

# 2010

## INFORME DE PROGRESO EDUCATIVO

# PERÚ



Programa de Promoción de la  
Reforma Educativa en  
América Latina y el Caribe





INFORME DE  
PROGRESO EDUCATIVO  
PERÚ

2010

Informe de progreso educativo Perú 2010

© Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE  
Av. Graú 915, Barranco, Lima, Perú  
Teléfono: 247-9988  
Fax: 247-1854  
[www.grade.org.pe](http://www.grade.org.pe)

© Programa de Promoción de la Reforma Educativa  
en América Latina y el Caribe, PREAL  
<http://www.preal.org/>

BENAVIDES, Martín y Magrith MENA  
Informe de progreso educativo, Perú 2010  
Lima, Perú: PREAL; GRADE, 2010. 60 p.

Hecho el Depósito Legal de la Biblioteca Nacional del Perú Nro. 2010-14123  
Primera edición, Octubre 2010  
Tiraje: 500 ejemplares  
Impreso en Perú

Diagramación e Impresión: Ediciones Nova Print EIRL

# CONTENIDOS



Misión.....	5
Agradecimientos.....	6
Informe de progreso educativo del Perú, 2010.....	7
1. Logros de aprendizaje. Primera evidencia de cambios.....	9
2. Cobertura. Hay mejoras significativas en inicial y secundaria, pero todavía cerca de 800.000 niños, niñas y jóvenes no asisten a la escuela.....	12
3. Cambios menores en atraso, deserción y culminación de los estudios a tiempo.....	13
4. La desigualdad en la cobertura ha disminuido, pero aún es muy marcada en rendimiento estudiantil.....	16
5. Se promueven mejoras a nivel de formación docente y ha habido un ligero aumento del salario real. ....	22
6. El Estado ha invertido más y mejor en educación, pero sigue siendo poco en relación con el esfuerzo necesario .....	26
7. El problema de la corrupción en el sector educación.....	31
8. El país ha avanzado recientemente en la generación de estándares.....	34
9. Se debe seguir fortaleciendo el sistema de evaluación.....	35
10. El proceso de descentralización y autonomía escolar avanza lentamente.....	36
Conclusiones.....	37
Bibliografía.....	39
Anexos.....	43

1. Porcentaje de estudiantes del segundo grado de primaria que logra los aprendizajes esperados en las Evaluaciones Censales de Estudiantes - ECE (2007 a 2009), por materias.....	9
2. Porcentaje de estudiantes de tercer y sexto de primaria que alcanzó el nivel más alto en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo - SERCE (2006), por materias, varios países.....	10
3. Tasa de cobertura neta en inicial, primaria y secundaria (1998, 2002, 2004 y 2008).....	12
4. Alumnos con atraso, primaria y secundaria (1998, 2002, 2005 y 2007).....	13
5. Porcentaje de ingresantes al primer grado de primaria con edad mayor a la normativa (1998, 2002, 2005 y 2007).....	14
6. Tasa de repetición interanual, primaria y secundaria (1998, 2002, 2005 y 2007).....	14
Tasa de deserción interanual, primaria y secundaria (1998, 2002, 2005 y 2007).....	15
7. Tasa de conclusión en edad adecuada, primaria y secundaria (1998, 2002, 2005 y 2007).....	16
Tasa de cobertura neta, por niveles y área (2008).....	17
8. Tasa de cobertura neta, por niveles y lengua materna (2008).....	17
Tasa de cobertura neta, por niveles y quintiles de ingreso per cápita (2008).....	17
Tasa de cobertura neta, por niveles y sexo (2008).....	18
9. Porcentaje de estudiantes del segundo grado de primaria que logra los aprendizajes esperados en las Evaluaciones Censales - ECE, por materias, área y tipo de gestión (2007 a 2009) - Comunicación.....	19
10. Porcentaje de estudiantes del segundo grado de primaria que logra los aprendizajes esperados en las Evaluaciones Censales - ECE, por materias, área y tipo de gestión (2007 a 2009) - Matemáticas.....	19
11. Porcentaje de estudiantes del cuarto grado de primaria que logra los aprendizajes esperados en las Evaluaciones Censales de Estudiantes en Lenguas Originarias - ECE-LO (2008), área de Comunicación (comprensión de textos escritos).....	20



## TABLAS

12. Ingreso promedio mensual de docentes de instituciones primarias y secundarias públicas y de trabajadores con nivel educativo similar a estos docentes (2008).....	24
13. Gasto público en educación como porcentaje del PNB, varios países (2007).....	26
14. Gasto público en educación por rubros (2003, 2005, 2007 y 2008).....	27
15. Gasto público en educación por alumno, por niveles (2003 y 2007).....	28
16. Gasto público en educación por alumno, países seleccionados (2007).....	28
17. Gasto familiar promedio en educación pública básica por alumno (2004 y 2008).....	29
18. Gasto estatal y familiar por alumno en educación pública, por niveles (2007).....	30
19. Gasto familiar promedio en educación pública por alumno, por niveles y condición de pobreza (2008).....	30
20. Gasto familiar promedio en educación básica pública por alumno, por niveles y condición de pobreza (2004 y 2008).....	31

1. Cobertura neta por niveles, sexo, área, lengua materna y quintil de ingreso per cápita del hogar (2004 y 2008).....	18
2. Quejas clasificadas como actos de corrupción en estricto (2007).....	32
3. Quejas clasificadas como actos que generan riesgos para la comisión de actos de corrupción (2007).....	32
4. Clasificación de quejas según institución denunciada ante la Defensoría del Pueblo (2007).....	33

## RECUADROS

1. PROMEB: hacia una educación más eficiente y equitativa.....	11
2. ¿Qué herramientas nos deja el proyecto AprendeDes para el mejoramiento de la educación rural?.....	11
3. Educación Intercultural Bilingüe: puntos controversiales.....	21
4. Ley de Carrera Pública Magisterial: una norma aprobada, pero aún poco legitimada.....	25

## ANEXOS

1. Especificaciones sobre la Evaluación Censal de Estudiantes - ECE y el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo - SERCE 2006.....	45
2. Indicadores en perspectiva comparada a nivel de América Latina.....	46
3. Indicadores desagregados a nivel regional.....	48
4. Remuneración docente.....	50
5. Autoridad y rendición de cuentas a nivel escolar Toma de decisiones por nivel en la primaria y secundaria pública.....	50
6. Definiciones y metodología de cálculo.....	51
7. Resumen de indicadores.....	54

## MISIÓN



Los Informes de Progreso Educativo del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) son una herramienta para monitorear el estado de la educación en América Latina. Su misión es sensibilizar a la opinión pública sobre los problemas de la educación y promover la rendición de cuentas (*accountability*) en los sistemas educativos. Están basados en la convicción de que la transparencia es vital para una buena educación y para que los usuarios de la misma –padres, alumnos, empresarios y la sociedad– sepan qué resulta del trabajo en las escuelas.

Inspirados en las calificaciones de las “libretas escolares”, los informes de progreso educativo monitorean los cambios en el rendimiento estudiantil (generalmente a partir de los resultados de pruebas estandarizadas), junto con cambios en los insumos aportados al sistema (finanzas, formación y gestión de docentes, entre otros), con la finalidad de entender cómo estas reformas ayudan o impiden la obtención de mejores resultados en la educación. Al evaluar el desempeño según un sistema de calificaciones similar al usado en las escuelas, se espera que la audiencia reconozca rápida y fácilmente las áreas que cuentan con un buen funcionamiento y las áreas que requieren mejoras.

Desde 2001, PREAL ha publicado 27 Informes de Progreso Educativo en varios niveles: regional,

centroamericano, nacional y departamental. Estos incluyen dos informes regionales –*Quedándonos atrás*, en 2001 y *cantidad sin calidad*, en el 2006– y dos informes centroamericanos: *Es hora de actuar*, en 2003 y *Mucho por hacer* en 2007. Los informes nacionales corresponden a Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana, incluyendo múltiples ediciones en algunos países. Y existen seis informes piloto departamentales en Colombia. Todos los informes están disponibles en el portal electrónico [www.preal.org](http://www.preal.org).

Los dos Informes de Progreso Educativo del Perú anteriores fueron publicados en 2004 y 2006, como resultado de una asociación entre PREAL y el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Estos contribuyeron a promover un debate nacional sobre la calidad de la educación en el país y son un referente internacional para investigadores. El *Informe de Progreso Educativo, Perú 2010* también es el resultado de una asociación entre PREAL y GRADE, y pretende medir los cambios que han acontecido desde el último informe. Provee –desde una perspectiva independiente– información confiable y actual sobre el progreso educativo en el país para una audiencia no especializada. Esperamos que contribuya al debate nacional para el necesario mejoramiento de la educación peruana.

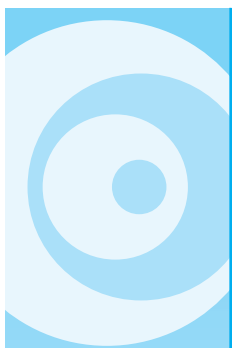
## AGRADECIMIENTOS



El *Informe de Progreso Educativo, Perú 2010* es el resultado de un amplio estudio de la realidad educativa nacional. Fue posible gracias al apoyo financiero y técnico del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), un proyecto conjunto del Diálogo Interamericano, con sede en Washington, D.C., y de la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile. PREAL fue creado en 1995 con el propósito de promover debates informados sobre temas de política educacional y reforma educativa, y buscar bases de acuerdo, intelectual y técnico, para solucionar problemas endémicos de la educación. Las actividades de PREAL son posibles gracias al apoyo que brindan la *United States Agency for International Development* (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la *GE Foundation*, la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) y el Banco Mundial, entre otros. Sin embargo, las actividades del PREAL son de responsabilidad propia y de las contrapartes con las que se asocia y no representan necesariamente a las instituciones que las patrocinan.

Este estudio fue elaborado por los investigadores Martín Benavides y Magrith Mena, y contó con la asistencia principal de Manuel Etesse. El informe está fundamentado en la revisión de diversos estudios recientes y datos estadísticos del país, producidos principalmente por las unidades de Estadística y de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación y por el Ministerio de Economía y Finanzas. Igualmente, se han realizado estimaciones sobre la base de los datos aportados por la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del Instituto Nacional de Estadísticas (INEI) y el Censo Nacional 2007; el Censo Escolar y Estadísticas Básicas, del Ministerio de Educación; y el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), del Ministerio de Economía y Finanzas. Finalmente, se realizaron algunas entrevistas con especialistas, funcionarios y consultores del Ministerio de Educación.

Queremos agradecer los comentarios a versiones preliminares del documento realizados por Tamara Ortega Goodspeed, coordinadora por parte de PREAL de la preparación de los informes nacionales y regionales de progreso educativo, y por Siury Pulgar.



Este es el tercer Informe de Progreso Educativo que se elabora para el Perú. En ese sentido, nos da la posibilidad –siempre que los datos lo permitan– de hacer comparaciones en el tiempo. Es preciso recordar que los resultados del primer informe, publicado en el año 2004, se hicieron con datos que correspondían a los años 1999 a 2003, y los resultados del segundo informe, publicado en el año 2006, se hicieron sobre la base de información de los años 2004 y 2005. Este tercer informe contiene principalmente datos de los años 2007, 2008 y, en algunos casos, 2009.

Desde el último informe de progreso educativo –*La educación peruana sigue enfrentando desafíos*, publicado en 2006– hay información de algunos cambios positivos: el rendimiento en las pruebas aumentó entre los años 2008 y 2009, al igual que la cobertura de educación inicial y secundaria entre los años 2005 y 2008. Aun así, los resultados de las pruebas continúan siendo deficientes, sea porque aún la mayor parte de los estudiantes no tiene el nivel esperado para el grado, o porque son muy bajos en estudios donde participan otros países. De igual modo, y como se verá en el informe, el aumento de la cobertura en el nivel inicial no ha sido acompañado de un aumento significativo de los recursos para ese nivel.

También llama la atención el poco cambio con relación a los temas de equidad. El Perú sigue siendo uno de los países latinoamericanos de mayor desigualdad en los resultados de pruebas de rendimiento entre estudiantes urbanos y rurales. La situación de los estudiantes indígenas es igualmente preocupante. A pesar de algunas

mejoras en la cobertura, no hay cambios significativos, por ejemplo, en el alcance de los programas de educación intercultural bilingüe, y la respuesta institucional desde el Ministerio de Educación ha sido débil. Si bien los discursos de política tocan el tema de la descentralización, se ha avanzado poco en la implementación, a diferencia de lo relacionado con estándares y con los docentes, donde sí se han dado algunas iniciativas consistentes.

Además de las áreas tratadas en informes previos, este informe de progreso educativo considera como tema especial la problemática de la corrupción en educación, si bien no le ha asignado una nota y tendencia como en las otras áreas abordadas. Recientes esfuerzos institucionales importantes, especialmente desde la Defensoría del Pueblo, han llamado la atención sobre este problema. Si bien no hay muchos datos sistemáticos sobre el tema, nos pareció pertinente, en el contexto de la reforma de la gestión educativa, contribuir a ese debate.

El cuadro a continuación ofrece una evaluación del progreso educativo en el Perú entre los años 2005 y 2009 a fin de analizar cuánto ha mejorado la educación peruana y cuáles son los retos que se deben afrontar. Estas calificaciones, en base a una escala que va de excelente a muy malo, reflejan el juicio de los expertos que elaboraron este informe sobre la base de la mejor evidencia disponible. Si bien son necesariamente subjetivas, se pueden considerar como una aproximación a la realidad y un punto de partida para establecer una discusión informada sobre lo que el país necesita para alcanzar una educación de mejor calidad para todos.



## Informe de progreso educativo en el Perú (2005-2009)

Materia	Situación	Progreso	Comentarios
Rendimiento en las pruebas	MM	↑	El porcentaje de estudiantes que muestra dominar las competencias de las áreas evaluadas en las pruebas nacionales es muy bajo. Sin embargo, tanto en matemáticas como en comunicación se han dado mejoras significativas entre los años 2008 y 2009.
Matrícula	B	↑	Ha habido un pequeño aumento de la cobertura en educación inicial y secundaria, en comparación con las cifras de 2004. En ambos niveles, sin embargo, un número importante de estudiantes en edad de asistir queda aún fuera del sistema.
Permanencia en la escuela	R	↑	Desde el año 2005 solo hay ligeros cambios en el porcentaje de niños y niñas que completan la primaria y la secundaria en la edad adecuada. De igual modo, las tasas de deserción de primaria y secundaria, las tasas de repetición y el atraso escolar han decrecido marginalmente.
Equidad	M	↔	Si bien entre los años 2004 y 2008 hay mejoría en las oportunidades de acceso a los diferentes niveles educativos según nivel socioeconómico, lengua materna y zona de residencia, las desigualdades en rendimiento en pruebas no han mejorado y en algunos casos empeoraron.
Carrera docente	R	↑	Siguen los intentos por regular la formación docente y vincular la carrera magisterial al desempeño docente. Existe preocupación, sin embargo, por la validez de los instrumentos metodológicos de evaluación. Se ha reducido la brecha salarial entre maestros y otras ocupaciones, aunque muchos docentes aún tienen que dedicarse a otras ocupaciones para complementar sus ingresos.
Inversión en educación básica	M	↑	Ha aumentado el gasto público en educación y, a diferencia del año 2005, se han destinado más recursos a inversiones no salariales, como la infraestructura y materiales didácticos. No ha habido modificaciones importantes en el presupuesto de educación inicial, a pesar del aumento en la cobertura de ese nivel. El mayor gasto en educación no se ha traducido en un aumento importante del porcentaje del gasto con relación al PBI. La inversión educativa por alumno en el Perú sigue siendo de las más bajas de América Latina, y aún preocupan temas relacionados con la gestión y eficiencia en el uso de esos recursos.
Estándares	R	↑	Si bien aún no se cuenta con estándares educativos consensuados e implementados, han continuado las mejoras institucionales en este ámbito y se ha difundido la preocupación por los estándares a las diversas regiones y actores.
Evaluación	B	↑	La Unidad de Medición de la Calidad Educativa ha continuado mostrando eficiencia en la gestión de diferentes evaluaciones, incluso expandiendo las pruebas a cubrir todos los alumnos de segundo grado en los últimos tres años. Aun así, falta mejorar los mecanismos de devolución de información (aunque se ha avanzado en eso) y las capacidades para evaluar en lenguas diferentes al castellano. Está pendiente de verificación que los análisis de resultados publicados en forma de guías para los docentes y los otros informes de resultados estén siendo utilizados efectivamente por los equipos escolares y de gestión. Parte del reto futuro es también descentralizar las capacidades evaluativas a las instancias regionales.
Autoridad y responsabilidad por los resultados en el nivel de la escuela	M	↔	A pesar de haberse culminado las transferencias de competencias a las regiones, no se ha hecho lo mismo con el presupuesto y existen muchas dudas sobre el proceso de municipalización. En general, se necesita trabajar en desarrollar un modelo claro de descentralización en el sector educación, en cuanto a cuáles funciones corresponden a cuáles actores. En ese escenario, son pocos los cambios en términos del mayor protagonismo de la escuela.
Escala de calificación	E = Excelente B = Bueno R = Regular M = Malo MM = Muy malo	↑ Mejoró ↔ Sin cambio definido ↓ Empeoró	

## 1. Logros de aprendizaje. Primera evidencia de cambios: Muy malo ↑

1 Estas evaluaciones se han centrado únicamente en estudiantes de este grado de estudios. No se dispone de evaluaciones de desempeño en estudiantes de secundaria.

2 Los resultados del año 2006 no se presentan debido a que carecen de representatividad a nivel nacional, ya que la cobertura de estudiantes evaluados fue relativamente baja: 44% (dato extraído de la página web del Ministerio de Educación. Acceso web julio 2009).

3 Los diferentes niveles de desempeño reportados en el marco de la ECE se describen en el Anexo 1.

4 Para mayor detalle sobre el SERCE, ver Anexo 1.

### Porcentaje de estudiantes del segundo grado de primaria que logra los aprendizajes esperados en las Evaluaciones Censales de Estudiantes - ECE (2007 a 2009), por materias

**Nota:** Se evaluó a estudiantes de segundo grado de primaria de instituciones educativas que cuentan con cinco o más alumnos, sin incluir a las escuelas del programa de Educación Intercultural Bilingüe (EIB). Los datos muestran el porcentaje de alumnos clasificados en el nivel 2, nivel que indica que logran los aprendizajes del grado.

**Fuente:** Elaboración propia con base en los resultados de las Evaluaciones Censales de Estudiantes (ECE) 2007, 2008 y 2009. Disponibles en Ministerio de Educación (2010b y 2009a).

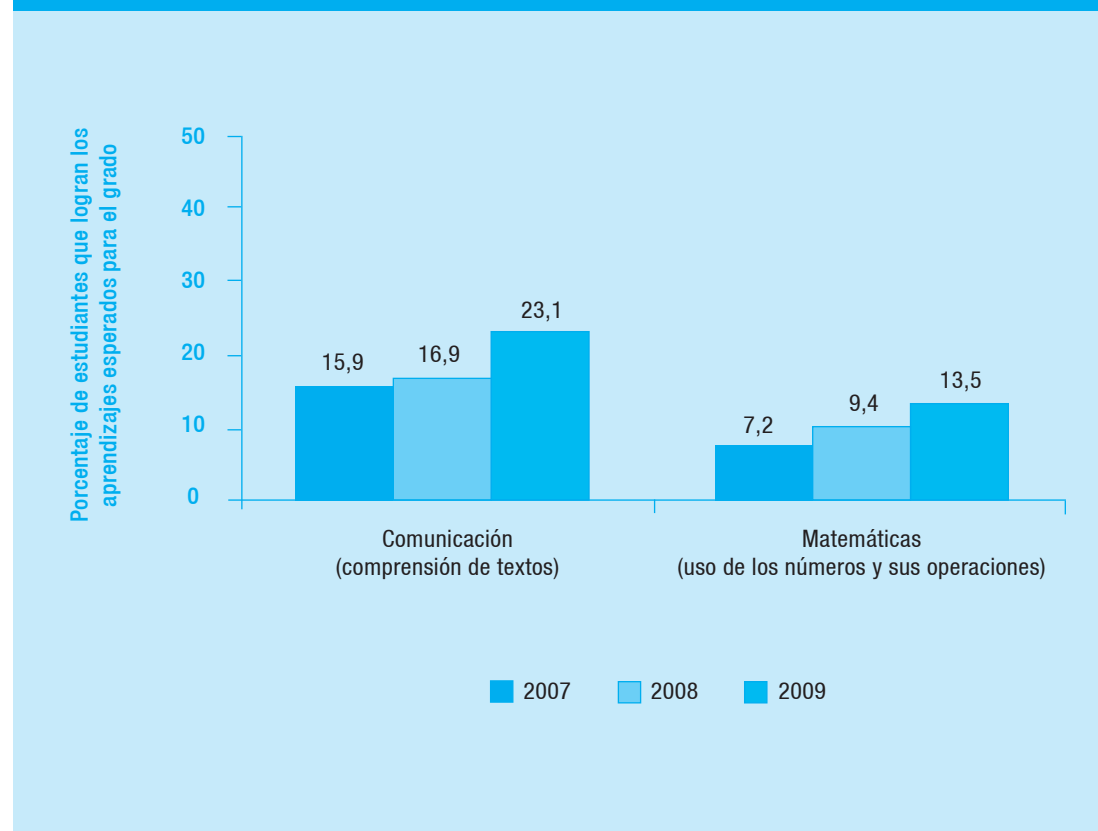
Desde el año 2006, el Ministerio de Educación evalúa anualmente a todos los alumnos de segundo grado de primaria en las áreas de Comunicación y Matemáticas, específicamente en las competencias de comprensión de textos escritos y el uso de los números y sus operaciones<sup>1</sup>. Si bien entre los años 2007 y 2008 no hubo cambios significativos en los resultados, entre 2008 y 2009 por primera vez desde que se inició la aplicación de este tipo de instrumentos se produjo una mejora en ambas materias<sup>2</sup>. Aun así, la mayor parte de los alumnos de segundo grado finaliza este nivel sin alcanzar los aprendizajes esperados<sup>3</sup> (**Gráfico 1**).

En un marco regional, el bajo desempeño de los estudiantes peruanos en primaria resulta preocupante. En 2006, Perú participó en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), el cual evaluó los aprendizajes de alumnos de tercer y sexto grado de primaria en matemáticas, lectura y ciencias (sexto solamente) en 16 países<sup>4</sup>. Tal como muestra el **Gráfico 2a**, en América Latina y el Caribe, en

promedio, solo alrededor del 10% de los estudiantes del tercer grado se ubica en el nivel que agrupa a los alumnos con desempeños más altos. En el Perú es aún menos: solo 4% de los alumnos alcanza este nivel. En el sexto grado, se tiene una situación similar: el porcentaje de alumnos ubicados en el nivel IV no llega a la mitad del promedio regional, que de por sí ya es bajo (**Gráfico 2b**).

Desafortunadamente, el Perú no tiene evaluaciones nacionales de desempeño de estudiantes al nivel de secundaria y el SERCE solo evaluó a alumnos de primaria, lo cual dificulta saber cuánto están aprendiendo los alumnos mayores. Sin embargo, en agosto de 2009 el Perú participó en la evaluación del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA), una prueba de medición del nivel de logro de los estudiantes en lectura, matemática y ciencias aplicada a alumnos de 15 años de edad en 56 países del mundo. Los resultados de esta evaluación aún están en elaboración, pero proveerán un importante insumo en cuanto al aprendizaje en este nivel.

Gráfico 1

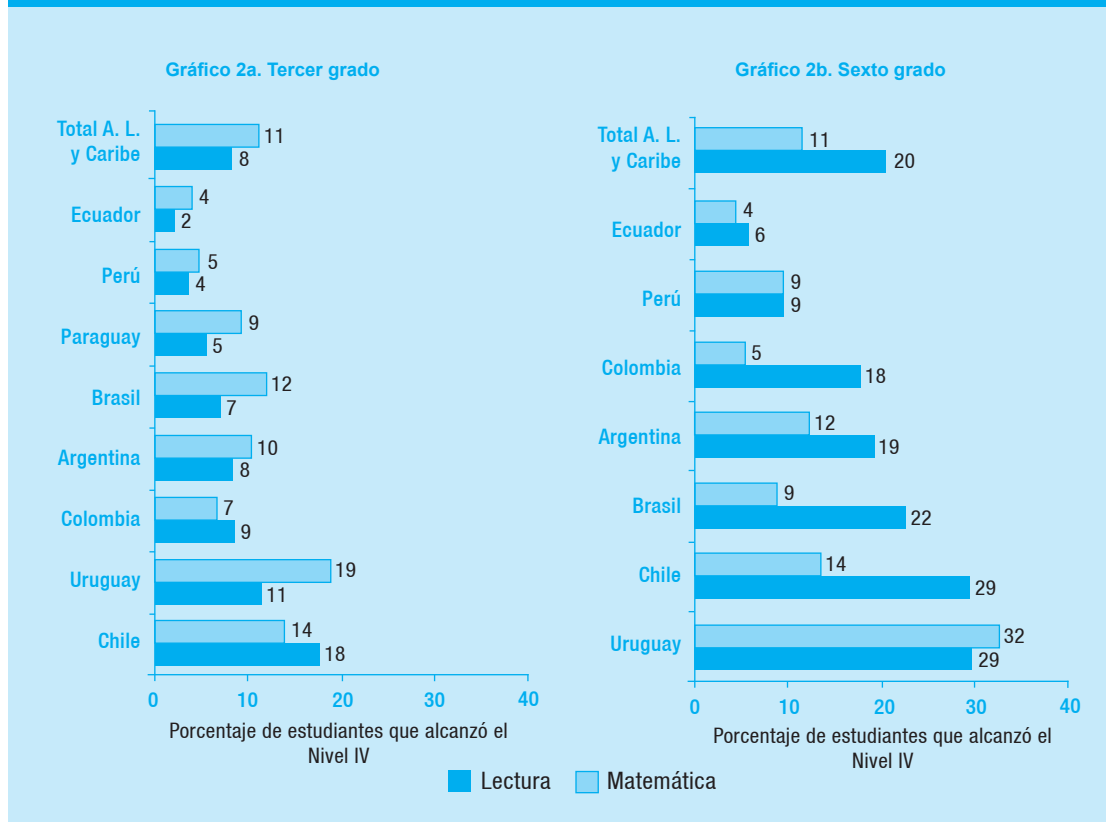


**Porcentaje de estudiantes de tercer y sexto de primaria que alcanzó el nivel más alto en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo - SERCE (2006), por materias, varios países**

**Nota:** Los niveles de desempeño se definen a partir del análisis y comparación con el rendimiento promedio y la distribución del conjunto de estudiantes evaluados. De los cuatro niveles establecidos, el Nivel IV agrupa a los alumnos con desempeños más altos. Los países están ordenados de menor a mayor % de alumnos en el área de Lenguaje.

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Informe del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo - SERCE - 2006. UNESCO - LLECE (2008).

