

INFORME FINAL¹

PRESUPUESTO EVALUADO: MATERIALES EDUCATIVOS

MINISTERIO DE EDUCACION

PANELISTAS

MARTIN BENAVIDES (COORDINADOR)
JUAN JOSE DIAZ
VERONICA VILLARAN

Lima, Noviembre 2009

¹ El Ministerio de Economía y Finanzas contrata las evaluaciones de acuerdo a lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, asegurando que el informe final de evaluación aborda todos los temas solicitados en los términos de referencia del estudio. Los juicios contenidos en el informe final son de responsabilidad de los evaluadores independientes y no representan necesariamente la visión del Ministerio de Economía y Finanzas.

Tabla de Contenidos

	Resumen Ejecutivo	04
1.	Información sobre Presupuesto Evaluado	06
1.1.	Matriz del Marco Lógico	06
1.1.1	Objetivos del PEP a nivel fin y compromiso	06
1.1.2	Descripción de los componentes	06
1.1.3	Descripción de las actividades	06
1.2	Matriz de marco lógico del PEV: Cumulación de indicadores y sus metas en el horizonte temporal para los objetivos, fines y propósitos	06
1.2.1	Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) para los años 2007, 2008, 2009, 2010 de los objetivos	06
1.2.2	Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) para los años 2007, 2008, 2009, 2010 de los componentes.	07
1.2.3	Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) para los años 2007, 2008, 2009, 2010 de las actividades	07
1.3	Justificación del PEV: Problemas, necesidades que se esperan resolver	07
1.4	Información presupuestaria	13
1.5	Información de los costos unitarios	16
1.6	Proceso de producción de componentes.	19
1.7	Caracterización y cuantificación de población (atendida y que se tiene previsto atender) y los servicios que se le proveen	19
1.7.1	Caracterización y cuantificación de población potencial y objetivo (atendida y que se tiene previsto atender)	19
1.7.2	Caracterización y cuantificación de los servicios	19
1.8	Estructura organizacional y mecanismo de coordinación	21
1.9	Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad responsable	25
2.	Temas de evaluación	32
2.1	Diseño PEV	32
2.1.1	Diagnóstico de la situación inicial	32
2.1.2	Criterios de focalización y selección de beneficiarios	48
2.1.3	Lógica vertical de la matriz de marco lógico	48
2.1.4	Lógica horizontal de la matriz de marco lógico	48
2.2	Ejecución del PEV	48
2.2.1	Organización del PEV	48

2.2.1.1	Estructura organizacional	49
2.2.1.2	Criterios de selección de beneficiarios de los componentes	49
2.2.1.3	Criterios de asignación de recursos, mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago	49
2.2.1.4	Funciones y actividades de seguimiento que hace la unidad responsable	49
2.2.2	Una mirada de conjunto a los proceso del PEV	49
2.2.2.1	Desempeño del PEV en cuanto actividades	54
2.2.2.2	Desempeño del PEV a nivel de propósito	62
2.2.3	Ejecución presupuestaria	63
2.2.4	Eficiencia del PEV	66
2.2.4.1	Análisis de eficiencia de actividades y/o componentes	66
2.2.4.2	Gastos de administración	66
3.	Conclusiones preliminares	
4.	Recomendaciones preliminares	67
5.	Bibliografía	68
6.	Anexos	72

Resumen Ejecutivo

El fin de la política de materiales es mejorar los niveles de aprendizaje de los estudiantes en las cuatro principales áreas curriculares: Comunicación Integral, Lógico Matemática, Personal Social y Ciencia y Ambiente. Para ello se tienen que cumplir los propósitos de dotación de materiales alienados al currículo y pertinentes al contexto, pero también se debe cumplir con el dominio y uso de los mismos de parte de los docentes. Esta política está sustentada en la evidencia internacional, la cual le da mucha importancia al uso de materiales pertinentes al contexto para mejorar la calidad de la educación. En esta evaluación nos hemos centrado en los materiales impresos que el MED distribuye a todas las escuelas públicas primarias de la Educación Básica Regular. En concreto, a los textos integrados y libros para las cuatro áreas mencionadas, de primer a sexto grado.

Los componentes del PEV serían los siguientes: elaboración de las especificaciones técnicas de parte del Ministerio, elaboración de los prototipos de parte de las empresas concursantes, impresión de los materiales, distribución a las escuelas, capacitación a los docentes y uso en las escuelas.

Los materiales educativos se encuentran correctamente alienados al currículo. Esto es, aquello que el Diseño Curricular Nacional propone como competencias y contenidos por área curricular y por grado, está desarrollado de algún modo en los textos integrados y libros. Aunque a juicio de algunos entrevistados la alineación se ajuste mejor en la presencia de los contenidos que en la orientación para trabajar las competencias, lo cierto es que hay una correcta alineación al DCN.

En términos de pertinencia, los materiales educativos han tenido un significativo avance en cuanto a pertinencia cultural en los últimos años. Aun así, queda por avanzar en términos de la pertinencia socio lingüística, si es que se decide por esta posibilidad desde el Ministerio de Educación. Esto es, reconociendo que el castellano urbano occidental que se habla en Lima y en el cual se escriben los textos, no es el único ni tendría que ser necesariamente el “estándar nacional”, cabe la posibilidad de pensar en un salto cualitativo en la dimensión de pertinencia, que respete y represente mejor los diversos escenarios socio lingüísticos del mismo castellano. Para esto, es verdad, se necesitaría desarrollar experticias tanto en el propio Ministerio como muy probablemente en las regiones e incluso en las editoriales.

Si el Ministerio no decidiera ir por este camino y continúa distribuyendo nacionalmente un “texto único”, es claro que no podrá dar cuenta de toda la diversidad socio lingüística existente en el país, dado que la preocupación del Ministerio se orienta más hacia las competencias generales, dejando de lado las especificidades locales para que sean trabajadas por los gobiernos regionales (en el marco de un proceso de descentralización en ciernes) o por los propios docentes en sus procesos de adaptación del texto al contexto de aprendizaje (entre otras adaptaciones, la socio lingüística está implicada).

En cualquier caso, sería oportuno colocar este tema en agenda, tomar decisiones en función a criterios pedagógicos modernos y preparar el camino para afrontar la tarea decidida, llegado su momento.

Por otro lado, desde la perspectiva de la producción editorial se señala que no existe una planificación curricular que permita que todos los actores del sistema estén advertidos a tiempo de los cambios. Debido a ello, toda la programación suele hacerse rápidamente. Las editoriales tienen poco tiempo de formular textos que tengan una mayor adecuación.

En términos de presupuesto, el gasto por alumno en inicial ascendería a S/. 45 por alumno, mientras que en Primaria asciende a S/. 23 por alumno y en Secundaria a S/. 2. En cuanto a la estructura de presupuesto, el PIA y PIM difieren significativamente. Mientras la estructura del PIA se distribuye en 71% para materiales impresos, 27% para material didáctico, y 2% para otros materiales de enseñanza; la estructura del PIM asigna 90% a material didáctico, 7% a material impreso, y 3% a otros materiales de enseñanza. De igual modo, la asignación presupuestaria según nivel educativo difiere sustancialmente entre el PIA y el PIM. Así, mientras el PIA asigna 62% a Inicial, 29% a Primaria, y 4% a Secundaria; el PIM asigna 34% a Inicial, 58% a Primaria, y 4% a Secundaria. Queda claro que no hay claridad sobre cómo se define el presupuesto. Llama la atención las brechas por niveles, y las diferencias entre PIA y PIMM. En todo caso, la definición de presupuesto parece no hacerse en función de las necesidades y cantidad de demanda y puede ser una consecuencia de las dificultades del propio proceso administrativo.

El proceso de distribución de materiales es complejo: las Direcciones Regionales (DRE) coordinan con las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), quienes a través de comités de distribución reparten los materiales a las escuelas. Las UGEL deben entregar a las DRE las actas de entrega del material educativo en un plazo no mayor a 30 días útiles (firmadas y selladas por directores de las IIEE).

Ha habido sin embargo mejoras en la distribución de los materiales educativos, y estos llegan a la mayor parte de las escuelas. No obstante estos no llegan a todas las escuelas en un momento más oportuno y en cantidades suficientes. Igualmente en muchos casos los libros estarían ya desgastados pues se vienen usando varios años.

Según las entrevistas y reuniones, la dirección de primaria cuenta efectivamente con un procedimiento de seguimiento de la distribución y uso de los mismos. Sin embargo, dada las múltiples actividades que simultáneamente se realizan, quizás no sea el mejor arreglo organizacional. En todo caso, dicho sistema no está debidamente sistematizado.

En términos del uso en aula, las entrevistas han encontrado, en línea con otros estudios nacionales, que los textos se usan de forma limitada. A ello puede contribuir el que no sean del todo pertinentes, como ya se mencionó, pero fundamentalmente, según el discurso de los entrevistados, a que los docentes no son capacitados para su uso. En esta línea, si bien los textos cubren los contenidos curriculares, no explicitan cómo trabajarlos en la lógica de desarrollar competencias.

En general, según nuestra evaluación preliminar y tomando como punto de partida los estudios de caso y las entrevistas, podemos decir que el propósito sólo se ha cumplido parcialmente. Los textos y libros llegan a la mayoría de estudiantes con mayor oportunidad que en años anteriores pero sigue habiendo retraso en la distribución en zonas rurales aisladas y dispersas; los textos y libros cubren los contenidos curriculares aunque hace falta lineamientos u orientaciones para trabajarlos desarrollando competencias; los textos y libros son en mayor medida culturalmente pertinentes y respetuosos pero en términos socio lingüísticos son centralistas; los docentes han recibido textos y libros para sus estudiantes pero hacen un uso limitado de ellos, probablemente por las razones antes señaladas y tal vez por otras que sería necesario conocer para poder superar, pues si no lo hacemos, la fuerte inversión involucrada no resultará eficiente.

1. Información sobre Presupuesto Evaluado

1.1. Matriz de Marco lógico

1.1.1 Objetivos del PEP a nivel fin y compromiso.

El Ministerio de Educación tiene como uno de sus objetivos estratégicos generales incrementar los niveles de calidad y equidad de la educación (Ministerio de Educación, 2007). En el marco de ese objetivo se tiene el de asegurar que todos los niños y niñas concluyan una educación primaria de calidad. De otro lado, el artículo 13 de Ley General de Educación 28044, establece como uno de los factores que influyen en la calidad de la educación la provisión de materiales educativos. (Ley General de Educación, 2004). En base a ello, podríamos señalar que el fin y propósito de la política de materiales es incrementar los niveles de aprendizaje de los estudiantes en las cuatro áreas curriculares. Para ello se tienen que cumplir los propósitos de dotación de materiales alienados al currículo y pertinentes al contexto, pero también se debe cumplir con el dominio y uso de los mismos de parte de los docentes.

1.1.2 Descripción de los componentes

Los componentes serían los siguientes: elaboración de las especificaciones técnicas de parte del Ministerio (1), elaboración de los prototipos de parte de las empresas concursantes (2), impresión de los materiales (3), distribución a las escuelas(4), capacitación a los docentes(5) y uso en las escuelas (6).

Está pendiente verificar el detalle con funcionarios del Ministerio de Educación.

1.1.3 Descripción de las actividades.

Cada uno de los componentes involucraría diferentes actividades. Mencionaremos algunas de ellas: en el caso del primer componente, por ejemplo, es central la selección de los temas de acuerdo al currículo, en el caso del segundo la aprobación de los prototipos, en el caso del tercero la licitación del concurso, en el caso del cuarto el reparto a las regiones, UGEL y escuelas, en el caso del quinto la ejecución de talleres y en el caso sexto la planificación y ejecución de sesiones de aprendizaje donde se incluyan los materiales.

1.2. Matriz de marco lógico del PEV: Cumulación de indicadores y sus metas en el horizonte temporal para los objetivos, fines y propósitos.

1.2.1 Formulación de los indicadores y sus metas para los años 2007, 2008 2009, 2010 de los objetivos.

Tomando como base el documento de planes estratégico del Ministerio de Educación, el indicador es el porcentaje de estudiantes con nivel suficiente en las pruebas del nivel en las distintas áreas evaluadas. Las metas serían 15%, 21%,25%,27% y 30%, para los años 2007,2008, 2009, 2010 y 2011, respectivamente (Ministerio de Educación, 2007).

1.2.2 Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) para los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 de los Componentes.

No se cuenta con información

1.2.3 Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) para los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 de los Actividades.

No se cuenta con información

1.3. Justificación del PEV: Problemas, necesidades que se esperan resolver

En tanto los materiales educativos, en particular los textos escolares, facilitan y promueven el aprendizaje, es de esperar que contribuyan a un mejor rendimiento de los escolares. Por otro lado, debido a que existen limitaciones de ingreso/gasto por parte de las familias, en especial de las más pobres, se justifica la provisión de materiales educativos como un mecanismo que puede contribuir a reducir barreras entre niveles socioeconómicos.

Diferentes estudios han venido señalando los bajos niveles de rendimiento mostrado por los estudiantes en las diferentes pruebas nacionales e internacionales. Existen investigaciones en el Perú que dan cuenta que parte de dichos problemas podrían asociarse con la inexistencia o mal uso de materiales. Según Eguren, De Belaúnde y Gonzales no ha existido de parte del MED un sistema de monitoreo y seguimiento del uso de materiales. Según las autoras, el seguimiento que existió “se limitó a verificar el cumplimiento efectivo y oportuno de la distribución de materiales educativos, es decir, la presencia de estos en las aulas. Por falta de recursos no se pudo observar el uso que se hacía de los textos en los procesos de enseñanza aprendizaje” (Eguren, De Belaúnde y González 2004: 10). Estudios más puntuales si han llegado a señalar que los textos se usan de manera limitada y no generan oportunidades de aprendizaje importantes en términos de su grado de demanda cognitiva (Cueto 2003) y otros que los textos se usan poco, dada la complejidad o poca pertinencia de los mismos sobretodo en ámbitos rurales (Ames 2002). Estos estudios, realizados en el primer quinquenio de la década, mostraban que existían entonces problemas de uso de los materiales, los cuales podían tener que ver con su mala distribución, pero también con problemas de complejidad y pertinencia de los textos y con la poca preparación de los docentes para trabajarlos adecuadamente en diferentes contextos. Como veremos más adelante, algunas de estas causas del limitado uso de los materiales se siguen encontrando.

Lógica vertical de la MML:

Textos escolares → facilitan y promueven aprendizaje → mejoran rendimiento

Se deben considerar, por otro lado, varios factores limitantes y de riesgo que pueden comprometer la efectividad de los textos escolares:

Factores asociados

- Adecuación de los textos
 - o Contexto local
 - o Idioma

- Calidad de las escuelas
- Calidad de los docentes
- Características del niños que promueven o limitan aprendizaje
- Contexto familiar
- Contexto local

Política educativa y aprendizaje: elementos para el análisis causal

La discusión de esta sección se dedica al análisis del desarrollo cognitivo, presentando un enfoque que permite entender la relación entre insumos y resultados cognitivos (logros de aprendizaje) tomando en cuenta el comportamiento de las familias frente a las políticas educativas que enfrentan, pero puede extenderse de manera análoga a resultados no cognitivos.

El desarrollo de los niños tiene aspectos cognitivos, tales como el aprendizaje del lenguaje, las matemáticas o las ciencias sociales y naturales, así como aspectos no cognitivos, como la socialización y la relación del niño con el entorno que lo rodea. Sin embargo, la investigación acerca del desarrollo del niño se ha concentrado por lo general en el aspecto del desarrollo cognitivo en tanto se cuenta con instrumentos relativamente aceptados consensualmente para cuantificar el aprendizaje cognitivo de los niños. En el caso particular de Perú, se cuenta ya con un cierto desarrollo de metodologías que permiten medir de manera sistemática los logros de aprendizaje de los estudiantes de educación básica en razonamiento matemático y comunicación integral por ejemplo.

El desarrollo cognitivo es un proceso acumulativo que depende de la cantidad y calidad de los insumos (y su trayectoria en el tiempo) o recursos que aportan las familias al aprendizaje de los niños, de la cantidad y calidad los insumos (y su trayectoria) que aporta la escuela, así como de la habilidad innata de los niños. Las políticas educativas que afectan la cantidad de insumos a los que acceden los niños en la escuela, así como las trayectorias de estos insumos a lo largo del ciclo escolar, afectan el aprendizaje de los niños y su desarrollo cognitivo. Pero al mismo tiempo, las familias reaccionan ante estas políticas eligiendo los insumos que ellas aportan al aprendizaje de sus niños. Por ello el análisis de causalidad de los impactos de políticas educativas sobre logros de aprendizaje y acumulación de años de escolaridad deben tomar en cuenta no solo los niveles y trayectorias de los insumos provistos por las escuelas, si no también el comportamiento de las familias (como ajustan los insumos que dedican al aprendizaje frente a la oferta de las escuelas).

Desde la perspectiva del análisis económico se asume un modelo de comportamiento en que las familias buscan lograr el mayor nivel de bienestar, derivado, por ejemplo, del consumo de bienes y servicios, y los años de escolaridad y el nivel de aprendizaje de los niños, tomando decisiones sujetas a restricciones de presupuesto, de disponibilidad de recursos, de la rentabilidad de la inversión en educación, y de la relación entre recursos y los resultados que en última instancia contribuyen a su nivel de bienestar (bienes o servicios, escolaridad, aprendizaje que generan bienestar). Esta última relación entre recursos y resultados se denomina genéricamente *función de producción*, que es un símil de lo que en la literatura de logros de aprendizaje se conoce como los *factores asociados*.

Para desarrollar el enfoque de la función de producción, seguimos la presentación de la versión estática del modelo de comportamiento de Glewwe y Kremer (2006). Una presentación de la versión dinámica del modelo de comportamiento se puede encontrar en Todd y Wolpin (2003).

La *función de producción* de aprendizaje se puede escribir como:

$$A = a(S, \mathbf{Q}, \mathbf{C}, \mathbf{H}, \mathbf{I}) \quad (1)$$

Esta expresión indica que para lograr un nivel de aprendizaje A se requiere combinar escolaridad (S), características de las escuelas y sus docentes ($\mathbf{Q}$), de características del niño ($\mathbf{C}$) incluyendo su habilidad innata, características de la familia ($\mathbf{H}$), y de insumos educativos bajo el control de la familia ($\mathbf{I}$). La manera de combinar estos *insumos* se representa por la función $a(\cdot)$, que se denomina función de producción y refleja una relación estructural entre los insumos y el aprendizaje (rendimiento escolar). Es decir, dadas la cantidad y calidad de los insumos, la función $a(\cdot)$ permite determinar el nivel de aprendizaje del niño.

Tanto $\mathbf{C}$ como $\mathbf{H}$ son características dadas, mientras que las características en $\mathbf{Q}$ no están bajo el control directo de las familias, aunque al elegir la escuela a la que el niño asiste (cuando la elección es posible), la familia puede determinar las características de la escuela a las que se expondrá el niño. Para facilitar la explicación, se asume que la familia solo puede elegir de manera directa la escolaridad del niño (S) y los insumos educativos bajo su control ($\mathbf{I}$) tales como cuanto tiempo dedican los padres a ayudar a los niños con las tareas escolares, la compra de textos y otros materiales didácticos, etc. En el proceso de determinar estos dos tipos de variables, las familias enfrentan precios dados ($\mathbf{P}$) de los distintos insumos: el costo de oportunidad del tiempo dedicado al apoyo de tareas escolares, las pensiones, el costo de los textos y útiles, etc. (al igual que con $\mathbf{Q}$, algunos de los precios en $\mathbf{P}$ pueden ser determinados por la familia si esta puede elegir la escuela a la que envía al niño). Los precios, junto con las características de las escuelas, del niño y la familia, afectan la elección de S y de $\mathbf{I}$:

$$S = f(\mathbf{Q}, \mathbf{C}, \mathbf{H}, \mathbf{P}) \quad (2)$$

$$\mathbf{I} = g(\mathbf{Q}, \mathbf{C}, \mathbf{H}, \mathbf{P}) \quad (3)$$

Si bien los precios no afectan el aprendizaje de manera directa, tienen un efecto indirecto a través de S y de $\mathbf{I}$. Esto se hace evidente si se reemplazan (2) y (3) en (1):

$$A = h(\mathbf{Q}, \mathbf{C}, \mathbf{H}, \mathbf{P}) \quad (4)$$

La expresión anterior muestra una *relación de causalidad* entre la cantidad y calidad de insumos y sus respectivos precios y el aprendizaje del niño. La función $h(\cdot)$ se denomina *forma reducida* en la literatura empírica. A diferencia de la función de producción, la forma reducida incorpora el comportamiento (de respuesta o reacción en S e $\mathbf{I}$) de los hogares.

El esquema de análisis que hemos presentado, permite hacer explícitos los efectos de las políticas educativas sobre el aprendizaje de los niños a través de $\mathbf{Q}$ y $\mathbf{P}$, tales como la provisión de textos y otros materiales educativos, capacitación de docentes, etc. La

función de producción permite identificar los *efectos parciales* de las políticas mientras que la forma reducida permite identificar los *efectos totales*. Siguiendo un ejemplo de Glewwe y Kremer, si de alguna manera la política educativa mejora la calidad de las escuelas, una posible reacción de las familias será reducir el tiempo que dedican a ayudar a los niños en las tareas escolares. La función de producción identifica el efecto directo de la mejora en la calidad de las escuelas sobre el aprendizaje, pero no toma en cuenta el efecto extra sobre el aprendizaje generado por el cambio inducido en el comportamiento de la familia. Por el contrario, la forma reducida identifica tanto el efecto directo del cambio en la calidad de las escuelas, como el efecto indirecto del cambio de comportamiento de la familia. Desde el punto de vista de quien toma decisiones de política educativa, tanto el efecto parcial como el efecto total son importantes. El primero permite identificar los efectos de los cambios en las políticas sobre otros insumos educativos que controla la familia, pero también sobre otros elementos del bienestar de la familia: si se liberan recursos previamente dedicados a la educación, la familia puede adquirir más o mejores servicios de salud por ejemplo. El segundo permite identificar la magnitud total del cambio en el aprendizaje del niño como consecuencia del cambio en la política educativa.

