinado, alcanzando valores por encima de los 600 millones de soles en los años 2012 y 2013, hecho que se debió a la diversificación de los materiales producidos y distribuidos a estudiantes, aulas y escuelas de todos los niveles educativos.

Instituciones educativas del país⁶⁸

En cuanto a los materiales para estudiantes bilingües, la Defensoría del Pueblo (2011, pp. 524-535), destaca que “la producción de material educativo para la EIB ha sido irregular y discontinua entre los años 2005 y 2010”. Desde el año 2011, se han producido cuadernos de trabajo en 9 lenguas originarias y cuatro variantes del quechua⁶⁹ para todas las áreas y todos grados de inicial y primaria, con los que se ha iniciado de acuerdo al mayor número de escuelas y estudiantes de EIB que tienen⁷⁰.

Asimismo, ante frecuentes dificultades de carácter logístico, relacionadas al proceso de adquisición y de distribución de los materiales, cuyas competencias están compartidas entre el MINEDU y los gobiernos regionales, se identificaron y

68 Registro Nacional de Instituciones Educativas de Educación Intercultural Bilingüe y de Instituciones de Educación Intercultural, creados mediante Resolución Ministerial N° 0630-2013-ED.

69 Quechua chanka, quechua collao, quechua inka wasi kañaris, quechua áncash, aimara, asháninka, shipibo, awajún, shawí, yanesha, nomatisguenga y wampis.

70 También se elaboraron guías para maestros y rutas de aprendizaje con orientaciones didácticas para trabajar en las IIEE en castellano y en lenguas priorizadas. Adicionalmente, se elaboraron otros materiales de diverso tipo para estudiantes y para las bibliotecas de aula y escuela, como textos de lectura, láminas, tarjetas, juegos de mesa, y diccionarios en 18 lenguas originarias.

desarrollaron procesos orientados a mejorar todo el ciclo de gestión de los materiales, que se plasmaron en la Matriz de Gestión Descentralizada del Sector Educación, la creación de una unidad ejecutora presupuestaria *ad hoc*, así como la creación de una Dirección dedicada a los materiales educativos en el organigrama del Ministerio de Educación. Además, para afrontar los recurrentes problemas de distribución de materiales, se diseñó un sistema para el recojo de información de materiales educativos en todos los procesos involucrados, desde el MINEDU, pasando por la UGEL, hasta llegar a la institución educativa

También se inició la publicación y distribución de la herramienta pedagógica *Rutas del Aprendizaje*. Estas herramientas son guías pedagógicas para el docente, que formulan orientaciones pedagógicas generales y sugerencias metodológicas específicas para el proceso de enseñanza-aprendizaje de sus estudiantes. A partir del año 2014, se publican sesiones de aprendizaje para las áreas curriculares de comunicación, matemáticas, ciencia, tecnología y ambiente, historia, geografía y economía.

La nueva propuesta de marco curricular propuso una organización curricular escolar partiendo de ocho aprendizajes fundamentales para luego organizar las áreas curriculares, manteniendo el enfoque de competencias del actual DCN.

En 2016⁷¹, se ha aprobado y publicado el Currículo Nacional⁷² con el objetivo de ser implementado a partir de 2017. Este nuevo Currículo Nacional pretende ser una efectiva herramienta pedagógica que resuelva las problemáticas curriculares encontradas en el pasado, sin embargo, aún se encuentra en los primeros pasos en su proceso de implementación y la compleja discusión sobre el currículo entre los actores educativos y sociales se mantiene abierta. El currículo se presenta como un marco curricular para las tres modalidades de educación básica, esto es, Educación Básica Regular (EBR), Educación Básica Especial (EBE) y Educación Básica Alternativa (EBA), superando la intención previa de realizar un Diseño Curricular Nacional a efectos de la Educación Básica Regular.

Así, el Currículo Nacional conforma un importante hito en términos de política dado que, como el propio documento afirma, “*el currículo es el elemento articulador de políticas e iniciativas de mejora de la inversión, la gestión y el fortalecimiento de capacidades en el sector, infraestructura y renovación de los espacios educativos, recursos y materiales educativos, política docente y evaluación estandarizada*”. Ese carácter orientador y ordenador del currículo en relación a otras áreas de la política

71 Este informe comprende el periodo 2000-2015, sin embargo, se incluyen algunas referencias posteriores que ocurrieron antes de su publicación en 2016.

72 <http://www.minedu.gob.pe/curriculo/>

educativa se presenta como la culminación de un largo periodo ⁷³ comenzado en 2010 y con un alto grado de participación de todos los actores educativos tal y como establece la Ley General de Educación en su artículo 34⁷⁴.

En relación a las frecuentes dificultades de carácter logístico con respecto a la distribución de materiales, cuyas competencias están compartidas entre el MINEDU y los gobiernos regionales, se identificaron y desarrollaron procesos orientados a mejorar todo el ciclo de gestión de los materiales, que se plasmaron en la Matriz de Gestión Descentralizada del Sector Educación, la creación de una unidad ejecutora presupuestaria *ad hoc*, así como la creación de una Dirección dedicada a los materiales educativos en el organigrama del Ministerio de Educación. Además, para afrontar los recurrentes problemas de distribución de materiales, se diseñó un sistema para el recojo de información de materiales educativos en todos los procesos involucrados, desde el MINEDU, pasando por la UGEL, hasta llegar a la institución educativa

Adicionalmente, el Estado ha atendido la preocupación por la calidad de los textos educativos que son provistos a la educación privada mediante la creación del Observatorio Nacional de Textos Escolares. La finalidad del Observatorio es alcanzar a toda la comunidad educativa información relativa a los textos escolares que se comercializan en el país, conteniendo los criterios, precios e indicadores de calidad que todos los textos escolares deben de cumplir para la adquisición de los mismos en instituciones educativas particulares.

■ **Discusión**

La dificultad de resolver un currículo nacional de un sistema educativo se ha movido pendularmente entre las demandas políticas y técnicas que componen la construcción que aquello “qué debe ser enseñado y aprendido” en una sociedad. Si las tensiones vienen definidas por las exigencias exógenas (fundamentalmente económicas) de un mundo en rápido y constante cambio, la construcción de consensos de varios actores sobre lo relevante y pertinente en lo educativo como exigencia endógena o incluso como instrumento en un nivel articulador y significante de la política educativa no

73 “(...) el Ministerio de Educación ha recogido la experiencia y los avances en la elaboración de los estándares de aprendizaje realizado por el IPEBA desde el 2010, ha promovido un proceso de consulta amplia a nivel nacional entre el 2012 y el 2016 con actores de sectores públicos y de la sociedad civil, docentes, especialistas, expertos nacionales e internacionales para la estructura y contenido curricular, incluyendo en la Educación Básica Alternativa la participación de los estudiantes a través del Consejo de Participación de estudiantes, a lo que se suma la realización de consultas virtuales y las organizadas con el Consejo Nacional de Educación en el 2014 y 2015.” Currículo Nacional de la Educación Básica, MINEDU, Lima, 2016. <http://www.minedu.gov.pe/curriculo/>

74 Artículo 34°.- Características del currículo

El currículo es valorativo en tanto responde al desarrollo armonioso e integral del estudiante y a crear actitudes positivas de convivencia social, democratización de la sociedad y ejercicio responsable de la ciudadanía. El currículo es significativo en tanto toma en cuenta las experiencias y conocimientos previos y las necesidades de los estudiantes. El proceso de formulación del currículo es participativo y se construye por la comunidad educativa y otros actores de la sociedad; por tanto, está abierto a enriquecerse permanentemente y respeta la pluralidad metodológica. Ley 28044. Ley General de Educación. Diario *El Peruano*. 28 de julio del 2003, Art. 13.

vienen a reflejar sino la naturaleza de los cambios sociales de los países, los diversos intereses en disputa y su viabilidad técnica dentro de los enfoques dominantes dentro del mundo de la educación.

En este sentido, los avances, retrocesos y tensiones en la construcción de un currículo en Perú durante el periodo estudiado reflejan las contradicciones propias de un proceso lleno de incertidumbres. Uno de los hitos fundamentales en este camino fue la elaboración del DCN el cual, busca relegar la enseñanza de tipo memorística, propone la enseñanza de áreas más amplias del desarrollo, así como el replanteamiento más realista de los plazos estimados para la adquisición de competencias por parte de los estudiantes, introduciéndose así el concepto de ciclos que abarcaban dos grados. Al mismo tiempo, busca transitar a un sistema de evaluación del currículo centrado en las competencias y no en la memoria de la información adquirida (MINEDU, 2014b).

Si bien se evidencian esfuerzos por incorporar modificaciones y versiones para atender la necesidad de la reforma y actualización del mismo; también se reconocen dificultades como la alta densidad de demandas cognitivas, la fragmentación reflejada en un número alto de competencias y contenidos, la falta de coherencia en algunos casos de la secuencia de progreso de las competencias, la ambigüedad en ciertas formulaciones de competencias y metas, así como la falta de criterios claros para evaluar a los estudiantes.

Además, la falta de alineamiento entre el DCN y los mencionados instrumentos metodológicos de implementación curricular⁷⁵ aumentan la distancia entre el currículo prescrito y la implementación y evaluación del mismo a cargo de los docentes (CNE, 2013a; MINEDU, 2014b). Es por ello que el CNE destaca que “para los docentes, una preocupación es cómo articular los mapas de progreso y las rutas de aprendizaje. Ambos tendrían que tener un uso definido y claramente explicado al igual que las sesiones de aprendizaje, de acuerdo al rol que ocupan dentro del desarrollo del currículo” (CNE 2015a: 20).

Los materiales educativos han jugado un rol instrumental con respecto al currículo tratando de adaptar la producción a los cambios que en la política curricular se sucedían; tratando de enfocar su capacidad de mejora en relación a su diversificación (educación rural, tipo de escuela, EIB) y la superación de los obstáculos logísticos con respecto a su distribución.

75 Por ejemplo, es posible encontrar que las lecturas de los Mapas de Progreso se encuentran más cercanos a las competencias de la propuesta de Marco Curricular que al DCN. Las Rutas de Aprendizaje, por su parte, están organizadas de acuerdo a las áreas y ciclos del DCN, aunque en sus contenidos proponen el desarrollo, de acuerdo a cada año, cada competencia por separado, lo que corresponde a propuesta realizada en el Marco Curricular.

A pesar de los esfuerzos descritos, el sistema educativo no opera con la efectividad necesaria en relación a los materiales educativos, siendo la producción y adquisición de materiales un tema aún por mejorar para que lleguen de forma oportuna a la escuela.

Queda pendiente la tarea de definir una política integral relacionada a los materiales educativos, que responda al ciclo de la gestión de los mismos, desde la articulación conceptual con la política curricular, la elaboración, distribución, fomento del uso y evaluación de los mismos, esto último considerando las evidencias relacionadas al bajo uso pedagógico de los materiales por parte de los docentes⁷⁶.

En resumen, estos 15 años representan cambios constantes en relación a la política curricular caracterizados por la búsqueda de un currículo como herramienta pedagógica útil y pertinente para todas las escuelas del Perú. La sostenibilidad de una política curricular firme se presenta como una necesidad en términos de política educativa, en este sentido, los desafíos se circunscriben en relación a las capacidades institucionales que requieren la gestión, el desarrollo e implementación de un marco común y orientador para todo el sistema educativo, que los docentes adquieran la capacidad necesaria para aplicar enfoques de enseñanza aprendizaje en línea con lo propuesto en el currículo, así como la apropiación y adecuación a cada uno de los contextos educativos.

■ Recomendaciones

- Implementación de una política curricular a partir del Currículo Nacional con una unidad de trabajo exclusiva a nivel ministerial que lidere y desarrolle esta política con la participación de los organismos descentralizados de la educación y actores de la comunidad educativa.
- Desarrollo de las herramientas de gestión del Currículo Nacional que facilite la aplicación, por parte de los docentes, de las tres modalidades de educación básica y todas las intervenciones específicas para su correcta contextualización.
- Definición de mecanismos con un nivel de participación de especialistas y actores externos para el seguimiento, ajuste y aplicación del currículo, que tenga un sistema de monitoreo y evaluación que periódicamente genere evidencias sobre la relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia y eficacia del currículo, como dimensiones de la calidad educativa del mismo.
- Consolidar los avances en la dotación de materiales y recursos educativos, mediante la definición de una política integral que defina:
 - El mejoramiento de la articulación de materiales educativos con el currículo y que sean pertinentes con la diversidad cultural del país.

76 INEI. *Encuesta Nacional de Educación*. 2011-2012.

- El fortalecimiento del uso pedagógico de los materiales y recursos educativos a través de planes específicos de apoyo a los docentes aprovechando, mecanismos como las estrategias de acompañamiento.

2. TEMA DE POLÍTICA II

Las evaluaciones de aprendizajes no son suficientes para orientar las decisiones de política pública hacia una comprensión holística de la calidad educativa

■ Evidencia

A inicios del siglo XXI se extiende la preocupación por el deterioro de la calidad del sistema educativo, que se expresa, entre otros aspectos, en el bajo rendimiento académico de los estudiantes. La preocupación por los aprendizajes se coloca en la agenda gubernamental de las políticas educativas a raíz que se conocen y difunden los resultados de las evaluaciones Crecer (1996 y 1998), LLECE/UNESCO (1997)⁷⁷, así como del Programa para la Evaluación de los Alumnos de la OCDE (PISA por sus siglas en inglés) del año 2001. En PISA, por ejemplo, el Perú se ubicó en los últimos lugares entre 43 países participantes (OCDE y UNESCO, 2003), dando ocasión a la declaración en emergencia del sistema educativo peruano durante el bienio 2003-2004.