**Gráfico 2**



Producir mejores rendimientos educativos a nivel nacional no es una tarea de corto plazo ni sencilla. Factores diversos, desde la extensión y complejidad de las metas de aprendizaje establecidas en el currículo, un presupuesto insuficiente y deficiencias en la formación y capacitación docente, en la dotación de material, equipos e infraestructura en las escuelas, hasta la participación e involucramiento de los padres de familia en los procesos de la vida escolar de sus hijos e hijas, pueden incidir en el nivel de aprendizaje de

los alumnos. Las estrategias locales que apuntan a mejoras tanto desde el lado de la escuela (oferta) como de las familias (demanda), parecen tener un importante impacto en la calidad de la educación y en el desempeño de los estudiantes. Experiencias como el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica (PROMEB) (**Recuadro 1**) o el Proyecto AprendeDes (**Recuadro 2**), podrían aportar valiosas lecciones de diseño y de implementación que se podrían incorporar como parte de las políticas educativas nacionales.

### Recuadro 1. PROMEB: hacia una educación más eficiente y equitativa

El Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica (PROMEB) es desarrollado por la Agencia de Cooperación de Canadá con la colaboración del Ministerio de Educación y las Direcciones Regionales de Educación de las zonas de intervención. Su implementación se inició en el año 2003 en la región Piura y debía culminar en el año 2007, pero fue extendido hasta 2012 e incluyó a las regiones de Tumbes y La Libertad.

La primera línea de acción del proyecto busca lograr que los estudiantes de primaria de las zonas rurales adquieran las competencias básicas requeridas por el Currículo Nacional y que terminen su educación a la edad contemplada. El proyecto trabaja en reducir la desigualdad de la calidad educativa, por género y entre zonas urbanas y rurales, con base en la contextualización de los materiales y contenidos pedagógicos, el desarrollo de competencias y la formación ciudadana. Asimismo, dentro de la estrategia de intervención del PROMEB, se impulsa el programa de Estimulación Temprana con niños de 3 a 5 años y con sus padres para lograr un óptimo desarrollo de sus capacidades en edad preescolar, con la proyección de lograr un mejor rendimiento y aprendizaje en la escuela.

La segunda línea de acción del PROMEB apunta a mejorar la eficiencia pedagógica de los docentes. Se ha buscado fortalecer las capacidades pedagógicas de directores y profesores, a través de talleres y cursos, y se ha implementado un Diplomado de Educación Rural. Las tres regiones involucradas habían elaborado, para fines de 2009, planes estratégicos para capacitación docente que impactan directamente en profesores de 5.000 escuelas rurales.

El tercer eje es el mejoramiento de la gestión educativa, tanto a nivel escolar como de redes educativas y de organismos intermedios en el sector educación, en el marco de una gestión participativa con el fortalecimiento del rol de la comunidad. Asimismo, se busca que en este marco los directores desarrollen capacidades de gestión institucional.

**Fuentes:** Agriteam Canadá (2009), ACDI (2010), Cordero *et al.* (2005).

### Recuadro 2. ¿Qué herramientas nos deja el proyecto ApreNDes para el mejoramiento de la educación rural?

El proyecto de Innovaciones en Descentralización y Escuelas Activas "ApreNDes" fue implementado por la Academia para el Desarrollo de la Educación (AED) con el financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el apoyo del Ministerio de Educación del Perú. Este programa tuvo como objetivos principales apoyar la autonomía escolar en el marco de la descentralización y mejorar la formación integral de los estudiantes de primaria rural. En 2009, último año de intervención del programa, 275 instituciones educativas participaron en el proyecto ApreNDes en las regiones San Martín y Ucayali.

Entre los aportes sobresalientes de esta iniciativa destacan:

- el desarrollo de un modelo de atención educativa para la primaria multigrado, que fue construido con el aporte de funcionarios del Ministerio y de las Direcciones Regionales de Educación de Piura, Amazonas, San Martín, Puno y Cusco;
- el impulso a la autonomía escolar, que se basa en el fomento a la participación comunitaria en la gestión, el desarrollo de estrategias institucionales (Proyecto Educativo Institucional - PEI y el Plan Anual de Trabajo - PAT) y el fortalecimiento de los Consejos Educativos Institucionales; y
- la formación de Municipios Escolares, incluyendo espacio de organización de estudiantes para el desarrollo de capacidades de participación, liderazgo y vínculo con su comunidad.

**Fuentes:** USAID Perú (2008), Ministerio de Educación (2009c), USAID y Academy for Educational Development (2009).

## 2. Cobertura. Hay mejoras significativas en inicial y secundaria, pero todavía cerca de 800.000 niños, niñas y jóvenes no asisten a la escuela: Bueno ↑

5 Como se verá en la sección de financiamiento, los recursos por alumno en el nivel inicial se han mantenido prácticamente estables. Ello pone límites a iniciativas de mayor calidad en el nivel.

En el año 2008, la mayor parte de niños, niñas y jóvenes en edad de cursar la educación básica asistió al nivel educativo que les corresponde de acuerdo con su edad. Un total de 65,9% de niños entre 3 y 5 años de edad asistió a la educación inicial; 95,4% de niños entre 6 y 11 estudiaron en instituciones educativas primarias; mientras que aproximadamente 75% de los jóvenes entre 12 y 16 años cursó el nivel secundario.

El **Gráfico 3** muestra el crecimiento en la cobertura en los tres niveles de la educación entre 1998 y 2008. A pesar de estos avances, según los estimados más recientes, aproximadamente 772.500 niños y jóvenes en edad de seguir estudios de nivel inicial (428.300), primario (76.200) o secundario (268.000) se encontraban fuera del sistema educativo (Ministerio de Educación, 2008).

Adicionalmente, el **Gráfico 3** muestra que, entre 1998 y 2008, los incrementos han sido menos acentuados en el caso de la educación primaria –la cual se encuentra muy cerca de la universalización– en comparación con la educación inicial y secundaria.

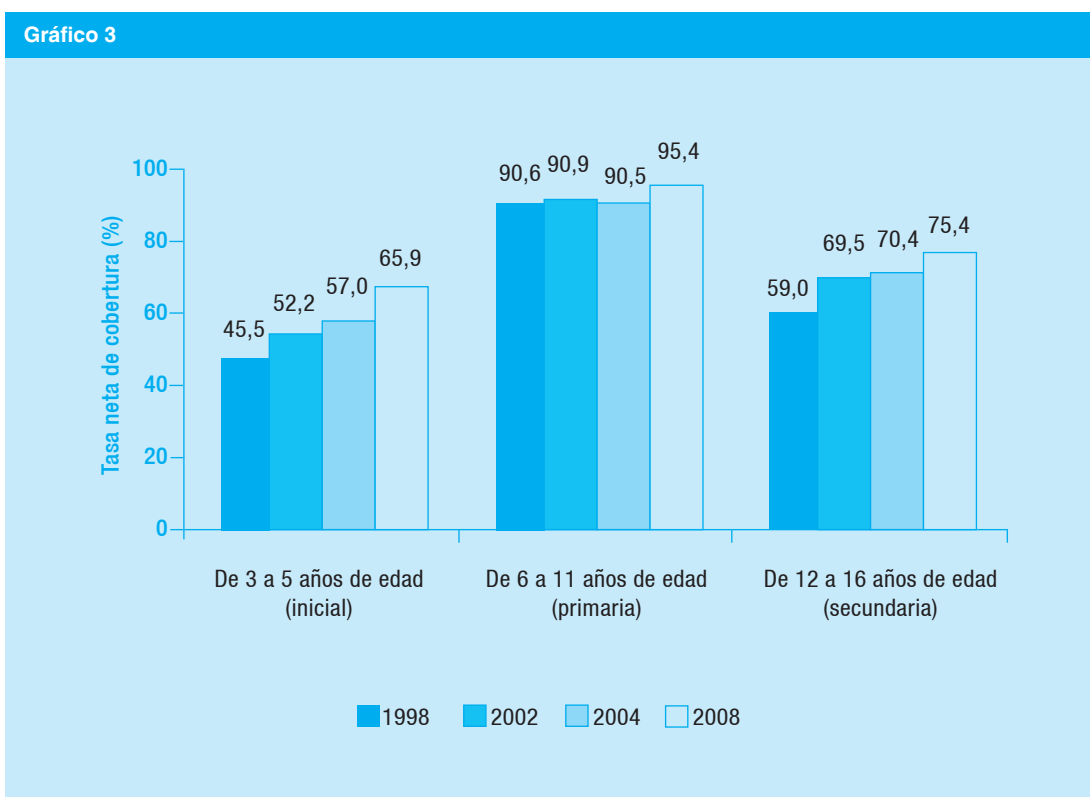
Los incrementos de la cobertura observados no necesariamente se traducen en que todos los niños y niñas peruanos que acceden a la escuela reciben una educación de calidad, en la que año a año adquieran las competencias señaladas en el currículo nacional.

En el caso de la educación inicial, por ejemplo, diversos estudios sugieren que para que la educación realmente tenga un impacto significativo en el desarrollo del niño pequeño, esta debe estar a cargo de personal capacitado, con experiencia y que pueda asumir el cuidado de la cantidad de niños que tiene a su cargo. En el Perú, si bien las estrategias comunales (PRONOEI) son una buena manera de expandir la oferta a este nivel educativo, no siempre cuentan con personal con estas características. Así, a pesar de que existen muchas iniciativas y una corriente de opinión favorable en el sector público y privado para desarrollar más y mejores programas integrales a ese nivel, aún hay mucho por hacer en este campo<sup>5</sup>.

En el caso de la educación secundaria, además de los problemas relacionados con la calidad de la

### Tasa de cobertura neta en inicial, primaria y secundaria (1998, 2002, 2004 y 2008)

**Fuente:** Elaboración propia con base en PREAL y GRADE (2006), para los años 1998 y 2002; y en la Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO 2004 y 2008. (Todos los datos se refieren al cuarto trimestre del año correspondiente).



educación ofrecida en las instituciones educativas, hay dificultades relacionadas con el inicio de la transición a la vida adulta. El posible conflicto entre actividades escolares y laborales, así como las situaciones de maternidad y paternidad adolescente, deben ser tenidos en consideración en el diseño de políticas que busquen atraer y mantener a más alumnos en las escuelas secundarias.

Con base en la ENAHO 2009, se tiene que el 54% de los adolescentes entre 14 y 17 años del

Perú trabaja; esta condición además suele ser bastante más frecuente entre los adolescentes rurales que entre los urbanos. Por otra parte, según UNICEF (2008) un 13% de adolescentes mujeres entre 15 y 20 años ha experimentado la maternidad. Esta última se constituye como una variable relevante para entender las diferencias en las trayectorias educativas y laborales de las mujeres, siendo considerada como una de las principales razones para no continuar estudiando (Alcázar y Valdivia, 2005).

### 3. Cambios menores en atraso, deserción y culminación de los estudios a tiempo: Regular ↑

Si bien la mayor parte de los niños y adolescentes en edad de asistir a instituciones educativas de nivel primario y secundario en efecto lo hacen, no todos siguen la trayectoria escolar esperada. A pesar de que se observa una

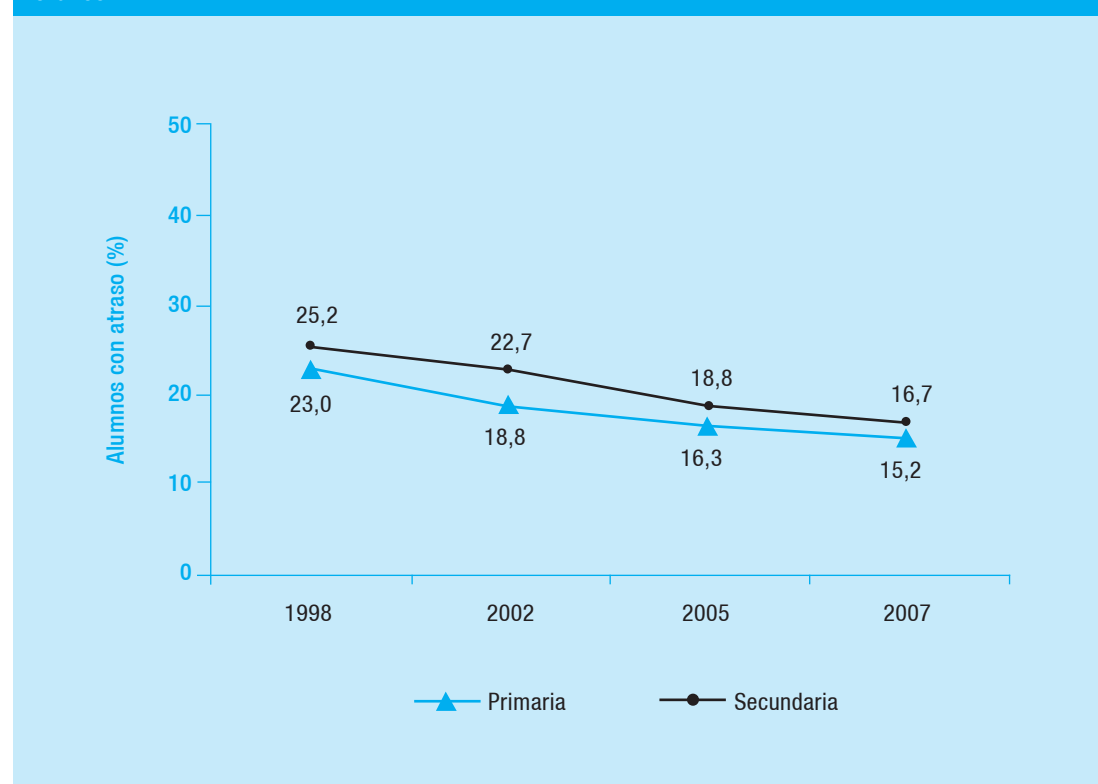
reducción en la proporción de estudiantes con atraso escolar entre 1998 y 2007 (Gráfico 4), para el año 2007 todavía un 15% de estudiantes de primaria tiene una edad que supera (en dos o más años) la edad normativa para cursar el grado

#### Alumnos con atraso, primaria y secundaria (1998, 2002, 2005 y 2007)

**Nota:** El atraso es definido por el Ministerio de Educación como tener una edad dos o más años mayor a la que corresponde para cursar el grado.

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del Ministerio de Educación (2009d).

Gráfico 4



6 Si, a diferencia del Ministerio de Educación, se hace este indicador más "estricto" y se considera que un niño tiene atraso escolar al poseer una edad mayor (incluso por meses) a la que por norma corresponde para el grado correspondiente, el atraso ascendió a 20% en primaria y a 38% en secundaria (estimaciones con la ENAHO, 2008, entre los meses de abril a diciembre). Se prefirió poner el indicador usado por el Ministerio de Educación por ser el reporte oficial de atraso escolar y porque se dispone de datos que van desde 1998.

7 "Plan Nacional de Educación para Todos 2015", Objetivo B2. Ministerio de Educación. Lima, 2003.

correspondiente. En el nivel de secundaria, esta proporción alcanza casi 17%<sup>6</sup>.

Entre los diversos factores que entran en juego en la reducción de la incidencia del atraso escolar, tanto en la educación primaria como en la secundaria, se encuentran, por un lado, un incremento en la proporción de niños y niñas que ingresan a la primaria en la edad establecida por la norma, y por otro lado, una disminución en las tasas de repitencia y deserción de los estudiantes que han ingresado al sistema educativo.

De acuerdo con el Ministerio de Educación (2009d), en el año 2007 la proporción de niños y niñas que ingresó al primer grado con una edad mayor a la normativa fue de 3,4% (**Gráfico 5**). Esta proporción corresponde aproximadamente a la mitad de la

registrada cinco años antes, en el año 2002 (6,3%). Esto podría tener que ver con dos programas del Ministerio que llevaron a cabo esfuerzos para mantener y ampliar la escolaridad en edad normativa en la Educación Básica regular: el programa "Ampliación y fortalecimiento de la educación para todos en áreas rurales" y "Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación primaria"<sup>7</sup>.

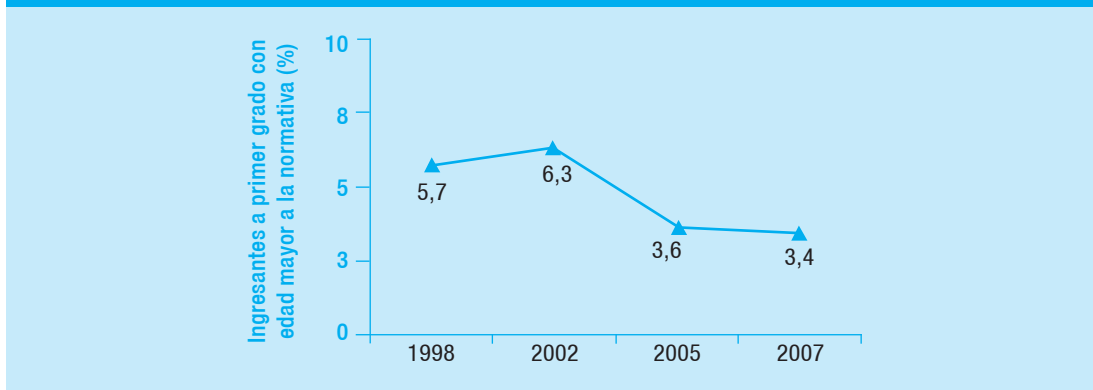
Al mismo tiempo, la tasa de repitencia en primaria se ha reducido en casi 2 puntos porcentuales entre 1998 y 2007, alcanzando 7,8%. La tasa de repitencia en el nivel secundaria, en cambio, no ha variado mucho entre estos años: oscila en alrededor de 5% en este periodo (**Gráfico 6**).

El porcentaje de estudiantes que abandona la escuela entre un año y otro también se ha reducido en

### Porcentaje de ingresantes al primer grado de primaria con edad mayor a la normativa (1998, 2002, 2005 y 2007)

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del Ministerio de Educación (2009d).

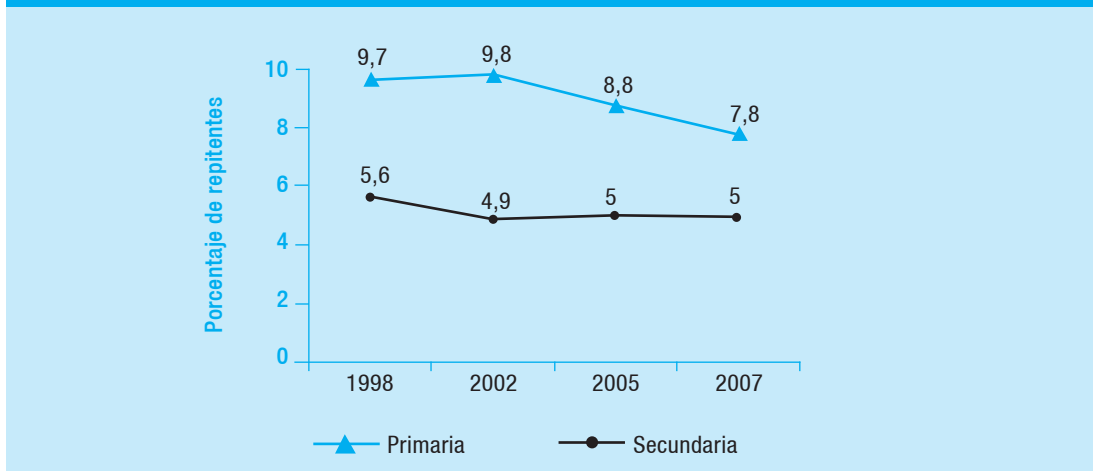
**Gráfico 5**



### Tasa de repitición interanual, primaria y secundaria (1998, 2002, 2005 y 2007)

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del Ministerio de Educación (2009d).

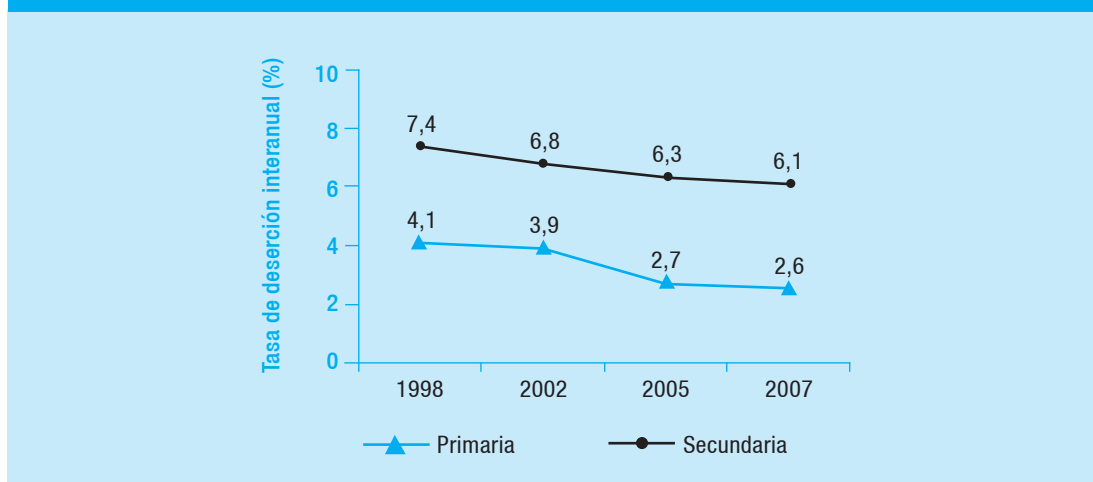
**Gráfico 6**



### Tasa de deserción interanual, primaria y secundaria (1998, 2002, 2005 y 2007)

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del Ministerio de Educación (2008), para los años 2002 y 2007; y con base en PREAL y GRADE (2006) para los años 1998 y 2005.

Gráfico 7



los últimos años (**Gráfico 7**), aunque lentamente. Entre los años 1998 y 2008 esta tasa descendió 1,5 y 1,3 puntos porcentuales para los niveles de primaria y secundaria, respectivamente. No obstante, es importante subrayar que la tasa de deserción en secundaria (6,1%) equivale a más del doble de la registrada en primaria (2,6%), lo cual pone en evidencia las mayores dificultades que tiene el sistema educativo del país para posibilitar el acceso y permanencia de los adolescentes en las escuelas secundarias.

Es importante que las políticas públicas orienten esfuerzos para continuar reduciendo las tasas de repitencia y deserción entre los escolares, sobre todo del nivel secundario (donde las mejoras han sido menos rápidas). Los niños y adolescentes que no logran avanzar en línea con la trayectoria escolar esperada, verían incrementadas las posibilidades de abandono de la escuela. Lo anterior, a su vez, determinaría para ellos una trayectoria laboral significativamente distinta a la de sus pares que sí logran culminar a tiempo la educación básica. Por otra parte, en un contexto de recursos limitados, debe tenerse en consideración que una trayectoria *más larga e irregular* de un estudiante en su paso por el sistema educativo resulta, a fin de cuentas, más costosa que la de un estudiante que inicia y finaliza a *tiempo* la educación básica.

En parte como consecuencia de las mejoras en los indicadores anteriormente presentados, las

proporciones de estudiantes que culminan los estudios primarios y secundarios con una edad cercana a la normativa (hasta dos años después de esta) muestran un sostenido crecimiento entre los años 1998 y 2008 (**Gráfico 8**). No obstante, mientras casi todos los niños de 6 a 11 años entran en la primaria, todavía uno de cada cinco menores entre 11 y 13 años de edad no ha completado este nivel. Asimismo, aunque el 75% de adolescentes en edad de cursar estudios secundarios de hecho asiste a una institución educativa de este nivel, solo 63% de quienes tienen entre 16 y 18 años de edad ha finalizado este nivel de estudios.

La educación básica (inicial, primaria y secundaria) en el Perú es un derecho reconocido por la Constitución, siendo obligatoria y gratuita cuando la imparte el Estado<sup>8</sup>. Adicionalmente, la universalización del ciclo completo de la educación primaria se constituye como uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>9</sup>. En este contexto, el hecho de que una considerable proporción de adolescentes y jóvenes no haya concluido los estudios escolares correspondientes a su edad, denota que el Estado aún tiene trabajo pendiente para poder cumplir los compromisos asumidos de orden nacional e internacional.

Por otra parte, la culminación de la educación básica se asocia a menores niveles de pobreza. Así, de acuerdo con Yamada y Castro (en CNE,

8 La Constitución Política del Perú establece (artículo 17): "La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita". La Ley General de Educación dispone (artículo 4): "la educación es un servicio público; cuando lo provee el Estado es gratuita en todos sus niveles y modalidades, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política y en la presente ley".

9 Objetivo 2: Lograr la Enseñanza Primaria Universal. Meta 2A: Asegurar que, en 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/education.shtml>.

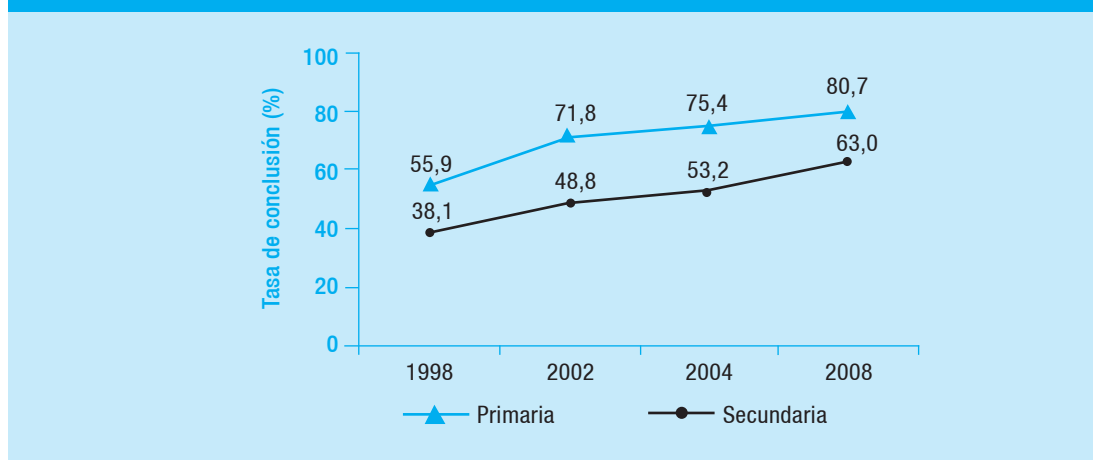


### Tasa de conclusión en edad adecuada, primaria y secundaria (1998, 2002, 2005 y 2007)

**Fuente:** Elaboración propia con base en Ministerio de Educación (2005), para el año 1998; de PREAL y GRADE (2006), para el año 2002; y de la ENAHO 2004 y 2008. (Todos los datos se refieren al cuarto trimestre de los años correspondientes).

10 Estimación realizada con base en la ENAHO 2008.

Gráfico 8



2008), en el Perú la probabilidad de ser pobre para un adulto sin educación es de 68%. Cuando la persona alcanza a completar la educación primaria, esta proporción disminuye al 57%, y cuando se alcanza la secundaria completa, a 34%. En este sentido, resulta preocupante que

en el Perú la cantidad de años promedio de escolaridad de la fuerza de trabajo (25 a 59 años) sea de 9,4<sup>10</sup>, promedio bastante por debajo de la cantidad de años de estudios contenidos en la educación básica (11 años considerando solo primaria y secundaria).