Retos a la identificación del efecto causal de los textos escolares sobre el aprendizaje

La identificación del efecto causal (impacto) de los textos escolares (materiales educativos en general) sobre el aprendizaje presenta varios retos. Para hacerlos explícitos asumamos por simplicidad que se cuenta con un indicador del logro de aprendizaje del niño, por ejemplo tal como lo miden las pruebas estandarizadas de rendimiento. La pregunta relevante es si el rendimiento del niño mejora si este cuenta en su escuela con textos y materiales educativos.

Hagamos el siguiente ejercicio de simulación de política educativa, asumamos que el Estado provee de textos escolares a las escuelas y que hay dos grupos de escuelas, las que reciben textos ($D=1$) y las que no reciben textos ($D=0$). El rendimiento (aprendizaje) de un niño si su escuela cuenta con textos es Y_i^T , mientras que su rendimiento si su escuela no cuenta con textos es Y_i^C . El impacto de los textos se puede cuantificar como la diferencia entre ambos niveles de rendimiento: $\Delta = Y_i^T - Y_i^C$.

Dado que no es posible observar el rendimiento del mismo niño en ambas situaciones simultáneamente, se puede estimar el impacto promedio condicionado en que la escuela cuente con los textos:

$$\begin{aligned}\alpha &= E[Y_i^T - Y_i^C \mid \text{Escuela con textos}] \\ &= E[Y_i^T - Y_i^C \mid D = 1].\end{aligned}$$

La expresión anterior representa la ganancia media en rendimiento como consecuencia de contar con textos escolares. El *problema de evaluación* radica en que no existe información sobre Y_i^C cuando $D=1$. Es por ello que el término $E[Y_i^C \mid D = 1]$ se denomina *contrafactual*, ya que no es observable y debe ser estimado usando la información de los niños en las escuelas sin textos ($D=0$):

$E[Y_i^C | D = 1] = \hat{E}[Y_i^C | D = 0]$. Insertando esta estimación en la expresión anterior se obtiene el estimado para el efecto causal:

$$\begin{aligned}\hat{\alpha} &= E[Y_i^T - Y_i^C | D = 1] + \{E[Y_i^C | D = 1] - \hat{E}[Y_i^C | D = 0]\} \\ &= \alpha + SESGO.\end{aligned}$$

El elemento clave es que el estimador del efecto causal $\hat{\alpha}$ es igual al verdadero efecto causal más un término adicional o *SESGO*. Este último término refleja diferencias sistemáticas entre los niños cuyas escuelas tienen textos ($D=1$) y aquellos cuyas escuelas no tienen textos ($D=0$). Solo cuando la estimación del *contrafactual* elimina estas diferencias sistemáticas es posible identificar el verdadero efecto causal que es el interés del análisis.

Los principales retos en la estimación del *contrafactual*, y por tanto de identificación del efecto causal son:

1. Posibles variables omitidas correlacionadas con acceso a los textos
 - a. Características no observables (para el investigador) de los niños
 - b. Características no observables (para el investigador) de las familias
 - c. Características no observables (para el investigador) de las escuelas y los docentes
2. Asignación sistemática de los textos a escuelas con ciertas características
3. Error de medición

Evidencia internacional sobre el efecto de textos escolares sobre el aprendizaje

En la literatura internacional existen ya varios balances acerca de la relación entre recursos de las escuelas y el rendimiento de los niños (Heyneman, Farell, y Sepúlveda-Stuardo 1978, Lockheed y Hanushek 1988, Fuller y Clarke 1994, Glewwe 2002, Glewwe y Kremer 2006). Los estudios en literatura empírica que intentan identificar el efecto causal de los textos escolares sobre el rendimiento escolar se pueden dividir en dos grandes grupos:

1. Los estudios observacionales (no experimentales y cuasi-experimentales), tales como los revisados en Heyneman, Farell, y Sepúlveda-Stuardo (1978) y Lockheed y Hanushek (1988); así como Heyneman, Jamison y Montenegro (1984), Glewwe, y Jacoby (1992), Glewwe, Grosh, Jacoby, y Lockheed (1995), Lavy (1996), Tan, Lane, y Coustere (1997), Case y deaton (1999), Angrist, y Lavy (2002), y Glewwe, Kremer, Moulin, y Zitzewitz (2004); y

2. Los estudios experimentales, tales como Jamison, Searle, Galda y Heyneman (1981), Banerjee, Cole, Duflo, y Linden (2004)², Glewee, Kremer, Moulin, y Zitzewitz (2004), Glewee, Kremer y Moulin (2007).

En ambos casos, la evidencia es mixta en tanto se encuentran tanto efectos positivos de los textos en el rendimiento como evidencia que muestra efectos nulos o no significativos en sentido estadístico

Sin embargo, los estudios experimentales más recientes de Glewee, Kremer, Moulin, y Zitzewitz (2004) y Glewee, Kremer y Moulin (2007), basados en programas para mejorar la provisión de materiales educativos en escuelas primarias públicas de Kenia, plantean severos cuestionamientos a los estudios observacionales que identifican efectos positivos de los textos en el rendimiento escolar, mientras que encuentran evidencia de efectos nulos a partir de estudios experimentales diseñados específicamente para identificar el efecto causal de láminas de aula (flip charts) en el primer caso, y textos escolares en el segundo.

El estudio de Glewee, Kremer, Moulin, y Zitzewitz (2004) compara la estimación del efecto causal de las láminas de aula que se obtiene usando métodos observacionales y métodos experimentales. Mientras los métodos observacionales sugieren efectos positivos y significativos en sentido estadístico de las láminas en el rendimiento, los métodos experimentales indican que las láminas no tienen ningún efecto. El estudio muestra de manera convincente que los resultados experimentales no son resultados espurios y concluye que los resultados obtenidos con métodos observacionales pueden sufrir de problemas como el de variables omitidas y asignación sistemática de los materiales (láminas) entre escuelas.

De otro lado, Glewee, Kremer y Moulin (2007) muestran que un programa de provisión de textos escolares no tuvo efectos en el rendimiento de los niños en varios grados de primaria, encontrando además varios hallazgos relevantes para países en desarrollo en los que existen diferencias culturales como en el caso de diferencias de lengua. Por un lado, muestran que solo los estudiantes con mejor nivel de rendimiento previo al programa son los que se benefician de los textos. Esto se confirma por los efectos adicionales observados en la mayor tasa de graduación a secundaria de los estudiantes con mejor rendimiento en las escuelas con textos respecto a las escuelas sin textos, mientras que no se encuentran efectos del programa de textos en las tasas de repetición o deserción, lo que es consistente con la ausencia de efectos en los estudiantes de bajo rendimiento previo.

Por otro lado, encuentran que la barrera del lenguaje puede haber jugado un papel fundamental en la ausencia de impactos para los estudiantes de bajo rendimiento previo. El idioma oficial de instrucción en las escuelas públicas es el inglés, y los textos están escritos en inglés, pero este es el tercer idioma para la mayoría de los niños en las escuelas en las que se implementó el programa. Los datos de las encuestas y así como

² Este estudio explora el impacto de dos programas de tipo remedial, uno en el que se asignan docentes adicionales para ayudar a los estudiantes rezagados, y otro de aprendizaje asistido por computadora. Este último caso es el más próximo a intervenciones de textos y materiales.

los resultados de visitas de observación a las escuelas reportadas en el estudio muestran que muchos de los niños no podían leer los textos en inglés.

Adicionalmente, los autores sostienen que el carácter centralizado del sistema educativo Keniata no permite atender adecuadamente las necesidades educativas de una población escolar altamente heterogénea, en un contexto en el que la cobertura del sistema escolar se ha expandido rápidamente. En particular, la conclusión es que el sistema educativo estaría favoreciendo a los estudiantes de grupos con mayores ventajas y no al estudiante típico de Kenia.

1.4. Información presupuestaria

La información presupuestaria para el PEV corresponde a información obtenida del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) para el Sector Público (Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales) y Gobiernos Locales.

El SIAF provee información sobre el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y Presupuesto Institucional Modificado (PIM) asignado función a la *Educación* en el programa *Educación Básica* para la específica de gasto “*Materiales y Útiles de Enseñanza*” (Específica 1). Esta específica de gasto corresponde a la genérica de gasto *Bienes y Servicios*, sub-genérica *Compra de Bienes*, y detalle de sub-genérica *Materiales y Útiles de Enseñanza*.

Para el año 2009 el SIAF reporta el detalle al interior de la específica de gasto, la cual se desgrega en las siguientes tres partidas:

1. Libros, textos y otros materiales impresos
2. Material didáctico, accesorios y útiles de enseñanza
3. Otros materiales diversos de enseñanza

En los Cuadros 1 y 2 se reporta el PIA y PIM del año 2009 correspondientes a la específica de gasto “*Materiales y Útiles de Enseñanza*”, así como los presupuestos correspondientes en la función Educación y programa Educación Básica. El Cuadro 1 reporta la información detallando el Nivel de Gobierno (Nacional, Regional, y Local), mientras que el Cuadro 2 reporta la información según sub-programa, lo cual corresponde en líneas generales al nivel educativo (Inicial, Primaria, Secundaria, y otros).

En 2009 el PIA para “*Materiales y Útiles de Enseñanza*” asciende a S/. 145.5 millones mientras que el PIM a S/. 121.8, montos que representan 1.8% y 1.3% del PIA y PIM asignados al programa presupuestario Educación Básica, mientras que respecto al PIA y PIM de la genérica de gasto Bienes y Servicios representan 26.2% y 16.6% respectivamente.

En cuanto a la distribución PIA en “*Materiales y Útiles de Enseñanza*” según niveles de gobierno, el Gobierno Nacional tiene asignado S/. 128.7 millones lo que representa el 88% del PIA para materiales; los Gobiernos Regionales tienen asignado S/. 16.6 millones (11% del PIA), mientras que los Gobiernos Locales tienen asignado S/. 179,890 (0.12% del PIA). Los montos presupuestados y la distribución para el PIM son similares como se muestra en el Cuadro 1.

En cuanto a la estructura según el detalle de la específica de gasto, el PIA y PIM difieren significativamente. Mientras la estructura del PIA se distribuye en 71% para materiales impresos, 27% para material didáctico, y 2% para otros materiales de enseñanza; la estructura del PIM asigna 90% a material didáctico, 7% a material impreso, y 3% a otros materiales de enseñanza.

El Cuadro 2 muestra el presupuesto según nivel educativo. En cuanto al PIA, se asignaron S/. 89.7 millones a Inicial, S/. 41.8 millones a Primaria, y S/. 5.2 millones a Secundaria. Por su parte, el PIM asigna S/. 40.8 millones a Inicial, S/. 70.5 millones a Primaria, y S/. 4.8 millones a Secundaria. La asignación presupuestaria según nivel educativo difiere sustancialmente entre el PIA y el PIM. Así, mientras el PIA asigna 62% a Inicial, 29% a Primaria, y 4% a Secundaria; el PIM asigna 34% a Inicial, 58% a Primaria, y 4% a Secundaria³.

³ Es necesario señalar que en una reunión de trabajo que sostuvimos el 21 de octubre con José Carlos Chávez del Ministerio de Economía y Finanzas, se nos indicó que la información que provee el SIAF para la específica de gasto “Materiales y útiles de enseñanza” en la genérica “Bienes y servicios” no incluye el presupuesto completo para materiales de enseñanza.

En particular, existe presupuesto asignado y ejecutado para textos escolares que se consigna en otras genéricas de gasto. Así por ejemplo, en la Genérica 5-22: PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES, Sub-Genérica 2: PRESTACIONES Y ASISTENCIA SOCIAL, Detalle Sub-Genérica 3: ENTREGA DE BIENES Y SERVICIOS, Específica 2: APOYO ESCOLAR, se encuentra un PIA de 55.6 millones de Soles y un PIM 98.2 millones de Soles para la Específica Textos Escolares (la mayor parte corresponde al Gobierno Nacional). Si bien este problema es más serio en los años previos a 2009, es necesario hacer un recuento pormenorizado de las diferentes partidas en las que se consigna presupuesto para materiales.

Debido a que no es explícita la manera adecuada de reconstruir la partida presupuestal sin apoyo del sector, la recomendación de José Carlos Chávez es reconstruir el presupuesto con funcionarios del MINEDU.

Para el informe final se esperaba poder incorporar la reconstrucción del presupuesto. Sin embargo, ello no ha sido posible debido a que el MINEDU no pudo atender las consultas del panel al respecto.

Cuadro 1: Presupuesto en la función Educación, programa Educación Básica, específica de gasto Materiales y Útiles de Enseñanza según Nivel de Gobierno, 2009
(en nuevos soles, corrientes)

	PIA 2009	PIM 2009
TOTAL	72,355,497,884	92,319,555,609
Función 22: EDUCACION	11,156,685,359	13,916,157,552
Programa 047: EDUCACION BASICA	7,956,189,225	9,710,083,669
 Genérica 5-23: BIENES Y SERVICIOS	555,829,594	733,398,236
Sub-Genérica 1: COMPRA DE BIENES	199,726,120	175,955,103
Detalle Sub-Genérica 9: MATERIALES Y UTILES DE ENSEÑANZA	145,471,218	121,841,055
Específica 1: MATERIALES Y UTILES DE ENSEÑANZA	145,471,218	121,841,055
Detalle de la específica de gasto:		
LIBROS, TEXTOS Y OTROS MATERIALES IMPRESOS	103,504,360	9,124,656
MATERIAL DIDACTICO, ACCESORIOS Y UTILES DE ENSEÑANZA	38,753,517	109,531,929
OTROS MATERIALES DIVERSOS DE ENSEÑANZA	3,213,341	3,184,470
 Específica según nivel de gobierno		
Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	128,702,804	106,556,705
LIBROS, TEXTOS Y OTROS MATERIALES IMPRESOS	101,316,418	7,695,784
MATERIAL DIDACTICO, ACCESORIOS Y UTILES DE ENSEÑANZA	26,343,838	97,666,511
OTROS MATERIALES DIVERSOS DE ENSEÑANZA	1,042,548	1,194,410
 Nivel de Gobierno R: GOBIERNOS REGIONALES	16,588,524	14,564,630
LIBROS, TEXTOS Y OTROS MATERIALES IMPRESOS	2,127,942	1,424,951
MATERIAL DIDACTICO, ACCESORIOS Y UTILES DE ENSEÑANZA	12,295,789	11,294,042
OTROS MATERIALES DIVERSOS DE ENSEÑANZA	2,164,793	1,845,637
 Nivel de Gobierno M: GOBIERNOS LOCALES	179,890	719,720
LIBROS, TEXTOS Y OTROS MATERIALES IMPRESOS	60,000	3,921
MATERIAL DIDACTICO, ACCESORIOS Y UTILES DE ENSEÑANZA	113,890	571,376
OTROS MATERIALES DIVERSOS DE ENSEÑANZA	6,000	144,423

Fuente: SIAF, 17 Agosto 2009.

Cuadro 2: Presupuesto en la función Educación, programa Educación Básica, específica de gasto Materiales y Útiles de Enseñanza según Nivel Educativo, 2009
(en nuevos soles, corrientes)

	PIA 2009	PIM 2009
TOTAL	72,355,497,884	92,319,555,609
Función 22: EDUCACION	11,156,685,359	13,916,157,552
Programa 047: EDUCACION BASICA	7,956,189,225	9,710,083,669
Genérica 5-23: BIENES Y SERVICIOS	555,829,594	733,398,236
Sub-Genérica 1: COMPRA DE BIENES	199,726,120	175,955,103
Detalle Sub-Genérica 9: MATERIALES Y UTILES DE ENSEÑANZA	145,471,218	121,841,055
Específica 1: MATERIALES Y UTILES DE ENSEÑANZA	145,471,218	121,841,055
Detalle de la específica de gasto:		
LIBROS, TEXTOS Y OTROS MATERIALES IMPRESOS	103,504,360	9,124,656
MATERIAL DIDACTICO, ACCESORIOS Y UTILES DE ENSEÑANZA	38,753,517	109,531,929
OTROS MATERIALES DIVERSOS DE ENSEÑANZA	3,213,341	3,184,470
Específica según sub-programa		
Sub-Programa 0103: EDUCACION INICIAL	89,665,075	40,886,449
LIBROS, TEXTOS Y OTROS MATERIALES IMPRESOS	84,660,899	7,483,401
MATERIAL DIDACTICO, ACCESORIOS Y UTILES DE ENSEÑANZA	4,174,842	32,407,242
OTROS MATERIALES DIVERSOS DE ENSEÑANZA	829,334	995,806
Sub-Programa 0104: EDUCACION PRIMARIA	41,804,137	70,454,555
LIBROS, TEXTOS Y OTROS MATERIALES IMPRESOS	17,999,396	633,505
MATERIAL DIDACTICO, ACCESORIOS Y UTILES DE ENSEÑANZA	22,199,582	68,428,094
OTROS MATERIALES DIVERSOS DE ENSEÑANZA	1,605,159	1,392,956
Sub-Programa 0105: EDUCACION SECUNDARIA	5,227,546	4,779,218
LIBROS, TEXTOS Y OTROS MATERIALES IMPRESOS	777,815	687,466
MATERIAL DIDACTICO, ACCESORIOS Y UTILES DE ENSEÑANZA	3,784,929	3,457,297
OTROS MATERIALES DIVERSOS DE ENSEÑANZA	664,802	634,455
Otros sub-programas con gasto en materiales y útiles de enseñanza	8,774,460	5,720,833
Sub-Programa 0010: INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO	0	1,070,508
Sub-Programa 0106: EDUCACION BASICA ALTERNATIVA	7,970,364	4,035,646
Sub-Programa 0107: EDUCACION BASICA ESPECIAL	804,096	614,679

Fuente: SIAF, 17 Agosto 2009.

1.5. Información de los costos unitarios⁴

El Cuadro 3 muestra el cálculo de gasto por alumno en materiales y útiles de enseñanza desagregando por nivel educativo y departamento. En el cálculo se ha usado la información del PIM 2009 y la matrícula en EBR pública de 2008. En el cálculo se asume implícitamente que el gasto se distribuye entre todos los estudiantes, lo cual no necesariamente corresponde estrictamente a la manera como los libros, textos, y materiales didácticos se asignan a los diferentes grados el interior de cada nivel educativo. El cálculo se hace con la finalidad de determinar de manera gruesa la magnitud del gasto y como este se distribuye según niveles y departamentos.

Como se muestra en el Cuadro 3, el gasto por alumno en inicial asciende a S/. 45 por alumno, mientras que en Primaria asciende a S/. 23 por alumno y en Secundaria a S/. 2. En cuanto a la dimensión regional, en el nivel Inicial los departamentos en los que más

⁴ Esta sección presenta información preliminar e incompleta en relación al presupuesto en materiales educativos. Ver nota anterior al respecto.

se gasta por alumno son Junín, Lima y La libertad, mientras que los departamentos en los que menos se gasta por alumno son Ucayali, Arequipa, Moquegua y San Martín. En el nivel Primaria los departamentos en los que más se gasta por alumno son Huancavelica, Huanuco y Lima, mientras que en los que menos se gasta son Ucayali, Moquegua, Piura, Loreto, y Arequipa. En el nivel de Secundaria se gasta más en Huancavelica, Lima y Puno, y se gasta menos en Ucayali, Piura, Junín, y Arequipa.

Cuadro 3: PIM y gasto por alumno en Materiales y Útiles de Enseñanza en Educación Básica según departamento y nivel educativo, 2009

	Inicial			Primaria			Secundaria		
	PIM	Matrícula	Gasto x alum.	PIM	Matrícula	Gasto x alum.	PIM	Matrícula	Gasto x alum.
amazonas	47,333	22,367	2.1	1,586,406	74,980	21.2	110,396	36,150	3.1
ancash	172,858	44,218	3.9	2,682,585	144,755	18.5	297,798	92,829	3.2
apurimac	145,630	23,470	6.2	2,737,298	75,662	36.2	109,901	49,059	2.2
arequipa	24,830	26,756	0.9	51,320	86,647	0.6	28,675	73,776	0.4
ayacucho	1,533,196	27,091	56.6	3,420,874	108,780	31.4	66,100	59,256	1.1
cajamarca	2,651,250	58,032	45.7	7,763,583	235,845	32.9	87,836	109,492	0.8
callao	1,862,334	23,881	78.0	2,533,319	63,661	39.8	303,556	51,818	5.9
cusco	272,580	51,902	5.3	4,445,512	181,067	24.6	85,702	106,542	0.8
huancaavelica	2,850,423	25,573	111.5	5,811,668	89,370	65.0	417,229	46,636	8.9
huanuco	1,725,275	25,689	67.2	6,487,384	135,214	48.0	32,979	61,923	0.5
ica	27,709	27,418	1.0	79,488	67,617	1.2	60,059	55,301	1.1
junin	4,358,201	31,739	137.3	4,771,906	157,890	30.2	28,112	100,470	0.3
la libertad	98,622	38,580	2.6	3,268,932	179,700	18.2	102,302	108,485	0.9
lambayeque	66,299	30,169	2.2	38,435	120,627	0.3	145,045	78,259	1.9
lima	24,331,880	202,679	120.1	20,723,758	564,135	36.7	1,994,485	488,923	4.1
loreto	15,654	53,158	0.3	67,802	172,763	0.4	21,929	78,911	0.3
madre de dios	76,620	5,256	14.6	203,449	15,310	13.3	87,280	10,126	8.6
moquegua	3,365	6,539	0.5	4,040	14,842	0.3	3,074	12,140	0.3
pasco	85,800	11,541	7.4	775,730	36,892	21.0	22,715	25,514	0.9
piura	40,199	59,156	0.7	83,316	208,793	0.4	49,292	127,000	0.4
puno	368,909	50,619	7.3	2,611,195	162,221	16.1	529,992	119,060	4.5
san martin	26,006	28,367	0.9	137,278	117,890	1.2	75,202	64,918	1.2
tacna	40,500	10,289	3.9	139,432	25,733	5.4	84,075	21,098	4.0
tumbes	60,976	10,759	5.7	29,845	22,243	1.3	35,484	15,840	2.2
ucayali	0	22,870	0.0	0	74,139	0.0	0	44,217	0.0
Perú	40,886,449	918,118	44.5	70,454,555	3,136,776	22.5	4,779,218	2,037,743	2.3

Fuente: SIAF, 17 Agosto 2009; MINEDU, ESCALE, Cifras de la Educación 1998-2008.