Durante este periodo se inició la participación de Perú en las evaluaciones del Programa Internacional de Evaluación de los Estudiantes (PISA) focalizadas en la evaluación de lectura, matemática y ciencias de estudiantes de 15 años en la secundaria. Los resultados evidenciaron un bajo nivel de desempeño de los estudiantes en todos los grados evaluados en ambas áreas del conocimiento, encontrándose importantes diferencias entre grupos, especialmente entre las instituciones educativas urbanas frente a las rurales, así como entre los estudiantes de hogares pobres frente a aquellos que provienen de familias no pobres. Sin embargo, a pesar de lo valioso de los marcos conceptuales de evaluación y las especificaciones de las pruebas de PISA, a menudo solo se destacó el pobre desempeño en el *ranking* general, con una visión negativa y pesimista del tema (Cueto, 2013).

Por otro lado, Perú ha participado en las tres evaluaciones que el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación ha realizado (LLECE 1997; SERCE 2006 y TERCE 2013). La última evaluación, además de matemática,

⁷⁷ El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) es la red de los sistemas de medición de la calidad de la educación de los países de América Latina y el Caribe. Al mismo tiempo constituye un ámbito de discusión técnico – político sobre el aprendizaje, otras variables relativas al desarrollo personal de los estudiantes, así como los factores asociados a estas

lectura, escritura y ciencias, incluyó un estudio sobre factores asociados al aprendizaje que da cuenta de las condiciones internas y externas a la escuela que facilitan u obstaculizan el aprendizaje de los estudiantes. Los resultados de las evaluaciones evidencian que hay logros pero que los esfuerzos todavía no son suficientes, sin embargo, lo avanzado permite contar con una evidencia sobre los progresos, a través de programas y estrategias específicas para la mejora de los aprendizajes, y permite tener insumos para incidir en los factores asociados al rendimiento, como la necesidad de acompañamiento, trabajo con las familias, programas de salud y nutrición, etc. Por otro lado, esta información permite identificar las inequidades del sistema educativo (Miranda, 2008)⁷⁸.

En este contexto, las políticas educativas que se definen desde el Acuerdo Nacional por la Educación (2001) hasta la Ley General de Educación (2003), entre otros acontecimientos, posicionan y dan relevancia a la importancia de los aprendizajes como finalidad del sistema educativo. Así, el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación propone “realizar una movilización nacional que involucre a todos los sectores de la sociedad y el Estado (...) dirigida a mejorar los aprendizajes de comunicación integral, razonamiento matemático y científico y al desarrollo de valores, como parte del mejoramiento de la calidad educativa” (Acuerdo Nacional, 2004). Asimismo, el Proyecto Educativo Nacional (2007) establece los primeros dos objetivos estratégicos referidos a los aprendizajes, donde la noción de calidad hace énfasis en los resultados de logros educativos y en la atención específica a las carencias de los estudiantes (Cuenca, 2013).

El MINEDU, a través de la Unidad de Medición de la Calidad (UMC) y a partir del año 2007⁷⁹ hasta el presente, ha realizado sin interrupciones evaluaciones cuasi censales⁸⁰ de comprensión lectora y matemáticas de segundo grado de primaria y cuarto grado de primaria de educación intercultural bilingüe, en cinco lenguas originarias del país⁸¹. A partir del año 2015, inició una evaluación para los estudiantes del segundo año de secundaria, en las áreas de comunicación y matemáticas. Progresivamente, se ha dado una evolución positiva en el porcentaje de estudiantes que alcanza niveles satisfactorios, aunque desiguales en la población estudiantil a nivel nacional.

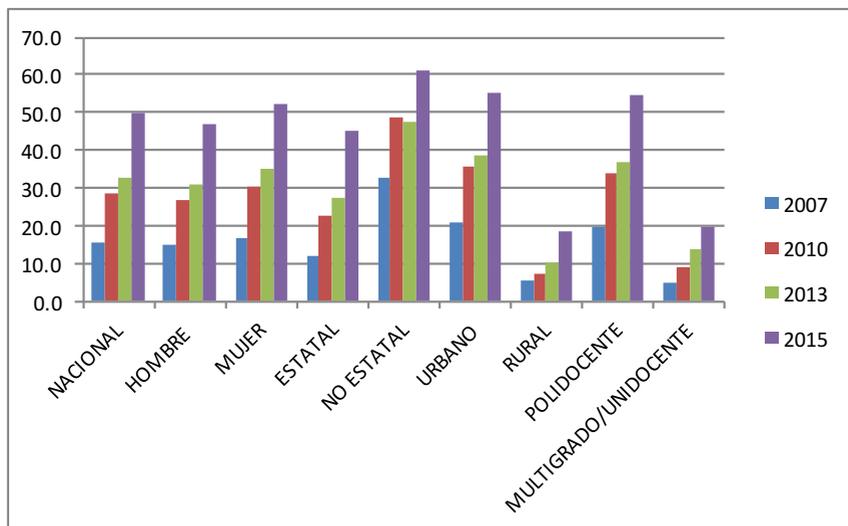
78 En referencia a los resultados del estudio del SERCE

79 En el año 2006 se realizó una prueba cuya cobertura alcanzada fue del 55% de Instituciones Educativas y del 44% de estudiantes, lo que no permitió tener resultados representativos a nivel nacional.

80 La cobertura de instituciones educativas en el año fue del 98.4%, con cinco o más estudiantes, y el 90.5% de la población estudiantil. Cueto (2013, p. 11) expresa las consecuencias de ello: “Esta exclusión nos resulta objetable, pues, si bien se trata de relativamente pocos estudiantes, son precisamente los que viven en zonas rurales, es decir, de presumible menor rendimiento”.

81 Los aprendizajes son evaluados en las lenguas Awajún, Quechua Cusco-Collao, Quechua Chanka, Aimara, Shipibo-Conibo.

Gráfico 4. Resultados de la ECE-Nivel satisfactorio en comprensión lectora

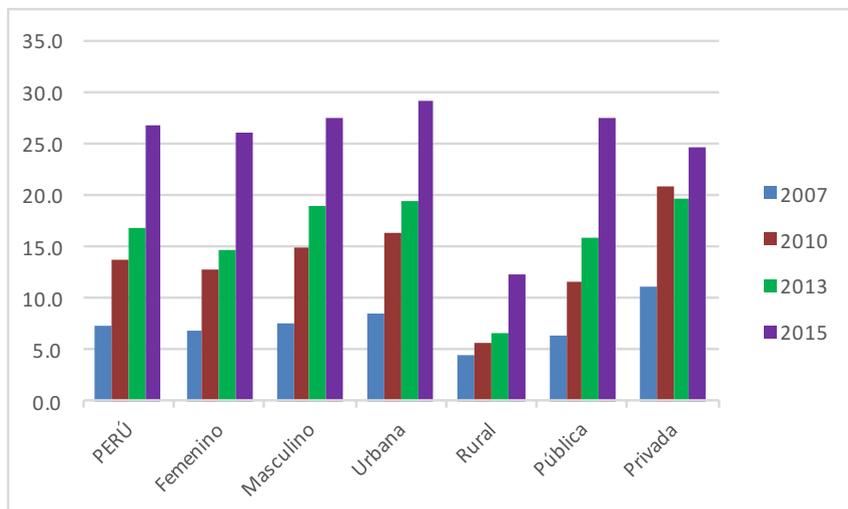


Fuente: Elaboración propia. MINEDU- UMC. Muestra de Control de Evaluación Censal de Estudiantes 2007, 2010, 2013 y 2015.

Como puede verse, solo una pequeña porción de la población de estudiantes mostró en el año 2007 un nivel de suficiencia en comprensión lectora y matemáticas (15.9% y 7.2%, respectivamente) a diferencia del 2015, año en el que se apreció importantes mejoras en ambas áreas.

La ECE muestra que el 43.5% de estudiantes tienen suficiencia en comprensión lectora y el 25.9% en matemáticas. Pese a esta evolución favorable, persisten e incluso se han agudizado las brechas entre grupos poblacionales, como se observa en el Gráfico n° =. Esta desigualdad se presenta en las poblaciones rurales, en condición de pobreza, en escuelas multigrado, y en escuelas de gestión estatal. Llama la atención las diferencias que se observan en rendimientos académicos, así como la diferencia de resultados entre niñas y niños. En las pruebas realizadas a los estudiantes de educación intercultural bilingüe (EIB) se obtuvieron resultados más bajos, evidenciándose la necesidad de una mayor atención. No se encontraron datos desagregados sobre población afroperuana.

Gráfico 5. Resultados de la ECE-Nivel satisfactorio en Matemáticas



Fuente: Elaboración propia. MINEDU-UMC. Muestra de Control de Evaluación Censal de Estudiantes 2007, 2010, 2013 y 2015.

Hay que señalar, del mismo modo, que la aplicación del enfoque de competencias desde mediados de los años noventa implicó cambios sustantivos en la forma de evaluar a los estudiantes. De ellos, dos se consideran fundamentales. El primero es que los profesores deben evaluar no solamente la adquisición de conocimientos, sino también el progreso en la adquisición de capacidades que permitan aplicar esos conocimientos a situaciones prácticas de la vida cotidiana, así como el desarrollo de actitudes orientadas a consolidar la personalidad del estudiante. El segundo cambio sustantivo fue pasar de un sistema de calificación vigesimal a otro literal, con una escala A, B y C en la educación inicial; y AD, A, B y C en la educación primaria. La educación secundaria mantuvo el sistema vigesimal hasta la aprobación del Currículo Nacional cuya aplicación comenzará en el 2017. Ambos cambios implican asumir que se trata de ofrecer y evaluar aprendizajes con nivel de complejidad mayor que en el pasado y con herramientas de evaluación que van más allá de las tradicionales pruebas de conocimiento. La observación que haga el profesor de los cambios que experimenta la formación de sus estudiantes juega un papel clave en la evaluación.

Las dificultades de aplicación del enfoque de competencias no han sido ajenas a la evaluación del estudiante, las cuales han generado demandas relacionadas, por una parte, con la racionalización del número de competencias y capacidades a evaluar; por otra parte, con la necesidad de capacitación y asesoría altamente eficaces; y, en

tercer lugar, con la reducción a niveles razonables de la solicitud de información a docentes e instituciones educativas sobre el proceso educativo. Y aunque hay docentes y personal directivo de las instituciones educativas conscientes que hay que seguir apostando por una aplicación exitosa del enfoque curricular y de procesos sistemáticos de evaluación, también hay otros que se preguntan si el enfoque por competencias es la única y mejor opción para lograr personas críticas, imaginativas, tolerantes, socialmente hábiles y capaces de ejercer su ciudadanía realizando la transformación que requiere el país.

■ **Discusión**

A inicios del siglo XXI se extiende la preocupación por el deterioro de la calidad del sistema educativo, que se expresa, entre otros aspectos, en el bajo rendimiento académico de los estudiantes. La preocupación por los aprendizajes se coloca en la agenda gubernamental de las políticas educativas a raíz que se conocen y difunden los resultados de las evaluaciones Crecer (1996 y 1998), LLECE/UNESCO (1997)⁸², así como del Programa para la Evaluación de los Alumnos de la OCDE (PISA por sus siglas en inglés) del año 2001. En PISA, por ejemplo, el Perú se ubicó en los últimos lugares entre 43 países participantes (OCDE y UNESCO, 2003), dando ocasión a la declaración en emergencia del sistema educativo peruano durante el bienio 2003-2004.

Sin embargo, es patente la tensión existente en el concepto de calidad educativa y su aplicación a la evaluación de los aprendizajes. Si bien durante el periodo analizado se observa una línea de continuidad en cuanto a la centralidad de la mejora de la calidad de los aprendizajes, la noción de calidad tiene matices en relación a su entendimiento. Por un lado, existe una comprensión más integral de la calidad, ligada a los conceptos relativos al desarrollo humano; y otra idea de calidad más centrada en la mejora del rendimiento académico en las áreas evaluadas de comunicación y lógica matemática. Es decir, que la calidad sea entendida desde un enfoque ampliado o desde otro enfoque centrado en lo cognitivo repercute en lo que se espera en los resultados de aprendizaje.

De la misma forma que ocurrió en distintos países de América Latina, el uso que se le ha dado a la información de las evaluaciones ha sido múltiple y no siempre planificado, desde el diseño e implementación de políticas, asignación de recursos financieros, entre otros (McLauchlan de Arregui, 2009). Uno de los aspectos positivos de las Evaluaciones Censales de Estudiantes es el proceso de retroalimentación que surge a

82 El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) es la red de los sistemas de medición de la calidad de la educación de los países de América Latina y el Caribe. Al mismo tiempo constituye un ámbito de discusión técnico - político sobre el aprendizaje, otras variables relativas al desarrollo personal de los estudiantes, así como los factores asociados a estas

partir de la devolución de los resultados a los estudiantes, escuelas, UGEL y DRE, lo que permite la posibilidad de mejorar las prácticas de los docentes -las evaluaciones son procesadas de tal manera que los docentes, directores y especialistas de UGEL pueden contar con la información pertinente al ámbito de su competencia. Cabe mencionar que, al mismo tiempo, existe una preocupación sobre posibles efectos negativos al establecer esquemas de incentivos⁸³ o *rankings* de escuelas (CNE, 2015a) con la información que proviene de las evaluaciones.