## 4. La desigualdad en la cobertura ha disminuido, pero aún es muy marcada en rendimiento estudiantil: Malo ↔

### Mayor acceso para grupos históricamente en desventaja

Los siguientes gráficos muestran que, para el año 2008, si bien las brechas en la tasa de cobertura neta de acuerdo al área de residencia, lengua materna y nivel socioeconómico han prácticamente desaparecido para el nivel de primaria, aún se encuentran presentes en los niveles de educación inicial y secundaria. En estos dos niveles educativos, la cobertura neta suele ser mayor en las áreas urbanas, frente a las rurales (**Gráfico 9**); entre los niños de lengua materna castellana, frente a los de lengua materna originaria (**Gráfico 10**); y entre los niños relativamente más ricos, en comparación con aquellos de más escasos recursos (**Gráfico 11**). Las mayores brechas (en puntos porcentuales) se presentan de acuerdo al quintil de ingresos, y bordean los 30 puntos porcentuales. Por su parte, el **Gráfico 12** permite apreciar que la asistencia al

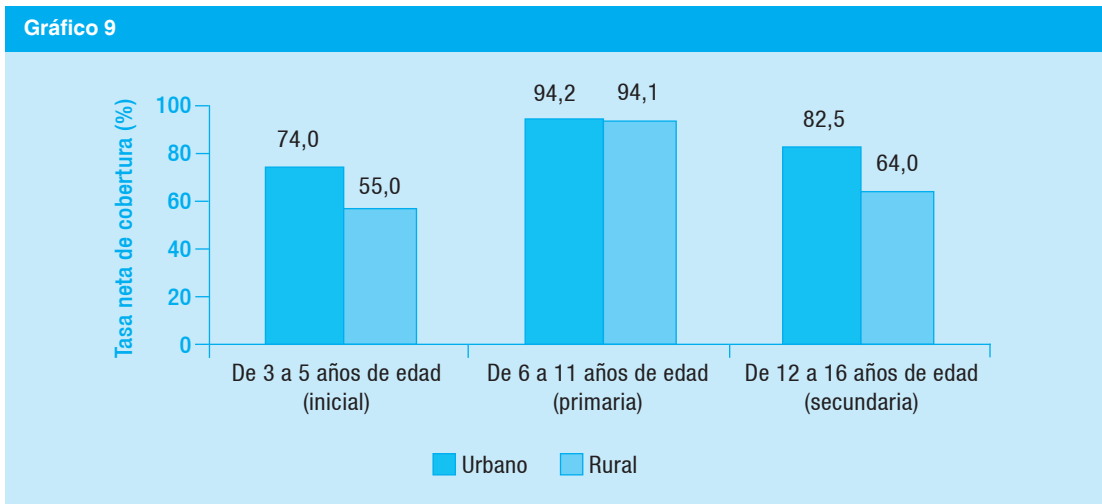
nivel educativo que corresponde para la edad no se encontraría diferenciada según el sexo de los niños, tanto en inicial como en primaria y secundaria.

Es importante señalar que un análisis más desagregado de la cobertura muestra una alta heterogeneidad en el interior del país, aun al interior de las brechas anteriormente señaladas. Por ejemplo, haciendo una división por región y lengua materna, de acuerdo al Censo de Población del año 2007, se tiene que en regiones como Loreto la tasa de cobertura total<sup>11</sup>, entre los niños en edad de asistir a la educación inicial, primaria y secundaria, es al menos 20 puntos porcentuales superior en el caso de estudiantes cuya lengua materna es el castellano, en comparación con aquellos cuya lengua materna es una lengua originaria (**Tabla A3-1** en el Anexo 3). Estas brechas son ciertamente mayores a las especificadas en cobertura neta a nivel nacional en el **Gráfico 10**.

11 Porcentaje de estudiantes de un determinado grupo étnico que asiste a una institución educativa, independientemente de si el nivel de enseñanza al que asiste es el correspondiente para la edad. Las bases disponibles del Censo Nacional no permiten estimar la tasa de cobertura neta.

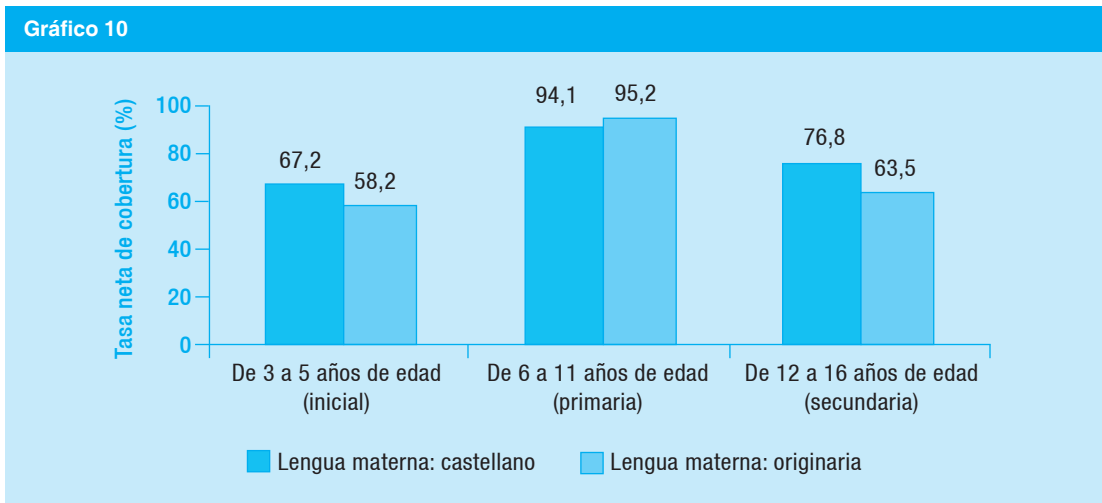
**Tasa de cobertura neta, por niveles y área (2008)**

**Fuente:** Elaboración propia con base en la ENAHO 2008 (abril-diciembre).



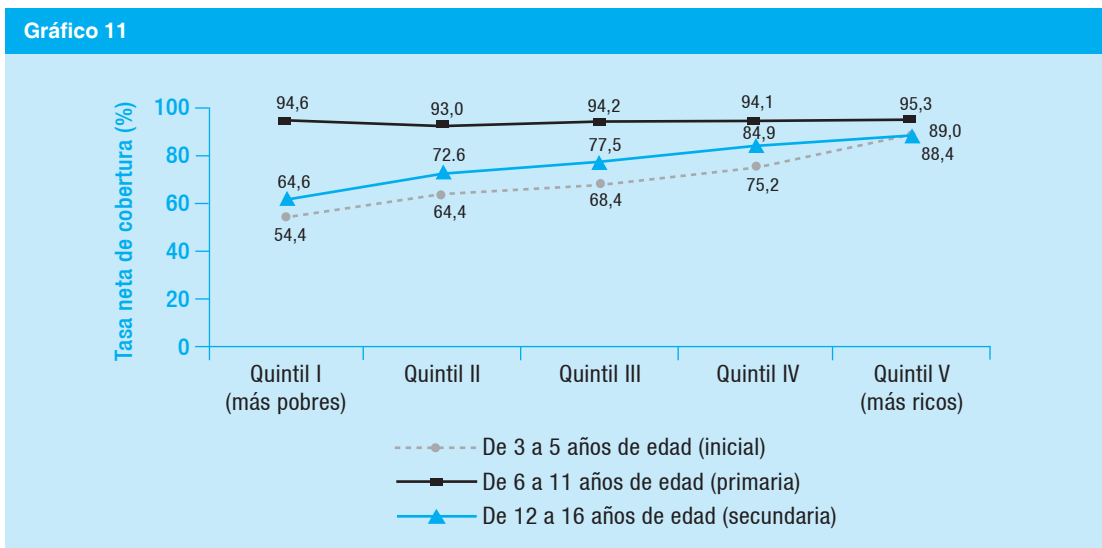
**Tasa de cobertura neta, por niveles y lengua materna (2008)**

**Fuente:** Elaboración propia con base en la ENAHO 2008 (abril-diciembre).



**Tasa de cobertura neta, por niveles y quintiles de ingreso per cápita (2008)**

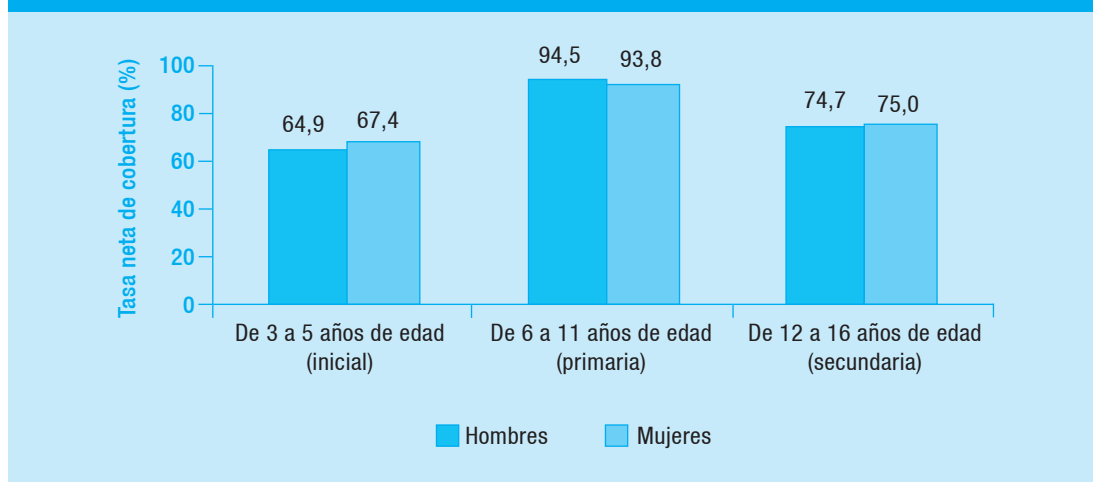
**Fuente:** Elaboración propia con base en la ENAHO 2008 (abril-diciembre).



## Tasa de cobertura neta, por niveles y sexo (2008)

Fuente: Elaboración propia con base en la ENAHO 2008 (abril-diciembre).

Gráfico 12



Un hecho adicional a subrayar es que durante los últimos años la expansión de la cobertura de la educación básica ha disminuido las brechas señaladas anteriormente, lo cual representa un avance en el logro de la equidad en términos de acceso. Entre 2004 y 2008 los incrementos en la cobertura neta han sido más acentuados en las zonas rurales, entre los niños cuya lengua materna es una lengua originaria y entre aquellos que provienen de familias relativamente más pobres (Tabla 1).

## Rendimientos fuertemente desiguales

Si bien se observan importantes avances en el logro de la equidad en términos de acceso, estos no están acompañados de un progreso en la reducción de las brechas en los logros de aprendizaje de los estudiantes. De manera específica, si bien es cierto que la proporción de alumnos que logra los aprendizajes establecidos en el currículo para el segundo grado es baja a nivel nacional, la situación es aún más crítica en el caso de niños

Tabla 1  
Cobertura neta por niveles, sexo, área, lengua materna y quintil de ingreso per cápita del hogar (2004 y 2008)

	Inicial			Primaria			Secundaria		
	2004	2008	Incremento 2004 - 2008	2004	2008	Incremento 2004 - 2008	2004	2008	Incremento 2004 - 2008
Hombres	57,5	64,9	7,4	90,5	94,6	4,0	70,1	74,7	4,7
Mujeres	60,7	67,4	6,7	90,2	93,8	3,5	69,0	75,0	5,9
Urbano	70,7	74,0	3,3	91,2	94,2	3,0	78,9	82,5	3,7
Rural	44,3	55,4	11,1	89,2	94,1	4,9	54,7	64,0	9,3
L. materna: castellano	62,9	67,2	4,3	92,4	94,1	1,7	74,2	76,8	2,6
L. materna: L. originaria	36,0	58,2	22,2	90,4	95,2	4,8	51,8	63,5	11,6
Quintil I (más pobres)	40,5	54,4	13,8	89,3	94,6	5,3	51,0	61,6	10,5
Quintil V (más ricos)	83,0	88,4	5,4	93,4	95,3	1,9	84,3	89,0	4,6

Nota: L. materna = Lengua materna. L. originaria = Lengua originaria.

Fuente: Elaboración propia con base en la ENAHO 2004 y 2008 (abril-diciembre).

12 Cabe mencionar aquí que, de acuerdo con el Censo Escolar 2008, el 81% de estudiantes de primaria del país estudia en instituciones educativas de gestión pública.

**Porcentaje de estudiantes del segundo grado de primaria que logra los aprendizajes esperados en las Evaluaciones Censales - ECE, por materias, área de residencia y tipo de gestión (2007 a 2009)**

**Nota:** Solo se evaluó a estudiantes de segundo grado de primaria de instituciones educativas que cuentan con cinco o más alumnos. Las evaluaciones censales aplicadas en segundo grado de primaria no incluyeron a las escuelas del programa de Educación Intercultural Bilingüe (EIB).

**Fuente:** Elaboración propia con base en los resultados de las Evaluaciones Censales de Estudiantes - ECE 2007, 2008 y 2009. Disponibles en Ministerio de Educación (2010b y 2009a).

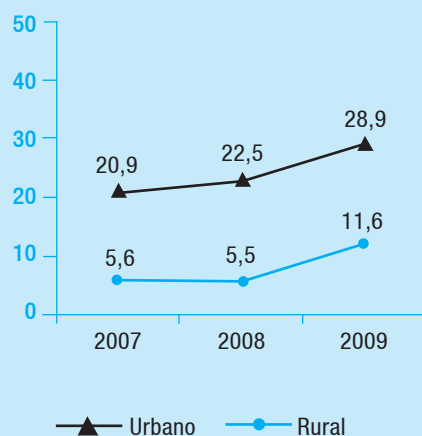
provenientes de zonas rurales o estudiantes de escuelas públicas.

Tal como puede apreciarse en los **Gráficos 13a, 13b, 14a y 14b**, las brechas de mayor magnitud (en puntos porcentuales) están en el área de Comunicación. Para el año 2009, la proporción de estudiantes que logró los aprendizajes esperados en esta materia en el área urbana fue casi tres veces mayor que en el área rural.

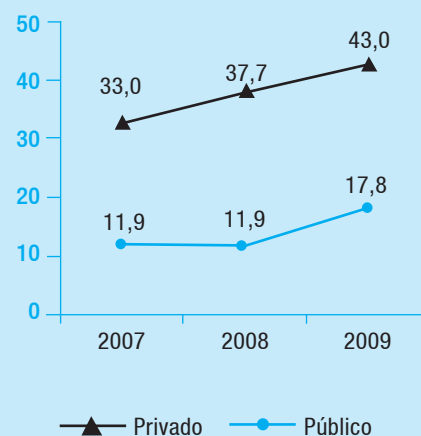
modo, esta misma proporción entre las escuelas privadas (43%) equivale a más del doble de la registrada entre las públicas (17,8%)<sup>12</sup>. En el área de Matemática, si bien las brechas son menores, se presenta un escenario análogo, puesto que las escuelas urbanas y privadas prácticamente duplican la proporción promedio de estudiantes que alcanzan los logros de aprendizaje esperado, en comparación con las escuelas rurales y públicas.

**Gráficos 13 - 14  
Comunicación**

**Gráfico 13a. Por área de residencia**

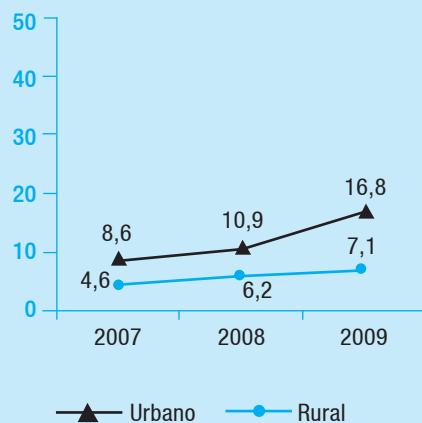


**Gráfico 13b. Por gestión de la escuela**

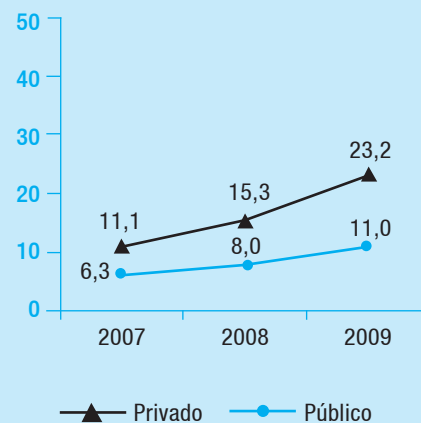


**Matemática**

**Gráfico 14a. Por área de residencia**



**Gráfico 14b. Por gestión de la escuela**



13 Los diferentes niveles de desempeño reportados en el marco de la ECE se describen en el Anexo 1.

14 La ECE-LO 2008 evaluó la competencia de comprensión de textos escritos en estudiantes de cuarto grado de primaria de escuelas EIB. Las pruebas aplicadas fueron dos: en la propia lengua (para estudiantes aimara, awajún, quechua, shipibo-conibo), y en castellano como segunda lengua (para todos los estudiantes censados). Las evaluaciones se aplicaron en noviembre de 2008, logrando cubrirse el 85,2% de instituciones educativas programadas.

15 Empleando datos de la ENAHO 2008, se tiene que el 83% de niños entre 3 y 17 años con lengua materna originaria se encuentra en condición de pobreza o pobreza extrema. Entre los niños y niñas de este grupo etario con lengua materna castellana, este porcentaje es de 41%.

Situando estas brechas en un contexto regional, de acuerdo con la evaluación SERCE de 2006, Perú es el país que tiene la mayor brecha entre áreas urbanas y rurales en términos de rendimiento en América Latina. Tanto en el área de Lectura como en la de Matemática, la proporción de estudiantes de tercer grado de primaria que no supera el nivel más bajo de desempeño (Nivel I) en las zonas rurales triplica el registrado en las urbanas. La mayor magnitud de la brecha se presenta en Matemática, donde la diferencia entre las áreas urbanas y rurales bordea los 20 puntos porcentuales (**Gráficos A2-1 y A2-2** en el Anexo 2).

Además, es importante notar que las ligeras mejoras observadas en los resultados de pruebas nacionales no necesariamente se han reflejado en una reducción de la brecha entre zonas urbanas y rurales. Mientras que en comunicación la brecha favorable a las urbanas en relación al porcentaje de estudiantes que logra el nivel suficiente no cambia entre 2008 y 2009, en matemáticas se amplía entre ambos años. El cambio no parece haber seguido una lógica de equidad.

Debe tenerse en cuenta además que los promedios presentados a nivel nacional, por área y tipo de gestión, esconden importantes diferencias a nivel interregional. Los **Gráficos A3-3 y A3-4** en el Anexo 3 muestran una amplia heterogeneidad en el interior del país, en cuanto al desempeño de los estudiantes de segundo grado, en las competencias evaluadas en el marco de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) 2007 y 2009. Los casos más resaltantes son Ucayali y Loreto.

En el año 2009, estas dos regiones muestran las más altas proporciones de estudiantes evaluados en el nivel más bajo de desempeño<sup>13</sup> en Comunicación y Matemáticas. Más aun, entre 2007 y 2009 en el área de Matemática en estas dos regiones se incrementó la proporción de estudiantes que se ubica en este nivel.

La Evaluación Censal de Estudiantes de segundo grado no incluye a las escuelas de Educación Intercultural Bilingüe (EIB). A los alumnos de estas escuelas, en su gran mayoría con una lengua materna distinta al castellano, se les evalúa recién en el cuarto grado, debido a que –al provenir de culturas predominantemente orales– recién inician su aproximación al mundo escrito a partir de su ingreso a la escuela<sup>14</sup>. Evaluarlos en el cuarto grado de primaria permite que los estudiantes se hayan aproximado a la escritura durante al menos cuatro años (Ministerio de Educación, 2009b). La presentación de los resultados de esta prueba resulta fundamental para dar cuenta de la situación de los estudiantes indígenas en el país, los cuales se sitúan en una especial condición de vulnerabilidad en el contexto nacional, debido a las altas tasas de incidencia de pobreza allí prevalentes<sup>15</sup>.

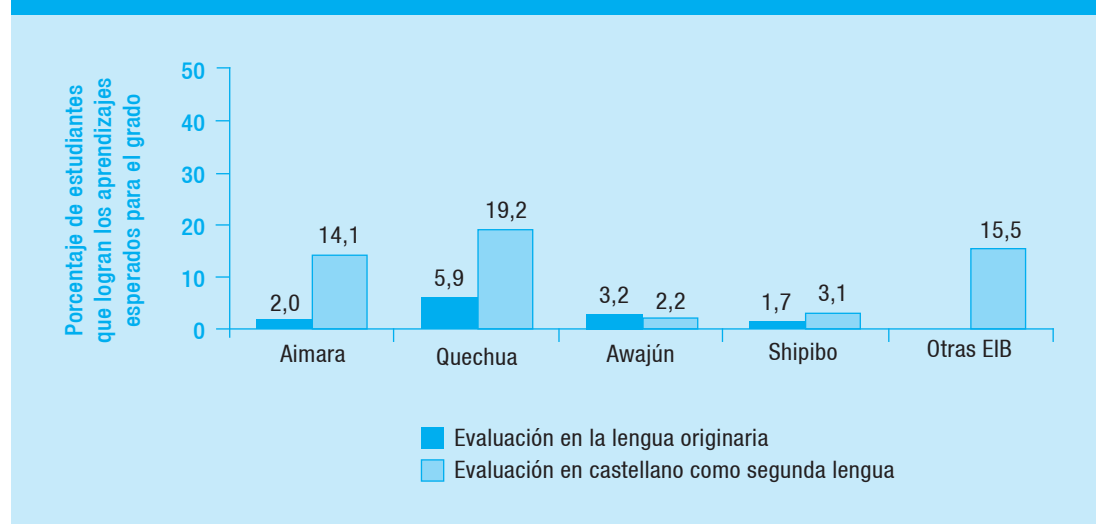
De acuerdo con la Evaluación Censal de Estudiantes en Lenguas Originarias ECE-LO 2008, entre los estudiantes cuya lengua materna es el aimara, quechua, awajún o shipibo, la proporción que alcanza los aprendizajes esperados para el grado en el área de comunicación (comprensión de textos escritos) en su propia lengua no supera 6% (**Gráfico 15**). En

### Porcentaje de estudiantes del cuarto grado de primaria que logra los aprendizajes esperados en las Evaluaciones Censales de Estudiantes en Lenguas Originarias - ECE-LO (2008), área de Comunicación (comprensión de textos escritos)

**Nota:** Solo se evaluó a estudiantes de cuarto grado de primaria de escuelas EIB. Las evaluaciones en la propia lengua solo se aplicaron a estudiantes aimara, quechua, awajún y shipibo.

**Fuente:** Elaboración con base en MINEDU (2009b).

Gráfico 15



cuanto a la evaluación de comprensión de textos escritos en castellano, se observan ciertas mejoras, pero solo para los grupos de estudiantes quechuas y aimaras; no obstante, la proporción de estos niños que logra los aprendizajes esperados para el grado no sobrepasa 20% en ningún caso.

Estos bajos niveles de aprendizaje de los estudiantes de las escuelas EIB han traído a la discusión diferentes puntos controversiales en la implementación de la educación intercultural bilingüe en el

país. Algunos de estos puntos se presentan en el **Recuadro 3**.

En síntesis, si bien se han realizado diferentes esfuerzos para que el acceso a la escuela sea más equitativo, cerrando brechas que colocaron tradicionalmente a ciertos grupos poblacionales en desventaja (población rural, pobre e indígena), esto no parece haber ido acompañado de una mayor equidad en cuanto a la calidad de la educación impartida en las escuelas.

### Recuadro 3. Educación Intercultural Bilingüe: puntos controversiales

Los bajos niveles de aprendizaje de los estudiantes de las escuelas de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en la Evaluación Censal de Estudiantes en Lenguas Originarias (ECE-LO 2008) traen a la discusión diferentes puntos controversiales en la implementación de la educación intercultural bilingüe en el país. Un primer tema es la focalización del programa. De acuerdo con la normativa del sector (Ley General de Educación, artículo 8), la interculturalidad se constituye como uno de los principios de la educación, con lo que la EIB debería alcanzar a todos los y las estudiantes de educación básica del país. En la práctica, la EIB se restringe a escuelas rurales primarias (Trapnell y Neira, 2006). Aun priorizando el componente bilingüe de la EIB, es importante subrayar que no pocos estudiantes de escuelas públicas con lengua materna originaria residen en zonas urbanas: 17.000 en inicial, 113.000 en primaria, 154.000 en secundaria.

Un segundo punto es la eficiencia en la cobertura. De acuerdo con lo señalado por los directores de las escuelas, solo 42% de estudiantes de primarias públicas rurales, con lengua materna originaria, asiste a una institución educativa EIB. Si se considera en el análisis no solo a los niños que ya asisten a la escuela, sino también a aquellos que no se encuentran matriculados, la subcobertura de la EIB naturalmente sería mayor.

Como tercer punto, se demanda una mayor claridad en la definición oficial de una escuela del tipo EIB (Zúñiga, 2008), pues en la práctica lo que determinaría que una escuela sea tal es la presencia de al menos un docente con formación en EIB. En este contexto, la mayor parte de las escuelas tienen profesores capacitados en EIB tan solo para algunos grados, dificultando la continuidad y progresión en el aprendizaje de los estudiantes.

Por último, no se estarían dando las disposiciones necesarias para incrementar el número de docentes EIB. Por el contrario, las modificaciones en los requisitos a cumplir por los postulantes a estudios de docencia afectaron fuertemente la ya relativamente baja cantidad de estudiantes que ingresan a la especialidad (Foro Educativo, 2009). Si se desea dar un verdadero impulso a la Educación Intercultural Bilingüe en el país, una de las prioridades debe ser la atención a la formación inicial de los docentes, pues entre las escuelas donde se aplicó la prueba ECE-LO 2008 —es decir, escuelas que de acuerdo con el Ministerio de Educación son EIB— un 76% de los docentes que enseña a leer y escribir en la lengua originaria de la comunidad declara no tener formación en esta especialidad (Ministerio de Educación, 2009b).

**Fuente:** Benavides, *et al.* (2010).

## 5. Se promueven mejoras a nivel de formación docente y ha habido un ligero aumento del salario real: Regular ↑

16 Declaración del ministro de Educación (22 de marzo de 2009). Disponible en: [www.rpp.com.pe](http://www.rpp.com.pe).

17 Declaración del ministro de Educación (22 de marzo de 2009). Disponible en: [www.rpp.com.pe](http://www.rpp.com.pe).

18 Este tema también fue acotado en una entrevista personal con Sigfredo Chiroque.

19 En esta misma línea, en el año 2008, en regiones pobres y/o con una importante proporción de población con lengua materna distinta del castellano, el número de postulantes que aprobaron la prueba fue solo uno (regiones Huancavelica, Pasco, Puno, Piura y Apurímac) o incluso ninguno (Loreto, Madre de Dios y Ucayali y San Martín) (Foro Educativo, 2009).