Notas: La matrícula corresponde a la educación básica regular para el año 2008. El cálculo de gasto por alumno se basa en la matrícula total.

1.6. Procesos de Producción de componentes. No se cuenta con información

1.7. Caracterización y cuantificación de población (atendida y que se tiene previsto atender) y los servicios que se le proveen

1.7.1 Caracterización y cuantificación de población potencial y objetivo (atendida y que se tiene previsto atender)

La población potencial está constituida por todos los estudiantes de educación básica regular (inicial, primaria, secundaria), especial, e intercultural bilingüe, matriculados en instituciones educativas de gestión Estatal, para los que se elaboran los materiales educativos.⁵ No habría diferencia entre la población potencial y la población objetivo más allá de aquellas referidas a los grados de estudio y las materias para las que se elaboran los materiales; es decir, la población objetivo se definiría en función de cada material específico. No existe en este programa focalización ni priorización de población objetivo puesto que se pretende alcanzar a todos los estudiantes de EBR de escuelas públicas.

Los materiales que se entregan en primaria de EBR son: textos integrados⁶ de Comunicación Integral y Lógico Matemática para primer y segundo grado, libros⁷ de Personal Social y Ciencia y Ambiente para los mismos grados y libros de Comunicación Integral, Lógico Matemática, Personal Social y Ciencia y Ambiente para tercer, cuarto, quinto y sexto grado. Estas 4 áreas curriculares son las priorizadas para toda la primaria, quedando sin materiales las restantes áreas (Formación Artística, Formación Religiosa, Computación y Educación Física).

El Cuadro 4 muestra la población potencial del PEV para el año 2008 según nivel educativo así como su distribución departamental. En el nivel Inicial la matrícula ascendió a 918 mil menores,⁸

⁵ No obstante, este estudio se restringirá a la EBR y el nivel de primaria.

⁶ Se entiende por texto integrado aquel que contiene partes para que el estudiante escriba, responda o desarrolle. En tanto tal, son para usar una única vez por un único estudiante y deberían ser repuestos cada año para todos los estudiantes de esos grados. Se consideran “material fungible”. Reemplazaron los anteriormente llamados “cuadernos de trabajo” que se entregaban junto con los libros de las áreas mencionadas.

⁷ Se entiende por libro todos los textos de consulta que no contienen partes para que el estudiante escriba, responda ni desarrolle y por tanto pueden ser usados por distintos estudiantes en distintos años. El MED propone que estos libros sean usados durante 3 años consecutivos.

⁸ Matrícula de menores entre 3 y 5 años de edad, considerando la matrícula en cunas, jardines, cunas-jardín, y PRONOEI (cuya matrícula fue de 259 mil menores).

mientras que en Primaria se registró una matrícula de 3.1 millones y en Secundaria una matrícula de 2 millones de estudiantes.⁹

⁹ El cuadro también reporta la matrícula de Secundaria en la modalidad presencial para mostrar que el grueso de la matrícula se concentra en esta modalidad.

Cuadro 4: Matrícula pública en educación básica regular, 2008

	Inicial 3-5 años	Primaria	Secundaria total	Secundaria presencial	Total
amazonas	22,367	74,980	36,150	36,007	133,497
ancash	44,218	144,755	92,829	92,829	281,802
apurimac	23,470	75,662	49,059	48,515	148,191
arequipa	26,756	86,647	73,776	73,760	187,179
ayacucho	27,091	108,780	59,256	59,171	195,127
cajamarca	58,032	235,845	109,492	109,463	403,369
callao	23,881	63,661	51,818	51,818	139,360
cusco	51,902	181,067	106,542	104,990	339,511
huancavelica	25,573	89,370	46,636	46,636	161,579
huanuco	25,689	135,214	61,923	61,842	222,826
ica	27,418	67,617	55,301	55,301	150,336
junin	31,739	157,890	100,470	100,102	290,099
la libertad	38,580	179,700	108,485	108,485	326,765
lambayeque	30,169	120,627	78,259	78,259	229,055
lima	202,679	564,135	488,923	488,923	1,255,737
loreto	53,158	172,763	78,911	78,911	304,832
madre de dios	5,256	15,310	10,126	10,126	30,692
moquegua	6,539	14,842	12,140	12,140	33,521
pasco	11,541	36,892	25,514	25,514	73,947
piura	59,156	208,793	127,000	126,607	394,949
puno	50,619	162,221	119,060	118,799	331,900
san martin	28,367	117,890	64,918	64,358	211,175
tacna	10,289	25,733	21,098	21,098	57,120
tumbes	10,759	22,243	15,840	15,840	48,842
ucayali	22,870	74,139	44,217	44,217	141,226
Perú	918,118	3,136,776	2,037,743	2,033,711	6,092,637

Fuente: MINEDU, ESCALE, Cifras de la Educación 1998-2008.

1.7.2 Caracterización y cuantificación de los servicios: No se cuenta con información

1.8. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

La producción de material educativo comenzó a ser normada y convocada por el Ministerio de Educación (MED) desde el año 2002. En este escenario, se distribuyeron cuadernos de trabajo y guías para trabajo docente. Entre el año 2003 y 2004 los pasos seguidos por el MED para la elaboración de materiales cambiaron. Durante el año 2002, se convocó a las editoriales a concurso, pero éste fue declarado desierto por el Ministerio por lo que consideró una baja calidad y cantidad de propuestas (Eguren, De Belaúnde y González 2004). Ante esta situación el Ministerio adquirió textos de primaria de 11 editoriales, para adaptarlos a las demandas pedagógicas del sector. El año 2003, no solo el proceso sino además la calidad de los textos adquiridos fueron sumamente criticados. Ante esto, el año 2004 se decidió que fuera la Dirección de Educación Inicial y Primaria (DINEIP) del Ministerio quien produjera los textos. Se decidió suscribir un convenio de administración de recursos entre el MED, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y el Centro Regional para el Fomento del Libro en América y el Caribe (CERLALC). Por medio de este convenio se

encargaba a dichos organismos internacionales “la impresión y distribución de material educativo para el año fiscal 2004” hasta por 47 millones de nuevos soles.” (Eguren, De Belaúnde y González, 2004:13)

En esta situación el Ministerio contrató autores para que elaboraran textos escolares directamente para él. Los libros serían distribuidos por empresas que ganaran las licitaciones y la OEI y CERLALC darían asesoría técnica al proceso. La entrega de los textos escolares en 2004 se llevó a cabo con meses de retraso, las guías y textos de primaria se comenzaron a distribuir recién en el mes de junio. Otro dato importante es que en el año 2004 se reemplazaron los cuadernos de trabajo por libros de contenidos. Por la demora de la llegada de los materiales a las escuelas y la calidad criticada, el MED parece haber retomado el sistema de licitaciones para la elaboración de textos, es decir el sistema utilizado en 2002. Por referencias de especialistas, sabemos que en los últimos años el MED ha contratado empresas editoras para la elaboración de textos que eran impresos durante 3 o 4 años.

Actualmente, es función de la Dirección General de Educación Básica regular (DIGEBR), promover una política de textos y materiales educativos coherente con las necesidades de cada uno de los niveles y en un marco de descentralización. (Documento de organización y funciones del Ministerio de educación, MED). Es importante señalar además que la DIGEBR regula los procesos de diseño, producción, distribución y uso de los materiales educativos asegurando su coherencia y concordancia con la articulación de los niveles educativos. (Documento de organización y funciones del Ministerio de educación-MED).

La estructura organizacional puede analizarse si se divide los procesos en tres fases: el proceso previo a la licitación, el proceso posterior a la licitación y el proceso mismo de distribución. Para ello intervienen dos unidades: currículo y materiales.

El proceso previo a la licitación de los materiales: La directora de la DIGEBR y el Director de Primaria, en coordinación con la alta Dirección del MED, definen las prioridades y criterios para la elaboración de los materiales. Un equipo de la unidad de currículo compuesto por 2 personas en coordinación con 3 técnicos de la unidad de materiales propone las especificaciones técnicas. Un equipo de la unidad de materiales ve los aspectos normativos del concurso, el cuadro de necesidades en función de las estadísticas del Ministerio y los cuadros de Distribución.

Según directivas para el desarrollo del año escolar 2009, la definición de la cantidad de materiales necesarios se hace con participación de los profesores. Se señala que: “Al inicio del período escolar o al recibir la dotación de nuevos materiales educativos los profesores y promotores educativos comunitarios deben realizar un inventario sobre el número y estado de conservación de cada material. Este inventario debe ser actualizado al finalizar el año y reportado a la dirección de la IE o profesora coordinadora de programa. Además, son responsables de poner al alcance de los alumnos el material educativo distribuido y promover su uso frecuente, cuidado y conservación, con un trabajo coordinado con los niños y padres de familia.” (Página 18. Numeral 5.1.17) Así se decide qué libros se necesitan cada año.

El Director de primaria aprueba las especificaciones técnicas, los cuadros de necesidades y de distribución y se envía administración para que propongan el valor referencial. Con esa información se lanza el proceso de licitación.

El proceso posterior a la licitación: La secretaría general nombra un comité especial formado por 2 representantes de la Dirección de Primaria y 2 encargados de Procesos Públicos. A diferencia de años anteriores, este año se buscó apoyo en una institución independiente para definir los ganadores. Una vez definido los ganadores, la Dirección de Primaria forma un equipo de revisión interna de 3 aspectos: rigor académico, redacción y pertinencia pedagógica. Se negocian algunos cambios en esas tres dimensiones con las editoriales ganadoras. Para la impresión final, el borrador debe ser firmado por el corrector, el especialista académico y el pedagógico.

El proceso de distribución:

La distribución se define en un procedimiento de licitación diferente que se realiza de acuerdo al cuadro de distribución preparado y los costos definidos por administración. El concurso es para 7 zonas de distribución. Existe un comité de selección de 3 miembros, en el cual intervienen dos personas del área pedagógica y una del legal.

La distribución de parte del MED de termina en la UGEL. De allí en adelante es la UGEL la que con recursos del Gobierno Regional debe llevar los materiales a las escuelas. A pesar de ello, la unidad de materiales solicita a la UGEL que elabore su presupuesto de distribución en el cual se les solicita que prevean los posibles costos de distribución.

Para el año 2009, se tiene la siguiente normativa sobre el proceso de distribución mismo

- Resolución ministerial N° 045-2009-ED “Normas para la distribución, recepción, conservación y seguridad de materiales educativos de EBR”
- Ley de presupuesto para el sector público para el año fiscal 2007
- Oficio múltiple N° 007-2009-VMGP/DIGEBR “Distribución de materiales y recursos educativos para primaria y secundaria.”
- Resolución directorial N° 0391-2009-ED “Distribución de materiales en primaria y secundaria”. Esta es más clara en cuanto a los mecanismos de coordinación
 - o Las Direcciones Regionales (DRE) coordinan con las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), quienes a través de comités de distribución reparten los materiales a las escuelas.
 - o Las UGEL deben entregar a las DRE las actas de entrega del material educativo en un plazo no mayor a 30 días útiles (firmadas y selladas por directores de las IIEE)
 - o Materiales distribuidos en 2009 según este documento: cuadernos de trabajo de comunicación y lógico matemática de 1 y 2 grado de primaria de EBR y de Educación básica Especial.

A continuación se presenta un cuadro con las actividades involucradas luego de la determinación de las especificaciones técnicas, de acuerdo a diferentes fuentes.

Elaboración de materiales

Pasos elaboración de textos en Periodo MECEP (Eguren, 2004:11)

Nombramiento del comité especial de evaluación (Por concurso)
Proceso de evaluación de propuestas.
Otorgamiento de buena pro por parte del comité especial.
Revisión y reajuste del material por parte del equipo técnico.
Impresión y supervisión de la impresión.

Etapas de producción de materiales según cuadros de Licitaciones (transparencia económica -MINEDU)

Consultoría con especialistas
Actualización/reajuste de materiales
Corrección de estilo
Diseño
Ilustración
Diagramación
Impresión

Oficinas implicadas en producción de textos

Dirección Nacional de Educación
Básica Regular
Dirección de Educación Primaria
Dirección Nacional de Educación
Intercultural, Bilingüe y Rural
Dirección de Educación
Intercultural y Bilingüe
Dirección de Educación Rural
Dirección de Tutoría y Orientación
Educativa
Oficina General de Administración
Unidad de Abastecimiento

Distribución de materiales

Pasos distribución de materiales educativos (Resolución directorial N° 0391-2009-ED)

DRE coordina con UGEL
COLDIME (comités locales de distribución de material educativo)
Docentes firman actas de entrega cuando reciben los textos en buen estado
UGEL entrega a DRE actas de entrega firmadas por docentes
DRE envía a OGA (Unidad de abastecimiento) actas firmadas

Pasos distribución de materiales educativos (Eguren, 2004:11)

Elaboración de cuadros de distribución.
Distribución de textos.

Oficinas implicadas

Ministerio (sede central)
DIGEBR
OGA
UA
DRE
CORDIME
UGEL
COLDIME

Normas que regulan el proceso

R.M. N° 045-2009-ED
Ley de presupuesto para el sector público para el año fiscal 2007
Oficio múltiple N° 007-2009-VMGP/DIGEBR
Resolución directorial N° 0391-2009-ED

1.9. Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad responsable.

Para épocas anteriores y según Eguren y colegas (Eguren, De Belaúnde y González, 2004) un problema desde el inicio de la elaboración de materiales, fue que el monitoreo y evaluación del uso de los materiales se limitó a la vigilancia del proceso de distribución. Es decir, no se centralizó el control de los usos y pertinencia de los materiales sino el cumplimiento en la entrega de los mismos.

El proceso de selección de los materiales se hace sobre la base fundamentalmente de la evaluación de tres aspectos: la estructura y aspecto general del libro que contiene 32 ítemes, la calidad pedagógica general del libro que contiene 33 ítemes, y la organización y pertinencia de las unidades que contiene 15 ítemes generales y otros particulares a diversos grados. Por ejemplo, en el caso del texto de primer grado de primaria la ficha considera otros 27 ítemes para evaluar la expresión y comprensión oral, la comprensión de textos y la producción de textos. Los criterios utilizados para la evaluación son de 2 tipos (cumple o no cumple).

Según lo que hemos podido investigar la unidad de materiales se encarga de un seguimiento a la distribución y uso de los textos. En el caso de la primera realizan llamadas de acuerdo al cronograma y cuadro de distribución con el que cuentan. De otro lado, esa oficina recibe quejas de la distribución. No existe un personal especializado para eso, los 7 miembros de la unidad le hacen seguimiento. Finalmente el área pedagógica (currículo) sería la encargada de darle seguimiento al uso y conservación de materiales. No hemos podido conseguir las fichas de seguimiento o monitoreo o un plan elaborado por escrito. La Dirección de Primaria recurre además a consultorías para evaluar el uso de materiales en el aula.

Matriz de Marco Lógico (Sólo para textos impresos)			
Enunciado del Objetivo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
FIN Incrementar logros de aprendizaje de los estudiantes de educación básica regular de primaria del país, en las cuatro áreas curriculares básicas: Comunicación Integral, Lógico Matemática, Personal Social y Ciencia y Ambiente.	Logros de aprendizaje de escolares de educación básica en lenguaje, matemática, personal social, y medio ambiente. Matriz de indicadores de logros de aprendizaje incluye: 1. Porcentaje de estudiantes que concluyen cada ciclo de educación básica que poseen competencias suficientes en comprensión lectora y matemáticas. 2. Porcentaje de estudiantes que concluyen primaria y secundaria que tienen competencias básicas suficientes en comprensión lectora y matemática.	Evaluaciones Nacionales de Rendimiento Estudiantil (e Informes de cumplimiento de metas del Plan Estratégico Sectorial Multianual 2007 – 2011 y/o del Programa Estratégico Logros de Aprendizaje al Finalizar el III Ciclo de EBR)	Materiales educativos adecuados al currículo vigente y utilizado de forma pertinente por los docentes. Pruebas estandarizadas evalúan dominio del currículo vigente. Existe una oferta adecuada de docentes capacitadores disponible No existen problemas de gestión y transferencia de recursos que retrasen significativamente la ejecución de las actividades programadas. Los gobiernos regionales apoyan el proceso, en el cual tienen escasa participación.
PROPÓSITO Los estudiantes de educación básica regular de primaria cuentan con materiales de texto adecuados al DCN vigente y pertinentes al contexto local, para favorecer y facilitar sus aprendizajes en las cuatro áreas curriculares básicas. Los docentes de educación básica dominan los contenidos de los textos proporcionados por el	1. Número de escuelas que reciben oportunamente los materiales educativos requeridos. 2. Número de docentes que usan textos escolares en su programación académica. 3. Número de estudiantes de educación básica que	Información administrativa del MINEDU - Logística de distribución - Registro de IIEE que reciben textos y cuántos - Censo Escolar para identificar requerientes de materiales por IIEE NOTA: Al parecer no existe información acerca de acceso y uso al interior de las IIEE.	Distribución oportuna no es limitada por geografía o factores climáticos. Directores de IIEE promueven el uso adecuado de materiales. Adecuada preparación de docentes para el uso de materiales. Existe una oferta adecuada de docentes capacitadores disponible No existen problemas

Matriz de Marco Lógico (Sólo para textos impresos)			
Enunciado del Objetivo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
MINEDU y los utilizan de manera adecuada en el desarrollo de se programación académica. Los estudiantes de educación básica usan los materiales de texto proporcionados por el MINEDU. La población objetivo esta constituida por todas las IIEE de educación básica regular de gestión Estatal.	reciben textos escolares. 4. Número de estudiantes que usan textos escolares.	Recolección de información Encuestas en Instituciones Educativas • Directores • Docentes • Estudiantes y padres de familia Acompañamiento en aula • Verificación de uso de materiales • Verificación de uso adecuado de materiales	de gestión y transferencia de recursos que retrasen significativamente la ejecución de las actividades programadas. Los gobiernos regionales apoyan el proceso, en el cual tienen escasa participación.
COMPONENTE 1			
Elaboración de Especificaciones Técnicas en el MED			
SUB-COMPONENTE 1.1			
Selección de temas en base al DCN vigente Coordinación entre las diferentes áreas involucradas	Temas seleccionados se ajustan a los contenidos curriculares vigentes. Proceso oportuno.	Informes internos del MED. Nos falta información para precisar cuales son.	
SUB-COMPONENTE 1.2			
Selección de contenidos Coordinación entre las diferentes áreas involucradas	Contenidos de los textos se ajustan a los contenidos curriculares vigentes. Proceso oportuno.	Informes internos del MED. Nos falta información para precisar cuales son. Análisis de material educativo Entrevistas a funcionarios del MED	
SUB-COMPONENTE 1.3			
Elaboración de las Especificaciones Técnicas para las Bases del Concurso Público	Especificaciones técnica completas y claras Proceso oportuno.	Informes internos del MED. Nos falta información para precisar cuales son. Entrevistas a funcionarios del MED	

Matriz de Marco Lógico (Sólo para textos impresos)			
Enunciado del Objetivo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
COMPONENTE 2 Elaboración de Prototipos (por la firma editorial)			
SUB-COMPONENTE 2.1 Concurso Público (licitación y adjudicación) Convocatoria Consulta y absolución de las mismas Observaciones y absolución de las mismas Evaluación de las propuestas Adjudicación de la Buena Pro	Proceso oportuno. Indicadores de certificación de proveedores Selección de proveedores acreditados Selección de proveedores	Informes internos del MED. Nos falta información para precisar cuales son. Informes sobre licitaciones Entrevistas a funcionarios de editoriales	No existen problemas de gestión y transferencia de recursos que retrasen significativamente la ejecución de las actividades programadas.
SUB-COMPONENTE 2.2 Revisión y ajustes a las Especificaciones Técnicas entre el MED y la firma editorial	Especificaciones técnicas ajustadas	Informes internos del MED. Nos falta información para precisar cuales son.	
SUB-COMPONENTE 2.3 Elaboración y edición de los Prototipos en la firma editorial Aprobación de los prototipos	Cumplimiento de las especificaciones ajustadas Cumplimiento de plazos Evaluación de prototipos	Aprobación de los Prototipos Entrevistas a Funcionarios del MED y editoriales	
COMPONENTE 3 Impresión de los textos			No existen problemas de gestión y transferencia de recursos que retrasen significativamente la ejecución de las actividades programadas.