Teniendo en cuenta la multicausalidad que explica los resultados de este tipo de evaluaciones, se considera que los resultados progresivamente positivos que vienen dándose en parte pueden deberse a un efecto acumulativo de las políticas educativas, a diversos factores de mejoramiento de la situación de orden social, político y económico, así como a una mayor preocupación en general por la mejora en los aprendizajes (CNE, 2015a). Sin embargo, preocupa que los resultados continúen mostrando bajos promedios, y junto a ello, diferencias que permanecen constantes o incluso se amplían entre las distintas poblaciones de estudiantes (Cueto et al., 2015).

■ Recomendaciones

Fortalecer y ampliar del Sistema de Evaluación de Aprendizajes teniendo en consideración aspectos como los siguientes:

- Extensión progresiva de los campos de evaluación de los aprendizajes desarrollados por la Unidad de Medición de la Calidad, con la finalidad de cubrir un mayor número de áreas curriculares y grados, y estudios que permita disponer de un diagnóstico educativo desde una perspectiva integral de la calidad.
 - Realización de estudios sistemáticos sobre los diversos factores explicativos asociados a los aprendizajes y al rendimiento de los estudiantes según sexo, edad, área y condición social para la formulación de planes de intervención intersectoriales e interinstitucionales.

83 Ver, por ejemplo, "Informe presentado por una comisión *ad hoc* de consejeros designada por el comité directivo del CNE sobre el bono de incentivo al desempeño escolar". Recuperado de: [http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-publicaciones/informericardo%20\(FORMATO\).pdf](http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-publicaciones/informericardo%20(FORMATO).pdf). Consultado el 20 de noviembre del 2015.

3. TEMA DE POLÍTICA III

Existe una tensión no resuelta entre las políticas de mejora de los aprendizajes con enfoque universal y las políticas con aspectos focalizados del sistema

■ Evidencia

Durante el periodo señalado se han implementado varias estrategias específicas para la mejora de los aprendizajes, sobre todo si tenemos en cuenta el estado de emergencia que se decretó luego de los primeros resultados del Informe PISA de 2001. En este apartado se van a señalar algunas de ellas, quizás las más representativas si tenemos en cuenta su relevancia y el impacto previsto a priori en el sistema educativo.

El Acompañamiento Pedagógico es una estrategia concebida para generar una mejora de los aprendizajes, sobretodo de escuelas en zonas de ámbito rural. La estrategia estaba pasada en la clásica modalidad de “aprendizaje de pares” entre docentes, de manera que un docente “experto” guía y orienta a una serie de docentes en materia de fomentar los aprendizajes con sus alumnos. La estrategia fue implementada desde XXX y se mantiene hasta la actualidad como uno de los programas con mejor aceptación en términos de abordaje específico sobre la temática de aprendizajes y formación en servicio de los docentes.

Esta continuidad del AP ha permitido incorporar mejoras en su gestión. En el 2013 se crea la herramienta informática de Sistema de Información y Gestión para la Mejora de los Aprendizajes-SIGMA, a través de la cual se permite planificar y costear las actividades, monitorear las actividades en las escuelas y hacer seguimiento a los informes de visita de los acompañantes pedagógicos.

Uno de los factores relevantes en términos de mejora ha sido la incorporación de los llamados Asistentes de Soporte Pedagógico Intercultural (ASPI) como modalidad de formación en servicio orientada a la promoción de los aprendizajes en niños, niñas y adolescentes de escuelas EIB. Además, se creó la figura del formador, un docente con mayor experiencia, responsable de la atención a un grupo de acompañantes pedagógicos. También se implementó un protocolo de visitas, adecuado a las distintas realidades atendidas, cuyo propósito es contribuir a la planificación, ejecución y evaluación de las visitas que eran realizadas a los docentes. Por último, se estableció un programa de capacitación específico para los formadores y acompañantes pedagógicos.

A partir del año 2015, se implementa una estrategia similar, llamada soporte pedagógico, que está dirigida a escuelas poli docentes públicas de educación primaria de áreas urbanas. Esta estrategia incluye además a los “**docentes fortaleza**”, que hacen

reforzamiento en aprendizajes a estudiantes con dificultades en su rendimiento académico en momentos alternos al horario escolar. Esta estrategia permite alcanzar a un número importante de docentes y estudiantes, y puede recoger de la experiencia del AP una serie de lecciones aprendidas e instrumentos de gestión, que permitirán evaluarla adecuadamente en el futuro próximo⁸⁴.

En el Perú existen 54 pueblos indígenas que hablan 47 lenguas originarias⁸⁵. Aunque ello se reconoce como una gran riqueza cultural, es posible encontrar un patrón de desventaja social y educativa que afecta a la población indígena. Es así que, en el año 2002, se promulga la ley⁸⁶ que reconoce la diversidad cultural peruana y fomenta la educación intercultural bilingüe en las regiones donde habitan los pueblos indígenas, lo que llevó al MINEDU a diseñar el Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural⁸⁷.

La Educación Intercultural Bilingüe (EIB) busca formar a niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos de pueblos indígenas como sujetos protagónicos en la construcción de una ciudadanía intercultural. Para ello, promueve la provisión de un servicio de atención educativa adecuado a los estudiantes pertenecientes a pueblos indígenas u originarios. Este servicio busca contar con los siguientes aspectos: i) docentes que conozcan la cultura de los estudiantes y manejen la lengua originaria y el castellano (bilingües), así como los enfoques y estrategias pedagógicas de la EIB; ii) implementación de la propuesta pedagógica EIB; iii) disponer de materiales educativos pertinentes culturalmente, tanto en la lengua originaria como en castellano, iv) gestión moderna y participativa de la escuela, principalmente articulada a una red educativa (MINEDU, 2014a).

A partir del 2012, el MINEDU inició el proceso de identificación de la demanda real de EIB, y registró aquellas instituciones educativas que acogen a estudiantes miembros de los pueblos indígenas y que deben brindar el servicio EIB, encontrando que 832,159 niños y adolescentes estudian en 21,832 instituciones educativas del país⁸⁸.

En 2016, a través del Decreto Supremo 006-2016 se aprueba la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, la cual se implementa a través de 4 ejes principales orientados al “desarrollo de competencias interculturales

84 El AP, siendo una estrategia de soporte a docentes en su inicio, se ha consolidado finalmente como una estrategia de formación en servicio como muestra la norma técnica “Norma que establece disposiciones para el acompañamiento pedagógico en la educación básica” Resolución de Secretaría General, MINEDU, 2016.

85 Documento Nacional de Lenguas Originarias del Perú Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe Y Rural - DIGEIBIR MINEDU (2013)

86 Ley N° 27818, Ley para la Educación Bilingüe Intercultural (2002).

87 R. D. N° 176-2005-ED.

88 Registro Nacional de Instituciones Educativas de Educación Intercultural Bilingüe y de Instituciones de Educación Intercultural, creados mediante Resolución Ministerial N° 0630-2013-ED.

(...)” a través de la “*transversalización*” del enfoque intercultural en todas las etapas, niveles y modalidades del sistema educativo peruano” y a la mejora de los aprendizajes en toda la población perteneciente a los pueblos originarios⁸⁹. La dimensión de esta política tiene que enmarcarse en una visión de la sociedad y la educación peruanas en donde las intervenciones en aras de la promoción de la diversidad cultural y la interculturalidad no se entiende desde una intervención específica y solo compensatoria para poblaciones tradicionalmente excluidas, sino que se considera desde una visión de país que integra a la sociedad en su conjunto.

Los Colegios de Alto Rendimiento (COAR) son colegios basados en régimen de internado orientados a “la atención de estudiantes de alto desempeño de tercero, cuarto y quinto de secundaria de las escuelas públicas de nuestro país, a quienes se les brinda un modelo de servicio educativo con altos estándares de calidad⁹⁰”. El sentido de esta propuesta educativa es ofrecer y garantizar una formación académica competitiva que abra oportunidades a los estudiantes de escuelas públicas, y para ello, junto a una mayor carga académica, y actividades extracurriculares, cuenta con el bachillerato internacional a fin de abrir las puertas para que los egresados puedan acceder a estudios en el extranjero, por ello son servicios educativos de tiempo completo que incluyen la estadía del estudiante en la escuela. La expectativa es que los COAR se constituyan en referentes académicos en las regiones, estimulando la mejora en la calidad de los servicios educativos. La inversión del Estado para su implementación, asciende a los 77,3 millones de soles y con una inversión adicional de S/. 40 millones en infraestructura, mobiliario y equipamiento. La proyección de inversión al año 2025 para contar con un COAR en todas las regiones es de 960 millones de soles⁹¹.

Otra de las estrategias diferenciadas puestas en marcha en los últimos dos años es el programa de extensión del horario de la jornada escolar para el nivel secundario, atendiendo, hasta la fecha, a 1602 colegios secundarios y a 511 mil estudiantes⁹². Este programa implica el aumento de horas lectivas en seis cursos. Para su implementación, se han incrementado las horas de contratación de los docentes. Aspirando a ser una necesaria reforma del servicio educativo en el nivel secundario, el modelo debe ser objeto de un monitoreo cercano y de constante perfeccionamiento.

La educación para **personas con habilidades especiales** es otro desafío en términos de estrategias diferenciadas que apuntan a la promoción de la equidad. Si bien se han realizado algunos esfuerzos importantes en términos de inclusión desde el

89 Véase “Finalidad y Objetivos Generales” en DS 006-2016 Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, 9 de julio de 2016, Lima, Perú.

90 www.minedu.gob.pe

91 La inversión equivale a aproximadamente 290 millones de dólares.

92 MINEDU, Dirección de Educación Secundaria (DES – EBR), 2016

sistema educativo, como el Servicios de Apoyo y Asesoramiento para la atención de las Necesidades Educativas Especiales – SAANEE⁹³, la situación de las personas con habilidades especiales descrita por los datos oficiales del INEI, así como las referencias en los Informes de Defensoría del Pueblo de los años 2001, 2007, 2011, 2014, dan cuenta de la necesidad de una mayor atención desde el punto de vista de las políticas, como de los recursos. Solo como breve referencia, las encuestas de analfabetismo muestran que más del 50% de las personas con algún tipo de discapacidad en zona rural son analfabetas.

Tabla 5. Personas con discapacidad de 15 y más años de edad, por condición de alfabetismo, según sexo y área de residencia. (distribución porcentual)

CONDICIÓN DE ALFABETISMO			
Sexo y área de residencia	Sabe leer y escribir	No sabe leer y escribir	No especificado
Total	73,2	26,5	0,2
Hombre	81,2	18,6	0,2
Mujer	66,1	33,6	0,3
Urbana	79,9	19,8	0,3
Hombre	86,3	13,5	0,2
Mujer	74,4	25,3	0,3
Rural	48,5	51,3	0,2
Hombre	63,5	36,3	0,2
Mujer	34,3	65,6	0,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Primera Encuesta Nacional Especializada Sobre Discapacidad 2012

La atención a la población afroperuana en términos de recuperación de su identidad, cultura, conocimientos y su incorporación a una propuesta educativa intercultural ha sido un tema débil o ausente a lo largo del periodo analizado. Este año 2016 se aprobó el Plan de Desarrollo para la Población Afroperuana (PLANDEPLA) gracias a un trabajo conjunto entre sector público y organizaciones sociales y se abre una oportunidad para ampliar la mirada de la interculturalidad y de generar estrategias que aseguren la inclusión de un sector que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad.

93 Según la Primera Encuesta Nacional Especializada Sobre Discapacidad 2012 del INEI, el 84.4 y 95.3% de las personas con discapacidad mayores de tres años de edad en zona urbana y rural respectivamente, no conocen el Servicio.

■ **Discusión**

Las diversas apuestas durante el periodo para mejorar la educación han apuntado a estrategias de carácter específico, pero también focalizado. La “focalización” como fenómeno en la política pública siempre tiene la intencionalidad de solventar el problema específico dirigiendo su acción al grupo específico en donde se focaliza, con el ánimo a futuro de expandirse y formar parte de un modelo de política pública educativa que define un todo. Sin embargo, la mayoría de las ocasiones, no solo en Perú, estos programas y proyectos quedan especializados en su gestión e implementación y rara vez llegan a formar parte de una propuesta integral y universal. La política de EIB trata de vencer esta limitación proponiendo desde el carácter transversal de la interculturalidad una política nacional que afecta a todos los niveles.

Es cierto que difícilmente podría aplicarse este curso de acción a todas las políticas específicas que desarrollan los sectores educativos, es decir, partir de la especificidad de una intervención focalizada a una de carácter universal, pero debería ser al menos un punto de partida en sus diseños y objetivos. En otros términos, preguntarse cómo las intervenciones específicas no responden a cuestiones coyunturales sino como estas se encuentran integradas dentro una política educativa que garantiza el carácter universal del derecho a la educación.

