

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL 2007-2010 BALANCE Y RECOMENDACIONES



CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN
PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL 2007-2010
BALANCE Y RECOMENDACIONES
Julio 2011

Presidente

Andrés Cardó Franco

Secretaría Ejecutiva

Nanci Torrejón Muñante

Supervisión de contenidos

Comité Directivo CNE

Presidente: Andrés Cardó Franco

Vicepresidente: Hugo Díaz Díaz

Vocales: Juan Borea Odría, Guadalupe Méndez Zamalloa, Edwin Uribe Pomalaza

Sistematización

Equipo técnico:

Mariano Aliaga Pérez, Silvia Apaza Espinoza, Paola Baltazar Zúñiga, Gonzalo Cobo Gonzales, Patricia Correa Arangoitia, Elvira Paredes Deza, Rocío Rivera León, Candelaria Ríos Indacochea, Yina Rivera Bríos, María Luisa Sánchez Domínguez, Guillermo Sánchez Moreno, Marjorie Torero Benavides.

Cuidado de edición

Paola Baltazar Zúñiga

Gonzalo Cobo Gonzalez

Corrección de estilo

Elena Sánchez Castillo

Consejo Nacional de Educación

Av. De la Policía 577, Jesús María

Lima-Perú

Teléfono: 261-4322

www.cne.gob.pe

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

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-08891

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	5
OBJETIVO ESTRATÉGICO 1 OPORTUNIDADES Y RESULTADOS EDUCATIVOS DE IGUAL CALIDAD PARA TODOS	10
OBJETIVO ESTRATÉGICO 2 ESTUDIANTES E INSTITUCIONES EDUCATIVAS QUE LOGRAN APRENDIZAJES PERTINENTES Y DE CALIDAD	32
OBJETIVO ESTRATÉGICO 3 MAESTROS BIEN PREPARADOS QUE EJERCEN PROFESIONALMENTE LA DOCENCIA	45
OBJETIVO ESTRATÉGICO 4 UNA GESTIÓN DESCENTRALIZADA, DEMOCRÁTICA, QUE LOGRA RESULTADOS Y ES FINANCIADA CON EQUIDAD	57
OBJETIVO ESTRATÉGICO 5 LA EDUCACIÓN SUPERIOR DE CALIDAD SE CONVIERTE EN FACTOR FAVORABLE PARA EL DESARROLLO Y LA COMPETITIVIDAD NACIONAL	76
OBJETIVO ESTRATÉGICO 6 UNA SOCIEDAD QUE EDUCA A SUS CIUDADANOS Y LOS COMPROMETE CON SU COMUNIDAD	87



PRESENTACIÓN

El Consejo Nacional de Educación (CNE) como organismo especializado, plural y autónomo del sector Educación, cuya función es promover la cooperación entre la sociedad civil y el Estado en la formulación de objetivos, políticas y planes para el desarrollo de la educación a mediano y largo plazo, analizarla y evaluarla, lideró la formulación concertada del Proyecto Educativo Nacional que presenta la visión de la educación que queremos para el 2021.

Este Proyecto –producto del trabajo consensuado entre distintos actores involucrados en los diferentes procesos educativos: docentes, estudiantes, familias, funcionarios, investigadores, expertos y organizaciones comprometidas con la educación– fue asumido por el gobierno nacional como política de Estado en materia educativa con la Resolución Suprema N° 001–2007–ED. La tarea de su seguimiento y vigilancia fue asumida por el CNE que la ha venido ejerciendo a través de pronunciamientos públicos, publicación de documentos y de opiniones entregados a las autoridades y acciones de acompañamiento a las regiones.

Desde el año 2007 hasta el 2010 el Consejo reconoce avances, en algunos casos significativos, hacia el logro de los seis Objetivos Estratégicos. Sin embargo, hay importantes carencias y problemas que superar. Es por ello que el presente documento no solo muestra y analiza los datos relevantes, sino que propone soluciones acordes con las propuestas y pronunciamientos que ha emitido el CNE desde su creación.

Al hacer público este balance, el CNE aspira a que los distintos actores educativos de las diferentes regiones del país, tomando conciencia de nuestra situación educativa actual, renovemos el compromiso de unir iniciativas, innovaciones, esfuerzos y trabajo concretándolos en acuerdos y compromisos que permitan mejorar y hacer realidad esta visión de la educación peruana para el año 2021 de modo que todos quienes vivimos en esta tierra podamos desarrollarnos dignamente como personas.

Andrés Cardó Franco
Presidente
Consejo Nacional de Educación

RESUMEN EJECUTIVO

El CNE en cumplimiento de su función de realizar seguimiento de la implementación del Proyecto Educativo Nacional (PEN), presenta un balance de lo avanzado desde 2007, año en el cual fue asumido como Política de Estado, hasta el año 2010. Asimismo, se presentan las recomendaciones que el CNE considera pertinentes para avanzar hacia el cumplimiento de los Objetivos Estratégicos planteados en el PEN.

Durante el período analizado se identifican avances en casi todos los indicadores relativos al logro de iguales oportunidades educativas para todos que plantea el Objetivo Estratégico 1. En el acceso al nivel de Educación Inicial, así como al de Educación Secundaria, hay mejoras que se deben acelerar. El acceso al Nivel Primaria es casi óptimo pero se necesita mejorar en la prevención de la repitencia y la deserción. En lo referente a infraestructura y servicios casi no hay mejoras, estancamiento que afecta sobre todo a las Instituciones Educativas que atienden a poblaciones que viven en zonas rurales y que hablan lenguas originarias.

El Objetivo Estratégico 2 plantea la necesidad de asegurar aprendizajes pertinentes y de calidad a todos los estudiantes. En ese sentido, aún se han encontrado dificultades en la implementación del Diseño Curricular Nacional (DCN), y lentitud en la elaboración de los diseños curriculares regionales. Por otro lado, es positivo que la aplicación nacional de evaluaciones estandarizadas se haya manteni-

do y fortalecido durante este período, lo que permite identificar avances en los logros de aprendizaje en Comprensión Lectora, que deben mejorar para lograr las metas planteadas al 2021. No se han registrado mayores avances de los aprendizajes en Matemáticas. Las brechas de aprendizaje entre las zonas rurales y urbanas, así como, entre los estudiantes que hablan una lengua originaria y los que hablan castellano, ambas asociadas también al nivel socioeconómico, siguen siendo una realidad que afrontar.

Los maestros son un componente fundamental para alcanzar la educación deseada para el 2021. Por ello, el Objetivo Estratégico 3 apunta a la necesidad del desarrollo profesional del docente, la revaloración social del mismo, y la implementación de una carrera pública centrada en el desempeño responsable y efectivo de la docencia. En lo relacionado a la formación docente; la acreditación de las instituciones dedicadas a ello aún está en una fase inicial. Las normas orientadas a mejorar la calidad de los Institutos de Educación Superior Pedagógica no han tenido el efecto deseado y deben corregirse, así como los procesos de formación en servicio. Hay avances en la implementación de la Carrera Pública Magisterial (CPM), sin embargo, es necesario perfeccionar la norma y corregir los errores en el proceso de aplicación.

La gestión descentralizada, la mejora en el financiamiento y la eficiencia son planteadas en el Objetivo Estratégico 4. En materia de descentralización se considera un avance la formulación de los diseños curriculares

regionales, así como la implementación del Sistema de Seguimiento e Información a la Implementación de los proyectos educativos regionales (PER) y la Descentralización de la Educación (SSII-PER).

Uno de los puntos pendientes más importantes en el área de gestión es la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación (MED), que permitiría superar las imprecisiones y la confusión de funciones en los distintos niveles del sector. No se han cumplido los incrementos formulados en el PEN, puesto que el presupuesto de Educación sigue oscilando alrededor del 3% del PBI, mientras que lo propuesto como meta es el 6%. Sin embargo, hay avances hacia la mejora de la calidad del gasto a través del Presupuesto por Resultados los cuales son incipientes.

El Objetivo Estratégico 5 postula el desarrollo de una educación superior de calidad y articulada con las necesidades del desarrollo nacional. En esta área hay pocos avances y muchos pendientes. Hace falta un sistema que articule a las universidades y a los institutos, pues éstos siguen dependiendo del MED. Además, la

baja calidad sigue siendo un problema en la educación superior, tanto en universidades, institutos y escuelas, todo esto está asociado a grandes carencias en lo que respecta a producción de conocimiento, innovaciones y tecnología.

El Objetivo Estratégico 6 reconoce que la sociedad en su conjunto educa; no solo las escuelas. Esto involucra a municipios, asociaciones civiles, sector privado y medios de comunicación en el logro de la educación que queremos. Al respecto, los avances son modestos en los municipios, pues si bien algunos desarrollan iniciativas orientadas a ejercer su rol educador, la mayoría no tiene una conciencia clara del mismo. El sector privado, por su parte, está llevando a cabo iniciativas creativas en el ámbito educativo en ejercicio de su responsabilidad social. Pero, está pendiente articularlas adecuadamente con las necesidades de la población y hacerlas sostenibles. Respecto a los medios de comunicación, hay todavía mucho camino por recorrer en lo referente a contenidos y programas educativos, así como en el cumplimiento de los códigos de ética.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 1

Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos



El Proyecto Educativo Nacional (PEN) contempla como primer Objetivo Estratégico el logro de una educación básica que asegure igualdad de oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos que cierre las brechas de calidad educativa.

SITUACIÓN DE INICIO

El diagnóstico formulado al momento de la elaboración del PEN constató que en algunas zonas de la sierra la desnutrición afectaba al 50% de los niños; la cobertura de educación inicial al año 2003 llegaba apenas al 66% de niños de 4 y 5 años y la atención educativa entre el nacimiento y los 3 años, de acuerdo a los planes elaborados el año 2005, apenas era el 3%. Si bien la cobertura en primaria llegaba al 95%, este nivel presentaba problemas de extraedad que afectaban al 38,6% de los

matriculados, mientras que el acceso a la secundaria era limitado, puesto que el 34% de menores entre los 12 y los 16 años estaba fuera del sistema educativo, según datos de 2005.

Otros problemas que, de acuerdo al PEN, impedían asegurar oportunidades y resultados de igual calidad para todos eran las deficiencias en infraestructura y saneamiento, con 23% de las escuelas sin agua potable; el trabajo infantil, que afectaba al 28,6% de la población entre 6 y 17 años; y el analfabetismo que, de acuerdo a la Enaho 2002 afectaba al 12,3% de la población. Cabe señalar que todos los problemas indicados afectaban con mayor intensidad a los pobladores de zonas rurales, a quienes tenían bajos ingresos económicos y a los que hablaban una lengua distinta del castellano.

¿CUÁNTO SE HA AVANZADO?

Las cifras que se presentan a continuación permiten ver que, desde que el PEN fue asumido como política de Estado a inicios de 2007, se han registrado avances en la mayoría de los indicadores relacionados con el Objetivo Estratégico 1. Sin embargo, los progresos son lentos y, de mantenerse la tendencia actual, no se logrará la visión planteada para el año 2021. Aún se encuentran excluidos del sistema educativo más de dos millones de niños y niñas de 0 a 5 años y más de un cuarto de millón de adolescentes de entre 12 a 16 años no acceden a la educación secundaria.

El mayor estancamiento se presenta en la infraestructura y los servicios de las instituciones educativas, donde el país se mantiene en los niveles del año 2005. Además, persisten las brechas que dejan de lado a las



poblaciones más vulnerables: las de menos recursos económicos que viven en zonas rurales y que hablan lenguas originarias.

RESULTADO 1: LA PRIMERA INFANCIA ES PRIORIDAD NACIONAL

El Consejo Nacional de Educación considera positivo que durante el periodo 2007-2010 se hayan visibilizado los problemas que afectan a la infancia, lo que se ha reflejado en la formulación de importantes iniciativas para hacerles frente (Ver recuadro 1).

Recuadro 1: Iniciativas emprendidas en el periodo estudiado

- Pacto ciudadano por la Infancia - “Inversión por la Infancia”
- Formación de los Consejos Consultivos de Niños y adolescentes - Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza
- Ordenanza de creación del Consejo Consultivo de niñas, niños y adolescentes de Lima Metropolitana - Municipalidad de Lima.

Atención de niños de 0 a 5 años

La atención a los niños de 0 a 5 años es todavía insuficiente. Del total de la población en esta edad más de dos millones no son atendidos (61%). La situación empeora para los más pequeños: solo el 4.6% de la población de 0 a 2 años recibe atención educativa, quedando excluido más de un millón y medio de niños. Respecto a los niños de 3 a 5 años, el 74% asistió a las modalidades escolarizada o no escolarizada, quedando casi medio millón sin recibir atención. (Ver Tabla 1).

Observamos algunos avances para el caso de los niños de 3 a 5 años¹. Entre los años 2006 a 2009 se advierte que (Ver Tabla 2):

- A nivel nacional, el porcentaje de asistencia se incrementó de 59% a 66%
- El incremento en las áreas urbanas fue de cuatro puntos (de 71% a 75%) mientras que en las áreas rurales fue de 11 puntos (de 44% a 55%) por lo que se puede advertir una tendencia a acortar esta brecha.
- No hay diferencias significativas por sexo (66% hombres, 67% mujeres)
- El mayor incremento de la asistencia tiene lugar entre la población pobre extrema, que pasa de 38% a 51%.
- Los niños y niñas cuya lengua materna es el quechua incrementan significativamente su asistencia al pasar de 38% a 64%, pero no hay datos respecto a otras lenguas originarias.

Tabla 1
Niños de 0 a 5 años atendidos en educación escolarizada y no escolarizada
Año 2010

Rango de edades	Total (población)	Atendidos (%)	No atendidos (%)
Población de 0 - 2	1 781 257	82 229 (4.6%)	1 699 028 (95.4%)
Población de 3 - 5	1 767 695	1 310 185 (74%)	457 510 (26%)
Población de 0 - 5	3 548 952	1 392 414 (39%)	2 156 538 (61%)

Fuente: Elaboración CNE a partir de datos proporcionados por la Dirección de Educación Inicial del Ministerio de Educación.

Tabla 2
Asistencia a la educación inicial en los niños y niñas de 3 a 5 años por área de residencia, sexo, pobreza y lengua materna (%)

Área de residencia	2004/1 (%)	2009/2 (%)
Urbano	71	75
Rural	44	55
Sexo		
Hombre	58	66
Mujer	61	67
Condición de pobreza		
No pobre	75	78
Pobre no extremo	58	57
Pobre extremo	38	51
Lengua materna		
Castellano	63	67
Quechua	38	64
Aimara	n.d.	n.d.
Lenguas originarias de la Amazonía	n.d.	35
Nacional	59	66

Fuente: INEI y Unicef, Estado de la Niñez en el Perú 2011

1 Estimación en base a las Enaho 2004 y 2009

2 Categoría omitida: "otros casos", incluye a los niños y niñas con lengua materna extranjera o sordomudos.

1 INEI y Unicef, Estado de la Niñez en el Perú, Lima, 2011, pág. 59

Educación Inicial Escolarizada

En el periodo 2007 a 2010 la matrícula se incrementó en el área urbana en forma sostenida, por lo contrario, en el área rural se nota un decremento en cunas, jardines y cuna-jardín. (Ver Tabla 3)

Tabla 3
Matrícula en Educación Inicial Escolarizada por área según tipo de servicio
2007-2010

Servicios	Urbana				Rural			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Cunas	588	756	606	713	87	237	74	52
Jardines	659,109	664,784	760,343	826,029	167,398	205,948	158,275	143,999
Cuna-jardín	103,857	99,824	126,996	119,373	3,753	10,410	2,625	927
Total	763,554	765,364	887,945	946,115	171,238	216,595	160,974	144,978

Fuente: Elaboración CNE a partir de los datos proporcionados por la Dirección de Educación Inicial del Ministerio de Educación.

Retiro en la educación inicial escolarizada y no escolarizada

En la modalidad escolarizada pública de atención a niños de 3 a 5 años, en el año 2008, la tasa de retiro anual en las escuelas de las zonas donde la mayoría de estudiantes habla una lengua originaria fue 6%.² Este porcentaje disminuye en 1.8% en las escuelas que atienden mayoritariamente a estudiantes castellanohablantes. En la atención no escolarizada la tasa de retiro de los que hablan una lengua originaria fue 10.6%, porcentaje que disminuye a casi la mitad en el caso de estudiantes de lengua castellana.

Los porcentajes de retiro indican que hay un gran número de niños que, sin haber pasado por el nivel educativo de inicial, asisten a la primaria, lo que impacta negativamente en sus aprendizajes posteriores³. El retiro se debe a factores estrechamente relacionados con las

condiciones de pobreza, marginalidad e inicio temprano del trabajo, en los que muchos niños se desarrollan.

Situación de los programas no escolarizados

Los Programas No Escolarizados en Educación Inicial son servicios que atienden a niños y niñas de 0 a 5 años a través de la educación no formal, con la participación de la familia y la comunidad. En el Recuadro 2 se describen las características de estos programas. En la tabla 4 se presentan los participantes por programa.

El Pronoei, programa no escolarizado para niños de 3 a 5 años, tiene la mayor cobertura. Sin embargo, algunos estudios muestran que la calidad de la atención es baja, debido a deficiencias en infraestructura, materiales y también a que las personas que tienen a cargo a los niños no son educadoras⁴.

2 INEI y Unicef, Estado de la Niñez en el Perú, Lima, 2011, pág. 77 y pág. 130.

3 En la ECE 2008 el 21% de los niños que hicieron inicial se ubicó en el segundo nivel, y solo el 7% de los que no hicieron inicial se encuentra en este nivel de desempeño en comprensión lectora.

4 Uccelli, Francesca (2009) "Los programas no escolarizados de educación inicial: ¿debilidad, negligencia o incapacidad estatal", en: El Estado de la educación. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Recuadro 2

Para la atención de los menores desde el nacimiento hasta los 2 años, el Ministerio de Educación tiene a su cargo los siguientes programas:

Pietbaf, Programa Integral de Educación Temprana con Base en la Familia, este programa considera acciones educativas individualizadas para cada niño y su familia.

Piet o Wawa Pukllana, Programa Integral de Estimulación Temprana, en el cual se programan actividades educativas dirigidas a grupos de niños organizados por edades para que las madres o padres las desarrollen.

SET Sala de Educación Temprana, espacios en los cuales los padres pueden dejar a sus niños para recibir estimulación oportuna.

Paigruma, Programa de Atención Integral a través de Grupo de Madres donde reciben orientaciones sobre salud, nutrición y estimulación temprana, respetando los patrones de crianza propios de cada zona.

Ludoteca, Programa orientado a las zonas rurales y que privilegia la actividad lúdica de los niños procurando, a través del mismo, potenciar el vínculo madre-niño, para brindar una atención integral a los pequeños.

Pronoei, Programa No Escolarizado de Educación Infantil, atiende a niñas y niños de 3 a 5 años gracias a animadoras sin formación pedagógica que, sin embargo, cuentan con el apoyo de docentes coordinadoras (aproximadamente una docente por cada 10 animadoras)

Tabla 4
Participantes por área en servicios de los Programas No escolarizados
2007-2010

Programa	Urbana				Rural			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Pietbaf	22,190	23,968	20,910	9,427	17,494	35,978	29,947	24,470
PIET o Wawa Pukllana	5,462	5,616	7,043	4,024	1,279	1,668	1,778	3,219
SET	9,466	14,078	19,217	13,722	2,153	3,335	88,562	13,155
Pronoei	77,435	78,075	86,293	62,510	145,718	144,105	149,235	169,263
Ludoteca*	979	1,350	919	697	79	405	411	3,093
Paigruma u otro*	496	228	1,198	846	45	44	328	254
Total	116,028	123,315	135,580	91226	166,768	185,535	270,261	210,361

Fuente: Elaboración CNE a partir de los datos proporcionados por la Dirección de Educación Inicial. Ministerio de Educación.

*Algunos de estos niños asisten también a otro servicio.

Participantes es el término que usa el Ministerio para referirse a los niños que reciben atención en estos servicios, también están incluidos los participantes con extraedad.

Infraestructura, servicios y mantenimiento de los centros de educación básica

Al inicio de 2011, el MED indicó que solo el 33% de los centros educativos se encontraba en buen estado. En este rubro hay un estancamiento, pues el porcentaje es casi el mismo que el registrado en 2005, de 33.8%⁵. En 2008 solo el 15% de las instituciones que albergaban a niños que hablan lengua originaria contaban con los tres servicios básicos: luz, agua y alcantarillado.⁶ En cambio, 48% de las instituciones que atendían a estudiantes de habla castellana contaban con los tres servicios.⁷ Se constata así que hay un déficit significativo en los servicios básicos y una importante brecha según sea la lengua.

Las aulas -en zona rural- que requieren reparación total duplican en proporción a las de zona urbana, lo que significa un número aún mayor considerando que existen más escuelas en la zona rural que en la urbana. Las regiones con mayor porcentaje de aulas que necesitan reparación total son Pasco (20.6%), Huancavelica (16.1%), Junín (14.0%), Amazonas (13.9%), Ancash (12.8%) y Apurímac (12.9%)⁸.

El Programa Nacional Wawa Wasi (WW)⁹ atiende a niños a partir de los 6 meses hasta 3 años. Del 2007 al 2010 el número de Wawa Wasi aumentó de 6 747 a 7 047 respectivamente. Los últimos cinco años se ha invertido más de 176 millones de nuevos soles en el crecimiento de los WW, contando actualmente con un presupuesto de más de 52 millones y medio de nuevos soles; sin embargo, estamos frente a una propuesta costosa si se tiene en cuenta la cantidad de niños que atiende (55 mil). (Ver Tabla 5)

Atención a la primera infancia a través de programas estratégicos

Desde 2009 el Estado ha implementado cuatro programas estratégicos orientados a la atención de los dere-

chos de las niñas y los niños: Salud Materno Neonatal; Programa Articulado Nutricional; Acceso de la Población a la Identidad; y Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje. Estos programas constituyen el primer paso para implementar el Presupuesto por Resultados. De 2009 a 2010 la capacidad de gasto en los cuatro programas ha aumentado aproximadamente en 25%, pasando de dos millones seiscientos a tres millones doscientos. (Ver Tabla 6)

Tabla 5
Cobertura del Programa Nacional Wawa Wasi 2007-2010

o de Ejec.	Distritos	Centros de atención	Beneficiarios
2007	278	6 747	52 687
2008	289	6 819	54 161
2009	291	6 708	53 350
2010	301	7 047	55 804

Fuente: Sistema de Información y Seguimiento del Mimdes (Sisco).

Tabla 6
Gasto por Programa Estratégico 2009-2010

Programas	2009	2010
Programa Articulado Nutricional	1 224 748	1 661 022
Salud Materno Neonatal	487 931	540 944
Logros de Aprendizaje al Finalizar el III Ciclo	889 286	1 024 939
Acceso de la Población a la Identidad	27 322	61 305
Total	2 629 287	3 288 210

Fuente: SIAF. Seguimiento a los Programas Estratégicos.

5 Diario Perú 21., versión impresa 2011-02-17.

6 INEI y Unicef. Estado de la Niñez Indígena en el Perú. 2010. Pág. 143

7 Ibídem

Desnutrición en la primera infancia

La desnutrición crónica afecta significativamente el desarrollo y el logro de aprendizajes de los niños. A pesar de la implementación de programas como el Programa Nacional de Apoyo a los más Pobres (Juntos) y el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Promaa), esta no ha disminuido significativamente en el periodo analizado. Entre los años 2007 y 2010 la Organización Mundial de la Salud (OMS) indica que a nivel nacional la desnutrición crónica se redujo de 28.5% a 23.2%, en este mismo período la desnutrición crónica en zonas rurales siguió siendo alta, con una reducción de 45.7% a 38.8%.¹⁰

Morbilidad y mortalidad¹¹

La mayoría de los problemas de salud que presenta la población infantil de 0 a 9 años están relacionados con el sistema respiratorio, enfermedades infecciosas-parasitarias y del sistema digestivo, que representa el 71.92% del total de casos registrados¹².

En el periodo 2007-2010 se ha registrado una disminución de 5.7 puntos en la incidencia de las infecciones respiratorias agudas (IRA) entre los menores de 3 años. La disminución fue de 24% a 18.3% a nivel nacional, en el área urbana de 21.6% a 18% y en el área rural de 27.3% a 18.7%.¹³ Para este mismo periodo se ha registrado un incremento del 1.5% de incidencia de las enfermedades diarreicas agudas (EDA) en menores de 3 años.

A nivel nacional, la tasa de mortalidad infantil en 2008 indicaba que de cada 1000 nacidos vivos fallecieron 20. Los únicos datos de mortalidad infantil por área son



del año 2007, en los cuales se señalaba que en la zona urbana de cada 1000 nacidos vivos fallecieron 14 y, en la zona rural, 28¹⁴. Las regiones que concentran los más altos rangos de mortalidad infantil son: Cusco, Huanavelica, Apurímac, Huánuco, Puno y Pasco.

RESULTADO 2: TRECE AÑOS DE BUENA EDUCACIÓN SIN EXCLUSIONES

Acceso a la educación básica

De acuerdo al PEN es prioritario incorporar a la educación básica a aquellos grupos marginados constituidos por niños de 4 y 5 años de edad, adolescentes sin acceso a la educación secundaria y jóvenes que no pudieron completar la educación primaria. En el Nivel Primaria, si bien la cobertura es alta (94%), las brechas se manifiestan en los logros de aprendizaje, repitencia

8 Cuatro de estas regiones corresponden al quintil de mayor pobreza de acuerdo a Foncodes: <http://www.foncodes.gob.pe/mapapobreza/> (recuperado en febrero de 2011)

9 Está a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes), atiende bajo la modalidad no escolarizada a niños y niñas de 6 a 47 meses de edad (de 6 meses hasta un mes antes de cumplidos los 4 años).

10 Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010 INEI y Minsa

11 Morbilidad: proporción de personas que enferman en un periodo determinado de tiempo en un lugar.

12 Cf. Boletín Estadístico de Salud. Año1.Nro1 Enero Marzo. 2009.

13 INEI/MEF Perú: Indicadores de resultados de los Programas estratégicos, 2010. Encuesta demográfica y de Salud Familiar- Endes. Continúa (primeros resultados) Lima 2011, p17-20.

14 INEI, Mortalidad Infantil y sus diferenciales por departamento, provincia y distrito 2007. Lima 2009. Pág. 60.

y deserción.

De acuerdo a datos del MED, la cobertura de niños de 3 a 5 años se ha incrementado en seis puntos porcentuales entre 2006 y 2009,¹⁵ de 59.5% a 66.3%. La cobertura de niños de 5 años incorporados en el 2010 al Nivel Inicial bordea el 90%, lo cual significa un gran avance.

En cuanto al Nivel Secundaria, de 2007 a 2009 la tasa de matrícula se incrementó del 74.6% al 76.5% (ver Tabla 7). No se aprecian diferencias significativas por género, pero sí por zona urbana/rural y condición socioeconómica, donde solo la mitad de los y las adolescentes de estas condiciones acceden a la educación secundaria. Pese al incremento, alrededor de 267,999 adolescentes¹⁶ están fuera del sistema.

Entre los esfuerzos del MED para retener en la secundaria a los estudiantes se desarrollaron propuestas como la alternancia y educación a distancia¹⁸, que el año 2009 tuvieron en total 3475 y 7677 estudiantes respectivamente¹⁹. Ambas modalidades se ubican principalmente en zonas rurales de 12 regiones²⁰ y atienden a población indígena.

Aunque estas alternativas facilitan la atención de estudiantes de zonas rurales y hablantes de lenguas nativas, aún más de 38 mil adolescentes indígenas no asisten a la escuela (Ver Tabla 8), lo cual representa el 13,4% de esta población.²¹

En cuanto a la repitencia en el nivel secundaria, la ma-

yor tasa corresponde a instituciones educativas públicas (Ver Tabla 9), especialmente las ubicadas en zonas rurales y en condiciones de pobreza, sin diferencias significativas por género. Es preocupante la tasa que presenta Huancavelica que alcanza el 13.2% de repitencia, frente al 6.9% del promedio nacional²². El grado en que se produce mayor repitencia es en 2do de secundaria y reduce significativamente en 5to de secundaria.

Cuando el PEN fue elaborado²⁴, la extraedad afectaba principalmente a los estudiantes de zonas rurales y en pobreza extrema. Vásquez muestra que los casos de retraso más graves (3 años o más) siguen afectando a los y las adolescentes (11 a 17 años) indígenas, quienes residen en zonas rurales²⁵ y de extrema pobreza (Ver Tabla 10).

La tasa de retiro en secundaria aumentó en un punto porcentual para la zona rural el año 2009 y es mayor para estudiantes en situación de pobreza (Ver Tabla 11).

Existe en este rubro una diferencia de género, siendo mayor el porcentaje de varones que se retiran en secundaria, que el de mujeres. Esto se puede entender por la urgencia de las familias en condiciones de pobreza de incorporar lo antes posible a los jóvenes a la producción y economía familiar. Huancavelica y Huánuco presentan los porcentajes más elevados de retiro en instituciones públicas, sobre el 11%, frente a la media nacional de 5.6%²⁶

15 Informe a la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte. MED. Noviembre 2010.

16 Estadística de la Calidad Educativa, elaborado por Escale, recuperado de <http://escale.minedu.gob.pe> en noviembre de 2010

17 escale.minedu.gob.pe en noviembre de 2010

18 La alternancia supone que los estudiantes estudian un periodo de tiempo de manera presencial y otro en casa con visita del docente. En el caso a distancia solo acuden al centro educativo para rendir exámenes y recibir tutoría.

19 Fuente: Estadística de la Calidad Educativa, elaborado por la Unidad de Estadística Educativa, recuperado de www.minedu.gob.pe

20 Arequipa, Apurímac, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Lambayeque, La Libertad, Loreto, Piura, Puno, San Martín y Lima Provincias.

21 Vásquez, E; Chumpitaz, A; y Jara, César (2009). Niñez indígena y educación intercultural bilingüe en el Perú: Estadísticas recientes, preguntas (i) resueltas y tareas pendientes. Lima: Tarea.

Tabla 7
Tasa de matrícula en secundaria (2007, 2008 y 2009) y adolescentes fuera del sistema educativo (2008)

	Tasa de Matrícula (%)			Adolescentes (12-16 años) fuera del sistema
	2007	2008	2009	
PERÚ	74.6	74.8	76.5	267,999
Sexo				
Femenino	74.1	75.0	76.3	141,252
Masculino	75.0	74.7	76.7	126,747
Área y sexo				
Urbana	82.0	82.5	83.7	130,148
Femenino	82.0	82.5	83.7	65,514
Masculino	81.4	82.6	82.9	64,634
Rural	63.5	64.0	66.4	137,852
Femenino	63.3	64.6	66.5	75,738
Masculino	63.6	63.3	66.3	62,113
Nivel de pobreza				
No pobre	83.7	81.9	83.6	...
Pobre	70.1	70.6	72.1	...
Pobre extremo	52.9	55.1	56.7	...

Fuente: Escala. Elaboración CNE¹⁷.

Tabla 8
Adolescentes indígenas fuera del sistema educativo según grupo de edad (2006)

Idioma originario	12-16 años
	38316
Quechua	30356
Aimara	2042
Asháninka	2097
Aguaruna	1354
Shipibo-Conibo	517
Otra	2301

Fuente: Elaboración CNE; basado en Niñez indígena y educación intercultural Bilingüe en el Perú.

Tabla N° 9
Tasa de repitencia para secundaria 2008 (%)

	I.E. Pública	I.E. Privada
PERÚ	6.9	1.6
Sexo		
Femenino	6.9	1.5
Masculino	6.9	1.6
Área y sexo		
Urbana	6.4	1.2
Femenino	6.3	1.2
Masculino	6.5	1.2
Rural	8.8	6.4
Femenino	9.6	6.4
Masculino	8.2	6.3
Nivel de pobreza		
No pobre	6.1	1.0
Pobre	6.9	3.1
Pobre extremo	9.3	6.4

Fuente: Censo Escolar del MED - Unidad de Estadística Educativa.²³

Tabla N° 10
Adolescentes con retraso escolar según lengua y años de retraso

Años de retraso	Quechua %	Aimara %	Nativo %	Hispanohablante %	Otro %
9 a más	1.16	0.92	0.84	0.56	10.10
6 - 8	5.41	1.84	15	2.88	11.45
3 - 5	35.27	10.79	51.82	18.44	21.81
1.-2	47.78	59.35	28.01	55.35	33.96

Fuente: Elaboración CNE; basado en Niñez indígena y educación intercultural Bilingüe en el Perú.

Tabla 11
Porcentaje de Retirados en secundaria

	2007	2008	2009
PERÚ	5.5	5.8	5.6
Sexo			
Femenino	4.9	5.2	5.0
Masculino	6.0	6.4	6.1
Área y sexo			
Urbana	4.7	5.0	4.9
Femenino	4.2	4.4	4.4
Masculino	5.2	5.6	5.5
Rural	9.8	9.3	10.5
Femenino	9.6	9.0	10.7
Masculino	9.9	9.6	10.4
Nivel de pobreza			
No pobre	4.6	4.9	...
Pobre	8.3	9.8	...
Pobre extremo	11.0	13.0	...

Fuente: Tendencias de la educación en el Perú (Escale).

Logros de aprendizajes en secundaria

En el periodo 2007-2010 el MED no ha realizado evaluaciones de logros de aprendizajes para secundaria, razón por la cual se toman algunos datos de la Prueba PISA²⁷, con la salvedad que dicha evaluación no responde al currículo ni al grado de estudios²⁸, sino a la edad del estudiante y a aquellas competencias que de acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) son necesarios para que los jóvenes egresados se inserten a la vida social, política y económica del país en el mundo de hoy.

En comprensión lectora, menos de un tercio de los estudiantes ubica información explícita y en una posición notoria de un texto breve (22%) o reconocen el tema central o el propósito del autor en textos sobre temas conocidos (28,7%). Prácticamente ningún adolescente peruano que participó en la muestra es capaz de inferir, comparar y comprender uno o más textos, integrando información (0.0%).

En matemáticas, apenas el 16,9% utiliza algoritmos, fórmulas, procedimientos o convenciones elementales o, efectúa razonamientos directos e interpretaciones literales de los resultados. En el nivel más avanzado se ubica el 0.1% de los evaluados, quienes son capaces de conceptualizar, generalizar y utilizar información basada en sus investigaciones y modelos de situaciones problemáticas complejas.

En ciencias, el 33% alcanza niveles básicos de conocimiento científico para situaciones familiares y explicaciones posibles en contextos familiares o basadas en investigaciones simples (21.7%). Sin embargo, casi ninguno (0%) alcanza el nivel avanzado que implica identificar, explicar y aplicar su conocimiento científico y sobre la ciencia a una variedad de situaciones complejas de manera consistente.