Sub componente 3.1. Concurso Público (licitación y adjudicación) Convocatoria Evaluación de las propuestas Adjudicación de la Buena Pro	Convocatoria oportuna Certificación de proveedores Criterios de evaluación claros (proveedores acreditados entre otros) Selección de proveedores Proceso oportuno	Informes internos del MED. Nos falta información para precisar cuales son. Entrevistas a funcionarios del MED y empresas editoriales	
Sub componente 3.2. Revisión y ajuste final a los Prototipos en el MED	“Machotes” aprobados	Informes internos del MED. Nos falta información para precisar cuales son.	
Sub componente 3.3. Impresión según cuadros de distribución Supervisión del MED Aprobación	Textos impresos con calidad aprobada Textos en cantidades licitadas Proceso oportuno	Informes internos del MED. Nos falta información para precisar cuales son.	
Componente 4 Distribución y reparto de los textos		Registros administrativos del MINEDU Censo Escolar Estadística Básica Informes internos del MED. Nos falta información para precisar cuales son.	No existen problemas de gestión, ni retraso en ejecución, ni barreras a la implementación a nivel de la DRE y UGEL
Sub componente 4.1. Reparto a las Regiones (DRE) Monitoreo y verificaciones	Porcentaje de DRE que reciben materiales oportunamente	Estudio de caso Informes internos del MED. Nos falta información para precisar cuales son	
Sub componente 4.2. Reparto a las localidades (UGEL) Monitoreo y verificaciones	Porcentaje de UGEL que reciben materiales oportunamente	Estudio de caso Informes internos del MED. Nos falta información para precisar cuales son	
Sub componente 4.3. Reparto a las escuelas y aulas Monitoreo y verificaciones	Porcentaje de escuelas que reciben materiales oportunamente.	Estudio de caso Informes internos del MED. Nos falta información para	

verificaciones		precisar cuales son	
Componente 5 Capacitación docente en uso y conservación de materiales			Existe una oferta adecuada de docentes capacitadores disponible Capacitadores cuentan con las competencias requeridas para ofrecer capacitaciones pertinentes en el uso de los materiales. Capacitaciones se realizan de manera oportuna. No existen problemas de gestión y transferencia de recursos que retrasen significativamente la ejecución de las actividades programadas. Los gobiernos regionales apoyan el proceso, en el cual tienen escasa participación.
Sub componente 5.1. Preparación de los Talleres en el MED	Talleres diseñados	Informes internos del MED. Nos falta información para precisar cuales son	
Sub componente 5.2. Ejecución de Talleres con especialistas de las DRE y UGEL	Porcentaje de especialistas capacitados	Informes internos del MED. Nos falta información para precisar cuales son	
Sub componente 5.3. Réplicas de especialistas a directores y docentes	Porcentaje de directores capacitados Porcentaje de docentes capacitados	Censo Escolar Informes internos del MED. Nos falta información para precisar cuales son	
Componente 6 Uso del material en aula			No existe a nivel de la escuela, oferta de materiales de fuentes privadas. Los directores y padres de familia estimulan a sus docentes e hijos a utilizar los materiales.
Sub componente 6.1. Planificaciones de sesiones de aprendizaje utilizando el material	Porcentaje de docentes que planifican sesiones de aprendizaje Porcentaje de docentes	Estudio de caso Informes internos del MED. Nos falta información para	

	que planifican sesiones de aprendizaje utilizando el material.	precisar cuales son	
Sub componente 6.2. Ejecución de sesiones de aprendizaje utilizando el material	Porcentaje de docentes que ejecutan sesiones de aprendizaje utilizando el material	Estudio de caso Informes internos del MED. Nos falta información para precisar cuales son	

2. Temas de Evaluación

2.1 Diseño del PEV.

2.1.1 Diagnóstico de la situación inicial

¿Se justifica el PEV, que dice la literatura internacional?

Existen estudios desde la segunda mitad del siglo pasado que trabajan la centralidad de la presencia de textos escolares como factor determinante en los logros escolares de los/as estudiantes (Heyneman, 1978 y Davis 1962, por ejemplo). Heyneman llegó a señalar en los años 90 que la disponibilidad de textos es uno de los predictores más consistentes del rendimiento académico en países en desarrollo. (Heyneman, 1990)

Los trabajos posteriores hacen énfasis en la calidad física y en términos de contenidos de los textos (Verspoor, 1990 y Crossley y Murby, 1994, Verspoor y Bing Wu, 1990). Según estos autores los textos definen el alcance del currículum a través de la selección de los temas, pero además pueden influir sobre la pedagogía y el comportamiento del aula a través de la forma cómo estructuran la clase. Según Verspoor y Bing Wu, en países en desarrollo donde existe baja calidad de los docentes, los textos son cruciales en implementar que se enseña y cómo se enseña.

Un tema que se discute es que no es suficiente la existencia de materiales y textos escolares para generar mejoras en el nivel de aprendizaje de los/as estudiantes. Es importante considerar la calidad de los mismos. Sobre este punto es importante mencionar que según el documento de OREALC/UNESCO y LLECE (2008) son cinco los criterios que deben ser considerados en una definición de calidad: equidad, relevancia, pertinencia, eficacia y eficiencia. Así, un texto escolar será relevante “... en la medida que promueva aprendizajes significativos desde el punto de vista de las exigencias sociales y del desarrollo personal, lo cual difícilmente ocurrirá si ésta no es también pertinente.” (2008:8). La pertinencia estaría relacionada con garantizar que personas de diferentes grupos culturales, clases sociales, géneros, etc., puedan significar estos contenidos. “...la pertinencia significa que el centro de la educación es el estudiante, por lo que es ineludible considerar su propia idiosincrasia en los procesos de enseñanza y aprendizaje.” (2008:9)

Si bien es cierto la literatura avalaría la importancia de los materiales y textos escolares (en tanto cumplan con los criterios señalados), hay muchas maneras en que un estado puede obtenerlos y proveerlos en su sistema educativo.

Para avanzar en esta línea, ofrecemos los resultados de una indagación que se realizó en la consultoría para el “Servicio de Mejoramiento de los Procesos: Desarrollo Curricular y Material Educativo”, desarrollada en el 2000 por GRADE y la UPCH, en el marco del Proyecto Especial de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria del Ministerio de Educación (MECEP).

En ésta se elaboró un documento que buscaba dar a conocer diversos patrones de actuación de los estados en la obtención y provisión de material educativo para sus sistemas educativos. Si bien la información obtenida para la elaboración de este

documento no era evidencia comprobatoria de la eficacia de los distintos patrones reseñados, el documento ofrecía un abanico de opciones para ser consideradas al momento de tomar decisiones de política sobre el desarrollo de materiales educativos. Así, conocer diferentes procedimientos y prácticas permitiría evaluar, aprovechar y eventualmente asumir algún/a de ella/s como patrón/es de actuación posible/s y viable/s.

A continuación se presenta un resumen del documento elaborado en el 2000 por GRADE¹⁰.

Es importante enfatizar que cuando se señalan patrones de actuación, se hace referencia a estilos, modalidades o modelos de obtención y provisión de materiales, y al ejemplificarlos con la situación observada en diversos países, no pretendemos decir que cada país asuma y practique un modelo en particular. Todos ellos son opciones que pueden coexistir en los diferentes países. Dependiendo de múltiples factores se asume una opción u otra, y a veces varias al mismo tiempo.

Este documento se refiere de manera fundamental a los libros de texto o textos básicos, y no tanto a la multiplicidad de otros materiales tales como los concretos o tridimensionales, o los que cada docente crea para su uso en aula, como separatas, fichas, láminas o juegos.

Desde la delimitación anterior, las fuentes de provisión de textos para las escuelas y los alumnos son básicamente dos: por un lado el Estado de cada país, a través de un ministerio u oficina nacional o estadual de educación. Por el otro, los agentes externos al Estado, es decir, la empresa privada que incluye tanto las editoriales nacionales como las extranjeras, las grandes corporaciones o las pequeñas empresas locales, los autores individuales y cualquier otra institución u organismo privado de la sociedad civil. Estas dos fuentes coexisten en todos los países, y asumen liderazgos determinados y muchas veces complementarios.

Según la manera en que se organicen estos actores básicos, podríamos hablar de los siguientes patrones de actuación del Estado frente al proceso de desarrollar textos educativos: 1) estados productores, 2) estados recomendadores y 3) estados aprobadores. Finalmente se señalan también patrones de actuación de agentes externos al Estado.

1. Estados productores (de textos básicos)

Los Estados que asumen la responsabilidad de producir y dotar a sus escuelas públicas de los textos básicos para la educación, fundamentalmente en educación primaria y para los cursos de Comunicación, Matemáticas, Ciencias Naturales y

¹⁰ En ese sentido lo que sigue a continuación de este punto no ha sido elaborado por los autores de esta consultoría sino son ideas del documento de la consultoría de GRADE y UPCH (2000)

Ciencias Sociales, normalmente intentan que estos textos sean coherentes con el currículo nacional y con el enfoque pedagógico asumido. Para lograr esta meta, los Estados pueden asumir directamente la producción de textos que satisfagan las necesidades de sus escuelas, o pueden delegar esta producción en manos de terceros, con mayor o menor grado de supervisión desde el nivel central (sea éste un Ministerio, Secretaría u Oficina de Educación).

La característica específica en este estilo es que los Estados productores elaborarán un texto particular para cada área y grado (un texto de matemática para el tercer grado de primaria, por ejemplo) y se harán cargo de los costos que acarrea la producción y dotación de los textos.

Las dos modalidades del Estado productor son:

a) Estado que produce material

- *Directamente*: en esta opción de producción, las instancias centrales cuentan con equipos de especialistas que desarrollan los contenidos de los textos. Es decir, los equipos de los ministerios, secretarías u oficinas elaboran y producen los textos que serán distribuidos a las escuelas.
- *Indirectamente*: esta opción se diferencia de la anterior en que los equipos de la instancia central determinan un modelo de texto que deberá ser seguido (con alto grado de supervisión) por algún(os) experto(s) en el área particular. Es decir, la instancia central invita o contrata a alguna institución en particular para desarrollar un texto siguiendo los criterios y pautas planteadas por el contratante.

b) Estado que licita a empresas

- *De manera cerrada*: este caso implica un concurso que inicia la instancia central (con términos de referencia elaborados internamente por equipos ministeriales) pero que está destinado a hacer participar sólo a un número determinado de postores, cuyas propuestas serán evaluadas por la instancia licitadora y el ganador elaborará el texto solicitado, con mayor o menor grado de supervisión según la dinámica de las relaciones con el contratante.
- *Públicamente*: en este caso el concurso es público, es decir, las bases y términos de referencia del concurso son accesibles a todas las empresas, instituciones o personas naturales que desean participar. Al igual que en el caso anterior, existe un equipo en la instancia central que evalúa todas las propuestas y determina un ganador que se hará cargo de la elaboración del texto solicitado.

Es importante enfatizar que estas opciones no son mutuamente excluyentes, y lo más usual es que los Estados hayan pasado en el transcurso del tiempo por cada una de ellas, o que incluso lo hagan de manera paralela para diferentes proyectos.

Así por ejemplo, México ha ensayado diversas opciones para diseñar y proveer textos a sus escuelas, desde el concurso abierto, generalmente entre autores individuales (“Estado licitador público”), hasta los convenios entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) e instituciones de excelencia, pasando por la asignación de determinados libros a equipos de particulares (“Estado productor indirecto”), o la conformación de equipos en la propia Secretaría o en sus dependencias (“Estado productor directo”).

Desde 1959, año en que por decreto presidencial se creó la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos como dependencia de la SEP, el Estado ha ensayado diversas fórmulas para obtener los libros más idóneos para sus escuelas y sus niños. El proyecto general de mejoramiento de la calidad de la educación primaria, impulsado por el Gobierno de la República, inició en 1992-1993 gracias al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el Programa de Renovación de los Libros de Texto Gratuitos.

En esta renovación, las autoridades decidieron inicialmente someter cada libro a un concurso abierto a autores (“Estado licitador público”). Así, la SEP buscó establecer procedimientos distintos para renovar los libros de texto: convocó a concursos abiertos, en los que presentaron propuestas cientos de maestros, especialistas y diseñadores gráficos. Las propuestas, ajustadas a los planes y programas de estudio, fueron evaluadas por jurados independientes, integrados por personas con prestigio y experiencia.

Al darse casos en los que ciertos libros no cubrieron las metas esperadas, las autoridades de la SEP recurrieron a la asignación de estos textos a diversos equipos particulares (“Estado productor indirecto”). Se invitó entonces a reconocidos maestros y especialistas para elaborar estos libros y se estimuló también la participación mediante opiniones y sugerencias, de los maestros de las entidades federativas en cuyas aulas se probaron las lecciones de los libros.

Actualmente, y luego de haber producido en 1999 unos 115 millones de libros, México se plantea la necesidad de “reiniciar el debate sobre diversos aspectos, incluyendo la orientación ideológica, la uniformidad o posible diversificación de los materiales por región o estado, y las diferentes opciones para la autoría, edición y distribución de los mismos”

Se plantea la necesidad de abordar aspectos sustanciales de los libros producidos, tales como la incorporación de conocimientos de los diversos campos, los procedimientos y criterios pedagógicos de elaboración de los libros, y el posible impacto de los materiales en la práctica.

En el año 2000, el Programa de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación de Chile, buscando reconocer, rescatar y difundir el trabajo que se realiza

en muchas escuelas y comunidades, convocó a un concurso para recopilar material didáctico que esté en uso en las escuelas y comunidades, o que se ha elaborado y está en condiciones de ser aplicado, para entregarlo gratuitamente a las escuelas de educación bilingüe básicas del país (“Estado licitador público”).

Todos los materiales premiados y seleccionados en el Concurso de Materiales Educativos Pertinentes para la Educación Intercultural Bilingüe serán publicados y distribuidos gratuitamente por el Ministerio de Educación a las escuelas básicas que se interesen en trabajar en educación intercultural bilingüe. En el concurso pudieron participar todos los docentes, profesionales y personas relacionadas con la educación, que hubieran elaborado material didáctico complementario en el área de la Interculturalidad. Estos materiales incluyeron fichas o documentos de trabajo para alumnos y /o profesores; recopilaciones de la cultura oral de las localidades; documentación relevante de elementos culturales de los pueblos originarios del país, etc. El material podía estar escrito en castellano, en alguna lengua indígena (mapudungún, aymara, otra) o ser bilingüe. Debía tratarse de material inédito.

Debía también corresponder a las áreas de Comprensión del Medio Natural, Social y Cultural, Lenguaje y Comunicación y Matemáticas, de acuerdo con los nuevos Planes y Programas del Ministerio de Educación para los niveles 1 y 2 (NB1, NB2).

En el caso de juegos didácticos u otros materiales concretos, se debía enviar una copia acompañada de instrucciones de uso y un informe que diera cuenta de los resultados que se esperan. Se solicitaba además señalar si el material había sido probado en escuelas, y de ser así, era necesario anexar un pequeño informe donde se señalara cómo y con qué población se aplicó y qué resultados se obtuvieron.

2. Estados recomendadores (de opciones diversas de textos)

Los Estados recomendadores evalúan el material educativo que existe en el mercado para calificarlo según su calidad y por tanto poder recomendarlo a las escuelas. En este sentido, comisiones evaluadoras nombradas por las instancias centrales, y sobre la base de criterios establecidos por ellas, evalúan:

- a) el material existente en el mercado, y/o
- b) el material producido especialmente en el contexto de un concurso

y construyen listados de textos que son enviados a las escuelas para que éstas puedan elegir el que consideren más adecuado.

En este caso, y a diferencia del anterior, el Estado recomendador no busca producir y proveer un texto particular para cada área y grado, sino listar todos los textos de calidad que pueden satisfacer las necesidades de aprendizaje de matemáticas en tercer grado por ejemplo, y permitir que sean los docentes en las escuelas o los especialistas en los distritos escolares, quienes determinen qué texto de ese abanico de posibilidades resulta más pertinente para sus necesidades.

Los Estados recomendadores entonces evalúan textos, los recomiendan y permiten que las escuelas tomen sus propias decisiones. Los costos originados por este proceso de evaluación y recomendación son asumidos por los Estados, quienes en algunos, aunque no todos los casos, asumen también los costos que acarrea la producción y dotación de los textos hasta su llegada a las escuelas.

El caso de Brasil es el de un Estado recomendador pues evalúa materiales y produce un catálogo del que las escuelas seleccionan. Además de esto, también compra lo seleccionado por las escuelas y lo distribuye gratuitamente: Brasil es un país que convoca abiertamente a todos los posibles actores en la elaboración y producción de textos para los alumnos de sus escuelas públicas. En este sentido, mediante convocatoria abierta y pública y luego de evaluaciones de calidad de los textos presentados, se elabora un catálogo que es enviado a la totalidad de escuelas públicas del país para que sus docentes elijan el material que requieran. Este material es posteriormente producido por las empresas dueñas y financiado por el Ministerio de Educación (MEC) a través del Programa Nacional del Libro Didáctico (PNLD) y con recursos del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE/MEC).

A continuación se presenta con mayor detalle el proceso brasileiro:

El PNLD es una iniciativa del MEC, quien a través del FNDE busca suplir a las escuelas públicas de enseñanza fundamental (debidamente catastradas en el Censo Escolar), de libros gratuitos y de calidad, en las disciplinas de Lengua Portuguesa/Alfabetización, Matemática, Ciencias, Estudios Sociales/Historia y Geografía. Así, el programa busca disminuir las desigualdades educacionales existentes y establecer un patrón mínimo de calidad pedagógica para los libros. El programa también posibilita la participación activa y democrática de los profesores en el proceso de selección de los libros, proveyendo el catálogo de textos y sus reseñas, lo cual permite una evaluación crítica y consciente de los títulos a ser considerados.

El PNLD puede ser ejecutado de forma centralizada (el FNDE asume todas las acciones necesarias, desde la inscripción de los textos que pasarán al proceso de selección hasta su adquisición y distribución en las escuelas) o descentralizada (el FNDE provee de recursos a la Secretaría de Educación de cada estado, que se responsabiliza por todo el proceso). Solamente Sao Paulo y Minas Gerais optaron por esta posibilidad.

El PNLD se inicia con la publicación de un *Edita*l en el Diario Oficial de la Unión, divulgando a la sociedad en general y a quienes detentan derechos de autor en particular, las reglas y etapas del programa. Posteriormente se inicia la inscripción de los libros didácticos. En seguida se realiza el *Triagem* de los libros, bajo la responsabilidad de una Comisión Especial de Recepción y *Triagem*, nombrada por el FNDE. Esta comisión verifica la conformidad de los ejemplares inscritos con las especificaciones del *Edita*l y los seleccionados son enviados a la Secretaria de Educación Fundamental (SEF) del MEC, quien es responsable de la evaluación pedagógica de estos textos.

La SEF elige un equipo de especialistas para cada componente curricular, quienes analizan los textos utilizando criterios definidos por la Secretaría y divulgados en el *Edita*, y elaboran reseñas de los libros aprobados, a los cuales se les califica con un código de estrellas: los libros recomendados con distinción reciben tres estrellas, los libros (sólo) recomendados reciben dos estrellas y los recomendados con reservas una estrella.

Luego de la evaluación pedagógica, la SEF consolida la información de todos los textos analizados y aprobados, acompañados de su respectiva reseña, y envía el prototipo de la Guía del Libro Didáctico para las Escuelas al FNDE, para que éste inicie el proceso de licitación de la producción gráfica de la Guía. Es responsabilidad del FNDE enviar esta guía a las escuelas, junto con un Formulario en el que los profesores identifican los libros que desean. El cálculo de guías y formularios que se enviará a las escuelas se obtiene del Censo Escolar (actualizado anualmente) realizado por el INEP.

La selección de los libros en las escuelas es realizada de manera democrática por los docentes, quienes en base a las reseñas que reciben en la guía y según el proyecto pedagógico implantado en sus escuelas, eligen por consenso los títulos que desean para el siguiente año lectivo. Usando el formulario (que tiene formato de una carta, por lo que el importe de correo ya ha sido asumido por el FNDE), y contando con la firma del director de la escuela, envían al FNDE su solicitud.

Después de consolidar la información obtenida de los formularios, el FNDE inicia las negociaciones económicas con las editoriales. Concluida la negociación, éstas inician el proceso de producción de los libros, con supervisión integral de los técnicos del FNDE.

La distribución de los libros se realiza directamente desde las editoriales a las escuelas. Esta etapa es realizada por medio de un convenio entre el FNDE y la Empresa Brasileira de Correos y Telégrafos, y cuenta con el acompañamiento de los técnicos del FNDE y de las Secretarías Estaduales de Educación. Esta supervisión se extiende desde las actividades de embalaje hasta la llegada de los libros a la escuela.

Los técnicos del FNDE están desarrollando una tecnología informática de acompañamiento y control de cada etapa de producción del libro hasta su entrega a todos los alumnos: el GeoPNLD. Esta tecnología confiere en cualquier momento información como: número de alumnos en cada serie de cada escuela; cuáles fueron los títulos elegidos por los docentes, cuántos libros fueron expedidos por las editoriales participantes; la cantidad de ejemplares entregados a cada escuela, etc. El GeoPNLD permite la disponibilidad de los principales indicadores de eficiencia del programa, creando una alerta cuando por ejemplo ocurre atraso en la distribución por parte de alguna editorial o agencia de Correos.

Es importante señalar que en las primeras semanas de octubre del 2000, 170 mil escuelas públicas brasileiras comenzaron a recibir los libros didácticos para el 2001, para los alumnos de 1ª a 8ª serie de enseñanza fundamental. El MEC consiguió, por primera vez en la historia, hacer llegar los libros antes del inicio del

año lectivo y planea anticipar esta llegada siempre. Un total de 110 millones de libros fue entregado en todas las escuelas.

El MEC invirtió en la calidad física y pedagógica del libro, ampliando su vida útil de uno a cerca de tres años. Paralelamente, lanzó una Campaña de Conservación de esas obras, en la cual el "Menino Maluquinho" (personaje de Ziraldo interpretado por el actor Samuel Costa) enseña a conservar los libros.

El caso de Chile es similar al caso brasileiro. El Estado chileno recomienda textos escolares en base a un listado, y los provee gratuitamente a los alumnos de 1° a 8° año básico de las escuelas municipales y subvencionadas del país, en las asignaturas de Lenguaje y Comunicación, Matemática, Estudio y Comprensión de la Sociedad y Estudio y Comprensión de la Naturaleza, y entrega a los docentes la correspondiente guía didáctica para la enseñanza de estas cuatro asignaturas.