Incluso si hablamos de focalización, el AP no ha estado exento de dificultades, que pasaron por errores en la focalización de escuelas urbanas, la falta de estándares para la contratación de acompañantes, produciendo así rechazo a algunos acompañantes de parte de los docentes debido a la falta de experiencia específica en estrategias multigrado y en contexto rural, y dificultades de coordinación entre los gobiernos regionales y el MINEDU. Los Gobiernos Regionales no siempre tenían la misma visión del AP e incluso algunos de ellos lo conciben como un programa del nivel central del sector educativo. En esta perspectiva, algunos Gobiernos Regionales no incorporaron en sus presupuestos la lógica de planificación del SIGMA (MEF, 2013). Entre los desafíos futuros, el programa de AP aún no ha desarrollado un esquema de retroalimentación que ayude a mejorar la toma de decisiones para beneficio de todo el sistema educativo, en aspectos diversos como el currículo, la formación inicial y continua de los docentes o los materiales educativos (CNE, 2015a). Aun así, la información con la que se cuenta muestra el efecto positivo de estas estrategias reconocidas por los docentes y las escuelas.

Por otro lado, aunque los **COAR** son propuestos como una estrategia de inclusión para que jóvenes de escasos recursos de escuelas públicas puedan acceder a una educación de alta calidad, en el debate educativo se han planteado observaciones como, por ejemplo, que se trata de una intervención que llega a un pequeño grupo poblacional, incluso también que la lógica de selección podría producir o acentuar

las desigualdades dentro de la población escolar y de las familias. Además, se ha mencionado el alto costo de construcción y gestión de los mismos que podría restringir la posibilidad de una expansión masiva de colegios públicos de este tipo. Se argumenta también que los recursos dedicados a los COAR debieran invertirse en el mejoramiento de la calidad educativa de todos los estudiantes, en la perspectiva y compromiso de una educación de calidad para todos. Otra observación es que los docentes no se encuentran dentro de la carrera pública magisterial, poniendo en discusión el valor de la misma como regla general para los demás⁹⁴.

La política EIB ha avanzado considerablemente en los últimos años, como estrategia específica sus avances son indudables. El Estado debe seguir apostando por el aprendizaje y la enseñanza en la diversidad cultural porque la interculturalidad es uno de los principios fundamentales que sustenta la educación peruana (art. 8, LGE 28044) y el que asegura el principio de universalidad de los derechos. En este sentido, una visión integradora de la interculturalidad en todos los órdenes del sistema educativo, con las intervenciones o estrategias específicas y diferenciadas, será una de las líneas de política más importantes a debatir y definir por el sistema educativo peruano en los próximos años. Esta tensión, entre lo intercultural para la totalidad del sistema educativo o como aspecto central enfatizado en contextos con escuelas EIB es un elemento que aún se encuentra hasta el día de hoy, como se refleja en la reciente promulgada Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe.

■ Recomendaciones

Política de interculturalidad en el marco del derecho a la igualdad y no discriminación

- Implementación de una efectiva transversalización de la interculturalidad teniendo como marco la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, mediante la definición de un plan que incluya currículo, formación docente, materiales educativos, tiempos, indicadores, etc.
- Priorización y fortalecimiento de la política de EIB y de educación rural que garanticen el acceso a una educación pertinente y de calidad, con especial atención a las poblaciones de pueblos indígenas y originarios definiendo metas e indicadores.
- Incorporación de las recomendaciones del PLANDEPA en la agenda educativa nacional, en particular en temas relacionados con currículo, materiales educativos y formación docente.

94 Véase Trahtemberg (2014), Valdeavellano (2015), entre otros.

Diversificar las estrategias diferenciadas de promoción de los aprendizajes

- Impulso a las distintas modalidades de atención que requiere la educación rural en la Educación Básica Regular, en particular las escuelas unidocentes.
- Fortalecimiento y ampliación de los programas y estrategias orientados a la promoción de la equidad para la población con necesidades especiales (Educación Básica Especial).
 - Evaluación y monitoreo de la pertinencia de las IIEE de alto rendimiento con el propósito de tomar acciones para asegurar la equidad e inclusión educativa.



■ Capítulo 5. Conclusiones, desafíos y oportunidades

Perú ha experimentado cambios favorables en el campo de las políticas públicas en educación, durante el periodo 2000-2015, en un contexto de crecimiento económico sostenido. Como fruto de esos cambios favorables, los indicadores del sector mejoraron sustancialmente, pero las desigualdades estructurales persisten si bien en algunos periodos de estos quince años se han implementado medidas específicas para la reducción de brechas educativas en muchos ámbitos del sistema educativo.

Desde una comparativa con el conjunto de países de la región con un PBI cercano (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Ecuador) con respecto a los diferentes indicadores de calidad, equidad y eficacia, Perú todavía presenta retos significativos. Sin ir más lejos, como bien se ha ido mencionando a lo largo del estudio, Perú es el país con mayor desigualdad en relación al desempeño académico de los alumnos en lectura, matemáticas y ciencias entre los niveles de renta del quintil más rico y el quintil más pobre. Los resultados de los estudiantes peruanos en las pruebas estandarizadas de rendimiento académico son los más bajos de los países del conjunto de la región. Esto es aplicable a los tres ámbitos: matemáticas, lectura y ciencias.

Alineadamente, la equidad es otro de los principales retos que afronta el país, sobre todo, en cuanto a desigualdad en relación al número de años de escolarización. En este sentido, en relación a las disparidades por área urbano-rural, Perú es el tercer país más desigual con respecto al número de años de escolarización, luego de Bolivia y Colombia. Del mismo modo, en términos de disparidad de género, las desigualdades de las niñas frente a los niños se reflejan en relación al desempeño en las pruebas estandarizadas en matemáticas y ciencias y en relación al indicador de probabilidad de finalización de estudios. Esta desigualdad se acentúa en el ámbito rural y en las familias de rentas más bajas (quintil más pobre de ingresos).

Al mismo tiempo, la distribución de recursos entre las escuelas es desigual, lo que se relaciona con unos peores resultados globales y un refuerzo del impacto del estatus socioeconómico en los resultados individuales. Los recursos económicos destinados a la educación en Perú han aumentado globalmente en los últimos años, especialmente en educación inicial, aunque vistos como porcentaje del PBI solo han crecido ligeramente y a partir de 2011. En comparación con los demás países de la región, el presupuesto destinado a educación sigue siendo de los más bajos, tanto como porcentaje del PIB o del presupuesto estatal como por alumno en \$PPA. Conviene recordar que, además de un aumento en la provisión de los

recursos para la educación, el país ha atravesado por un proceso de democratización y de implementación de procesos de reforma del Estado que ha incidido en el diseño, y posterior en la implementación de las políticas públicas, en un escenario de conflictividad social y de disputas entre los actores subnacionales; en torno al cumplimiento y la efectividad de las mismas.

En términos de gestión descentralizada, y luego de un periodo de acelerado proceso de descentralización en el sector, el proceso emite síntomas de estancamiento con algunas prácticas re-centralizadoras. A su vez, las políticas docentes han sido las que más continuidad han tenido durante este periodo y los esfuerzos por gestionar el cuerpo docente siguen desarrollándose hasta nuestros días, con visos de continuidad, luego de la reforma que supuso la Ley N.º 29944, Ley de Reforma Magisterial. Sin embargo, no han sido procesos exentos de fragmentación o falta de articulación. El hilo conductor de las políticas docentes tendría que estar representado por un posicionamiento de Estado con respecto al valor social de la función docente de lo que se derivarían remuneraciones dignas de la profesión, desde un enfoque de derechos.

Por todo ello, es necesario establecer una renovación de los consensos sobre el sentido y significado de la calidad educativa desde una perspectiva orientada a la formación integral de las personas, mediante acciones nacionales y regionales públicas para difundir la agenda educativa del país en el marco de los compromisos internacionales que el Perú ha suscrito. Es este sentido, la Agenda de Educación 2030 y el ODS 4 brinda una importante oportunidad y apoyo para establecer un punto de partida en relación a la refundación de este consenso necesario. Este consenso sobre la calidad dotaría a las políticas públicas de la institucionalidad y la sostenibilidad requeridas para que las medidas de política desarrolladas tengan un carácter transformador.

1. Gestión educativa descentralizada

La gestión descentralizada se encuentra debilitada como reflejo, en primer lugar, del estancamiento en el proceso de descentralización que comenzó a protagonizar Perú desde 2002. Esta circunstancia no debe hacer olvidar los esfuerzos que el sector ha tratado de desarrollar en términos de ordenamiento y clarificación de funciones, competencias y procesos entre los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, la ausencia de condiciones y capacidades de gestión que se dieron desde un primer momento, ha servido para generar un estado de opinión generalizada en donde las instancias descentralizadas del sector no tienen la capacidad para llevar a cabo las funciones y competencias (algunas veces superpuestas) que le son asignadas por nivel administrativo.

Ante esta circunstancia, se dan dos caminos, uno es la generación de las condiciones y capacidades necesarias para garantizar una efectiva gestión, lo cual implicaría el desarrollo de capacidades de las personas y los mecanismos de autonomía necesarios en virtud de los cuales se dota de la capacidad de decisión efectiva en relación al territorio en cada nivel de gobierno; el otro es asumir la incapacidad de los agentes descentralizados y sustituir sus funciones en la práctica desde el nivel central en el nombre de la rectoría que el Ministerio de Educación tiene sobre el sector.

En concreto, el camino hacia la autonomía en lo que se refiere al gobierno de instancias descentralizadas educativas es la condición *sine qua non* para una efectiva descentralización. Establecer el principio de subsidiariedad⁹⁵ y la participación (tanto de los niveles subnacionales como de los protagonistas de la comunidad educativa en las escuelas) como mecanismos fundamentales para la provisión pertinente, eficaz y efectiva del servicio educativo solo puede viabilizarse desde una definición del espacio autónomo que tienen gobiernos regionales, locales, directores, docentes, padres y madres de familia y estudiantes.

2. Políticas de desarrollo docente

Las políticas de desarrollo docente han tenido una mayor continuidad en los esfuerzos para generar cambios sustantivos en la calidad del magisterio. Se destaca, sobre todo, que la revalorización docente ha avanzado significativamente hasta convertirse, en la actualidad, en una de las prioridades de la agenda de política educativa y se ha logrado que la sociedad reconozca el valor de invertir en el mejoramiento de la calidad de los profesores y en el fortalecimiento de la profesión docente.

La promulgación de la Ley de Reforma Magisterial, en el 2012, marcó un hito importante en el proceso que —más allá de que puede ser perfeccionado— define los aspectos fundamentales del reconocimiento de la profesión docente como uno de los factores estratégicos de la calidad de la educación.

La importancia del desarrollo docente para la mejora de la educación se vincula con los significados atribuidos a la profesionalización, la evaluación y el desempeño docente en la agenda nacional de las políticas educativas, y requiere de un esfuerzo conjunto y de voluntades de cambio para aplicar el renovado marco normativo. Por ello se necesita consolidar lo avanzado garantizando, por un lado, la continuidad del mérito en la perspectiva de dignificar la profesión docente y, por otro lado, fortaleciendo una comprensión integral sobre el trabajo docente que requiere de políticas integrales y articuladas para continuar en el proceso de mejoramiento del desempeño profesional.

95 Entendiendo este como el principio en virtud del cual las unidades más cercanas a la provisión del servicio están en mejor posición de proveerlo dado su conocimiento contextualizado sobre las necesidades del territorio.

Se requiere revertir la tendencia de la formación docente caracterizada por la fragmentación, la falta de perspectiva de futuro y la desarticulación con las políticas educativas de aprendizaje, para pasar de una formación compensatoria o remedial a un sistema de aprendizaje permanente. Esto implicaría reducir la cantidad de docentes egresados sin título profesional, promover la profesionalización de la docencia, e identificar las necesidades y prioridades de calificación y especialización profesional para diferentes contextos.

Del mismo modo, la definición de un piso salarial digno y un sistema de remuneraciones acorde con las calificaciones exigidas es uno de los retos que tiene el país para estos próximos años.

3. Estrategias de aprendizaje

Finalmente, las propuestas de políticas específicas para mejorar los aprendizajes deberían de partir de una visión de política educativa que articule las intervenciones, de lo contrario cabría el riesgo de construir el edificio de las políticas a la inversa, esto es, que desde las intervenciones específicas se construye la política pública educativa en base a un proceso de error-ensayo. Si bien existen los instrumentos orientadores de macro política como el PEN, los esfuerzos siguen realizándose de manera fragmentada sin una visión de conjunto que garantice la universalidad en la aplicación del derecho a la educación.

Unas veces por la falta de recursos, otras por las limitaciones en la gobernabilidad del sector u otras por la necesidad de generar impacto en el corto plazo que legitime las propias estrategias, el resultado son políticas públicas cuya sostenibilidad institucional es muy débil y cuya continuidad es objeto de revisión cada vez que los tomadores de decisión cambian.