20 Página web del CONEACES. Acceso web mayo 2010. <http://www.coneaces.gob.pe>.

21 Se ha dado prioridad a la acreditación de programas de formación en educación y salud.

22 Objetivo Estratégico N° 5, Política 20 del PEN (Ministerio de Educación y CNE, 2006).

### Existen iniciativas de reforma a la formación docente

Diferentes estudios señalan que la calidad de formación inicial recibida por los docentes no es la apropiada, de modo que muchos de ellos no alcanzan a tener un dominio básico del currículo y acaban por ejercer un tipo de docencia desfasada, repetitiva e impersonal (CNE 2007b). Por otro lado, de acuerdo con el Ministerio de Educación (2007), a mediados de los años 2000 la cantidad de estudiantes egresados de los institutos superiores pedagógicos y de las universidades al año (30.000) era bastante superior a la requerida para cubrir las nuevas plazas disponibles (3.300). Es decir, se tendría una sobreoferta de docentes.

Entre las líneas de acción definidas por las autoridades correspondientes para dar atención a esta situación, sobresalen dos. La primera se refiere a una drástica restricción en el ingreso de nuevos estudiantes a la carrera de docencia, a partir del establecimiento de una prueba destinada a quienes postulan a los centros de formación no universitaria; la prueba debe ser aprobada con nota 14 (en una escala de 0 a 20). A través de esto se busca elevar la calidad educativa a partir de una mejor selección de los interesados en seguir estos estudios<sup>16</sup>. En consecuencia, la reducción del número de ingresantes a instituciones no universitarias de formación docente ha sido drástica: de más de 22.000 en 2006 a 305 en 2008 (CNE, 2010); con esto, se habría ocasionado el cierre de aproximadamente el 50% de los institutos pedagógicos entre 2006 y 2009<sup>17</sup>.

En este marco, los cuestionamientos a esta medida no son pocos. Por un lado, la mencionada sobreoferta de docentes resultaría discutible, pues en especialidades como educación inicial o intercultural bilingüe la cantidad actual de profesores resulta insuficiente para cubrir la demanda de estudiantes (CNE, 2009a:18)<sup>18</sup>. Adicionalmente, los centros de enseñanza de nivel universitario no han sido afectados, de modo que muchos de ellos, cuya calidad resulta discutible, estarían captando al menos parte de la matrícula que antes se orientaba a los institutos de gestión pública (CNE, 2009a:18). Con respecto a la especialidad de EIB, el 2009 fue el tercer año consecutivo en que el Instituto Superior de Loreto no recibió nuevos ingresantes, con lo cual una gran demanda de estudiantes de

esta región no podrá ser atendida durante un periodo considerable (Trapnell, en Foro Educativo 2009), con el grave riesgo de que se cierre el programa<sup>19</sup>.

La segunda medida se refiere a un conjunto de acciones en pro de la institucionalización del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, SINEACE. Este tiene por objetivo “definir y establecer los criterios, estándares y procesos de evaluación, acreditación y certificación [de las instituciones educativas] a fin de asegurar los niveles básicos de calidad...”<sup>20</sup>. El sistema se conforma por tres órganos operadores, los cuales ya se encuentran constituidos: el Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación Básica (IPEBA), el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior No Universitaria (CONEACES) y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (CONEAU). Las dos últimas instancias han elaborado sendos modelos de acreditación de las instituciones de formación docente<sup>21</sup>. Si bien esta última medida busca dar respuesta a lo establecido por el Proyecto Educativo Nacional (PEN)<sup>22</sup>, debe tenerse en cuenta que –en tanto los dos modelos evalúan programas de formación docente– las metodologías y estándares de evaluación y acreditación deben ser los mismos, lo cual supone niveles de coordinación entre el CONEACES y el CONEAU, de modo que se eviten dobles esfuerzos (CNE, 2010: 20).

En este contexto, tal como señala el Consejo Nacional de Educación (CNE, 2009a), queda aún pendiente la elaboración de una política que asegure la formación de docentes de alto nivel pedagógico y con dominio de conocimientos específicos en las respectivas especialidades. Al respecto, debe tenerse en cuenta que crear un modelo de formación docente demanda la definición de las características o estándares (al menos mínimos) deseables en una buena docencia, tarea en la cual se encuentra actualmente inmerso el CNE. Asimismo, el impulso o restricción de las diferentes especialidades (inicial, EIB, educación física, etc.) requiere la actualización de información sobre oferta y demanda de docentes a nivel nacional, para todos los niveles y modalidades de enseñanza, teniendo en cuenta la demanda potencial de estudiantes.

23 Ministerio de Educación. Acceso web julio 2009. Disponible en: <http://ciberdocencia.gob.pe/>.

24 Ministerio de Educación. Acceso web julio 2009. Disponible en [www.minedu.gob.pe/](http://www.minedu.gob.pe/).

25 Declaración del viceministro Idel Vexler. Acceso web julio 2009, disponible en: <http://ciberdocencia.gob.pe>.

26 Entrevista personal con Sigfredo Chiroque.

27 Prueba que, en opinión de especialistas, carecía de índices de validez y confiabilidad (Orihuela et al., 2008: 89).

## Serias limitaciones en la formación de docentes en servicio

Con respecto a la formación en servicio, resulta destacable el esfuerzo llevado a cabo desde el gobierno en la implementación del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP), el cual inició sus actividades en 2007. El objetivo del programa es mejorar la enseñanza en las aulas, reforzando las capacidades comunicativas y lógico-matemáticas, además del dominio del currículo escolar y la especialidad académica de acuerdo al nivel educativo<sup>23</sup>. Según las cifras oficiales<sup>24</sup>, en el marco de este programa fueron capacitados más de 35.000 docentes en 2007, 60.000 en 2008, y se tuvo como meta 30.000 docentes más en 2009<sup>25</sup>. Adicionalmente, la implementación del PRONAFCAP se estaría dando en un contexto de mayor aceptación y demanda por parte de los docentes a participar en programas de formación continua<sup>26</sup>.

No obstante, de acuerdo con Orihuela *et al.* (2008) y el CNE (2009a y 2010), se encuentran serias limitaciones en el diseño y la implementación del PRONAFCAP. Primero, el programa no parece contar con objetivos específicos de atención en función de las necesidades particulares de los docentes y los estudiantes. Los resultados de la evaluación censal 2007 de profesores no parecen haber constituido un insumo en el diseño de los servicios de capacitación en lo que se refiere a áreas temáticas y contenidos prioritarios de la misma<sup>27</sup>.

Segundo, se privilegió la capacitación en las provincias con mayor participación en la evaluación censal de docentes 2007. La oferta de capacitación no habría resultado homogénea, debido a que las instituciones a cargo de las capacitaciones fueron en varios casos las mismas criticadas por brindar una formación inicial de deficiente calidad. Si bien se ha convocado a algunas instituciones de formación de probada calidad, es necesario continuar con la depuración de instituciones cuya calidad de formación resulta dudosa. Además, se encontró una relativamente escasa participación de las diferentes regiones en los diseños de las capacitaciones, y no se contaría con un seguimiento y evaluación de desarrollo de competencias docentes, así como de

su impacto en la práctica en aula y los aprendizajes de los estudiantes. Está pendiente un análisis serio de su impacto en el logro de aprendizajes de los estudiantes.

Tercero, cabe resaltar que a pesar de que el diseño de PRONAFCAP incluye 50 horas de acompañamiento docente en las instituciones educativas, la formación recibida habría sido más conceptual que práctica (CNE, 2009a:19). En esta misma línea, se han advertido deficiencias en el programa en cuanto a los temas de Educación Intercultural Bilingüe (Trapnell, en Foro Educativo 2009) y en la generación de capacidades para asegurar un clima de aula propicio para los alumnos (Guerrero, 2008).

## Nuevo marco normativo para el ejercicio de la docencia

De acuerdo con la Ley General de Educación (artículo 58) el ejercicio de la docencia en la educación básica requiere que el profesional cuente con un título pedagógico. Personas de otras profesiones pueden ejercer la docencia siempre que sea en áreas afines a su formación; no obstante, su incorporación al escalafón magisterial se condiciona a la obtención del título pedagógico o de un posgrado en educación. El Reglamento de la Ley de la Carrera Pública Magisterial (segunda disposición complementaria final) añade que para ingresar a la carrera, los docentes deben estar además colegiados.

Al año 2007, la mayoría de los docentes que estaban laborando en los centros educativos públicos de educación básica contaba con un título pedagógico. No obstante, la proporción de docentes laborando en el sector público sin el grado académico requerido fue de 25% para inicial, 15% para primaria y 18% para secundaria (Ministerio de Educación, 2008). Estos porcentajes representaron una mejora con relación a 2002, año en que estas proporciones ascendieron a 20% en primaria y bordearon el 30% en inicial y secundaria. No obstante, aún quedaría trabajo pendiente en esta área, pues en regiones como Loreto alrededor del 30% de los docentes en los tres niveles de la educación básica no contaba con título pedagógico en el 2007 (Ministerio de Educación, 2008).



28 Como referencia, puede señalarse que para Lima la canasta básica familiar (familia de 5 miembros) es de aproximadamente 2.100 soles.

Cabe señalar que en marzo de 2010 el marco normativo cambió. El ingreso de profesionales de otras áreas al ejercicio de la docencia en la educación básica ya no requiere que tengan un título pedagógico. El Congreso de la República aprobó por unanimidad la Ley 29510 en una confluencia de proyectos de diferentes grupos políticos. Los defensores de esta norma señalan principalmente que el magisterio no abastece suficientes profesionales capacitados para ciertos campos de enseñanza. Asimismo, como afirma Trahtemberg (Expreso 2010), la norma estaría validando una práctica que existe en muchas instituciones educativas y que encontraba muchas limitaciones. Aun así, la nueva política no está exenta de limitaciones. Por ejemplo, como afirma Chiroque (2010b), los relativamente bajos sueldos docentes (del sector público, **Gráfico 16**) difícilmente atraerán a los mejores profesionales de otras áreas. Por otra parte, dadas las limitaciones de su formación pedagógica, resultaría cuestionable cuán efectivo será el aporte de estos profesionales en la mejora de la calidad y equidad educativa.

## Brechas salariales y búsqueda de una segunda ocupación

En el año 2008, los docentes que laboraban en las escuelas primarias y secundarias del país percibieron en promedio un ingreso mensual de S/.995. Este monto es significativamente menor (en términos estadísticos) al ingreso promedio de otros trabajadores del sector público y del sector privado con similar nivel educativo (**Gráfico 16**). La brecha entre los ingresos de los docentes y los otros trabajadores del sector público del año 2008 (una diferencia de S/.178) parece ser bastante menor a la que se estimó en el año 2004 (mayor a los S/.300, PREAL y GRADE 2006)<sup>28</sup>.

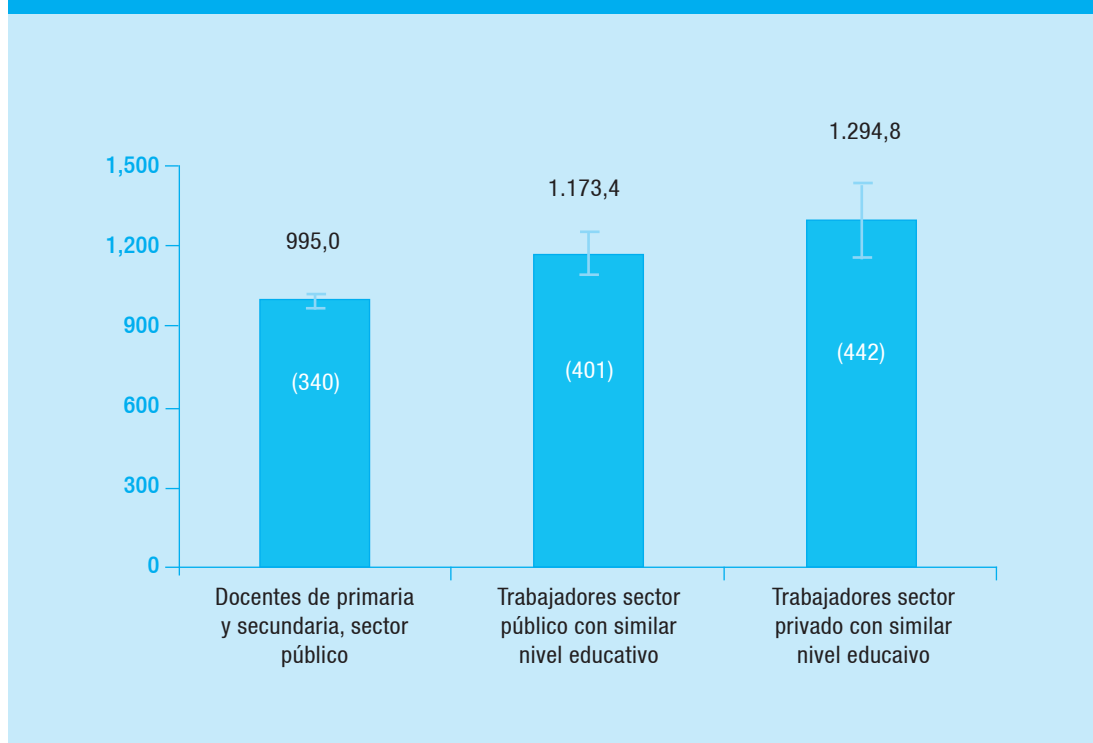
Las diferencias en los ingresos promedio antes descritas llevarán a que los docentes busquen otras actividades laborales que les generen ingresos. En 2008, aproximadamente un 30% de docentes de escuelas primarias y secundarias públicas ejerció alguna actividad laboral secundaria. Entre los otros trabajadores del sector público y aquellos del sector privado con similar nivel educativo, esta proporción

### Ingreso promedio mensual de docentes de instituciones primarias y secundarias públicas y de trabajadores con nivel educativo similar a estos docentes (en nuevos soles a precios corrientes, valor en dólares entre paréntesis) (2008)

**Nota:** Se considera como trabajadores similares a aquellos que no son docentes y tienen entre 14 y 16 años de educación (educación promedio aproximada de un docente). Solo considera los ingresos por ocupación principal. Las barras celestes representan los intervalos de confianza de las estimaciones.

**Fuente:** Elaboración propia con base en la ENAHO 2008, y en el Banco Central de Reserva (tipo de cambio de 2008, acceso web mayo 2010).

Gráfico 16



fue 19% y 14%, respectivamente. Este hecho resulta remarcable, pues implica que alrededor de 1 de cada 3 docentes del sector público (de niveles primaria y secundaria) debe dedicar tiempo a estas segundas ocupaciones laborales, lo que probablemente impacta de manera negativa en sus funciones como profesor, al restarle horas que puede

dedicar a esta actividad principal o a su descanso. Adicionalmente, aun considerando los ingresos totales mensuales (de las actividades principales y secundarias), la brecha entre los docentes de escuelas públicas primarias y secundarias y otros trabajadores del sector público con similar nivel educativo se mantiene constante (S/.180).

#### Recuadro 4. Ley de Carrera Pública Magisterial: una norma aprobada a la que aún le falta mayor legitimación

La Ley de Carrera Pública Magisterial (Ley 29062) y su reglamento fueron aprobados en julio de 2007 y enero de 2008, respectivamente. La aprobación de esta Ley constituye un hito importante, pues da respuesta a dos aspectos estructurales críticos del sector educativo: la vinculación de los ascensos docentes al desempeño profesional de los mismos y el establecimiento de atractivas diferencias salariales entre los niveles de carrera<sup>i</sup>. Asimismo, resulta sobresaliente el otorgamiento de facultades a nivel de las propias escuelas en el proceso de contratación de los docentes<sup>ii</sup>.

La Carrera Pública Magisterial contempla dos tipos de evaluaciones: obligatorias y voluntarias (artículo 9, Ley 29062). Las primeras se dan para el caso del ingreso a la carrera y para la evaluación del desempeño laboral de los docentes; las segundas, para los ascensos. Para el ingreso a la carrera, el examen se da por concurso público y tiene dos etapas: una primera, a cargo del MINEDU, que consta de una prueba nacional para acreditar las capacidades y competencias del postulante; y una segunda, a cargo de las instituciones educativas, en la que se evalúa la capacidad didáctica del docente a contratar.

En 2009 se convocó a concurso público para el ingreso de 20.000 docentes, pero solo se presentaron 11.000 postulantes (CNE, 2010: 22). En 2010 se abrieron 25.000 plazas y se inscribieron unos 25.000 docentes. La escasa participación inicial respondería al menos en parte al hecho de que la propuesta de la Ley, así como su implementación, no habría sido muy bien recibida por los docentes en general, y por el Sindicato Único de la Educación Peruana (SUTEP) en particular. De acuerdo con los especialistas, entre las objeciones planteadas por el magisterio público sobresalen dos. Un primer punto es el cuestionamiento a las evaluaciones de desempeño, dada su vinculación con la inestabilidad laboral, en tanto el reprobar esta evaluación tres veces consecutivas ocasiona el despido (artículo 65, Ley 29062). Un segundo punto es la desconfianza y el descontento con relación a las remuneraciones; la escala salarial propuesta inicialmente por la Ley fue modificada, junto con la carga horaria docente (DS 079-2009), con lo cual los docentes del Nivel I ya incorporados a la carrera recibieron en el año 2009 una remuneración menor que la del año anterior (CNE, 2010: 22).

Los especialistas señalan además serias limitaciones en la implementación de la Ley<sup>iii</sup>. En primer lugar, los instrumentos de evaluación aún son susceptibles de importantes mejoras<sup>iv</sup>. Específicamente con relación a las evaluaciones de desempeño, el Ministerio aún no ha hecho explícitos los aspectos que se van a evaluar, por quiénes, cómo y cuándo. En segundo lugar, es necesaria una mejora en la organización y planeamiento de la implementación de la Ley. Se tienen hechos como el cambio de la escala de remuneraciones mencionado anteriormente, la poca claridad en el programa de inserción de los docentes y la falta de vínculo entre la Carrera Pública Magisterial y el Sistema de Formación Continua. Adicionalmente, se ha dispuesto que en el marco de las evaluaciones realizadas a nivel de escuela, los docentes postulantes a la carrera deben presentar un informe del director acerca de su desempeño; en un contexto en que muchos directores se oponen a la implementación de la carrera en las condiciones descritas, la objetividad de estos informes resulta cuestionable.

Estos hechos definitivamente no contribuyen a generar un ambiente favorable para la implementación de la Ley de la Carrera Pública Magisterial, la cual –como bien señalaron sus gestores– requiere el abordaje de reformas paralelas en los ámbitos de gestión, presupuesto y de capacitación docente (CNE, 2010: 24). Además, si bien se ha mejorado algo en ese aspecto, se requiere aún una amplia campaña de sensibilización a fin de que los diferentes actores involucrados (docentes, directores, padres de familia, entre otros) puedan contribuir a una adecuada implementación de la norma, lo cual implica abrir un canal de diálogo entre las autoridades del Ministerio y el magisterio público, a fin de generar un clima de mayor confianza y transparencia.

Por último, pese a que la Ley analizada –como se dijo– da respuesta a dos problemas estructurales del sector, ella no se inscribe en un conjunto de medidas aplicadas que aborden directamente la inequidad en el desempeño de los escolares. Por ejemplo, si bien existen bonificaciones más atractivas para los profesores que laboran en las zonas rurales, no se ha planeado un esquema de asignación de los “mejores” docentes a estas zonas, donde hay mayores proporciones de niños que no logran los aprendizajes esperados<sup>v</sup>.

<sup>i</sup> Estas deficiencias fueron acotadas en anteriores estudios. Ver, por ejemplo, Alcázar y Pollarolo (2001).

<sup>ii</sup> La Ley 29062 (artículo 13) establece que parte de la evaluación del postulante a la Carrera Pública Magisterial se realiza a través de un comité de evaluación de la institución educativa, el cual es presidido por el director de la escuela y tiene como integrantes a representantes de los docentes y padres de familia.

<sup>iii</sup> Entrevistas a Hugo Díaz, Sigfredo Chiroque y Santiago Cueto.

<sup>iv</sup> Entrevista a Santiago Cueto.

## 6. El Estado ha invertido más y mejor en educación, pero sigue siendo poco en relación con el esfuerzo necesario: Malo ↑

29 El PIA 2009 en Educación se extrajo de CNE (2009b). Este monto proviene de una presentación realizada por el ministro de Educación. El presupuesto en dólares se estimó con base en el tipo de cambio del año 2009 (3.012 soles por dólar), tomado de las series estadísticas del Banco Central de Reserva.

30 El PIA del sector educación del año 2004 fue de S/. 8.897 millones (CNE, 2009b).

31 Según el Acuerdo Nacional, el gasto público en educación como proporción del PBI debe elevarse al 6% al año 2012, mediante incrementos anuales de 0,25 puntos porcentuales. La Ley General de Educación (artículo 83) señala: "Anualmente, el Estado destina no menos del 6% del PBI a la educación estatal". Por su parte, el PEN también reitera esta meta, disponiendo una secuencia de crecimiento anual en la proporción de interés que permita alcanzar el 6% en el año 2012.

### Más recursos, pero no en relación con los ingresos del PBI

En el año 2009 el presupuesto público inicial (PIA) en educación fue de S/. 11.919 millones (equivalente a unos 4.000 millones de dólares)<sup>29</sup>. Este monto es ciertamente mayor al invertido en años anteriores, aun controlando por las variaciones en el nivel de precios<sup>30</sup>. A pesar de esto, dado que el PBI también se incrementó durante estos últimos años, en la práctica se observa un estancamiento de la proporción de la riqueza producida en el país que se destina al sector educativo: el gasto público en educación como porcentaje del PBI en el año 2008 fue de 2,8%, proporción igual a la de 5 años atrás en 2003 (Ministerio de Educación, 2008 y 2010a). Tal como se señaló en el informe anterior (PREAL y GRADE, 2006), estas cifras no son consecuentes con el logro de la meta del 6% establecida en el Acuerdo Nacional de 2002, la cual fue reiterada por la Ley General de Educación en 2003 y por el Proyecto Educativo Nacional en 2007<sup>31</sup>. De hecho, el Perú sigue colocándose entre los países de la región que destinan una relativamente baja proporción

de la riqueza generada (PBI) al sector educación, ubicándose por debajo del promedio de América Latina, que asciende al 4%, y por debajo del promedio registrado en países desarrollados (CNE, 2009b) (Gráfico 17).

### Aumenta la proporción del gasto no remunerativo

Tal como se puede apreciar en el Gráfico 18, en el año 2008 un 70% del presupuesto en educación se destinó al pago de remuneraciones, mientras que 13% y 16%, respectivamente, se asignaron a los rubros de otros gastos corrientes (bienes, servicios y mantenimiento) y a gastos de capital (inversiones en bienes cuya utilización se produce en un mediano o largo plazo). Un hecho remarkable es que a lo largo de los años 2000 se habría presentado una reducción en la proporción del gasto que se destina a las remuneraciones, lo que se tradujo en un incremento de los rubros de otros gastos corrientes, pero sobre todo en un sostenido aumento de la proporción destinada a los gastos de capital. Este pasó del 6,5% en 2003 a 16,1% en 2008.

### Gasto público en educación como porcentaje del PNB, varios países (2007)

#### Nota:

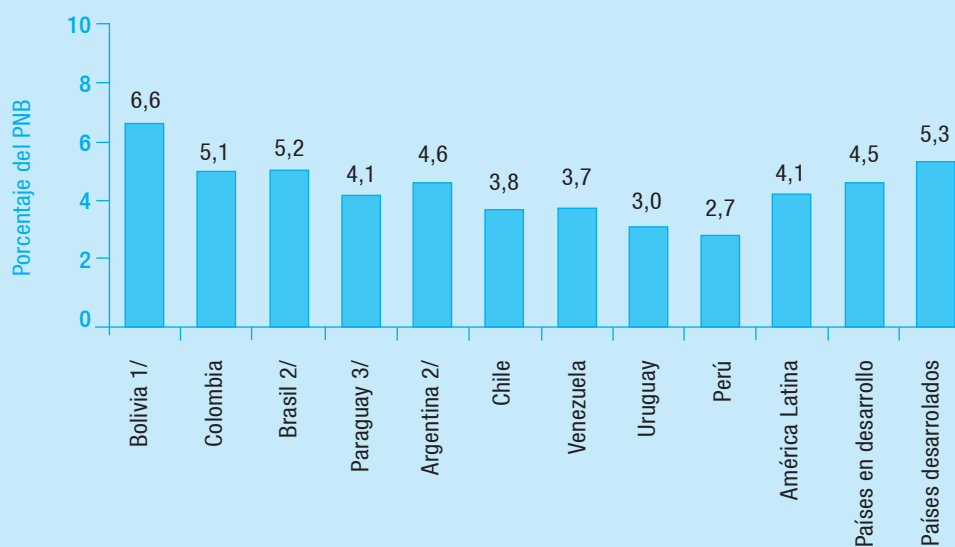
1/ El dato corresponde al año 2003.

2/ El dato corresponde al año 2004.

3/ El dato corresponde al año 2006.

Fuente: Elaboración propia con base en UNESCO (2009 y 2010).

Gráfico 17



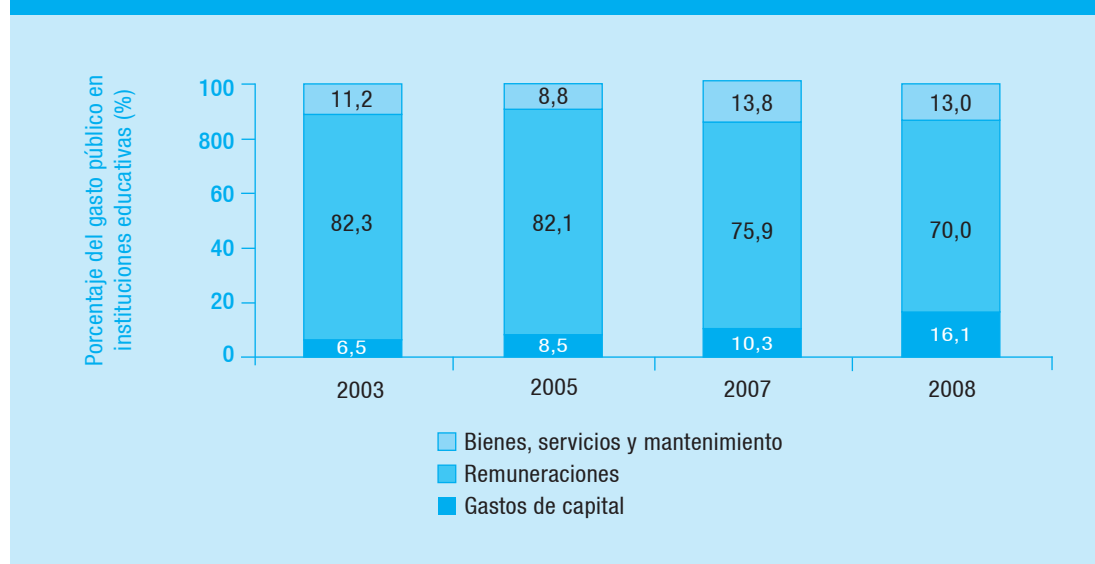
## Gasto público en educación por rubros (2003, 2005, 2007 y 2008)

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de Ministerio de Educación (2010a y 2008). Los datos de gasto público provienen de las bases de datos del Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector público (SIAF-SP) del Ministerio de Economía y Finanzas.