22 Censo Escolar del MED-Unidad de Estadística Educativa, recuperado de www.minedu.gob.pe. en noviembre de 2010.

23 Data recuperada del Escala en noviembre 2010. En febrero de 2011 se encontró para otros indicadores (retiro y matrícula) información actualizada al 2009, sin embargo, no para el caso de retiro. La data actual ya no diferencia gestión pública y privada, por lo que no es comparable con otros indicadores como población indígena, además que dados los mejores resultados de la gestión privada, el promedio invisibiliza las brechas persistentes.

Los estudiantes peruanos presentan promedios de desempeño muy bajos en las áreas evaluadas por PISA 2009, situándose a la cola de los 43 países participantes. Si bien se aprecia una leve mejora en los índices de comprensión lectora, esta no es suficiente.

Alfabetización y desarrollo de capacidades fundamentales y tecnológicas de jóvenes y adultos excluidos de la Educación Básica Regular (EBR)

El Programa Nacional de Movilización por la Educación (Pronama), de carácter intersectorial, creado por D.S. N° 022-2006-ED, constituye el principal esfuerzo de este periodo para la erradicación del analfabetismo. La meta principal fue reducir el analfabetismo absoluto y funcional por debajo del 4%, previéndose atender a 2 500 000 peruanos y que el 75% de ellos alcancen las competencias de lectura, escritura y cálculo matemático básico en menos de 5 años.

En octubre de 2010²⁹, el director del Pronama señaló que se había atendido cerca de 2 millones 440 mil personas en 4 años, logrando alfabetizar a 1 millón 800 mil de ellos (poco más de la mitad). Hasta 2009, el Pronama había atendido a 1 400 000 iletrados³⁰, de los cuales, 50 mil eran bilingües (3,6% del total), hablantes de quechua-chanka³¹ y aimara, previéndose atender a los grupos ashaninka, aguaruna y shipibo para los siguientes años.

Hasta 2010 solo 59.8% de los matriculados a nivel nacional en el Pronama logró aprobar y cumplir los objetivos esperados. Algunas de las causas: falta de motivación, participantes de diferentes niveles en un

mismo espacio con alfabetizadores sin metodología diferenciada, insuficiente preparación y verticalidad de los facilitadores, limitaciones visuales de los beneficiarios, dificultades en el pago oportuno a facilitadores, insuficiente material de lectura, escasa práctica en las sesiones de trabajo, descontextualización de los contenidos a tratar y falta de adecuación al ritmo de trabajo rural, entre otras³².

Es importante a este respecto, señalar que no existe uniformidad sobre las estadísticas de analfabetismo en el país. El censo de población de 2005 señaló que 8,15% de la población (1 465 320 personas) era analfabeta, mientras que de acuerdo al censo anterior (2003) 1 784 281 peruanos y peruanas eran iletrados. A estas cifras se contraponen las de la Unidad de Estadística del MED que señalaban en 2004 que 2 211 000 personas eran analfabetas, de las cuales 1 474 000 nunca



24 CNE (2007) Proyecto Educativo Nacional al 2021; pág. 51, elaborado con datos del INEI 2005 y 2006.

25 Vásquez, H. y Monge, Z. (2009) Desigualdad de género en la educación de niñas y adolescentes rurales del Perú: Situación y Propuestas de políticas públicas para su atención. Lima: Movimiento Manuela Ramos y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

26 Censo Escolar del Ministerio de Educación-Unidad de Estadística Educativa, recuperado de www.minedu.gob.pe en noviembre de 2010, considerando únicamente instituciones públicas el año 2007.

27 El Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes o Informe PISA por sus siglas en inglés (Programme for International Student Assessment) se basa en el análisis del rendimiento a partir de exámenes trianuales. La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) realiza las pruebas PISA a estudiantes de 15 años, que es la edad en que culminan la básica en los países OCDE. En PISA-2009 participaron 65 países, incluyendo Perú que no participaba desde 2000.

28 La muestra abarcó 5 985 estudiantes de secundaria de EBR y EBA en 1° (4%), 2°(8.9%), 3°(17.1%), 4°(44.6%) y 5°(25.4%) grado: UMC (2010). Resultados de la Evaluación PISA 2009. Recuperado de: <http://www2.minedu.gob.pe/umc/PISA/PISA2009-vc.ppt>

asistieron a una escuela y 737 000 tienen algún grado de instrucción³³. Según la última Encuesta Nacional de Hogares (Enaho-2010) la tasa de alfabetismo de adultos mayores aumentó en 1.5 puntos porcentuales respecto al trimestre abril-junio de 2009.³⁴

Existen algunas críticas sobre la exactitud de las cifras de reducción del analfabetismo por el cambio en la metodología de medición a partir del 2006 por parte del INEI, al prescindir de la prueba en que la persona censada debía leer, consignándose como alfabetos a quienes declaren verbalmente serlo. Según los críticos, esto haría irreal la línea de base de la que se partió, por lo que pese a los logros, el número de personas analfabetas en el país podría ser mayor al señalado actualmente.

Aun validando las cifras del Censo 2008, persiste la brecha entre hispanohablantes (4%) e indígenas (21%); cifras que se profundizan desde la perspectiva de género, pues las mayores tasas de analfabetismo se dan en mujeres indígenas.³⁵ En respuesta a ello, en el marco del trabajo de la comisión de América Latina de la ONU algunos gobiernos de la región, incluyendo el peruano, han elaborado una estrategia regional de reducción de la pobreza en la que se ha incluido la alfabetización bilingüe de grupos indígenas³⁶. Sin embargo, el Pronama no consideró la variedad de quechuas³⁷ y los diferentes grados de castellanización, relegando a las lenguas originarias a un rol mediador para dar instrucciones. Esto refleja que en la elaboración de políticas todavía se confunde alfabetización con castellanización.

De acuerdo al INEI-Conadis (2005) en Lima Metropolitana existen 43 264 personas con discapacidad que no saben leer ni escribir, concentrándose los mayores porcentajes en quienes tienen dos (13%), tres o más

limitaciones (23%) y quienes presentan discapacidad intelectual (12%). Se estima que esta tasa debe elevarse para el caso de zonas rurales, donde las estadísticas son limitadas y las oportunidades de acceso a la educación son menores.

Actualmente, a nivel mundial la alfabetización es concebida como una práctica social que contribuye a un propósito más amplio: la educación durante toda la vida. La Resolución de la ONU sobre el Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización (2002) señala que se debe priorizar la dimensión social. En la línea de una educación permanente, la actual Ley General de Educación considera la Educación Básica Alternativa (EBA).

El Programa de Educación Básica Alternativa para Jóvenes y Adultos (Pebaja) tuvo logros importantes como la elaboración y publicación del Diseño Curricular Básico de Educación Básica Alternativa-2009. Asimismo, entre los años 2006 y 2008 se incrementó la matrícula de adultos jóvenes en primaria y disminuyó para secundaria, encontrándose en ambos casos que las tasas más bajas correspondían a los estudiantes de zonas rurales. El Pronama realizó acciones para asegurar el desarrollo del primer y segundo grado del ciclo intermedio de la EBA para los egresados alfabetizados por Pronama.

Asegurar condiciones esenciales para el aprendizaje en los centros educativos que atienden las provincias más pobres de la población nacional.

En los años 2007 y 2008 se invirtieron 1 668 323 y 9 658 733 nuevos soles en mantenimiento de IIEE en zonas de emergencia, beneficiando -el primer año- a 81 IIEE y, el segundo a 237, la mayor inversión se dio en Ica y en Lima Provincias³⁸.

29 Recuperado en noviembre de 2010 de www.foroeducativo.org

30 Pronama MED (2010) Políticas y perspectivas de la alfabetización al 2011. Recuperado de: <http://alfa.minedu.gob.pe/portal/media/2009/documentos/presentacionForo2009.ppt#322,22>, Resultados 2007-2009

31 En esta lengua se elaboró material, mas no una estrategia integral de alfabetización en el propio idioma.

32 Fuente: entrevistas a alfabetizados, alfabetizadores, sectoristas, líderes comunitarios y autoridades. Informe de la Evaluación del PRONAMA 2006 - 2008. Instituto Internacional de Investigación Educativa para la Interacción Convenio Andrés Bello. Julio 2009.

33 Ministerio de Educación (2005) Indicadores de la educación. Perú 2004. Lima: Unidad de Estadística Educativa, MED.

34 INEI (2010) Nota de prensa de último trimestre 2010. Recuperado de <http://www1.inei.gob.pe/web/NotaPrensa/Attach/11214.pdf>

El año 2011³⁹ se asignaron, de manera global, montos en infraestructura para los colegios emblemáticos de Lima y Callao (595.94 millones de soles), provinciales (200 millones), rehabilitación (100 millones) y otros proyectos de infraestructura (8.98 millones).⁴⁰ El grueso de los montos se dirige a Lima y Callao, lo que no corresponde con la propuesta del PEN de invertir en las zonas de mayor pobreza.

El mantenimiento preventivo básico se incrementó del año 2008 a 2009 (de 270 millones a 290), pero disminuyó el 2010 a 269 465 700.⁴¹ Cajamarca, Lima Metropolitana, Loreto, Puno, Piura, Ancash y Cusco son las regiones que reciben mayor presupuesto; mientras que los montos menores corresponden a Madre de Dios, Ica, Moquegua, Tacna, Tumbes, Callao y Ucayali⁴² en los tres años referidos. La asignación de recursos estaría relacionada con el número de locales, la extensión territorial y demográfica de las regiones, antes que responder a un diagnóstico de las necesidades de cada una, que llevaría a priorizar regiones con mayores índices de pobreza.

Huancavelica, Loreto, Amazonas, Ancash, Moquegua, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Ayacucho y Madre de Dios tienen la mayor cantidad de escuelas en centros poblados rurales con menos de 350 habitantes⁴³. Mientras que en Loreto, La Libertad, Madre de Dios, Ucayali, Ayacucho, Amazonas y Piura la mayoría de escuelas se encuentran a mayor distancia de la UGEL. En cuanto a la distancia de los estudiantes respecto a su centro educativo, aquellos con menos centros cercanos son los de Amazonas, Ayacucho, Huancavelica, La Libertad y Ucayali.

Combinando estas informaciones, se tiene que Amazonas, Ayacucho, Huancavelica, Loreto y Ucayali son las

regiones con mayor cantidad de escuelas con dificultad en el acceso tanto para los propios estudiantes como para los especialistas de la UGEL. En estas regiones existe población indígena con escuelas más alejadas de sus viviendas. (Ver Tabla 12).

Tabla 12
Población indígena con escuela a más de 30 minutos de su casa

Etnia	Primaria	Secundaria
Quechua	26.1	36.8
Aimara	36.9	30.8
Aguaruna	17.3	67.5
Ashaninka	40.4	75.7
Shipibo-Conibo	1.6	9.7
Otra	16.9	59.0

Fuente: INEI-2007.

En cuanto a los servicios de agua y desagüe, el primero aumentó un punto del 2005 al 2009 y el segundo en 16 puntos.⁴⁴ Solo el 34.2% de colegios en áreas rurales cuenta con agua potable (2 puntos menos que el 2005), careciendo mayoritariamente de dicho servicio las escuelas de Loreto (6.9% de cobertura), Ucayali (8.4%), Madre de Dios (22.2%) y Pasco (31.4%). El servicio de desagüe para colegios en zonas rurales aumentó a más del doble (del 11,1% al 29.6%), pero en Madre de Dios disminuyó del 19,9% a 16.9%. Otras regiones con pocas redes de desagüe en sus colegios son Ucayali (14.1%) y Loreto (15.4%).

Esto coincide con la mayor prevalencia de enfermedades infectocontagiosas⁴⁵ y dermatológicas⁴⁶ en la selva, incidiendo de forma negativa en la permanencia y rendimiento académico.

35 Vasquez, E; Chumpitaz, A; y Jara, César (2009) Niñez indígena y educación intercultural bilingüe en el Perú: Estadísticas recientes, preguntas (i)resueltas y tareas pendientes. Lima: Tarea.

36 Fuente: Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2010, Panorámica regional América Latina y el Caribe, pág. 6.

37 Pronama MED (2010) Políticas y perspectivas de la alfabetización al 2011.

38 Fuente: Información brindada al CNE por la Unidad de Mantenimiento de la Oficina de Infraestructura del MED.

39 Informe a la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte. Ministerio de Educación. Noviembre 2010.

40 Fuente: Información publicada en el portal de transparencia del MED: www.minedu.gob.pe

Del año 2005 al 2009 hubo un notorio incremento de locales con electricidad (de 37.4% a 53.5%), habiendo aumentado a casi el doble en las zonas rurales (24.2% a 41.5%). Sin embargo, este servicio sigue siendo bajo en regiones como Loreto (22.1%), Ucayali (23.5%), Madre de Dios (32.6%) Cajamarca (33.3%), Huánuco (36.6%) y Amazonas (37.6%).

Considerando los tres servicios básicos (agua, desagüe y electricidad), el MED reporta a través del Escale un incremento de 20.4% a 27.5% de instituciones educativas públicas a nivel nacional que cuentan con los tres servicios, aunque la brecha urbano rural sigue siendo del doble (83.4%) de escuelas urbanas con servicios que las rurales (41.5%). (Ver Gráfico 1).

Al año 2009, 73.4% de escuelas públicas cuenta con suficientes carpetas (3.3 puntos porcentuales más que el

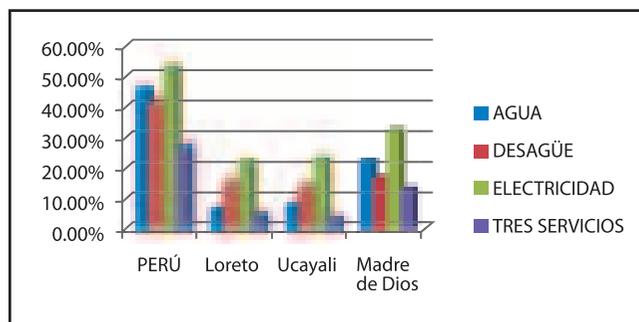
2005). Los locales con pizarras suficientes disminuyeron en cinco puntos porcentuales el año 2009 respecto al año 2005, lo que implicaría que no se ha estado renovando las pizarras que quedaban en desuso. Ica⁴⁷, Huánuco, Madre de Dios, Apurímac, La Libertad, Pasco y Huancavelica son las regiones que presentan mayores deficiencias de ambos recursos.

En conclusión, si bien hay una inversión en mantenimiento e infraestructura, esta aún no está llegando a las escuelas más necesitadas. A ello se suma que los servicios (electricidad y salubridad) por descentralización⁴⁸ han sido transferidos a las regiones, las cuales no siempre cuentan con la capacidad técnica y económica para optimizarlos.

Debe saludarse el esfuerzo realizado en la producción de textos escolares para los tres niveles. Sin embargo, hay que señalar el tema del tiraje, en el caso de primaria el número de ejemplares por texto para cada grado oscilaba para el 2008 entre 12 000 y 13 000⁴⁹, cuando a nivel nacional el número de matriculados asciende a más de 500 mil en cada grado, aunque se espera superar esta desventaja a través de los bancos de libros.⁵⁰ Para el caso del nivel secundaria, también se ha publicado material, tanto para docentes como para estudiantes según las distintas áreas y grados, que a través del mismo sistema de banco de libro buscan llegar al total de estudiantes matriculados. En el caso del nivel inicial⁵¹, entre los años 2009 y 2011 se imprimieron diversos materiales con tirajes entre 2 mil y 55 mil ejemplares a nivel nacional.

También se ha elaborado y distribuido material educativo para las distintas lenguas originarias normaliza-

Gráfico 1
Regiones con menor cobertura de servicios básicos



Fuente: Escale

⁴¹ Fuentes: Idem las dos anteriores.

⁴² No incluye el presupuesto asignado por reconstrucción especificado en el párrafo anterior.

⁴³ Fuente: Censo Escolar y Padrón de Instituciones Educativas del MED-Unidad de Estadística Educativa. Año 2008. Recuperado de www.minedu.gob.pe

⁴⁴ Fuente: Escale, recuperado de <http://escale.minedu.gob.pe> en febrero de 2011

⁴⁵ Fuente: Enaho-INEI, recuperado de <http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/> en febrero de 2011

⁴⁶ Fuente: Trabajo de Investigación: Prevalencia de enfermedades dermatológicas en una comunidad rural de Ucayali, Perú. Publicado por Concytec. Recuperado de <http://revistas.concytec.gob.pe/pdf/dp/v19n2/a04v19n2.pdf>

das, con enfoque intercultural adecuado a cada cultura. Actualmente, existen seis centros de recursos que cuentan con materiales adaptados y con un equipo que apoya a las IIEE en realizar adaptaciones curriculares, ubicado en Lima Metropolitana, Ica, Piura, Cajamarca, La Libertad y Huacho (Lima Provincias). Para la post-alfabetización se desarrolló una campaña de donación de libros, recolectándose 236 000 libros⁵² hasta marzo de 2009.

En cuanto a la distribución efectiva, para el año 2009 el 50.2% de las instituciones educativas públicas contaban con suficientes textos de primaria al inicio del año escolar, el doble que el año 2005⁵³. En áreas rurales esta actividad se ha duplicado y ahora el 51.7% de escuelas en dichas zonas cuentan con los textos a tiempo. Los porcentajes de distribución son bastante homogéneos entre regiones, excepto Callao (28.0%) y Lima Metropolitana (32.9%), lo que hace suponer la existencia de un problema de gestión a nivel regional y local, ya que ambas son zonas de total accesibilidad geográfica.

Los centros educativos atendidos por programas sociales de complementación alimentaria⁵⁴ aumentaron entre 2006 y 2009 para inicial de 41.7% a 76.1% y disminuyeron en primaria de 73.7% a 67.3%. Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huánuco, La Libertad, Lambayeque y Pasco superan el 80% de cobertura, mientras que Huancavelica y Madre de Dios han logrado universalizar la atención a centros educativos del nivel inicial.

Prevenir el fracaso escolar en los grupos sociales más vulnerables

Calidad en primaria

Antes de revisar los avances en calidad se debe señalar que en términos de cobertura, se ha incrementado la tasa de matrícula en primaria de 92.5% (2005) a 94.4% (2009)⁵⁵, superándose las brechas de género, aunque persiste la de pobreza. Existe alrededor de 76 247 niños y niñas de 6 a 11 años totalmente fuera del sistema educativo, siendo las cifras más altas (47 146) para el área rural⁵⁶. Las regiones que tienen los números más elevados de niños fuera del sistema son Lima Metropolitana (7 322), La Libertad (7 330) y Loreto (7 039).

La repitencia en primaria⁵⁷ disminuyó entre 2005 y 2009 del 8.8% al 6.7%, siendo más notoria la disminución en el caso de varones (9.1% a 6.9%) que de mujeres (8.5% a 6.4%). La repitencia es mayor en las instituciones públicas, en los sectores socio-económicos menos favorecidos y en áreas rurales⁵⁸. Las regiones que presentan los mayores porcentajes de repitencia al 2009 son Huánuco (13.4%), Loreto (13.0%) y Ayacucho (11.5%), pese a que logró la mayor reducción de repitencia (el 2005 reportaba 15.5%). También Tacna tuvo una evolución positiva, pues ahora reporta la menor tasa de repitencia: 2.1% que es la mitad de la cifra del 2005.

La deserción, entendida por el MED como aquellos estudiantes que dejan el sistema por al menos un año, disminuyó en 0,9 puntos porcentuales entre los años

47 Para el año 2005, Ica tenía un 54.5% de escuelas con carpetas suficientes, pero este porcentaje disminuyó para el 2009, posiblemente ello se relacione con el terremoto ocurrido el año 2007

48 Fuente: Entrevista con Jefe de la Unidad de Planeamiento de la Oficina de Infraestructura Educativa.

49 Textos de personal social, distribución 2008. Ministerio de Educación

50 Fuente: Escale, Magnitudes de la educación, recuperado de <http://escale.minedu.gob.pe> en Febrero 2011.

51 Fuente: Área de recursos y materiales educativos de la DEI. (2011)

52 Rivero, J. (2009) El Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (Pronama): intenciones, triunfalismo y realidades. En: La educación en los tiempos del APRA: Balance 2006-2009; Lima: Foro Educativo.

2005-2009. Sin embargo, esta reducción aún no es significativa y la deserción sigue afectando principalmente a estudiantes de zonas rurales, aunque en esta misma zona se ha reducido la brecha de género, ya que si antes desertaba el 4.5% de niñas rurales, ahora lo hace solo el 2.4%, cifra similar al 2.3% de varones rurales.

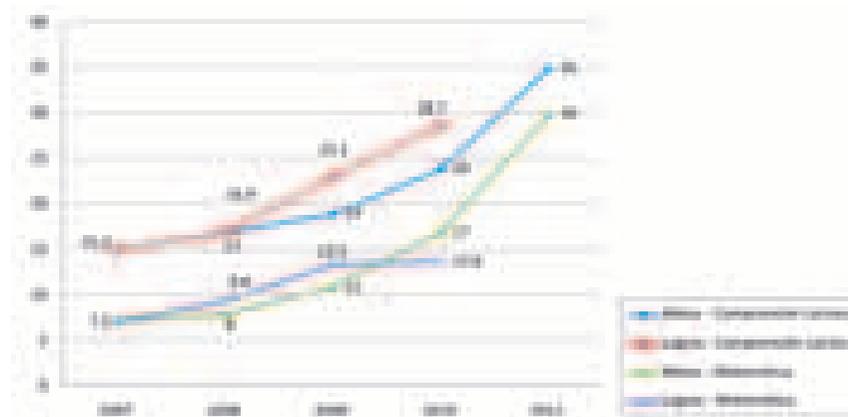
Para primaria en el año 2008 se registra una tasa bruta de 18.8% de atraso escolar en instituciones públicas. El atraso aumenta con el grado de escolaridad y afecta principalmente a los sectores con mayores índices de pobreza y ubicados en zonas rurales, especialmente en Huánuco, Loreto, Huancavelica y Ayacucho⁵⁹. El nivel de atraso es mayor en población indígena; el 99.26% de niños quechua hablantes, el 96.8% de aimaras y 99.36% de amazónicos presentan algún atraso en primaria⁶⁰.

El mayor esfuerzo del MED en este periodo por asegurar aprendizajes en los primeros años de primaria, está

dirigido al 2do grado, a través del Programa Estratégico de Logro de Aprendizajes (PELA). Desde el 2007, la UMC viene desarrollando la Evaluación Censal a estudiantes del 2º grado en Comprensión Lectora y Matemáticas. Para el año 2010 el 28.7% de niños de 2º ha alcanzado las metas de comprensión lectora y el 13,8% ha hecho lo propio en matemáticas, habiendo partido de tasas de 15,9% y 7,2% respectivamente el 2007.

Para la población indígena la medición de Comprensión Lectora se realiza en 4º, pues se espera que en este grado haya un dominio de la segunda lengua (castellano). Es común que para 5º los estudiantes pasen a una escuela castellano-monolingüe o predominantemente castellanizada. Esta población fue evaluada en comprensión lectora (no matemáticas) los años 2007, 2008, 2009 y 2010 (Ver Tablas 13 y 14).

Gráfico 2
Avances en el logro de aprendizajes en primaria



Fuente: Presentación del Ministro de Educación, abril 2011

53 Fuente: Escale, recuperado de <http://escale.minedu.gob.pe> en Febrero 2011.

54 Fuente: Escale, recuperado de <http://escale.minedu.gob.pe> en Febrero 2011.

55 Fuente: Escale, recuperado de <http://escale.minedu.gob.pe> en Febrero 2011.

56 Fuente: Encuesta Nacional Continua 2006 del Instituto Nacional de Estadística e Informática. Recuperado en Noviembre 2010.

57 Fuente: Escale, recuperado de <http://escale.minedu.gob.pe> en Febrero 2011.

58 Las diferencias por género en repitencia se observan sobre todo en secundaria y para áreas rurales, donde son los varones quienes bajan su rendimiento, lo cual puede deberse a la demanda de su fuerza de trabajo en el campo, que les resta tiempo para estudiar.

59 Censo Escolar del Ministerio de Educación-Unidad de Estadística Educativa.

60 Enaho-2007.

Tabla 13
Rendimiento en Comprensión Lectora de población indígena 2010⁶¹

Prueba	Logro	Aymara	Quechua	Awajún	Shipibo
Comprensión de Textos en Lengua nativa - L1 (ECELO 4 ^o grado)	Nivel 2	1.0%	6.9%	4.9%	4.8%
	Nivel 1	31.2%	39.4%	11.0%	10.4%
	< Nivel 1	67.8%	53.7%	84.1%	84.8%
Comprensión de Textos en Castellano - L2 (ECELO 4 ^o grado)	Nivel 2	14.4%	13.4%	1.6%	2.1%
	Nivel 1	39.7%	34.8%	8.8%	11.3%
	< Nivel 1	45.9%	51.7%	89.6%	86.6%

Fuente: ECE 2010.

Tabla 14
Rendimiento en Comprensión Lectora de población indígena e hispanohablante

	2008		2010	
	Indígenas - L2 (4 ^o grado)	Lengua Castellana (2 ^o grado)	Indígenas- L2 (4 ^o grado)	Lengua Castellana (2 ^o grado)
Nivel 2	13.40%	16.90%	11.6%	28.7%
Nivel 1	32.80%	53.10%	27.1%	47.6%
< Nivel 1	53.90%	30.00%	61.4%	23.7%

Fuente: ECE 2008 y ECE 2010.

En la Tabla 14 se aprecia que, entre el 2008 y el 2010, mientras los niños de lengua castellana tuvieron una mejora importante en comprensión lectora, la población indígena que no logra las competencias más elementales aumentó en 7,5 puntos porcentuales y la que alcanza los aprendizajes esperados disminuyó en 1.8%. Estos resultados reflejan las dificultades y la urgencia de lograr una política EIB eficaz.

Perú participó el año 2006 en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Serce)⁶² desarrollado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Educación (LLECE). El Serce⁶³ evaluó y comparó el desempeño de estudiantes latinoamericanos de primaria en 3 áreas, con pruebas referidas al currículo común. La mayoría de niños peruanos se ubican en niveles básicos de desempeño para Lectura, Matemáticas y Ciencias Naturales, aunque debe precisarse que el déficit en ciencias es común para toda América Latina.

Además, Perú presenta la mayor brecha urbano-rural de la región en las tres áreas.

No discriminación y equidad

La discriminación de género en educación, aunada a otros procesos de exclusión por idioma, etnia o residencia urbano/rural, condiciona el desempeño de las mujeres en su participación ciudadana y en la economía de mercado, afectando el desarrollo del país. Pero también pueden ser un agente de cambio para futuras generaciones, ya que, está demostrado que la educación de los padres, especialmente, de la madre redundada en los logros de aprendizaje de los niños y niñas⁶⁴.

En las últimas décadas han disminuido las brechas de género en educación, principalmente en las zonas urbanas, pero esta persiste en zonas rurales y población indígena. De acuerdo al informe de la Red Florecer⁶⁵,

solo el 43% de adolescentes mujeres en áreas rurales culmina la secundaria, frente al 58% de varones. Se observa una brecha de género desfavorable a las mujeres en población indígena de 0.55% para los quechuas, 7.58% en aimaras y 17.64% en nativos amazónicos, frente a la brecha de género de hispanohablantes que llega apenas al 0.29%.

Desarrollar el liderazgo de niñas y adolescentes permite que ellas mismas puedan hacer valer sus derechos, lo que debe ir acompañado de una educación sexual integral (ESI) que les permita decidir y programar la mejor edad para ser madres y gozar de forma plena y responsable de su sexualidad. Ambos rubros han sido alentados de manera sostenida por el MED a través de espacios de participación estudiantil.

Parte central del problema es la falta de una definición clara desde el MED sobre lo que es la educación intercultural bilingüe (EIB) y cuáles y cuántas son las escuelas que requieren atención en EIB⁶⁶. La definición operacional más usada, “una escuela EIB es aquella donde hay un docente EIB”, hace que una IE deje de ser EIB de un año a otro, dado que muchos de estos profesores son contratados, o están a la expectativa de un traslado. Definir la EIB desde la oferta y no desde la necesidad o demanda imposibilita hacer un seguimiento serio de los logros en esta población.

El Escale define las IIEE EIB como: “(...) centros de educación inicial o primaria ubicados en centros poblados indígenas en los que al menos una de las lenguas de enseñanza es la lengua originaria de los alumnos y todos los docentes

han recibido capacitación en EIB, según la declaración del director, expresado como porcentaje del total de centros de educación inicial o primaria ubicados en centros poblados indígenas.” En ese sentido, el cuadro que se presenta a continuación refleja el número de escuelas con atención EIB sobre el total de escuelas ubicadas en cada comunidad; ello no significa que exista una solución en términos de cobertura. (Ver Gráfico 3)

Los datos sobre población indígena no están actualizados, ya que el único indicador con que se cuenta es el de lengua materna⁶⁹ y el último censo que incluyó una pregunta al respecto fue realizado el 2007, mientras que las siguientes Enaho ya no consideraron este ítem. La experiencia internacional señala que complementar este indicador con el de auto-determinación ofrece una mejor medición de las poblaciones indígenas y permite identificar la población afro descendiente que, al no ser detectable por la lengua se encuentra actualmente invisibilizada en las estadísticas educativas.

Unicef realizó el estudio “Estado de la niñez y adolescencia afro descendiente en el Perú”⁷⁰ señalando que los principales problemas educativos se refieren a una menor tasa de conclusión de la básica (34.9%) que los demás grupos –excepto indígenas (57.3%)–, y una mayor tasa (8.2%) de menores de 14 a 17 años que trabajan y estudian, incluso respecto a indígenas (4.3%). Cualitativamente,⁷¹ las dificultades van por la no inclusión en el DCN del aporte histórico y social de esta comunidad y las bajas expectativas sobre su rendimiento que tienen los profesores afectados por prejuicios sobre las capacidades intelectuales de los afro descendientes.

61 Para todas las evaluaciones de la UMC, el Nivel 2 significa aprendizaje logrado, Nivel 1 en vías de lograrlo y debajo del Nivel 1, que no se han logrado las competencias mínimas.

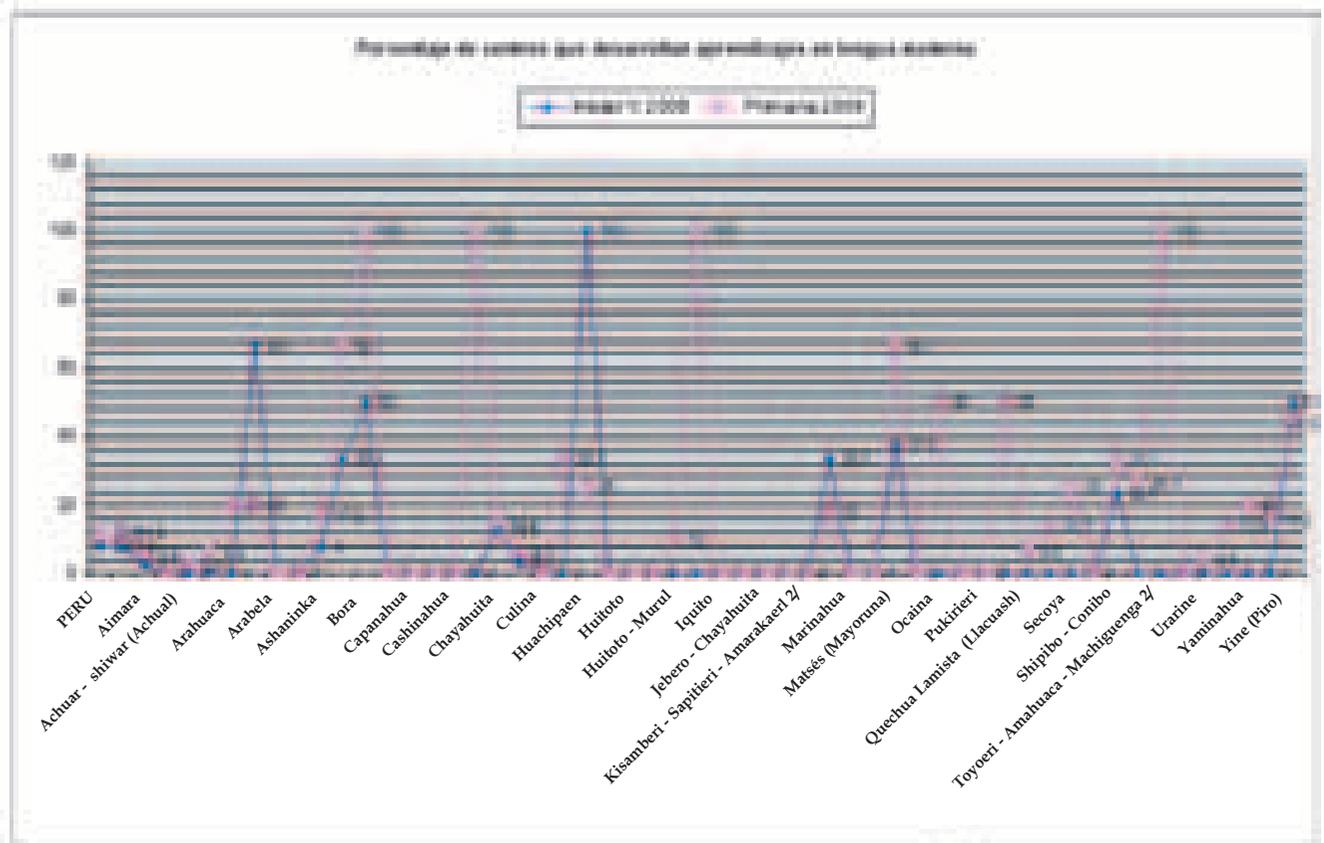
62 Fuente: Resultados del Serce, publicado por la UMC-MED. Recuperado de http://www2.minedu.gob.pe/umc/index2.php?v_codigo=799&v_plantilla=A en febrero de 2011

63 En el Serce participaron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Nuevo León (México)

64 Vásquez, E. y Monge, A. (2009) Desigualdad de género en la educación de niñas y adolescentes rurales del Perú: Situación y propuestas de políticas públicas para su atención. Lima: Universidad del Pacífico y Movimiento Manuela Ramos

65 Red Nacional de Educación de la Niña – Florecer (2010) Informe de avances de la ley N° 27558, Ley de fomento de la educación de las niñas y adolescentes rurales. Lima: CARE Perú. (Conforman la Red Florecer: MED, Mimdés, Minsa, CNE, IPNM, Ipedehp, Lupuna, CARE, D.P., Global Humanitaria Perú, IEP, MCLCP, M.Manuela Ramos, OWIT-Perú, Plan Internacional, PUCP, Ruta del Sol, RNPM, Sumbi, Save the Children, Unicef, Unfpa, World Vision International)

Gráfico 3
Centros educativos en comunidades indígenas que desarrollan aprendizajes en la lengua materna de los alumnos
 (% del total de centros educativos)



66 Save the Children (2010) Inquietantes respuestas a inquietudes sobre la Educación Intercultural Bilingüe en el Sur Andino. Lima.