4. Priorización en secuencia de recomendaciones

- Establecer un concepto de calidad educativa en base a los compromisos internacionales que Perú ha suscrito sobre un ejercicio de consenso que certifique un compromiso nacional a largo plazo.
- Generar un plan a largo plazo para el cierre de brechas educativas por razón socioeconómica, lengua materna, origen étnico, género u otras; con una estimación de la inversión a realizar en el corto, medio y largo plazo en términos de porcentaje de PIB y gasto público que asegure la efectiva universalidad de la aplicación del derecho a una educación para todas y todos.

- Desarrollar e implementar una política curricular efectiva con la participación de los organismos descentralizados de la educación y actores de la comunidad educativa, sobre todo con el cuerpo docente.
- Desarrollar una política docente integral desde el reconocimiento social de la labor docente como pacto de estado y que vincule en un continuum la formación inicial y en servicio con condiciones laborales y salariales conforme a un enfoque de derechos.
- Identificar y generar las condiciones para que las instancias descentralizadas de educación puedan desarrollar las funciones y competencias que les son encomendadas con un enfoque de promoción de la autonomía por parte de estas; así como la promoción efectiva de la participación de directivos y docentes en los procesos de política pública, con especial énfasis en la participación de padres, madres y sobretodo de los estudiantes.
- Aplicar las recomendaciones establecidas por tema de política identificado en el presente estudio.

Tabla 6. Tema de política por implicaciones en los resultados, eficacia y eficiencia del sistema educativo

Tema de política	Impacto				
	Resultados			Eficacia	Eficiencia
	Acceso	Equidad	Calidad		
1. Gestión educativa descentralizada					
1.1 Ausencia de coordinación en los procesos de descentralización educativa.			X	X	X
1.2 Las prioridades educativas nacionales (generales) y regionales (específicas) no logran armonizarse en el marco de la descentralización y la asignación de recursos.		X	X	X	X
1.3 Ausencia de condiciones administrativas, técnicas y humanas en las Unidades de Gestión Educativa Local.			X	X	X
1.4 La redefinición del papel del municipio en la educación como tarea pendiente.	X	X	X	X	X
1.5 El modelo de gestión descentralizada de los servicios educativos como obstáculo en la eficacia y eficiencia del sistema educativo.	X	X	X	X	X

Tema de política	Impacto				
	Resultados			Eficacia	Eficiencia
	Acceso	Equidad	Calidad		
1.6 La participación ciudadana en la gestión descentralizada de la educación es débil y necesita desarrollarse de manera efectiva.	X		X	X	X
2. Políticas de desarrollo docente					
2.1 La Formación inicial no ha sido una prioridad de las agendas educativas y los trayectos de la formación y el desarrollo profesional no están integrados y articulados entre sí.		X	X	X	
2.2. La docencia es una profesión con una baja consideración social y en condiciones de desventaja frente a otras profesiones de igual nivel de responsabilidad y exigencias.	X	X	X	X	X
2.3 La evaluación docente transita entre un discurso oficial de reconocimiento del trabajo docente, la resistencia y temores a procesos evaluativos de los profesores y una baja valoración social de la profesión.	X	X		X	X
2.4 La calidad profesional exigida al docente no guarda relación con la baja valoración social y económica y con las condiciones de trabajo que ofrece el Estado.	X	X	X	X	
3. Estrategias de aprendizaje					
3.1 La necesidad de un consenso en relación al currículo mantiene al sistema educativo sin política curricular efectiva.	X	X		X	
3.2 Las evaluaciones de aprendizajes no son suficientes para orientar las decisiones de política pública hacia una comprensión holística de la calidad educativa.	X	X	X	X	
3.3 Existe una tensión no resuelta entre las políticas de mejora de los aprendizajes con enfoque universal y las políticas con aspectos focalizados del sistema.	X	X	X	X	X

Tabla 21 Recomendaciones por nivel estimado de prioridad, dificultad, costo y plazo

GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA	Toma de decisión (alta/media/baja)			Plazo		
	Prioridad	Dificultad	Coste	Corto	Medio	Largo
Recomendaciones						

Tema 1. Ausencia de coordinación en los procesos de descentralización educativa

1.1 Evaluación, sistematización y difusión de las lecciones aprendidas de los desempeños de los gobiernos regionales en la implementación de sus PER y del desempeño de las municipalidades en las responsabilidades que se les asigna en el cumplimiento de la Matriz.	A	M	M	→	→	
1.2 Generación de condiciones para garantizar la participación activa de los actores y el funcionamiento de espacios multilaterales, la sostenibilidad de los acuerdos, el fortalecimiento del trabajo conjunto y articular las prioridades establecidas por el MINEDU con las prioridades de políticas educativas que son señaladas en los Proyectos Educativos Regionales.	A	M	B	→	→	
1.3 Creación de condiciones para el desarrollo de la Matriz de Gestión Descentralizada de la Educación y continuar en la elaboración de los demás procesos claves para la gestión descentralizada, tomando en cuenta la heterogeneidad de capacidades de gestión en los gobiernos regionales y locales.	A	M	B	→	→	
1.4 Desarrollo del sistema de monitoreo de los distintos procesos de la gestión descentralizada, articulada a los distintos niveles de gobierno y a la Matriz de la gestión descentralizada.	A	B	B	→	→	

Tema 2. Las prioridades educativas nacionales (generales) y regionales (específicas) no logran armonizarse en el marco de la descentralización y la asignación de recursos

2.1 Evaluación, sistematización y difusión de las lecciones aprendidas de los desempeños de los gobiernos regionales en la implementación de sus PER y del desempeño de las municipalidades en las responsabilidades que se les asigna en el cumplimiento de la Matriz.	A	M	B	→	→	
2.2 Generación de condiciones para garantizar la participación activa de los actores y el funcionamiento de espacios multilaterales, la sostenibilidad de los acuerdos, el fortalecimiento del trabajo conjunto y articular las prioridades establecidas por el MINEDU con las prioridades de políticas educativas que son señaladas en los Proyectos Educativos Regionales.	A	M	M	→		

GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA	Toma de decisión (alta/media/baja)			Plazo		
	Prioridad	Dificultad	Coste	Corto	Medio	Largo
Recomendaciones						

Tema 3. La ausencia de condiciones administrativas, técnicas y humanas en las Unidades de Gestión Educativa Local significan el primer obstáculo para una apropiada gestión escolar

3.1 Sistematización de las lecciones aprendidas de las experiencias de los gobiernos regionales en materia de desarrollo de modelos de gestión territorial que respondan a la heterogeneidad de los gobiernos regionales y a la diversidad de realidades del país.	A	B	B	→		
3.2 Diseño de herramientas de gestión que permitan avanzar en la gestión descentralizada con enfoque territorial (construcción de tipologías de gobiernos regionales y locales, DRE y UGEL, entre otras).	A	M	B	→	→	
3.3 Evaluación, fortalecimiento y promoción de modelos de gestión educativa territorial con resultados exitosos en el marco del objetivo del lineamiento de organizar un modelo de gestión descentralizada, basado en la complementariedad entre los tres niveles de gobierno a partir de sus competencias y funciones, y considerando las responsabilidades de cada nivel en la provisión del servicio educativo.	A	M	B	→	→	
3.4 Evaluación de las redes educativas y su incidencia en la mejora de la gestión educativa escolar, para ser incorporadas en la estructura del sistema educativo como una instancia desconcentrada del gobierno regional.	A	B	B	→	→	

Tema 4. La redefinición del papel del municipio en la educación como tarea pendiente

4.1 Sistematización de las lecciones aprendidas de las experiencias de los gobiernos regionales en materia de desarrollo de modelos de gestión territorial que respondan a la heterogeneidad de los gobiernos regionales y a la diversidad de realidades del país.	A	M	B	→	→	
4.2 Evaluación, fortalecimiento y promoción de modelos de gestión educativa territorial con resultados exitosos en el marco del objetivo del lineamiento de organizar un modelo de gestión descentralizada, basado en la complementariedad entre los tres niveles de gobierno a partir de sus competencias y funciones, y considerando las responsabilidades de cada nivel en la provisión del servicio educativo.	A	M	B	→	→	

GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA	Toma de decisión (alta/media/baja)			Plazo		
	Prioridad	Dificultad	Coste	Corto	Medio	Largo
Recomendaciones						

Tema 5. El modelo de gestión descentralizada de los servicios educativos como obstáculo en la eficacia y eficiencia del sistema educativo

5.1 Evaluación, fortalecimiento y promoción de modelos de gestión educativa territorial con resultados exitosos en el marco del objetivo del lineamiento de organizar un modelo de gestión descentralizada, basado en la complementariedad entre los tres niveles de gobierno a partir de sus competencias y funciones, y considerando las responsabilidades de cada nivel en la provisión del servicio educativo.	A	M	B	→	→	
5.2 Evaluación de las redes educativas y su incidencia en la mejora de la gestión educativa escolar, para ser incorporadas en la estructura del sistema educativo como una instancia desconcentrada del gobierno regional.	A	M	B	→	→	

Tema 6. La participación ciudadana en la gestión descentralizada de la educación es débil y necesita desarrollarse de manera efectiva

6.1 Ampliar y profundizar la participación ciudadana y el mejoramiento de los mecanismos de rendición de cuentas, en el marco de fortalecer la gobernabilidad del sistema educativo.	A	M	B	→	→	
6.2 Producción de conocimiento (evaluación, diagnósticos y sistematizaciones) sobre la participación y el funcionamiento de las instancias participativas para el diseño de los mecanismos de participación.	A	M	M	→	→	
6.3 Articulación de los mecanismos de participación, vigilancia y rendición de cuentas.	A	M	B	→	→	
6.4 Promoción de procesos de formación para actores, en el marco de las capacidades que les exige la participación activa.	A	M	M	→	→	

POLÍTICAS DE DESARROLLO DOCENTE	Toma de decisión (alta/media/baja)			Plazo		
	Prioridad	Dificultad	Coste	Corto	Medio	Largo
Recomendaciones						

Tema 1. La Formación inicial no ha sido una prioridad de las agendas educativas y los trayectos de la formación y el desarrollo profesional no están integrados y articulados entre sí

1.1 Consolidar un sistema de información actualizado de la formación docente inicial y en servicio integrado a un sistema único de información del sistema educativo.	A	M	M	→	→	
1.2 Diseño e implementación de un componente de investigación para la detección de necesidades.	A	M	M	→	→	→
1.3 Articulación de la formación docente inicial y en servicio, a través de mecanismos institucionales que integren a las instituciones formadoras y a las instancias de formación en servicio, bajo la noción de desarrollo profesional permanente con tramos diferenciados y coordinados	A	M	M	→	→	
1.4 Construcción de un consenso sobre los perfiles de ingreso a la carrera incluyendo ISP y facultades de Educación a través de actividades técnicas y un acuerdo a nivel nacional.	A	B	B	→		
1.5 Establecimiento de altos niveles de exigencia para el ingreso a la carrera docente.	A	B	B	→		
1.6 Desarrollo de programas rigurosos en coordinación con universidades e ISP para el reforzamiento de habilidades básicas para los futuros docentes, especialmente en comprensión lectora, escritura y razonamiento matemático; y evaluación periódica de la situación de los estudiantes de pedagogía para asegurar el logro de las competencias esperadas.	A	M	B	→	→	
1.7 Diseño e implementación de una estrategia comunicacional permanente que contribuya a la atracción de jóvenes de buen rendimiento escolar y vocación pedagógica mediante acciones de reconocimiento social de la profesión, difusión de los incentivos y estímulos y una política explícita de mejora de las remuneraciones.	M	M	B	→	→	
1.8 Fortalecimiento y mejoramiento del sistema de acreditación de las instituciones formadoras a partir de las experiencias implementadas.	A	M	M	→	→	→

POLÍTICAS DE DESARROLLO DOCENTE	Toma de decisión (alta/media/baja)			Plazo		
	Prioridad	Dificultad	Coste	Corto	Medio	Largo
1.9 Difusión y construcción de consensos sobre los estándares y perfiles de egreso con amplia participación de actores educativos tales como instituciones formadoras de calidad y vocación pública reconocidas, autoridades y técnicos de distintos niveles y territorios del sistema educativo, directores, organizaciones del magisterio, especialistas e investigadores educacionales.	M	B	B	→	→	
1.10 Formulación consensuada de lineamientos que orienten a las instituciones formadoras, públicas y privadas, para asegurar procesos de formación en las áreas y niveles de calidad de acuerdo con las demandas del país.	A	M	B	→	→	
1.11 Apoyo a las instituciones formadoras acreditadas, o en vías de lograrlo, mediante un fondo que les permita contar con recursos especiales para impulsar proyectos de desarrollo e innovación en línea con estándares definidos.	A	M	A	→	→	
1.12 Elaboración y validación participativa de los perfiles profesionales de acuerdo a estándares alineados con el Marco del Buen Desempeño Docente, el Marco del Buen Desempeño del Director, y las estrategias definidas en un marco curricular actualizado.	A	M	B	→	→	
1.13 Puesta en marcha de una propuesta nacional consensuada de formación en servicio integral, para todos los niveles educativos en el ámbito nacional y regional, que responda a la diversidad de tipos de escuelas, en concordancia con la Matriz de Gestión Descentralizada de la Educación.	A	A	M	→	→	
1.14 Fortalecimiento y ampliación del programa de atención a maestros noveles y la sistematización, monitoreo, evaluación y enriquecimiento de la experiencia, bajo la coordinación de la Dirección General de Desarrollo Docente (DIGEDD).	A	M	M	→		
1.15 Establecimiento de mecanismos de regulación, selección y monitoreo de la calidad de la oferta de los programas de formación y de los docentes acompañantes y tutores, conforme a criterios de competencias y de liderazgo pedagógico a cargo de la DIGEDD.	A	B	M	→	→	