32 En esta línea, debe recordarse que el PEN (Objetivo Estratégico Número 4, Resultado 2, Política 17) estableció la necesidad de destinar más recursos a los gastos de inversión en aspectos como infraestructura, laboratorios, aulas, servicios higiénicos o instalaciones deportivas, así como un incremento en el gasto corriente destinado a bienes y servicios tales como textos, bibliotecas, fondos por escuela para agua, luz, teléfono y mantenimiento en general (Ministerio de Educación y CNE, 2006).

33 Así, por ejemplo, en 2007 solo el 27% de locales públicos a nivel nacional contaba con un buen estado de infraestructura en todas sus aulas. En regiones como Madre de Dios y Puno esta proporción escasamente superó el 10% (Ministerio de Educación, 2008). El 55% de los locales educativos públicos no se encuentra conectado a una red pública de agua potable; un 51% no tiene conexión a una red de desagüe y un 52% no cuenta con electricidad. Entre los locales ubicados en zonas "no pobres", para cada uno de los servicios básicos mencionados, el 30% no tiene acceso a los mismos; mientras que entre los "pobres extremos" estas proporciones bordean el 80% (Ministerio de Educación, 2008).

Gráfico 18



Esta reconfiguración en la distribución del gasto de acuerdo a los diferentes rubros podría constituirse en un buen punto de partida en pro de la mejora de las condiciones de aprendizaje de los niños, niñas y jóvenes, así como del logro de la equidad en la provisión de una educación de calidad para todos y todas<sup>32</sup>. Si bien diferentes indicadores muestran que a nivel nacional se requiere una mayor inversión en infraestructura de los locales escolares, así como en el acceso y mantenimiento de servicios básicos y equipos, la situación es aún más crítica en el caso de las escuelas ubicadas en zonas rurales, pobres o con una relativamente alta proporción de estudiantes cuya lengua materna es una lengua originaria<sup>33</sup>.

No obstante, las buenas noticias del incremento en los montos presupuestados en gastos de capital necesitan acompañarse de una mejora en las capacidades de ejecución del gasto. Tal como señala el CNE (2009b), a noviembre de 2009 el gobierno nacional solo había ejecutado el 26,2% del monto asignado para inversiones en el sector educación. A nivel de los gobiernos regionales y gobiernos locales, la ejecución fue más alta (33,4% y 43,3%, correspondientemente), aunque en caso alguno llegaron a ejecutar siquiera el 50% del presupuesto asignado en este rubro. Por otra parte, la baja ejecución del gasto alcanza también a los gastos corrientes (sin considerar remuneraciones).

A noviembre de 2009, los niveles de gobierno nacional, regionales y locales tenían ejecuciones de presupuesto en bienes y servicios que ascendieron a 57%, 64% y 73%, respectivamente (CNE, 2009b).

## La inversión por alumno es de las más bajas de América Latina

El gasto público en educación por alumno en la educación básica se ha incrementado entre los años 2003 y 2007. No obstante, el aumento en el caso de la educación inicial ha sido bastante menor, en comparación con los registrados en los niveles de primaria y secundaria (**Gráfico 19**). Esto implica que los niños y niñas de 3 a 5 años que asisten en mayor número a este nivel educativo, en el mejor de los casos acuden a escuelas cuyos recursos (personal, equipo e infraestructura) están financiados con montos similares a los de inicios de la década.

De otro lado, pese a los incrementos, el gasto por alumno en el Perú continúa siendo uno de los más bajos en la región (**Gráfico 20**). Por ejemplo, el gasto promedio por alumno en primaria equivale a un tercio de los registrados en Argentina y Chile. Incluso restringiendo la comparación con países que tienen una riqueza similar *per cápita*, como Colombia, el gasto del Perú es relativamente bajo.

**Gasto público en educación por alumno, por niveles (2003 y 2007) (nuevos soles a precios corrientes)**

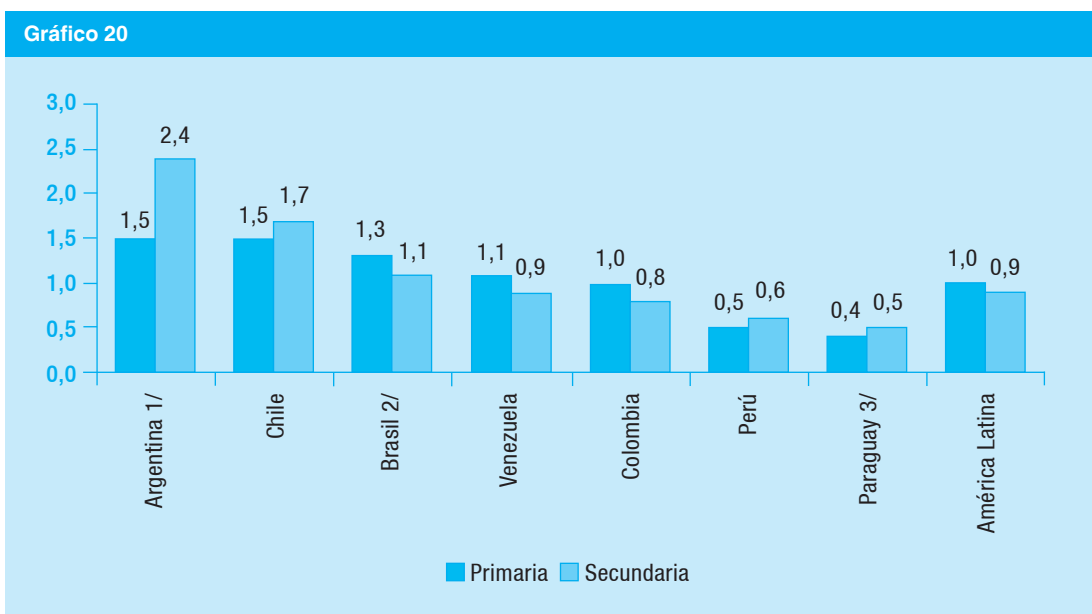
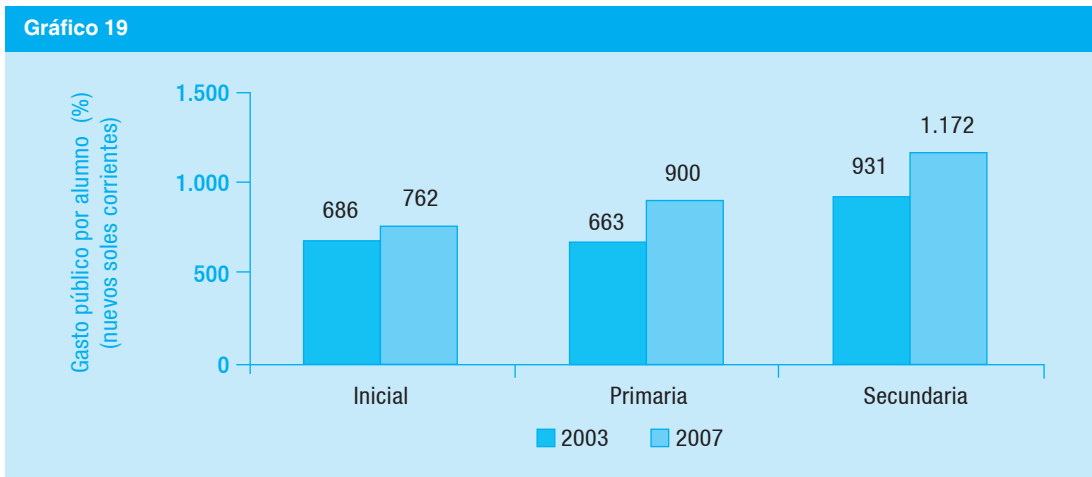
**Nota:** Al tipo de cambio de 3.129 (obtenido del BCR), el gasto por alumno de 2007 en dólares es: 244 en inicial, 288 en primaria y 375 en secundaria. Considerando las variaciones en el nivel de precios entre los años 2003 y 2007, el gasto por alumno en 2007 (a precios de 2003) fue de S/.691 en inicial, S/.815 en primaria y S/.1.062 en secundaria.

**Fuente:** Elaboración propia con base en Ministerio de Educación (2008).

**Gasto público en educación por alumno, países seleccionados (2007) (en miles de dólares estadounidenses PPA constantes 2006)**

**Notas:** 1/ Los datos corresponden al año 2006. 2/ Los datos corresponden al año 2005. 3/ Los datos corresponden al año 2004.

**Fuente:** Elaboración propia con base en UNESCO (2010).



34 El Programa Estratégico Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo de la EBR, establece como metas al 2011: lograr que el 35% de estudiantes de segundo grado alcancen los logros esperados para el grado que cursan en el área de comunicación, y que este porcentaje ascienda al 30% en el caso de matemáticas (CNE, 2009b: 8).

**Lo que gastamos no parece ser suficiente**

A pesar del notable esfuerzo financiero del Estado con relación al sector educación, es importante recalcar dos puntos. El primero es que –como vimos– los montos asignados al sector con relación al PBI y como promedio por alumno, aun colocan al país en los niveles más bajos de inversión educativa a nivel de América Latina. En esta misma línea, resulta cuestionable cuán suficientes son estos recursos en el cumplimiento de las responsabilidades asumidas por el Estado. Nos referimos a compromisos de alcance nacional, tal como la

gratuidad y obligatoriedad de la educación básica de 11 años, la meta del 6% del PBI a 2012 en el marco del Acuerdo Nacional, o la consecución de las mejoras a 2011 en los logros de aprendizaje de estudiantes de segundo grado, en el marco del Programa Estratégico correspondiente<sup>34</sup>, las metas de PEN, entre otros. También el país se ha comprometido a alcanzar objetivos internacionales referidos a la educación, tales como Dakar a 2015, así como los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Un segundo punto es que el incremento del volumen de recursos disponibles en el sector no podrá revertir *per se* la situación de inequidad y de baja

35 Saavedra y Suárez (2002); Defensoría del Pueblo (2008); PREAL y GRADE (2006).

36 Artículo 4 de la Ley General de Educación.

37 Numeral 9 del inciso A del artículo IV del Decreto Supremo 007-2001-ED.

calidad en la provisión de la educación en el país. Es necesario incluir –y de manera sostenida– un criterio de equidad en la asignación de los recursos. Desafortunadamente, de acuerdo con el CNE (2007a) la distribución no equitativa del presupuesto de educación en los gobiernos regionales, entre las regiones más y menos pobres, se ha mantenido prácticamente igual entre los años 2002 y 2007. Por otra parte, dados los niveles de ejecución presupuestal, es evidente que el incremento en los montos disponibles debe ir acompañado de una mejora en las capacidades de gestión de los recursos en el sector. De acuerdo con el CNE, esto requiere que se atiendan dos factores clave: el centralismo que caracteriza parte de la ejecución del presupuesto en educación y las trabas burocráticas en los diferentes procedimientos de gestión, cerrando además los espacios para que se desarrollen actos de corrupción (CNE, 2009b:1).

### Se acentúa la desigualdad en la contribución de las familias a la educación pública

Las contribuciones de las familias en la provisión de la educación pública tienen un carácter histórico, pues su existencia puede rastrearse incluso desde la primera mitad del siglo XX, cuando la educación primaria inició su expansión en las zonas de la sierra peruana (Contreras, 1996; Ames, 2002). Estudios contemporáneos sobre este tema<sup>35</sup> han dado cuenta de un hecho reiterativo: a pesar de las

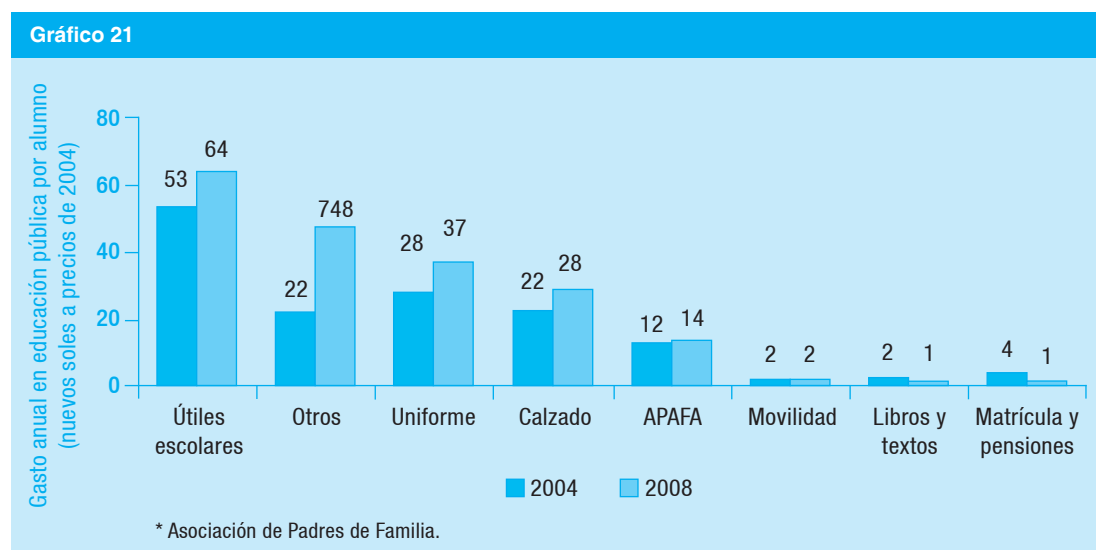
disposiciones normativas, en el Perú la educación básica pública no es gratuita en la práctica. Las contribuciones de las familias permiten muchas veces el funcionamiento mismo de las escuelas, financiando obligaciones que por norma le competen al Estado.

Las contribuciones de las familias se dan en diferentes rubros, siendo los útiles escolares, el calzado y uniformes aquellos a los que se destina una mayor proporción (66%) del gasto anual (**Gráfico 21**). Esto a pesar de que el marco normativo establece que en los casos de la educación inicial y primaria, la educación pública “se complementa obligatoriamente con programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos”<sup>36</sup>. Asimismo, el uso del uniforme escolar no debe ser obligatorio<sup>37</sup>. En esta línea, las instituciones educativas no pueden obligar a sus alumnos a portar uniformes, comprarlos o condicionar el acceso o permanencia de los estudiantes al uso de esta vestimenta, pues esto vulneraría el derecho a la gratuidad. En la práctica, no obstante, la Defensoría del Pueblo ha registrado diferentes casos en que la asistencia de los niños es condicionada al uso de uniformes específicos (Defensoría del Pueblo, 2009a: 142).

Además, entre 2004 y 2008 el gasto familiar en educación básica pública ha aumentado en la mayor parte de los rubros, con los incrementos mayores en los tres rubros anteriormente señalados. En este mismo periodo, resulta sobresaliente la reducción del gasto anual promedio de las familias en matrícula y pensiones.

### Gasto familiar promedio en educación pública básica por alumno (2004 y 2008)

Fuente: Elaboración propia con base en la ENAHO 2004 y 2008 (abril a diciembre).



En promedio y para el año 2007, el gasto familiar anual por cada menor que estudia en una escuela pública representa entre 15% y 18% del total de recursos invertidos por niño en la educación (**Gráfico 22**). Si bien esta proporción se encuentra por debajo de la estimada para el año 2000 por Saavedra y Suárez (2002) (la cual ascendía a 32% en la primaria y a 33% en la secundaria), resultaría ligeramente mayor a la registrada en 2004 (PREAL y GRADE, 2006) en cada uno de los niveles educativos.

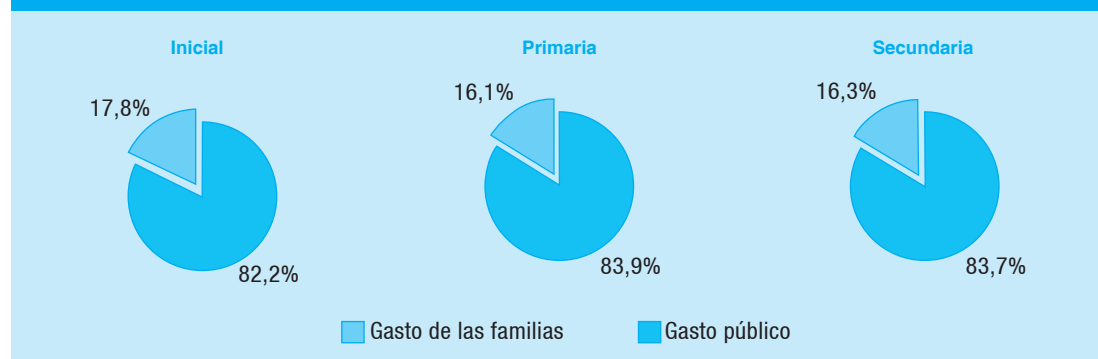
Como es de esperarse, la condición de pobreza de los hogares afecta la capacidad de inversión de las familias en la educación pública (**Gráfico 23**). En

el caso de inicial, el gasto promedio que realizan las familias que disponen de mayores recursos es cinco veces mayor al desembolsado en promedio por las familias relativamente más pobres. En la educación primaria, el gasto de las familias más acaudaladas es el triple del registrado entre las familias más pobres; y en el caso de la educación secundaria esta diferencia es del doble. La menor brecha en el nivel de educación secundaria, posiblemente se asocie a una "autoselección previa", que favorece a las familias que pueden solventar estudios de este nivel para sus hijos. Tal como se vio anteriormente (**Gráfico 12**), entre los más pobres son pocos los que logran entrar y permanecer en la secundaria.

### Gasto estatal y familiar por alumno en educación pública, por niveles (2007)

**Fuente:** Elaboración propia con base en la ENAHO 2008 (abril-diciembre) y Ministerio de Educación (2008).

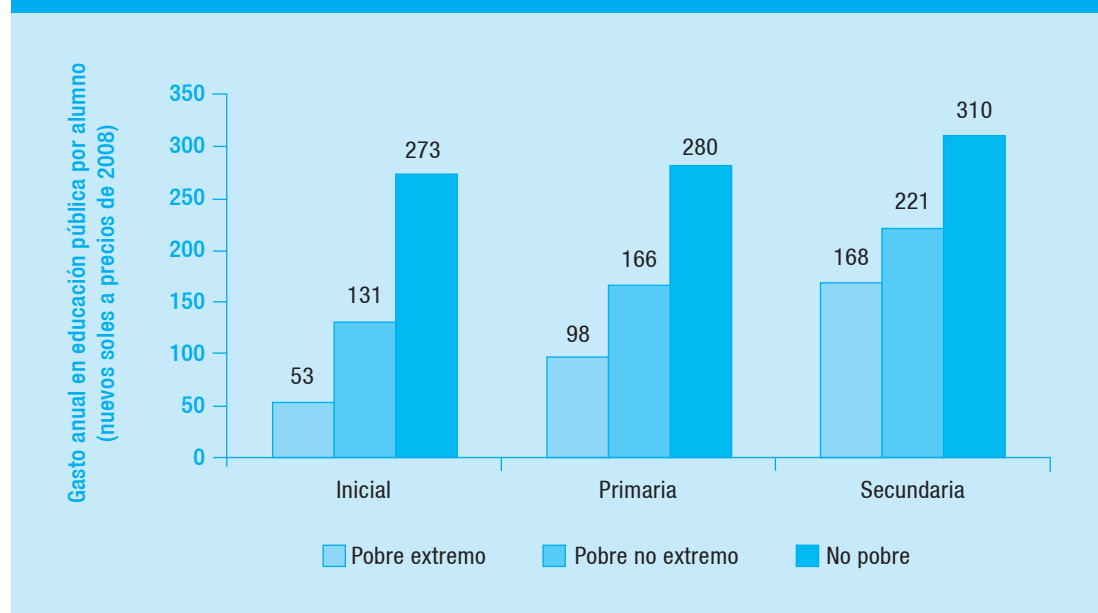
**Gráfico 22**



### Gasto familiar promedio en educación pública por alumno, por niveles y condición de pobreza (2008)

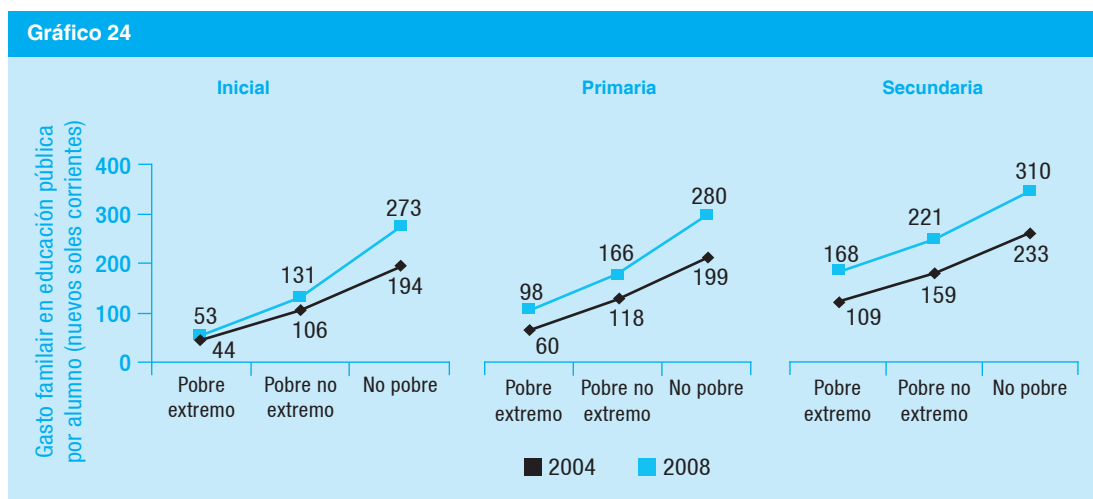
**Fuente:** Elaboración propia con base en la ENAHO 2008 (abril-diciembre).

**Gráfico 23**



**Gasto familiar promedio en educación básica pública por alumno, por niveles y condición de pobreza (2004 y 2008) (nuevos soles corrientes)**

**Fuente:** Elaboración propia con base en la ENAHO 2004 y 2008 (abril-diciembre).



Estas brechas ponen en evidencia una situación de inequidad. Las diferentes capacidades de gasto de acuerdo a la disponibilidad de recursos de los hogares de donde provienen los niños, niñas y adolescentes, apuntarían a una desigualdad al interior de la escuela pública, en la medida en que las familias que disponen de mayores recursos pueden –mediante sus relativamente mayores aportes– proveer de mejores condiciones de aprendizaje a las escuelas de sus niños.

Adicionalmente, el incremento en el gasto familiar promedio por alumno en la educación básica entre 2004 y 2008 **Gráfico 21** se explicaría en mayor medida por el aumento del gasto de las familias que disponen de mayores recursos (**Gráfico 24**). En este contexto, las condiciones de inequidad en la provisión de la educación pública no se estarían reduciendo, tal como apuntan los compromisos asumidos por el Estado en convenios de nivel nacional e internacional, sino que estarían incrementándose.

## 7. El problema de la corrupción en el sector educación

38 Encuesta Nacional de Educación 2005 y 2007 a cargo de Foro Educativo (2005 y 2007); y V Encuesta Nacional sobre Corrupción organizada por Proética (2008)

39 De acuerdo con la encuesta de Proética, realizada en el año 2008, más del 90% de las personas que tuvieron contacto con un acto ilícito de corrupción no denunciaron estos hechos. Esta encuesta se realizó a jefes de hogar de diferentes niveles socioeconómicos, en todas las regiones del país.

40 Siguiendo lo especificado en la página web oficial

Durante los últimos años, diversas encuestas de opinión pública señalan que la corrupción en el sector educativo –junto con la pobreza de las familias, los bajos salarios y el bajo nivel de capacitación de los docentes– está entre los principales problemas que afectan la calidad de la educación<sup>38</sup>.

Pero además de afectar la calidad educativa, la corrupción en el sector implica importantes gastos en el marco de un presupuesto que aún resultaría insuficiente para atender los compromisos de orden nacional e internacional asumidos por el Estado. De acuerdo con Heifer (2005), solo en los casos catalogados como actos irregulares y de corrupción, el Ministerio de Educación habría perdido 36 millones de nuevos soles en el año 2002 (cifra equivalente a unos 10,2 millones dó-

lares, según el tipo de cambio de dicho año). Las pérdidas podrían incluso ser mayores, tomando en cuenta que no todos los casos de corrupción son denunciados<sup>39</sup>, o que algunos de los que sí lo son acaban siendo declarados como no procedentes debido a falta de pruebas.

En relación con otros sectores del gobierno, el Ministerio de Educación se encuentra entre las instituciones que recibe más denuncias por actos irregulares y de corrupción. Entre 2001 y 2007 las instituciones del sector han venido situándose entre las dos primeras posiciones en la lista de las instituciones del país con más quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo (DP)<sup>40</sup>.

En este marco, la Defensoría del Pueblo y la Asociación Civil Proética llevaron a cabo en el año 2007



de la Defensoría del Pueblo: "La Defensoría del Pueblo (DP) es un órgano constitucional autónomo creado por la Constitución de 1993. Su misión es proteger los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía". De acuerdo al ranking de las instituciones más denunciadas a nivel nacional que figura cada año en los Informes Anuales de la DP, el sector educación ocupó el segundo o primer puesto como la institución más quejada en los años 2001-2002, 2002-2003, 2003-2004, 2005 y 2007.

41 La campaña se realizó entre abril y noviembre de 2007, en las regiones de Apurímac, Cusco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Madre de Dios, Piura, Puno, Tumbes, Lima y Callao; además tuvo como antecedente un piloto desarrollado en 2006 en seis regiones del país (Defensoría del Pueblo, 2009a).

42 Es decir que la denuncia en efecto correspondió a la afectación (directa o indirecta) del derecho.

43 El resto de quejas fueron catalogadas como "otros" y se refieren a hechos como: acoso y/o violación sexual, actos reñidos contra la moral e irregularidades de APAFA (Defensoría del Pueblo, 2009a).

44 El ICC-T se calcula a partir de la proporción del número de personas que dieron un pago extraoficial (coima) para realizar un trámite entre el número total de personas que han realizado dicho trámite (Proética y CONFIEP, 2007).

la campaña "Educación sin Corrupción"<sup>41</sup>. En el marco de esta campaña se realizaron actividades de difusión, sensibilización y capacitación de actores sociales involucrados, y se recibieron y evaluaron quejas por parte de la ciudadanía (Defensoría del Pueblo, 2009a). En total se recibieron 1.071 quejas fundadas<sup>42</sup>, de las cuales 119 se catalogaron como actos de corrupción en estricto, mientras que 840 se clasificaron como hechos que generan riesgo para la comisión de actos de corrupción<sup>43</sup>. Las **Tablas 2 y 3** muestran en detalle los actos de corrupción de estas dos categorías. Tal como puede apreciarse, dentro del primer grupo los casos más frecuentes son los cobros indebidos y el uso indebido del cargo. En el segundo grupo, más de la mitad de las quejas se refieren a deficiencias en las medidas de control, incumplimiento del dictado de clase o a irregularidades en la planilla de pagos.