67 Recuperado de <http://escale.minedu.gob.pe> en febrero de 2011

68 Fuente: Censo Escolar del MED y II Censo de Comunidades Indígenas del INEI, recuperado de <http://escale.minedu.gob.pe>

Las cifras más recientes sobre cobertura de la población en edad escolar con alguna discapacidad corresponden a los años 2006 (ver tabla 15) y 1993. Siendo ambos grupos de datos muy distantes entre sí, y habiendo empleado definiciones distintas para denominar a personas con discapacidad, no permiten un seguimiento efectivo para el impulso de políticas. Actualmente, existen⁷² 405 CEBE⁷³ que atienden a 18 844 estudiantes; y 54 PRITE para 2 452 estudiantes matriculados.

Tabla 15
Tasa de cobertura total 2006, población con discapacidad, por grupo de edades⁷⁴

	3-16 años	3-5 años	6-11 años	12-16 años
PERÚ	82.0	64.3	88.3	80.4
Discapacidad				
Física	79.4	57.7	85.9	82.1
Intelectual	79.8	87.3	89.2	71
Visual	95.5	80.7	98.4	94.7
Auditiva	89.4	86.8	96.8	80.8
De lenguaje	80.8	71.2	92	66.7
Multidiscapacidad	49.2	38.2	59.1	43.8
Sexo				
Femenino	83.1	63.7	88.7	82.4
Masculino	81.0	64.7	88.0	78.1
Área				
Urbana	85.6	71.4	91.5	83.8
Rural	65.5	30.4	75	63.8

Fuente: Escala

Desde el año 2006 el MED viene impulsando la inclusión de niños y niñas en la Educación Básica Regular (RM 054-2006-ED) a partir del Plan de Nacional de Educación Inclusiva. Según señalan las directivas, las IIEE deben contar con el apoyo de un Servicio de Apoyo y Asesoramiento a las Necesidades Educativas Especiales (Saane⁷⁵). A la fecha solo el 5,3% de IE Inicial y 7,5% de Primaria regular son atendidos por un Saane⁷⁶ (el 2007 habían 3,8% y 5,4% respectivamente). Las tasas disminuyen en zona rural a 1% para ambos niveles, mientras que este servicio no existe en Huánuco, Madre de Dios y Pasco, y existe solo para primaria en Amazonas, Ayacucho, Callao y Lambayeque. En cifras absolutas, la población incluida al 2010 ha crecido con respecto a 2009. (Ver Tabla 16)

Más allá de estas cifras, que señalan que hay un in-

Tabla N° 16
Número de estudiantes incorporados en la educación inclusiva.

N° Institución Educativa Inclusivas		N° Docentes		N° Estudiantes Matriculados	
2009	2010/p	2009	2010/p	2009	2010/p
9,586	10,668	88,161	89,243	26,009	28,667

Fuente: Dirección de Educación Básica Especial

cremento de la matrícula de niños y niñas con necesidades educativas especiales, no hay información detallada sobre los logros y deficiencias de la educación inclusiva en el país que permitan hacer un balance real de lo que viene sucediendo con esta propuesta, la calidad de educación brindada, la capacitación docente, adecuación de materiales, mobiliario e infraestructu-

69 Pese a ser el dato más próximo, solo clasifica las lenguas como quechua, aymara, ashaninka y "otras nativas", lo que impide hacer un análisis más detallado. No es posible cruzar la información del INEI-MED ya que usan diferentes conceptos e indicadores, así como distintas poblaciones objetivo y formas de aproximarse a ella.

70 Fuentes: Documento de trabajo "Taller de validación del estudio realizado por encargo del Centro de Desarrollo Técnico (Cedet) y Unicef". Noviembre 2010. Defensoría del Pueblo (2011) Informe de Adjuntía N° 003-2011-DP/ADHPD: Los afrodescendientes en el Perú. Una aproximación a su realidad y al ejercicio de sus derechos. Lima: Defensoría del Pueblo.

ra que debe acompañar esta iniciativa. Parte de estos avances⁷⁷ lo constituyen las capacitaciones a 1 082 docentes el año 2009, campañas de sensibilización, 3991 manuales de adaptaciones curriculares, 1 983 pruebas psicopedagógicas, 800 reglamentos EBE, 824 manuales de educación inclusiva y 260 módulos para CEBE, así como manuales bilingües (quechua-castellano) de lengua de señas.

Por otro lado, según el Estudio de Línea de Base “Demanda Laboral de Trabajadores con Discapacidad en las Empresas del Perú”⁷⁸, solo el 17.19% de las personas con discapacidad mayores de 15 años cuentan con educación secundaria y solo el 34.83% ha estudiado la primaria, por lo que, más de un tercio (39.67%) de esta población no tendría ningún nivel educativo⁷⁹.



71 En respuesta a esta problemática, el MED, a través de la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural, realizó en junio de 2008 un Encuentro Nacional de líderes de comunidades indígenas y organizaciones afroperuanas, que dio como fruto una publicación que reconoce algunos personajes históricos y manifestaciones culturales afroperuanas, publicado el 2010 (bajo tiraje), siendo recomendable que incluyera dichos contenidos en los textos escolares, así como otros.

72 Fuente: Información brindada a través de correo electrónico por la Digebe, actualizada al 2010

73 Los CEBE son Centros de Educación Básica Especial y los PRITE, Programas de Educación Básica Especial

74 Fuente: Escale; recuperado en febrero de 2011. Elaborado por el MED en base a la ENCO-2006 del INEI.

75 Los Saane son equipos conformados por especialistas de los CEBE.

76 Fuente: Escale, recuperado de <http://escale.minedu.gob.pe> en febrero de 2011

77 Conadis-Mimdes 2010. Avances registrados en el Perú en el marco de la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de la ONU. Lima: Mimdes (pp.30-32)

78 Conadis 2009. Estudio de Línea de Base “Demanda Laboral de Trabajadores con Discapacidad en las Empresas del Perú. Lima: Mimdes. Toma como base el Censo 2003 y la encuesta EHODIS 2005.

79 El resto de la población tendría nivel inicial-pre escolar (1.1%) y superior (7.2%)

“Evaluar a los niños y niñas indígenas en su propio idioma, no solo en comprensión lectora, sino en matemáticas y ciencias”

RECOMENDACIONES:

1. Aplicar estrategias no formales como uso de los medios de comunicación, escuela de padres, grupos de madres, entre otras; para lograr una atención integral, multisectorial y articulada a niños de 0 a 2 años de zonas rurales de las regiones andina y amazónica.
2. Evaluar a los Pronoei para reconvertirlos progresivamente al sistema escolarizado, de acuerdo a la calidad demostrada.
3. Diseñar una propuesta de articulación entre los niveles de Inicial y Primaria para lograr que los niños a los 8 años, manejen, efectivamente, la lectoescritura, matemática básica y se desenvuelvan autónomamente, demostrando respeto a las personas y a su entorno.
4. Mejorar el funcionamiento de los centros de Educación Inicial y Primaria estableciendo estándares mínimos de funcionamiento.
5. Establecer una metodología o protocolo para la medición estadística clara y definiciones operacionales basadas en la demanda y no en la oferta para conocer las reales necesidades de los grupos más vulnerables, en especial, niñas y niños con necesidades educativas especiales e indígenas.
6. Incluir en los próximos censos escolares el ítem de lengua materna y discapacidad precisando el tipo de limitación. Ello debiera acompañarse con una política de población que incluya en los censos de población y las encuestas (ENCO, Enaho) variables que permitan identificar a dichos grupos vulnerables (como auto-determinación étnica) y prueba de escritura para analfabetismo.
7. Evaluar a los niños y niñas indígenas en su propio idioma, no solo en comprensión lectora, sino en matemáticas y ciencias.
8. Incrementar la inversión en materiales educativos, materiales en formato alternativo (textos en sistema braille, macrotipo, lengua de señas u otros), servicios básicos e infraestructura en las zonas de mayor pobreza.
9. Priorizar a los docentes mejor capacitados y bilingües para atender los requerimientos de estudiantes de las poblaciones más vulnerables de las regiones andina y amazónica.
10. Incluir en los programas de alfabetización variedad de quechuas y diferentes grados de castellанизación al definir la metodología y material a emplear, considerando en el programa la enseñanza de lecto-escritura en lenguas indígenas.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 2

Estudiantes e instituciones educativas que logran aprendizajes pertinentes y de calidad

El segundo Objetivo Estratégico del PEN se orienta a la transformación de las instituciones de educación básica en organizaciones efectivas e innovadoras capaces de ofrecer una educación pertinente y de calidad, realizar el potencial de las personas y aportar al desarrollo social.

SITUACIÓN DE INICIO

Los resultados de las pruebas nacionales, regionales e internacionales disponibles al momento de la elaboración del PEN indicaban que la mayor parte de los estudiantes estaban lejos de desarrollar las capacidades fundamentales en comunicación, matemática y formación ciudadana. En materia de currículo, recién el año 2005 se había logrado la articulación de los diseños curriculares de los tres niveles educativos para la Educación Básica.

Había también evidencia que permitía inferir que las prácticas pedagógicas de los docentes no estaban contribuyendo a que los estudiantes logren aprendizajes de calidad. Según la Evaluación Nacional 2004, la mayoría de los docentes solo fueron capaces de resolver las tareas más sencillas en comunicación y matemáticas. A estas deficiencias se sumaba un año lectivo comparativamente corto en comparación con la duración promedio en América Latina, así como la insuficiencia de oferta de programas bilingües a la población que no habla castellano.

El PEN considera que para superar esta situación es necesaria una sinergia entre diferentes políticas que ayuden a modificar las prácticas pedagógicas, así como la implementación de políticas de impulso y sostenimiento a los procesos de cambio institucional.



¿CUÁNTO SE HA AVANZADO?

Si bien se cuenta actualmente con un DCN, la estrategia de implementación no ha permitido garantizar que éste tenga un impacto positivo en el desempeño en aula de los docentes. En el ámbito regional, son cinco las regiones que se encuentran elaborando sus diseños curriculares regionales, con distintos niveles de avance, pero no hay una ruta clara de desarrollo que permita ver su articulación con el DCN.

Se ha fortalecido la aplicación de evaluaciones estandarizadas del rendimiento estudiantil. En lo que respecta a los estándares de aprendizaje, las instituciones responsables se encuentran aún en proceso de elaboración de los mismos.

La formación inicial docente aun presenta deficiencias importantes, como la falta de perfiles de competencias diferenciados para la formación de profesores. Hay esfuerzos para transformar las prácticas docentes a través del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (Pronafcap) el cual, sin embargo, presenta dificultades en su implementación.

El CNE considera positiva la implementación de campañas en favor del buen clima institucional, sin embargo, después de 2008 la cobertura de estas se ha reducido significativamente. Por su parte, el programa Una laptop por niño, que ha distribuido 300 mil laptops, ha significado un importante esfuerzo por acercar las nuevas tecnologías a los sectores tradicionalmente marginados. Sin embargo, aún se requiere que la distribución esté acorde con la infraestructura necesaria y cuenten con el debido mantenimiento.

RESULTADO 1: TODOS LOGRAN COMPETENCIAS FUNDAMENTALES PARA SU DESARROLLO PERSONAL Y EL PROCESO DE INTEGRACIÓN NACIONAL

Existe un marco curricular nacional que considera la posibilidad de tener currículos regionales; sin embargo su proceso de formulación no fue participativo y, por

ello, no recibió el respaldo de toda la comunidad educativa. En diciembre de 2008 se aprobó a través de una Resolución Ministerial el DCN de la Educación Básica Regular, iniciándose su aplicación en el año escolar 2009.

El DCN aumentó el número de capacidades a lograr en primaria y secundaria, creó el área de Formación Ciudadana y Cívica en secundaria y reconoció como documento normativo a nivel regional al Diseño Curricular Regional. Sin embargo, su aprobación dos meses antes del inicio del año escolar no permitió planificar adecuadamente el primer año de su aplicación, evidenciándose hasta ahora una ausencia de estrategia de implementación.

Currículos regionales que garanticen aprendizajes nacionales y complementen el currículo con conocimientos pertinentes y relevantes para su medio

Se ha impulsado procesos de elaboración de diseños curriculares regionales en los gobiernos regionales de: La Libertad, Puno y Junín que cuentan con Ordenanza Regional y Resoluciones Directorales; asimismo, los gobiernos regionales de San Martín y Piura tienen documentos de trabajo en debate. Otros gobiernos regionales vienen impulsando procesos de la elaboración de sus diseños curriculares regionales. (Ver Tabla 17).



Tabla 17
Avance de los Diseños Curriculares Regionales a enero de 2011

Diseños curriculares regionales	Gobiernos Regionales	Documento	Estado de avance
	La Libertad	Diseño Curricular Regional	OFICIALIZADO Ordenanza Regional N° 424-2008
	Puno	Proyecto Curricular Regional	OFICIALIZADO Resolución Directoral N° 1005 - DREP - 23 de junio de 2009
	Junín	Diseño Curricular Regional	OFICIALIZADO Resolución Directoral Regional de Educación N° 00395 DREJ-17 de febrero de 2010
	Piura	Proyecto Curricular Regional de la EBR	Versión en proceso de experimentación enriquecimiento y validación. Diciembre 2007
	San Martín	Diseño Curricular Regional: Documento de trabajo validación 2010 - 2011	Documentos de trabajo - mayo 2010

Elaboración CNE. Datos: Direcciones Regionales de Educación

Establecer de manera concertada estándares nacionales de aprendizajes

Los estándares de aprendizaje se encuentran en proceso de construcción, como fruto del trabajo conjunto del Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica y Técnico-Productiva (Ipeba), la Dirección de Educación Básica Regular y la UMC del MED, tal como lo señala la Ley del Sineace⁸⁰, con la participación ampliada de toda la sociedad, para garantizar la legitimidad social del sistema. Actualmente, existe ya un Marco de Referencia de Estándares de Aprendizaje para el Perú, en el cual se señalan los fundamentos, propósitos y funciones de los estándares nacionales. También se cuenta con un modelo de acreditación de la calidad para instituciones educativas públicas y privadas de educación básica regular, alternativa o especial.

⁸⁰ Ley del Sineace, Ley N° 28740.

⁸¹ Crecer 1996, Crecer 1998, Evaluación Nacional 2001, y Evaluación Nacional 2004, MED.

⁸² En los últimos años la cobertura viene siendo alrededor del 90% de las instituciones educativas y 70% de los estudiantes.

Ampliar, mejorar e institucionalizar las evaluaciones nacionales de logros de aprendizaje escolar

Entre 1996 y 2004 la UMC llevó a cabo cuatro evaluaciones muestrales del rendimiento estudiantil⁸¹ y en el año 2006 realizó la primera evaluación de carácter censal -la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE)- buscando obtener información sobre el rendimiento de todos los estudiantes del 2° grado de primaria de todas las instituciones educativas -tanto de gestión estatal como no estatal-, en las áreas curriculares de Comprensión de Textos y Matemáticas. La cobertura alcanzada en esta evaluación fue del 55% de Instituciones Educativas y 44% de los estudiantes, lo que no permitió tener resultados representativos a nivel nacional.

A partir del año 2007 se realizan ECE anuales con coberturas crecientes⁸² y se ha incorporado la evaluación del 4° grado en las instituciones educativas de programas

EIB en el área de Comprensión de Textos, en cuatro lenguas originarias⁸³ y en castellano como segunda lengua.

La aplicación de las ECE en el período analizado muestra avances y logros:

- El carácter censal permite la devolución de resultados a todos los actores educativos, la creciente cobertura de las ECE y su realización sostenida en forma permiten un mejor aprovechamiento⁸⁴, pues hacen posible la retroalimentación a las escuelas, directores, docentes, estudiantes y padres, y que éstos conozcan los resultados y se responsabilicen por ellos.
- Las etapas de recolección, procesamiento y análisis se realizan con crecientes niveles de calidad. Asimismo, constituye un avance la utilización de modelos de medición criteriales que permiten referir los resultados a un estándar de logro.⁸⁵
- Se han desarrollado pruebas de Comprensión de Textos en lenguas originarias y en castellano como segunda lengua –que incluye su aplicación en IIEE que implementan programas EIB en otras lenguas. Esto permite identificar los rendimientos de estos sectores de la población y descubrir situaciones y condiciones a partir de las cuales se entienden mejor sus problemas educativos.
- Se le ha dado impulso, no solo al proceso de ejecución de las evaluaciones, sino también a su difusión. Esto es importante pues se está generando una cultura de evaluación.

Los principales problemas que condicionan la cobertura de las evaluaciones estandarizadas son:

- La dispersión geográfica de la matrícula, que imposibilita llegar a los centros educativos más alejados, especialmente, en la Amazonía.
- Registros de mala calidad, porque se encuentran menos alumnos de lo que se planificó o Instituciones Educativas cerradas por fie^{stas} locales, etc.
- El robo de los materiales de la evaluación en el área rural.
- El rechazo de algunos centros educativos a que se les aplique la evaluación.
- La mala delimitación de las competencias regionales y locales para el proceso de evaluación⁸⁶.

Existen también problemas de calidad de los procesos:

- Escasez de recursos humanos con las calificaciones requeridas para aplicar la prueba. Las etapas de selección, capacitación y observación de los aplicadores de las ECE han revelado que existen dificultades para contar con un número suficiente de aplicadores con el perfil idóneo.
- El mercado oligopólico de imprentas. Son pocas las que pueden prestar el servicio y, por ello, no están interesadas en alcanzar los estándares que se les pide en materia de tiempos, locales y condiciones de almacenamiento que garanticen la confidencialidad de la prueba y su llegada oportuna a los centros educativos.

En lo que se refiere a la utilización de los resultados:

- Es insuficiente su utilización en la transformación de las prácticas pedagógicas en las escuelas, así como, en ajustes al currículo.

83 Quechua Cusco Collao, Aimara, Shipibo Konibo y Awajun

84 No obstante, las comparaciones interanuales se realizan a partir de una muestra de control que permite la validez y confiabilidad de la comparación.

85 Las primeras evaluaciones, basadas en otros modelos de medición, solo permitían obtener puntajes promedio y eran útiles para comparar poblaciones entre sí pero no para determinar el número o porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro esperado.

- No se usan –como en países vecinos- para implementar programas focalizados de apoyo a las escuelas.
- Los reportes llegan hasta la UGEL y su personal es capacitado para su difusión en las escuelas, pero no son utilizados pues la relación de la UGEL con las escuelas no es pedagógica ni técnica, sino sobre todo administrativa.
- La entrega de resultados a nivel estudiante hace imposible trabajar con más de un formato y de este modo cubrir más áreas del currículo, profundizando el análisis. La emisión de un reporte individual se contrapone a una evaluación más detallada y profunda del DCN, cubriendo más áreas con formatos distintos. Por otro lado, la entrega de resultados a nivel alumno no tiene mayor efecto sobre las políticas o estrategias escolares y podrían ser usados para excluir a los alumnos con bajos rendimientos.

RESULTADO 2: INSTITUCIONES ACOGEDORAS E INTEGRADORAS ENSEÑAN BIEN Y LO HACEN CON ÉXITO. ASEGURAR PRÁCTICAS PEDAGÓGICAS BASADAS EN CRITERIOS DE CALIDAD Y DE RESPETO A LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS DESDE LA FORMACIÓN EN SERVICIO: IMPLEMENTACIÓN DEL PRONAFCAP

Desde su inicio en el año 2007, el Pronafcap ha trabajado con 134 258 maestros⁸⁷ priorizando las capacidades comunicativas, lógico matemáticas y de dominio del currículo y especialidad académica según nivel. Este programa tomó como línea de base los resultados de la evaluación censal de docentes del 2007 que evaluó contenidos de Comunicación, Razonamiento Lógico-matemático, currículo general y específico por nivel del sistema educativo. Al comparar los resultados en Matemática y Comunicación de los docentes capacita-

86 No está definido quién sanciona a las escuelas que se oponen y no permiten el ingreso del personal de evaluación y, por ello, quedan sin sanción.

dos con los que obtuvieron en la evaluación censal se aprecia mejoría en sus conocimientos. (Ver Gráficos 4 y 5).

El año 2008 el MEF encargó una evaluación del Pronafcap a un panel de consultores⁸⁸ que concluyeron

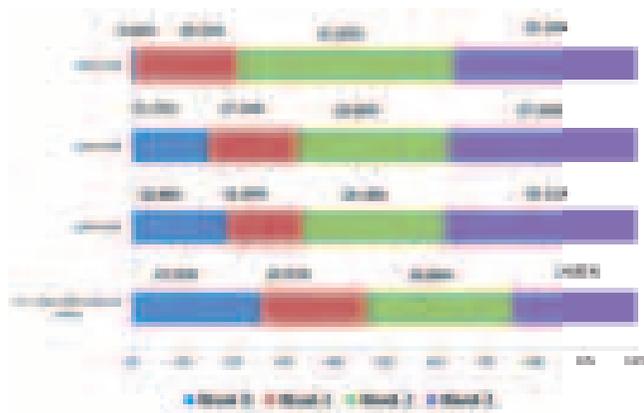
(continúa)

Gráfico 4
Comparación entre los resultados de la Evaluación Censal 2007 y los logros de la capacitación en Matemática 2007, 2008 y 2009



Fuente: PPT Pronafcap 2010 "Mejores Maestros, Mejores Alumnos".

Gráfico 5
Comparación entre los resultados de la Evaluación Censal 2007 y los logros de la capacitación en Comunicación 2007/09



lo siguiente: El criterio de cobertura es inequitativo, se atiende a los docentes que participaron de la evaluación censal, y no a los que necesitan más apoyo. Además, no hay evidencia de que se emplearan los resultados de la evaluación censal para el diseño del Pronafcap. El Pronafcap no enseña para la práctica; las actividades de los componentes de comunicación y lógico matemática no ayudan al docente a transferir estas habilidades a la enseñanza. Falta una estrategia de identificación, selección, permanencia y formación de formadores -por región- que no adolezcan de las mismas carencias que los docentes evaluados muestran.

Es riesgoso suponer que las instituciones de formación docente tercerizadas cuentan con profesionales con los desempeños que se buscan promover. El MED refutó las afirmaciones de esta evaluación en un documento enviado al MEF⁸⁹.

Asegurar prácticas pedagógicas basadas en criterios de calidad y de respeto a los derechos de los niños desde la formación inicial docente

Si bien los institutos pedagógicos nacionales que dependen del Ministerio comparten lineamientos sobre el currículo, perfil y las prácticas pedagógicas que fomentan; las universidades, por su autonomía promueven sus propios perfiles, lo que dificulta su sistematización.

Por otro lado, en cuanto a los Institutos pedagógicos públicos, cabe destacar que el perfil profesional de los egresados para inicial, primaria, educación física, religiosa, las diversas especialidades de secundaria y básica alternativa, los diseños curriculares elaborados por el Ministerio de Educación, son idénticos⁸⁰. Igualmente las áreas de los dos primeros años (cuatro semestres) son similares para los futuros docentes de los tres niveles de Básica Regular e incluso Básica Alternativa, diferenciándose, únicamente, a partir del quinto ciclo

en las áreas de didáctica que corresponden a la especialidad docente.

La construcción de estos currículos fue producto de la implementación de currículos experimentales en 2008 y 2009, que intentaron articularse con el DCN de EBR. Se aprobaron y publicaron el año 2010 para ser aplicados con las promociones ingresantes a nivel nacional. El perfil propuesto para todo docente egresado incluye 45 criterios de desempeño, organizados en 10 unidades de competencias que responden a tres dimensiones (personal, profesional-pedagógica, socio-comunitaria) con sus respectivas competencias globales como conducta ética, procesos de reflexión, estilos de vida saludable, dominio de teorías e investigación, contextualización del currículo, desarrollo de procesos pedagógicos, desempeño en función de resultados de evaluación educativa, interacción positiva con otros actores educativos, con respeto por la diversidad y, que desarrolle proyectos comunitarios. No se han analizado las diferencias propuestas por las universidades para las diversas especialidades.

Fomentar climas institucionales amigables, integra-dores y estimulantes en la escuela

El clima escolar, entendido como las relaciones de convivencia democrática que deben existir en la comunidad educativa, viene siendo abordado por el MED a través de la Dirección de Tutoría y Orientación Educativa (Ditoe) que desarrolla sus acciones mediante directivas, talleres formativos, acciones de sensibilización y elaboración de materiales para los docentes y, por la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación (OAAE) mediante capacitaciones a directores.

Mediante la R.M. N°0105-2006-ED se estableció la Campaña “Tengo Derecho al Buen Trato”, que ha sido sostenida los años 2007, 2008, 2009 y 2010 y busca prevenir todo maltrato psicológico, físico o sexual, promueve el

87 Fuente: PPT Pronafcap 2010 “Mejores Maestros, Mejores Alumnos”.

88 Orihuela, J. (Coord.); Díaz, J.; Piscocoy, L.; Del Maestro, C. Presupuesto público evaluado: Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente. MEF, Julio, 2008. En: [www.mef.gob.pe](http://blog.pucp.edu.pe/media/835/20110118-Informe%20PPE%20PRONAFCAP%20-%20Jose%20Carlos%20Orihuela%20-coord-%20Juan%20Jose.pdf) Se puede descargar el informe de: <http://blog.pucp.edu.pe/media/835/20110118-Informe%20PPE%20PRONAFCAP%20-%20Jose%20Carlos%20Orihuela%20-coord-%20Juan%20Jose.pdf>

89 Oficio N° 537-2009-SG

respeto a los niños, niñas y adolescentes. Se incrementaron de manera significativa en los años 2007 y 2008 en las Instituciones Educativas a nivel nacional⁹¹. (Ver Tabla 18).

En apoyo a esta campaña se elaboró la Guía para la Promoción del Buen Trato y Prevención del Abuso

Tabla 18
Cobertura de las campañas de promoción de un buen clima institucional (2007-2008)

Campañas	2007		2008	
	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
Tengo derecho a un buen trato	24.3%	25.0%	27.4%	33.3%
Convivencia escolar democrática	37.8%	43.2	31.6%	45.6%

Fuente: Ministerio de Educación. Ditoe

Sexual Infantil (Guía PASI) que, entre 2008 y 2009, tuvo un tiraje de 39 500 ejemplares distribuidos en 12 regiones. Otros materiales distribuidos son las Guías de Tutoría para Inicial, Primaria, Secundaria y EBA (cobertura nacional) y las guías temáticas de prevención de la Explotación Sexual Comercial Infantil y de Trabajo Infantil (para algunas regiones).

También desde esta dirección se ha respondido a la creciente problemática de acoso entre pares (*bullying*) con una campaña en Lima Metropolitana con docentes y directores, así como orientaciones para su prevención y abordaje mediante la R.M.N°0348-2010-ED. Este material y demás acciones desarrolladas responden a una realidad urbana y cobertura urbana, quedando

desatendidas las poblaciones vulnerables indígenas⁹² y ubicadas en zonas rurales.

La capacitación a especialistas de tutoría de las DRE y UGEL solo se llevó a cabo el 2007 en una jornada de tres días los que ingresaron los años siguientes no tuvieron este entrenamiento. Se realizaron en compensación los años 2009 y 2010 Encuentros Nacionales de Intercambio de Experiencia en Tutoría y Orientación Educativa, aunque de menor cobertura y con objetivos distintos.

Espacios de participación

La ausencia de espacios donde resolver los conflictos, hace que estos se agraven alterando la convivencia y el clima institucional. Actualmente en las IIEE existen tres espacios permanentes de participación estudiantil: Municipios Escolares, Defensorías Escolares de Niños, Niñas y Adolescentes (Desna) y el Consejo Educativo Institucional (Conei). El año 2007, mediante R.V.M.N°0019-2007-ED se impulsó la organización de los municipios escolares normando su organización y funcionamiento en todas las instituciones educativas a nivel nacional.

Las Desna iniciaron su funcionamiento el año 2006 (Directiva N° 002-2006-VMGP/Ditoe y RM.N°669-2006-Mimdes) y son responsabilidad compartida del MED y el Mimdes que hace el seguimiento a sus acciones e implementación en coordinación con las DRE y UGEL. En este sistema, los docentes defensores son elegidos por los estudiantes, cuentan con el apoyo de promotores defensores, que son estudiantes elegidos por cada grado. Su finalidad es recibir toda denuncia sobre maltrato psicológico, físico o abuso sexual cometido dentro o fuera de la institución educativa para su

90 Los Diseños Curriculares para la Carrera Profesional de Profesor de Educación Inicial; para la Carrera Profesional de Profesor de Educación Primaria; para la Carrera Profesional de Profesor de Educación Secundaria en la especialidad de CCSS, en la de CTS, en la de Comunicación Integral; para la Carrera Profesional de Profesor de Educación en la Especialidad de Matemáticas; para la Carrera Profesional de Profesor en Idiomas con especialidad Inglés; para la Carrera Profesional de Profesor de Educación Física; para la Carrera Profesional de Profesor de Educación Religiosa para los Niveles Inicial, Primaria y Secundaria; para la Carrera Profesional de Profesor de Educación Básica Alternativa pueden descargarse de: <http://www2.minedu.gob.pe/digesutp/formacioninicial/?p=248>

91 El monitoreo se desarrolla principalmente en el ámbito urbano y cubre todas las regiones del país. Fuente: Oficio N° 053-2011-ME-VMGP-Ditoe

derivación a las instancias pertinentes. Desde su creación hasta el año 2009 existen 627 Desna a nivel nacional, que significan el 30% de las defensorías del niño y adolescentes promovidas por el Mimdes⁹³.

La Ley General de Educación establece los Conei⁹⁴ que cuentan con representación estudiantil; sin embargo, su participación es muy limitada, pues este espacio sigue siendo predominantemente adulto.

Adicionalmente, a través de la Dirección de Promoción Escolar, Cultura y Deporte (Dipecud) del MED se promueven los programas de arte y deporte, escuelas abiertas, defensa y promoción del patrimonio cultural, y certámenes como los juegos florales y los juegos nacionales deportivos. El MED capacita a los directores en la constitución de las Apafa. Es importante acotar que los espacios de participación estudiantil estarían siendo concebidos como parte de su formación pedagógica, mientras aquellos que involucran a los padres y la comunidad serían concebidos desde la gestión del director de la IE.

Programa: Una laptop por niño

El Programa Una laptop por niño se desarrolló para responder a la demanda de calidad educativa y de equidad a través de la integración de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en el proceso educativo, en especial en aquellas zonas con mayor índice de pobreza, altas tasas de analfabetismo, exclusión social, dispersión de la población y bajas tasas de concentración de población escolar, para contribuir a la equidad educativa en las áreas rurales. Su objetivo general es mejorar la calidad de la educación pública primaria en especial la de los niños de los lugares más apartados de extrema pobreza, prioritariamente de las escuelas unidocentes multigrados.

Se repartieron 293 631 laptops del modelo X0 y se capacitó en 2009, durante cinco días, a 5 144 profesores en diversas habilidades y programas de la computadora personal X0. Hasta octubre de 2010 se han repartido aproximadamente 300 000 laptops y se ha anunciado otras 300 000 para 2011.

El 5% de las escuelas que han recibido laptops no tienen electricidad y tan solo el 1.4% de las escuelas que han recibido laptops tiene acceso a internet⁹⁵. La Dirección General de Tecnologías Educativas (Digete) necesita contar con información actualizada sobre la infraestructura de cada escuela para poder tomar decisiones sobre a qué escuelas les distribuirá las laptops⁹⁶.

Asimismo, el registro de distribución de las laptops solo cuenta con información del lote y la escuela asignada, mas no de qué laptop es empleada por cada niño. Tener esta información personalizada permitiría desactivar las laptops en caso de robo. Ante el problema de las escuelas sin energía eléctrica, se compraron 45 mil paneles solares.

El mantenimiento de las laptops recae en el docente para quien el manejo de la misma es también nuevo. Si este no puede resolver el problema es el especialista en informática de la UGEL el que debe resolverlo y, si este no puede o no se da abasto, la DRE tiene un lote de laptops para el reemplazo. Solo si la DRE no encuentra solución las laptops son enviadas a un centro de reparación en Lima.

Fomentar y apoyar la constitución de redes escolares territoriales responsables del desarrollo educativo local

En el periodo analizado se han formado redes territoriales, entre ellas las vinculadas al Programa de Apoyo y Acompañamiento Pedagógico. Las redes educativas,

92 Solo el Manual de Tutoría y Orientación Educativa (90 000 ejemplares) del año 2007 cuenta con algunas sesiones contra la discriminación que incluye consignas en los idiomas nativos: quechua, aymara, awajún, ashaninka y shipibo.

93 Fuente: "Situación Actual de las Defensorías" (2009) Sub Dirección de Defensorías, Dirección de Niñas, Niños y Adolescentes, Dirección General de la Familia y la Comunidad, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Recuperado de: http://www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGFC/DINNA/defensorias/15nov_presentacion5.pdf

94 Sin embargo su creación data de 1983.

en especial en las áreas rurales, son un modelo de gestión poco aprovechado que aparece como una alternativa muy eficaz para mejorar la calidad y resultados educativos en esas zonas. Lo demuestran proyectos como los de AprenDes, Promeb, Escuelas Exitosas o Fe y Alegría.

Los problemas fundamentales que limitan el trabajo de las redes son dos: los normativos, que impiden adecuar las estrategias de gestión a las necesidades locales y contratar profesores; y los de sostenibilidad de las iniciativas, lo que implica organizar un servicio de acompañamiento pedagógico para las redes de escuelas.