POLÍTICAS DE DESARROLLO DOCENTE	Toma de decisión (alta/media/baja)			Plazo		
	Prioridad	Dificultad	Coste	Corto	Medio	Largo
Recomendaciones						
1.16 Diseño e implementación de un sistema de planificación de la formación docente que contemple programas de preparación de los docentes para la diversidad cultural del país, por nivel, modalidad, lengua originaria, especialidad y ámbito, bajo la coordinación de la DIGEDD y la participación de las instancias involucradas.	A	A	B	→	→	→
1.17 Definición de estrictos criterios de competencias pedagógicas y de liderazgo para la selección de los docentes, en el marco de las estrategias de acompañamiento pedagógico o tutorías en procesos de formación en servicio, que aseguren a estos profesionales una sólida preparación que refuerce su legitimidad ante sus pares.	A	M	B	→		
1.18 Atención especial a la formación de docentes para la interculturalidad en el conjunto del sistema, considerando especialmente el desarrollo de sistemas de tutoría y nivelación integral para la formación de estudiantes de EIB, en el marco de la implementación de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe.	A	M	B	→	→	
1.19 Fortalecimiento del desarrollo profesional individual y de equipos de docentes, incentivando proyectos de innovación e investigaciones que favorezcan el progreso de una comunidad educadora comprometida con los aprendizajes de los estudiantes, que incluya la creación de fondos concursables para proyectos de mejora de la calidad y desarrollo de modelos de buenas prácticas de formación docente.	A	A	A	→	→	→
Tema 2. La docencia es una profesión con una baja consideración social y en condiciones de desventaja frente a otras profesiones de igual nivel de responsabilidad y exigencias						
2.1 Dignificación de la profesión docente aumentando el piso salarial a niveles similares a otras profesiones, con criterios de asignación en función de capacidades acreditadas; y establecimiento de un sistema salarial que asegure el desempeño de calidad de los docentes.	A	M	M	→	→	
2.2 Evaluación y revisión de la actual escala docente que garantice condiciones reales para que las y los profesionales puedan transitar en tiempos adecuados a lo largo de la carrera mejorando progresivamente su nivel profesional y salarial en base a una lógica meritocrática.	A	M	B	→	→	

POLÍTICAS DE DESARROLLO DOCENTE	Toma de decisión (alta/media/baja)			Plazo		
	Prioridad	Dificultad	Coste	Corto	Medio	Largo
Recomendaciones						
2.3 Inversión en la formación de un cuerpo laboral altamente competente en el sector educación, incluyendo a los directores, que atienda otros factores para el buen desempeño profesional, como la salud, el bienestar familiar y condiciones adecuadas de retiro al final de su carrera.	M	B	M	→		
2.4 Implementación de mecanismos de sistematización de información sobre las carreras y especialidades ofertadas por el sector público y privado, la demanda real de docentes para el sistema y las percepciones sobre las condiciones y el significado de la docencia.	M	B	B	→		
2.5 Introducción, a partir de la información actualizada, de metas graduales de cobertura, para priorizar la asignación de recursos de manera planificada para docentes que se inician en la carrera, docentes en EIB, de educación especial y que atienden a población vulnerable.	A	M	B	→	→	
2.6 Atención al fortalecimiento de la docencia como una profesión ética y abierta al diálogo, fomentando los más altos valores humanos en el ejercicio profesional y previniendo actitudes de discriminación en las escuelas.	A	B	B	→	→	

Tema 3. La evaluación docente transita entre un discurso oficial de reconocimiento del trabajo docente, la resistencia y temores a procesos evaluativos de los profesores y una baja valoración social de la profesión

3.1 Implementación de un sistema de evaluación del desempeño docente en función de estándares o parámetros que reconozcan distintas etapas de la trayectoria: ingreso, inserción, desarrollos intermedios, avanzado y de experto.	A	M	B	→	→	
3.2 Monitoreo de las evaluaciones de desempeño para introducir los ajustes correspondientes en base a la aplicación de instrumentos que permitan tener información sobre la efectividad y confiabilidad de las pruebas.	A	B	B	→	→	
3.3 Socialización de la información de los resultados de las evaluaciones docentes, disponible al público y a las escuelas para su retroalimentación, bajo el enfoque de mejora permanente de la preparación de los docentes.	A	B	B	→	→	

POLÍTICAS DE DESARROLLO DOCENTE	Toma de decisión (alta/media/baja)			Plazo		
	Prioridad	Dificultad	Coste	Corto	Medio	Largo
Recomendaciones						
3.4 Aseguramiento del uso adecuado de la información derivada de las evaluaciones, evitando la estigmatización a los docentes y escuelas.	A	B	B	→	→	
3.5 Institucionalización de mecanismos de articulación entre los resultados de la evaluación docente y los planes de formación en servicio, en los niveles nacional, regional, local y de cada institución educativa, considerando las distintas etapas del desarrollo profesional.	A	B	B	→	→	
Tema 4. La calidad profesional exigida al docente no guarda relación con la baja valoración social y económica y con las condiciones de trabajo que ofrece el Estado						
4.1 Establecer un piso salarial para los profesionales de la educación, acorde con los requisitos profesionales exigidos y el nivel de responsabilidad.	M	M	M	→	→	
4.2 Incremento de las asignaciones monetarias a docentes que trabajan en escuelas bilingües para comunidades originarias, que acrediten formación intercultural y trabajo con las comunidades.	M	M	M	→	→	
4.3 Continuar y ampliar las iniciativas en marcha involucrando al sector público y privado, como concursos de buenas prácticas, Palmas Magisteriales, programas de posgrado, etc.	M	B	B	→		
4.4 Extender los apoyos y estímulos a los docentes extendiéndolos a temas de vivienda y salud docente y otros que impactan positivamente en el desempeño profesional.	M	B	M	→	→	
4.5 Fortalecer y ampliar los programas de becas para estudios de pregrado y posgrado. Es necesario incorporar un componente de evaluación y seguimiento a los egresados de los programas y diseñar una estrategia que permita ubicar a los egresados en los lugares más adecuados para aprovechar sus capacidades y aprendizajes.	A	M	M	→		

ESTRATEGIAS DE APRENDIZAJE	Toma de decisión (alta/media/baja)			Plazo		
	Prioridad	Dificultad	Coste	Corto	Medio	Largo
Recomendaciones						

Tema 1. La necesidad de un consenso en relación al currículo mantiene al sistema educativo sin política curricular efectiva

1.1 Implementación de una política curricular a partir del Currículo Nacional con una unidad de trabajo exclusiva a nivel ministerial que lidere y desarrolle esta política con la participación de los organismos descentralizados de la educación y actores de la comunidad educativa.	A	M	B	→	→
1.2 Desarrollo de las herramientas de gestión del Currículo Nacional que facilite la aplicación, por parte de los docentes, de las tres modalidades de educación básica y todas las intervenciones específicas para su correcta contextualización.	A	M	B	→	→
1.3 Definición de mecanismos con un nivel de participación de especialistas y actores externos para el seguimiento, ajuste y aplicación del currículo, que tenga un sistema de monitoreo y evaluación que periódicamente genere evidencias sobre la relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia y eficacia del currículo, como dimensiones de la calidad educativa del mismo.	A	M	B	→	→
1.4 Consolidar los avances en la dotación de materiales y recursos educativos, mediante la definición de una política integral que defina: <ul style="list-style-type: none"> • El mejoramiento de la articulación de materiales educativos con el currículo y que sean pertinentes con la diversidad cultural del país. • El fortalecimiento del uso pedagógico de los materiales y recursos educativos a través de planes específicos de apoyo a los docentes aprovechando, mecanismos como las estrategias de acompañamiento. 	A	M	A	→	→

Tema 2. Las evaluaciones de aprendizajes no son suficientes para orientar las decisiones de política pública hacia una comprensión holística de la calidad educativa

2.1 Extensión progresiva de los campos de evaluación de los aprendizajes desarrollados por la Unidad de Medición de la Calidad, con la finalidad de cubrir un mayor número de áreas curriculares y grados, y estudios que permita disponer de un diagnóstico educativo desde una perspectiva integral de la calidad.	M	B	B	→	→
--	---	---	---	---	---

ESTRATEGIAS DE APRENDIZAJE	Toma de decisión (alta/media/baja)			Plazo		
	Prioridad	Dificultad	Coste	Corto	Medio	Largo
Recomendaciones						
2.2 Realización de estudios sistemáticos sobre los diversos factores explicativos asociados a los aprendizajes y al rendimiento de los estudiantes según sexo, edad, área y condición social para la formulación de planes de intervención intersectoriales e interinstitucionales.	M	B	B	→	→	

Tema 3. Existe una tensión no resuelta entre las políticas de mejora de los aprendizajes con enfoque universal y las políticas con aspectos focalizados del sistema

3.1 Implementación de una efectiva transversalización de la interculturalidad teniendo como marco la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, mediante la definición de un plan que incluya currículo, formación docente, materiales educativos, tiempos, indicadores, etc.	A	M	B	→	→	
3.2 Priorización y fortalecimiento de la política de EIB y de educación rural que garanticen el acceso a una educación pertinente y de calidad, con especial atención a las poblaciones de pueblos indígenas y originarios definiendo metas e indicadores.	A	M	B	→	→	
3.3 Incorporación de las recomendaciones del PLANDEPA en la agenda educativa nacional, en particular en temas relacionados con currículo, materiales educativos y formación docente.	A	B	B	→	→	
3.4 Impulso a las distintas modalidades de atención que requiere la educación rural en la Educación Básica Regular, en particular las escuelas unidocentes.	A	M	B	→	→	
3.5 Fortalecimiento y ampliación de los programas y estrategias orientados a la promoción de la equidad para la población con necesidades especiales (Educación Básica Especial).	A	M	B	→	→	
3.6 Evaluación y monitoreo de la pertinencia de las IIEE de alto rendimiento con el propósito de tomar acciones para asegurar la equidad e inclusión educativa.	A	M	B	→	→	

■ Fuentes

- Acuerdo Nacional. 2004. Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación. (Foro). Lima, Perú.
- Acuerdo Nacional. 2015. *Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte*. (Foro). Recuperado de: <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdonacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/ii-equidad-y-justicia-social/12-acceso-universal-a-una-educacion-publica-gratuita-y-de-calidad-y-promocion-y-defensa-de-la-cultura-y-del-deporte/>.
- Alvites, E. 2012. Reglamento de la Ley General de Educación: la norma esperada. *Actualidad Jurídica* (224). *Gaceta Jurídica*, 222-224.
- Andrade, P. 2015. *Luces y sombras de la nueva organización del MINEDU*. Lima: Educación. Recuperado de: <http://educacion-peru.blogspot.pe/2015/02/luces-y-sombras-de-la-nueva.html>.
- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. 2012a. *Boletín Informativo*, 2. Lima: ANGR.
- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. 2012b. *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011*. Informe presentado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Lima: ANGR.
- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. 2015. *Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional*. Lima: ANGR.
- Banco Central de Reserva del Perú. 2000-2014. *Evolución de la inflación*. Recuperado de: http://www.bcrp.gob.pe/docs/Estadisticas/Cuadros-Anuales/ACuadro_09.xls.
- Banco Central de Reserva del Perú. 2015. *Variación del PBI real*. Recuperado de: <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/anuales/resultados/P01294IAA/html>.
- Barrantes, R., Cuenca, R. y J. Morel. 2012. *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales*. Lima: IEP.
- Beca, C. 2015. *Revisión de políticas educacionales en Perú: Eje docentes*. Informe de consultoría elaborado para UNESCO Perú.
- Benavides, M. y P. Neira. 2010. *Cambio y continuidad en la escuela peruana: una mirada institucional a la implementación de programas, procesos y proyectos educativos*. Lima: GRADE.
- Benavides, M., León, J., Espécua, L. y A. Wangeman. 2015. *Estudio especializado sobre población afroperuana*. Lima: Ministerio de Cultura; GRADE.