Del mismo modo que en Brasil, los textos escolares de 1° a 4° básico son textos elegidos por los profesores desde un catálogo (disponible en la página web del Ministerio) donde se presentan los textos evaluados y seleccionados previamente por el Ministerio y su correspondiente reseña metodológica y de contenidos.

Con respecto a la selección de los libros de textos por parte del MED, desde 1998 se trabaja con una comisión de expertos, docentes, funcionarios del ministerio y representantes de editoriales, para establecer los criterios generales de selección considerando las metas de la Reforma Educativa.

El Ministerio de Educación, celebrando contrato (previa licitación) con empresas editoriales nacionales solamente, adquiere los libros de texto, luego los distribuye a las instancias regionales y éstas convocan a los establecimientos municipalizados. Aquí se produce algún desajuste porque estas escuelas han solicitado sus libros teniendo en cuenta la matrícula tentativa para el año próximo y por esa razón, no a todos los niños les llegan sus textos. Las escuelas realizan una especie de red solidaria a fin de compensar las diferencias y así evitar mayores inconvenientes.

3. Estados aprobadores

Algunos Estados cuentan con procedimientos para aprobar u oficializar directa o indirectamente (vía delegación a una institución autónoma) un texto, esto es, evaluarlo pedagógicamente en la instancia central, y “sellarlo” como aprobado, pero esto no genera ningún otro tipo de compromiso de parte del Ministerio; es decir, no lo compra ni lo recomienda a las escuelas, sólo lo aprueba. A partir de esto, la empresa o el autor del texto lo comercializará con la garantía de haber sido aprobado por la instancia central.

Actualmente en el Perú, donde el Estado ha asumido un fuerte rol productor y proveedor de las escuelas públicas, también existe este mecanismo, y es opcional. Una empresa o autor puede solicitar esta oficialización, lo cual no da al texto carácter de obligatoriedad. Algunos años atrás sin embargo, todo texto que

pretendiera ser comercializado en el mercado debía pasar por este proceso de aprobación para obtener un status de “texto oficial”. Si no era aprobado no podía ser vendido en las escuelas. Esta norma en el Perú fue derogada y actualmente es opcional oficializar los textos, pues el libre mercado está garantizado por el Estado peruano.

4. Agentes externos al Estado

Como se dijo inicialmente, el segundo gran proveedor de material educativo y específicamente de textos escolares es la empresa privada (editoriales nacionales y extranjeras, grandes y pequeñas, autores individuales, instituciones u ONGs.). Más allá del rol que asume un Estado, estas empresas actúan en el mercado de manera libre. Es decir, elaboran, producen y comercializan sus productos, ya sea que lo hagan a través de las instancias oficiales del sector (ministerios, secretarías) o directamente a las escuelas o padres de familia. En este sentido, consideramos dos posibles modalidades de acción (no mutuamente excluyentes como estrategia de ventas dentro de una misma empresa editorial por ejemplo).

- a) *Con acercamiento al Estado*: en este caso las empresas privadas buscan participar activamente en los concursos y licitaciones presentadas por los ministerios, ajustando sus productos a las necesidades y demandas planteadas en términos de referencia específicos de la instancia solicitante.
- b) *Con acercamiento directo a las escuelas y padres de familia*: en este caso las empresas privadas elaboran y producen materiales intentando satisfacer (o crear) las demandas de este mercado de escuelas y padres, que normalmente reconocen gracias a estudios de mercado realizados en el medio.

Tendencias previas muestran empresas editoriales transnacionales que básicamente se dedicaban a importar textos en cada país. Actualmente las empresas, ya sean nacionales o extranjeras, y ya sea que se acerquen al Estado o directamente a las escuelas y padres, buscan satisfacer de manera cada vez más directa y eficiente las necesidades de sus clientes, es decir, países con realidades y contextos particulares, por lo que en general la tendencia busca alinear los textos a las estructuras curriculares de cada país, intentando contextualizar los contenidos, desde los verbales a los gráficos, en cualquier libro de texto. Esto sin embargo no implica que la importación de textos ya no se dé.

El caso de la empresa editorial Santillana en Bolivia por ejemplo, es un caso en el que la empresa privada extranjera intenta satisfacer las necesidades del sistema educativo de un país en particular¹¹. Así, ha elaborado libros para educación inicial,

¹¹ Aunque mencionamos el caso de Bolivia para ejemplificar esta modalidad, no se descarta que la empresa transnacional Santillana busque usar las mismas estrategias en los diferentes países en los que actúa.

primaria y secundaria, interpretando los lineamientos de la reforma educativa y aplicando la misma a través de actividades, contenidos y de las nuevas exigencias curriculares. Estos textos son hechos en Bolivia con la participación de profesores con experiencia que trabajan con jóvenes y niños y conocen sus necesidades, y no en un laboratorio alejado de la realidad.

Además de intentar responder a las necesidades de los niños bolivianos con contenidos pertinentes, se busca que tanto jóvenes como niños se vean reflejados también en las imágenes y para ello, fotografías de diferentes regiones del país son usadas como herramientas fundamentales para que los niños se sientan identificados y reflejados. Asimismo, los textos están contextualizados y aunque cada material busca reflejar a la totalidad del país, se centra esencialmente en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Cabe destacar además que no existen textos elaborados en un idioma nativo como el aymara, quechua o guaraní, todo el material se ha producido en castellano. Los diagramas y dibujos pertenecen a profesionales de la materia y los mapas son elaborados por institutos capacitados en esa labor. En la actualidad, aproximadamente 800 colegios bolivianos están trabajando con esta editorial.

Complementariamente a los libros recibidos por los alumnos, sus maestros reciben de manera gratuita los textos-guía, donde encuentran información que les sirve de norte para realizar actividades con sus alumnos basadas en el libro.

La empresa, además de satisfacer las necesidades pedagógicas de niños y maestros, busca también generar relaciones con los padres de familia, y en este sentido su campaña publicitaria se orienta también a “aconsejar” a los padres para que asuman un rol más directo y participativo en el control de los textos que son usados en las escuelas. Una forma de control es el seguimiento del texto que llevan en el colegio: se alienta a los padres a revisar y evaluar este material escolar, para poder escoger materiales que sean económicos pero sin descuidar la calidad de sus contenidos.

En los EEUU, la elaboración de material educativo está predominantemente en manos de grandes editoriales norteamericanas (como Macmillan), quienes controlan los contenidos, formatos y metodologías que un autor debe plantear en un texto. Cabría mencionar que para algunos analistas, estas empresas serían las reales creadoras de un “sustituto” para un currículo nacional inexistente.

Los autores contratados por estas grandes editoriales escriben textos que son re-escritos por los editores para acomodarse a sus necesidades: los estudios de mercado, hechos a través de grupos focales con docentes para conocer sus necesidades y poder así ofrecer los textos que las satisfagan, son los que orientan la elaboración de materiales. Usualmente las demandas de los docentes se orientan hacia textos simples, fáciles de comprender y manejar incluso en el contenido. Ante estas demandas las editoriales intentan simplificar y reducir el grado de complejidad o desafío y plantean sus contenidos manteniendo el nivel mínimo necesario para ser aceptados como “alineados” a los estándares que los estados han establecido o que establecen implícitamente las pruebas de rendimiento estaduales.

Existen en el mercado norteamericano editoriales pequeñas que desarrollan otro tipo de relación con los autores. Normalmente en estos casos el autor es el “actor central” y tiene mayor autonomía para controlar los contenidos de su texto. Estas editoriales por lo general establecen sus nichos de manera más focalizada, más localizada, siendo sus mercados mucho más pequeños que los de las grandes editoriales.

Las grandes editoriales organizan fuertes campañas de marketing para concitar el interés docente, procurando inclinar sus preferencias mediante incentivos (por ejemplo regalando accesorios como bolsos para los docentes). El marketing y el uso de una activa fuerza de venta (promotores) es la herramienta principal de difusión: son frecuentes las conferencias de presentación de material nuevo, las visitas a las escuelas, las conferencias de maestros o de temas educativos en las que se hacen presentes las casas editoriales y/o la organización de fiestas.

Las editoriales brindan capacitaciones cortas y rápidas a los docentes, con el principal objetivo de facilitar su mejor comprensión y uso de los materiales. También venden programas de capacitación junto con la venta del material mismo.

En el sistema norteamericano, los estados proveen de recursos económicos a los distritos escolares y a las escuelas para que puedan comprar sus materiales para los cursos básicos como lectura, matemática, ciencias y sociales. Estados como California o Texas dan presupuesto a las escuelas para que éstas elijan de listados de textos aprobados, preparados por el Comité del Estado y compren el material que necesitan. Estos comités suelen estar conformados por los directores de la Oficina de Educación del Estado, técnicos, especialistas, docentes y a veces padres de familia. Se encargan de evaluar los materiales presentados por las casas editoriales, hacerles recomendaciones o solicitarles modificaciones para poder ser incluidos en los listados, o prohibir su comercialización en el estado. Los intereses económicos juegan acá un rol muy importante e influyente puesto que es mucho el dinero que está en juego.

Una vez que el gobierno estadual determina la lista y provee a las escuelas o distritos escolares de fondos, estos eligen los textos que consideren pertinentes. En ciertos casos quien elige es un comité del distrito escolar para todas las escuelas, como en el caso de Madison, Wisconsin, y en otros, como en el estado de Nueva York, cada escuela como unidad elige, pues se asume que son los docentes de cada escuela particular los que realmente conocen las necesidades de sus estudiantes. Estas diversas modalidades están fuertemente mediadas por factores políticos o por el peso de la organización docente. La organización docente por ejemplo es un factor que varía, y en ese sentido hay quienes se involucrarán directa y activamente en el proceso de selección de textos y hay quienes preferirán (mayormente por sobrecarga de actividades) que sean instancias superiores quienes se encarguen de la selección.

La participación de padres de familia, medios de comunicación y sociedad civil en general es también diversa. En algunos casos las asociaciones profesionales de profesores de matemática o de ciencias, o las asociaciones de matemáticos o científicos por ejemplo, comentarán sobre la calidad de un texto, y en la medida en que sean especialistas o académicos renombrados, sus opiniones serán recogidas por

los medios masivos de comunicación, pudiendo incluso generar una presión tal que influya notablemente sobre la toma de decisiones. En ciertas oportunidades los padres de familia también intervendrán en la selección que realicen las escuelas o distritos escolares, pero esto se daría en menor medida que las organizaciones profesionales por ejemplo, salvo cuando entra en juego el contenido religioso o sexual, donde suele existir considerable presión por parte de los padres. Sin embargo, estas intervenciones que procuran observar, regular o mejorar el material no son actividades sistemáticas y permanentes, sino más bien aleatorias o coyunturales.

Comentarios finales

Es posible que esta “tipología” y la información presentada, recabada en el 2000, haya variado o que haya otros patrones de obtención y provisión de materiales educativos actualmente. Por lo anterior, se sugiere actualizar la información para aprovechar la tipología en una toma de decisión a futuro.

Desarrollo histórico reciente de la política de materiales

En el caso del Perú, los textos y materiales escolares habrían pasado a ser centrales para las políticas del sector educación desde la segunda mitad de la década del 90. Según Thorne, Cordano y Blumen (1993), la Ley General de Educación de 1982 prohibía la existencia de un texto único. Siendo que el MED no se comprometía a elaborar y repartir de forma gratuita textos escolares, no podía exigir la compra o uso de un determinado texto. Esto debería ser decidido por las escuelas. En esta época la Unidad de Revisión de Textos Escolares del MED velaba “porque los textos se ajusten a los contenidos de los planes y programas de estudio y a los principios constitucionales” (1993:12). Es decir, el MED controlaba la calidad y coherencia de los textos escolares, sin embargo, no reconocía ninguno de los textos como oficial. Los textos escolares eran además comprendidos como materiales de apoyo para el docente, como fuentes de ejemplos y ejercicios para las clases, no como elementos indispensables en el proceso de enseñanza escolar.

En 1996 se da origen en el Perú al Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Inicial y Primaria (MECEP) con financiamiento del BID. Este programa trae lo que Eguren et al (2005) comprende como una reforma, al postular cambios a nivel del enfoque pedagógico seguido por el sector. Este Nuevo Enfoque Pedagógico (NEP) sigue una perspectiva cognitiva sobre el aprendizaje, lo que implica una “...conceptualización del proceso de aprender como la construcción de conocimientos a partir de la integración de los saberes previos y los nuevos, conocimientos que adquieren significado para el que aprende a partir de su realidad, intereses y motivaciones” (Eguren et al, 2005:17).

El gran cambio postulado por dicha perspectiva está entonces en el proceso de aprender como un proceso de construcción, que toma al estudiante como activo/a en este proceso. De esta forma los contenidos, temas y ejercicios trabajados en clase deben ser pertinentes para los/as estudiantes. Deben permitirles evocar conocimientos anteriores y ser plausibles de aplicación en el cotidiano de forma que puedan ser significados.

Para la aplicación de esta reforma el MECEP trabajó a partir de 3 componentes. El primero fue mejoramiento de la calidad a partir de la consolidación curricular (nuevo curriculum basado en desarrollo de competencias). Este nuevo curriculum debía ser trabajado en el aula para lo cual se consideró necesario centralizar los materiales educativos y la capacitación docente. El segundo y tercer componente fueron modernización administrativa e infraestructura educativa, respectivamente.

Es entonces a partir de la reforma del MECEP que los materiales escolares son asumidos por el sector como centrales para el desarrollo de aprendizajes. Pero esto se enmarca además dentro de un proceso internacional en la década del 90: lo que OREALC/UNESCO y LLECE (2008) define como la segunda generación de reformas educativas, que centralizan los temas de calidad de los procesos y de los resultados del sistema educativo. Es decir, no fue solamente un cambio aislado a nivel del sector en el Perú lo que generó este cambio de perspectiva, sino un proceso amplio, teórico a nivel internacional, que ante la evidencia de la gran ampliación de la oferta escolar, se cuestiona la calidad de la educación ofrecida.

Es así como los procesos de evaluación nacionales e internacionales toman protagonismo en la década del 90. Con esta perspectiva se centralizan algunos elementos del quehacer cotidiano de la escuela que deben reflejarse en mejores resultados de los estudiantes en las evaluaciones. En ese marco, materiales y capacitación adquieren un rol protagónico en la inversión educativa en la década de 1990. Prueba de ello es el inicio del trabajo de PLANCAD¹² desde 1995 y la elaboración y entrega de materiales realizada por el MECEP desde 1996¹³. Es importante señalar que los materiales entregados por el MECEP eran además diversos, estando entre ellos cuadernos de trabajo y libros de textos para alumnos/as y guías pedagógicas para los docentes, libros de biblioteca y materiales didácticos de diverso tipo. (Eguren, et al, 2005:18)

Como señala Flores (2001), al presentar una experiencia de trabajo del PLANCAD:

La educación demanda hoy una activa participación en un proceso de aprender haciendo. Este principio compromete integralmente al alumno, puesto que nace de sus intereses y necesidades, moviliza todas sus energías: afectivas, intelectuales y biológicas, haciéndolo protagonista de su propio aprendizaje. A su vez, el docente, quien se involucra en el proceso de enseñanza – aprendizaje, asume una función de planificador., orientador, asesor, estimulador, cuestionador y organizador de las actividades que realizan sus alumnos. El uso de materiales educativos es una manera de implementar el aprendizaje activo, permite a los alumnos transformar las cosas, al encontrar la estructura de sus propias acciones en los objetivos... (Flores, 2001:11)

¹² Programa Nacional de Capacitación Docente.

¹³ Según Ames (2001:13) entre los años 97 y 99 se ejecuto un programa de dotación de materiales educativos. Suponemos que se refiere al MECEP.

El MECEP funcionó hasta el año 2001, luego el MED debió asumir directamente esta tarea. De esta forma para garantizar la dotación de textos escolares en el año escolar 2003, el MED debió asumir la elaboración de materiales, lo que hizo mediante una licitación pública convocada en 2002. A partir de este momento se han realizado algunas pocas licitaciones (3 o 4 hasta el presente año¹⁴) y cada una ha funcionado de forma diferente¹⁵. Si para los años de funcionamiento del MECEP ya era una crítica la ausencia de una política de dotación de textos que ordenara los procesos, para los años posteriores al MECEP este problema se agudiza.

Para esta licitación de 2002, el MED señala algunas condiciones a las editoriales, lo que implicaba la elaboración de textos escolares a partir de las demandas del curriculum y sujetos a las exigencias del MED. Esto representaba para las editoriales elaborar libros exclusivamente para el MED diferentes de los que elaboran para la oferta privada. Al parecer las editoriales no se presentaron y esta licitación sería declarada desierta. Ante el problema, el MED compra libros de 11 editoriales diferentes para ser ajustados por los especialistas de primaria y secundaria de la Dirección Nacional de Educación Básica Regular. A partir de este año fueron entregados solamente libros de texto, quedando de lado las guías pedagógicas, los cuadernos de trabajo y materiales pedagógicos. (Eguren et al., 2005)

En el año siguiente, ante las críticas recibidas por la calidad de los textos comprados en 2002, el MED optó por elaborar los textos directamente. Se firmó un convenio de administración de recursos entre el MED y la Organización de Estados Iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura (OEI) y el Centro Regional para el Fomento del libro en América y el Caribe (CERLALC). Estas organizaciones estarían a cargo de la impresión y distribución de los textos, que serían elaborados por especialistas contratados por el MED. En 2004 fueron distribuidos estos textos de primer a sexto grado para todas las áreas, además de guías para los docentes de cada grado. (Eguren et al., 2005)

Hasta el 2008 se utilizaron estos materiales, los que se han ido ajustando y reimprimiendo según la demanda. En el 2007, hubo una licitación convocada para libros que debían ser utilizados en 2008 pero se mantuvieron en el 2009, a pesar del cambio del DCN en diciembre del 2008. En 2008 hubo otra convocatoria para elaboración de textos pero fue cancelada y solo retomada en mayo de 2009. Esta convocatoria está siendo llevada a cabo y la expectativa es que en noviembre sean entregados los textos para ser repartidos y usados en el año escolar 2010.

Estudios diagnósticos hechos en el Perú

¹⁴ Sabemos que algunos textos han sido re-impresos o ajustados desde 2003 hasta 2008. Estos textos, junto con otros materiales escolares, han sido elaborados “directamente” por el MED, a través de pequeñas licitaciones por procesos concretos. Por ejemplo, el MED ha licitado servicios de edición, revisión, ilustración, compra de materiales como papel, y finalmente la impresión de materiales. De esta forma, el MED ha elaborado materiales sin pasar por grandes licitaciones para elaboración de textos, sino de pequeños servicios.

¹⁵ Cabe señalar que estamos refiriéndonos exclusivamente a licitaciones para elaboración de textos de primaria.

Como señala Eguren et al (2005) aunque hay un esfuerzo por proveer a las escuelas públicas de textos, no existe una política de dotación de textos. Esto es percibido como un problema porque no hay mecanismos estables que regulen los procesos de elaboración de textos a largo plazo. Por ejemplo, cada cuántos años deben ser repartidos los textos y qué tipo de textos deben ser. Se reconoce la importancia de modificar el DCN, para ajustarlo a las nuevas pedagogías y desarrollos metodológicos, sin embargo no existe una política que regule de que forma y cada cuanto tiempo este proceso debe realizarse.

A partir de un estudio de carácter etnográfico realizado en dos escuelas urbanas de Lima y teniendo como foco central de estudio el análisis de la calidad del libro de comunicación integral de sexto grado y su uso efectivo en las aulas, las autoras encontraron por un lado que el texto (así como la guía de uso que éste tenía) no parecía reflejar el currículo de la época y, por otro lado, que si bien formaba parte de las actividades cotidianas del aula, su uso no parecía responder a una lógica clara, articulada ni bien orientada.

Encontraron que el texto respondía más a una lógica y estructura tradicional centrada en conocimientos conceptuales, en desmedro de una esperada lógica de carácter procedimental que aportara a la implementación de un currículo constructivista orientado al aprendizaje activo.

Encontraron que las docentes lo usaban sin tener claridad sobre sus objetivos y sentidos, sin articulación con otras actividades de la misma sesión y en correspondencia con un estilo de enseñanza tradicional, empleando técnicas como la lectura fragmentada, desarticulada y superficial, con ausencia de reflexión crítica y de retroalimentación sobre los procesos.

Complementando la información levantada en las observaciones de aula con las entrevistas a las docentes observadas y a otros actores del proceso, las autoras encontraron que la dotación de textos y otros materiales por parte del Ministerio no había estado acompañada de ningún tipo de capacitación en uso de esos textos, lo cual podría haber potenciado su uso.

Encontraron también que las docentes no recibían acompañamiento o soporte pedagógico por parte de los especialistas de las respectivas UGEL ni de parte de los directivos de las instituciones educativas, quedando sólo en ellas el correcto uso y aprovechamiento de los textos.

Esto, sumado a los propios vacíos y deficiencias en las prácticas profesionales de las docentes, quienes de origen tendrían ya una pobre formación inicial y casi nula formación en servicio, serían parte de la explicación de por qué sus prácticas pedagógicas en general eran tradicionales y su uso de los textos poco efectivo.

Las autoras concluyeron su estudio realizando una serie de recomendaciones entre las cuales se incluía hacer un diagnóstico del uso de los textos escolares en las aulas de la escuela pública a partir de un sistema de monitoreo eficiente, diseñar y poner en marcha un sistema de capacitación docente que incluyera explícitamente el uso de materiales educativos y un sistema de acompañamiento que proveyera retroalimentación

permanente y, principalmente, diseñar una política definida de dotación de textos que articulara éste componente con el de diseño curricular para asegurar la coherencia entre el currículo vigente y los materiales que supuestamente deberían aportar a su implementación.