La base de datos de la Defensoría del Pueblo permite además identificar qué tipo de instituciones son las que concentran una mayor proporción de quejas. Casi la mitad de los casos de corrupción en estricto ocurrieron en instituciones educativas particulares (**Tabla 4**). Estos resultados, además, se alinean con lo encontrado por Proética y CONFIEP (2004 y 2006): la escuela es una de las instituciones con un relativamente elevado índice de corrupción cotidiana por trámite (ICC-T)<sup>44</sup>. Por otra parte, las Unidades de Gestión Educativa Local y

las Direcciones Regionales de Educación registraron la mayor cantidad de casos que abren espacio para la corrupción. Estos datos sugieren que la corrupción en el sector educativo se encuentra en los varios niveles en que este se organiza, aunque los tipos de actos difieren. Esto, a su vez, hace evidente la necesidad de estrategias diferenciadas en las políticas públicas del sector que busquen reducir efectivamente la incidencia de actos de corrupción (en estricto o potencial).

Adicionalmente, al interpretar estos reportes sobre la corrupción deben tenerse en cuenta los siguientes factores:

- *Debilidad de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.* Las escuelas del país no suelen funcionar sobre la base de procedimientos y protocolos tipo de rendición de cuentas.
- *Precariedad de la vigilancia ciudadana y los límites a esta por parte de la burocracia.* Por un lado, existe una sensación de vulnerabilidad por parte de los usuarios del servicio educativo público frente a los actores corruptos. Por otro, los procedimientos administrativos de seguimiento a los casos de corrupción e irregularidades son lentos y poco eficientes. Además, las sanciones más comunes son la separación temporal del funcionario de la institución y cargo ocupado. De hecho, se han

**Tabla 2**  
Quejas clasificadas como actos de corrupción en estricto (2007)

	N°	%
Cobros indebidos	54	45,4
Uso indebido del cargo	48	40,3
Impunidad	8	6,7
Venta de notas	5	4,2
Nepotismo	3	2,5
Sustracción y venta de material educativo	1	0,8
<b>TOTAL</b>	<b>119</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la base de datos de la campaña "Educación sin Corrupción" de la Defensoría del Pueblo.

**Tabla 3**  
Quejas clasificadas como actos que generan riesgos para la comisión de actos de corrupción (2007)

	N°	%
Deficiencias en las medidas de control	180	21,4
Incumplimiento del dictado de clases	143	17,0
Irregularidad en la planilla de pagos	124	14,8
Irregularidades en el procedimiento administrativo	111	13,2
Irregularidades en contratación y nombramiento de personal	107	12,7
Incumplimiento de las obligaciones, garantizar una infraestructura adecuada	67	8,0
Irregularidades en el desplazamiento del personal	49	5,8
Falta de transparencia y en el acceso a la información	31	3,7
Otros	28	3,3
<b>TOTAL</b>	<b>840</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la base de datos de la campaña "Educación sin Corrupción" de la Defensoría del Pueblo.

**Tabla 4**  
**Clasificación de quejas según institución denunciada ante la Defensoría del Pueblo (2007)**

	En estricto		Abren espacio		Otros		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Ministerio de Educación	6	5,0	22	2,6	10	8,9	38	3,5
Dirección Regional de Educación	23	19,3	237	28,2	12	10,7	272	25,4
Unidad de Gestión Educativa Local	34	28,6	393	46,8	39	34,8	466	43,5
Instituciones Educativas	55	46,2	157	18,7	50	44,6	262	24,5
Gobierno Regional	0	0,0	12	1,4	0	0,0	12	1,1
Otros	1	0,8	19	2,3	1	0,9	21	2,0
<b>TOTAL</b>	<b>119</b>	<b>100,0</b>	<b>840</b>	<b>100,0</b>	<b>112</b>	<b>100,0</b>	<b>1,071</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la base de datos de la campaña "Educación sin Corrupción" de la Defensoría del Pueblo.

- registrado numerosos casos de padres de familia que protestan debido a que, tras cumplir la sanción, el director o profesor regresa a su cargo.
- *Ineficiencia de los procedimientos para investigar y sancionar actos de corrupción (Rotta, 2006).* No se cuenta con procedimientos claramente establecidos para controlar casos de corrupción.
  - *Alta discrecionalidad de los funcionarios educativos.* Esto se ve en la gestión institucional, tanto a través de cambios y especulaciones en torno a bienes escasos, como en el caso de permisos, solicitudes de traslado, distribución de incentivos de productividad, etc., o en la prestación directa del servicio educativo a través de relaciones de poder desiguales con venta de materiales escolares, asistencia irregular, venta de notas, cobros indebidos y otros.
  - *Relaciones de parentesco y clientelismo.* Varios autores señalan que la corrupción es una práctica social compleja con variaciones locales, todo lo que complica la rendición de cuentas y hace más fácil prácticas como el nepotismo y relaciones de clientelismo (Huber, 2007).
- Por último, en el marco de un proceso de descentralización educativa que formalmente delega más poder a los niveles subnacionales y locales de la administración pública, cabe tener en cuenta la posibilidad de efectos no deseados a partir de la generación de nuevos espacios para prácticas corruptas por parte de los funcionarios. En este contexto, resulta necesaria la creación e institucionalización de mecanismos de control y vigilancia, tanto a nivel de las instituciones descentralizadas de administración educativa como a nivel central y de las propias instituciones educativas.

## 8. El país ha avanzado recientemente en la generación de estándares: Regular ↑

45 Entrevistas a Patricia Arregui y a Liliana Miranda.

46 Entrevista a las especialistas antes mencionadas.

47 De acuerdo con la Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, Ley 28740, el Consejo Superior del SINEACE se constituye como un organismo público descentralizado (OPD) y se encuentra adscrito al Ministerio de Educación. Además cuenta con autonomía normativa, administrativa, técnica y financiera.

Los estándares pueden y deben ser diseñados para servir como ejes articuladores e impulsores de los diferentes componentes del sistema educativo (Arregui, 2001). Esto debido a que, al determinarse lo que los estudiantes deben saber y saber hacer gracias a su paso por la escuela, es posible definir cuáles son las condiciones necesarias (como el desarrollo curricular y de textos, capacitación de docentes y otros) para alcanzar estas metas, construir sistemas de evaluación de logros de estas competencias, así como estructurar un sistema de rendición de cuentas vinculado a los resultados derivados de dichas evaluaciones<sup>45</sup>. Los estándares, además, deben ser producto de un amplio debate y consenso entre los diferentes actores involucrados (Arregui, 2001; Política 6.1 del PEN). De este modo, su definición se vincula a un proceso relativamente largo y complejo, pues por un lado requiere una discusión técnico-especializada y, por otro, implica la reflexión conjunta de la ciudadanía sobre temas centrales como el rol de la educación en el marco del proyecto de desarrollo del país<sup>46</sup>.

Durante varios años la definición de estándares de aprendizaje estuvo limitada a los estándares de desempeño establecidos implícitamente por la Unidad de Medición de Calidad (UMC) del Ministerio de Educación, en el marco de la definición de los niveles de logro de las pruebas muestrales y censales de aprendizaje de estudiantes (las cuales se vienen aplicando desde el año 1996). No obstante, se debe tener en cuenta que la determinación de estos estándares no provenía de un consenso de alcance nacional, sino de una instancia específica especializada del Ministerio de Educación, como es la UMC.

De acuerdo con diversos especialistas, recientemente se han dado varios cambios importantes que si bien no han desembocado aún en la definición de estándares, ciertamente la favorecen.

En primer lugar, hay una mayor aceptación de la idea de establecer estándares de aprendizaje para

todos y cada uno de los educandos, al menos para determinadas áreas curriculares. Si bien esta mayor aceptación aún no se consolida del todo, los progresos con respecto a 4 o 5 años atrás resultan significativos.

En segundo lugar, hacia fines del año 2008 quedó instalado el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE), instancia que se encuentra a cargo de normar los procesos de evaluación, acreditación y certificación de la calidad educativa que deben brindar las instituciones educativas<sup>47</sup>. Asimismo, entre los años 2007 y 2008 se crearon los tres órganos operadores del SINEACE: el IPEBA, el CONEACES y el CONEAU, con competencia en las instituciones de educación básica y técnico-productivas, superior no universitaria y superior universitaria, respectivamente. A finales de 2009 se hizo manifiesta la decisión política de empezar a elaborar estándares nacionales y a conformar el equipo conjunto de la Dirección General de Educación Básica, la Unidad de Medición de la Calidad y el Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica y Técnico Productiva (IPEBA) que será responsable de ese proceso, empezando por el diseño de la visión y estrategia que le darán orientación y sustento al mismo. La normativa del IPEBA establece que su trabajo deberá ser coordinado con el MED. Estas dos entidades han mostrado interés en establecer vínculos con iniciativas que tienen experiencia en el desarrollo de estándares a niveles regionales.

Finalmente, un tercer cambio importante es el generalizado interés desde las diferentes regiones por el diseño y elaboración de estándares locales. Este último hecho es destacable, pues enriquece el escenario de debate. No obstante, implica el desafío del consenso en un contexto en el que aún persistirían las asociaciones entre el establecimiento de estándares y la estandarización u homogeneización de los procesos educativos.

## 9. Se debe seguir fortaleciendo el sistema de evaluación: Bueno ↑

### Expansión de pruebas nacionales

La Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) ha continuado mostrando eficiencia en la gestión de diferentes evaluaciones nacionales de logros de aprendizaje de estudiantes, implementadas desde 1996 en varios niveles de la educación. A partir de 2006, se empezó a evaluar anualmente a todos los alumnos de segundo grado de primaria en las áreas de Comunicación y Matemáticas por medio de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE). Los resultados de estas pruebas proveen un importante insumo para monitorear el aprendizaje de los alumnos en este grado clave a través del tiempo y, de hecho, se está convirtiendo en el indicador más usado para medir el impacto de políticas y programas de diverso tipo.

La logística, el procesamiento rápido de los resultados de las pruebas censales y la devolución de resultados a cada escuela, con la idea de que estas, a su vez, las entreguen a los padres de familia, han requerido un enorme esfuerzo de la UMC y le ha ganado un significativo reconocimiento de las autoridades del sector y de la ciudadanía. Esto no significa que los profesionales que la integran no estén conscientes de varias áreas que requieren mejoramiento técnico para dar mayor confiabilidad y pertinencia a los resultados.

Sin embargo, hay varios retos por delante. Es necesario tener en cuenta que existe una demanda insatisfecha por evaluaciones a otros grados y en otras áreas curriculares, que no se han repetido desde 2004. También está pendiente una evaluación sistemática del proceso y el impacto que tiene sobre percepciones, actitudes y acciones la devolución de resultados a autoridades locales, escuelas, docentes y familias. Existe también una demanda de transferir competencias a los gobiernos subnacionales para que ellos puedan utilizar mejor los resultados de las evaluaciones para sus procesos de planificación educativa y

complementar las evaluaciones centrales con otras que respondan a los lineamientos y prioridades de sus políticas regionales y locales. Es evidente que incluso en el mismo Ministerio existe un amplio margen para el mejoramiento de capacidades para la utilización de la rica –aun cuando insuficiente– información que produce la UMC. Otro reto que confrontará en los próximos años la UMC será alinear las evaluaciones con los estándares nacionales que actualmente está desarrollando en estrecha alianza con la Dirección de Educación Básica y con el IPEBA.

### Mayor participación en pruebas internacionales

El Perú no solo ha expandido el alcance de las pruebas nacionales, sino que también está participando más en las pruebas internacionales. En 2006 participó en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), que evaluó los aprendizajes de alumnos de tercer y sexto grado de primaria en matemáticas, lectura y ciencias en 16 países. En agosto de 2009, el país participó de nuevo en el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA), una prueba de medición del nivel de logro de los estudiantes en lectura, matemática y ciencias aplicada a alumnos de 15 años de edad en 65 países del mundo. Lo anterior no solo provee un importante insumo para entender cómo se desempeñan nuestros estudiantes en comparación a estudiantes de otros países, sino que también fortalece la capacidad técnica del país en el campo de la evaluación. Las metas e indicadores que se vienen usando en el Ministerio de Educación para su planificación de mediano y largo plazo están crecientemente incluyendo los resultados en estas pruebas internacionales, a partir de lo cual se podría esperar que la participación del país sea constante en estos escenarios, pese a los resultados repetidamente desalentadores obtenidos.

## 10. El proceso de descentralización y autonomía escolar avanza lentamente: Malo ↔

48 Entrevista con la jefa del Programa Descentralización y Buen Gobierno. Defensoría del Pueblo.

49 El PER es un instrumento creado por cada Gobierno Regional y sirve como orientador de las políticas y programas educativos que se llevarán a cabo en cada región. A nivel provincial se elabora el Proyecto Educativo Local, un instrumento de orientación para el sector educativo, creado en función del marco social y cultural local.

50 Entrevista a Néstor Valdivia. Regiones como San Martín y Piura han impulsado la construcción participativa del PER.

51 Entrevistas a Fanni Muñoz, Patricia Arregui y Néstor Valdivia.

### La descentralización aún es un laberinto

Uno de los avances más recientes del proceso de descentralización de la educación iniciado en 2002 es la finalización de transferencias de determinadas funciones a los niveles regionales de gobierno. Sin embargo, la asignación de las partidas presupuestales que debe acompañar dicho proceso no ha seguido el mismo ritmo y resulta aún insuficiente (Defensoría del Pueblo, 2009b). Según la Defensoría del Pueblo, cerca del 90% de los recursos transferidos para educación a las regiones se destina al pago de profesores<sup>48</sup>. En este escenario, no se dispondría de presupuesto para asumir cabalmente las otras funciones previstas por las leyes.

Otro punto sobresaliente es que, en el marco del PEN, se ha avanzado en la elaboración de Proyectos Educativos Regionales (PER)<sup>49</sup>. El número de regiones que cuentan con un PER viene creciendo, de modo que a principios de 2010 estaban oficializados 18 (CNE, 2009). La iniciativa para el desarrollo de estos proyectos depende fuertemente de los diferentes grados de compromiso a nivel político, en cada región y localidad, así como de la intervención de organismos de cooperación. A pesar de que existen experiencias participativas de construcción de los PER y Proyectos Educativos Locales, en general este proceso ha sido llevado a cabo por funcionarios del Ministerio en regiones (DRE) y provincias (UGEL)<sup>50</sup>.

En términos generales, la implementación de la descentralización se está llevando a cabo lentamente y enfrenta serias dificultades. Por un lado, se observa un débil liderazgo de los organismos estatales encargados de conducir el proceso y, por otro lado, una alta rotación de funcionarios y autoridades que afecta directamente la continuidad de las actividades y capacidad acumulada (Díaz y Eléspuru, 2009). Desde el punto de vista normativo, los niveles de gobierno, las unidades desconcentradas y las instituciones educativas presentan funciones y protagonismos diferentes según se trate de la Ley General de Educación, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades o la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación. La duplicidad de funciones y la ambigüedad normativa dificultan un proceso coherente

de descentralización en el sector. Por otro lado, el lanzamiento del plan de municipalización en 2007 habría complicado aún más la situación. Según diversos especialistas, existen algunos problemas significativos en los procedimientos. La normativa vinculada al proceso de municipalización no resulta coherente con los instrumentos normativos en vigencia, tales como la Ley General de Educación, el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación y la Ley Orgánica de Municipalidades. A pesar de no contar con una evaluación sobre la implementación del Plan, la cual podría dar cuenta de las fortalezas y limitaciones encontradas en esta primera fase, el Ministerio ha incluido a 88 nuevas municipalidades durante 2009 (Resolución Ministerial 0379-2008-ED) y la cifra sigue en aumento en 2010. Una de las principales preocupaciones radica en que gran parte de las municipalidades participantes no cuentan con las capacidades técnicas para asumir la conducción del servicio educativo en su jurisdicción. En este marco, de acuerdo con los expertos consultados, si no se establece un sistema de acompañamiento adecuado, la municipalización del servicio educativo puede profundizar las marcadas desigualdades entre distritos sin mejorar la calidad del servicio.

Todo esto pone en evidencia la dificultad de desarrollar un modelo claro de descentralización en el sector educación, en cuanto a funciones, instancias y actores<sup>51</sup>. Conscientes de estos desafíos, a fines de 2009 se lanzó el anteproyecto de la nueva Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, que busca ordenar y precisar las responsabilidades de cada uno de los actores dentro de la organización estatal. El gobierno ha presentado la propuesta y la ha puesto a discusión en los diferentes espacios regionales, apuntando a que se desarrollen procesos de consulta y participación (CNE, 2009).

### El protagonismo de las escuelas aún es limitado

El Consejo Educativo Institucional (CONEI) es un órgano de participación, vigilancia y concertación a nivel de cada institución educativa, que fue creado en 2003 y contempla la participación del director, docentes, alumnos y padres de familia. Adicionalmente se crearon los Consejos Participativos de Educación en provincias (COPALE) y

52 Entrevista a Néstor Valdivia, julio 2009.  
53 En el Anexo 5 se entregan más datos sobre autoridad y rendición de cuentas a nivel escolar.

regiones (COPARE), que tienen como función ser órganos de participación y vigilancia ciudadana con protagonismo en la elaboración, seguimiento y evaluación de los Proyectos Educativos a nivel local y regional.

Si bien en los últimos años se ha buscado incrementar el protagonismo de actores locales por medio de un mayor número de CONEI, estos siguen teniendo problemas para establecerse como un espacio de vigilancia y participación real de la comunidad educativa en la gestión escolar. De hecho, no se ha recibido un acompañamiento para la conformación y el funcionamiento de dichas instancias. Al parecer, por el momento el CONEI es un espacio de participación meramente formal (Cuglievan y Rojas, 2008). De otro lado, la creación e implementación de Consejos que congregan diferentes actores involucrados en la educación a nivel Regional y Local (COPARE y COPALE), han sido un componente importante en el desarrollo participativo de los proyectos educativos en los diferentes niveles de gobierno<sup>52</sup>.

La mayor autonomía de las escuelas también se encuentra condicionada a la disponibilidad

de recursos monetarios<sup>53</sup>. Desde 2008 se han efectuado transferencias directas desde el gobierno central a los directores de las instituciones educativas. Así, el *Programa de Mantenimiento Preventivo de Aulas*, de alcance nacional, busca que los recursos asignados a cada institución educativa se destinen al mantenimiento y reparación de infraestructura escolar. Cabe hacer hincapié en que las transferencias hechas hasta la fecha por medio de este programa no han sido del todo consistentes con el canal de asignación de recursos presupuestales establecido a partir del proceso de municipalización. Al estar dirigidas a los directores de las escuelas, las transferencias directas (durante 2008 y 2009) no consideran a los gobiernos locales, instancia intermedia que por ley tiene la función de atender la infraestructura y el mantenimiento de los locales escolares (Ley Orgánica de Municipalidades). No obstante, la disponibilidad de estos fondos podría tener un impacto positivo en el fortalecimiento de la autonomía de las escuelas, en la medida en que se respondería a necesidades identificadas y priorizadas por la propia comunidad escolar.

## Conclusiones

- No cabe duda de que el Estado peruano sigue cumpliendo positivamente con las metas de ampliación de cobertura. Sin embargo, también es cierto que no ha acompañado con recursos suficientes dicho crecimiento. Esto es particularmente riesgoso para la calidad educativa en el caso de la expansión de educación inicial, la cual se ha dado casi sin cambiar los montos por alumno asignados a ese nivel.
- Son necesarios más análisis de los cambios producidos en el rendimiento educativo entre los años 2008 y 2009, de manera tal de asegurarse que efectivamente tengan que ver con un mejoramiento de las políticas de calidad. Por ejemplo, ¿las leves mejorías en resultados podrían haber sido originadas por la mayor alineación de la capacitación con los temas curriculares que se evalúan en la prueba, o hay otros factores?
- No se ha hecho lo suficiente en términos de enfrentar las desigualdades asociadas a diferencias étnicas y orígenes socioeconómicos. Como se dijo en el informe de progreso educativo anterior, se deben desarrollar estrategias para orientar el gasto educativo con una perspectiva de equidad. Es preciso adaptar la oferta educativa a las características geográficas y culturales de las poblaciones rurales, y sería importante considerar la definición de zonas de intervención integral para aquellas regiones con mayores demandas educativas, que son, precisamente, las de mayor pobreza. Trabajar más seriamente las políticas de educación intercultural bilingüe es, por otra parte, una obligación en el escenario de desigualdad educativa en el que estamos.
- Incrementar progresivamente el gasto en educación a niveles al menos parecidos al

monto promedio asignado por alumno en países similares de la región sigue siendo una tarea pendiente, sobre todo en un contexto de ampliación de cobertura. En paralelo, se deben seguir definiendo prioridades en su ejecución y desarrollando mecanismos de rendición de cuentas sobre el uso de esos fondos y su relación con las políticas de mejoramiento de la calidad. Esto último puede ser estimulado fuertemente desde los programas que buscan orientar presupuesto a resultados.

- Las reformas de la formación docente, estándares y descentralización deben

acompañarse de una política de formación de capacidades, de manera tal de promover la seriedad y calidad técnica de los diferentes procesos involucrados en esas iniciativas.

- El Ministerio debería aprovechar el escenario de mayores recursos y resultados prometedores para ejercitar un mayor liderazgo y enfrentar con mayor legitimidad y consenso las políticas educativas que hacen falta. Parte de ese liderazgo se debe traducir en mejorar la comunicación del sector con la comunidad educativa.

## BIBLIOGRAFÍA



- AGENCIA CANADIENSE PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (ACDI)  
2010 *Project profile for Improvement of Basic Education*. Recuperado en junio de 2010, de <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/vLUWebProjEn/A88E5FEE764F0DFC852572F700370A1A?OpenDocument>
- AGRITeam CANADA  
2009 *Peru, Improving Basic Education in Piura (IBEP): March 2001-March 2009*. Recuperado en julio de 2009, de <http://www.agriteam.ca/projects/profile/improving-basic-education-in-piura-ibep-peru/>
- ALCÁZAR, Lorena y Néstor VALDIVIA  
2005 *Análisis de la deserción escolar en el Perú: evidencias a partir de encuestas y de técnicas cualitativas*. Lima, Perú: GRADE.
- ALCÁZAR, Lorena y Pierina POLLAROLO  
2001 *Alternativas para mejorar el sistema de bonificaciones a plazas docentes rurales y otras condiciones especiales*. Lima, Perú: Ministerio de Educación; MECEP (Documento de Trabajo, 5).
- AMES, Patricia  
2002 ¿Ilusiones que se desvanecen o apuestas que se transforman?: educación, diversidad e integración en los Andes y la Amazonía. En *Para ser iguales, para ser distintos: educación, escritura y poder en el Perú*. Lima, Perú: IEP.
- APRENDES  
2009 *Propuesta pedagógica integral y apoyo a la descentralización educativa*. Lima, Perú: Ministerio de Educación; USAID.
- ARREGUI, Patricia  
2001 *Sistemas de determinación y evaluación de metas de logros de aprendizaje escolar como instrumentos para mejorar la calidad, la equidad y la responsabilización en los procesos educativos en América Latina*. Documento presentado en la Séptima Reunión de Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América y el Caribe.
- BENAVIDES, Martín; Magrith MENA y Carmen PONCE  
2010 *Estado de la Niñez Indígena en el Perú*. Lima, Perú: UNICEF; INEI.
- BENAVIDES, Martín  
2006 *Informe de Progreso Educativo, Perú 2006: la educación peruana sigue enfrentando desafíos*. Lima, Perú: PREAL; GRADE.
- CHIRINOS, Raúl  
2007 *La corrupción de Lima Metropolitana alcanzaría a las UGELES de Lima provincias*. Recuperado en junio de 2009, de <http://sutehuaycan.blogspot.com>
- CHIROQUE, Sigfredo  
2010a *Evaluación del presupuesto 2009 de educación* (11 enero). Recuperado en abril de 2010, de <http://schiroque.blogspot.com/>  
2010b *Profesionales no docentes en la escuela pública y privada* (29 marzo). Recuperado en abril de 2010, de <http://schiroque.blogspot.com/>
- CNE - CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN  
2010 *Proyecto Educativo Nacional en el 2009: balance y recomendaciones*. Lima, Perú.  
2009a *Proyecto Educativo Nacional en el 2008: balance y recomendaciones*. Lima, Perú.  
2009b *Hacia una mejora sustancial de la capacidad de gasto e inversión en educación de calidad [versión electrónica]*, *Boletín CNE Opina*, 27.  
2008 *La reducción presupuestal generará retroceso en la calidad de la educación [versión electrónica]*, *Boletín CNE Opina*, 14.  
2007a *Presupuesto de Educación 2008: ¿existen recursos para la reforma educativa que demanda el Proyecto Educativo Nacional? [versión electrónica]*, *Boletín CNE Opina*, 9.  
2007b *Recomendaciones de política sobre programas de formación en servicio [versión electrónica]*, *Boletín CNE Opina*, 2.
- CONTRERAS, Carlos  
1996 *Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX*. Lima, Perú: IEP (Documento de Trabajo, 80. Serie Historia, 16).
- CORDERO, Graciela; Luis CONTRERAS, Patricia AMES, Don DIPPO, Marcela DURÁN, Steve AL-



- SOP, Tove FYNBO, María Luisa SÁNCHEZ, Teresa GONZÁLEZ y José GARCÍA  
2005 Innovación en la educación rural: reporte de una experiencia de formación de profesores en servicio en el norte de Perú [versión electrónica], *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 3(1), pp. 832-845.
- CUENCA, Ricardo  
2009 La educación en los tiempos del APRA. *Revista Ideele*, 189.
- CUGLIEVAN, Gisele y Vanessa ROJAS  
2008 La gestión escolar en el marco de la autonomía: una mirada desde el cotidiano a cinco instituciones escolares de Lima. En *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú*. Lima, Perú: GRADE.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
2009a *Aportes de la Defensoría del Pueblo para una Educación sin Corrupción*. Lima, Perú: Defensoría del Pueblo (Informe defensorial, 147).  
2009b *Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales*. Lima, Perú: Defensoría del Pueblo (Informe defensorial, 141).  
2008 *Gratuidad en las escuelas públicas. Un compromiso pendiente*. Lima, Perú: Defensoría del Pueblo (Informe defensorial, 131).
- DIARIO EXPRESO  
2010 Profesionales pueden enseñar en los colegios [entrevista a León Trahtemberg], 25 marzo. Recuperado en abril de 2010, de <http://www.trahtemberg.com/entrevistas/1534-profesionales-pueden-enseñar-en-los-colegios.html>
- DÍAZ, Hugo y Otto ELÉSPURU  
2009 Perú nuevamente en PISA. *Informe de Educación del INIDEN*, 2, pp. 1-4.
- FORO EDUCATIVO  
2007 *Encuesta Nacional de Educación 2007*. Lima, Perú: Foro Educativo.
- 2005 *Encuesta Nacional de Educación 2005*. Lima, Perú: Foro Educativo.
- HELPER, Gloria  
2005 *Anteproyecto de Ley Anticorrupción en el Sector Educación*. Lima, Perú: Congreso de la República.
- HUBER, Ludwig  
2007 Hacia una interpretación antropológica de la corrupción. *Revista Economía y Sociedad*, 66, pp. 44-51.
- GUERRERO, Luis  
2008 *Pedagogía, clima de aula y evaluación docente*. Recuperado en julio de 2009, de <http://educhevere.blogspot.com>
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
2010a *Indicadores de la Educación en el Perú 2008*. Recuperado en abril de 2010, de <http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do?pagina=283>  
2010b *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes ECE 2009. Segundo grado de primaria* [presentación Power Point]. Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC).  
2009a *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes ECE 2008. Segundo grado de primaria* [presentación Power Point]. Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC).  
2009b *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes en Lenguas Originarias ECE-LO 2008. Cuarto grado de primaria IE EIB* [presentación Power Point]. Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC).  
2009c *Modelo de atención educativa para la primaria multigrado en áreas rurales*. Lima, Perú.  
2009d *Indicadores de la Educación en el Perú 1998-2007*. Recuperado en junio de 2009, de <http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do?pagina=283>  
2008 *Indicadores de la Educación Básica en el Perú 2007*. Recuperado en agosto de 2008, de <http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do?pagina=283>  
2007 *Plan Estratégico Institucional 2007-2011*. Lima, Perú.