La finalización de la financiación de proyectos de apoyo a las escuelas genera problemas de sostenibilidad, pues autoridades regionales han expresado las dificultades que tienen para sostenerlas. Debe evitarse que una innovación pedagógica termine como un experimento sin sostenibilidad, el profesor que intervino debe continuar recibiendo acompañamiento y garantizarle el financiamiento necesario.⁹⁷

Establecer programas de apoyo y acompañamiento pedagógico con funciones permanentes de servicio a las redes escolares

El principal programa de apoyo y acompañamiento docente ha sido el Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA) que articula componentes fundamentales del proceso educativo, desde el rol central del docente (capacitación, especialización, acompañamiento) hasta condiciones que se requieren (infraestructura, materiales educativos). Incorpora también la atención directa a los procesos de gestión (capacitación de directores, monitoreo, evaluación de aprendizajes). Este programa ha permitido que los gobiernos regionales gestionen directamente sus recursos. (Gráfico 6)

Sobre las debilidades del programa, un estudio desarrollado por Pain⁹⁸ señala que:

- No se dispone de una estrategia pedagógica orientada a trabajar con docentes/alumnos quechua hablantes de IIEE multigrado y unidocentes.
- El mayor porcentaje de acompañantes pedagógicos son docentes con experiencia urbana en las capitales de región o de algunas provincias que han trabajado en centros polidocentes y con niños hispanoparlantes. Indicadores de producto diseñados para exigencias de zonas urbanas y no rurales con las mismas expectativas, falta de pertinencia de algunos de los materiales pedagógicos No hay una articulación clara entre las áreas de evaluación con el programa en regiones.

Articular la educación básica con la educación superior técnica o universitaria.

Los centros de educación superior por propia iniciativa, ofrecen a los estudiantes de educación básica a través de sus páginas web, información diversa sobre temas de orientación vocacional o las carreras que ofrecen; sin embargo, no existe información suficiente sobre las carreras más demandadas por el mercado laboral o que están saturadas.

Desde el Estado, la información más organizada con relación a la orientación vocacional y descripción de las carreras la ofrece el Ministerio de Trabajo. Desde el sector público, una de las propuestas más organizadas de orientación vocacional es la desarrollada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a través de la oficina de Orientación Vocacional de las Direcciones Regionales de Trabajo, el Sistema de Orientación Vocacional e Información Ocupacional (Sovio), en coordinación con las municipalidades e Instituciones

95 Banco Interamericano de Desarrollo y Grade. Evaluación Experimental del Programa Una Laptop por Niño en Perú. En: Bid Educación, Aportes N°5, julio 2010.

96 Según el *informe OLPC in Peru: A problematic Una Laptop Por Niño Program*, elaborado por Christoph Derndorfer publicado en web de OLPC internacional <http://edutechdebate.org/olpc-in-south-america/olpc-in-peru-one-laptop-per-child-problems/>, ocurre que escuelas con un solo enchufe en la oficina del director son consideradas como escuelas con acceso a electricidad y son consideradas para la distribución de las laptops.

Educativas que soliciten los talleres. Desde el portal informático de esta oficina⁹⁹ es posible acceder a información sobre guías profesiográficas de profesiones universitarias, técnicas y pedagógicas¹⁰⁰, información de las carreras más demandadas en el mercado laboral y los diversos servicios que ofrece gratuitamente esta oficina del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Entre 2007 y 2010, la Oficina de Orientación Vocacional atendió a un promedio de mil jóvenes por año, de 16 a 24 años de edad, en las charlas de orientación vocacional brindadas en la sede regional correspondiente; conforme a las cifras de las charlas impartidas fuera de la sede regional del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, entre el 2007 y 2008 se atendió a 9860 y 27906 jóvenes respectivamente. (Ver Tabla 19).

Diversas universidades -privadas y públicas- en todo el país, han desarrollado en los últimos años estrategias de acercamiento a los estudiantes de secundaria a través de: páginas web que incluyen pruebas vocacionales y asesoría psicológica, organización de charlas vocacionales en los campus universitarios, talleres vivenciales de determinadas carreras, visitas estudiantiles a las universidades.

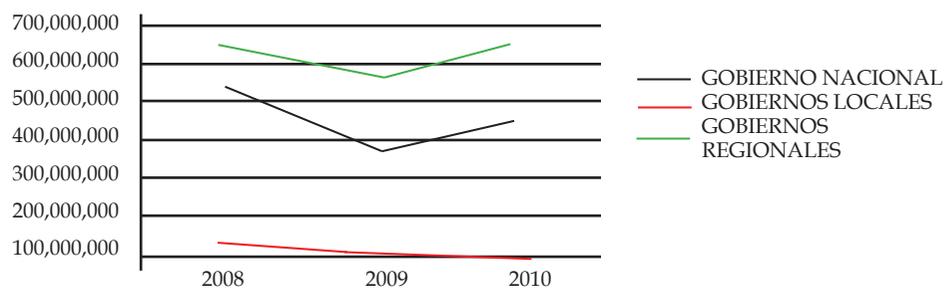
La inversión privada en eventos educativos ha incurrido en el desarrollo de ferias, como la Expo Universidad que se realiza desde el 2002, que en el año 2010 tuvo una asistencia de, aproximadamente, 50 mil estudiantes y más de un centenar de instituciones expositoras.

97 PEN en el 2009- Balance y Recomendaciones 2010 - CNE

98 Oscar Pain (2009) Sistematización y evaluación de la estrategia de acompañamiento pedagógico. PUCP.

Gráfico 6
Asignación presupuestal

	2008	2009	2010
Presupuesto PELA	1,203,973,050	928,196,897	1,092,568,625
Presupuesto Público	71,049,786,794	72,355,497,884	81,857,278,697
PELA como % del presupuesto público	1.69%	1.28%	1.33%



	2008	2009	2010
Gobierno Nacional	538,607,999	331,669,986	426,497,022
Gobierno Local	30,228,901	0	0
Gobierno Regional	635,136,150	574,701,912	666,071,603
TOTAL	1,203,973,050	906,371,898	1,092,568,625

Fuente: Maruja Boggio, Jose Luis Vargas. Programa presupuestal estratégico logros de aprendizaje.

- El programa ha servido para priorizar la asignación de recursos para la consecución de una mejora en los aprendizajes de los estudiantes de 2do grado. Mayores recursos y mayor peso tendencial en el Presupuesto General. (El 2009 hay una contracción debido al retiro del componente sobre Mantenimiento Preventivo de las IIEE. Si lo incorporamos como factor que funcionó, el peso del PELA en el conjunto va en crecimiento con una recuperación significativa en el 2010)
- En el 2010, se observa una mejora en la asignación de los gobiernos regionales y del gobierno nacional.

Tabla 19
Atención a instituciones públicas y privadas, 2007-2008
Participantes de 16 a 24 años en charlas

Direcciones regionales	2007	2008
Ancash		532
Apurímac	400	277
Arequipa	3567	3573
Cajamarca	109	0
Cusco	960	5770
Huancavelica	90	3675
Huánuco		639
Junín		4
La Libertad	166	1142
Lambayeque	312	594
Loreto	240	116
Pasco		732
Piura	825	1168
Tacna	91	961
Tumbes		149
Lima y Callao	3100	8574
Total	9860	27906

Fuente: Información Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo – SDIOL.

99 <http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido>.

100 Conforme al portal <http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=415&tip=105>, recuperado el 28/2/2011, Las guías fueron elaboradas en 2007 <http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/dnpefp> . Recuperado el 28/2/2011.

101 Si bien hay un componente de acompañamiento en el PRONAFCAP, el informe da cuenta de lo débil que ha resultado este componente.

“La capacitación docente no puede ser la única estrategia de formación en servicio, necesita estar articulada a otras que hagan sinergia como el acompañamiento”

RECOMENDACIONES

1. Definir los roles del MED y de los gobiernos regionales para la construcción e implementación del diseño curricular regional en el marco del DCN.
2. En EIB es necesario definir, entre otros: su currículo, su proceso de enseñanza-aprendizaje, la formación de sus formadores, en particular, la metodología de la enseñanza del español como segunda lengua.
3. Las evaluaciones del rendimiento deben ser el punto de partida del desarrollo de procesos de mejora, utilizando los resultados para el análisis de causas y factores asociados, para el diseño de estrategias, para evaluar el impacto de programas y políticas específicas,
4. Es necesaria la evaluación de otros grados de la primaria y de la secundaria, así como de otras áreas curriculares.
5. Mejorar el sistema estadístico, que deje de ser en base a declaraciones y pase a ser administrativo con fines estadísticos.
6. La capacitación docente no puede ser la única estrategia de formación en servicio, necesita estar articulada a otras que hagan sinergia como el acompañamiento¹⁰¹, las pasantías y los grupos de interaprendizaje y debe estar orientada hacia el desempeño.
7. Se requiere desarrollar una estrategia para contar con una oferta de formadores de docentes de alto nivel.
8. En relación al DCN se debe estructurar estándares de logro, racionalizar el número de capacidades, aprovechar las nuevas tecnologías en las áreas formativas y unificar los criterios de evaluación del estudiante a lo largo de los tres niveles de la Educación Básica Regular.
9. Mejorar las condiciones para el desarrollo de las prácticas docentes en las escuelas bilingües interculturales, donde la movilidad del profesorado es muy alta, como insuficiente es el material didáctico adecuado a dichos contextos; en especial para aquellas poblaciones que residen en zonas de la selva, donde se dan los más bajos rendimientos académicos.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 3

Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia



El PEN propone asegurar el desarrollo profesional docente, revalorando su papel en el marco de una carrera pública centrada en el desempeño responsable y efectivo, así como de una formación continua integral.

SITUACIÓN DE INICIO

En 2005 egresaban 30 mil docentes de las instituciones de formación inicial, cuando solo se necesitaban anualmente 3 100 y la calidad de la formación que recibían era dudosa. Casi un tercio del total de docentes del país enseñaban en lo que no estaban preparados. Los docentes de las escuelas rurales estaban desatendidos y no había una política de formación en servicio con mecanismos efectivos de evaluación y acompañamiento. Sólo el 20.4 % de docentes quería seguir en la profesión

y las remuneraciones del año 2006 llegaban a un promedio de S/. 1 057.27

Todos los profesores nombrados en Educación Básica en sus tres modalidades: Regular, Alternativa y Especial, así como los de Educación Técnico Productiva, pertenecían a la Ley del Profesorado que priorizaba la antigüedad en el servicio, la diferencia remunerativa entre los niveles era mínima y el desempeño y actualización profesional no se tenían en cuenta en la mejora remunerativa. En el mes de diciembre de 2005 se había aprobado en el Consejo de Ministros un Proyecto de Ley de Carrera Pública Magisterial que fue presentado al Congreso de la República. Este proyecto, trabajado y consultado con el magisterio desde el año 2002 priorizaba la actualización y desempeño profesional así como el concurso público para ingresar y ascender.

¿CUÁNTO SE HA AVANZADO?

Las cifras referentes a la acreditación de las instituciones de formación docente muestran que recién se ha iniciado este proceso en las universidades, solo una ha sido acreditada a través de un organismo internacional. Asimismo, se encuentra en una fase incipiente el proceso de generar estándares de buena docencia. La norma para seleccionar a los ingresantes a los institutos de educación superior pedagógicos no logró su finalidad porque los no ingresantes fueron recibidos por las facultades de educación de las universidades y además ha generado un serio problema en la educación intercultural bilingüe que se ha quedado sin postulantes para profesores. Finalmente, la capacitación masiva y

estandarizada realizada por el Pronafcap, que ha sido un esfuerzo interesante del MED que se reconoce, está siendo criticada en las regiones por no resolver los problemas que ellas tienen.

En relación a la Carrera Pública Magisterial (CPM) el MED ha evidenciado dificultades y debilidades en la aplicación de los concursos de nombramiento e incorporación gradual. Por ello, es de urgente necesidad evaluar el proceso para mejorar normas, estrategias y procedimientos, entre ellos, el de tener una entidad que coordine todas las dependencias del MED que participen en este proceso, desde el establecimiento del cronograma y metas hasta la aplicación de pruebas, el desempeño de Comités de Evaluación de las Instituciones Educativas, de las UGEL y de las DRE y la publicación de resultados, como también la duración de la jornada laboral y el pago de las horas adicionales.

RESULTADO 1: ACREDITACIÓN

Esta política impulsada por el PEN busca acreditar la calidad de la formación docente tanto inicial como en servicio. Desde enero de 2009 se cuenta oficialmente con estándares y criterios para la acreditación de institutos y escuelas de educación superior que realizan formación docente, así como para programas de las facultades de educación. La elaboración de estos documentos ha estado a cargo del Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior No Universitaria (Coneaces)¹⁰² y del Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación

de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (Coneau)¹⁰³.

La evaluación con fines de acreditación en instituciones de formación docente es actualmente obligatoria. La vigencia de la acreditación es por 2 a 3 años, según el grado de cumplimiento de estándares que apruebe el Coneaces o Coneau para cada caso.

Desde la publicación de los estándares y criterios de evaluación para la acreditación de institutos y escuelas de formación docente a la fecha, de un total de 394 IESP, 97 han formado sus comités de calidad, 67 se encuentran en proceso de autoevaluación con fines de acreditación y 3 han presentado sus informes de autoevaluación al Coneaces¹⁰⁴. De un total de 57 facultades de educación, 42 registraron ante el Coneau sus respectivos Comités de Autoevaluación. De estas 42 facultades, 17 comunicaron haber concluido la fase de autoevaluación, solicitando expresamente 10 de ellas la relación de entidades evaluadoras con fines de acreditación.

Generar estándares de buena docencia

Las cifras indican que el proceso de acreditación por el Coneau se inició a nivel nacional en el 74% de las facultades de educación de universidades del país y que la fase de autoevaluación ha sido concluida por un 30%¹⁰⁵.

Desde 2009, la Mesa Interinstitucional de Buen Desem-

102 Inicialmente se publicó una propuesta de “Estándares y Criterios de Evaluación y Acreditación para las Instituciones Superiores de Formación Docente en junio del 2008. Como parte del proceso de validación, se desarrollaron talleres descentralizados en Lima, Cusco, Huancayo y Trujillo y participaron 36 instituciones Superiores de Formación Docente. El Modelo de Aseguramiento de la Calidad Educativa contempla 17 factores y 70 estándares agrupados en cuatro dimensiones: gestión institucional, procesos académicos, servicios de apoyo y resultados e impacto.

103 El modelo se elabora a partir de un estudio comparativo de distintos modelos nacionales e internacionales, con la participación de un Comité Técnico ad-hoc, así como la colaboración de especialistas de universidades, el MED, y la Presidencia de la Red Iberoamericana de Calidad en la Educación Superior. En junio del 2008 se presentó a los decanos de las facultades y escuelas de educación del país y en julio fue publicado en un diario de circulación nacional. El modelo comprende 3 dimensiones, 9 factores, 16 criterios, 84 indicadores, 97 estándares y 253 fuentes de verificación referenciales.

peño Docente, liderada por el CNE y que fue convocada por esta institución y Foro Educativo, viene trabajando en una propuesta concertada sobre criterios de buen desempeño docente, la cual se deberá presentar hacia diciembre del año 2011.

Otras experiencias de formulación de criterios de buen desempeño se desarrollan en la región Arequipa con su Mesa de trabajo integrada por el Colegio de Profesores de esa región, docentes de centros de formación superior, ONG, Sutep y docentes de escuelas, la que ha validado una propuesta durante el 2010; y en Ica y Apurímac, cuyas propuestas estuvieron lideradas por sus respectivas DRE en el marco de sus PER¹⁰⁶.

Formación en los institutos

El número de ingresantes a las instituciones de educación superior pedagógica (IESP) que en 2006 fue de 22 569, disminuyó a 424 en el 2007, a 305 en 2008 y habría subido a 979 en 2009¹⁰⁷. El año 2010 solo 525 postulantes aprobaron con 14 o más la prueba nacional¹⁰⁸. La mayor caída se da a partir de 2007, cuando el actual gobierno puso en marcha una medida para la restricción del ingreso a los IESP estableciendo la “nota 14” como requisito de ingreso en la prueba única nacional para los IESP mediante el Decreto Supremo N° 006-2007-ED.

El ingreso a IESP tiene dos fases: la prueba nacional de conocimientos generales básicos que es clasificatoria para pasar a la segunda fase regional en la que se aplican pruebas psicológicas y de aptitud para la especialidad.¹⁰⁹

Al no haber ingresos, los IESP públicos y privados del país están *ad portas* del cierre. Su matrícula disminuye y se sostienen con quienes se matricularon antes de 2007. En contraste, las facultades de educación se benefician captando a quienes ya no postulan o no logran el ingreso a los institutos. La calidad de la selección de postulantes a las facultades de educación es muy dudosa y no está comprobada.

La medida conocida como “nota 14” no ha contribuido a la mejora de la selección de los futuros docentes y ha provocado, en el caso de las comunidades indígenas que hablan una lengua distinta al castellano, que no puedan ejercer el derecho de tener un docente que, hablando su lengua materna, sea formado en educación intercultural bilingüe¹¹⁰. Las cifras para el ingreso de estudiantes para la especialidad de educación bilingüe en IESP han sido: en 2007, cuatro a formación primaria EIB; en 2008, ocho; en 2009, cuatro; y en el año 2010, cuatro. Al no abrirse la especialidad por falta de alumnos, ninguno inició sus estudios. Desde 2010 los postulantes a IESP que no alcanzan la nota mínima de 14 para ingresar a la carrera de Educación Intercultural Bilingüe reciben un curso gratuito preparatorio para el siguiente examen de admisión, el cual tiene una duración de ocho meses y está a cargo de los propios IESP.

La responsabilidad de la formación de los docentes es del Estado que tiene la obligación de asegurar su calidad, atendiendo, preferentemente, los ámbitos donde se observan las señales más críticas de fracaso escolar, como es el caso de las escuelas rurales y especialmente el de los pueblos indígenas. Un proceso de ingreso a IESP que carece de contenidos relevantes para la

104 Información proporcionada por especialista del Coneaces.

105 Comunicado N°002-2010-Coneau marzo 2010.

106 III Tomo de la Memoria del 1er Congreso Pedagógico Nacional .CNE 2010. Avances de criterios de buen desempeño docente trabajados por las regiones Ica, Apurímac y Arequipa.

107 MED. Presupuesto de Educación 2010. Informe a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso de la República, setiembre, 2009.

108 Los postulantes fueron 14 847.

cultura y lenguas de los pueblos indígenas no ayuda a seleccionar a postulantes con un perfil pertinente para zonas EIB.

Además de la carencia de estudiantes en las instituciones de educación superior pedagógicas para trabajar en zonas EIB existen deficiencias notorias en la contratación de docentes para ellas. La Defensoría del Pueblo indica como principales problemas: la falta de determinación de plazas docentes EIB, la no publicación y difusión del consolidado regional de plazas EIB y el incumplimiento en la verificación del bilingüismo y de la especialización en EIB de los profesores postulantes.

Según la Supervisión Defensorial¹¹¹, en el año 2010 la mayoría de las DRE evaluadas (16) no determinó el número de docentes especializados en EIB que se requerían en sus jurisdicciones. La falta de identificación de estas plazas generan tres problemas: postulan docentes que solo hablan castellano, no se verifican los requisitos que deben cumplir los profesores EIB en el proceso de selección y se contratan docentes no especializados, lo que puede producir conflictos locales.

Programa nacional de formación y capacitación docente

El Pronfcap está dirigido a profesores en servicio, lo desarrolla el MED a través de universidades públicas y privadas e institutos superiores pedagógicos seleccionados. Tomó como línea de base los resultados de la evaluación censal de docentes del 2007 que midieron contenidos de comunicación, razonamiento lógico-matemático, currículo general y específico por nivel del sistema educativo.



Actualmente Pronfcap ofrece un programa básico que desarrolla los componentes de Comunicación, Matemática y Diseño Curricular a nivel general y específico por nivel y por área, en el caso de secundaria durante 220 horas, más 60 de monitoreo y asesoramiento en clase, totalizando 280 para profesores de ámbitos castellanohablantes; para profesores de ámbitos de EIB se añaden a éstas 50 horas que se distribuyen entre Comunicación en Lengua Originaria y Diseño Curricular en EIB, recibiendo 330 horas de capacitación. Este programa, entre 2007 y 2010, ha atendido a 134 258 docentes.

También ofrece siete programas de especialización para los docentes que obtuvieron una nota final mayor a 14 en el Programa Básico y trabajan en determinadas regiones. Los programas para los niveles de Inicial y Primaria han atendido a la fecha a 5449 profesores para la especialización en la enseñanza en Comunicación y Matemática; Ciencia y Ambiente y EIB. En Educación Secundaria han atendido a la fecha a 2780 para

109 En el ingreso por exoneración los postulantes deben acreditar ser egresados del Colegio Mayor Secundario Presidente del Perú o ser el 1er y 2do puesto en Educación Básica o ser deportistas calificados, artistas calificados o beneficiarios del Programa de Reparaciones en Educación del Plan Integral de Reparaciones (PIR); los postulantes que acrediten lo señalado serán exonerados de la prueba nacional correspondiente a la Fase I, debiendo rendir únicamente las pruebas correspondientes a la Fase II Regional.

110 Convenio 169 OIT. Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 2007), Declaración de Cochabamba y Recomendaciones sobre políticas educativas al inicio del siglo XXI (2001) y en la Declaración Universal de la Unesco sobre la Diversidad Cultural (2002).

111 Supervisión Defensorial 2008 - 2010 Derecho a la educación en EIB. Informe de la defensoría del Pueblo.



la especialización en la enseñanza de Inglés, Ciencia, Tecnología y Ambiente, Historia, Geografía y Economía, Formación Ciudadana y Cívica.

El año 2008 se criticó el no disponer de documentación que evidencie que las carencias de conocimientos identificados en la Evaluación Censal fueron usadas para organizar el programa; el que los contenidos de la capacitación se dirija al desarrollo de habilidades generales del docente y no a su trabajo en el aula; el que no tenga diagnóstico y registro de la cantidad y calidad de los recursos humanos necesarios para realizar las capacitaciones.

En el año 2010 el programa de actualización atendió a 2 143 profesores que, estando dentro de la CPM se preparan para realizar el asesoramiento en el proceso de inserción de los profesores ingresantes al I nivel de la CPM. (Ver Tabla 20).

Un problema serio que afrontó este programa es que las universidades seleccionadas no tenían experiencia en procesos de capacitación, por lo que, equipos técnicos del MED tuvieron que darles apoyo directo en la elabo-

ración del plan básico, uno de los requisitos para firmar convenios. Otras dificultades fueron las siguientes:

- Se ampararon en la libertad de cátedra para oponerse a los objetivos y metodologías requeridos por el MED para la capacitación docente.
- No incluyeron en sus programas de actualización y capacitación el monitoreo y asesoría a docentes en el aula o al equipo de profesores de una institución educativa.
- No todas forman docentes para los tres niveles educativos (inicial, primaria y secundaria), pero igualmente recibieron el encargo.
- Carecían de profesores que cumpliera los requisitos demandados en los perfiles de los capacitadores. La demanda de capacitadores con grados de maestría o 5 años de experiencia en capacitación o docencia superior no correspondía con la realidad de los recursos humanos disponibles y debió ser corregida.
- Los profesores nombrados en la Educación Básica no podían pedir licencia para capacitar e incorporarse a una universidad. Sin embargo, por ser esta una necesidad, se emitió el DS N°023-2007/MED que permite una excepción al Reglamento de la Ley del Profesorado facilitando que los profesores soliciten licencia sin goce de haber.

El programa básico que corresponde al 93% del total de atendidos por el Pronafcap tiene como centro desarrollar capacidades en comunicación, matemática y currículo, pero deja fuera un abanico más amplio de competencias que el PEN propone. Si bien algunas de estas prácticas pueden ser abordadas como teoría dentro de los cursos de currículo no se puede asegurar que estas prácticas logran entrar a la escuela. El MED ha elaborado cuatro propuestas de un sistema de formación continua entre el 2002 y el 2006, las que no han sido implementadas¹¹²

112 Maguiña, Staheli y Yep, 2002; MED, 2003; Evans, 2004 y MED, 2006.

Tabla 20
Cobertura Pronafcap en todos sus programas
2007 - 2010

Atención Pronafcap	2007-2010
Programa básico	134 258
Programa de especialización inicial y primaria	5 449
Programa de especialización secundaria	2 780
Actualización para el proceso de inserción	2 143
Total	144 630

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración CNE

Se ha señalado también que el diseño de una capacitación masiva, estandarizada, no ayuda a resolver los problemas específicos que los docentes beneficiarios encuentran en sus aulas porque no responden a las necesidades profesionales y regionales.

RESULTADO 2: CARRERA PÚBLICA RENOVADA

Implementar una nueva carrera pública magisterial: evaluar a los docentes para el ingreso y permanencia en la CPM y su asignación laboral.

El PEN propone que los profesores que ingresen a la CPM procedan de instituciones acreditadas. Actualmente, no existen profesores egresados de una facultad de educación o instituto de educación superior pedagógico acreditados.

Sin embargo, el Coneces ya aprobó y publicó los criterios y estándares para la acreditación de Carreras en

los institutos pedagógicos de Educación Superior y la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica del Perú ha logrado el año 2010 la acreditación internacional de sus programas de Educación Inicial, Educación Primaria, Bachillerato y Licenciatura de la Facultad de Educación hecha por el Instituto Internacional para el Aseguramiento de la Calidad (IAC).

El 11 de julio de 2007 el Congreso de la República aprobó la Ley N° 29062 de la CPM, promulgada por el Presidente de la República. El ingreso a esta se realiza de dos maneras: para los que ya están trabajando como nombrados en el servicio educativo público existe el Programa de Incorporación que les permite ingresar del II° al V° nivel de la Carrera; para los que no han trabajado como nombrados en el servicio público y quieren ingresar existe el concurso de nombramiento. En los dos casos es un concurso público y no existe el ingreso directo.

En estos años el MED realizó tres concursos de nombramiento: uno el 2008¹¹³, otro el 2009¹¹⁴ y el del 2010-2011. A esos concursos postularon profesores titulados



en institutos y universidades. Asimismo, el MED convocó a dos procesos de incorporación a la CPM para los niveles magisteriales II al V, dirigido a profesores que se encuentran en la Ley del Profesorado. Estos procesos se realizaron el 2009¹¹⁵ y el 2010¹¹⁶. Están en curso la segunda etapa del proceso de incorporación a la CPM 2010-2011 y dos nuevos procesos correspondientes al 2011 que concluirán en mayo y julio, respectivamente¹¹⁷.

Las sucesivas modificaciones hechas a los cronogramas de las convocatorias y a las metas muestran una insuficiente coordinación en el MED, entre las Direcciones y Unidades funcionalmente responsables de estos concursos. Además, el MED no ha iniciado el proceso de inserción para los docentes ingresantes al I nivel de la CPM, dispuesto en la Ley de la CPM y cuyos resultados se deben tener en cuenta en la evaluación de quienes postulen al ascenso al II nivel el 2011 porque ingresaron al I Nivel el 2008.

El requisito de la colegiación para postular a la CPM se tuvo que suspender en algunos de los concursos, por estar judicializadas las elecciones del Colegio de Profesores.

El número de profesores que se encuentran, al 26 de octubre de 2010, en el régimen laboral de la Ley N° 29062, Ley que modifica la Ley del profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial, asciende a un total de 38,522 docentes. (Ver Tabla 21).

Tabla 21
Meta lograda de profesores en la CPM
2008 a 2010

Año	Nombrados (I Nivel)	Incorporados (II al V Nivel)
2,008	2,501	
2,009	20,005*	6,673
2010		9,343**
	22,506	16,016
TOTAL		38,522

Fuentes *: Ministro José Antonio Chang en conferencia de prensa en el Congreso Oficina de Prensa y Comunicaciones del Ministerio de Educación, 29-09-2010).

** Declaración del Viceministro de Gestión Pedagógica, Idel Vexler a la Agencia Andina de Noticias el 22/10/2010.

En el proceso de nombramiento, de acuerdo al cronograma aprobado por la RM N° 199-2010-ED, la consolidación nacional de las plazas adjudicadas y desiertas se realizará entre el 12 y 17 de enero de 2011. Están en proceso cuatro concursos. (Ver Tabla 22).

Aún no se tiene establecido el sistema de evaluación de desempeño docente cuyos resultados determinarán la permanencia e incidirán en el ascenso de nivel magisterial del profesor. El Ministerio de Educación ha realizado varias experiencias de evaluación del desempeño docente desde 2006 hasta el 2009 y en el 2010 ejecutó un piloto sobre el Sistema de Evaluación del Desem-

113 Autorizado por la Ley N° 28649 y su Reglamento D.S. N° 027 - 2007 - ED

114 Autorizado por la Ley N° 29062 y convocado por la R.M. N° 295 - 2009 - ED

115 Convocado por R.M. N° 079 - 2009 - ED, modificada por las R.M. N° 080, 091, 0114, 0197,

116 Convocado por R.M. N° 0134 - 2010 - ED, modificada por las R.M. N° 0166 y 185

117 Convocados por R.M. N° 0422 y 0423 - 2010 - ED

Tabla 22
CONCURSOS EN PROCESO EL AÑO 2010

Convocatoria	Nombramiento	Incorporación
RM 0199 - 2010 - ED	24 890* Clasificados en primera fase	
RM 0200 - 2010 - ED		4 003** Clasificados en primera fase
RM 0422 - 2010 - ED		9 709 Profesores inscritos incluyendo exonerados
RM 0423 - 2010 - ED	15 778**** Clasificados en primera fase	

*Fuentes: * Ministro José Antonio Chang en conferencia de prensa en el Congreso .Oficina de Prensa y Comunicaciones del Ministerio de Educación, 29-09-2010.*

*** . Convocatoria al Programa de incorporación del período 2010-2011. La inscripción se realizó hasta el 23 de octubre del 2010; la prueba nacional de clasificación se aplicó el 21 de noviembre de 2010.*

**** Oficina de prensa y comunicaciones, 4 febrero. 2011.*

***** Oficina de prensa y comunicaciones, 04 mar 2011.*

peño Docente con el Proyecto Suma. Así mismo, en el 2010 se inició un trabajo por el CNE y su Mesa Interinstitucional sobre criterios para el buen desempeño docente.¹¹⁸

En el concurso de nombramiento el Comité de Evaluación Institucional evalúa el expediente, la entrevista y la clase modelo de cada postulante a la plaza vacante.¹¹⁹ Estos comités han sido objeto de numerosas quejas que les atribuyen acciones de corrupción. Esta etapa se realiza en cada Institución Educativa sin la intervención del MED. Los principales problemas identificados son:

constituir el comité sin seguir las normas establecidas, el director decide arbitrariamente quienes lo integran; inasistencia de los representantes de los padres de familia a algunos actos del proceso de concurso tales como las entrevistas o las clases modelo; denuncias de solicitud de dinero que no se han podido probar por falta de pruebas o de voluntad de denuncia; y, la no capacitación a los integrantes de estos comités para el ejercicio de su función.

En las IIEE que tienen convenios con el Estado, este concurso ha presentado problemas debido a que la

¹¹⁸ Plan de Trabajo de la Mesa Interinstitucional de Buen Desempeño Docente para el año 2011.

¹¹⁹ Pontificia Universidad Católica del Perú, Cayetano Heredia y Antonio Ruiz de Montoya R.M. N° 295-2009 y 248-2010 para nombramientos; y R.M. N° 131 - 2010 - ED para el Programa de Incorporación

mayoría de ellas sólo acepta el nombramiento de los profesores contratados que trabajan en sus instituciones educativas, de modo que, cuando éstos no logran clasificar, la dirección de la institución no da la conformidad al nombramiento de otro profesor y la plaza queda vacante originando reclamos. Esta situación merece estudiarse porque quedan plazas desiertas y profesores clasificados sin plazas.

Aunque el concurso del Programa de Incorporación, conducido directamente por el Ministerio de Educación, tuvo menos denuncias que el concurso de Nombramiento, los reclamos en el programa se centraron en la evaluación del desempeño de los concursantes señalándose que los profesores que evaluaban en la I.E., UGEL o DRE calificaban con notas bajas el desempeño docente impidiendo con ello en algunos casos el ingreso a la CPM¹²⁰.

La certificación de competencias profesionales, que es promovida por el Proyecto Educativo Nacional, corresponde realizarla al Colegio de Profesores, previa autorización del Sineace. Actualmente el Coneaces ofrece un curso de especialización en certificación de competencias profesionales.

No hay un programa para seleccionar a los docentes más competentes para que trabajen en lugares de mayor necesidad y menor desarrollo. Al no existir postulantes para trabajar en esos lugares, ejercen ahí la docencia profesores que no lograron nombramiento ni contrato o personas que no tienen título, aunque el Reglamento de la Ley de CPM otorga un incentivo económico del 30 % o el 10 % de la remuneración según se trabaje en instituciones educativas unidocentes o multigrado (Artículo 73.1 a, b); exigiéndoseles, para el ascenso, menos años de permanencia en el nivel de

la CPM. Estos estímulos no han tenido impacto en los concursos hasta el momento.

Las remuneraciones de los profesores de la CPM fueron fijadas por un Decreto Supremo N° 079-2009-EF del MEF que determinó la Remuneración Íntegra Mensual del I nivel de la Carrera, que sirve de base para calcular la de los siguientes niveles; estableció el valor monetario de la hora pedagógica así como el número de éstas en cada nivel de Educación Básica Regular y Educación Técnica Productiva, de acuerdo a lo exigido en el DCN.

Esta decisión creó los problemas siguientes: el número de horas que se asignó a los docentes de Educación Inicial fue menor al tiempo que dedican a su trabajo en la institución educativa, que no se circunscribe sólo a las horas de clase; en los niveles de Primaria y Secundaria, disminuyó el número de horas de la jornada laboral, restringiéndolas a las de dictado de clase y eliminando las que estaban previstas para coordinación de profesores, asesoramiento a alumnos y reuniones con padres de familia. Este criterio tiene el supuesto que el profesor trabaja sólo cuando está dentro del aula y no le es necesario estudiar e investigar o dialogar con sus alumnos, otros profesores y con los padres de familia. Esta decisión administrativa ha debilitado la concepción original de la CPM.

Vincular los ascensos e incrementos salariales al desempeño profesional y a las condiciones de trabajo

El D.S. N° 079-2009- EF aludido fijó un sistema de remuneraciones básicas, diferenciadas por niveles de la CPM, para quienes pertenecen a ella. Este sistema ha contado con la disponibilidad presupuestaria requerida ubicada en el Fondo de Contingencia del

120 Esta fue una de las razones por las que se disminuyó el puntaje asignado al desempeño profesional. También se bajó el puntaje asignado al rubro de publicaciones como consecuencia de la queja hecha por la Biblioteca Nacional en relación al número de fraudes en este rubro que le era imposible verificar.

Presupuesto los años 2009, 2010 y 2011¹²¹. Sin embargo, algunas Unidades Ejecutoras en las DRE o UGEL y algunas municipalidades han provocado malestar y desconfianza en los profesores incorporados a la CPM porque al no realizar o demorar excesivamente la gestión presupuestal de montos y plazos para atender el pago de los profesores de la CPM, éstos no pueden cobrar el pago de las horas adicionales o la asignación por desempeñarse en puestos directivos o jerárquicos en situación de encargados.