- Burga, M. 2008. *La reforma silenciosa. Descentralización, desarrollo y Universidad regional*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Casassus, J. 2005. La gestión educativa en América Latina: Problemas y paradigmas. En: Cuenca, Gonzáles y Muñoz (Eds.). *La democratización de la gestión educativa*. Lima: Proeduca-GTZ.
- Castañeda, V. 2010. *Elementos y consideraciones para la gestión descentralizada*. Lima: CNE; USAID-SUMA.
- Consejo Nacional de Educación. 2006. *Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú*. Lima: CNE; MINEDU.
- Consejo Nacional de Educación. 2008. *Balance y perspectivas 2002-2008*. Lima: CNE.
- Consejo Nacional de Educación. 2011a. *Políticas educativas 2011-2016. Agenda Común Nacional-Regional*. Lima: CNE.
- Consejo Nacional de Educación. 2011b. *Proyecto Educativo Nacional. Balance y recomendaciones 2011*. Lima: CNE.
- Consejo Nacional de Educación. 2012a. *Balance de descentralización educativa. Periodo 2011-2012*. Lima: CNE.
- Consejo Nacional de Educación. 2012b. *Proyecto Educativo Nacional. Balance y recomendaciones 2012*. Lima: CNE.
- Consejo Nacional de Educación. 2013a. *Proyecto Educativo Nacional. Balance y recomendaciones 2013*. Lima: CNE.
- Consejo Nacional de Educación. 2013b. *Una mirada a la gestión descentralizada de la educación en el Perú. Sistema de seguimiento e implementación de los Proyectos Educativos Regionales (SSII- PER)*. Lima: CNE.
- Consejo Nacional de Educación. 2014a. *Informe presentado por una comisión ad hoc de consejeros designada por el Comité Directivo del CNE sobre el bono de incentivo al desempeño escolar*. Lima: CNE.
- Consejo Nacional de Educación. 2014b. *Proyecto Educativo Nacional. Balance y recomendaciones 2013*. Lima: CNE.
- Consejo Nacional de Educación. 2015a. *Proyecto Educativo Nacional. Balance y recomendaciones 2014*. Lima: CNE.
- Consejo Nacional de Educación. 2015b. *Informe Nacional del Perú. Revisión de políticas educativas. Informe sobre las políticas actuales considerando el periodo 2000-2015*. Informe de consultoría preparado por Luis Soberón. Lima.
- Consortio de Investigación Económica y Social. 2006. *Reforma y modernización del Estado*. Lima: CIES.

- Chirinos, L. 2012. *Estado de las políticas de descentralización educativa 2010-julio 2011*. Lima: USAID.
- Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación. 2001. *Propuesta para un Acuerdo Nacional por la Educación*. Recuperado de: <http://www.oei.es/observatorio2/Peru.pdf>
- Cotler, J. (Coord.). 2009. *Poder y cambio en las regiones*. Lima: IEP; PNUD.
- Cotler, J. y Grompone, R. 2000. *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: IEP.
- Cotlear, D. (Ed.). 2006. *Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Lima: Banco Mundial.
- Cuenca, R. (Coord.) 2008. *Situación de cinco municipalidades del Plan Piloto de Municipalización de la Educación Inicial y Primaria*. Informe final de consultoría para la Presidencia del Consejo de Ministros – Secretaría de Descentralización. Lima.
- Cuenca, R. (Coord.). 2009. *La educación en los tiempos del APRA. Balance 2006-2009*. Lima: Foro Educativo.
- Cuenca, R. 2012. Veinte días de furia. Una crónica sobre la Ley de Reforma Magisterial. *Argumentos* (4). Recuperado de: <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/veinte-dias-de-furia-una-cronica-sobre-la-ley-de-reforma-magisterial/>
- Cuenca, R. 2013. *Cambio, continuidad y búsqueda de consenso, 1980-2011*. Lima: Derrama Magisterial.
- Cuenca, R. y Stojnic, L. 2008. *La cuestión docente. Perú: carrera pública magisterial y el discurso del desarrollo profesional*. Buenos Aires: FLAPE.
- Cueto, S. 2013. Evaluaciones estandarizadas del rendimiento escolar. *Boletín del Consejo Nacional de Educación* (36). Lima: CNE.
- Cueto, S., León, J. y Miranda, A. 2015. Características socioeconómicas y rendimiento de los estudiantes en el Perú. *Análisis & Propuestas* (28). Lima: GRADE; Niños del Milenio.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación. 2013. *Informe Final*. Lima: CVR. Recuperado de: <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/>
- Defensoría del Pueblo. 2009. *Primera supervisión del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa: aportes para su implementación*. Informe 148. Lima: Serie Informes Defensoriales.
- Defensoría del Pueblo. 2011. *Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú*. Informe Defensorial (152). Lima: Defensoría del Pueblo.
- Del Castillo Alemán, G. 2015. *Revisión de políticas educacionales en Perú: Eje estrategia de mejoramiento de los aprendizajes*. Informe de consultoría elaborado para UNESCO Perú.

- Derrama Magisterial. 2004. Exsecretarios generales del SUTEP y la Carrera Pública Magisterial, Carrera Pública Magisterial. Aportando al debate. *Palabra de Maestro*, 14(41).
- Derrama Magisterial. 2013. *Introducción a la Colección Pensamiento Educativo Peruano*. 15 volúmenes. Lima: Fondo Editorial de la Derrama Magisterial.
- Díaz, H. 2015. *Formación docente en el Perú. Realidad y tendencias*. Lima: Fundación Santillana.
- Díaz, H., Valdivia, N. y Lajo, R. 2007. *Descentralización, organismos intermedios y equidad educativa: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local – UGEL*. Buenos Aires: Editorial Aique; Universidad San Andrés.
- Eguren, M., Gonzáles, N., y De Belaúnde, C. 2013. ¿Lección para el maestro? La experiencia del Plan Nacional de Capacitación Docente – PLANCAD. Lima: IEP.
- Elacqua, G. 2015. *Gestión educativa descentralizada en Perú*. Informe de consultoría UNESCO.
- Gonzáles de Olarte, E. 2003. *Descentralización para el desarrollo humano en el Perú*. Lima: Cuadernos PNUD; Serie: Desarrollo Humano (4).
- Grupo de Análisis para el Desarrollo. 2002. *Informe final: la heterogeneidad en la capacidad de gestión de los gobiernos locales y el seguimiento del proceso de descentralización en el Perú*. Documento de Trabajo. Lima: GRADE.
- Guadalupe, C. (coord.). (2002). *La educación peruana a inicios del nuevo siglo*. Lima: Ministerio de Educación, Programa Especial MECEP.
- Guadalupe, C., León, J. y Cueto, S. 2013. *Charting progress in learning outcomes in Peru using national assessments*. Paris. Recuperado de: <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-theinternational-agenda/efareport/background-papers/20134/>
- Guadalupe, C. y Neira, P. 2015. Propuesta de elaboración de una propuesta de perfiles de egreso de las carreras de Educación y lineamientos para su desarrollo. (Versión preliminar para discusión interna).
- Guerrero, L. 2009. Política docente: balance del período. En: Cuenca, R. (Coord.). *La educación en los tiempos del APRA. Balance 2006-2009*. Lima: Foro Educativo.
- Helfer, G., Alvarado, V., Pascasio, N. y Reátegui, F. 2006. *Exigimos calidad. El estudiante, sujeto de derecho*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Hobsbawm, E. 1998. *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.
- Huber, L. y Del Pino, P. 2015. *Políticas en justicia transicional: miradas comparativas sobre el legado de la CVR*. Lima: IEP.
- Instituto de Investigación para el Desarrollo y la Defensa Nacional. 2015. *Informe de Educación*, 24 (11), noviembre. Lima: INIDEN.

- Kerrigan, S., Neyra, C. y Aliaga, M. 2013. *Avances y limitaciones. Una mirada a la gestión educativa descentralizada en el país. Sistema de seguimiento e información a la implementación de los Proyectos Educativos Regionales (SSII-PER). Reporte Nacional Ejercicio 2012*. Lima: CNE.
- Kisic, D. 2000. Privatizaciones, inversiones y sostenibilidad de la economía peruana. En: Crabtree, J. y Thomas, J. (Eds.). *El Perú de Fujimori: 1990-1998*. Lima: Universidad del Pacífico; IEP.
- Mclauchlan de Arregui, P. 2009. Difusión y uso de resultados de evaluaciones educativas a gran escala en América Latina. En: Martin, E. y Martínez Rizo, F. (Coords.). *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. (pp. 147-159). Madrid: OEI.
- Miranda, L. 2008. Factores asociados al rendimiento escolar y sus implicancias para la política educativa del Perú. En Benavides, M. (ed.). *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú. Contribuciones empíricas para el debate*. Lima: GRADE.
- Molina, R. 2013. Diez años de descentralización en el Perú: balance y perspectivas. En: Manrique, Á. (Ed.). *Cátedra Arequipa. Diez años de descentralización en el Perú: Balance y Perspectivas*. Arequipa: Arduus D&L Editores A.A.C.
- Molina, R. y Arguedas, C. 2015. *Sistematización de la experiencia de modernización y reforma institucional del Gobierno Regional de San Martín*. Perú: Cooperación Alemana y GTZ.
- Montero, C. 2009. La emergencia educativa 2003-2006. Andanzas y ninguneos de un programa estatal. En: Montero, C. et al. *El estado de la educación: estudios sobre políticas, programas y burocracias del sector*. Lima: IEP.
- Montero, C. 2011. Estudio sobre acompañamiento pedagógico: experiencias, orientaciones y temas pendientes. En: *Hacia una propuesta de criterios de buen desempeño docente: estudios que aportan a la reflexión, el diálogo y a la construcción concertada de una política educativa*. Lima: CNE.
- Muñoz, F. 2006. ¿De qué políticas educativas hablamos en el Perú? La incorporación del género en la educación. En: Stromquist, N. (Ed.). *La construcción del género en las políticas públicas: perspectivas comparadas desde América Latina*. Lima: IEP.
- Muñoz, F., Cuenca, R. y Andrade, P. 2007. *Descentralización de la educación y municipalidades. Una mirada a lo actuado*. Lima: Foro Educativo.
- Muñoz, F. 2009a. El Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa: de la experimentación a la puesta en marcha. En: Cuenca, R. (Coord.). *La educación en los tiempos del APRA. Balance 2006-2009*. (37-49). Lima: Foro Educativo.
- Muñoz, F. 2009b. Los caminos cruzados de la participación ciudadana en educación: entre el mejoramiento de la calidad de la educación y la construcción de ciudadanía. Un estudio colectivo de casos en Piura. *Revista Peruana de Investigación en Educación*, 1 (1) 31-60.
- Muñoz, F. 2014. CADE 2014: ¿Cómo consolidar los avances en descentralización educativa? *Semana Económica* (1445). 110-111.

- Oliart, P. 2011. *Políticas educativas y la cultura del sistema escolar del Perú*. Lima: IEP; Tarea.
- OECD & UNESCO. 2003. *Literacy Skills for the World of Tomorrow Further Results from PISA 2000*. París: UNESCO.
- Organización de las Naciones Unidas. (2000). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/bkgd.shtml>.
- Organización de las Naciones Unidas. 2015. *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>. Consultado el 15 de noviembre de 2015.
- Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2000-2015. *Producto interno bruto*. Lima: INEI. Recuperado de www.inei.gob.pe
- Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2002-2014. *Encuesta Nacional de Hogares*. Lima: INEI. Recuperado de: http://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/ENC_HOGARES
- Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2011-2012. *Encuesta Nacional de Educación*. Lima: INEI.
- Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2015. *Evolución de la pobreza monetaria 2009-2014. Informe técnico*. Lima: INEI.
- Perú. Ministerio de Economía y Finanzas. 2000-2015. *Presupuesto público*. Recuperado de: <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>.
- Perú. Ministerio de Economía y Finanzas. 2013. Evaluación de Diseño y Ejecución de Presupuesto (EDEP) de la Intervención Pública Evaluada (IPE): «Acompañamiento Pedagógico». Lima: MEF.
- Perú. Ministerio de Educación. 1998. *Nueva estructura curricular*. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2000-2014. *Censo escolar*. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2002. *Puertas Abiertas. Consulta Nacional de Educación*. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2004. *Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación (2004-2006)*. Recuperado de: http://www.minedu.gob.pe/Publicaciones/pactosocial_2004-2006.pdf.
- Perú. Ministerio de Educación. 2005a. *Diseño Curricular Nacional. Proceso de articulación*. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2005b. *Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015, Perú. Hacia una educación de calidad con equidad*. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2005c. *Educación: Calidad y Equidad. Reglamentación de la Ley General de Educación N° 28044*. Lima: MINEDU.

- Perú. Ministerio de Educación. 2005d. Proyecto de Educación en Áreas Rurales (PEAR). *Marco de la Propuesta Pedagógica e Institucional para la Intervención en Áreas Rurales (PEAR) (2005-2007). Mejorar la educación, un compromiso de todos*. Documento de Trabajo. Propuesta del Comité de Gerencia PEAR. Aprobado por el Comité Directivo. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2006a. *Perspectivas de la descentralización educativa en el Perú*. Lima: Ministerio de Educación, Viceministro de Gestión Institucional, Oficina de Coordinación y Supervisión Regional. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2006b. *Comprendiendo la escuela desde su realidad cotidiana: estudio cualitativo en cinco escuelas estatales de Lima*. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2007. *Normas para la distribución de materiales educativos de Educación Inicial y de Educación Primaria en el ámbito nacional*. Lima: MINEDU. Recuperado de: http://www.minedu.gob.pe/normatividad/reglamentos/normas_distribucion_materiales_educativos_2007.pdf
- Perú. Ministerio de Educación. 2008. *Diseño Curricular Nacional de Educación Básica Regular*. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2012a. *Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM). Periodo 2012-2016*. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2012b. *Construyendo los lineamientos de política de la gestión educativa descentralizada*. Documento de trabajo. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2012c. *Lineamientos de política de fortalecimiento y desarrollo de capacidades para la gestión descentralizada de las instituciones y servidores públicos*. Taller Nacional de Gestión Descentralizada de la Educación. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2013a. *Hacia una educación intercultural bilingüe de calidad. Propuesta pedagógica*. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2013b. *Propuesta de desarrollo de modelos de gestión territorial del servicio educativo a nivel regional*. Documento de Trabajo. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. (2014a). *Lineamientos para la relación intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales*. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2014b. *Marco Curricular. Segunda versión para el diálogo*. Lima: MINEDU. Recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/p/marco-curricular-2da-version-para-el-dialogo-abril-2014.pdf>.
- Perú. Ministerio de Educación. 2014c. *Orientaciones para la lectura de la Matriz de Gestión Descentralizada*. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2014d. *Proyecto de Inversión Pública «Mejoramiento de la Gestión Educativa Descentralizada de las II.EE. en Ámbitos Rurales de las 24 Regiones del Perú»*. Lima: MINEDU.