- 2005 *Indicadores de la Educación, Perú, 2004.* Lima, Perú.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN; CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN
- 2006 *Proyecto Educativo Nacional al 2012. La educación que queremos para el Perú.* Lima, Perú.
- MUÑOZ, Fanni
- 2009 El plan piloto de la gestión educativa: de la experiencia a la puesta en marcha. En R. Cuenca (coord.). *La educación en los tiempos del APRA: balance 2006-2009.* Lima, Perú: Foro Educativo.
- MUÑOZ, Fanni; Ricardo CUENCA y Patricia ANDRADE
- 2007 *Descentralización de la educación y municipalidades: una mirada a lo actuado.* Lima, Perú: Foro Educativo.
- OIT; INEI
- 2010 *El trabajo infantil en el Perú: magnitud y perfiles vulnerables. Informe nacional 2007-2008.* Lima, Perú.
- ORIHUELA, José; Juan DÍAZ, Luis PISCOYA y Cristina DEL MAESTRO
- 2008 Informe Final. Presupuesto Público Evaluado. Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente. Elaborado por encargo del Ministerio de Economía y Finanzas. Lima, Perú.
- PREAL; GRADE
- 2006 *Informe de Progreso Educativo. Perú. La educación peruana sigue enfrentando desafíos.* Lima, Perú.
- PROÉTICA
- 2008 *Encuesta nacional sobre corrupción, V.* Lima, Perú: Ipsos APOYO.
- PROÉTICA y CONFIEP
- 2006 *Encuesta nacional sobre corrupción, IV.* Lima, Perú: Ipsos APOYO.
- 2004 *Encuesta nacional sobre corrupción, II.* Lima, Perú: APOYO.
- ROTTA, Samuel
- 2006 Tres condiciones objetivas que favorecen la corrupción. En PROÉTICA y CONFIEP. *Encuesta nacional sobre corrupción, IV.* Lima, Perú: Ipsos APOYO.
- SAAVEDRA, Jaime y Pablo SUÁREZ
- 2002 *Las familias y el financiamiento de la educación pública en el Perú.* Lima, Perú: GRADE.
- TRAPNELL, Lucy; Diana CORDANO y Ricardo CUENCA (moderador)
- 2009 *La Educación Intercultural Bilingüe* [programa de radio]. Disponible en Habla Educación, de Foro Educativo.
- TRAPNELL, Lucy y Eloy NEIRA
- 2006 La EIB en el Perú. En López, Luis Enrique y Carlos Rojas (eds.). *La EIB en América Latina bajo examen.* La Paz, Bolivia: Plural, PROEIB Andes.
- UNESCO
- 2010 *EFA Global Monitoring Report 2010: reaching the marginalized.* París, Francia.
- 2009 *EFA Global Monitoring Report 2009: overcoming inequality: why governance matters.* París, Francia.
- UNESCO; LLECE
- 2008 Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo, SERCE [Primer Reporte].
- UNICEF; INEI
- 2008 *Estado de la niñez en el Perú.* Lima, Perú.
- USAID-Perú
- 2008 *La propuesta de Aprender para Escuelas Unidocentes y Multigrado* [presentación Power Point]. Documento presentado en el Foro Herramientas para el Desarrollo Sostenible, VII.
- ZÚÑIGA, Madeleine
- 2008 *La educación intercultural bilingüe: el caso peruano.* Lima: Foro Educativo; FLAPE.



# ANEXOS





**Anexo 1. Especificaciones sobre la Evaluación Censal de Estudiantes - ECE y el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo - SERCE 2006**

**Evaluación Censal de Estudiantes 2007, 2008 y 2009.** Las evaluaciones Censales de Estudiantes ECE 2007, 2008 y 2009 se llevaron a cabo en diciembre y noviembre de los años correspondientes. Las áreas evaluadas fueron Comunicación y Matemáticas: específicamente, la comprensión de textos escritos y el uso de los números y sus operaciones para resolver problemas. Las evaluaciones se aplicaron a los alumnos de segundo grado de las instituciones con cinco o más alumnos, excluyendo a las escuelas del programa de Educación Intercultural Bilingüe, EIB. La cobertura de la aplicación de las pruebas en términos de instituciones educativas fue relativamente alta (90% de IE programadas, en 2008 y 2009 respectivamente), siendo más baja a nivel de estudiantes (71% en 2008, 81% en 2009). Los resultados de la prueba se reportan en tres niveles: **Nivel 2**, donde se ubican los estudiantes que logran los aprendizajes del grado; **Nivel 1**, donde se encuentran los estudiantes que están en proceso del logro esperado; y **Nivel < 1**, que concentra a aquellos estudiantes que no logran los aprendizajes del Nivel 1.

	Nivel 1	Nivel 2
<b>Comunicación</b>	Los alumnos pueden comprender localmente textos de mediana extensión y realizar tareas de comprensión global en textos muy breves. Pueden deducir el tema central de un texto escrito, así como la causa de un hecho o afirmación en partes del texto que se puedan ubicar fácilmente. Localizan información escrita en partes del texto que se puedan ubicar fácilmente. Relacionan una oración con su dibujo.	Los estudiantes pueden comprender localmente y globalmente textos de diverso tipo, extensión y formato. Además de las tareas descritas en el Nivel 1, pueden deducir el propósito para el que fue escrito un texto, así como el tema central, la enseñanza de una narración, o el significado de palabras o frases usando la información del texto. Asimismo, localizan información escrita en partes del texto que no se puedan ubicar tan fácilmente.
<b>Matemática</b>	Los estudiantes tienen la capacidad para seguir instrucciones paso a paso, resolver ejercicios numéricos directos o problemas tipo sobre situaciones reales. Específicamente, ellos pueden realizar adiciones y sustracciones de números de hasta dos dígitos; establecer relaciones de orden entre números de dos dígitos; identificar patrones numéricos sencillos; leer e interpretar gráficos y cuadros numéricos sencillos.	Los alumnos son capaces de razonar con problemas para los cuales la regla o procedimiento de solución no es evidente; pueden desarrollar estrategias propias y utilizar representaciones no típicas de los números. Además de las tareas especificadas para el Nivel 1, pueden establecer equivalencias entre distintas representaciones de números; identificar el valor de posición de las cifras de un número; leer e interpretar gráficos y cuadros numéricos diversos; y resolver problemas de adición y sustracción de hasta tres etapas.

**Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE).** Esta evaluación de desempeño se llevó a cabo en el año 2006, siendo organizada y coordinada por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), coordinado por la UNESCO. Se evaluó a 200.000 estudiantes provenientes de 16 países de América Latina y el Caribe. La evaluación se concentró en el nivel de primaria (grados tercero y sexto), en las áreas de Lenguaje, Matemática y Ciencias de la Naturaleza. A fin de evaluar los desempeños de los estudiantes, el SERCE emplea pruebas referidas a contenidos comunes en los currículos oficiales de los países participantes de la región. Los desempeños de los estudiantes se agrupan en cuatro niveles, los que se definen a partir del análisis y comparación del rendimiento promedio y la distribución del conjunto de estudiantes evaluados. El nivel IV agrupa a los alumnos con desempeños más altos.

	Nivel I	Nivel IV
<b>Comunicación</b>	<b>Nivel I.</b> Los alumnos pueden leer palabras, frases e imágenes de un cuadro. Tienen la capacidad de localizar información con un solo significado, siempre que esté en un lugar destacado del texto, se presente de manera repetida literalmente o mediante sinónimos.	<b>Nivel IV.</b> Los estudiantes pueden leer hasta dos textos de forma relacionada. De manera específica, pueden integrar y generalizar información distribuida en un párrafo o en los códigos verbal y gráfico; reponer información no explícita; proseguir el texto ubicando en él información nueva; comprender traducciones de un código a otro (numérico a verbal, verbal a gráfico).
<b>Matemática</b>	<b>Nivel I.</b> Los alumnos reconocen la relación de orden entre números naturales y las figuras geométricas usuales de dos dimensiones en dibujos simples. Localizan posiciones relativas de un objeto en una representación espacial. Interpretan tablas y gráficos para extraer información directa.	<b>Nivel IV.</b> Los estudiantes identifican un elemento en un plano bidimensional y las propiedades de los lados de un cuadrado o rectángulo para resolver un problema. Resuelven situaciones problemáticas en el campo multiplicativo que involucran una incógnita en uno de los factores o que requieren aplicar equivalencia entre medidas usuales de longitud. Reconocen la regla de formación de una secuencia numérica e identifican su enunciado.

**Fuente:** Elaboración propia con base en Ministerio de Educación (2010b y 2009a) y UNESCO-LLECE (2008).

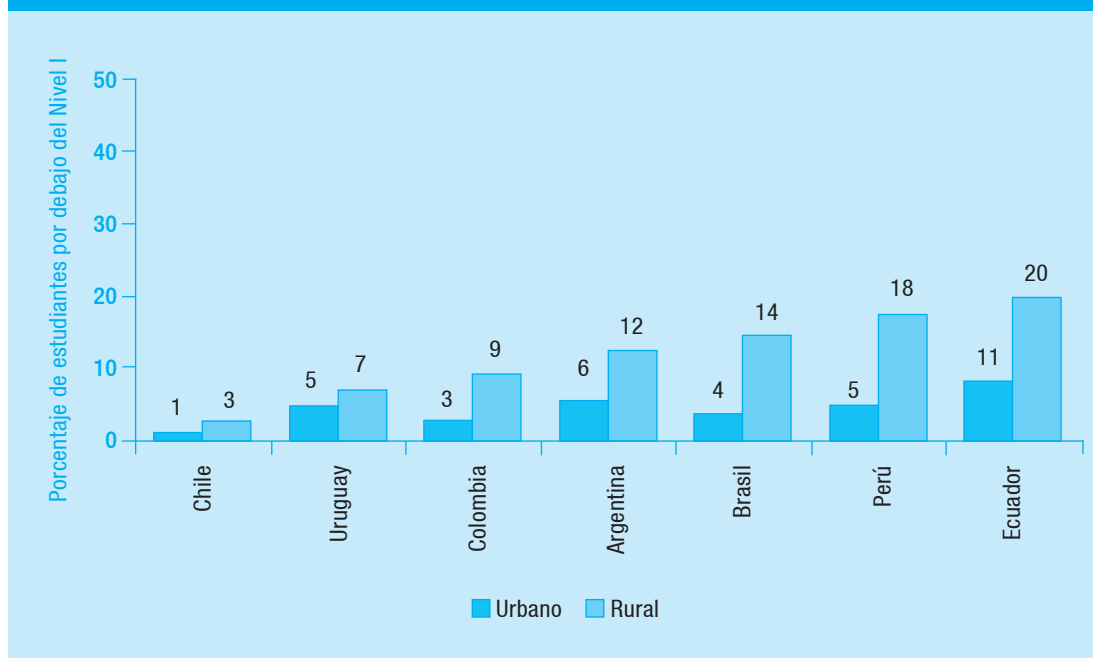
## Anexo 2. Indicadores en perspectiva comparada a nivel de América Latina

### Porcentaje de estudiantes del tercer grado de primaria que se encuentran por debajo del Nivel I en el área de Lectura en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo - SERCE (2006), por área

**Nota:** Los niveles de desempeño se definen a partir del análisis y comparación del rendimiento promedio y la distribución del conjunto de estudiantes evaluados. De los cuatro niveles establecidos, el Nivel IV agrupa a los alumnos con desempeños más altos. Los países están ordenados de menor a mayor % de alumnos en el área de Lenguaje.

**Fuente:** Elaboración propia con base en UNESCO - LLECE (2008).

Gráfico A2-1

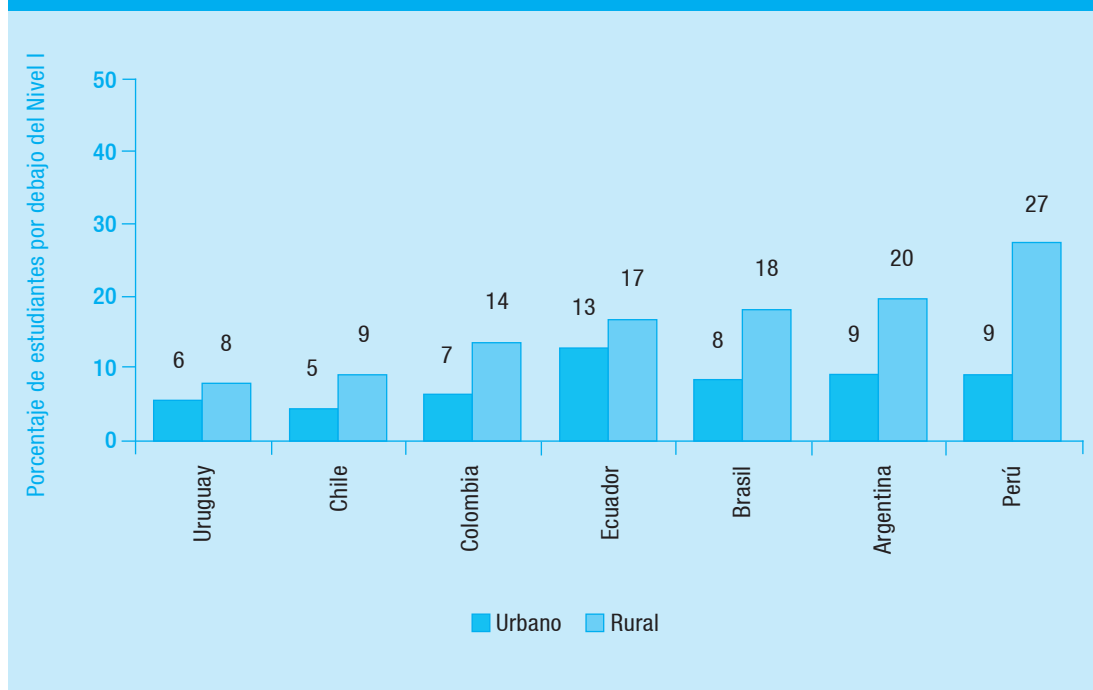


### Porcentaje de estudiantes del tercer grado de primaria que se encuentran por debajo del Nivel I en el área de Matemática en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo - SERCE (2006), por área.

**Nota:** Los niveles de desempeño se definen a partir del análisis y comparación del rendimiento promedio y la distribución del conjunto de estudiantes evaluados. De los cuatro niveles establecidos, el Nivel IV agrupa a los alumnos con desempeños más altos. Los países están ordenados de menor a mayor % de alumnos en el área de Matemática.

**Fuente:** Elaboración propia con base en UNESCO - LLECE (2008).

Gráfico A2-2



**Gasto público en educación como porcentaje del gasto público total, varios países (2006)**

**Notas:** 1/ El dato corresponde al año 2003. 2/ El dato corresponde al año 2004. 3/ El dato corresponde al año 2005.

**Fuente:** Elaboración propia con base en UNESCO (2009).

**Gráfico A2-3**

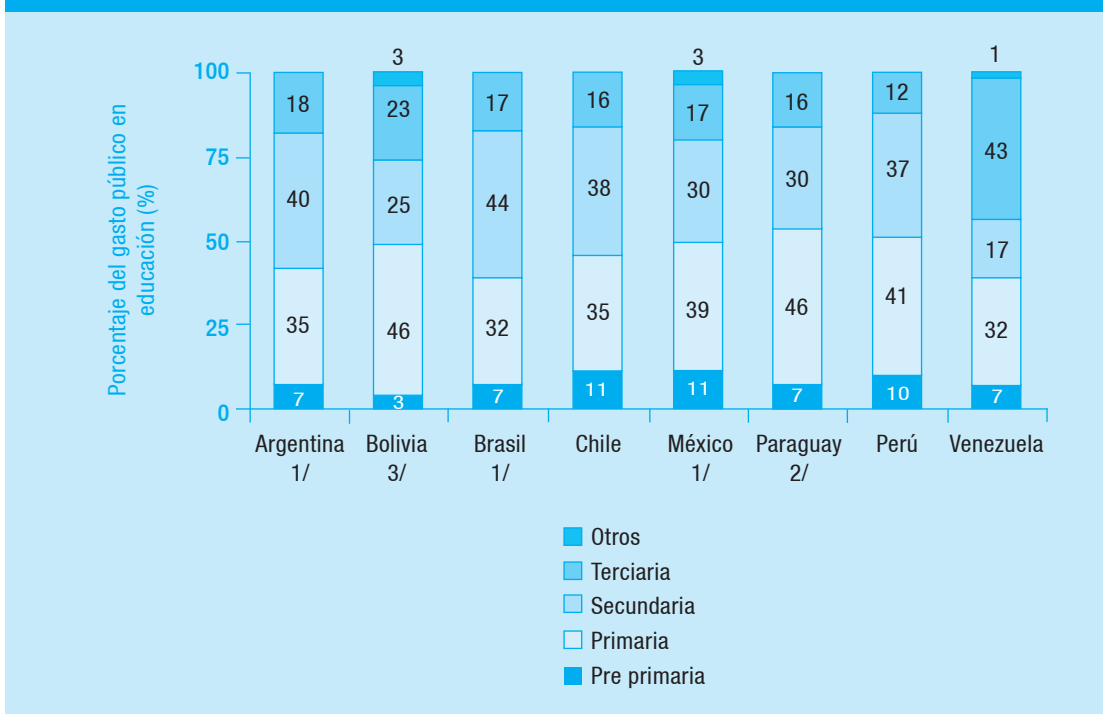


**Distribución del gasto público en educación por niveles, varios países (2007)**

**Notas:** 1/ El dato corresponde al año 2006. 2/ El dato corresponde al año 2004. 3/ El dato corresponde al año 2003.

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del UNESCO - Institute for Statistics. Acceso web agosto 2009.

**Gráfico A2-4**





### Anexo 3. Indicadores desagregados a nivel regional

**Tabla A3-1**  
Tasa de matrícula total, por grupos de edad y región (2007)

	INICIAL (3 a 5 años)		PRIMARIA (6 a 11 años)		SECUNDARIA (12 a 16 años)		SUPERIOR (17 a 24 años)	
	Castellano	Lengua originaria	Castellano	Lengua originaria	Castellano	Lengua originaria	Castellano	Lengua originaria
<b>PERÚ</b>	<b>55</b>	<b>32</b>	<b>96</b>	<b>91</b>	<b>89</b>	<b>85</b>	<b>40</b>	<b>28</b>
Amazonas	45	20	95	82	79	72	23	16
Áncash	54	38	96	92	91	83	42	28
Apurímac	49	41	97	95	96	93	58	35
Arequipa	60	32	98	91	96	82	53	25
Ayacucho	48	30	97	93	95	87	52	31
Cajamarca	86	42	63	94	100	78	29	26
Callao	71	58	97	92	93	81	40	26
Cusco	47	35	97	92	95	88	54	32
Huancavelica	43	32	96	94	94	89	47	27
Huánuco	32	25	94	89	86	80	37	20
Ica	73	47	97	89	93	79	41	22
Junín	38	19	95	83	92	75	43	18
La Libertad	45	43	97	92	83	75	34	30
Lambayeque	57	40	96	85	87	79	39	29
Lima	69	48	97	88	93	76	44	28
Loreto	46	23	92	66	83	64	32	18
Madre Dios	39	34	96	84	90	71	30	12
Moquegua	65	59	97	93	96	86	49	31
Pasco	43	14	95	78	90	66	40	15
Piura	54	53	95	91	82	82	30	31
Puno	38	31	96	93	95	90	53	31
San Martín	37	21	93	77	77	52	24	13
Tacna	58	30	97	91	95	80	49	20
Tumbes	72	62	96	97	89	72	30	28
Ucayali	44	37	92	78	85	71	32	22

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Consulta de Datos de los Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

**Tabla A3-2**  
Porcentaje de docentes titulados en centros educativos públicos, por región (2007)

	Inicial 1/	Primaria	Secundaria		Inicial 1/	Primaria	Secundaria
Amazonas	79,7	85,3	82,2	Lambayeque	75,8	83,6	81,6
Ancash	82,0	91,8	83,0	Lima Metropolitana	69,0	73,7	81,8
Apurímac	72,7	93,7	87,2	Lima Provincias	77,7	78,6	80,6
Arequipa	76,4	76,4	82,0	Loreto	64,7	72,8	67,6
Ayacucho	77,6	93,0	87,8	Madre de Dios	88,5	96,1	82,9
Cajamarca	78,4	91,9	86,5	Moquegua	78,7	96,6	80,8
Callao	67,5	77,9	80,4	Pasco	86,1	86,1	81,3
Cusco	82,0	92,1	85,8	Piura	72,5	83,2	76,4
Huancavelica	86,6	90,9	87,5	Puno	84,2	88,0	84,3
Huánuco	82,2	90,0	79,9	San Martín	69,4	92,8	83,0
Ica	82,8	82,5	83,2	Tacna	82,0	93,3	83,8
Junín	83,9	89,2	83,7	Tumbes	67,6	87,7	79,9
La Libertad	75,9	90,8	83,7	Ucayali	86,3	87,1	77,6
<b>PERÚ</b>	<b>75,1</b>	<b>85,4</b>	<b>82,1</b>	<b>PERÚ</b>	<b>75,1</b>	<b>85,4</b>	<b>82,1</b>

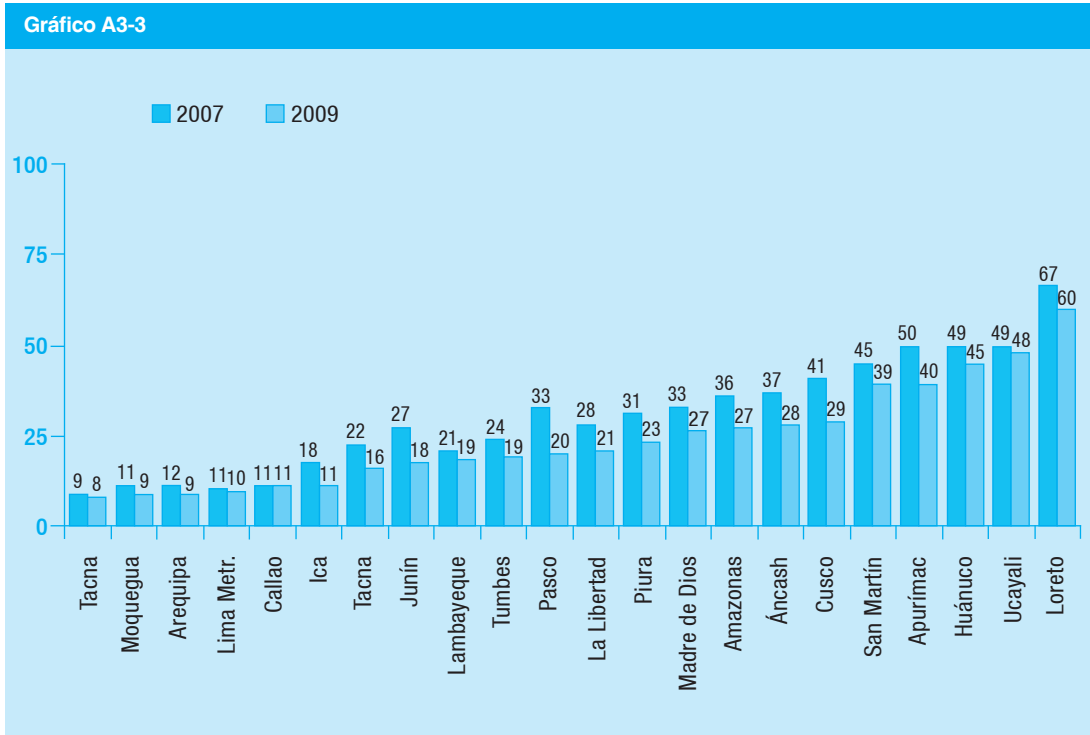
Nota: 1/ Solo incluye programas escolarizados a todos los niveles.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación (2008).

**Porcentaje de estudiantes del segundo grado de primaria que se encuentran por debajo del Nivel 1 en las Evaluaciones Censales de Estudiantes - ECE, área de Comunicación, por región (2007 y 2009)**

**Nota:** El Ministerio de Educación establece 3 niveles de logro; el "Nivel 2" lo alcanzan aquellos que responden toda la prueba correctamente, por lo que han desarrollado las capacidades que deberían tener al final del grado; el "Nivel 1" lo alcanzan aquellos que solo responden las preguntas más fáciles, por lo que no han logrado las capacidades que deberían; y "por debajo del Nivel 1" están aquellos que no responden las preguntas necesarias para lograr el "Nivel 1".