En relación al seguimiento a faltas o tardanzas de los profesores éstas se hacen a veces, sólo cuando se registran, porque por la presión de algunos profesores, hay directores que no registran las inasistencias para no descontar los días no trabajados. En instituciones educativas muy alejadas o con dificultades de comunicación vial o de transporte, no hay cómo verificar la asistencia del docente. En el campo del respeto de los profesores a los alumnos, los padres de familia están prestando mayor atención y a veces generan denuncias que son investigadas por la dependencia pertinente (Fiscalía, DRE o UGEL).

No se registran acciones institucionales de reconocimiento para mejorar procesos y resultados educativos, como consecuencia de innovaciones en la gestión y por el desempeño pedagógico colectivo en las instituciones educativas. Además, los profesores pertenecientes a la CPM son objeto de disposiciones institucionales arbitrarias que no tienen sustento en las normas como, por ejemplo, el recorte de los meses de vacaciones.

El MED ha desarrollado un Programa Nacional de Formación y Capacitación Docente para los profesores que se presentaron a la Evaluación Censal del 2007, que cuenta con incentivos económicos; estableció un

sistema de financiamiento para la adquisición de computadoras y programas de becas sostenidos por países desarrollados u organismos internacionales. No existen viviendas para los docentes que trabajan en zonas vulnerables o rurales; sólo existen sistemas de crédito para profesores en la Derrama Magisterial.

Promover la revaloración social de la profesión docente, en base al reconocimiento de sus buenas prácticas

No se conocen acciones referidas a la promoción de núcleos de profesores innovadores y sus incentivos como tampoco de la vigilancia que deben tener los Conei en el seguimiento de criterios y logros de estándares de calidad, que aún se están trabajando.

Algunas municipalidades expiden resoluciones de felicitación por la antigüedad en el servicio pero no por la calidad profesional del profesor. Solo el Fondep, órgano que tiene pocos recursos, atiende la promoción de los profesores innovadores.



Foto: Foro Educativo

121 El que se encuentre en esta partida ha permitido disponer del excedente de fondos cuando el número de ingresantes o incorporados ha sido menor al previsto.

“El MED debe aprobar los criterios e indicadores para el buen desempeño docente aprovechando como insumos las experiencias realizadas y el trabajo que viene liderando el CNE”

RECOMENDACIONES

1. Fortalecer al Sineace y sus órganos operadores lo que implica: invertir en la formación/especialización de sus cuadros; darles apoyo en el diseño, elaboración y revisión de estándares y procesos de certificación y acreditación; y , diseñar un mecanismo de evaluación de sus productos y procesos.
2. Las metodologías y estándares de evaluación y acreditación de los modelos del Coneau y Coneaces, deberían ser los mismos, pues tienen el mismo fin, acreditar la calidad de instituciones de formación docente¹²². Las revisiones de los modelos son una oportunidad para acercarlos.
3. Constituir alianzas que permitan liderar concertadamente los cambios y el compromiso de actores claves y el respaldo y apoyo de la ciudadanía para lograr construir criterios e indicadores válidos y legitimados que permitan consolidar el buen desempeño docente.
4. Elaborar un estudio de demanda por región de profesores EIB y crear y mantener un sistema nacional de información sobre oferta y demanda docente.
5. Debe revisarse el DS N°006-2007-ED que norma el proceso de selección de postulantes a los Institutos y Escuelas de Educación Superior porque el actual no ha logrado sus objetivos y está afectando a las mejores instituciones, de modo que pueda responder a las necesidades y realidades de las zonas que requieren EIB¹²³.
6. Crear mecanismos de acompañamiento permanente. La formación ofrecida debe tener soporte en un programa de acompañamiento técnico en gestión y pedagogía a los centros educativos, que reemplace las supervisiones esporádicas que hoy realizan los órganos intermedios, a cargo de equipos calificados e itinerantes de carácter multidisciplinario y que dé soporte al cambio iniciado.
7. El MED necesita un ente que coordine todas las dependencias que participan en la elaboración de las normas y el proceso de implementación de la CPM y propicie su análisis confrontadas con la realidad, antes de su expedición o promulgación.
8. Se requiere modificar el artículo 31° del Decre-

122 Por un mejor modelo de acreditación, Boletín CNE Opina N°16, Lima, 2008.

123 Supervisión Defensoría 2008 - 2010 .Derecho a la educación en EIB, Informe de la defensoría del Pueblo.

to Supremo N° 003-2008-ED para que el proceso de inserción a la CPM se pueda realizar dentro del periodo de duración del primer nivel de la carrera.

9. El MED debe aprobar el año 2011 los criterios e indicadores para el buen desempeño docente aprovechando como insumos las experiencias realizadas y el trabajo que viene liderando el CNE.
10. Tanto el MED como el MEF deberían revisar la jornada laboral de los profesores. Y dar una solución temporal al problema del número de horas pedagógicas determinada para el nivel de Educación Inicial, así como a otros niveles.
11. Se necesita poner en marcha un sistema nacional de capacitación docente que sea gestionado descentralizadamente.

Recuadro 3

PRONUNCIAMIENTO DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SOBRE EL PROYECTO DE LEY N° 04658

El Consejo Nacional de Educación (CNE), ante el Proyecto de Ley N° 04658 que incorpora los cargos de Director Regional de Educación y de Unidad de Gestión Educativa Local a la Ley de la Carrera Pública Magisterial y modifica el proceso de su ingreso, presentada por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República para su aprobación con carácter de urgente, manifiesta lo siguiente:

1. La aplicación de la Ley N° 29062, Ley de la Carrera Pública Magisterial, ha tenido ciertas dificultades en su ejecución, que ameritan la revisión de algunos alcances de su marco legal y de los procedimientos utilizados en los procesos de nombramiento e incorporación de docentes al nuevo régimen laboral, tal como se expresó en el Comunicado publicado por el CNE el 28 de febrero de 2010, que a la letra dice “Preocupa que el año escolar no se inicie con todas las plazas docentes cubiertas y que la Carrera Pública Magisterial esté obstaculizada por el apresuramiento de su implementación, por cambios poco acertados en su normatividad, por denuncias de irregularidades en los recientes concursos de nombramiento y contrato que tienen como principales perjudicados a miles de estudiantes y de profesores que aspiran un trabajo. Se insta al MED a evaluar lo avanzado y corregir las deficiencias antes de empezar nuevos concursos, establecer de una vez por todas, un procedimiento acelerado y permanente de contratación y nombramiento de profesores que asegure que los siguientes años escolares se inicien con todas las plazas cubiertas, especialmente en las zonas rurales donde el problema es crónico. Las DRE y las UGEL deben mejorar la calidad de atención que brindan a los profesores que participan en estos concursos”. Muchos de los conflictos suscitados en los concursos para el nombramiento e incorporación de docentes al nuevo régimen laboral — que se atribuyen a la normatividad — son sobre todo problemas de gestión.

.....
Consejo Nacional de Educación
Lima, 23 de febrero de 2011

OBJETIVO ESTRATÉGICO 4

Una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad

El Objetivo Estratégico 4 del PEN propone asegurar una gestión y financiamiento de la educación nacional dirigida con criterios de ética pública, equidad, calidad y eficiencia.

SITUACIÓN DE INICIO

De acuerdo al diagnóstico formulado por el PEN, la descentralización de la gestión educativa estaba considerada como una tarea impostergable para la transformación del sistema educativo. Sin embargo, la descentralización registraba un avance lento y confuso. Por otra parte, los recursos económicos eran asignados de forma inequitativa, perjudicando a las regiones más pobres; las autoridades se negaban a otorgar al sector educación el 6% del PBI señalado en el Acuerdo Nacional, pese a que el gasto por alumno de educación básica era de 352 dólares, muy por debajo del promedio latinoamericano de 800 dólares.

Sin embargo, a pesar de las contradicciones normativas que se registraban en materia de descentralización, al momento de la publicación del PEN era posible reconocer avances como la creación de consejos participativos regionales (Copare) en casi todas las regiones, los cuales se encontraban impulsando la formulación concertada de los proyectos educativos regionales (PER).

En materia de corrupción la situación era preocupante. En los años 2003 y 2004 el sector ocupó el primer lugar en quejas y denuncias de corrupción, de acuerdo a la



Defensoría del Pueblo. De acuerdo a la Procuraduría del Ministerio de Educación, los actos dolosos han ocasionado pérdidas, tan solo en 2002, de 36 millones de soles.

¿CUÁNTO HEMOS AVANZADO?

Hay algunos avances en materia de descentralización. En cuanto al aspecto normativo, la legislación es confusa, evidencia superposición de funciones y no hay claridad en las competencias de los tres niveles de gobierno. Tampoco se cuenta con la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación.

Si bien es obligatorio un informe anual del avance del PEN, aún no se cuenta con criterios e indicadores cla-

ros que aseguren objetividad. A nivel regional las perspectivas son mejores: se cuenta con un Sistema de Información que permite el seguimiento a los proyectos educativos regionales - SII PER, en el que han participado 15 regiones el año 2010, con tendencia a incorporar nuevas regiones el año 2011.

Se encuentran en proceso de desarrollo e implementación diversos modelos regionales de gestión, así como modelos organizacionales para las escuelas, UGEL y Direcciones Regionales. El Ministerio de Educación viene jugando un rol implementador en una política que le corresponde ejecutar a los gobiernos regionales.

RESULTADO 1: GESTIÓN EDUCATIVA EFICAZ, ÉTICA, DESCENTRALIZADA Y CON PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA. CAMBIAR EL ACTUAL MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA EN LA EDUCACIÓN BASÁNDOLA EN PROCEDIMIENTOS DEMOCRÁTICOS.

Se evidencia algunos avances en el proceso de descentralización educativa, sin embargo, este proceso ha tenido a la vez atrasos y retrocesos en aspectos centrales. El proceso de descentralización en educación cuenta con un marco normativo establecido por la Ley de Bases de la Descentralización N° 27783 (2002), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867 (2003), Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 (2003), la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo 29158 (2007) y un marco normativo sectorial dado por la Ley General de Educación N° 28044 y sus reglamentos.

En abril de 2009 se concluyó con la transferencia de las 21 competencias en educación del gobierno nacional a los gobiernos regionales, tal como establece la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, con lo cual la gestión

educativa quedó a cargo del gobierno regional. Dado que existía una desconcentración previa, esta transferencia no implicó nuevos recursos económicos ni de personal para las regiones.

Es necesario señalar, sin embargo, que el proceso de transferencia de funciones del nivel nacional a regional continúa con dificultades en su aplicación al no delimitarse con claridad las competencias y funciones de los 3 niveles de gobierno; nacional, regional y local. En el caso de Lima Metropolitana, que no siendo gobierno regional, tiene competencias regionales, estas aún no han sido transferidas.

A la fecha, el MED no cuenta aún con su Ley de Organización y Funciones (LOF), a pesar que en el año 2009 se aprobó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) que demanda a los ministerios aprobar sus LOF.

Los programas nacionales aún no son gestionados de manera descentralizada: “Los programas nacionales que ahora responden a funciones de los gobiernos se siguen implementando de manera centralizada generando superposición con iniciativas de los gobiernos regionales y locales. Por ejemplo, existen iniciativas nacionales, regionales y locales de formación docente que se superponen entre ellas. Por otro lado, los recursos que corresponden a las funciones del gobierno regional están siendo concentrados en el MED vía los programas nacionales impidiendo una adecuada implementación de las políticas regionales”¹²⁴.

A pesar que las leyes existentes en materia de descentralización y el proceso de transferencia otorga a los gobiernos regionales la responsabilidad de la gestión educativa, el MED impulsó en 2007 la creación del Plan Piloto de Municipalización de la Educación, transgrediendo así el rol asignado a los gobiernos regionales en

124 CNE. Balance de las Propuestas para avanzar en la Descentralización Educativa. Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización. Lima. 2010



educación. De manera complementaria, en el año 2010 se emitió el DS N° 022-ED-octubre 2010 que ampliaba el piloto a todos los distritos donde se implementa el Programa Juntos, sin tomar en cuenta los reiterados pedidos de diferentes organismos e instituciones del Estado y la sociedad civil sobre la necesidad de evaluar la experiencia piloto para definir la conveniencia o no de su expansión y generalización¹²⁵.

Sin embargo, la ley del presupuesto 2011 señala en su V disposición: “Dispónese la evaluación independiente de la implementación del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa en las 35 municipalidades incorporadas en dicho plan. Dicha evaluación, cuya conducción estará a cargo del MEF y MED, se realiza siguiendo los criterios de las evaluaciones independientes del presupuesto por resultados.

La continuación de la implementación del citado plan piloto durante los años fiscales subsiguientes está sujeta a la referida evaluación”.

El sector educación carece de una línea de carrera para funcionarios responsables de diseñar, implementar y evaluar las políticas educativas nacionales y regionales, ello asociado a una insuficiente formación en gestión educativa: La formación inicial del magisterio no contempla aún programas para quienes asumirán la gestión de la educación en sus distintos niveles y los programas de formación en servicio existentes no responden necesariamente a la demanda y no se define aún un perfil para la formación de funcionarios de carrera adecuados para garantizar la viabilidad y sostenibilidad de las políticas educativas en el mediano y largo plazo.

Transparencia y rendición de cuentas

El Congreso de la República promulgó el 31 de marzo de 2010 la ley N° 29515 que dispone el informe anual del ministro de Educación ante el Congreso de la República sobre el cumplimiento y los avances del Proyecto Educativo Nacional. Esto constituye un avance en la rendición pública de cuentas por parte del sector.

En el ámbito regional, en diciembre de 2010 se publicó el primer reporte¹²⁶ del Sistema de Seguimiento e Información a los Proyectos Educativos Regionales y la Descentralización Educativa (SSII-PER), el mismo que ha dado cuenta del nivel de avance en materia educativa de 15 gobiernos regionales: Amazonas Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huánuco, Junín, Lambayeque, La Libertad, Lima Provincias, Madre de Dios, Moquegua, Piura, San Martín, Tumbes, Ucayali.

En la actualidad, el SSII-PER presenta 18 indicadores de proceso que se organizan en cuatro áreas relevantes: 1) Articulación progresiva del PER en las herramientas de planificación regional y sectorial, priorizando criterios de equidad; 2) Gestión presupuestal asegura

125 Balance y Propuesta para avanzar en la descentralización educativa - CNE - Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización

126 <http://ssii-per.cne.gob.pe>

financiamiento de políticas regionales priorizadas con criterios de equidad y se realiza una ejecución presupuestal eficiente orientada a resultados; 3) Gestión presupuestal asegura financiamiento de políticas regionales priorizadas con criterios de equidad y se realiza una ejecución presupuestal eficiente orientada a resultados; 4) Gestión participativa y transparente en la implementación del PER.

En contraste con las regiones que cuentan con un Sistema de seguimiento e información al proceso de implementación de los PER, el Proyecto Educativo Nacional no contaba con indicadores que permitieran medir el avance en su implementación, sin embargo en el 2010 la Secretaría de Planificación Estratégica del MED con el CNE, en el marco de “La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios, metas 2021”, promovido por la OEI para Iberoamérica, elaboraron una propuesta de metas e indicadores para el 2021 teniendo como base el PEN.

Reforma de la gestión educativa regional y articulación con los ejes de desarrollo nacional y regional con criterios de coordinación intersectorial

Considerando el nuevo marco de competencias, funciones y facultades, así como el proceso de modernización del Estado y basándose en su autonomía administrativa, algunos gobiernos regionales han realizado modificaciones a su estructura organizativa que, en algunos casos, ha implicado constituir gerencias regionales sobre la base de algunas direcciones regionales. En otros se ha impulsado una reorganización administrativa, la fusión o supresión de las entidades del gobierno regional al haberse advertido duplicidad de funciones o integrando competencias y funciones afi-

nes. Ello, con la finalidad de que el diseño organizacional sea más flexible y, por ende, se adapte tanto a la realidad de la región como a su visión y objetivos, a fin de garantizar una adecuada prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. Estos fueron los casos de los gobiernos regionales de Arequipa y San Martín.

El MED ha elaborado una propuesta de “Reestructuración de las Instancias Descentralizadas-Instituciones Educativas-II.EE., Unidades de Gestión Educativa Local -UGEL- y Dirección Regional de Educación -DRE-”¹²⁷, con la finalidad de dotarlas de un modelo organizacional que les permita cumplir sus objetivos institucionales con eficiencia y eficacia, basándose en dos ejes centrales. El primero, considera que la organización y funcionamiento de las UGEL y de las DRE debe tomar como base las necesidades del servicio que ofrecen las II.EE., teniendo en cuenta no sólo el rol que les asigna la LGE y el Reglamento de Gestión del Sistema Educativo -RGSE-, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2005-ED, sino también el proceso de descentralización y modernización del Estado¹²⁸. Un segundo eje lo constituye el enfoque de gestión por procesos que permite incorporar las características de una gestión descentralizada, participativa, simplificada, flexible y con las competencias requeridas para ejercer funciones que contribuyan a mejorar la gestión institucional, pedagógica y administrativa del servicio educativo¹²⁹.

Sobre la base de los ejes mencionados, el MED propone modelos organizacionales para las II.EE., las UGEL y las DRE, que serán adecuados y aplicados en cada región según las particularidades y los lineamientos desarrollados en sus PER, en el marco del proceso de descentralización. Para ello, la propuesta, toma en cuenta la naturaleza, finalidad, objetivos y funciones genera-

127 La elaboración de esta propuesta estuvo a cargo de la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación, a través de la Unidad de Organización y Métodos.

128 VICEMINISTERIO DE GESTIÓN INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, *Propuesta de Reestructuración de las Instancias Descentralizadas: II.EE., UGEL y DRE*, Lima, Diciembre de 2008, p.3.

129 Ibidem.

les de cada una de las citadas instancias, de acuerdo a lo previsto en las normas sustantivas del sector educación¹³⁰. Sin embargo, aunque al MED le corresponde dar lineamientos de política para que el proceso de reforma sea construido por los propios gobiernos regionales, cada región debe configurar sus propios modelos de gestión atendiendo a la diversidad.

Fortalecer las capacidades de las instituciones y redes educativas para asumir responsabilidades de gestión de mayor grado y orientadas a conseguir más y mejores resultados

El MED¹³¹ ha planteado una propuesta de estructura organizacional de las IIEE desde un enfoque de relación MED-IE, obviando al nivel regional y al local. La propuesta establece: I) las funciones que la Ley General

de Educación y el Reglamento de Gestión del Sistema Educativo establecen para ellas II) los procesos que suceden en la escuela y III) las funciones que gradualmente se proponen transferir. Se plantea que, de acuerdo al tipo de II.EE., éstas tengan los siguientes órganos: Dirección, Consejo Académico, Equipo Administrativo, Comité Directivo, CONEI; proponiendo que las II.EE. que atiendan dos o más niveles o modalidades y cuenten con más de 10 secciones por nivel, asuman la ejecución de algunos procedimientos que actualmente realizan las UGEL como parte de sus funciones previstas tanto en el artículo 74° de la de la LGE como en el artículo 46° del RGSE. De acuerdo al MED la conversión de las II.EE. públicas a la normatividad vigente se encuentra en proceso, a fin de que adopten modelos organizacionales acordes a la etapa, modalidad y nivel educativo al que pertenecen.¹³²

Recuadro 4

Normas emitidas por el MED para la adecuación de las I.E. a Modelos Organizacionales

Nivel/Modalidad	Norma
En Educación Básica Especial	Resolución Directoral N° 0354-2006-ED, aprueba la Directiva Complementaria N° 076-2006-VNGP/DINEBE: “Normas complementarias para la conversión de Centros de Educación Básica Especial”.
En Educación Inicial, Ciclo I, Cunas	Directiva 073-2006-DINEBR-DEI: “Normas sobre organización y funcionamiento de las cunas de Educación Inicial”.
En Educación Técnico Productiva	Resolución Ministerial N° 0130-2008-ED, aprueba las “Normas complementarias para la adecuación de la organización y funciones de los Centros de Educación Técnico Productiva -CETPRO”.

130 Idem, p. 8. Estas normas son: Ley General de Educación, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo y el Proyecto Educativo Nacional.

131 Karima Wanuz. Estudio de caso sobre los modelos gestión educativa descentralizada CNE. Lima. 2010

132 Ibidem, p. 25.

El proceso descrito responde a competencias que, más bien, deben impulsarse desde los gobiernos regionales, tal como lo vienen realizando las regiones Arequipa y San Martín.

Fortalecer una participación de calidad en la formulación, gestión y vigilancia de las políticas educativas y proyectos

La principal función del Copare en la etapa de elaboración de los PER, entre el 2002 y el 2008 consistió en participar en su formulación, lo que se realizó a través de equipos técnicos. Como lo ha señalado el Estudio de los Copare,¹³³ “su organización se estructuró en función a la elaboración del PER y actualmente encuentra dificultades para actuar en un contexto de implementación, como de seguimiento del avance de las políticas educativas”.

El 96% de los Copare han obtenido reconocimiento de los gobiernos regionales, pero su participación activa en el 2009 y 2010 ha disminuido: solo el 20% de un universo de 15 Copare¹³⁴ cuenta con una participación frecuente (más de seis reuniones por año). Solo las regiones Amazonas y Lambayeque cuentan con una participación numerosa de miembros, aunque coincide con una baja periodicidad en las reuniones de asamblea.

Los Copare no transitan por un momento de activa participación de sus miembros; las tareas y actividades actuales no congregan el esfuerzo de sus miembros por movilizar la mejora de la implementación de las políticas educativas regionales.



Al año 2010¹³⁵ la composición interna de estas instancias mixtas de participación entre representantes, miembros del estado y de la sociedad civil evidencia un cambio favorable respecto al 2008¹³⁶ reequilibrando la balanza a favor de la sociedad civil para llegar a un 50-50%¹³⁷. Merece revisarse que, tanto la presidencia del Copare como la presidencia del comité directivo, sean ocupadas por funcionarios de la DRE, lo que ha sido recientemente ratificado por la Resolución Vice Ministerial N° 0011-2011 ED, a pesar que esta situación haya sido señalada¹³⁸ por miembros de Copare como contraproducente para su funcionamiento y el seguimiento a la implementación del PER.

Por otra parte, tampoco se encuentran representadas organizaciones regionales como comunidades nativas, campesinas y, solo en un caso, el copare de San Martín, cuenta con representantes de los estudiantes.

133 CNE. Sistematización acerca de la situación de los PER y de los Copare a nivel nacional. Estudio realizado por Lars Stojnic. Proyecto Suma.Lima.2008

134 Fuente: Reporte Nacional 2010 del Sistema de seguimiento e información a la implementación de los PER.

135 Fuente: Estudio del Estado actual de los Copare (2010) Lars Stojnic y Patricia Cabrerizo, a solicitud del CNE y Suma.

136 Fuente: La “Sistematización acerca de la situación de los PER y Copare a nivel nacional”, realizado a fines del 2008 por Lars Stojnic y Patricia Cabrerizo, a solicitud del CNE y Suma.

137 Siendo éstos representantes oficialmente asignados por sus instituciones.

138 Encuentro de los Copares del Sur 2010, realizado en Ica, V y VI Encuentro Nacional de Regiones, taller de COPARES.



Es preocupante que hasta ahora las instancias de gestión de los gobiernos regionales no brinden las facilidades mínimas para que puedan operar y cumplir con las funciones del Copare.

La participación del Copare en la vigilancia de los proyectos educativos ha tenido muy pocos avances. 20 % de un total de 15 Copare han realizado acciones de vigilancia, entre los que lidera el Copare de Lambayeque y los Copare de Tumbes y Arequipa. Es relevante señalar que a mitad de 2010 se conformaron y capacitaron equipos regionales en quince regiones, donde participaron miembros de la Sociedad Civil del Copare en el recojo y análisis de la información para medir los avances en la gestión de la implementación de los PER¹³⁹.

Frente al poco protagonismo de parte de la mayoría de los Copare sobre la vigilancia de las políticas regiona-

les, la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza es un actor clave junto con otras instituciones regionales como las redes de instituciones preocupadas por la calidad educativa, redes de profesores y directores que han realizado acciones de vigilancia que giran sobre la inversión en programas como el PELA, las políticas educativas regionales, la contratación docente y la buena implementación de las escuelas¹⁴⁰.

Moralizar la gestión en todas las instancias del sistema educativo

En los últimos años la corrupción ha sido colocada en la agenda del debate nacional, formulándose el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción,¹⁴¹ que involucra a diversos sectores en la eliminación de este problema. Al sector educación, este plan le asigna la labor de la formación de valores éticos contra la corrupción, para lo cual el MED ha incorporado en el DCN-2008 temas de democracia, ciudadanía y ética en las áreas de formación ciudadana y cívica (secundaria), personal social (inicial y primaria), educación religiosa (tres niveles) y en la tutoría y orientación educativa que se desarrolla de manera transversal en los tres niveles.

Además, de formar en valores, el sector educación debe enfrentar estos actos de corrupción, pues es el sector más quejado de acuerdo a la Defensoría del Pueblo. La encuesta de la Universidad de Lima¹⁴² sobre educación muestra la percepción de la ciudadanía, para quienes en los años 2007, 2008 y 2009 la corrupción era el tercer problema, el 2010 pasa a ser percibido como el segundo problema más importante de la educación. Los encuestados señalan que existe bastante o mucha (59.3%) corrupción en los colegios, en especial de parte de las Apafa (49.2%) y los directores (30.7%).

139 En el Marco del Sistema de Seguimiento e información a la implementación del PER.

140 Fuente: La "Mecanismos de vigilancia o auditoría social a nivel regional y local, realizado en el 2010 por Werner Jungbluth, a solicitud del CNE y Suma

141 El Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción se elaboró sobre la base de las propuestas del Grupo de Trabajo constituido al amparo de lo establecido por el Decreto Supremo N° 004-2006-JUS.

142 Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima (2010) Estudio 491. Barómetro Social. IX Encuesta Anual sobre Educación. Lima: Universidad de Lima

En el Blog “Políticas Educativas¹⁴³” de Educared constan quejas y denuncias de docentes, la mayoría se refieren a las Unidades de Gestión Local (32.81%), seguidas por las Instituciones Educativas (28.12%) y el Proceso de Evaluación (20.31%); los directores de IE (6.25%), docentes (4.69%), Direcciones Regionales y Ministerio de Educación (3.12% cada una). El mayor porcentaje de quejas de los docentes se expresan en el contexto del concurso público 2009 (60.94%), seguidas del proceso de nombramiento que le siguió (26.56%) y la distribución del cuadro de horas en las IE (6.25%). El resto de quejas (6.25%) corresponde a otros contextos dentro del normal dictado de clases¹⁴⁴.

El Informe de Defensoría 147¹⁴⁵ recogió quejas de los padres de familia, detectando “casos de corrupción” (cobro indebido, uso indebido del cargo, venta de notas...), “casos que generan riesgo de corrupción”, y “otros casos que afectan el derecho a la educación” (Atentados contra la integridad, acoso sexual y violación sexual). El 70.5% de las quejas que recibieron eran fundadas y la mayoría se refería a hechos de riesgo de corrupción. Entre los actos de corrupción, la mayoría eran cobros indebidos (45.4%) y uso indebido del cargo (40.3%) y las instancias más quejadas son la UGEL, DRE y las IIEE. Las regiones donde se presentaron más quejas fueron Piura (27.17%), Lima (22.10%), La Libertad (13.44%) y Lambayeque (10.92%)

En respuesta a esta realidad, el 2005 se crean los Centros de Atención de Denuncias y Reclamos (Cader) que son un canal de denuncia directa a las instancias correspondientes. El Cader cuenta con un teléfono gratuito y un portal para efectuar las denuncias. Desde su creación se han implementado poco más de 70 Cader¹⁴⁶ ubicadas en las UGEL y DRE, lo que constituye un claro avance, aunque no logra a cubrir la totalidad de provincias del país. Los niveles de coordinación y efi-

ciencia también varían, así como el involucramiento de la sociedad civil en su rol de vigilancia, destacándose en este aspecto algunos Copare, como el de Tacna que ha incluido de manera decidida y destacada esta línea de acción¹⁴⁷.

Sin embargo, existen casos donde los miembros del Cader por un exceso de iniciativa o desconocimiento de sus competencias tratan temas penales o quejas que no constituyen falta administrativa, entorpeciendo el proceso correspondiente. Existen además las Comisiones de procesos administrativos (Coproa), encargadas de evaluar y sancionar, las que tienen serias dificultades para desarrollar sus funciones porque están integradas por funcionarios a los que se les agrega este encargo a sus labores cotidianas, sin tener el tiempo o la experiencia necesarias para ello.

El mayor número de denuncias recibidas por los Cader¹⁴⁸ es por incumplimiento de funciones - negligencia en el desempeño de funciones - inconducta - abandono de cargo (27.04%) y abuso de autoridad (17.01%); sin



143 Fuente: <http://politicasdeeducacion.educared.pe/>

144 Comisión Visión de futuro de la Educación. “Quejas sobre corrupción hechas al Blog Políticas de Educación”.

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

146 Fuente: Directorio de Cader al 2010

147 CNE - Sistema de Seguimiento e Información a la implementación de los Proyectos Educativos Regionales.

148 Fuente: Cuadro de denuncias recepcionadas a Diciembre 2009 proporcionada por MED.

embargo, un buen grupo de estas denuncias resultan siendo derivadas, archivadas o desestimadas, llegando a la Coproa solo el 10.6% y 26.2% de las denuncias presentadas en los respectivos temas. Lo opuesto sucede con las denuncias por violación sexual de menores, que aunque significan el 0.13% del total, ninguna fue desestimada o archivada, sino que el 55.5% fue atendida por la Coproa y el resto derivadas a otras instancias.

En los últimos años el MED ha dado un especial énfasis en la sanción de casos de abuso sexual producidos en el campo educativo. Una de las iniciativas que destaca es la publicación en el portal de Internet del personal docente y administrativo sentenciado por el Poder Judicial por delitos de violación de la libertad sexual, incluyendo información como el delito y la sentencia.

RESULTADO 2: EDUCACIÓN FINANCIADA Y ADMINISTRADA CON CALIDAD Y EFICIENCIA

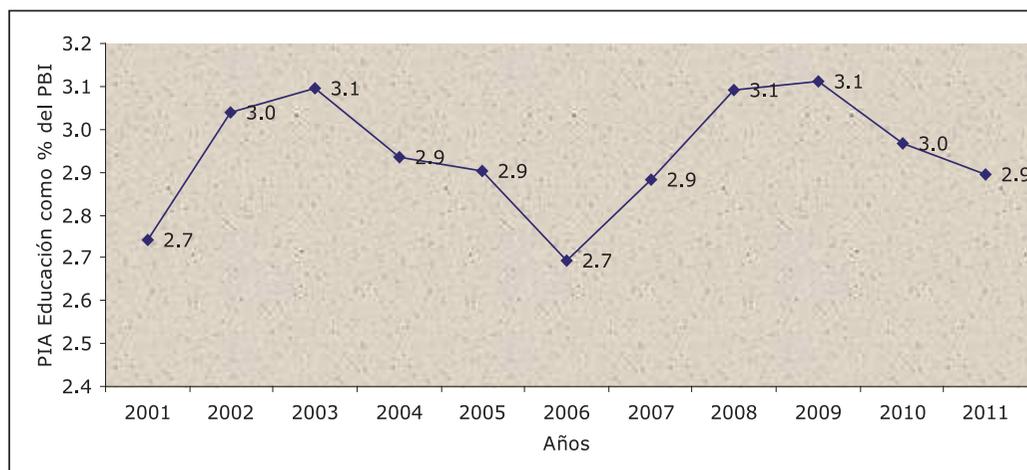
El análisis del presupuesto asignado, su evolución en el tiempo y su distribución, es una herramienta que proporciona una medida de la prioridad real -más allá de la intención o las promesas- que se otorga a la educación.

Son muchos los indicadores que pueden utilizarse para este análisis pero utilizaremos aquellos que proporcionan medidas resumen de la variable presupuestal. Sin embargo, las cifras nos dicen poco de la eficacia o eficiencia del gasto en educación que deberá medirse de otros modos.

Incrementar sostenidamente el presupuesto

La primera medida que el PEN propone en cuanto al financiamiento de la educación es un incremento sostenido del presupuesto educativo público hasta alcanzar no menos del 6% del Producto Bruto Interno (PBI). El gráfico 7 muestra la evolución de este ratio en el periodo 2001-2010¹⁴⁹.

Gráfico 7
Evolución del presupuesto de educación como porcentaje del PBI



Fuente: Presupuesto de Educación y de la República: SIAF consulta amigable (15/11/10)
PBI 2001-2009: BCR; PBI 2010-2011: Proyecciones MEF Marco Macroeconómico Multianual 2011-2013 Revisado
PIA 2011: Proyecto de Ley Presupuesto 2011
Elaboración CNE

Como se aprecia en el Gráfico 7, a lo largo de la última década el porcentaje se ha mantenido alrededor del 3%, siendo 2.7% el valor mínimo y 3.1% el máximo. En el período posterior a la adopción del PEN como política de estado, el porcentaje se elevó entre el 2007 y el 2008 para luego mantenerse y declinar levemente en los dos últimos años; en conclusión, la medida propuesta no ha venido cumpliéndose.

La tabla 23 y el gráfico 8 muestran el valor en 2008 del ratio para países seleccionados de América Latina,

los países emergentes del Sudeste Asiático y los países de la OECD. Esta tabla permite apreciar que el Perú está bastante por debajo del promedio latinoamericano (4%) y está casi a la mitad del promedio de América del Norte y Europa Occidental. A pesar de que el valor de este ratio depende del tamaño de la economía, de su dinamismo y del tamaño de la población estudiantil¹⁵⁰, es notorio que Perú destina un porcentaje insuficiente de su PBI a la educación y que ésta necesita mayores recursos.