Por otra parte, estudios más puntuales si han llegado a señalar que los textos se usan de manera limitada y no generan oportunidades de aprendizaje importantes en términos de su grado de demanda cognitiva (Cueto 2003) y otros que los textos se usan poco, dada la complejidad o poca pertinencia de los mismos sobretodo en ámbitos rurales (Ames 2002). Datos recientes de un estudio en base al censo escolar de Cueto y León (Cueto y León 2009) encuentran que aproximadamente el 80% de las instituciones públicas urbanas cuentan con textos escolares en castellano en buenas condiciones en todos los grados. En el caso de las públicas rurales indígenas o no indígenas ese porcentaje es menor (70% aproximadamente) para los cuatro primeros grados. En los dos últimos grados las públicas rurales indígenas tienen en menor proporción que las publicas rurales no indígenas textos en buenas condiciones (67% vs 56% y 66% vs. 54%).

Diagnósticos del Ministerio de Educación

No tenemos información sobre la existencia de un diagnóstico que acompañe el PEV. Sin embargo, en el 2008, la Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación realizó un estudio cuya objetivo era conocer el porcentaje de instituciones educativas que incorporan el material educativo al proceso pedagógico en el aula. Particularmente se centraron en el uso de los textos en segundo grado de primaria, tomando una muestra de 728 escuelas.

Más aun, el estudio cita un anterior y pionero trabajo en el tema, realizado por Patricia Ames en 2001 en escuelas rurales y que mostraba el escaso uso que se daba a los textos escolares en estas escuelas. Cita también un segundo estudio, realizado por GRADE en el 2002, vinculado a las oportunidades de aprendizaje de estudiantes de sexto grado en el área de lógico matemática, el cual concluía que los cuadernos de trabajo no eran usados en su integralidad, siendo así un gran desperdicio de recursos.

Con estos antecedentes (y podríamos sumar el ya citado estudio del CIES/IEP del 2004, cuyos resultados apuntan en la misma línea) el MED se propuso en el año 2008 un estudio sobre el uso de textos en segundo grado de primaria, empleando para ello un instrumento novedoso.

Partiendo del hecho que para aproximarse a este tema de estudio se podía hacer observaciones de aula o entrevistas a los docentes (como los estudios reseñados), lo cual supone limitaciones tanto logísticas como de credibilidad de la información recolectada, propusieron un instrumento sencillo, de fácil aplicación y más objetivo que en concreto supone contar el número de páginas de los cuadernos de trabajo de los niños que han sido desarrolladas por ellas y aquellas que recibieron correcciones por parte de los docentes.

Citamos acá los hallazgos del MED:

- *Alrededor de la cuarta parte de los docentes indicó que los cuadernos de trabajo distribuidos por el Ministerio de Educación (MINEDU) llegaron a*

tiempo a la escuela. Un tercio señaló que la entrega demoró poco y más del 40 por ciento que demoró mucho.

- Del total de 728 escuelas que recibieron los cuadernos de trabajo MINEDU durante el mes de marzo, sólo el 35 por ciento había utilizado más de la mitad de los cuadernos de trabajo al mes de septiembre. El 42 por ciento utilizó la cuarta parte o menos de este material y el 23 por ciento menos de la mitad.*
- En el 17 por ciento de las escuelas los cuadernos de trabajo distribuidos por el Ministerio de Educación nunca fueron utilizados. En alrededor de la mitad de estos casos los cuadernos fueron entregados durante los meses de marzo y abril.*
- Sólo la quinta parte de los docentes considera que los contenidos de los cuadernos de trabajo MINEDU son apropiados. El 60 por ciento opina que requieren alguna mejora y el 20 por ciento restante que requieren mucha mejora.*
- En alrededor del 5 por ciento de las escuelas se registró un déficit de cuadernos de trabajo MINEDU en una magnitud superior a los 5 ejemplares. De otro lado, en el 10 por ciento de las escuelas hubo un exceso de ejemplares en un número mayor a 5.*

Este estudio es de singular importancia al menos por dos motivos centrales. El primero de ellos es que es “oficial” en tanto realizado por el mismo ministerio y sobre una muestra significativa de escuelas. El segundo es que aporta una metodología más objetiva y confiable para medir cuánto se están usando los textos escolares en las aulas.

No obstante, la contabilidad del número de páginas desarrolladas por los estudiantes o de aquellas en las que el docente hizo algún tipo de comentario o corrección no da cuenta de cómo se propuso y ejecutó el desarrollo de esa página, de si estuvo sujeto a un trabajo activo y participativo de los niños y niñas o si de repente se prestó a la copia sin reflexión, reduciéndose a un trabajo mecánico.

Es decir, si bien es una metodología novedosa, confiable y objetiva, pareciera ser necesario seguir usando en paralelo el trabajo clásico de observaciones de aula y de entrevistas a los docentes para complementar y triangular información que permita comprender mejor no sólo el cuánto sino el cómo son usados los materiales en las aulas.

2.1.2 Criterios de focalización y selección de beneficiarios

Este programa no focaliza, es universal.

2.1.3 Lógica vertical de la matriz de marco lógico

2.1.4 Lógica horizontal de la matriz de marco lógico

2.2 Ejecución del PEV

2.2.1 Organización del PEV

2.2.1.1. Estructura organizacional

2.2.1.2 Criterios de selección de beneficiarios de los componentes

No correspondo\e

2.2.1.3 Criterios de asignación de recursos, mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

2.2.1.4 Funciones y actividades de seguimiento que hace la unidad responsable

2.2.2 Una mirada de conjunto a los procesos del PEV¹⁶

Una mirada de conjunto al PEV evaluado nos lleva a identificar algunas brechas importantes¹⁷. En primer lugar llama la atención el que haya poco tiempo en general para las licitaciones. Por ejemplo, como señalan las personas de editoriales privadas a quienes hemos entrevistado y cómo se señala en los documentos de licitaciones, el MED tiene solo 20 días para evaluar los prototipos e indicar los ganadores de los concursos de materiales impresos. El problema –indican– es que el sistema de evaluación no permite una evaluación fina del aspecto pedagógico del libro. Son criterios que se evalúan según cumplimiento pero no según calidad. Dado ello, en la convocatoria se termina evaluando más a los postores que los aspectos pedagógicos de los libros. No se discuten e incluyen otros aspectos tales como pertinencia cultural, por ejemplo¹⁸. Del mismo modo, según representantes de editoriales, se les presiona para que hagan los libros rápido para entregar temprano, pero aun comenzando la entrega en enero hay zonas donde los textos llegan en agosto.

¿Por qué los procedimientos logísticos no se ajustan a las demandas cualitativas de los procesos de elaboración de materiales? Esto puede tener que ver con que en general no habría una planificación de todo el proceso. Por ejemplo, claridad sobre las necesidades presupuestales, claridad sobre los procedimientos administrativos y claridad sobre los requerimientos curriculares de los textos. Mientras las dos primeras temáticas pueden

¹⁶ Se prevé desarrollar un cronograma ideal o línea de tiempo del proceso completo de elaboración y entrega de materiales educativos de tal manera que partiendo de la fecha de entrega de materiales a las IIEE (febrero de cada año) se pueda reconstruir hacia atrás los diferentes sub-procesos que deben se cumplir, identificando los momentos críticos (fecha límite para lanzar una licitación, etc.). Ello permitirá identificar con claridad el periodo de ejecución, los actores clave, y los cuellos de botella en el proceso.

¹⁷ En el siguiente acápite se hará un análisis de los otros componentes

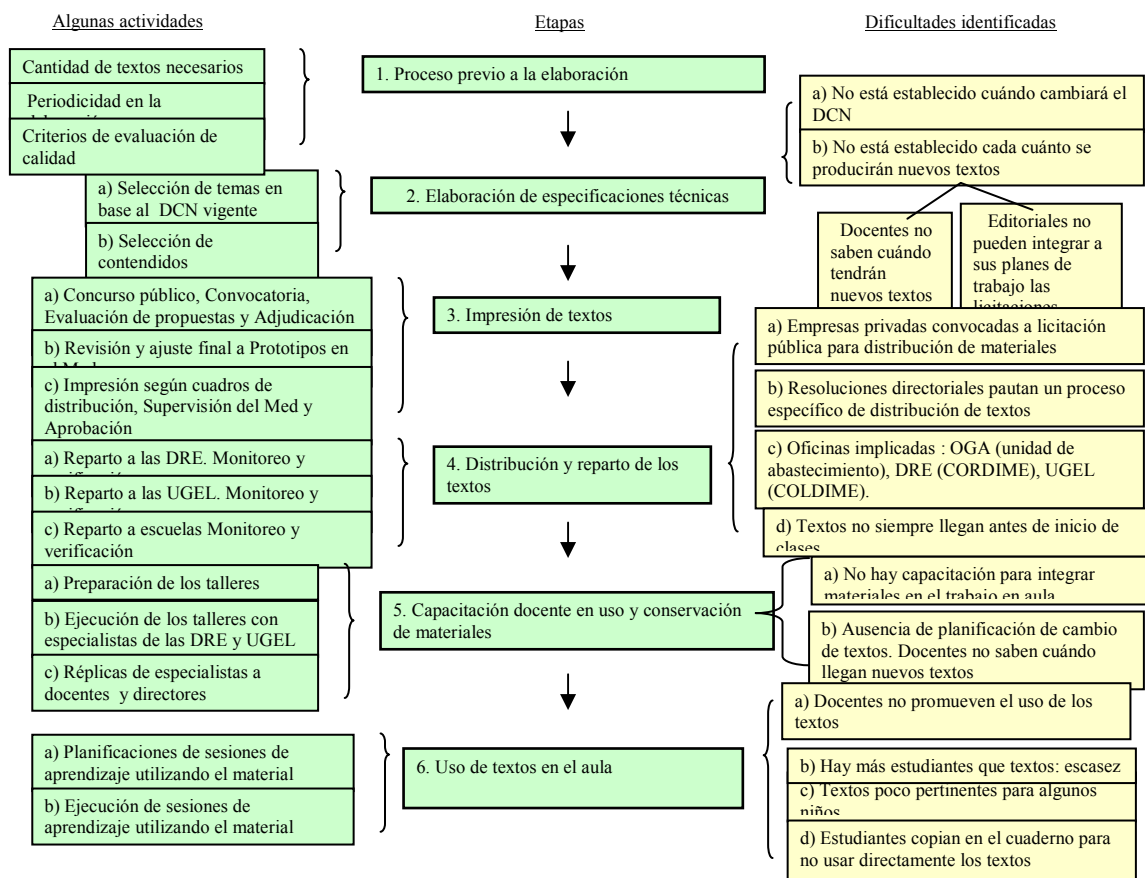
¹⁸ Como se verá en la siguiente sección se encuentran textos alineados al currículo pero no necesariamente pertinentes.

tener que ver con aspectos sobre los cuales la dirección de primaria no tiene control (por ejemplo, sobre los techos presupuestales o sobre la forma cómo la oficina administrativa del Ministerio lidia con el proceso logístico), la tercera si está bajo su control. Tener una planificación curricular puede ayudar a ordenar a todos los actores del sistema. Los tres temas se han además empezado a complejizar aún más por el inicio de la descentralización. Esta última ha empezado a producir cambios en los procesos de asignación de recursos, en las responsabilidades administrativas y curriculares. En estos momentos todos los actores del sistema “están aprendiendo” de ese proceso reciente.

Es importante mencionar que los cambios en los contenidos y los retrasos en la distribución tienen implicancias en los docentes. Estos no saben cuándo recibirán textos nuevos y además en qué mes llegarán. Eso no permite de parte de ellos una planificación adecuada. Finalmente no tenemos evidencia que los docentes sepan manejar los textos impresos. No hay capacitación en el uso de esos materiales. Según los directivos del MED este problema puede tener que ver con la falta de presupuesto. Según ellos, el MEF limita el presupuesto y no contempla otros elementos del modelo pedagógico del MED, entre los cuales destacan la capacitación en uso y los procesos de acompañamiento pedagógico.

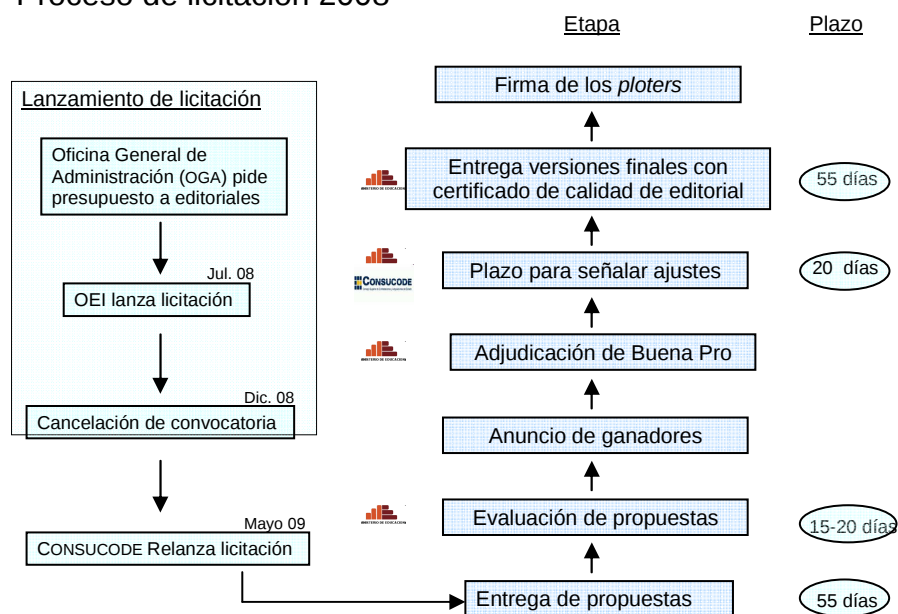
A continuación dos gráficos que resumen el proceso y sus dificultades, y el horizonte temporal de las licitaciones.

Gráfico 1: Actividades y dificultades en el proceso de producción y distribución de materiales impresos.



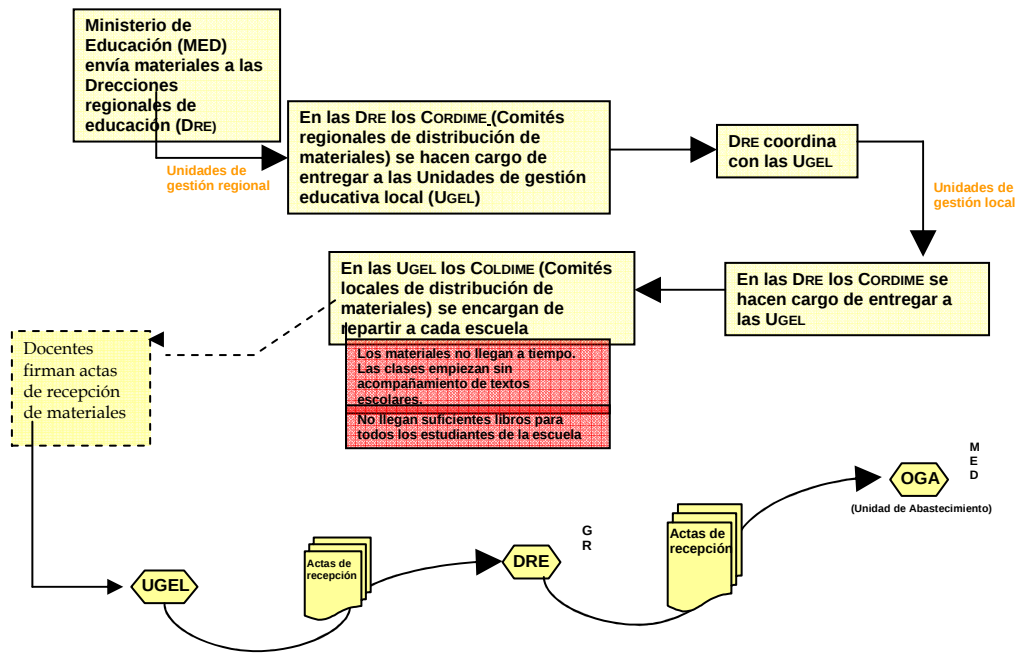
Tal y como se observa en el siguiente gráficos las editoriales tendrían 55 días para hacer sus propuestas. Según lo expresado por ellas, y considerando que tienen que presentarse con los contenidos del libro ya desarrollados existe poco espacio para la innovación y búsqueda de mayor pertinencia en sus contenidos.

Grafico 2: Elaboración de materiales
Proceso de licitación 2008



Otro aspecto a considerar más en la fase de distribución es que es difícil encontrar quien es responsable de todo el PEV. Existen varias oficinas involucradas y mientras más se aleja el proceso del Ministerio de Educación, se complejiza más. No tenemos evidencia que haya un seguimiento ordenado de todo el proceso de distribución. Ver siguiente gráfico sobre las complejidades de dicho proceso.

Grafico 3: Distribución de materiales
¿Cómo llegaron los materiales a las escuelas en el 2009?
 Resolución directorial N° 0391-2009-ED



2.2.2.1 Desempeño del PEV en cuanto a las actividades y producción de componentes

En esta sección se presentan dos investigaciones académicas realizadas especialmente para la evaluación del desempeño del PEV. En ambos casos, las regiones, instituciones educativas y personas entrevistadas fueron seleccionadas intencionalmente, por criterios de oportunidad y facilidad de acceso, particularmente dadas las limitaciones de tiempo con las que se trabajó. Por lo anterior, no se pretende que las opiniones aquí recogidas y analizadas sean generalizables a toda una población, pero sí se considera que evidencian una realidad mayor a sí mismas.

Al mismo tiempo, cabe decir que se procuró contar con la opinión de directivos y docentes de instituciones educativas ubicadas en regiones de costa y sierra, del norte, del centro y del sur, urbanas, peri urbanas y rurales, polidocentes completas, polidocentes incompletas y unitarias. Es decir, se procuró la mayor diversidad posible en las escuelas seleccionadas.

Las dos investigaciones que presentamos se complementan entre sí. La primera apunta a conocer si uno de los libros que el Ministerio de Educación distribuye desde el 2004 está correctamente alineado al currículo a partir del cual fue elaborado, si es pertinente cultural y lingüísticamente y si es de buena calidad. La finalidad de este estudio es proveer insumos de información para introducir mejoras en las próximas producciones.

La segunda investigación apunta a conocer si los textos integrados y libros distribuidos en el 2008 y en el 2009 llegaron a las aulas en un momento oportuno y en cantidades suficientes, si los docentes fueron capacitados para su uso y si efectivamente los usan, tanto en la planificación de las sesiones como en la ejecución de las mismas. La finalidad de este estudio es ubicar las principales limitaciones para el correcto y apropiado aprovechamiento de los textos integrados y libros, con miras a que se tomen en cuenta en futuros procesos.

1. Análisis del libro de Comunicación Integral de sexto grado: alineación al DCN vigente, pertinencia y calidad pedagógica. Componentes 1 y 2 de Matriz de Marco lógico

Esta investigación académica, que integra la opinión de expertos y el análisis documental, se enfocó en el área de Comunicación Integral por ser una de las más importantes dentro del paquete curricular, y eligió el libro de sexto grado por ser el de la culminación de la primaria y exponente de lo que se espera al final de este ciclo para los y las estudiantes.

Además de estos motivos, se decidió analizar este libro porque el referido estudio de Eguren et. al., del 2004 también lo evaluó, dejando lecciones y recomendaciones que pudieron haber sido tomadas en cuenta en las sucesivas reimpresiones.

El libro que analizamos corresponde a la primera edición, tercera reimpresión, del año 2006, que se distribuyó en el 2007 y que se sigue utilizando en el 2009.

Esta investigación académica busca responder las siguientes 3 preguntas:

1. ¿El libro de comunicación integral de sexto grado, está alineado a la ECB que estaba vigente cuando fue elaborado, la traducía?
2. ¿El libro de comunicación integral de sexto grado, es pertinente a los distintos contextos locales?
3. ¿El libro de comunicación integral de sexto grado, tiene calidad pedagógica?

La investigación recolectó información referida a los siguientes indicadores: coherencia en las competencias, contenidos y actitudes que expone, pertinencia cultural y lingüística y calidad en los aspectos técnicos, pedagógicos, de contenidos y de lenguaje, a partir de la revisión documental del mismo libro y del DCN vigente cuando fue elaborado y de entrevistas con los autores, usuarios y expertos, quienes además evaluaron el libro con una guía de evaluación.

En particular, se entrevistó a uno de los autores del libro, dos expertos en comunicación (docentes especialistas en lengua y literatura, ex funcionarios de la DINEIP), dos expertos en elaboración de materiales educativos (autores y asesores de editoriales, ex miembros del equipo del Proyecto Materiales Educativos del Convenio Andrés Bello) y dos docentes de sexto grado, usuarias del libro.

Todas estas personas fueron entrevistadas directamente pero además completaron un formulario de evaluación documental del libro.

A partir de las opiniones y evaluaciones de los entrevistados, se puede decir que el libro de comunicación de sexto grado sí estaba alineado a la Estructura Curricular Básica (ECB) del 2000, a partir de la cual se elaboró en el 2003, teniendo una primera edición e impresión en el 2004. Los expertos consideraron que sí traducía la ECB y los carteles de comunicación integral y eso quedaba expresado en el uso de los organizadores.

No obstante, los entrevistados señalaron que un libro es un medio y entonces lo que se haga con él va más allá de él mismo y depende, en buena medida, del uso que se le dé, lo cual tiene que ver con los docentes.

Uno de los entrevistados, coautor del libro, señaló que éste fue inicialmente pensado para tener 320 páginas y un desarrollo mucho mayor, pero por razones de presupuesto se fue acortando y reduciendo hasta llegar a las 125 páginas que lo componen, por lo cual muchas de las cosas que se habían ideado en mayor detalle, desagregación y desarrollo quedaron sin realizarse. Entre otras, el mayor desarrollo de actividades y ejercicios, quedando la línea editorial básica que era de temas y contenidos.