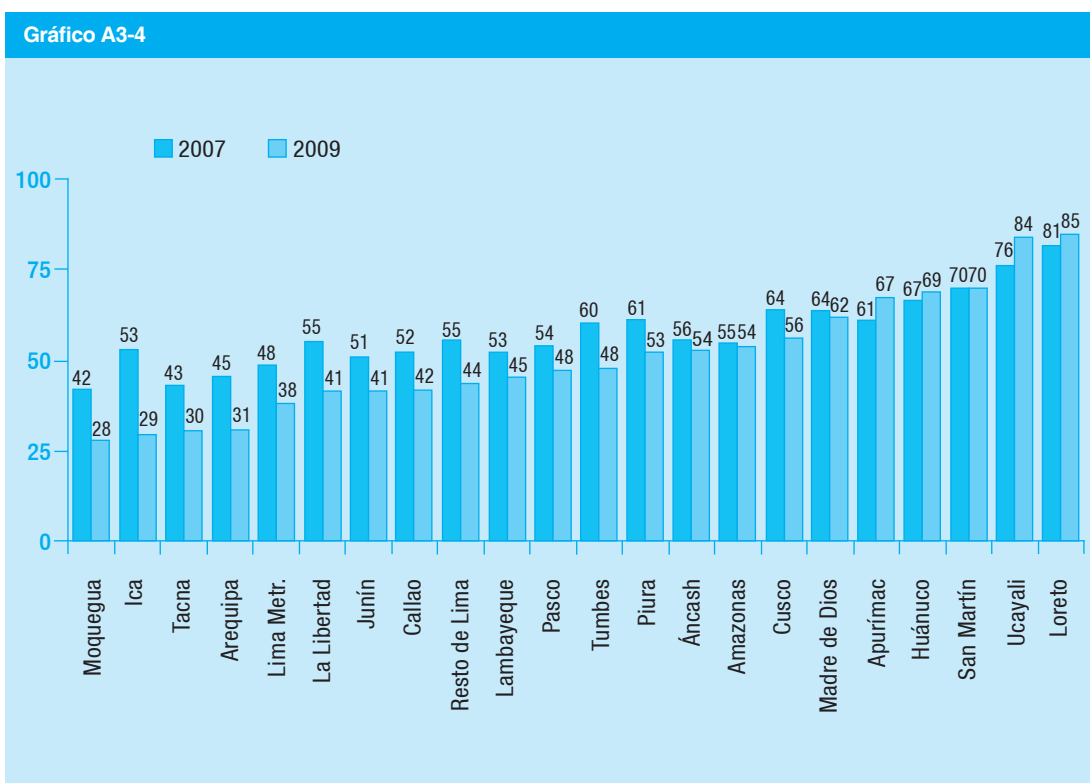
**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación (2010b y 2009a).



**Porcentaje de estudiantes del segundo grado de primaria que se encuentran por debajo del Nivel 1 en las Evaluaciones Censales de Estudiantes - ECE, área de Matemáticas, por región (2007 y 2009)**

**Nota:** El Ministerio de Educación establece 3 niveles de logro; el "Nivel 2" lo alcanzan aquellos que responden toda la prueba correctamente, por lo que han desarrollado las capacidades que deberían tener al final del grado; el "Nivel 1" lo alcanzan aquellos que solo responden las preguntas más fáciles, por lo que no han logrado las capacidades que deberían; y "por debajo del Nivel 1" están aquellos que no responden las preguntas necesarias para lograr el "Nivel 1".

**Fuente<sup>54</sup>:** Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación (2010b y 2009a).



<sup>54</sup> Para mayor información, ver: [www.inei.gob.pe](http://www.inei.gob.pe)

## Anexo 4. Remuneración docente

**Tabla A4-1. Ingresos promedio mensuales por ocupación principal y secundaria, docentes de educación pública y trabajadores con similar nivel educativo**

	Ingreso mensual por ocupación principal	% con ocupación secundaria	Ingreso mensual por ocupación secundaria	Ingreso mensual total	Gasto total mensual del hogar
Profesores educación pública primaria y secundaria	995	30	93,2	1.082	2.362
Trabajadores sector público con similar nivel educativo	1.173	19	91,8	1.262	2.798
Trabajadores sector privado con similar nivel educativo	1.295	14	80,0	1.369	3.206

**Nota:** Cifras en nuevos soles corrientes.

**Fuente:** Elaboración propia con base en la ENAHO 2008.

## Anexo 5. Autoridad y rendición de cuentas a nivel escolar. Toma de decisiones por nivel en la primaria y secundaria pública

	Nacional	Regional GR / DRE	Organismos intermedios UGEL (Provincia)	Distrito	Comunidad	Centro educativo	Familia
Contratación/ despido de profesores	x						
Contratación/ despido de directores	x						
Ascenso de profesores			x				
Salarios	x (fórmula presupuesto)						
Presupuesto / Uso de los recursos	x	x					
Mantenimiento						x	
Libros	x						
Horario de clases y organización del aula			x			x	
Currículo	x	x (diversifica)					

## Anexo 6. Definiciones y metodología de cálculo

A continuación se presenta la metodología de cálculo de las variables incluidas en el informe. Es importante mencionar que los cálculos realizados a partir de la ENAHO 2004 para el informe de progreso educativo fueron estimados nuevamente. Esto, debido a que las bases actualmente disponibles de la Encuesta Nacional de Hogares de 2004 (en la web del INEI) cuentan con modificaciones sugeridas por el Comité Asesor Interinstitucional sobre Metodologías para el Cálculo de la Pobreza<sup>56</sup>.

**1) Tasa de analfabetismo (Anexo 8. Resumen de indicadores).** La tasa de analfabetismo se calculó con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) de los años 2004 y 2008. Para calcular la edad de la población se tomó en cuenta la fecha de nacimiento y no la edad declarada. Debe tenerse en cuenta además que la pregunta "¿Sabe leer y escribir?", a partir de la que se construye la tasa de analfabetismo, solo se formuló a quienes declararon no tener nivel educativo alguno aprobado, o que alcanzaron a aprobar la educación inicial o primaria incompleta.

**2) Tasa de cobertura neta (Gráficos 3, 9, 10, 11, 12 y Tabla 1).** La tasa de matrícula neta mide la proporción de menores que asisten al nivel educativo que les corresponde de acuerdo con su edad. Según la normativa vigente, los grupos de edad propios de los niveles de inicial, primaria y secundaria son, respectivamente: 3 a 5 años, 6 a 11 años, 12 a 16 años. Para el caso de la educación superior, siguiendo lo propuesto por el Ministerio de Educación (2009d), el grupo etario empleado como referencia fue de 17 a 24 años. Siguiendo las disposiciones oficiales sobre la edad de ingreso a la educación básica, al calcular la edad se consideró que una persona tiene  $n$  años en el periodo  $t$  si ha cumplido dicha edad entre el primero de julio del periodo  $t - 1$  hasta el 30 de junio del periodo  $t$ .

Otro punto a señalar es que en la ENAHO solo se encuentran datos sobre grado, año y nivel de educación al que asisten los individuos, mas no sobre aquellos en los que se han matriculado. De este modo, la tasa calculada es básicamente de asistencia. Además, en las estimaciones se excluye la muestra de meses de enero a marzo, pues el año escolar se da entre abril a diciembre. Esta misma metodología es empleada por el Ministerio de Educación (2008).

Para el cálculo por quintiles de ingreso (**Gráfico 11**) se usó el ingreso neto per cápita de los hogares. Para el cálculo por área, se definió como área rural aquella donde se tiene menos de 401 viviendas.

**3) Tasa de cobertura total (Tabla A3-1).** Mide la proporción de menores que asisten a un centro o programa de educación básica, independientemente del nivel de enseñanza al que se acuda. Los grupos etarios considerados en el análisis de esta tasa son los mismos que se emplearon en el análisis de la tasa de matrícula neta.

**4) Ingresantes a primer grado con edad mayor a la normativa (Gráfico 5).** Proporción de niños y niñas que ingresan al primer grado con una edad mayor a la que dispone el Ministerio de Educación (tener 6 años al inicio del año escolar o cumplirlos hasta el 30 de junio del año que se cursa el primer grado) (Ministerio de Educación, 2008)

**5) Alumnos matriculados con atraso (Gráfico 4).** Proporción de estudiantes de primaria o secundaria con edad mayor en dos años o más a la edad establecida para el grado en curso (Ministerio de Educación, 2008).

**6) Tasa de repetición interanual (Gráfico 6).** Se calcula como el cociente entre el número de matriculados en condición de repetidores en el grado  $g$  en el periodo o año escolar  $t + 1$  entre la matrícula inicial del grado  $g$  en el periodo  $t$ .

- 7) Tasa de deserción interanual (Gráfico 7).** Número de estudiantes que no se matricularon el año  $t + 1$  a pesar de no haber concluido el nivel educativo que se hallaban cursando el año  $t$ , respecto del número de matriculados/as al final del año  $t$  que se esperaba que volvieran a matricularse el año siguiente en el mismo nivel (Ministerio de Educación, 2008).
- 8) Tasa de retiro anual (Anexo 8. Resumen de indicadores).** Número de estudiantes que no llegaron a rendir la evaluación de fin del año escolar por haber superado el límite de inasistencias, con relación al volumen de matrícula de fin de año del nivel correspondiente.
- 9) Tasa de conclusión (Gráfico 8).** Proporción de la población que culmina la educación primaria con 11 a 13 años de edad y secundaria con 16 a 18, respecto a la población total con las edades correspondientes. Al igual que para el caso de la matrícula neta, se empleó la edad normativa para culminar los niveles educativos (al 30 de junio).
- 10) Datos sobre docentes.** Para el análisis de las diferentes variables relacionadas con los docentes, se tomó como docentes a quienes declararon ejercer esta profesión como actividad principal, a partir de la ENAHO.
- **Remuneraciones de docentes (Gráfico 16 y Tablas Anexo 4).** Los ingresos incluyen los monetarios, los pagos en especie, autoconsumo y ganancia por actividades independientes de la ocupación principal. Estos ingresos han sido deflactados teniendo en cuenta los niveles de precio de las diferentes regiones del país (deflactación espacial). La determinación de los diferentes niveles (por región y tipo de área) se efectuó a partir del valor de la canasta básica de consumo (línea de pobreza) para cada uno de los ámbitos (25 regiones, y en cada una para los tipos de área: urbano y rural). Además, se usó la muestra de abril a diciembre de los años correspondientes.
  - **Trabajadores del sector público.** Incluye a todos aquellos que laboran en una empresa pública o en la administración pública.
  - **Trabajadores similares a los docentes.** Son aquellos que no son docentes y tienen 14, 15 o 16 años de educación, que es la educación promedio aproximada de un docente.
  - **Porcentaje de docentes con título pedagógico.** Docentes de los niveles de inicial, primaria y secundaria en centros educativos públicos que cuentan con título pedagógico en las especialidades asociadas al nivel que enseñan, como proporción del total de docentes que labora en el sector público en cada uno de estos niveles (Ministerio de Educación, 2008). Siguiendo lo señalado por el Ministerio de Educación (2008), el uso de este indicador como uno de calidad y apropiada formación del personal es restringido. Esto, debido a la alta heterogeneidad en la rigurosidad académica de los procesos que establecen las diferentes instituciones de educación superior para poder obtener el título pedagógico.
- 11) Gasto público en educación (Gráficos 15, 16, 17).** De acuerdo con el Ministerio de Educación (2008), el gasto público en educación se compone del gasto corriente y de capital en instituciones educativas y administración de la educación, realizado ya sea por gobierno central, los gobiernos regionales o locales, excluyendo los rubros de pensiones y servicio de la deuda, e incluyendo las transferencias a privados no destinadas a instituciones educativas. El Ministerio de Educación calcula el gasto en educación a partir de las bases del Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP) del Ministerio de Economía y Finanzas. “El

gasto público en educación se obtiene al sumar todos los gastos en instituciones educativas y administración de la educación ejecutados por los subprogramas de la función 09 (Educación y Cultura), excluyendo el gasto de instituciones de educación superior que provienen de recursos directamente recaudados" (Ministerio de Educación, 2008). Siguiendo lo afirmado por el Ministerio de Educación (2008), los datos del gasto público que provienen del SIAF-SP tienen una importante limitación, que es la no contabilidad del gasto efectuado por las municipalidades, las cuales destinan recursos a instituciones educativas mediante el pago de remuneraciones a docentes y/o mantenimiento o construcción de locales escolares.

De manera análoga al análisis de las remuneraciones docentes, el gasto público en educación en valores corrientes se llevó a términos reales, teniendo en cuenta las variaciones anuales del IPC (INEI). Asimismo, la conversión del gasto a dólares del año 2004 se efectuó teniendo en cuenta el tipo de cambio anual de nuevos soles por dólar en este año: 3.414 nuevos soles por año (disponible en la página web del Banco Central de Reserva, BCR).

**12) Gasto familiar en educación (Gráficos 21 a 24).** La metodología seguida para la estimación es la misma que la empleada en el informe anterior, bajo la cual la estimación del gasto familiar por alumno se basa en la metodología de Saavedra y Suárez (2002). Así, el gasto familiar por alumno se obtiene de dividir la suma total de los gastos familiares en la educación básica entre la matrícula correspondiente. Algunas especificaciones adicionales se presentan a continuación.

- El gasto familiar incluye los valores de compras directas de los bienes o servicios y el valor asignado por adquisiciones de recursos educativos obtenidos mediante autoconsumo, autosuministro y pago en especies. La provisión de los bienes y servicios de educación por parte de otros hogares, programas sociales y otras fuentes se asumen como gratuitos (sin costo alguno para los hogares).
- Los cálculos de los gastos en "pensión" y "movilidad" se basan en la multiplicación del gasto realizado en el último mes por el número de veces que el/la encuestado/a declaró haber realizado un gasto en cada uno de estos dos rubros durante los últimos 12 meses. No se multiplicó la suma gastada en el último mes por el número de meses que dura el año escolar, ya que algunos hogares podrían haber efectuado pagos correspondientes no solo a la provisión de estos servicios durante el último mes, sino que podrían haber incluido moras o pagos de meses anteriores. Además, se podría sobreestimar el gasto efectuado, pues las pensiones y movilidad se pagan, usualmente, solo por los meses de clases regulares.
- En el caso del resto de bienes y servicios de educación, se ha tomado el valor anual declarado por las personas. En esta línea, debe tenerse en cuenta que las declaraciones de estos gastos pueden referirse a pagos efectuados hasta incluso 12 meses antes de la aplicación de la encuesta.
- El gasto familiar por alumno se ha estimado con ciertas restricciones, pues se han eliminado aquellas observaciones que presentaban datos que se distanciaban mucho del resto de la muestra. Aquellos alumnos excluidos fueron los que asistían a una institución educativa pública y cuyo gasto en "pensiones" o en "matrícula" había sido mayor o igual a 500 nuevos soles.

El gasto familiar anual por alumno en educación pública se llevó a términos reales, considerando las variaciones anuales del IPC (INEI). La conversión de los gastos a dólares del año 2004 se efectuó teniendo en cuenta el tipo de cambio anual de nuevos soles por dólar en este año: 3.414 nuevos soles por año (disponible en la página web del Banco Central de Reserva, BCR).

## Anexo 7. Resumen de indicadores

Cuadro resumen de indicadores

Indicador	Año	Dato	Año	Dato
Tasa de analfabetismo en la población mayor de 15 años	2004	11,9	2008	10,4
Hombres (mayores de 15 años)	2004	6,0	2008	5,2
Mujeres (mayores de 15 años)	2004	17,5	2008	15,3
Zonas urbanas (mayores de 15 años)	2004	5,8	2008	5,0
Zonas rurales (mayores de 15 años)	2004	25,0	2008	22,0
Lengua materna: castellano (mayores de 15 años)	2004	7,2	2008	5,9
Lengua materna: lengua originaria (mayores de 15 años)	2004	29,2	2008	26,8
Años promedio de escolaridad de la fuerza de trabajo (25 a 59 años)	2004	9,1	2008	9,4
Hombres (25 a 59 años)	2004	9,7	2008	10,0
Mujeres (25 a 59 años)	2004	8,4	2008	8,8
Zonas urbanas (25 a 59 años)	2004	10,5	2008	10,9
Zonas rurales (25 a 59 años)	2004	5,7	2008	6,0
Quintil de ingresos V - más ricos (25 a 59 años)	2004	12,7	2008	12,9
Quintil de ingresos I - más pobres (25 a 59 años)	2004	5,2	2008	5,6
Lengua materna: castellano (25 a 59 años)	2004	10,0	2008	10,3
Lengua materna: lengua originaria (25 a 59 años)	2004	5,9	2008	6,3
Porcentaje de fuerza de trabajo (25 - 59 años) con 12 o más años de escolaridad	2004	26,4	2008	29,3
Hombres (25 a 59 años)	2004	28,6	2008	31,3
Mujeres (25 a 59 años)	2004	24,3	2008	27,4
Zonas urbanas (25 a 59 años)	2004	34,8	2008	39,0
Zonas rurales (25 a 59 años)	2004	6,7	2008	6,7
Lengua materna: castellano (25 a 59 años)	2004	32,2	2008	34,7
Lengua materna: lengua originaria (25 a 59 años)	2004	8,2	2008	9,6
Porcentaje de fuerza de trabajo con estudios universitario o técnicos concluidos	2004	19,6	2008	20,7
Hombres (25 a 59 años)	2004	20,5	2008	21,4
Mujeres (25 a 59 años)	2004	18,7	2008	20,0
Zonas urbanas (25 a 59 años)	2004	26,0	2008	27,7
Zonas rurales (25 a 59 años)	2004	4,6	2008	4,4
Lengua materna: castellano (25 a 59 años)	2004	24,0	2008	24,5
Lengua materna: lengua originaria (25 a 59 años)	2004	6,0	2008	6,5
Tasa de cobertura neta en inicial (3 a 5 años de edad)	2004	59,1	2008	66,2
Zonas urbanas (3 a 5 años)	2004	70,7	2008	74,0
Zonas rurales (3 a 5 años)	2004	44,3	2008	55,4
Tasa de cobertura neta en primaria (6 a 11 años de edad)	2004	90,4	2008	94,2
Zonas urbanas (6 a 11 años)	2004	91,2	2008	94,2
Zonas rurales (6 a 11 años)	2004	89,2	2008	94,1
Tasa de cobertura neta en secundaria (12 a 16 años de edad)	2004	69,6	2008	74,8
Zonas urbanas (12 a 16 años)	2004	78,9	2008	82,5
Zonas rurales (12 a 16 años)	2004	54,7	2008	64,0
Tasa de cobertura neta en educación superior (17 a 24 años de edad)	2004	25,9	2008	31,2
Zonas urbanas (17 a 24 años de edad)	2004	32,6	2008	38,8
Zonas rurales (17 a 24 años de edad)	2004	9,9	2008	13,1

**Cuadro resumen de indicadores (continuación)**

Indicador	Año	Dato	Año	Dato
Tasa de repetición en primaria	2005	8,8	2007	7,8
Zonas urbanas	2005	5,0	2007	5,1
Zonas rurales	2005	15,0	2007	13,2
Tasa de repetición en secundaria	2005	5,0	2007	5,0
Zonas urbanas	2005	4,4	2007	4,6
Zonas rurales	2005	7,5	2007	7,1
Tasa de deserción interanual en primaria	2005	2,7	2007	2,6
Tasa de retiro (anual) en rducación primaria - Zonas urbanas	2004	4,3	2007	4,0
Tasa de retiro (anual) en rducación primaria - Zonas rurales	2004	10,2	2007	7,9
Tasa de deserción interanual en secundaria	2005	6,3	2007	6,1
Tasa de retiro (anual) en rducación secundaria - Zonas urbanas	2004	4,9	2007	4,7
Tasa de retiro (anual) en rducación secundaria - Zonas rurales	2004	10,7	2007	9,8
Tasa de conclusión en primaria (11 a 13 años)	2004	72,9	2008	77,7
Zonas urbanas (11 a 13 años)	2004	82,4	2008	86,6
Zonas rurales (11 a 13 años)	2004	59,4	2008	66,2
Tasa de conclusión en secundaria (16 a 18 años)	2004	52,4	2008	60,7
Zonas urbanas (16 a 18 años)	2004	65,6	2008	71,7
Zonas rurales (16 a 18 años)	2004	24,5	2008	39,3
Gasto público en educación como porcentaje del PBI	2003	2,8	2008	2,8
Porcentaje del gasto público en educación destinado a remuneraciones	2003	82,3	2008	70,0
Porcentaje de gasto público en educación destinado a bienes, servicios y mantenimiento	2003	11,2	2008	13,0
Porcentaje del gasto público en educación que es gasto de capital	2003	6,5	2008	16,1
Gasto público por estudiante en educación inicial (dólares 2004)	2003	208	2007	209
Gasto público por estudiante en educación primaria (dólares 2004)	2003	201	2007	247
Gasto público por estudiante en educación secundaria (dólares 2004)	2003	283	2007	322
Años promedio de escolaridad de los profesores de primaria y secundaria pública	2004	15,6	2008	16,0
Porcentaje de docentes de educación inicial pública con título pedagógico	2002	70,9	2007	75,1
Porcentaje de docentes de educación primaria pública con título pedagógico	2002	79,2	2007	85,4
Porcentaje de docentes de educación secundaria pública con título pedagógico	2002	71,4	2007	82,1
Ingreso mensual promedio de profesores de primaria y secundaria (dólares 2004)	2004	202	2008	256
Tamaño promedio de clase en primaria en centros polidocentes completos públicos	2003	26	2007	27
Tamaño promedio de clase en secundaria en centros educativos públicos	2004	32	2008	29
% de estudiantes que logra los aprendizajes esperados en Comunicación (2° grado)	2007	15,9	2009	23,1
% de estudiantes que logra los aprendizajes esperados en Matemática (2° grado)	2007	7,2	2009	13,5

**Notas:** La tasa de analfabetismo para mayores de 15 años se estimó a partir de la ENAHO 2008 (base anual). Las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) con base en el Censo Nacional 2007, arrojan una tasa de 7,1 para este indicador. Para ese mismo año, 2007, el Ministerio de Educación (2008) estimó la tasa de analfabetismo en 10,5 empleando la ENAHO 2007. Nuestro cálculo del año 2007 es similar al del Ministerio (10,4). En el año 2003 el gasto público por estudiante en los niveles de inicial, primaria y secundaria fue de US\$197, US\$191 y US\$268 (dólares corrientes), respectivamente. En el año 2007 estos montos fueron de US\$244, US\$288 y US\$375 (dólares corrientes), respectivamente. En el año 2008 el ingreso mensual promedio de profesores de primaria y secundaria pública (considerando sólo ocupación principal) fue de US\$340 (dólares corrientes).

**Fuentes:** Elaboración propia con base en la ENAHO 2004 y 2008, Ministerio de Educación (2010a, 2010b, 2009a, 2009d, 2009c y 2008); y Series Estadísticas del Banco Central de Reserva del Perú (acceso web marzo 2010).





El Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) es un proyecto conjunto del Diálogo Interamericano, con sede en Washington D.C. y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile. Fue creado en 1995 con el objetivo de establecer una red amplia y operativa de actores a cargo de la promoción de la reforma educativa en los países de la región. Actualmente representa, en el concierto internacional, una importante voz independiente que persigue involucrar a líderes de la sociedad civil en tareas relacionadas con el diseño de políticas y el manejo de reformas educativas. La mayoría de las actividades de PREAL son desarrolladas por una red regional de centros de investigación y políticas públicas que trabajan en la promoción de la reforma educativa.

El PREAL contribuye al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación por medio de la promoción de debates informados sobre temas de política educacional y reforma educativa, la búsqueda de acuerdos nacionales y apoyos de organizaciones de los sectores público y privado para perfeccionar la política educacional y los procesos de reforma y la identificación y difusión de innovaciones y mejores prácticas.

Las actividades de PREAL son posibles gracias al generoso apoyo que brindan la *United States Agency for International Development* (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la *GE Foundation*, la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) y el Banco Mundial, entre otros. Sin embargo, las actividades del PREAL son de responsabilidad propia y de sus contrapartes y no necesariamente reflejan la posición de sus donantes.



El Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) es un centro de investigación privado, sin afiliación partidaria ni fines de lucro. Su misión es desarrollar investigación aplicada para estimar y enriquecer el debate, el diseño e implementación de políticas públicas. Desde su fundación en 1980, en Lima, Perú, GRADE se dedica al estudio de temas económicos, educativos, ambientales y sociales, en áreas relevantes para el desarrollo del Perú y otros países latinoamericanos.

A fin de cumplir cabalmente su misión institucional, quienes trabajan en GRADE realizan investigación académica rigurosa, con un alto grado de objetividad, lo que asegura que sus conclusiones sobre la naturaleza y la causalidad de los procesos económicos y sociales están sustentadas en evidencia empírica sólida.



El Diálogo Interamericano es un destacado centro estadounidense de análisis político, comunicación e intercambio sobre temáticas relativas al Hemisferio Occidental. El Diálogo Interamericano convoca a importantes actores de los sectores público y privado de todo el continente con el propósito de tratar las problemáticas y coyunturas hemisféricas de mayor trascendencia.

El Diálogo Interamericano está compuesto por un centenar de distinguidas personalidades del ámbito político, empresarial, académico, periodístico y no gubernamental de las Américas. Doce de ellos han ocupado la primera magistratura de sus países y cerca de 30 han ocupado cargos ministeriales.

Su labor apunta a generar ideas y propuestas orientadas a la acción práctica y la potenciación de las políticas públicas, y a transmitir las luego a los correspondientes actores públicos y privados del continente. Asimismo, el Diálogo Interamericano otorga a amplios sectores de América Latina y el Caribe la posibilidad de acceder al debate público interno de Estados Unidos. El Diálogo Interamericano, organismo con sede en Washington, realiza actividades en todo el hemisferio.

Desde 1982, a través de sucesivos gobiernos republicanos y demócratas y de múltiples cambios en la conducción de los demás países del hemisferio, el Diálogo Interamericano ha aportado a definir la agenda de temas y opciones dentro de las relaciones interamericanas.



La Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile, es una institución de derecho privado, sin fines de lucro, constituida en 1968 con el propósito de crear una instancia académica independiente destinada a apoyar y facilitar la investigación interdisciplinaria y pluralista en torno a aspectos relevantes del desarrollo nacional e internacional.

CINDE se caracteriza por un estilo de trabajo descentralizado. Se apoya en una amplia red de colaboradores externos, que se materializa por medio de proyectos de investigación, seminarios, talleres y grupos de estudio o de trabajo, con libertad de publicación en los diversos medios existentes. De esta manera, CINDE constituye un lugar de encuentro, de intercambio de información y de debate entre profesionales y especialistas de distintas corrientes y ámbitos sociales, interesados también en promover el intercambio de experiencias internacionales.



Informe de Progreso Educativo  
se terminó de imprimir en los talleres  
gráficos de Ediciones Nova Print EIRL  
en el mes de octubre de 2010





**Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe**

Internet: [www.preal.org](http://www.preal.org)



**Av. Grau 915, Barranco, Lima, Perú**

**Teléfono: 247-9988 / Fax: 247-1854**

Internet: [www.grade.org.pe](http://www.grade.org.pe)

El Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y El Caribe (PREAL) es un proyecto conjunto del Diálogo Interamericano, con sede en Washington D.C. y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile. Las actividades de PREAL son posibles gracias al generoso apoyo que brindan la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Fundación Tinker, la Fundación GE, la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), y el Banco Mundial, entre otros.



**Inter- American Dialogue**

1211 Connecticut Avenue, NW, Suite 510,  
Washington, D.C. 20036 USA.

Tel: (202) 822 9002; Fax: (202) 822 9553

**Corporación de Investigaciones para el Desarrollo**

Santa Magdalena 75, Oficina 1002, Santiago, Chile.

Tel: (56-2) 334 4302

Fax: (56-2) 334 4303