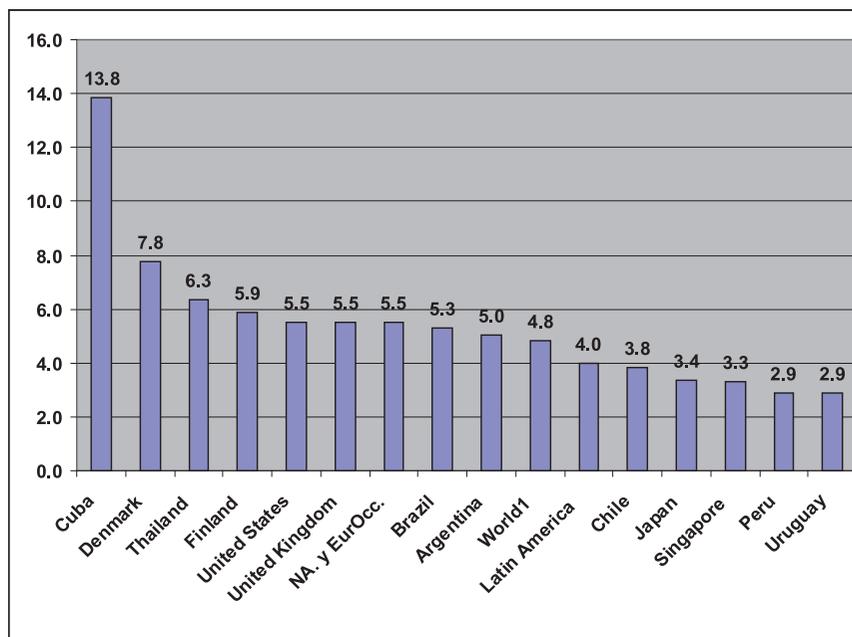
Tabla 23
Presupuesto de educación como porcentaje del PBI y del Gasto Público Total

País o región	Gasto Público en Educación como porcentaje del PBI	Gasto Público en Educación como porcentaje del gasto público total
	2008	2008
Asia del Este y el Pacífico		
Republic of Korea	4.2	14.7
Singapore	3.3	11.6
Thailand	6.3	25.7
Latin America and the Caribbean		
Argentina	5.0	13.5
Brazil	5.3	16.1
Chile	3.8	18.2
Colombia	4.1	14.9
Costa Rica	5.2	22.8
Cuba	13.8	18.5
Perú	2.9	20.7
Uruguay	2.9	11.6
North America and Western Europe		
Finland	5.9	12.5
Norway	6.7	16.5
Spain	4.5	11.1
United Kingdom	5.5	11.7
United States	5.5	14.1
World		
Caribbean	4.8	14.4
Latin America	5.6	12.9
N. America and Western Europa	4.0	14.9
	5.5	12.7

Fuente: *Unesco Institute for Statistics database (UIS, 2010)*

149 El dato utilizado es el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de cada año, como porcentaje del PBI.

Gráfico 8
2008 Presupuesto de educación como porcentaje del PBI



Fuente: Unesco Institute for statistics database (UIS, 2010)

Si revisamos en la Tabla 24 el gasto público en educación como porcentaje del gasto público total, la situación relativa del Perú es diferente. La Tabla 20 muestra que este ratio en Perú (20.7%) es uno de los más elevados entre los países seleccionados, solo superado por Tailandia y Costa Rica. No obstante, tal como se explica en reciente análisis del Proyecto Suma¹⁵¹, si la carga fiscal del país es pequeña en relación al PBI, asignar una porción importante del gasto público total a la educación no asegura dotar a ésta de los recursos suficientes.

En un contexto de crecimiento sostenido del PBI, un mantenimiento del valor del ratio a lo largo de los años se obtiene solo si también han crecido los recursos asignados a la educación. La Tabla 24 muestra que entre los años 2007 y 2011, el Presupuesto de la Función Educación ha crecido a una tasa promedio de 4.5% anual lo que hace una tasa acumulada de 19%. No obstante, se muestra también que en este período el crecimiento es menor que el del PBI, a diferencia de los años anteriores.

150 Notar p.e. que Japón gasta porcentajes de su PBI (3.4%) muy por debajo del promedio mundial (4.8%) y tiene una población altamente calificada o, Chile, que gasta por debajo del promedio latinoamericano y encabeza los rankings de logros de aprendizajes de la región según los resultados del SERCE.

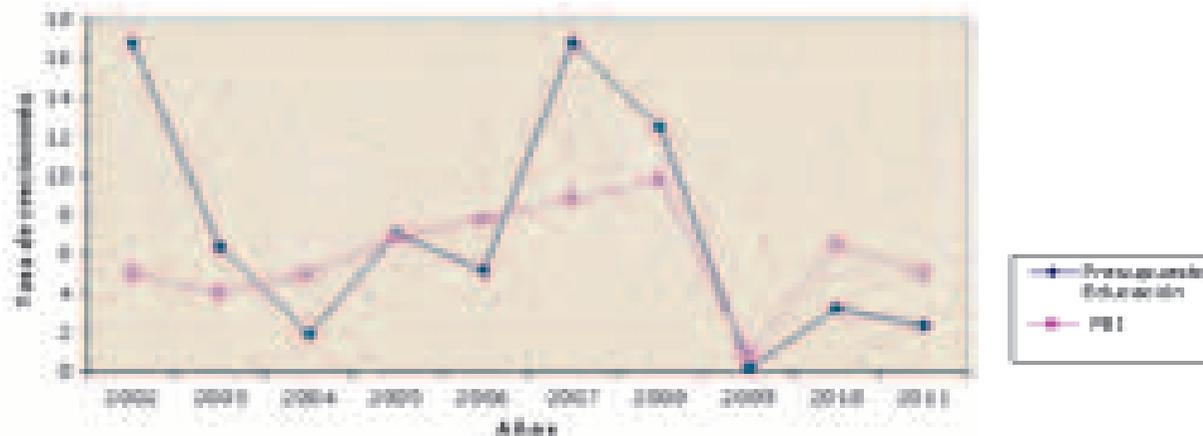
Tabla 24
Tasas de crecimiento acumuladas y promedio del PBI y
el presupuesto de Educación
 (%)

Presupuesto asignado	2011-2001		2011-2007	
	Acumulada	Promedio	Acumulada	Promedio
Función Educación	98.3	7.1	19.1	4.5
PBI	77.8	5.9	23.7	5.5

Elaboración CNE

El gráfico 9 muestra la evolución de las tasas de crecimiento del PBI y del presupuesto educativo. Como se puede apreciar, en casi todo el período las tasas de crecimiento del presupuesto para educación son mayores que las del PBI, pero desde el 2009 se colocan por debajo de las tasas de crecimiento del PBI.

Gráfico 9
Tasas de crecimiento del PBI y del presupuesto de educación



Fuente:

Presupuesto de Educación y de la República: SIAF-Consulta amigable (Noviembre 2010) IPC 2001-2009: BCR; IPC 2010 y 2011: MEF Marco Macroeconómico Multianual 2011-2013 Revisado. PBI 2001-2009: BCR; 2010 y 2011: Proyecciones MEF Marco Macroeconómico Multianual 2011-2013 Revisado. Elaboración CNE

151 Proyecto USAID/PERU/SUMA. (2010) ¿Cómo se viene financiando la Educación en el Perú en el periodo 2007 - 2011? Documento de trabajo. Autores: Daniel Jesús y Rodrigo Ruiz. Lima, octubre.

El gasto por alumno permite apreciar las grandes brechas que existen entre los recursos asignados en el Perú y otros países. La tabla 25 muestra, por un lado, que para cualquier nivel educativo, el Perú tiene el 2008 uno de los menores gastos por alumno de América Latina; por otro lado, muestra que la diferencia es bastante grande. En Chile, por ejemplo, en el nivel inicial se gasta por alumno más de cuatro veces lo que se gasta en el Perú (US\$ 449).

El promedio de Norte América y Europa Occidental, por su parte, es cerca de doce veces mayor que el gasto

peruano por alumno de educación inicial. Este perfil no es muy diferente cuando se analizan las cifras de primaria, secundaria o el nivel superior.

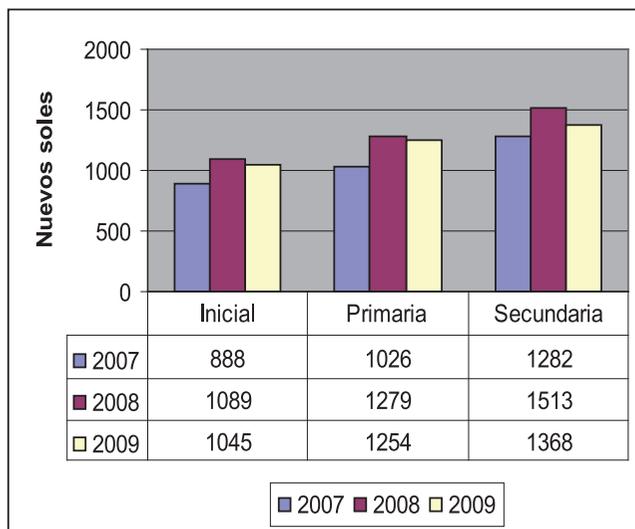
El gráfico 10 muestra que el gasto por alumno no solo es pequeño en comparación con otros países, sino que no crece con suficiente rapidez ni en forma consistente: el 2008 creció en todos los niveles educativos pero el 2009 decreció también en todos.

Tabla 25

País	2008 - Gasto publico corriente por alumno (US \$ PPP constantes del 2007)			
	Inicial	Primaria	Secundaria	Superior
Argentina	1,368	1,880	2,810	2,072
Brasil	1,063	1,598	1,671	2,763
Chile	1,906	1,534	1,731	1,590
Colombia	315	1,047	1,263	1,864
República Dominicana	285	485	432	...
Guatemala	400	416	280	846
Jamaica	440	999	1,574	3,739
México	1,570	1,838	1,842	5,131
Panamá	475	787	1,136	2,480
Paraguay	349	455	665	1,000
Perú	449	570	719	618
Venezuela	840	1,100	916	...
República de Corea	2,518	4,277	5,580	2,421
Singapur	...	3,684	5,824	12,798
Finlandia	4,136	5,557	9,737	11,480
Reino Unido	6,593	6,438	8,220	8,508
Norte América y Europa Occidental	5,236	7,485	8,986	10,517

Fuente: Escala - MED

Gráfico 10
Perú 2007-2009 Evolución del gasto por alumno



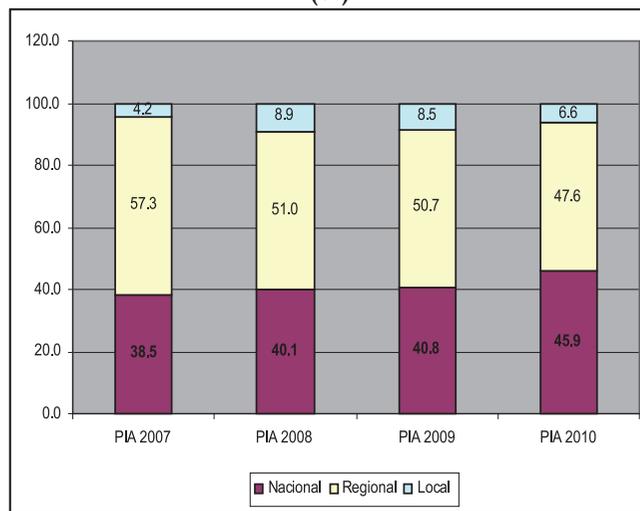
Fuente: Elaboración CNE

Descentralización y asignación presupuestal

Dado el proceso de descentralización en curso, se esperaba que la evolución de la distribución presupuestal entre niveles de gobierno tuviera una tendencia acorde con este proceso. El gráfico 11 muestra que la tendencia –por el contrario– es a recentralizar el presupuesto de la función educación en desmedro sobre todo del nivel regional que pasa de representar el 57% del presupuesto 2007 al 47% el 2010.

Esta redacción de la participación del nivel regional se debe –más que a una reducción en valores absolutos del presupuesto asignado a las regiones– al incremento de la asignación a los programas nacionales Pronama, Pronafcap y Programa Nacional de Infraestructura Ed-

Gráfico 11
Función educación: Asignación presupuestal por nivel de gobierno 2007-2010 (%)



ucativa. El presupuesto asignado a estos tres programas ha pasado de 160 millones de nuevos soles el 2007 a 1,198 millones el 2010, con un incremento nominal de 649% en estos años. Asimismo, la participación de estos tres programas en el pliego 010 MED ha pasado de 8.7% el 2007 a 37.4% el 2010.¹⁵²

La ejecución del presupuesto

El análisis de la ejecución proporciona una primera mirada de la capacidad de gestión o de gasto de los diferentes niveles de gobierno, programas, oficinas, etc. La tabla 26 presenta los porcentajes de ejecución presupuestal por nivel de gobierno. Lo primero a resaltar es el progreso que muestra la ejecución en el nivel local, que empezó con solo el 50% el 2007 y mejoró permanentemente en todo el período hasta alcanzar

152 Ver Proyecto Usaid/Perú/Suma. (2010) ¿Cómo se viene financiando la Educación en el Perú en el periodo 2007-2011? Documento de trabajo. Autores: Daniel Jesús y Rodrigo Ruiz. Lima, Octubre.

cerca del 80% el 2010. Los niveles regional y nacional, en cambio, no han mostrado una tendencia clara, han disminuido ligeramente sus niveles de ejecución a comienzos del período para crecer hacia el final sin recuperar los niveles registrados el 2007. Cabe resaltar que los niveles de ejecución del nivel regional son los más altos, en todos los casos por encima del 90%, esto se explica porque el presupuesto asignado a las regiones corresponde básicamente a la planilla que se ejecuta totalmente.

La tabla 27 muestra la ejecución por tipo de gasto de los tres niveles de gobierno y puede observarse que en todos los años y niveles de gobierno examinados la ejecución en personal y obligaciones sociales es elevada, por encima del 90%, seguida por la ejecución en bienes y servicios –en todos los casos, mayor a 70%– y en último lugar la inversión, mostrando claramente que el nivel de ejecución está relacionado con el tipo de gasto. La asignación a bienes y servicios –que incluye personal contratado– muestra una tendencia a

la mejora de la ejecución en el nivel regional y local. En cambio, en el nivel nacional, el 2010 muestra una fuerte caída. Este no uso de los recursos asignados es aún más significativo en términos absolutos: el monto no ejecutado es cercano a los 400 millones de soles¹⁵³, cantidad equivalente a todo el presupuesto de bienes y servicios en las regiones (399 millones) y casi 20 veces superior a la asignación en el nivel local (21 millones).

El gasto de inversión es el que muestra mayores dificultades para ejecutarse en todos los niveles. No obstante, a nivel regional y local se registra una mejora consistente de la capacidad de gasto a lo largo del período analizado, en particular en el año 2010 y en el nivel local. El nivel nacional, aunque ha mejorado la ejecución el 2010, es el nivel que muestra mayor dificultad en la gestión del presupuesto asignado para inversiones habiendo ejecutado, solamente, alrededor del 40% de su presupuesto en los tres primeros años de la serie, mejorando algo el 2010, en que la ejecución se eleva al 53%¹⁵⁴.

Tabla 26
Ejecución del presupuesto de Educación por nivel de gobierno
(%)

Nivel de Gobierno	2007	2008	2009	2010
Nacional	79.9	76.6	79.8	77.8
Regional	93.2	92.3	90.9	92.4
Local	50.8	58.3	63.2	79.1
F. Educación y Cultura	84.8	81.0	81.7	84.3
Total Sector Público	81.4	78.8	81.9	83.6

Fuente: MEF – SIAF – Consulta Amigable
Elaboración CNE

Tabla 27
Ejecución del presupuesto de Educación por nivel de gobierno según Genérica de Gasto
 (%)

Nivel DE Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	2007	2008	2009	2010
	79.9	79.9	79.9	78.6
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	95.6	94.7	97.3	97.2
BIENES Y SERVICIOS	81.6	74.3	83.8	77.0
INVERSIONES	41.3	41.5	41.8	53.6
OTROS GASTOS	77.5	72.5	91.7	82.5
Nivel de Gobierno R: GOBIERNOS REGIONALES				
	93.2	92.3	91.2	92.8
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	99.2	99.2	99.6	99.6
BIENES Y SERVICIOS	73.4	76.9	85.8	89.5
INVERSIONES	50.6	54.2	55.1	63.2
OTROS GASTOS	82.8	89.2	73.2	90.6
Nivel de Gobierno M: GOBIERNOS LOCALES				
	50.8	58.3	68.6	80.1
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	92.7	90.1	98.7	98.4
BIENES Y SERVICIOS	81.8	83.4	76.3	94.8
INVERSIONES	48.2	57.1	65.2	75.1
OTROS GASTOS	75.3	83.7	36.5	45.0

El Programa Estratégico Logros de Aprendizaje (PELA): un movimiento hacia la eficacia

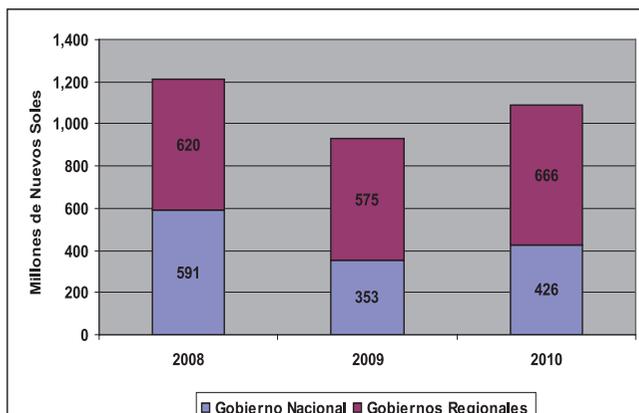
El 2007, bajo la conducción del MEF, se inicia en el país una nueva forma de formular el presupuesto público anual: el Presupuesto por Resultados; que pretende reemplazar progresivamente la lógica inercial y por actividades de la asignación presupuestal por un enfoque de gestión por resultados que tienda a dotar de mayor eficacia al gasto público. En el marco del proceso presupuestario 2008 se realizó la programación y formulación presupuestal de 5 programas estratégicos,

uno de ellos a cargo del sector Educación: el Programa Estratégico Logros de Aprendizaje al finalizar el III ciclo de la EBR (PELA) que concentra su atención en los niños y niñas de Educación Inicial de 3 a 5 años y de los dos primeros grados de la Educación Primaria. Su propósito al 2011 es lograr que al finalizar el segundo grado, los estudiantes deberán obtener logros de aprendizaje esperados en comunicación en, por lo menos, un 35% y un 30 % en matemática. El gráfico 12 muestra cómo ha evolucionado la asignación presupuestal del PELA, tanto a nivel nacional como regional en el período 2008-2010.

153 De acuerdo al SIAF, el monto no ejecutado en Bienes y Servicios corresponde a la EBA, a materiales educativos del PELA y otros.

154 El presupuesto de inversión no ejecutado corresponde básicamente a gasto en infraestructura, tanto de la Educación Básica como de la Superior.

Gráfico 12
Presupuesto asignado al PELA por nivel de gobierno
2008-2010



Como puede apreciarse, los recursos asignados al PELA como un todo no han crecido en el período analizado. El año 2009 se registra una caída, explicada porque sale del PELA el programa de mantenimiento preventivo de locales escolares afectando, sobre todo, el nivel nacional. El 2010 se produce una recuperación debido al incremento de plazas docentes para el nivel inicial y a la dotación a todas las regiones de recursos para la estrategia de Acompañamiento Pedagógico (AP) a los docentes en servicio; estos incrementos no solamente significan un aumento de recursos sino que además financian dos estrategias que se consideran clave para el logro de aprendizajes al finalizar el tercer ciclo: el AP como estrategia de formación docente¹⁵⁵ y la educación inicial como paso fundamental para la adquisición de competencias que se requerirán en la

primaria. El incremento de recursos al AP representa también un avance en la elaboración de instrumentos de costeo y, asimismo, en la coordinación intersectorial e intergubernamental para impulsar políticas de desarrollo¹⁵⁶.

Si bien es alentador el incremento de recursos el 2010 y la ejecución presenta niveles muy altos; las cifras nada nos dicen sobre la eficacia del gasto o sobre lo equitativo de su distribución. Al respecto, la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP) informó: "...anteriores reportes de seguimiento concertado han venido expresando (que): a) hay brechas en la asignación per cápita entre regiones, en algunas se asigna más recursos por niño que en otras y b) no hay un esfuerzo de discriminación positiva mediante el cual se asigne mayores recursos por niño a aquellas regiones con menores tasas de desempeño y mayores desafíos del contexto (ruralidad, geografía, poblaciones indígenas, etc.). Se esperaría que estas regiones presenten tendencias incrementales más pronunciadas"¹⁵⁷.

Asimismo, la misma Comisión de Seguimiento Concertado de la MCLCP informa sobre las limitaciones que enfrenta la implementación de las estrategias, dificultades de orden pedagógico, técnico y administrativo, lo cual muestra la importancia de acompañar al análisis de los recursos asignados y de su ejecución con la reflexión y evaluación de los procesos implicados y la eficacia de estos.

155 Esta estrategia ha mostrado efectos positivos sobre los aprendizajes de los estudiantes en proyectos como Aprender, Promeb, y otros.

156 En la elaboración y aprobación del instrumento de costeo de la estrategia de AP participaron la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, el Banco Mundial, el MED y el MEF.

157 MCLCP- II Reporte de Seguimiento Concertado del año 2010. Comisión de Seguimiento Concertado del Programa Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo de EBR

“Delimitar funciones y competencias de educación en los tres niveles de gobierno...el nacional con un rol rector, el regional que garantice el servicio educativo, y el local que de soporte a la institución educativa”

RECOMENDACIONES

1. Delimitación de funciones y competencias de educación en los tres niveles de gobierno y, con ello, el ordenamiento de las normas en materia de descentralización educativa existentes. Este proceso debe darse en el marco de los roles -ya definidos- en las normas existentes.¹⁵⁸ El nivel nacional, con un rol rector, que establezca las líneas directrices de la educación nacional; el nivel regional, responsable de garantizar el servicio educativo en la región y, el nivel local, con una función de soporte a la institución educativa garantizando el entorno o condiciones comunitarias para la educación; asimismo, articula y colabora con la prestación del servicio educativo. En convenio con la región puede asumir algunos de los procesos esenciales de la gestión educativa. La Institución Educativa conduce la prestación del sistema educativo y es responsable del logro de los aprendizajes y la formación integral de los estudiantes.
2. Fortalecer la preparación y liderazgo del director para que la escuela cuente con suficiente capacidad para elevar la calidad y los resultados educativos, gestionar recursos, lograr la colaboración de los padres de familia y de la comunidad en la educación de los estudiantes¹⁵⁹.
3. Fortalecer la calidad de la asesoría y capacitación ofrecida por las instancias de gestión en apoyo de las escuelas, hacer que los acompañantes pedagógicos trabajen para el logro de las competencias fundamentales y la creatividad e innovación de los estándares de aprendizaje de todos los alumnos.¹⁶⁰
4. Adopción de modelos flexibles de organización de centros, difusión de modelos y prácticas exitosas, así como la promoción de la conformación de redes de instituciones educativas. Promoviendo una cultura y práctica de la autoevaluación y acreditación, así como la rendición de cuentas a los padres de familia y a la comunidad local acerca del progreso de los alumnos.
5. Fortalecer la participación social responsable, para lo cual se requiere realizar cambios en la estructura y organización de los Copare haciéndolos más dinámicos, operativos, para que así contribuyan a la implementación del PER y asuman la vigilancia de las políticas regionales.
6. La presidencia de los Copare debe ser com-

- partida entre el GR y un miembro de la Sociedad Civil, por elección. Los Gobiernos Regionales deben destinar recursos ordinarios para su financiamiento de modo que puedan contar con un apoyo para ejercer sus roles de participación, concertación y vigilancia.
7. Realizar los cambios normativos para que el Copare sea parte de una instancia de participación del Gobierno Regional y no solo de la DRE o Gerencias Regionales.
 8. En relación a la lucha contra la corrupción se deben implementar las recomendaciones hechas por la Defensoría del Pueblo en el Informe de Defensoría 147 respecto a superar las contradicciones normativas, evitar el abuso de discrecionalidad y reforzar a las comisiones de procesos administrativos y los CADER para una sanción efectiva.
 9. Automatizar e informatizar de manera progresiva los trámites para reducir riesgos de corrupción y aumentar la transparencia, en especial en procesos de licitaciones, evaluaciones docentes, contrataciones y adquisiciones donde se da el mayor número de quejas
 10. Incrementar los recursos para la educación: a) a través del incremento progresivo de la participación de la educación en el PBI (0.25%) hasta alcanzar el 6% , b) Incrementando el gasto por alumno, de manera equitativa y sobre la base del cálculo de los costos de canastas básicas y complementarias, por alumno, aula y escuela¹⁶¹. Mejorar la capacidad de gestión y de ejecución de los presupuestos asignados: a) a través de la selección de personal con perfiles idóneos para los cargos de gestión y b) capacitando al personal con estrategias diversas
 11. Mejorar la eficacia del gasto fortaleciendo y profundizando el enfoque de gestión por resultados.

158 Balance y Propuesta para avanzar en la descentralización educativa – CNE – Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización

159 Propuesta de política de educación del CNE 2011- 2016

160 ídem

161 A este respecto, existe un reciente y valioso estudio en edición, con una propuesta metodológica y estimaciones concretas de costos por alumno y brechas de financiamiento a cargo del Proyecto Usaid/Perú/Suma. Trabajos como este proveen evidencias de la necesidad de incrementar el presupuesto asignado a educación y sientan las bases de estudios más específicos que sustenten requerimientos de ampliación presupuestal.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 5

La educación superior se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional



Se propone que la educación superior se transforme en un sistema que integre la educación universitaria y la técnico profesional, responda a los retos de calidad que le exige el desarrollo y reciba los recursos públicos y privados que requiera. Son tareas clave: la renovación de la estructura del sistema, consolidar el Sineace, incrementar el financiamiento y renovar la carrera docente; así como la articulación de la educación superior con la realidad y la investigación, formando profesionales competentes, éticos y productivos.

SITUACIÓN DE INICIO

El PEN señala que la educación superior era una extensión de los once años de mala calidad de la educación básica, por lo cual indicaba que era urgente generar una nueva Ley de Educación Superior.

Universidades, Institutos y Escuelas, sin criterios de

calidad y sin acreditación de un buen servicio educativo, constituían uno de los problemas más agudos. En estos centros, además, se le daba muy poco apoyo y valoración a la investigación científica y académica. El producto de esta oferta de baja calidad era un extendido desempleo y subempleo entre los egresados del sistema de educación superior. La educación técnica era calificada como inadecuada por su falta de articulación con los perfiles requeridos por el aparato productivo y por ser poco atractiva para los jóvenes. El gobierno y administración de las universidades no favorecían la articulación con las empresas ni los estímulos para generar espacios de desarrollo del talento.

La cuestión principal era la inexistencia de un sistema de educación superior y la inexistencia de políticas para el sector.

¿CUÁNTO HEMOS AVANZADO?

La educación superior no ha estado en la agenda de prioridades en el período que analizamos. Hay pocos avances y muchos pendientes. La estructura de la educación superior no ha tenido la renovación que plantea el PEN.

Una ley que renueve la estructura y cree un sistema de educación superior articulado no parece estar en la agenda del poder legislativo ni del ejecutivo. Entre 2007 y 2010 la matrícula en universidades creció 18% mientras la de Institutos Tecnológicos creció solo 6%. Estas cifras reflejan una tendencia opuesta a la formación de mandos medios en tecnología que requiere nuestro país para sostener su desarrollo y hace más evidente la urgencia de una renovación estructural. Tampoco se ha avanzado en la creación de un ente rector.

En lo que se refiere a la gestión de las universidades públicas, los últimos años se ha profundizado la baja calidad académica, las malas prácticas administrativas, la falta de materiales, equipos, bibliotecas y, finalmente, la apatía de muchos estudiantes. En las universidades privadas han proliferado filiales regionales y post-gradados, lamentablemente, muchos de ellos de dudosa calidad.

Dentro de los avances se encuentra la conformación y puesta en marcha del Coneaces y el Coneau aunque la acreditación de instituciones y carreras es todavía un pendiente. A diciembre de 2010, no existen aún entidades evaluadoras autorizadas.

No se ha incrementado la inversión pública en educación superior en forma significativa. Si bien el incremento en presupuesto público ha sido superior a la matrícula en universidades públicas, la inversión por alumno sigue siendo varias veces menor a la de Brasil y muchas veces menor que el promedio de los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD).

En cuanto a creación de conocimiento, el impulso a la ciencia, tecnología y la innovación en el sector público solo destacan los esfuerzos de Concytec que ha logrado implementar los Consejos Regionales de Ciencia y Tecnología (CyT), las cátedras Concytec y el Fondo Fin- cyt, pero ninguno de ellos nos ha sacado de los ínfimos niveles en los indicadores de patentes o publicaciones con los que se suele medir este aspecto.

Se ha promulgado la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior que refuerza la dependencia de estas instituciones al Ministerio de Educación, lo que ha generado una farragosa y contradictoria normatividad ministerial alejando la necesaria autonomía en educación superior para responder adecuadamente al mercado laboral. Si bien el cambio curricular normado para Cetpro e Institutos tiene evidentemente la intención de incidir positivamente en la calidad de los programas, solo ha aumentado la frondosa normatividad del sector y agregado obstáculos para el diseño de

currículos innovadores y pertinentes, contradiciendo inclusive al propio Reglamento de la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior.

RESULTADO 1: RENOVADO SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR ARTICULADO CON EL DESARROLLO

Las estadísticas básicas de la educación superior presentadas en la tabla 28 muestran que el número de estudiantes universitarios se ha incrementado en 18% en los años bajo análisis mientras que en las Escuelas de Arte y los Institutos Tecnológicos y Pedagógicos, como un todo, los alumnos han disminuido en 8%. (Ver Tabla 28).

Tabla 28
Matrícula de la educación superior 2007 y 2010

	2007		2010		Crecimiento
	Matrícula	Estructura	Matrícula	Estructura	2007-2010
Universidades	662,607	62.7%	782,970	68.3%	18%
Institutos y Escuela	393,952	37.3%	363,090	31.7%	-8%
Tecnológicos	317,117	30.0%	335,010	29.2%	6%
Pedagógicos	70,391	6.7%	22,659	2.0%	-68%
Artísticos	6,444	0.6%	5,421	0.5%	-16%
Total Educación Superior	1,056,559	100.0%	1,146,060	100.0%	8%

Fuentes: Institutos y Escuelas 2010: ESCALE, MED.

Institutos y Escuelas 2007: Unidad de Estadística, MED.

Universidades 2010: II Censo Nacional Universitario 2010 ANR-INEI

Universidades 2007: Dirección de Estadística - ANR

El efecto de estos cambios sobre la estructura de la educación superior no ha sido renovar, sino acentuar el perfil que mostraba: se ha incrementado la participación

de la universidad –que pasa de concentrar el 63% de los estudiantes el 2007 al 68% el 2010- y ha decrecido todo el resto, en vez de fortalecerse nítidamente la educación tecnológica tal como lo recomienda el Proyecto Educativo Nacional con el fin de adecuar la oferta de profesionales egresados a las necesidades del aparato productivo. Asimismo, ha decrecido notablemente la participación de los estudiantes de pedagogía en el total, pasando de 7% a 2% en el período analizado.

La legislación de la educación superior

En el período analizado no se ha producido lo que el Proyecto Educativo Nacional considera como requisitos para la renovación de la educación superior: todavía no contamos con una nueva ley que articule la universidad con los institutos y escuelas superiores, ni que promueva la adecuación del marco normativo; no contamos tampoco con un ente rector autónomo que diseñe, implemente y supervise el cumplimiento de políticas que promuevan la calidad en las instituciones y la equidad de la educación superior.

A pesar de lo dicho, se registran algunos avances que,



aunque no implican cambios estructurales, contienen algunos elementos positivos. La “Ley de institutos y escuelas de educación superior” del 2009¹⁶¹ y su Reglamento introducen, entre otros, los cambios siguientes:

- *Denominación:* Las instituciones distintas de la universidad dejan de tener una denominación caracterizada por lo negativo: “no universitaria” para pasar a una denominación afirmativa: “Instituciones y Escuelas de Educación Superior. Además se uniformiza su denominación.
- *Articulación:* Articula todas las instituciones de educación superior –Tecnológica, Pedagógica y Artística- entre sí, incluyendo las de las Fuerzas Armadas y Policiales y deja abierta la posible articulación con las universidades.
- *Organización institucional:* Las instituciones privadas tienen organización propia y la establecen en su reglamento; las públicas tienen una sola organización nacional con un Consejo Institucional, un Consejo Directivo y un Director General. Se constituyen en áreas académicas.
- *Financiación:* Pueden tener recursos propios y proyectos productivos sin afectar los tiempos de actividades académicas.
- *Funcionamiento y creación:* El reglamento establece los procedimientos de autorización para los privados y de creación para los públicos. En ambos interviene el Coneaces.
- También establece la homologación de planes de estudio y competencias de los Institutos con el Cetpro y entre sí.
- Establece la certificación modular.

161 Ley N° 29394 “Ley de institutos y escuelas de educación superior”, se publicó el 5 de agosto del 2009. El año 2010 se publica el D.S. N° 004-2010-ED: Reglamento de La Ley No 29034 y en el mes de febrero del mismo año se publica la R.M. No 0023-2010-ED en la cual se aprueba el Plan de adecuación para que los Institutos y Escuelas de Educación Superior se adapten a la nueva Ley.

Asimismo, el MED se encuentra elaborando el anteproyecto de "Ley de la Carrera Pública de los Docentes de Institutos y Escuelas de Educación Superior". Este presenta una similitud respecto a la Ley de la CPM.

En cuanto a la docencia universitaria, cambios que promuevan una adecuada selección de docentes sólo serán posibles en el marco de una nueva Ley Universitaria que aún no se concreta; al respecto, sigue vigente en las universidades públicas la Ley Universitaria No 23733 y en las universidades privadas su respectivo estatuto.

El financiamiento de la educación superior pública

La tabla 29 muestra que, en soles corrientes, la tasa acumulada de crecimiento fue de 22%. Si comparamos esta dinámica con la del presupuesto de la función educación en su conjunto, observamos que la educación superior creció por debajo de la primera, alrededor de la mitad.

Este crecimiento, más dinámico para la educación en su conjunto que para la educación superior, ha generado que en los años bajo análisis la educación superior

pierda participación, pasando de representar el 17.2% del presupuesto para educación el año 2007 al 14.8% el año 2010, como lo muestra la Tabla 30. Esta tendencia puede interpretarse como una pérdida de la prioridad que le otorga el Estado a la educación superior.

La distribución del presupuesto de la educación superior se muestra en la tabla 31. Se aprecia que básicamente no ha variado entre los años 2007 y 2010 y que la educación universitaria -incluida el gasto en infraestructura- absorbe alrededor de las tres cuartas partes del presupuesto de toda la educación superior.