- Perú. Ministerio de Educación. 2014e. *Plan nacional de educación intercultural bilingüe. Atendiendo a la diversidad del Perú*. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2015a. *Guía de orientaciones para la asistencia técnica para el cumplimiento de compromisos de desempeño. Dirigida a funcionarios del Gobierno Regional y de las Unidades Ejecutoras de Educación a nivel nacional*. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2015b. *Marco Curricular. Segunda versión para el diálogo*. Lima: MINEDU. Recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/p/marco-curricular-2da-version-para-el-dialogo-abril-2014.pdf>
- Perú. Ministerio de Educación. Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes. 2007-2014. *Evaluación Censal de Estudiantes*. Lima: MINEDU. Recuperado de: <http://umc.minedu.gob.pe/?p=1357>.
- Perú. Ministerio de Educación. Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes. 2015. *Aprendizajes de primero a sexto de primaria en lectura y matemática. Un estudio longitudinal en instituciones educativas estatales de Lima Metropolitana*. Lima: MINEDU. Recuperado de: http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2015/08/LIBRO+LONGITUDINAL+PARA+WEB_BAJA.pdf
- Perú. Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo. 2014. *Memoria institucional 2012-2014 del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo*. Lima: PRONABEC.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2013. *Informe Mundial sobre el Desarrollo Humano 2013*. PNUD. Recuperado de: <http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/Informesobredesarrollohumano2013/IDHPeru2013.html>.
- Remy, M. 2005. *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP.
- Ríos, A. 2014. *Modernización de la gestión descentralizada en las UGEL*. Recuperado de: http://www.minedu.gob.pe/seminario/pdf/modernizacion_UGEL_OCR.pdf
- Rivas, A. 2015. *América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países 2000-2015*. Buenos Aires: CIPPEC, 2015.
- Rivero, J. 2007. *Educación, docencia y clase política en el Perú*. Lima: Tarea.
- Rivero, J. (Coord.). 2003. *Propuesta: Nueva docencia en el Perú*. Lima: MINEDU.
- Saavedra, J. 2014. «Para que la calidad de nuestra educación mejore (necesitamos) maestros motivados y bien capacitados, y directores que realmente gestionen la escuela». Entrevista. *Semana Económica* (1445) 90-93.
- Samardzich, C. 2014. CADE. Descentralización en busca de un líder. *Semana Económica*, (1445) 104-107.
- Sánchez Moreno Izaguirre, G. 2006. *Construyendo una política de Formación Magisterial (1997-2006)*. Lima: DINFOCAD, GTZ Pro Educa Agencia de Cooperación Técnica Alemana.

- Sánchez Moreno Izaguirre, G. 2006. *De la capacitación hacia la formación en servicio de los docentes: aportes a la política*. Lima: DINFOCAD, GTZ Pro Educa, Agencia de Cooperación Técnica Alemana.
- Saravia, L. y Flores, I. 2005. *La formación de maestros en América Latina. Estudio realizado en diez países*. Lima: Minedu-DINFOCAD-PROEDUCA/GTZ.
- Saravia, L. y Flores, I. 2008. La evaluación del desempeño docente. Perú, una experiencia en construcción. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 1 (2), 75-91.
- Soberón, L. 2015. Informe Nacional del Perú. Revisión de políticas educativas. Informe sobre las políticas actuales considerando el período 2000-2015. Informe de consultoría elaborado para el Consejo Nacional de Educación.
- Stojnic, L. y Sanz, P. 2006. *Democratizando la gestión educativa regional. Dilemas y posibilidades de los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE)*.
- Tenti, E. 2005. *La condición docente. Análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Trahtemberg, L. 2014. *Apuntes sobre los Bonos de Incentivo al Desempeño Docente y los Colegios de Alto Rendimiento (COAR)*. Recuperado de: <http://www.trahtemberg.com/articulos/2447-apuntes-sobre-los-bonos-al-desempeno-docente-y-los-colegios-de-alto-rendimiento-coar-.html>
- Trapnell, L. y Zavala, V. 2009. El abandono de la educación intercultural bilingüe en la política educativa del APRA. En: Cuenca, R. (Coord.). *La educación en los tiempos del APRA. Balance 2006-2009*. Lima: Foro Educativo.
- UNESCO. 1990. *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos*. Recuperado de: http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF
- UNESCO. 2000. *Marco de Acción de Dakar - Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147s.pdf>.
- UNESCO. 2007. *Educación de calidad para todos. Un asunto de derechos humanos*. Santiago: OREALC/UNESCO.
- UNESCO. 2015. *Declaración de Incheon. Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos*. Recuperado de: <http://es.unesco.org/world-education-forum-2015/about-forum/declaracion-de-incheon>.
- USAID – Programa Prodescentralización. 2008. *Proceso de Descentralización 2008. Balance y Recomendaciones*. Lima: USAID; PRODES.
- USAID – Programa Prodescentralización. 2013. *Informe anual del proceso de descentralización 2012*. Lima: USAID; PRODES.
- USAID – Programa Prodescentralización. 2014. *Informe anual sobre el proceso de Descentralización. Los retos de la gestión descentralizada 2013*. Lima: USAID; PRODES.

- USAID – Programa Prodescentralización. 2015. *Informe anual sobre el estado del proceso de Descentralización 2014*. Lima: USAID.
- Vaillant, D. y Rossel, C. 2010. *El reconocimiento de la docencia efectiva: la premiación a la excelencia*. Santiago de Chile: PREAL. Serie Documentos (48).
- Valdeavellano Roca Rey, R. 2015. Colegios de Alto Rendimiento ¿Y qué pasó con la inclusión? Lima: CNE. Recuperado de: <http://www.cne.gob.pe/index.php/Rosario-Valdeavellano-Roca-Rey/colegios-de-alto-rendimiento-iy-que-paso-con-la-inclusion.html>
- Valdivia, N. 2012. Descentralización de la gestión educativa en el Perú: la agenda pendiente y el rol del nivel local. Ponencia presentada en el Seminario Internacional «Cambios institucionales para un Estado más inclusivo». Ministerio de Educación. Lima, 10-12 de julio.
- Valdivia, N. y Arregui, P. 2009. *Estudio sobre Gobiernos Subnacionales y gestión educativa. Informe Final*. Recuperado de: <http://gradeperu.blogspot.com/>
- Vargas, J. 2013. El SUTEP o la revolución. La incursión maoísta en el sindicalismo magisterial (1964-1972). *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 5, 51-72. Lima: SIEP.
- Vargas, J. 2015. Navegando en aguas procelosas. Una mirada al sistema universitario peruano. En Cuenca, R. (Ed.). *La educación universitaria en el Perú. Democracia, expansión y desigualdades*. Lima: IEP.
- Vera Tudela, D; Kudó, I. y Luque, J. 2011. ¿Cuál es el impacto de la municipalización en la calidad educativa? Evaluación intermedia del Plan de Piloto de Municipalización de la Educación en Perú. Lima: Banco Mundial, mimeo.
- World Bank. 2015. *Ending Poverty and Sharing Prosperity. Global Monitoring Report 2014/2015*. Washington, DC: IBRD/World Bank.
- Yep, E. & Barea, P. s/f. *Los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE) y la participación de la sociedad civil. Un diagnóstico de las demandas de Ayacucho, Junín, San Martín y Ucayali*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

■ Anexo – Normas legales

- DL n.º 882. Ley de Promoción de la Inversión en la Educación. Diario oficial El Peruano. 9 de noviembre de 1996.
- Ley de Bases de la Descentralización, Ley n.º 27783 (2002).
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley n.º 27867 (2002).
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (modificada por la Ley n.º 27902).
- Ley n.º 27818, Ley para la Educación Bilingüe Intercultural (2002).
- Ley de Bases de la Descentralización n.º 27783. *El Peruano*, 17 de julio de 2002.
- Ley que Modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para Regular la Participación de los Alcaldes Provinciales y la Sociedad Civil n.º 27902 (2003).
- Ley n.º 27972. Ley Orgánica de Municipalidades (2003).
- Ley n.º 28044. Ley General de Educación, art. 13. *El Peruano*. 28 de julio de 2003.
- D.S. n.º 021-2003-ED. “Declaran en Emergencia el Sistema Educativo Nacional durante el bienio 2003-2004”. Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 20 de agosto de 2003.
- D.S. n.º 029-2003-ED. Lineamientos del «Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004». *El Peruano*, 12 de diciembre de 2003.
- Ley n.º 28273. Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales. Julio de 2004.
- Ley n.º 28740. Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. Publicado en el diario oficial *El Peruano*. 23 de mayo de 2006.
- D.S. n.º 025-2006-ED. Autorizan evaluación censal a docentes de Educación Básica Regular y del aprendizaje de alumnos del segundo grado de primaria. Noviembre de 2006.
- D.S. n.º 027-2006-ED. Modifican fecha de Evaluación Censal de Docentes de Educación Básica Regular de los niveles de educación inicial, primaria y secundaria. Diciembre de 2006.
- D.S. n.º 018-2007-ED. Reglamento de la Ley N° 28740, Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa.
- R.M. n.º 0386-2006-ED. Directiva sobre Normas para la Organización y Aplicación del Plan Lector en las Instituciones Educativas de Educación Básica Regular. *El Peruano*, 4 de julio de 2006.
- R.M. n.º 0031-2007-ED. Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007.

- D.S. n.º 006-2007-ED. Modifica el Reglamento General de los ISP y Escuelas Superiores de Formación Docente Públicas y Privadas. Enero de 2007.
- D.S. n.º 012-2007-ED. Modifica el Reglamento General de los Institutos Superiores Pedagógicos y Escuelas Superiores de Formación Docente Públicos y Privados. Abril de 2007.
- Ley n.º 29062. Ley que modifica la ley del profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial. 11 de julio de 2007.
- Directiva n.º 124-2007-ME/VMGI-OCR. Normas para la ejecución de la transferencia administrativa a las municipalidades del plan piloto de municipalización de la gestión educativa. 28 de noviembre de 2007.
- R.M. n.º 401-2008-ED. Sistema de Banco de Libro. *El Peruano*, 31 de octubre de 2008.
- R.M. n.º 0440-2008-ED. Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Regular. Diario *El Peruano*. 15 de diciembre de 2008.
- D.S. n.º 047-2009-PCM. Norma que aprobó el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009. *El Peruano*, 24 de julio de 2009.
- R.M. n.º 0340-2009-ED. *El Peruano*, 17 de noviembre de 2009.
- Ley n.º 29694. Ley que protege a los consumidores de las prácticas abusivas en la selección o adquisición de textos escolares, para lograr su eficiencia. *El Peruano*, 18 de noviembre de 2011.
- D.S. n.º 002-2012-ED. Plan multianual de adquisición de materiales educativos 2012-2016. *El Peruano*, 31 de enero de 2012.
- D.S. n.º 006-2012-ED. Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones y el Cuadro para Asignación de Personal del Ministerio de Educación. 31 de marzo de 2012.
- D.S. n.º 011-2012-ED. Reglamento de Ley General de Educación. *El Peruano*, 6 de julio de 2012.
- R.M. n.º 0369-2012-ED. Aprueban prioridades de la Política Educativa Nacional 2012-2016. *El Peruano*, 28 de setiembre de 2012.
- Ley n.º 29944. Ley de Reforma Magisterial. *El Peruano*, 25 de noviembre de 2012.
- RM n.º 0518-2012-ED. Aprobar el Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación (PESEM) 2012-2016. *El Peruano*, 21 de diciembre de 2012.
- R.M. n.º 264-2014 Minedu. Lima, 24 de junio de 2014.
- RM n.º 199-2015-Minedu. Diario oficial *El Peruano*, 25 de marzo del 2015.
- Resolución Viceministerial n.º 047-2015-MINEDU. Norma técnica que regula la creación de las UGEL en el ámbito nacional, así como la inscripción en el Registro Nacional de DRE, o las que han sus veces, y de UGEL - RENDUGEL. 31 de agosto de 2015.

Resolución Viceministerial n.º 099-2015-MINEDU. Norma que orienta la selección y contrato de especialistas en seguimiento de gestión administrativa e institucional en las UGEL, bajo el régimen especial CAS para el año 2016. 31 de diciembre de 2015

Resolución de Secretaría General n.º 938-2015-MINEDU. Lineamientos para la gestión educativa descentralizada. 31 de diciembre de 2015.