Es más, se señaló que la intención era que éste libro, así como el de primer y el de segundo grado, estuviera acompañado por un cuaderno de trabajo, cosa que no se pudo hacer. De haberse dado este cuaderno de trabajo, se habría complementado el libro (más centrado en temas y contenidos) con las actividades sugeridas para los docentes y estudiantes.

Así, por ejemplo, se señaló que la alineación y coherencia con las capacidades de comprensión de textos o de producción serían explícitas, pero en la medida en que no se explicitan del mismo modo las actividades que permitirían efectivamente apuntar al logro de dichas capacidades, no se asegura que estas se den. Las antologías, por ejemplo, podrían apuntar al desarrollo de capacidades de comprensión, pero si no se da

ideas al profesor de cómo hacerlo, éste podría no aprovecharlas en todo su potencial y por tanto el libro como instrumento tendría un aprovechamiento limitado.

En conclusión, los entrevistados opinaron que el libro estaba alineado coherentemente con la ECB pero en la medida en que no plantea a los docentes cuáles son sus posibilidades de uso queda limitado o incompleto.

Con relación a la pertinencia cultural y lingüística del libro, los entrevistados coincidieron en señalar que se habría avanzado con relación a libros anteriores del Ministerio de Educación, siendo este libro más respetuoso de las diferencias culturales, de género, etc. Se reconoce que no es un libro en el que se pueda percibir discriminación racial, física o ideológica.

No obstante, una de las expertas señaló que este respeto o pertinencia cultural sería solo parcial puesto que si bien el libro tiene imágenes o alguna que otra narración de la sierra o selva, no pasaría lo mismo con los usos del lenguaje o de la lengua, es decir, con los dialectos propios de las diferentes regiones, lo cual, en un libro de comunicación integral precisamente, sería más cuestionable. Para esta experta, considerar la diversidad, más en el caso de un libro de lengua, supondría considerar también el uso de terminología y de voces populares, de voces propias de cada una de las culturas; pero además sería una manera de respetar el enfoque vigente que reconoce que la lengua es identidad, cosa que no se estaría respetando. Para ella la concepción del libro sería no solo occidental sino claramente urbana.

Además del asunto mencionado, la misma experta identificó que el libro planteaba ciertas cuestiones de la normativa occidental urbana como el proceso de producción o el uso de los conectores lógicos. Para esta experta, si un niño de la selva tiene un uso de los conectores distinto, este libro no lo ayuda a manejarse. Reconoce que estos aspectos requieren una entrada metodológica distinta y que hoy es inexistente porque a su juicio no hay detrás una real concepción que respete la multiculturalidad en el uso de la lengua.

Otro de los entrevistados, en la misma línea, señaló que aún falta avanzar en la concepción real de respeto a la diversidad cultural, que no pasa solo por *“incluir imágenes “cliché” del interior del país como Macchu Picchu en Cusco o los Uros en Puno”*.

Sobre la calidad pedagógica del libro, los entrevistados coincidieron en calificarlo como “bueno” en el mejor de los casos y “regular” en la mayoría. Se le reconoce el ser un medio o herramienta que ha llenado un vacío en los docentes pero que al mismo tiempo está sujeto al buen uso que puedan hacer de él para aprovechar al máximo un potencial que no queda explícito. En segundo lugar se le reconoce el proveer información fidedigna, oportuna, sencilla y actualizada que sirve como referente. En tercer lugar se le reconoce ser atractivo para los estudiantes, con una forma más secuencial y dinámica para desarrollar las actividades.

Con miras a un nuevo proceso de elaboración de materiales, los entrevistados ofrecieron algunas sugerencias. Entre estas se enfatizó en el hecho de que sexto grado es el año de culminación de la primaria, por lo cual, por un lado, se presume que hay ciertas

capacidades logradas pero se debería poder identificar qué cosas sería necesario trabajar para poder enganchar con secundaria, qué prerequisites se tendrían que lograr.

En esta línea, por ejemplo, el coautor del libro señaló que se podría rescatar de éste el haber trabajado con diversidad de tipos de textos, pero que aun se podría incluir otros que forman parte de la vida cotidiana, como por ejemplo las posologías médicas, mapas, planos, trípticos, avisos, afiches, cuadros de doble entrada, gráficos de barra, etc. dado que para sexto grado, término de la educación primaria e inicio de la secundaria, los estudiantes ya podrían o deberían expandir sus referentes más allá de los cuentos, fábulas, mitos, etc.; trabajar con textos literarios más realistas y no sólo fantasiosos.

Se planteó también la importancia de abordar problemas reales, más aun, referidos a la realidad actual del Perú.

De todo lo anterior se puede concluir que:

- El libro de comunicación integral de sexto grado elaborado en el año 2003, con una primera edición en impresión en el 2004 y posteriores reimpressiones (de las cuales hemos analizado la tercera, del 2006, distribuida en el 2007), es un libro adecuadamente alineado a la ECB vigente en su momento pero limitado en la provisión de actividades que posibiliten su correcto aprovechamiento y que generen desarrollo de competencias. En parte esto se debió a la limitación presupuestal que obligó a restringir y reducir lo originalmente planeado, quedando básicamente como un libro de temas y contenidos (conceptuales).
- El libro de comunicación integral de sexto grado habría avanzado en términos de respeto y pertinencia cultural y lingüística y no tendría elementos explícitos de discriminación, pero con todo, su concepción de respeto a la diversidad cultural sería aún limitado y restringido a no usar imágenes ofensivas o discriminadoras, pero no a un respeto genuino de la lengua como elemento de identidad.
- El libro de comunicación integral de sexto grado sería regular a bueno en cuanto a su calidad pedagógica, viéndose limitado por la falta de una mayor operacionalización de sus contenidos a actividades y estrategias de uso concreto.

Las conclusiones aquí presentadas, basadas en la opinión de expertos y en su análisis del libro coinciden en ciertos puntos con el análisis realizado por Eguren et. al., a la primera edición, primera impresión, del 2004.

No obstante, esto no sería una buena noticia justamente porque el estudio del 2004 mostraba ciertas limitaciones y deficiencias que no se fueron mejorando en las sucesivas reimpressiones y se encontraban todavía en la del 2006.

Ente ellas, cabe mencionar como central el hecho que el libro no da cuenta de los “cómo”, no presenta ni favorece actividades que desarrollen habilidades y competencias, sino que queda sobretodo como una exposición de temas y contenidos.

Esto, sumado a que las sucesivas reimpressiones y distribuciones del libro no llegaron a las aulas acompañadas de las guías pedagógicas, limitaría su aprovechamiento. Así,

nuevos docentes que los reciben para sus estudiantes, no tienen ninguna orientación para su uso, ni desde el mismo libro ni desde la guía.

Por último, si le sumamos el hecho de que no hubo en los últimos años capacitaciones directas a los docentes en el uso de los libros, su aprovechamiento se vería más críticamente afectado, siendo a fin de cuentas limitado.

2. Análisis de la evaluación y aprovechamiento de los textos integrados y libros por los usuarios. Componentes 4, 5 y 6 de Matriz de Marco lógico.

Esta segunda investigación busca responder las siguientes preguntas:

Sobre distribución:

1. ¿Llegaron a tiempo en el 2008 a las aulas?
2. ¿Los textos integrados y libros repuestos en el 2009, llegaron a tiempo a las aulas?
3. ¿Alcanzan para todos?

Sobre capacitación docente en uso:

1. ¿Los docentes recibieron capacitación para usar el material?

Sobre uso del material en aula:

1. ¿Los docentes usan el material en la planificación de sus sesiones de aprendizaje?
2. ¿Los docentes usan el material en la ejecución de sus sesiones de aprendizaje?
3. ¿Los docentes usan otros textos?

La investigación recolectó información referida a los siguientes indicadores: opinión sobre la oportunidad y accesibilidad de los textos integrados y libros (momento de distribución y cantidad en función a los niños y niñas); opinión sobre la capacitación recibida; y opinión sobre la coherencia, pertinencia, calidad y utilidad de los textos integrados y libros, a partir de la opinión de los entrevistados.

Es necesario señalar que los indicadores sostenidos en porcentajes de oportunidad y accesibilidad en la distribución, porcentajes de docentes capacitados y porcentaje de docentes que usan el material en la planificación y ejecución de sus sesiones, a partir de reportes y registros de las distintas instancias de distribución (MED, DRE, UGEL) no pudieron ser obtenidos.

Como documento “oficial” del MED sólo accedimos al citado estudio realizado entre septiembre y octubre del 2008 por la Unidad de Estadística Educativa.

En particular, se entrevistó a:

- Dos especialistas de UGEL (una en Lima metropolitana y otro en Lima provincias).
- Cuatro directivos de instituciones educativas (uno en Lima metropolitana urbana, uno en Lima metropolitana rural, uno en Ica rural y uno en Huancavelica rural).

- y 20 docentes (mediante grupos focales y entrevistas individuales en escuelas de Lima metropolitana urbana y rural; Lima provincias urbana y rural; Ancash urbano y rural; Ica rural; Huancavelica rural).

A partir de las opiniones y evaluaciones de los entrevistados con respecto a la distribución, se puede decir que los textos integrados y los libros de las 4 áreas para los 6 grados de primaria llegaron en el 2008 en un momento oportuno y en cantidades suficientes para la mayoría de instituciones educativas de Lima Metropolitana¹⁹, mientras que en Lima Provincias llegaron entre junio y agosto por problemas presupuestarios de la unidad de costeo.

En el caso de Ancash urbano y rural, los textos integrados y libros no “llegaron” a las instituciones educativas puesto que se siguen usando los distribuidos en el 2004 / 2005 y no ha habido reposiciones. Es decir, los materiales que se usan están sumamente gastados y en muchos casos incompletos para todos los niños y niñas. En estas instituciones solo hay textos integrados nuevos para primer y segundo grado, en tanto son materiales fungibles. De todos modos, llegaron en el mes de junio.

En el caso de Ica rural, llegaron entre abril y mayo y en el caso de Huancavelica rural, llegaron en agosto.

Al mismo tiempo se encontró que estos materiales para los niños no vinieron acompañados por guías pedagógicas o de uso para las docentes y en muchos casos tampoco hubo un ejemplar para uso directo del mismo (menos aun para el director y en ocasiones tampoco para el especialista de UGEL, a pesar que según la directiva deberían conservar uno).

En el 2009 sólo se habría repuesto textos integrados (para primer y segundo grado) pero no libros (para tercero a sexto) en la mayoría de escuelas.

No obstante, por ejemplo, en la escuela unitaria de Huancavelica, alejada de la UGEL a su cargo y con problemas de accesibilidad, la matrícula del 2009 fue mayor que la del 2008 en aproximadamente 20 estudiantes, los cuales este año no cuentan con textos integrados ni con libros porque no ha habido redistribución ni reposición.

Para hacer las reposiciones necesarias, las UGEL solicitan a las escuelas que hagan un Comité para el Banco de Libros, el cual pueda hacer la contabilidad de lo que se necesita reponer. No obstante, la comunicación entre escuelas y UGEL no suele ser muy fluida, particularmente en zonas rurales.

Del mismo modo que en el 2008, los docentes trabajan sin tener a su disposición un ejemplar de los textos integrados y libros que reciben sus estudiantes ni tampoco una guía sobre su uso. En algunos casos, cuando a las UGEL les sobran los textos integrados y libros, los distribuyen entre los docentes.

¹⁹ En una institución educativa de Punta Hermosa se reporta que no llegaron suficientes textos para uno de los salones de segundo grado y que en otra aula tuvieron que usarse “cuadernos de trabajo” ya usados por otros niños, cuando estos cuadernos son de uso único por cada niño en tanto material fungible. La docente reporta que ante esta situación, ella manda copiar al cuaderno de ejercicios toda la actividad.

Con respecto a la capacitación docente en uso, las docentes refieren que no hubo ni en el 2008 ni hasta la fecha en el 2009. Las capacitaciones en el mejor de los casos llegan a ciertos especialistas de UGEL los cuales deben hacer réplica con los docentes pero no alcanzan a todos sino con suerte a coordinadores de área o nivel, los cuales a su vez deben compartir con sus colegas. Más aun, se supo que las capacitaciones no son específicas sobre uso del material entregado, sino genéricas sobre el nuevo DCN o alguna área o cuestiones de planificación.

Complementariamente a esta información, la especialista de la UGEL 01 de Lima Metropolitana señala que en abril del 2009 sí hubo capacitación de parte de las especialistas de primaria del MED a las especialistas de PpR (Presupuesto por Resultados, el cual se da solo para primer y segundo grado de primaria para escuelas seleccionadas de acuerdo a sectores de pobreza) de la UGEL, quienes a su vez trabajaron con docentes de primer y segundo grado y usaron los “cuadernos”²⁰ de comunicación y lógico.

En el caso del especialista de la UGEL Cañete, señala que la capacitación se hizo en el mes de septiembre y alcanzó a un docente por institución, quien debía asumir la responsabilidad de hacer la réplica con sus colegas.

Con respecto al uso del material en aula, se puede decir que las docentes usan todo aquello que esté a su alcance y pueda servirles. Por un lado es cierto que usan los textos integrados y libros entregados por el MED y no solo las últimas ediciones sino las anteriores si aun están en la institución.

También usan una gran cantidad de materiales no distribuidos por el MED como libros comerciales (de otras editoriales), libros del Plan Lector, otros textos de consulta como enciclopedias, diccionarios, etc. que pueden haber recibido como donaciones o a través de compras. El especialista de la UGEL Cañete comenta por ejemplo que en las visitas de monitoreo siguen encontrando que los docentes usan libros como “Lalito” y “Coquito”.

En el caso de la escuela rural unitaria de Huancavelica, si bien había algunos libros, los docentes siguen empleando una metodología tradicional sostenida en copiar un texto en la pizarra y luego dejar que los niños y niñas lo copien a sus cuadernos, ocupando en ello buena parte del tiempo escolar. Los niños y niñas no usan los textos integrados ni los libros del MED directamente. En esta escuela, increíblemente, se encontró fotocopias de libros distribuidos en el primer gobierno del Dr. García.

En algunos casos se menciona la ventaja de pedir a las familias que compren libros (aun cuando esto está prohibido) para los grados superiores: El hecho de que los libros distribuidos por el MED de tercero a sexto sean libros reusables hace que los niños y niñas no deban escribir en ellos, por lo cual pierden tiempo copiando los ejercicios a otro cuaderno. Cuando tienen libros propios pueden escribir en ellos, resolver los ejercicios matemáticos, subrayar y analizar oraciones, etc.

²⁰ Es interesante notar el uso de los términos por parte de los entrevistados. La mayoría sigue llamando cuadernos de trabajo a los textos integrados de comunicación y lógico matemática de primer y segundo grado.

Además, las docentes señalan que los textos integrados y libros del MED no tienen tantos ejercicios como los libros comerciales, sumados al problema recién reseñado sobre deber mantenerlos limpios y a la falta de guía que los acompañe, mientras que los libros comerciales sí suelen tenerlos, todo lo cual juega a su favor. Esto coincide con lo encontrado en la primera investigación, que como decíamos, es una debilidad del libro y limita su uso y aprovechamiento.

Sobre cómo se usa el material, algunos reconocen que básicamente se usa como fuente de tareas, donde la consigna clásica es pedir a los niños que desarrollen de la página X a la página Y, mientras el docente se dedica a otra actividad o los mandan para que hagan la tarea en la casa.

Hay coincidencia en señalar que los textos integrados o libros que más se usan son los de comunicación y lógica y en menor medida los de personal social y ciencia y ambiente.

Finalmente, es muy importante señalar que los textos integrados y libros que se encuentran hoy en las aulas no han sido elaborados a partir del último Diseño Curricular Nacional pues son anteriores a éste, por lo cual todas las docentes han referido que estos materiales no están alineados al actual DCN, al cual recién están intentando acostumbrarse.

La mayoría de entrevistadas señalan que para hacer un mejor uso y aprovechamiento de estos materiales es fundamental mejorar los procesos de capacitación en uso para que llegue de manera directa a las docentes y no mediadas a través de réplicas sucesivas que muchas veces no llegan o se van distorsionando en el camino.

De la mano, señalan que es muy importante contar con guías de uso que faciliten la comprensión de los textos integrados y libros y orienten en las mejores maneras de potenciar su uso.

Finalmente sugieren que se hagan nuevos materiales acordes al actual DCN (cosa que como sabemos, el MED está haciendo actualmente).

De todo lo anterior se puede concluir que:

- Ha habido mejoras en la distribución de los materiales educativos, los cuales estarían llegando a las escuelas en un momento más oportuno y en cantidades suficientes, salvo en el caso de escuelas rurales dispersas, alejadas e inaccesibles, donde se mantiene el problema de demoras en la distribución.
- En muchos casos los libros que se usan de un año a otro estarían ya desgastados por este uso constante. Cabe señalar que encontramos en las aulas algunos libros que empezaron a usarse en el 2004 y, dado que en algunos casos no ha habido reposiciones, son libros que cumplen este año 6 años de uso y no 3, como espera el MED.²¹

²¹ En este punto es necesario aclarar que ciertas instituciones educativas deciden reponer libros sólo cuando faltan y no necesariamente cuando están gastados. Así, se vio que ciertas escuelas tienen libros

- La capacitación en uso seguiría siendo una debilidad del proceso en tanto no llega ni de modo directo ni a todos los docentes. Dada la información relevada se puede mencionar que ninguna de las 20 docentes entrevistadas, provenientes de 4 regiones distintas, había recibido capacitación en uso de los textos integrados y libros con los que actualmente trabaja. Esta información fue confirmada por las directoras de las escuelas y los especialistas de UGEL.
- El uso de los textos integrados y los libros seguiría dándose en las aulas pero de manera limitada, en tanto muchas docentes refieren que no cuentan con actividades y ejercicios suficientes, no reflejan el actual DCN al cual se están intentando acostumbrar y no saben cómo sacarles el máximo provecho. Si bien esto coincide con lo encontrado en la primera investigación, es claro que la metodología tradicional de enseñanza, basada en el dictado y copiado, que aun se da en ciertas escuelas, también limitaría el aprovechamiento de los textos integrados y libros.

Tomando en cuenta ambas investigaciones, y a pesar de su corto alcance, se puede decir que muestran resultados congruentes con los otros estudios antes mencionados. De un lado dan cuenta de avances tanto en la calidad de los materiales como en los procesos de distribución, pero siguen mostrando debilidades en cuanto a la capacitación en uso, que debería llegar de la mano de los materiales, y en cuanto al uso mismo en las aulas.

2.2.2.2 Desempeño del PEV a nivel de propósito

Existe un mayor esfuerzo por llegar a tiempo y a todos los lugares con los materiales impresos. Casi la mayoría de las escuelas públicas urbanas y públicas rurales no indígenas cuentan con ellas. Mayores problemas existen en los grados más avanzados y en las públicas rurales no indígenas.

Por otro lado existe también evidencia que los materiales son alienados al currículo. El objetivo del MED de producir textos que contengan los contenidos fundamentales del currículo está claramente logrado. Sin embargo como se ha señalado anteriormente, la pertinencia socio lingüística se ve limitada en tanto son textos escolares fundamentalmente urbanos.

Donde hay menos avance es en el manejo adecuado de los docentes del texto y en el uso de los mismos en el aula. Por todas las consideraciones anteriores, podemos señalar que el propósito se ha cumplido parcialmente.

nuevos (distribuidos en el 2009 o 2008) guardados en las bibliotecas u oficinas de dirección, mientras que en las aulas los niños usan libros muy gastados. No hay una lógica clara de este proceso de distribución al interior de las escuelas. En algunos casos señalan simplemente que no necesitan entregar libros nuevos porque en las aulas hay suficientes; o que mejor terminen de gastarse los que hay en las aulas porque los niños deterioran los libros nuevos muy rápido; o que es preferible guardarlos para los niños nuevos del año siguiente porque la distribución del MED a las escuelas no llega el primer día de clases, etc. En cualquier caso, el hecho de que existan en las aulas libros gastados no sería responsabilidad exclusiva del MED o de las UGEL sino de las direcciones escolares también.

2.2.3 Ejecución Presupuestaria²²

El Cuadro 5 muestra el PIA y PIM así como el detalle de la ejecución del PEV al 17 de agosto 2009 y el detalle según Nivel de Gobierno. Comparando el devengado con el PIM, el porcentaje de avance en la ejecución presupuestaria en la función Educación es de 47.3%, mientras que en el programa Educación Básica es 50.4%. Aunque el porcentaje de avance en la sub-genérica Compra de Bienes es de 19.5%, en la específica de gasto Materiales y Útiles de Enseñanza es de solo 9.2%.

Según el detalle de la específica, el porcentaje de avance es mayor en Otros Materiales, mientras que Libros (17.3%), Textos y Otro Material Impreso y Material Didáctico muestran un porcentaje de avance menor al 10%. Así, De los S/. 9.1 millones asignados a Libros, Textos y Otro Material Impreso solo se ha devengado S/. 675,068, esto corresponde a un porcentaje de avance de 7.4%; mientras que de los S/. 109.5 millones asignados a Material Didáctico se ha devengado cerca de S/. 10 millones, lo que corresponde a un porcentaje de avance de 9.1%.

El Gobierno Nacional muestra un avance bastante menor que los Gobiernos Regionales tanto para el total de la específica de gasto como para cada uno de los componentes del detalle. En el agregado, el Gobierno Nacional muestra un porcentaje de avance en la ejecución presupuestal de 6.2%, mientras que los Gobiernos Regionales muestra un porcentaje de avance de 31.7%.

El Cuadro 5 muestra el avance en la ejecución presupuestal según sub-programa o Nivel Educativo. El porcentaje de avance es mayor en Secundaria (36.8%) que en Inicial (11.7%) y Primaria (5.9%). A nivel del detalle de la específica de gasto, en el nivel Inicial se ha avanzado más en la ejecución de la partida de Material Didáctico (13.3% y menos en Otros Materiales y en Libros, Textos y Otros Material Impreso (solo 5%). En Primaria, se ha avanzado más en Otros Materiales y Libros, Textos y Otros Material Impreso (15.5% y 14.8% respectivamente). En Secundaria se ha avanzado más en la ejecución de la partida de Material Didáctico (38.7%) y Otros Materiales (34.%) que en la ejecución de la partida de Libros, Textos y Otro Material Impreso (29.7%).