El incremento del presupuesto de la educación superior pública (22%) junto a una disminución de la matrícula pública (-1.1%)¹⁶² permite suponer que se ha incrementado el gasto por alumno. El gráfico 13 muestra que el año 2008, Chile y Colombia gastaban entre 2.5 y 3 veces lo que Perú gastaba en educación terciaria y la diferencia es aún mayor si nos comparamos con México y Brasil, 4 y 8 veces nuestro gasto o los países de la OECD y aquellos que destacan en logros de aprendizaje estudiantiles como Finlandia y Singapur que gastan de 15 a 20 veces más que nuestro país.

Tabla 29
Tasas de crecimiento del presupuesto de la función Educación y la Educación Superior

	2008/07	2009/08	2010/09	2010/07
Educación y Cultura	18.4	12.0	6.7	41.6
Educación Superior	15.8	8.5	-3.2	21.7

Fuente: SIAF-Consulta Amigable MEF

Tabla 30
Participación de la educación superior en el Presupuesto de la función Educación

	2007		2008		2009		2010	
	Millones S/.	%						
Educación y Cultura	9,960	100.0	11,796	100.0	13,217	100.0	14,107	100.0
Educación Superior	1,713	17.2	1,984	16.8	2,153	16.3	2,084	14.8

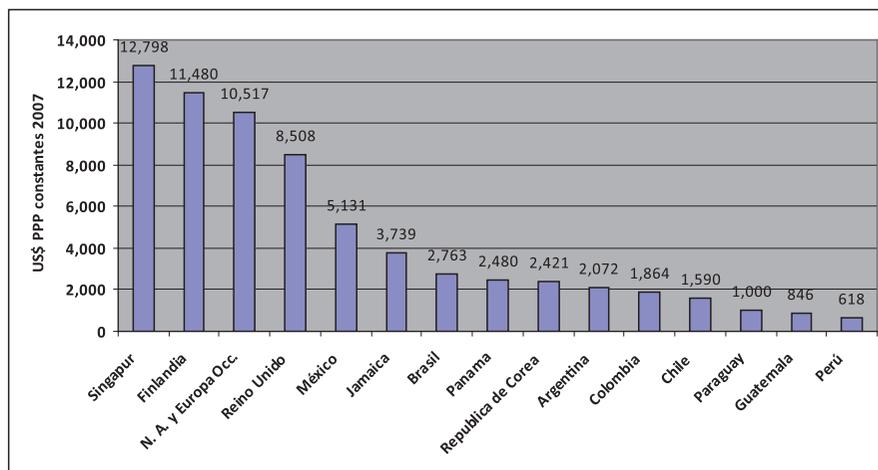
Fuente: SIAF-Consulta Amigable MEF

Tabla 31
Estructura del presupuesto de la educación superior 2007 y 2010

	2007		2010	
	Mills de S/.	%	Mills de S/.	%
Educación Universitaria Superior no Universitaria	1,124	65.6	1,345	64.5
Infraestructura Universitaria	284	16.6	342	16.4
Otros	158	9.2	209	10.0
	147	8.6	188	9.0
Total	1,713	100.0	2,084	100.0

Fuente: SIAF-Consulta Amigable MEF

Gráfico 13
2008 - Gasto público corriente por alumno



Fuente: Unesco Institute of Statistics - UIS Data Centre 2011

Los problemas de gestión en las universidades

Los problemas de los procesos de elección de autoridades en las universidades públicas son una muestra de la crisis interna que viven muchas de ellas. El año 2010, por ejemplo, tuvieron problemas en las elecciones de sus autoridades la Universidad Nacional de San Martín, la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga, la Universidad Nacional del Centro, la Universidad Nacional San Antonio Abad, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Universidad Nacional Federico Villarreal, esta última actualmente intervenida por la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) ante la imposibilidad total de elegir sus autoridades. El denominador común en todas ellas es la falta de transparencia de sus procesos y la consiguiente deslegitimación de sus resultados. Asimismo, se dan prácticas antidemocráticas contra los estatutos de la universidad: los resultados de las elecciones no son respetados por las propias autoridades quienes traban los procesos de transferencia. Son frecuentes también la compra de votos, las represalias académicas, el chantaje y otras prácticas corruptas¹⁶³.



163 Ver por ejemplo:

<http://peru21.pe/noticia/667900/intervienen-universidad-villarreal> ;

http://www.rpp.com.pe/2010-02-07-recluyen-a-catedratico-por-recibir-coimas-de-alumnos-para-ser-aprobados-noticia_240760.html ;

<http://elcomercio.pe/lima/486985/noticia-profesores-san-marcos-rechazan-nuevas-elecciones> http://sanmartinenlanoticia.blogspot.com/2010_11_15_archive.html

164 Ver: http://www.coneaces.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=101&Itemid=118

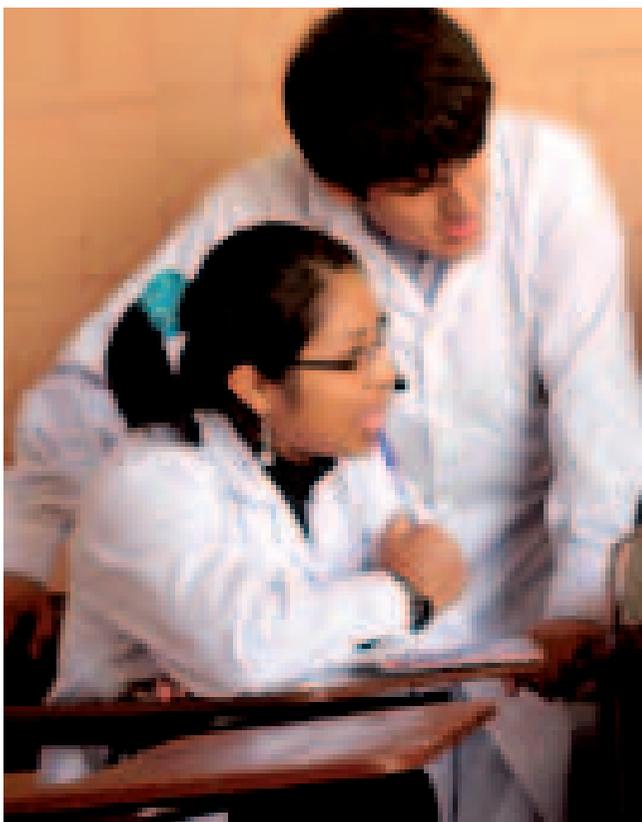
El resultado es que no hay garantía de la calidad de los docentes, las autoridades y el personal administrativo, porque son seleccionados a partir de los procesos descritos. Por ello, baja la calidad académica, empeoran la gestión administrativa y las condiciones de la infraestructura; entre los estudiantes cunde la apatía, se desanima la excelencia y la participación, la corrupción gana a algunos, en suma, la universidad fracasa en su tarea de formar ciudadanos capaces de transformar sus condiciones de vida y las del país. Estos problemas de gestión se desarrollan sin que los responsables sean sancionados y sin que operen mecanismos de rendición de cuentas al Estado y a la sociedad, generando una sensación de caos e impunidad al amparo de una mal entendida autonomía.

En muchas universidades privadas han proliferado filiales regionales y también maestrías, doctorados, diplomados, pre-universitarios, cursos a distancia, cursos de fin de semana, muchos de ellos sin autorización y algunos de dudosa calidad.

El Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa

Hasta el momento ninguna institución ha sido evaluada por los organismos que integran el Sineace. Lo que se ha iniciado son procesos de auto evaluación¹⁶⁴ en cerca de 60 institutos pedagógicos y también en las carreras de salud. Coneaces y Coneau han elaborado estándares para la evaluación y acreditación de instituciones, pero todavía no han empezado estos procesos.

Al momento tampoco han sido registradas entidades evaluadoras, aunque el Sineace a través de sus órganos Coneaces y Coneau, ha venido capacitando individuos, no instituciones, para que puedan desempeñarse como evaluadores. Se espera que el 2011 se registren instituciones a partir de la guía que está actualmente en evaluación.



Existen ya estándares y criterios de acreditación para las carreras de salud de los Institutos Tecnológicos (IEST). Existen también para la carrera de educación en los ISP.

RESULTADO 2: PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO

La ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) así como la inversión en investigación y desarrollo (ID), son las

fuentes más importantes de crecimiento económico y desarrollo en el largo plazo. Por ello, se han formulado diversos indicadores para medir el grado de avance de éstas. Dos de los indicadores de *input* más usados son la inversión en ID sobre el PBI y la inversión en ID por habitante y el Perú se encontraba el 2004 en los últimos lugares de los *rankings* de países de América Latina¹⁶⁵ según reporta la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT). Cabe resaltar que éste es el último año para el que se cuenta con información, es decir hay un atraso considerable, lo cual es en sí mismo un indicador de la poca importancia que se le otorga a este sector.

El número de revistas indexadas y el número de patentes son otros dos indicadores de *output* que se usan para ver cuánto avanza un país en materia de investigación. Respecto a las revistas indexadas, el Perú entró a formar parte del Sistema Regional de Información para las Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (Latindex) el año 2003 a través del Centro Nacional de Documentación Científica y Tecnológica del Concytec. A febrero de 2011, en el directorio¹⁶⁶ de este sistema figuran 282 revistas peruanas de las cuales 108 están en el catálogo¹⁶⁷, es decir el 60% no ha cumplido las características de calidad requeridas para formar parte del catálogo. A modo de comparación con otros países que se encuentran en el sistema: España cuenta con 1,458 revistas, Brasil con 1,243, Portugal con 1,125 y México con 420.¹⁶⁸

En cuanto a las patentes, las otorgadas a extranjeros son bastante más que las otorgadas a nacionales como se muestra en la Tabla 32.

La Tabla 33 muestra que la industria que concentra la mayor parte de las patentes otorgadas es la industria farmacéutica:

165 Ver F. Villarán y R. Golup. Emergencia de la ciencia, tecnología e innovación en el Perú. Lima, OEI, 2010. Capítulo III, Situación de la CTI en el Perú.

166 Directorio es la relación de todas las revistas electrónicas y/o impresas.

167 El catálogo es la relación de revistas electrónicas e impresas que cumplen con las características editoriales establecidas por el Sistema mediante la aplicación de criterios de calidad editorial.

168 Ver: <http://www.latindex.org/latindex/hoyLatindex.html>. El número de revistas hace referencia tanto a las electrónicas como a las impresas.

Los datos indican que hace falta incrementar el apoyo a los nacionales para investigar y patentar los descubrimientos o invenciones. Por otro lado, los mayores esfuerzos se concentran en la industria farmacéutica y, por ello, se debería promover la diversificación de las áreas de investigación.

Tabla 32
Patentes de invención otorgadas según nacionalidad

Tipo/año	2007	2008	2009	2010
Nacionales	15	5	13	4
Extranjeras	312	353	372	361
Total	327	358	385	365

Fuente: Indecopi, Estadísticas al 4to trimestre 2010,
www.indecopi.gob.pe

Tabla 33
Patentes otorgadas según secciones de la clasificación internacional de patentes

Sección / Año	2007	2008	2009	2010
Necesidades Corrientes de la Vida	59	72	90	80
Técnicas Industriales Diversas, Transportes	34	23	39	38
Química, Metalurgia	178	233	213	184
Textiles, Papel	1	0	1	2
Construcciones Fijas	7	6	9	15
Mecánica, Iluminación, Calefacción, Armamento, Voladura	17	12	16	29
Física	13	8	8	8
Electricidad	18	4	9	9
Total Año	327	358	385	365

Fuente: Indecopi, Estadísticas al 4to trimestre 2010. www.indecopi.gob.pe

La investigación en la universidad

El recientemente publicado Censo Universitario de 2010 muestra que aproximadamente el 60% de los docentes universitarios no investiga. Asimismo, entre los docentes que investigan, la mayor parte (26%) solo ha desarrollado una investigación. Esta situación coloca a la universidad bastante lejos de la recomendación del PEN: una universidad que investiga para el desarrollo económico y cultural nacional y regional. (Ver tabla 34)

Tabla 34
Docentes e investigaciones 2010

	Número	%
Investigó	25,264	42.8
1 Investigación	15,580	26.4
2 investigaciones	6,570	11.1
3 investigaciones	3,114	5.3
No investigó	33,821	57.2
Total docentes	59,085	100.0

Fuente: II Censo Nacional Universitario 2010 Principales Resultados
ANR-INEI 2011

Los avances en CTI

A pesar de la situación de la CTI en el país, en los últimos años se destacan las siguientes iniciativas de Concytec:

- Los Consejos Regionales de CTI, presididos por los gobiernos regionales e integrados por las empresas y las universidades con la función de promover la investigación mediante una estrecha coordinación entre ellos y con el Concytec. Se cuenta con 25 consejos, uno en cada región. Tanto el Concytec como los Consejos Regionales lideran la siguiente iniciativa.



- Las cátedras Concytec, que se concentran en las áreas de mayor potencial económico en cada región y que promueven la formación en las regiones de jóvenes investigadores posibilitándoles que desarrollen sus carreras articulándose a las empresas.

También destaca el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología que maneja el fondo FINCYT para el financiamiento de proyectos de innovación de empresas, de universidades y de centros de investigación, así como becas y pasantías, con el objetivo de fomentar la innovación, los vínculos entre empresas y universidades y la ID. Según Villarán¹⁶⁹, este programa ha cumplido sus objetivos en forma eficiente gracias a un Consejo Directivo de alto nivel, plural e independiente, un equipo técnico muy calificado y una autonomía y responsabilidad que ha permitido manejar los recursos en forma transparente y eficiente.

RESULTADO 3: TRANSFORMACIÓN DE LA CALIDAD DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Educación Técnico Productiva

En el mes de agosto del año 2006 se aprobó el Diseño Curricular Básico para la Educación Técnico Produc-

169 Ver F. Villarán y R. Golup. Emergencia de la ciencia, tecnología e innovación en el Perú. Lima, OEI, 2010. Capítulo IV, Las propuestas para la CTI en el Perú.

tiva (Ciclo básico)¹⁷⁰ el cual se organiza en módulos ocupacionales basado en el enfoque de formación por competencias laborales. La certificación se da por módulo ocupacional y el título de auxiliar técnico se otorga cuando se aprueban los módulos que correspondan a 1000 horas.

El año 2008 se aprobó el Diseño Básico de la Educación Técnico - Productiva (ciclo medio)¹⁷¹ el cual se organiza por módulos que en conjunto constituyen una especialidad técnico-productiva. Este Diseño Curricular se desarrolla por especialidades técnicas en el cual se provee al estudiante de competencias laborales. La certificación que se otorga es por cada módulo de especialidad y se obtiene el título técnico cuando se aprueben los módulos de especialidad que sean convergentes al perfil de especialidad y cumplan como mínimo con 2000 horas de estudio.

Educación Superior Tecnológica

En diciembre de 2006 el MED, a través de la Dirección Nacional de Educación Superior y Técnico Profesional (Dinesutp) puso en marcha de forma experimental el nuevo Diseño Curricular Básico de la Educación Superior Tecnológica (DCBEST) el cual estaba basado en el enfoque por competencias y con una estructura modular. El enfoque por competencias toma en cuenta el saber (conocimientos de ciencia y tecnología), el hacer (habilidades y destrezas técnicas) y el ser y convivir (valores y actitudes).

La estructura modular se organiza en ciclos terminales y acumulativos (módulos). Entre los años 2007 y 2010 el MED, por Resolución Directoral, dispuso que este diseño se aplicara a un total de 287 Institutos Superiores Tecnológicos Públicos (ISTP) y 17 Institutos Superiores Pedagógicos Públicos (ISPP). En agosto de 2009 por resolución ministerial se dispone que, a partir del año 2010, el nuevo DCBEST se aplique en todos los ISTP, aun sin tener evidencias de que la aplicación del nuevo enfoque haya sido implementado exitosamente y haya

generado mejores oportunidades de trabajo para sus egresados.

Sobre la base del nuevo DCBEST, la Dirección de Educación Superior Tecnológica (DEST) decidió hacer un reajuste en la estructura con aumento del número de horas y del número de módulos del componente Formación General, así como el número de horas totales de la formación.¹⁷⁵ En este mismo año, salen, por Resolución Directoral, normas para la aplicación del nuevo DCBEST en los IEST, en los ISE y en los IESP.

Los cambios mencionados fueron generalizados para todos los Institutos y Escuelas incluyendo los programas experimentales, con lo cual, en la práctica, no permiten otras alternativas y se elevan las exigencias en cantidad de horas, lo que no es concordante con lo que señalan los artículos 39,40 y 41 del reglamento de la Ley General de Institutos y Escuelas de Educación Superior que dispone que la Dirección General de Educación Superior y Técnico Profesional del Ministerio de Educación promueva y autorice alternativas curriculares experimentales.

Por último, la cantidad de normas, tales como resoluciones directorales y jefaturales, que tienen que tomar en cuenta los institutos al momento de desarrollar sus calendarios académicos, planes y programas, hacen el proceso prolongado y engorroso.

Asegurar oportunidades continuas de actualización profesional de calidad

Si bien el PEN orienta en el sentido de actualización profesional de todas las especialidades, cabe mostrar cómo se distribuyen los docentes de educación superior según grado académico. La tabla 34 muestra esta distribución.

El 70% de los docentes universitarios tiene estudios de post grado concluidos, más de la mitad ha culminado una maestría y poco más de 10% tiene una segunda especialidad. Los doctores son solo el 3.6% y de éstos, un porcentaje todavía menor ha hecho el doctorado en una universidad extranjera.

170 R.D. N° 0588-2006-ED

171 R.D. N° 0920-2008-ED

“Urge contar con una ley marco para toda la educación superior, que la articule y permita el aprendizaje modular a lo largo de la vida”

RECOMENDACIONES

1. Urge contar con una ley marco para toda la educación superior, que la articule y permita el aprendizaje modular a lo largo de la vida
2. Crear un ente rector para toda la educación superior que asegure la calidad y la adecuación del sistema a las necesidades de desarrollo del país. Necesitamos instituciones autónomas que respondan por su trabajo.
3. Se requiere impulsar y priorizar la ciencia, la tecnología y la innovación realizando las alianzas necesarias y dotándolas del presupuesto que requieran.
4. Se requiere elevar el presupuesto de las instituciones públicas de educación superior.
5. Las instituciones de Educación Superior deben tener un órgano consultivo del mundo productivo.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 6

Una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad

El sexto objetivo estratégico del Proyecto Educativo Nacional se orienta a fomentar en todo el país una sociedad capaz de formar ciudadanos informados, propositivos y comprometidos con el desarrollo y el bienestar de la comunidad. Para ello, considera imprescindible que los municipios asuman su rol educador y formador de ciudadanía a través de un gobierno democrático, garantizando los derechos de todos y fomentando el ejercicio de los valores cívicos.

El sector empresarial, las organizaciones políticas y asociaciones civiles deben involucrarse en la mejora de la calidad educativa y los medios de comunicación masiva han de asumir su rol educador, no solo a través de campañas educativas, sino transmitiendo valores y contribuyendo a la formación ciudadana.

El Proyecto Educativo Nacional promueve también que los medios de comunicación sean un vehículo de educación, información y cultura; que se autorregulen a favor de los derechos ciudadanos y que se cree un observatorio ciudadano para mejorar su responsabilidad cívica.

SITUACIÓN DE INICIO

De acuerdo a lo expresado en el Proyecto Educativo Nacional, en el Perú hay poca conciencia de que municipios, empresas, partidos políticos, familias y los medios de comunicación son lugares de aprendizaje. Sin embargo, la mayor parte de los municipios concentraban su accionar en la realización de obras físicas, sin mostrar cuidado por el ambiente y sin preocupación por lograr una mayor cohesión social. Las bibliotecas, por su parte, a pesar de que se habían expandido, seguían siendo espacios desactualizados, poco atracti-



vos, y que no salían a promover la lectura entre la población. Se señala también que son pocas las empresas que canalizan su responsabilidad social en temas educativos y el desarrollo de fundaciones empresariales se califica como “incipiente”.

¿CUÁNTO HEMOS AVANZADO?

En el último quinquenio hay avances en las iniciativas e interés en materia educativa de los gobiernos locales debido a que el presupuesto de muchos de ellos se ha visto incrementado y se cuenta con un marco normativo que promueve su participación sirviendo de apoyo en muchos casos a la gestión educativa. Sin embargo, aún persiste la superposición de funciones entre los niveles de gobierno local, regional y nacional, lo que no permite potenciar el rol del gobierno local en las funciones que les compete.

En los últimos años, el empresariado peruano ha mostrado una creciente preocupación por desarrollar propuestas de responsabilidad social corporativa (RSC) que alcancen estándares internacionales. Su agenda es impulsar una ética que guíe las actividades de la empresa y promueva el desarrollo de ciertos códigos de conducta.

Entre los temas desarrollados por el empresariado en el período 2007-2010 vemos una mayor presencia de propuestas vinculadas a difundir las tecnologías de información y comunicación (TIC), pero también esfuerzos consistentes por fortalecer las capacidades de los docentes y alumnos en el proceso de enseñanza-aprendizaje de la matemática y la lecto-escritura, esto último, quizá por la influencia del desarrollo del plan lector. También resulta interesante y hasta novedoso encontrar propuestas de desarrollo de capacidades laborales o emprendedoras.

Las acciones realizadas en el marco de la Educación Comunitaria, (Ley General de Educación)¹⁷², no han sido todavía normadas para la Educación Básica, siendo un pendiente que impide reconocer esta forma de educación realizada en las organizaciones de la sociedad.



172

D.S. N° 013 - 2005 - ED del 21 de julio de 2005, Reglamento de Educación Comunitaria.



En el periodo analizado, la sociedad civil ha desarrollado importantes iniciativas de participación y vigilancia sobre la calidad de los contenidos difundidos en los medios. A nivel nacional, aún un importante número de radiodifusoras no cuenta con su respectivo código de ética; es necesario fortalecer este tema y asegurar su debido cumplimiento en favor de la autorregulación y los derechos ciudadanos. Respecto a la televisión estatal es notorio el esfuerzo por fomentar la cultura, diversidad e integración del país, aunque a diferencia de otros años, en la actualidad no se cuenta con producción regional tanto informativa como cultural.

RESULTADO 1: GOBIERNOS LOCALES DEMOCRÁTICOS Y FAMILIAS PROMUEVEN CIUDADANÍA.

Desde hace algunos años se vienen haciendo esfuerzos desde los gobiernos locales por promover iniciativas que contribuyan a consolidar una sociedad educadora, estos esfuerzos aún son pocos respecto a lo que el PEN y el país demanda.

Algunas de estas experiencias, como la promoción de la cultura e identidad y la promoción de la lectura, vienen siendo reconocidas por algunas instituciones como Ciudadanos al Día¹⁷³ (CAD) y el CNE.

Recuadro 5

Medidas de la política	Municipios premiados y/o finalistas por CAD su ejercicio de Buenas Prácticas 2007 -2008
<i>Fomento y estímulo de prácticas cívicas.</i>	Municipalidad de San Miguel "Si me tocas, yo te acuso"
<i>Difusión y promoción de las culturas locales, el intercambio con culturas de otras localidades, cuidado del patrimonio cultural y natural.</i>	Municipalidad Provincial de Islay, Arequipa. Restauración de la Antigua Casona del Ferrocarril para convertirse en la Estación Cultural Mollendo Municipalidad Distrital de Acora "Centro Cultural "AYMARSA"- Un Modelo de Gestión Cultural Concertado (Promoción de la Cultura e Identidad)
<i>Promoción de una buena atención al usuario de parte del funcionario público.</i>	Municipalidad de San Borja Plataforma Integral de Administración Predial PIAP: conjunto de herramientas GIS (sistema de información geográfica) que integra la diversidad de procesos de la institución. Esto facilita a los usuarios y contribuyentes la interacción directa en la consulta y/o actualización de su información tributaria. Municipalidad Metropolitana de Lima "Servicio de Defensoría del Contribuyente y del Administrado" Municipalidad Distrital de Quillo "Registro Civil en el Campo de la Informática"
<i>Diseño, ejecución y gestión participativa de programas y proyectos de desarrollo local que incluyan la acogida a iniciativas ciudadanas y la integración de la población inmigrante.</i>	Municipalidad Provincial de Cajabamba "Construyendo un sistema de participación ciudadana para el Desarrollo Sostenible de Cajabamba" (Consulta y Participación Ciudadana) Municipalidad Metropolitana de Lima "Estrategia de Participación Ciudadana para el Acceso a la Lectura" Municipalidad Provincial de Huaylas "Jóvenes Integradores"
	Municipalidad Metropolitana de Lima MuniNET Escuelas Móviles Programa de Escuelas Móviles que se desplazan hacia los sectores urbano-marginales de Lima con la finalidad de ofrecer capacitación en tecnologías de información a sus habitantes. Hasta el momento ya ha capacitado a 16,876 personas, de las cuales 10,385 son escolares. Municipalidad Distrital de Puente Piedra "Fondo de Becas Municipales" Municipalidad Distrital de Quillo: "Creación de la escuela de Guardaparques el "Cañoncillo" en el Distrito de Quillo" Municipalidad Metropolitana de Lima Sistema de Promoción y Acceso a la Lectura "Libro Libre" (SPALLL) Municipalidad Metropolitana de Lima "Lima Joven".

Formulación del presupuesto participativo

Desde 2003 el Perú cuenta con la ley marco del Presupuesto Participativo N° 28056, la misma que define al mismo como un instrumento de gestión participativa y concertada para la planificación y la formulación del presupuesto a través del cual las autoridades regionales y locales, así como, las organizaciones de la población debidamente representadas, definen en conjunto, cómo y a qué se van a orientar los recursos.¹⁷⁴ El sistema de información nacional sobre el Presupuesto Participativo es aún limitado y, adicionalmente, no se cuenta con indicadores para medir los progresos en los procesos, así como en los efectos e impactos de los PP. Esto a su vez impide la necesaria sistematización y evaluación de las experiencias, sobre todo de las innovadoras, para identificar las lecciones del caso de manera oportuna.¹⁷⁵

Promoción de la lectura

Sobre la promoción de la lectura, diversas municipalidades de la capital y de provincias vienen desarrollando una serie de programas. La Municipalidad de Surco ha desarrollado un programa denominado “El Casero del Libro” experiencia orientada a facilitar un acceso más equitativo a la información, el conocimiento, la recreación y la cultura por parte de sectores, asimismo el programa de fortalecimiento de capacidades e identidad cultural impulsado por la Municipalidad Provincial de Huaylas Ancash, estas experiencias han sido premiadas en el concurso Viva Lectura¹⁷⁶ Respecto a las experiencias de promoción de la lectura, no existe un registro actualizado desde los gobiernos locales.¹⁷⁷



Familias asumen rol educador con los aprendizajes y con prácticas de vida e comunidad

En el año 2008 el Ministerio de Educación publicó un “Manual para Padres”¹⁷⁸, cuyo propósito, fue de dar conocer a los padres de familia los aprendizajes básicos que los escolares deben adquirir en las instituciones educativas. En él se consideran los contenidos nacionales principales de Comunicación, Matemática y Desarrollo Personal de los estudiantes de todos los grados de Inicial, Primaria y Secundaria.

Defensorías Municipales - DEMUNAS

En la actualidad existen 1,666 Defensorías registradas por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MI-MDES), ubicadas en todas las regiones del país. Todas ellas atienden un promedio anual de 200,000 casos de

174 http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app_pp/Docs/Guia_app.pdf

175 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: AGENDA PENDIENTE * Lecciones aprendidas y recomendaciones - Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza.

176 Concurso Viva Lectura organizado por el Consejo Nacional de Educación en el año 2010 y cuyo objetivo es identificar las experiencias que desarrollan las distintas organizaciones y grupos que promueven la lectura, ya sean escuelas, bibliotecas o cualquier otro tipo de asociaciones. El concurso desea identificar y mostrar a todo el Perú cuáles son las experiencias de promoción de la lectura que se están desarrollando, y qué estrategias emplean.

177 Experiencias de movilización social a favor de la lectura 1993

178 ¿Qué deben aprender tus hijos en la escuela?: en Comunicación, Matemática y Desarrollo Personal.

vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes. Existen diferentes modalidades de Defensorías: Defensorías Comunitarias, Defensorías Escolares, Defensorías en la Iglesia, Defensorías Municipales (DEMUNAS). No se cuenta con un sistema único que permita registrar las vulneraciones de los derechos de los niños, niñas adolescentes, por un lado se cuenta con los registros de la Defensoría del Pueblo, por otro lado de la DEMUNAS.

RESULTADO 2: EMPRESAS, ORGANIZACIONES, Y LÍDERES COMPROMETIDOS CON LA EDUCACIÓN. FOMENTO DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS LOCALES A FAVOR DE LA EDUCACIÓN

La importancia de la Responsabilidad Social Empresarial o Corporativa (RSC), ha crecido en las últimas dos décadas, por la presión de los medios¹⁷⁹, los clientes y otros grupos de interés (*stakeholders*) para que las empresas rindan cuenta (*accountability*) del impacto de su ciclo productivo o “cadena de valor”, especialmente cuando ingresan a mercados internacionales. Ante ello, la RSC emerge como una filosofía de gestión empresarial¹⁸⁰.

La responsabilidad social ha evolucionado desde la filantropía -desconectada del proceso productivo y poco sostenible- y la “licencia para operar” en la comunidad, hacia el fortalecimiento de la imagen corporativa, y finalmente a una “forma ética de gestión que implica la inclusión de las expectativas de todos los grupos relacionados a la empresa para lograr el desarrollo sostenible”¹⁸¹.

Las empresas peruanas que desarrollan temas educati-

vos de Responsabilidad Social, actúan de manera individual o a través de fundaciones o asociaciones creadas *ex profeso*; también hay experiencias desarrolladas por grupos como Empresarios por la Educación o gremios sectoriales como la Sociedad Nacional de Minería; además se dan propuestas en alianza estratégica con ONG, agencias cooperantes o universidades, fortaleciendo su pertinencia y sostenibilidad.

También se canalizan recursos de las empresas a través de organismos públicos, en alianza público-privada. Tal es el caso de la asociación Empresarios por la Educación (ExE), Minera Antamina y Fondep, siendo este último un programa presupuestal de fondos concursables del Ministerio de Educación, que canaliza recursos empresariales -entre otros- para financiar los mejores proyectos presentados por instituciones educativas.

Los programas ejecutados por la asociación Empresarios por la Educación,¹⁸² así como los proyectos presentados en su II Feria-Exhibición Anual¹⁸³ realizada en noviembre de 2007 y los informes de RSC de las empresas encargadas de estos proyectos, se presentan en los recuadros adjuntos. Cabe señalar la mayor presencia de temas vinculados a la implementación de TIC en las instituciones educativas y la capacitación del docente para su uso efectivo en aula. (Ver Recuadro 6).

179 Porter, Michael y Mark Kramer. Estrategia y sociedad.- El vínculo entre ventaja competitiva y responsabilidad social corporativa. Harvard Business Review, América Latina, 2006.p.4 Recuperado en <http://proyectojuven.tierradelfuego.gov.ar/wp-content/uploads/2010/08/RSE-ESTRATEGIA-Y-SOCIEDAD-Porter-y-Kramer.pdf> [2010, 19 de noviembre de 2010].

180 Nuñez, Georgina. La responsabilidad social corporativa en un marco de desarrollo sostenible. Serie Medio ambiente y desarrollo N° 72. CEPAL/Sociedad Alemana de Cooperación (GTZ).Santiago de Chile, 2003.p.8.

181 Canessa Illich, Giuliana y Emilio García Vega. El ABC de la Responsabilidad Social Empresarial en el Perú y en el mundo. Lima: Perú-2021, 2005. 1era. Edición. p.17.

Recuadro 6
Eje temático: Tecnologías de la información y la comunicación (TIC)

Proyecto	Objetivo	Organización	Zona y cobertura
Escuela Virtual Backus	Produce y difunde recursos educativos digitales (videos, multimedia, documentos, <i>webquest</i>) promoviendo el manejo de las TIC entre docentes y alumnos.	Fundación Backus	Por entorno virtual a todo el país.
Portal Educared de Fundación Telefónica	Actualización de los docentes para mejorar sus prácticas pedagógicas a través de las TIC.	Fundación Telefónica	Por entorno virtual a todo el país.
Inclusión Digital	Desarrolla capacidades en los docentes para el uso efectivo de las TIC y sus aplicaciones en el aula.	ExE, Microsoft, Ministerio de Educación y la Univ. Peruana Cayetano Heredia.	Arequipa, Apurímac, Ayacucho, Cusco, Ica, La Libertad, Piura, Tacna. 27,314 docentes capacitados en 1205 Instituciones Educativas.
Intel Educar: Capacitación docente	Fortalecer al docente para que realice un mejor uso del computador en el aula con espíritu crítico.	Intel Corporation, Ministerio de Educación, Concytec	25 regiones 28,300 docentes capacitados, 953 "master teachers" capacitados en 25 regiones
1er. Concurso Maestro Digital (2010)	Promueve la elaboración de recursos educativos digitales por los maestros.	Promovido por: Backus, PUCP, El Comercio.	300 recursos digitales, 55% de provincias y 45% de Lima.
Fortaleciendo las capacidades de los docentes en Moquegua	Fortalecer en los docentes sus conocimientos en TIC, comunicación y pensamiento lógico matemático, entre otros	ExE	Moquegua
Aulas de cómputo: Computación para todos	Programa Computación básica para todos con clases gratuitas, certificadas por Computronic.	Edelnor	Lima y Callao

182 Programa ejecutado por Empresarios por la Educación, financiados por donaciones de empresas. En www.empresariosporlaeducacion.org.pe/programas.html. Recuperado el 20 de enero de 2011.

183 Proyectos educativos presentados en la II Feria-Exhibición Anual organizada por Empresarios por la Educación en: <http://www.empresariosporlaeducacion.org.pe/proyectos.html>. Recuperado el 20 de enero de 2011.

La promoción del plan lector influye en la decisión de desarrollar en forma sostenible algunos proyectos vinculados a promover la lectura, pero también se cuenta con propuestas sólidas orientadas a fortalecer la enseñanza de las matemáticas.

Recuadro 7
Eje temático: Fortalecimiento de la lecto-escritura

Proyecto	Objetivo	Organización	Zona y cobertura
Leer para crecer	Mejorar el desempeño de los docentes de IIEE públicas en la enseñanza y el aprendizaje de la lectura y escritura.	ExE, USAID Universidad Peruana Cayetano Heredia	Ica, Cusco, Callao.
Programa Leer es estar adelante	Mejorar los índices de lectura y los niveles de comprensión de estudiantes de 3° a 6 grado de primaria en IIEE públicas, a través de capacitación a maestros y desarrollo de libros adecuados a cada región. Más de 320 colegios participantes y 50 mil niños atendidos	Fundación BBVA, apoyo del Ministerio de Educación y de empresas líderes.	Arequipa, Ayacucho, Ancash, La Libertad, Lima, Loreto y Piura.
Concurso Viva Lectura 2010	Reconocer las mejores iniciativas de promoción de la lectura en las escuelas, bibliotecas y otras organizaciones.	Grupo Santillana Fundación BBVA Banco continental CNE	Convocatoria a nivel nacional, postularon 15 regiones. Ganadores de Ancash, Junín, Huancavelica, Loreto, Apurímac, Puno, Cusco y Lima
Concurso de Proyectos "Lectura y Expresión Libre y Creativa"	Premia iniciativas que inciden en las estrategias de enseñanza de comunicación integral. 343 escuelas primarias beneficiadas con los fondos concursables (datos del FONDEP)	Fondo Minero Antamina y ExE a través de FONDEP	Ancash

Recuadro 8

Eje temático: Fortalecimiento de la matemática

Proyecto	Objetivo	Organización	Zona y cobertura
Matemática para Todos Piloto 20 página interactiva 20enmate.com	Mejorar la enseñanza y el rendimiento en matemáticas en forma lúdica, incluye capacitación a docentes.	Instituto APOYO BCP	Nacional

Recuadro 9

Eje temático: Desarrollo y difusión de materiales y recursos didácticos sobre minería y energía

Proyecto	Objetivo	Organización	Zona y cobertura
Educación: Sumando Esfuerzos	Ofrece contenidos actualizados a las editoriales, autores de libros, como a docentes de primaria, de ciencia, tecnología y ambiente y ciencias sociales. Acceso a una biblioteca virtual, capacitaciones docentes	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía Aliado PUCP	Lima, Arequipa, por el entorno virtual: alcance nacional
La Maratón de la Energía: Desarrollo Educativo Integral	Entrega de materiales a IIEE, visitas guiadas a las centrales de generación eléctrica, organización de la Maratón de la Energía fomentando el deporte competitivo	Enersur	Ilo

Un caso que muestra el éxito de las alianzas estratégicas, es el desarrollado por SNV con empresas exportadoras que promueven cadenas de negocios inclusivos, capacitando a jóvenes lugareños en trabajos de calificación inicial y actualizando la oferta educativa a nivel superior en la zona. En este proyecto, los negocios inclusivos buscan desarrollar capacidades laborales para promover la inclusión de sectores de bajos ingresos al proceso productivo de la empresa. Esta inversión en educación de la empresa, alineada con su giro del negocio, asegura la sostenibilidad de la propuesta.

Recuadro 10
Eje temático: Desarrollo de capacidades emprendedoras, técnicas o profesionales

Proyecto	Objetivo	Organización	Zona y cobertura
Fortaleciendo Capacidades en Niños y Jóvenes	Capacitación en especialidades técnicas, alfabetización de adultos, programa de vacaciones útiles en comunidades adyacentes a mina.	Fundación Tintaya	Comunidades adyacentes a mina y provincia de Espinar, Cusco
Aula Empresa	Promover el espíritu emprendedor y cultura empresarial entre escolares de 3ro a 5to de secundaria, a través de la web y talleres. conducidos por colaboradores del BCP y Apoyo,	Banco de Crédito del Perú	8 departamentos, aprox. 3 mil alumnos
Talleres de empleabilidad / Programa <i>Think Big</i> / Jóvenes emprendedores	Talleres para universitarios sobre empleabilidad y responsabilidad ciudadana. Programa <i>Think Big</i> : Alianza con TECSUP para práctica pre-profesional y cursos de inglés. Formación de jóvenes emprendedores en colegios de Cajamarca.	Ferreyros SAA y Asociación Ferreyros	14 departamentos
Negocios inclusivos	Lidera el desarrollo de negocios inclusivos a través de la empresa, promoviendo el acceso a capacitación, educación técnica, empleo y aumento de ingresos de población de escasos recursos; en función de las especialidades productivas, hay articulación con oferta local de CETPRO e IEST.	SNV -Fomin-BID. empresas: DOLE Perú Acoagro, Masisa, Condor Travel Rainforest Expeditions (Nestlé, Perhusa	23 empresas 19475 personas de bajos recursos

Otros temas interesantes son los vinculados al desarrollo de propuestas de gestión (Escuelas exitosas), que también muestra el éxito de las alianzas empresariales.

Recuadro 11
Eje temático: Gestión Educativa

Proyecto	Objetivo	Organización	Zona y cobertura
Escuelas exitosas / Red Integral de Escuelas	Mejorar la calidad educativa a través de un modelo de gestión que promueve el desarrollo de capacidades docentes (especialmente en la enseñanza de la Comunicación y las Matemáticas) y vincula a la familia en los procesos educativos. Se entregan informes anuales que han mostrado mejora en los aprendizajes.	IPAE, ExE y empresas que ejercen responsabilidad social	Ancash, Arequipa, Cajamarca, Huancavelica, Cerro de Pasco y Lima 16,388 alumnos

Finalmente, otros temas importantes se vinculan al fortalecimiento de la infraestructura, así como a la defensa de derechos del niño y protección del medio ambiente.

Recuadro 12
Eje temático: Apoyo a infraestructura

Proyecto	Objetivo	Organización	Zona y cobertura
	Habilitar ambientes en colegios y desarrollar capacidades técnico productivas en el nivel de educación secundaria.	AFP Integra	Ica (Chincha) Lima
Educación en comunidades	Promover la construcción y mejoramiento e implementación de infraestructura educativa. Apoya al Programa Matemáticas para todos y desarrolla el Programa de Maestría en educación rural en convenio con el gobierno regional de Cajamarca y universidades de la zona.	Minera Yanacocha	Cajamarca: 72 comunidades Minera Yanacocha, 125 IIEE
Haciendo Escuelas	Apoyar con infraestructura de las instalaciones de colegios Fe y Alegría en todo el país	Banco Falabella, Saga Falabella, Tottus y Sodimac	

Recuadro 13
Otros temas destacados

Proyecto	Objetivo	Organización	Zona y cobertura
Maestro que deja huella	Brindar reconocimiento público a los docentes que ejercen una especial influencia positiva en los estudiantes.	Interbank	Nacional
Pro-Niño	Se busca erradicar progresivamente el trabajo infantil nocivo promoviendo la escolarización de menores trabajadores y la atención de necesidades básicas. Incluye las propuestas de Educared, Aulas Fundación telefónica y capacitación docente.	Telefónica	Nacional. Aprox. 19 mil niños
Eco-escuelas	Reciclar plástico PET en escuelas y crear conciencia ecológica en docentes y alumnos.	Corporación José R. Lindley	Lima, Callao, La Libertad más de 110 IIEE

Si bien existen sólidos ejemplos de intervención de empresas a favor de la educación, una de las mayores preocupaciones se centra en asegurar la sostenibilidad de estas propuestas y que tengan impacto en la promoción del desarrollo educativo. Al respecto, una de las mayores dificultades que afrontan las empresas al iniciar sus propuestas de intervención en educación es la falta de diagnósticos claros, documentados, y específicos sobre los problemas educativos en sus zonas de influencia y que sean públicos, accesibles y proveídos por una oficina centralizada.

Otra dificultad, es la atomización de estas experiencias empresariales, ya que la información está en los balances particulares o en algunas publicaciones gremiales, pero no existe una investigación profunda y documentada sobre la intervención de las empresas a favor de la educación peruana en los años recientes, que asegure un mapeado completo de zonas de intervención, tipo de proyecto y resultados con indicadores claros y actualizados. Es necesario centralizar esta información en los gremios o asociaciones de empresas.

Promover el compromiso con la educación de instituciones con liderazgo

Entre el 2007 y el 2010, la mayor parte de las actividades referidas a esta política se ha concentrado en la organización de grupos promotores de pactos en favor de la educación con actores políticos y académicos principalmente. Podemos mencionar entre ellos, los siguientes:

Pactos por la Infancia y la niñez

En abril de 2010 se firmó el Pacto ciudadano por la Primera Infancia promovido por el Grupo Impulsor Inversión en la Infancia. Como parte de la agenda de las elecciones municipales, los candidatos a la alcaldía de Lima suscribieron en setiembre de 2010, la “Agenda

Nacional y Descentralizada por la Niñez 2010 – 2014”, para proponer, ejecutar y resguardar acciones en beneficio de los más pequeños, siguiendo la iniciativa “Todos con la Infancia. Vota por la Niñez ¡Ahora!”. Esta iniciativa fue impulsada por casi 30 instituciones y organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil que trabajan por los derechos de la niñez.

Los candidatos al Gobierno Regional de La Libertad firmaron un pacto para reducir la mortalidad materna-infantil, la desnutrición en la niñez y el ausentismo educacional por la iniciativa de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza de La Libertad. En agosto de 2009, el Ministerio de Educación y la Fiscalía de la Nación suscribieron un convenio de cooperación para promover que se respete el derecho de los escolares y que ellos puedan quejarse de los actos que atentan contra la moral y las buenas costumbres dentro y fuera del centro educativo. Este convenio fortalece la figura del Fiscal Escolar que se convertirá en un nexo entre el Ministerio Público y los alumnos.

Pactos sobre capacitación docente y postgrados universitarios

En el 2009, se suscribió un convenio entre la Derrama Magisterial y la Universidad Pablo de Olavide (UPO) de Sevilla, España para capacitar permanentemente a los maestros. El Centro Peruano de Audición, Lenguaje y Aprendizaje –CPAL, con el auspicio del Consejo Nacional de Educación, lanzó la Campaña Nacional de Detección temprana de niños con dificultades y Capacitación Docente, gratuita en nueve regiones del Perú: Piura, Trujillo, Lima, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Puno, Tarapoto y Puerto Maldonado, dirigida a profesores de educación inicial, primaria, secundaria y especial.

La cooperación entre la Embajada de Francia y la Alianza Estratégica de universidades (San Marcos, Ingeniería y Agraria de La Molina), permitió que 252

estudiantes peruanos inicien estudios de postgrado en universidades francesas. Además, se suscribió un convenio entre estas instituciones, para la creación de una bolsa de trabajo al mérito internacional y monitorear la trayectoria de los becados.

Así también, es notorio el compromiso de las instituciones que acompañan a los gobiernos regionales en la elaboración e implementación de sus proyectos educativos regionales e incluso locales. Son numerosas las ONG dedicadas a la investigación educativa, así como, agencias de cooperación internacional que participan activamente con los gobiernos regionales, algunas de las cuales participan regularmente en las Mesas interinstitucionales del CNE.

RESULTADO 3: MEDIOS DE COMUNICACIÓN ASUMEN CON INICIATIVA SU ROL EDUCADOR

Los medios de comunicación ejercen gran influencia¹⁸⁴ en la vida y las decisiones de cada uno de los peruanos. La televisión y la radio han alcanzado el mayor nivel de penetración en nuestros hogares, y también el de mayor consumo. Entre el 2007 y el 2010, la presencia de, al menos, un aparato de televisión en casa –en ciudades de provincia- llegó del 70 al 100% y en el caso de la radio creció de 83% a 93%. (Ver Tabla 35).

Para satisfacer la demanda de información y entretenimiento, los peruanos acuden a la televisión, medio cuya preferencia saca importante ventaja a los diarios, la radio y el internet (Ver tabla 36).

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) sostiene que al 2010 existen en el país 1141 canales de tv, de los cuales 723 (63%) son comerciales y 418 (37%) son educativos.

Tabla 35
Radio y TV en hogares

Tenencia en Perú	2007	2009	2010
Tv	71.1%	98%	100%
Radio	83.1%	92%	93%

Fuente: Elaboración CNE

Datos 2007: Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0)/MTC

Data 2009¹⁸⁵: Concorvo e Ibope Time. Estudio sobre la radio y televisión en el Perú 2009. Data sobre hogares.

Data 2010¹⁸⁶: Estudio a niños y adolescentes sobre radio y tv. Concorvo y Arellano y Marketing. (Penetración de radio y tv)

Tabla 36
A través de qué medio se informa

Res-puestas	Sí	No	No pre-cisa	Total%
Televisión	94	6	1	100
Periódicos	82	17	1	100
Radio	72	27	1	100
Internet	47	49	4	100

Fuente: Instituto de Opinión Pública PUCP. Estado de la Opinión Pública sobre medios de comunicación. Cuadro resumen¹⁸⁷. Set. 2009

Igualmente, existen en el país 2720 emisoras radiales, el 80% (2270) de estas son comerciales y el 20% (450) son educativas, ubicándose en mayor medida en el Callao, Huancavelica y Ayacucho (Gráfico 14); un gran número de estas son religiosas. Asimismo, indica que el número de radios comunitarias es cero.

Sin embargo, la Coordinadora Nacional de Radio (CNR) articula a más de 60 experiencias representativas del movimiento de radio educativa y comunitaria

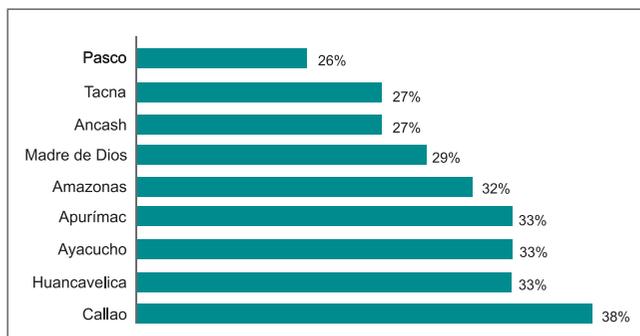
184 Instituto de Opinión Pública PUCP. Estado de la Opinión Pública sobre medios de comunicación 2009, el 84% de los entrevistados opinó que la televisión es muy influyente en la sociedad, seguida de los diarios con 72% y la radio con 71%, internet 61%. Universo o población objetivo: Hombres y mujeres mayores de 18 años, habitantes de 31 distritos de Lima Metropolitana.

185 Ibope Time a pedido de Concorvo 2009. Encuesta en 12 ciudades: Lima, Arequipa, Cajamarca, Chiclayo, Cusco, Huancayo, Huaraz, Iquitos, Piura, Pucallpa, Puno, Trujillo. TV 99%, radio 92%, internet 28%.

186 Encuesta en 12 ciudades: Lima, Arequipa, Cajamarca, Chiclayo, Cusco, Huancayo, Ica, Iquitos, Piura, Pucallpa, Puno, Trujillo

187 Universo o población objetivo: Hombres y mujeres mayores de 18 años, habitantes de 31 distritos de Lima Metropolitana.

Gráfico 14
Regiones con mayor porcentaje de estaciones radiales educativas



Fuente: Estadísticas de radio y televisión en el Perú. Concor tv, 2011

en el Perú. En este caso, muchas de las radios asociadas son reconocidas por el MTC como educativas, mientras que la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (Amarc) les otorga el estatus de comunitarias.

Un estudio¹⁸⁸ desarrollado por Concor tv en 2010 afirma que el 98% de los niños y adolescentes consultados respondieron que su principal actividad cotidiana era ver televisión, así como asistir al colegio. En ese sentido, indicaron que ven televisión en promedio tres horas diarias y escuchan radio en promedio una hora y media. Además, señalaron que son ellos mismos quienes escogen lo que ven en tv.

Por otro lado, los medios de comunicación aún no han logrado construir una sólida relación de confianza con el público. La encuesta sobre medios de comunicación del IOP (2009) da cuenta de que en 2007 el mayor nivel de confianza de los entrevistados llegó a cerca de 60%, en el 2008 a 58% y en 2009 el al 56%.

La IX Encuesta Anual 2010 sobre Educación, estudio 491, Barómetro Social del Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima consultó sobre la contribución de la televisión a la educación escolar. Los resultados son desalentadores pues el grueso de las respuestas se encuentra en el ítem poco (39%) y nada (40%). (Ver Tabla 37).

Tabla 37
¿Cuánto contribuye la televisión a la educación escolar?

	2009-Feb	2010-Feb	NSE					Sexo		Edad			
			A	B	C	D	E	M	F	18-27	28-37	38-47	48-70
Mucho	6.8	8.0	14.3	9.2	7.3	8.2	6.0	8.7	7.4	10.7	11.2	7.8	3.3
Bastante	9.6	11.7	15.6	16.1	9.1	9.1	16.0	9.0	14.4	13.3	9.4	13.9	11.6
Poco	44.6	39.4	35.1	34.5	42.7	41.8	35.0	40.8	38.1	42.1	38.6	46.0	34.2
Nada	38.8	39.8	33.8	37.9	40.9	39.1	43.0	41.2	38.5	33.9	39.7	32.2	48.7
No sabe	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0	1.8	0.0	0.0	1.1	0.0	0.9	0.0	0.9
No contesta	0.3	0.5	1.3	2.3	0.0	0.0	0.0	0.4	0.5	0.0	0.2	0.0	1.3
Total de entrevistados	493	484	77	87	110	110	100	242	242	97	144	96	147

Fuente: IX Encuesta Anual sobre Educación

188 Concor tv y Arellano y Marketing. Estudio a niños y adolescentes sobre radio y televisión. Setiembre 2010. Cobertura 12 ciudades: Lima y callao, Trujillo, Piura, Chiclayo, Ica, Cajamarca, Huancayo, Arequipa, Cusco, Iquitos y Pucallpa.

Las audiencias públicas son un espacio de participación ciudadana importante que está contemplado en la Ley de Radio y Televisión (2004) cuyo objetivo es contribuir a mejorar la radiodifusión en el país. Es deber del MTC convocarlas.

La implementación de este mandato en el 2008 se inició con cuatro años de retraso, continuó en 2009, mientras que en 2010 solo se realizó una audiencia, sin llegar a cumplir el mínimo de dos que sugiere la ley.

La sociedad civil, a través de organizaciones como la Veeduría Ciudadana, Sociedad Nacional de Radio y Televisión, algunas universidades, Foro Educativo, Coordinadora Nacional de Radio, Proyecto Enlace Nacional y Red Perú Tv, organizaciones de voluntarios y ConcorTV (en algunos casos) han contribuido de manera articulada a sensibilizar y generar conciencia, tanto en el público consumidor como en los mismos medios, sobre el rol que tienen como generadores de contenido informativo, educativo y de entretenimiento; así como, de la calidad de programas que demanda la audiencia.

El país no cuenta con una norma que regule los medios de comunicación estatales como las radiodifusoras municipales, de gobiernos regionales y de universidades públicas, los mismos que deben fortalecer la democracia, la educación y cultura y ser independientes del poder político. El ConcorTV, con la participación de especialistas y organizaciones de la sociedad civil y en consulta con la población elaboró un anteproyecto de ley que en 2008 fue entregado a la Presidencia del Consejo de Ministros para su aprobación en el Congreso. Hasta el momento no ha sido debatido por el Pleno.

La Franja Educativa, prevista en la Ley de Radio y Televisión no se cumple debido a que ni los radiodifusores ni el MTC han establecido criterios e indicadores para su implementación dentro de la programación.

El servicio *Close Caption* o traducción en subtítulos ocultos que facilita el acceso a la información a personas con discapacidad auditiva se brinda de manera esporádica en los programas informativos, pero no en toda la programación del canal del Estado Tv Perú, las veces que se han realizado traducciones en lenguaje de señas los recuadros han sido demasiado pequeños, lo cual no ha permitido brindar un servicio de calidad. La TV señal abierta aún no ha incorporado estos sistemas, salvo Canal N que lo hace esporádicamente.

Es notorio el incremento de programas educativos y culturales en TV Perú, la programación refleja la diversidad del país con fines de integración, aunque la producción y realización de las mismas se centralizan en Lima. Entre el 2007 y 2009 las filiales regionales producían noticieros de 10 minutos, en julio de ese mismo año los programas regionales fueron suspendidos y los equipos devueltos a la sede central. Hoy, solo cuenta con corresponsales de prensa.

Entre el 2007 y 2010, el Ministerio de Educación y el IRTP han desarrollado iniciativas conjuntas mínimas en el marco de su función educativa; durante el periodo de este balance solo se firmaron dos convenios interinstitucionales, el primero respecto a la emisión de programas para el proyecto Huascarán y el segundo para la realización del programa Parlamento Juvenil. Se destaca la continuidad del programa Escuela del Aire a cargo de la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe (Digeibir). También se destaca la experiencia del Instituto Radiofónico Fe y Alegría (IRFA) que brinda clases radiales a personas que no pudieron concluir sus estudios primarios o secundarios.

Los medios de comunicación más importantes del país cuentan con su respectivo código de ética, el mismo que fue elaborado desde sus propios gremios. El cumplimiento de los mismos depende de su decisión autorregulatoria. Aunque la figura del defensor del usuario esté ausente en este sector, los códigos de ética prevén mecanismos de recepción y solución de quejas. Sin

embargo, del total de titulares de radio y tv a nivel nacional aún el 55% no ha presentado su código de ética.

Entre el 2007 y 2010 se han implementado dos observatorios de medios de comunicación. El primero de alcance latinoamericano, que en el Perú está a cargo de la Veeduría Ciudadana; y el segundo a cargo del Concoartv en coordinación con ANDA, este último dejó de funcionar en 2009 por falta de recursos técnicos y económicos. En cierto momento estas dos experiencias se desarrollaron en simultáneo, sin haber tenido ningún tipo de articulación.

Promoción de la función educativa, informativa y cultural de los medios de comunicación social.

Organizaciones de la sociedad civil han impulsado importantes iniciativas de vigilancia y propuestas para el mejoramiento de mensajes respecto a la calidad de la oferta televisiva, el entretenimiento, la calidad ética informativa de los noticieros y la educación.

La Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social en coordinación con el Concoartv, la Sociedad Nacional de Radio y Televisión (SNRT), voluntarios universitarios y algunas empresas llevaron a cabo en 2007 la consulta ciudadana “Tele como te sueña”¹⁸⁹. Los resultados evidenciaron la demanda de la población por una tv que les permita aprender desde el entretenimiento, un reto que los representantes de los principales medios de comunicación debían asumir con ofertas de calidad.

En 2008, la Veeduría impulsó la consulta ciudadana “Información ¿para qué?”¹⁹⁰ enfocada en la calidad ética e informativa de los noticieros televisivos. Una de sus conclusiones resalta que la autorregulación no estaría funcionando para noticieros en canal de señal abierta y, por otro lado, se demanda la inclusión de no-

ticias positivas de corte cultural en estos espacios.

Sobre el tema educativo, solamente se realizaron dos eventos en el periodo de este balance, el Seminario Taller: Imágenes y medios de comunicación en la educación secundaria (2008), organizado por Foro Educativo, Unicef y Concoartv y el Seminario internacional: Educar la mirada (2009), organizado por Foro Educativo, CIDE y Flacso.

El Centro de Asistencia y Promoción Integral de la Salud (Capis) publicó el estudio: Las personas mayores en los medios de comunicación, entre otros.

Casos especiales:

- *Coordinadora Nacional de Radio*: Las más de 60 emisoras asociadas promueven la educación y la participación democrática y no solo son intermediadoras entre autoridades y sociedad, sino que también han ido construyendo propuestas y generando iniciativas destinadas a promover la solidaridad, el trabajo comunitario, la vigilancia de la gestión pública, la defensa del medio ambiente, de los derechos humanos y la movilización.

La CNR también impulsa la Red Quechua Peruana como una experiencia de comunicación radiofónica intercultural valorando la identidad quechua, poco presente en los medios de comunicación en el país. Ha avanzado también en la configuración de la Red de Evangelización, conformada por radios y centros de producción que promueven valores cristianos.

- *Enlace Nacional*¹⁹¹: Es un programa informativo que se emite en más de 30 ciudades del Perú

189 Consulta ciudadana *Tele como te sueña*: en Arequipa, Iquitos, Lima y Puno

190 Consulta ciudadana *Información Para qué*: en Lima, Arequipa, Chimbote, Iquitos y Trujillo

191 Para ver quienes conforman Enlace Nacional <http://enlacenacional.com/acerca-de/>

con noticias locales de impacto nacional. Es producido por TV Cultura y la Asociación Nacional de Canales Locales de Televisión RED TV, una alianza de 40 canales privados de señal abierta.

Según el Concoartv¹⁹², en el caso de los radiodifusores de radio y tv comercial frente a la Franja Educativa¹⁹³, no hay criterios claros sobre el contenido de la programación con fines educativos. La norma se remite a la Ley General de Educación. Si bien existe la obligación de la Franja Educativa, el MTC, ente que supervisa el cumplimiento de la Ley, no cuenta con indicadores objetivos y medibles, ni con el personal adecuado para la supervisión de los contenidos.

A la fecha, la programación dirigida a niños, niñas y adolescentes es escasa, primando contenidos dirigidos a público mayor de edad.

Los mecanismos de inclusión¹⁹⁴ para que las personas con discapacidad auditiva puedan acceder de una manera eficiente a los contenidos de la Tv Nacional prevén herramientas como la traducción simultánea de programas al lenguaje de señas o el sistema de *Close Caption* (CC) que subtitula en forma oculta.

El Instituto de Radio y Televisión del Perú (IRTP) tiene entre sus lineamientos “Contribuir a difundir información, educación y cultura, así como afirmar la identidad nacional y promover la integración (...)”. El

IRTP comprende el canal estatal Tv Perú, Radio Nacional del Perú y radio La Crónica.

Tv Perú constituye el principal medio de comunicación del país porque llega casi a la totalidad del territorio nacional comprendiendo zonas rurales y comunidades de difícil acceso donde, a diferencia de canales privados, en muchos casos es la única señal de tv que integra a la población. Al 2010, cuenta con 278 estaciones VHF y una estación de televisión digital. Entre el 2007 y 2010 TV Perú destinó en promedio el 38% de su programación a lo educativo-cultural y el 40% a lo informativo. En el 2007 se tuvo el mayor porcentaje de programas educativos-culturales llegando a un 43%, el 2008 y 2009 disminuyó hasta 35% y 33 % respectivamente y en 2010 se le da un nuevo impulso llegando al 40%.

En esta iniciativa de enriquecer la programación educativa-cultural, el 2010 se emitieron los programas: Costumbres, Reportaje al Perú, Sucedió en el Perú, Museo Puertas Abiertas, Hecho a Mano, Estampas del Perú, Retratos, Gustos y Sabores cuya temática ha sido la promoción de la identidad nacional. También se emitió el programa Haciendo Perú, de corte emprendedor, documentales científicos y películas galardonadas del programa Ibermedia.

El PEN propone que el IRTP y el MED gestionen de manera coordinada el cumplimiento de la función educativa, cultural e informativa de los medios a su cargo,

192 Entrevista a Miriam Larco Sicheri, secretaria técnica del Concoartv.

193 QUINTA.- Franja Educativa (ley de radiodifusión): De conformidad con lo establecido en el último párrafo del artículo 14º de la Constitución Política, los medios de radiodifusión colaborarán con el Estado en la educación y la formación moral y cultural, destinando un porcentaje mínimo dentro de su programación a estos contenidos, que será establecido por los propios radiodifusores.

194 Ley 27471 (11/05/2001): Ley de uso de medios visuales adicionales en programas de televisión y de servicio público de distribución de radiodifusión por cable para personas con discapacidad por deficiencia auditiva: Artículo 3.- Se encuentran comprendidos los programas informativos, educativos y culturales de producción nacional, transmitidos por IRTP, y de manera optativa, los programas emitidos por empresas o instituciones privadas de radiodifusión por televisión y de distribución de radiodifusión por cable. Artículo 4.- El IRTP, deberá contar con medios de comunicación visual en, por lo menos, uno de sus programas informativos diarios de producción nacional para que puedan acceder a ellos las personas con discapacidad por deficiencia auditiva.

-Colocar un recuadro con intérpretes de lenguaje de señas (que es lo que más utilizan).

-Subtítulos ocultos (al activar el CC del televisor puedes acceder a unas líneas negras con subtítulos blancos).

-Subtítulos expresados en pantalla.

teniendo en cuenta que el MED forma parte del directorio de IRTP.

Las iniciativas desarrolladas en este marco fueron:

- Febrero 2007: Asignación de 2 a 4 horas semanales para que el proyecto Huascarán emita programas de radio y televisión educativa (RM 0073-2007-ED)
- Octubre 2007: Convenio de cooperación interinstitucional a fin de contribuir al desarrollo integral de la población juvenil de país, garantizando su participación en programas que se transmiten por TV Perú y Radio Nacional, así como el programa Parlamento Juvenil. (RM 0446-2007-ED)
- Mayo 2008: Adenda al convenio de cooperación interinstitucional del programa Parlamento Juvenil. (RM 0212-2008-ED)

En este periodo gubernamental, el MED a través de la Oficina de Prensa produjo el programa “Parada Educativa”; se transmitía por Radio Nacional y abordaba temas de interés nacional relativos a la educación en el país.

Otras iniciativas educativas en medios de comunicación distintos al IRTP

Escuela del Aire (2008)¹⁹⁵: Programas radiales dirigidos al ámbito rural que se producen en 24 regiones del país. Apoya a la familia y la comunidad en la atención de las necesidades básicas para el desarrollo de la primera infancia.

El Instituto Radiofónico Fe y Alegría (IRFA)

Programa educativo “Aprendiendo en casa” dirigido a jóvenes y adultos en la modalidad de educación a distancia vía radio. En el país se desarrolla desde hace 10 años y atiende a estudiantes en penales, a pandilleros y drogadictos en rehabilitación; también a personas con discapacidad, madres adolescentes violentadas,

mototaxistas, entre otros. Atendiendo a este reto Fe y Alegría se propone insertar en el sistema educativo a la población menos favorecida, brindándole además, certificación con valor oficial reconocida por el Ministerio de Educación.

Respecto a la responsabilidad social de los medios

Si bien se han dado espacios de debate entre expertos, académicos y profesionales vinculados a medios de comunicación, a la fecha no existen estudios sobre la responsabilidad social de los medios de comunicación en el país.

Autorregulación de la prensa a favor de los derechos ciudadanos

Los mecanismos de autorregulación de los medios de comunicación se enmarcan en los códigos de ética que cada uno de ellos debe desarrollar de manera individual o grupal. Esta herramienta debe incluir disposiciones relativas al horario familiar, mecanismos concretos de autorregulación y la regulación de la cláusula de conciencia, vías de solución de quejas o comunicaciones del público relacionadas con la programación, tal como lo manda la Ley de Radio y Televisión.

El Informe de Estadísticas de Radio y Televisión del Perú 2011, elaborado por el ConcorTV da cuenta que del total de titulares de radio y tv en el país aún el 55% no ha presentado su respectivo código de ética (disminuyendo en 9% respecto al 2010, lo cual es positivo, pero no suficiente), solo un 24% cuenta con uno propio y un 21% se acogió al que propone el MTC.

Consecuencias de infringir el código de ética:

La no presentación del Código de Ética se considera una falta leve, en dicho caso el medio de comunicación es amonestado o multado con 1 o 10 UIT. El incumplimiento del código de ética y del horario familiar y de protección al menor¹⁹⁶ es considerada una falta grave

195 Resolución Viceministerial 026-2008-ED

196 (inciso h y k del art. 76 de la Ley de Radio y TV)

sancionada con una multa de más de 10 UIT hasta 30 UIT; dependiendo del capital social y el tipo de infracción¹⁹⁷. No existe información de cuántos medios han sido sancionados.

SNRTV realiza Audiencias Únicas de Conciliación para atender las quejas recibidas.

El Consejo de la Prensa Peruana (CPP) ha conformado un tribunal de ética que atiende solicitudes de rectificación y quejas del público sobre informaciones difundidas en medios de comunicación que transgredan los valores éticos periodísticos. En circunstancias que lo considere apropiado, el Tribunal podrá recibir solicitudes referidas a medios de comunicación no asociados al CPP.

El Semáforo Ético de la Asociación Nacional de Anunciantes. Los resultados obtenidos son difundidos entre los asociados a la ANDA y se resumen visualmente en tres colores: verde (programa recomendable para anunciar), ámbar (cautela al momento de anunciar) y rojo (es riesgoso o no recomendable para anunciar).

Observatorio Peruano de Radio y Televisión (OPRTV)

Por otro lado, entre el 2007 y 2009 se desarrolló el Observatorio Peruano de Radio y Televisión (OPRTV) impulsado desde el ConcorTV en alianza con el ANDA.

El OPRTV operó gracias a un grupo de voluntarios de distintas universidades del Perú que realizaron un seguimiento y análisis interdisciplinario de los contenidos difundidos dentro del Horario de Protección Familiar (06:00-22:00) en la radio y televisión de señal abierta.

Participación de la Veeduría Ciudadana en la Red Latinoamericana de Observatorios de Medios

En 2008, la Veeduría Ciudadana como parte de la Red Latinoamericana de Observatorios de Medios produjo una investigación que da cuenta de cómo la prensa aborda temas de desarrollo; y de cómo las y los lectores de diarios están viendo el rol de los diarios en este tema. La publicación reúne los resultados de monitoreos de medios en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú y Venezuela.

En 2010 se hicieron monitoreos electorales en Latinoamérica respecto al tratamiento electoral en medios que puede dar una inferencia sobre democracia en Latinoamérica.

197 Art. 83 Ley de Radio y TV

“Promover el diseño de un sistema único de registro de denuncias contra los derechos de los niños y niñas”

RECOMENDACIONES:

1. Promover la existencia de una oficina de vinculación empresarial en el sector educación que canalice información diagnóstica, mapeado de necesidades o brinde orientación sobre los proyectos educativos que se desarrollan, zonas de intervención y asesoramiento; y su sostenibilidad.
2. Promover el diseño de un sistema único de registro de denuncias contra los derechos de los niños y niñas.
3. Incorporar el tema educativo y resaltar su importancia de acuerdo a Ley durante las audiencias públicas descentralizadas que realiza el MTC frente a los medios de comunicación y ampliar la convocatoria para la participación de representantes de la comunidad educativa en estos espacios.
4. Reconocer de manera oficial la existencia de las radios comunitarias que desde hace varios años realizan labores en materia educativa y de fortalecimiento de la ciudadanía y democracia en el país.
5. Diseñar los criterios e indicadores necesarios para implementar la franja educativa.
6. Brindar al público consumidor de medios propuestas creativas de entretenimiento y culturales dirigidos al público infantil.
7. Fortalecer la autorregulación respecto a los contenidos propalados teniendo en cuenta el respeto a la dignidad humana y la protección al menor.
8. Incorporar de manera permanente el lenguaje de señas y el sistema Close Caption para brindar acceso a la información a las personas con discapacidad auditiva.
9. Reconocer en todas las modalidades de la Educación Básica, a través de una norma específica de carácter nacional, los aprendizajes adquiridos en organizaciones de la sociedad, que no son instituciones educativas de cualquier etapa, modalidad o nivel.