²² Esta sección presenta información preliminar e incompleta en relación al presupuesto en materiales educativos. Ver nota anterior al respecto.

Cuadro 5: Presupuesto y ejecución en Materiales y Útiles de Enseñanza en Educación Básica según Nivel de Gobierno, 2009
(en nuevos soles, corrientes)

	PIA	PIM	Ejecución 2009			Avance %
	2009	2009	Compromiso	Devengado	Girado	
TOTAL	72,355,497,884	92,319,555,609	45,502,987,136	43,335,281,169	42,019,558,571	46.9%
Función 22: EDUCACION	11,156,685,359	13,916,157,552	6,802,832,934	6,589,010,288	6,480,466,762	47.3%
Programa 047: EDUCACION BASICA	7,956,189,225	9,710,083,669	5,004,993,291	4,893,382,970	4,826,282,791	50.4%
Genérica 5-23: BIENES Y SERVICIOS	555,829,594	733,398,236	274,538,336	247,407,123	242,805,089	33.7%
Sub-Genérica 1: COMPRA DE BIENES	199,726,120	175,955,103	43,012,865	34,301,907	33,510,260	19.5%
Detalle Sub-Genérica 9: MATERIALES Y UTILES DE ENSEÑANZA	145,471,218	121,841,055	18,009,147	11,204,467	10,704,473	9.2%
Específica 1: MATERIALES Y UTILES DE ENSEÑANZA	145,471,218	121,841,055	18,009,147	11,204,467	10,704,473	9.2%
Detalle de la específica de gasto:						
LIBROS, TEXTOS Y OTROS MATERIALES IMPRESOS	103,504,360	9,124,656	989,483	675,068	673,913	7.4%
MATERIAL DIDACTICO, ACCESORIOS Y UTILES DE ENSEÑANZA	38,753,517	109,531,929	16,252,828	9,962,966	9,469,984	9.1%
OTROS MATERIALES DIVERSOS DE ENSEÑANZA	3,213,341	3,184,470	766,836	566,433	560,576	17.8%
Específica según nivel de gobierno						
Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	128,702,804	106,556,705	12,800,737	6,553,831	6,134,687	6.2%
LIBROS, TEXTOS Y OTROS MATERIALES IMPRESOS	101,316,418	7,695,784	611,329	342,810	342,810	4.5%
MATERIAL DIDACTICO, ACCESORIOS Y UTILES DE ENSEÑANZA	26,343,838	97,666,511	12,068,198	6,089,811	5,671,927	6.2%
OTROS MATERIALES DIVERSOS DE ENSEÑANZA	1,042,548	1,194,410	121,210	121,210	119,950	10.1%
Nivel de Gobierno R: GOBIERNOS REGIONALES	16,588,524	14,564,630	5,171,837	4,615,213	4,534,362	31.7%
LIBROS, TEXTOS Y OTROS MATERIALES IMPRESOS	2,127,942	1,424,951	355,352	309,855	308,700	21.7%
MATERIAL DIDACTICO, ACCESORIOS Y UTILES DE ENSEÑANZA	12,295,789	11,294,042	4,175,105	3,863,631	3,788,532	34.2%
OTROS MATERIALES DIVERSOS DE ENSEÑANZA	2,164,793	1,845,637	641,379	441,727	437,130	23.9%
Nivel de Gobierno M: GOBIERNOS LOCALES	179,890	719,720	36,574	35,424	35,424	4.9%
LIBROS, TEXTOS Y OTROS MATERIALES IMPRESOS	60,000	3,921	22,803	22,403	22,403	571.4%
MATERIAL DIDACTICO, ACCESORIOS Y UTILES DE ENSEÑANZA	113,890	571,376	9,525	9,525	9,525	1.7%
OTROS MATERIALES DIVERSOS DE ENSEÑANZA	6,000	144,423	4,246	3,496	3,496	2.4%

Fuente: SIAF, 17 Agosto 2009.

Presupuesto y ejecución en Materiales y Útiles de Enseñanza en Educación Básica Nivel Educativo, 2009
(en nuevos soles, corrientes)

	PIA 2009	PIM 2009	Ejecución 2009			Avance %
			Compromiso	Devengado	Girado	
TOTAL	72,355,497,884	92,319,555,609	45,502,987,136	43,335,281,169	42,019,558,571	46.9%
Función 22: EDUCACION	11,156,685,359	13,916,157,552	6,802,832,934	6,589,010,288	6,480,466,762	47.3%
Programa 047: EDUCACION BASICA	7,956,189,225	9,710,083,669	5,004,993,291	4,893,382,970	4,826,282,791	50.4%
Genérica 5-23: BIENES Y SERVICIOS	555,829,594	733,398,236	274,538,336	247,407,123	242,805,089	33.7%
Sub-Genérica 1: COMPRA DE BIENES	199,726,120	175,955,103	43,012,865	34,301,907	33,510,260	19.5%
Detalle Sub-Genérica 9: MATERIALES Y UTILES DE ENSEÑANZA	145,471,218	121,841,055	18,009,147	11,204,467	10,704,473	9.2%
Específica 1: MATERIALES Y UTILES DE ENSEÑANZA	145,471,218	121,841,055	18,009,147	11,204,467	10,704,473	9.2%
Detalle de la específica de gasto:						
LIBROS, TEXTOS Y OTROS MATERIALES IMPRESOS	103,504,360	9,124,656	989,483	675,068	673,913	7.4%
MATERIAL DIDACTICO, ACCESORIOS Y UTILES DE ENSEÑANZA	38,753,517	109,531,929	16,252,828	9,962,966	9,469,984	9.1%
OTROS MATERIALES DIVERSOS DE ENSEÑANZA	3,213,341	3,184,470	766,836	566,433	560,576	17.8%
Específica según sub-programa						
Sub-Programa 0103: EDUCACION INICIAL	89,665,075	40,886,449	6,275,763	4,784,789	4,382,590	11.7%
LIBROS, TEXTOS Y OTROS MATERIALES IMPRESOS	84,660,899	7,483,401	395,707	372,630	372,630	5.0%
MATERIAL DIDACTICO, ACCESORIOS Y UTILES DE ENSEÑANZA	4,174,842	32,407,242	5,679,831	4,315,142	3,913,220	13.3%
OTROS MATERIALES DIVERSOS DE ENSEÑANZA	829,334	995,806	200,226	97,018	96,741	9.7%
Sub-Programa 0104: EDUCACION PRIMARIA	41,804,137	70,454,555	8,916,810	4,152,488	4,087,411	5.9%
LIBROS, TEXTOS Y OTROS MATERIALES IMPRESOS	17,999,396	633,505	116,355	93,535	93,335	14.8%
MATERIAL DIDACTICO, ACCESORIOS Y UTILES DE ENSEÑANZA	22,199,582	68,428,094	8,531,073	3,843,094	3,780,057	5.6%
OTROS MATERIALES DIVERSOS DE ENSEÑANZA	1,605,159	1,392,956	269,382	215,859	214,019	15.5%
Sub-Programa 0105: EDUCACION SECUNDARIA	5,227,546	4,779,218	1,915,653	1,757,670	1,725,012	36.8%
LIBROS, TEXTOS Y OTROS MATERIALES IMPRESOS	777,815	687,466	210,468	204,306	203,351	29.7%
MATERIAL DIDACTICO, ACCESORIOS Y UTILES DE ENSEÑANZA	3,784,929	3,457,297	1,446,273	1,336,254	1,308,230	38.7%
OTROS MATERIALES DIVERSOS DE ENSEÑANZA	664,802	634,455	258,912	217,110	213,431	34.2%
Otros sub-programas con gasto en materiales y útiles de enseñanza	8,774,460	5,720,833	900,921	509,521	509,460	8.9%
Sub-Programa 0010: INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO	0	1,070,508	13,208	13,208	13,208	1.2%
Sub-Programa 0106: EDUCACION BASICA ALTERNATIVA	7,970,364	4,035,646	730,472	354,580	354,519	8.8%
Sub-Programa 0107: EDUCACION BASICA ESPECIAL	804,096	614,679	157,241	141,733	141,733	23.1%

Fuente: SIAF, 17 Agosto 2009.

2.2.4 Eficiencia del PEV

2.2.4.1 Análisis de eficiencia de actividades y/o componentes.

Ver punto 2.2.2

2.2.4.2 Gastos de administración

No hay información

3. Conclusiones preliminares

- El logro del fin del PEV tiene que ver con aspectos relacionados con la calidad de los insumos escolares pero también con factores extraescolares. En ese sentido, el logro de una mejora en los rendimientos educativos depende de un conjunto de variables, siendo los materiales educativos sólo una de ellas. Sin embargo, el buen funcionamiento del PEV si puede tener un impacto más directo sobre el cumplimiento del propósito.
- En relación al propósito, los materiales educativos se encuentran correctamente alienados al currículo y han avanzado en su pertinencia cultural y socio-lingüística, pero ésta última siempre será limitada en tanto se trabaje con textos únicos a nivel nacional.
- Lo anterior puede tener que ver por un lado con que la preocupación del Ministerio se orienta más hacia las competencias generales, dejando de lado las especificidades locales para que sean trabajadas por los gobiernos regionales (en el marco de un proceso de descentralización en ciernes) o por los propios docentes en sus procesos de adaptación del texto al contexto de aprendizaje.
- Al mismo tiempo, puede tener que ver con que la política de textos únicos obliga a ciertos límites en cuanto a la posible y deseable diversificación, para la cual además no hay experiencias desarrolladas ni a nivel central ni en las regiones ni en las editoriales.
- Desde la perspectiva de la producción editorial, esto puede tener que ver con que no existe una planificación curricular que permita que todos los actores del sistema estén advertidos a tiempo de los cambios. Debido a ello, toda la programación suele hacerse rápidamente. Las editoriales tienen poco tiempo de formular textos que tengan una mayor adecuación y por lo mismo presentan materiales ya desarrollados por ellos para contextos generalmente urbanos, y de fácil adaptación para el concurso.
- Es importante reconocer que el funcionamiento de este PEV depende fuertemente de aspectos sobre los cuales tienen poco control. Por ejemplo sobre el tema presupuestal cuyos techos, montos y ejecución no dependen completamente de ellos. Eso se puede expresar en las diferencias entre PIA y PIMM. En todo caso, la definición de presupuesto parece no hacerse en función de las necesidades y cantidad de demanda. Llama la atención también el poco avance presupuestal, pero esto puede que tenga que ver con los desembolsos. Otro aspecto sobre el que se tiene poco control es sobre lo administrativo. Existiría una brecha entre las instancias administrativas y pedagógicas del MED en

relación a la concepción del PEV. Esto se puede reflejar en ciertas demoras y exigencias de la parte administrativa que no permiten un proceso más eficiente.

- Ha habido mejoras en la distribución de los materiales educativos, los cuales llegan a la mayor parte de escuelas. Sin embargo estos no llegan a todas las escuelas en un momento más oportuno y en cantidades suficientes. Igualmente, en muchos casos los libros estarían ya desgastados pues se vienen usando varios años.
- Los textos se usan forma limitada. A ello puede contribuir el que no sean del todo pertinentes pero además que los docentes no son capacitados para su uso. Este problema puede tener que ver con el poco presupuesto que se tiene, según los funcionarios del MED.
- Si bien parece existir un sistema de seguimiento este no se encuentra sistematizado en documentos.

4. Recomendaciones preliminares

- Es importante reconocer que el PEV supone un proceso en el que intervienen seis componentes cada uno con distintas actividades. El cumplimiento del propósito de este programa supone un primer paso que es lograr tener una conciencia sistémica de todo ese proceso. Es importante reconocer que una demora en alguno de los componentes retrasa el cumplimiento del siguiente. De otro lado, no tiene sentido asegurar la producción de material impreso sino se garantiza el manejo adecuado de parte de los docentes y su uso en las aulas. La impresión que queda es que los componentes del PEV se vienen ejecutando como si fueran independientes.
- El logro de esa conciencia sistémica depende de factores exógenos y endógenos al PEV. Entre los exógenos se recomienda una mejor coordinación entre el MEF y el PEV de manera tal de tener una mayor claridad sobre los montos presupuestales pero también para lograr financiar actividades importantes del proceso de materiales, como la capacitación a docentes y el acompañamiento de los mismos. Sino se logra financiar estas actividades es poco lo que se va a poder avanzar hacia el mayor uso y pertinencia de los materiales. Otro factor exógeno tiene que ver con el apoyo administrativo al PEV. Es importante fortalecer la oficina de apoyo a la administración de la educación en procedimientos de estimación de costos, formas de abastecimiento y distribución. Ello podría permitir avanzar en que los procesos de licitación y distribución sean más eficientes. De igual modo, la comunicación con el área de presupuesto del MED debería ser más fluida de manera tal de tener por ambos lados una mejor comprensión conjunta de los procesos.
- En relación a los procesos endógenos al PEV, sería importante fortalecer la relación entre el área de materiales educativos y las editoriales privadas y entre la unidad de materiales

educativos y los gobiernos regionales. La primera relación es importante en la línea de lograr que los segundos hagan productos más pertinentes en términos culturales y sociolingüísticos (para lo cual es cierto además deberían poder tener más tiempo). La segunda relación es importante por el proceso de descentralización que estamos iniciando. Los gobiernos regionales empezarán a jugar un rol importante en los contenidos de la enseñanza y en la distribución de los insumos.

- Existe la necesidad de debatir sobre hasta qué punto los materiales pueden ser ajustados a realidades concretas y por tanto ser pertinentes a las mismas en términos culturales y sociolingüísticos y hasta qué punto no. Esta reflexión y debate, sin embargo, debería ir de la mano con un análisis sobre las capacidades locales (regionales, institucionales y del docente mismo) para hacerse cargo del esperado proceso de adaptación local. Si lo cierto fuera que estas capacidades locales son limitadas o inexistentes, el MINEDU debería asumir su rol rector y abrir camino en esa línea. En ese sentido, la decisión de seguir produciendo materiales desde el Estado sería congruente con la situación de capacidades poco desarrolladas no sólo a nivel de las regiones y los docentes, sino de las propias editoriales, como se mencionó anteriormente. Es necesario sin embargo planificar si se piensa que esa situación va a continuar por un tiempo más y en todo caso considerar que en el entorno internacional existen otro tipo de modelos de relación entre Estado y Materiales (Estados recomendadores y aprobadores).
- En concordancia y complementando con lo anterior, las oficinas a cargo de la elaboración de especificaciones técnicas para los materiales deberían trabajar más estrechamente con las oficinas vinculadas con la Educación Rural e Intercultural Bilingüe, pues es para esos contextos (en general) que se discute la pertinencia de los textos.
- De igual modo, es importante tener una unidad responsable de todo el proceso y que se encargue de que año a año se siga un procedimiento estándar. Es imperativo que el sistema de monitoreo y seguimiento que existe sea sistematizado, y que incluya además de una verificación del proceso de distribución y acceso, un registro de la capacitación docente y uso de materiales. Este sistema de monitoreo y seguimiento tiene que dar cuenta tanto de la oportunidad de la distribución, cada año (sobre todo en cuanto es un requisito que las reposiciones sean oportunas) como de la concreción del uso de los materiales en la planificación y en la ejecución de las sesiones de aprendizaje. Es decir, debe cumplir un rol administrativo por un lado y uno pedagógico por el otro.
- Es clara la centralidad del docente en las posibilidades de uso eficiente de los materiales en aula. En la medida en que esté claramente definido si el PEV incluye éste componente y explicita cómo, cuándo y a cargo de quién queda la capacitación, será más viable ejecutarla, monitorearla y evaluarla. Esto puede implicar que el PEV participe de procesos de capacitación que no son de su responsabilidad administrativa. Hoy por hoy la

capacitación en uso de los materiales sería un vacío y estaría solamente expresada en las normativas de conservación y uso del material, que son básicamente oficios burocráticos.

5. BIBLIOGRAFÍA

Angrist, Joshua y Victor Lavy. (2002). "New Evidence on Classroom Computers and Pupil Learning," *The Economic Journal*, 112(482): 735-786.

Ames, Patricia (2002). *¿Libros para todos? Maestros y textos escolares en el Perú rural*. Investigaciones Breves 14. Lima: CIES-IEP.

Banerjee, Abhijit, Shawn Cole, Esther Duflo, y Leigh Linden. (2004). "Remedying Education: Evidence from Two Randomized Experiments in India," mimeo, MIT.

Case, Anne y Angus Deaton. (1999). "School Inputs and Educational Outcomes in South Africa," *Quarterly Journal of Economics*, 114(3): 1047-1085.

Cueto, Santiago, Cecilia Ramírez, Juan León y Oscar Pain (2003). *Oportunidades de aprendizaje y rendimiento en matemáticas en una muestra de estudiantes del sexto grado de primaria de Lima*. Documento de trabajo 43. Lima: GRADE.

Cueto, Santiago. Cecilia Ramírez, Juan León y Gabriela Guerrero (2004). "Oportunidades de aprendizaje y rendimiento en matemática de los estudiantes de tercero y cuarto grados de primaria en Lima y Ayacucho". En Martín Benavides (editor). *Educación, procesos pedagógicos y equidad: 4 informes de investigación*. Lima: GRADE.

Cueto, S y León, J (2009). Oportunidades y resultados educativos en la educación básica en el Perú. Artículo preparado para el Seminario Internacional "Políticas Sociales en el Perú: Nuevos Desafíos", organizado por la Universidad del Pacífico en Lima el 12 y 13 de agosto de 2009

Davis, O.L. 1962. Textbooks and Other Printed Materials. EN: Review of Educational Research, Vol. 32, No. 2, Instructional Materials: Educational Media and Technology (Apr., 1962), pp. 127-140.

Eguren, Mariana, Carolina de Belaúnde y Natalia González (2004). "Repensando el texto escolar desde su uso: un diagnóstico para la escuela urbana". Manuscrito. Lima: IEP-CIES.

Eguren, Mariana, Belaunde, Carolina de y González, Natalia. Eguren. 2004. Repensando el texto escolar desde su uso: un diagnóstico para la escuela urbana. Lima: CIES - IEP

Eguren, Mariana, Belaunde, Carolina de y González, Natalia. Eguren. 2005. Recursos desarticulados. El uso de textos en la escuela pública. Lima: IEP.

Eguren, Mariana, Carolina de Belaúnde y Natalia Gonzáles (2004). Repensando el texto escolar desde su uso: un diagnóstico para la escuela urbana. CIES, IEP. Lima.

Flores, Isabel (2001) Elaboración de materiales educativos con recursos de la zona. Experiencias del PLANCAD. Lima: MED-MECEP, GTZ y KFW

- Fuller, B. y P. Clarke. (1994). "Raising school effects while ignoring culture? Local conditions and the influence of classroom tools, rules, and pedagogy," *Review of Educational Research*, 64(1): 119-157.
- Glewwe, Paul. (2002). "Schools and Skills in Developing Countries: Education Policies and Socioeconomic Outcomes," *Journal of Economic Literature*, 40(2): 436-482.
- Glewwe, Paul, Margaret Grosh, Hanan Jacoby, y Marlaine Lockheed. (1995). "An Eclectic Approach to Estimating the Determinants of Achievement in Jamaican Primary Education," *World Bank Economic Review*, 9(2): 231-258.
- Glewwe, Paul y Hanan Jacoby. (1994). "Student Achievement and Schooling Choice in Low-Income Countries: Evidence from Ghana," *Journal of Human Resources*, 29(3): 843-864.
- Glewwe, Paul; Kremer, Michael y Moulin, Sylvie. (2006). "Schools, Teachers, and Education Outcomes in Developing Countries." *Handbook on the Economics of Education*.
- Glewwe, Paul; Kremer, Michael y Moulin, Sylvie. (2007). "Many Children Left Behind? Textbooks and Test Scores." Mimeo, J-IPAL.
- Glewwe, Paul; Kremer, Michael; Moulin, Sylvie y Zitzewitz, Eric. (2004). "Retrospective vs. Prospective Analyses of School Inputs: The Case of Flip Charts in Kenya," *Journal of Development Economics* 74(1), June 2004, pp. 251-268.
- GRADE (2001). Servicio de Mejoramiento de los Procesos. Desarrollo curricular y Material Educativo. Informe Final. Servicio de Consultoría 010-2000-ED/MECE
- Heyneman, Stephen P., Joseph P. Farrell y Manuel A. Sepulveda-Stuardo. (1978). "Textbooks and Achievement: What We Know." World Bank Staff Working Paper No. 298.
- Heyneman, Stephen P., Dean T. Jamison y Xenia Montenegro. (1984). "Textbooks in the Philippines: Evaluation of the Pedagogical Impact of Nationwide Investment." *Educational Evaluation and Policy Analysis* 6(2):139-150.
- Heyneman, Stephen. 1990. Producing textbooks in developing countries. EN:
- Heyneman, Stephen; Farrell, Joseph.; Sepulveda-Stuardo, Manuel. 1978. Textbooks and Achievement: What We Know. EN: World Bank Staff Working Paper No. 298, octubre 1978. finance and development, march 1990, pp.28-9
- Heyneman, Stephen. 1990. Producing textbooks in developing countries. EN:
- Ministerio de Educación (2007). Plan estratégico institucional 2007-2011.
- Jamison, Dean, Barbara Searle, Klaus Galda, y Stephen Heyneman. (1981). "Improving Elementary Mathematics Education in Nicaragua: An Experimental Study of the Impact of Textbooks and Radio on Achievement," *Journal of Educational Psychology*, 73(4): 556-567.
- Lavy, Victor. (1996). "School Supply Constraints and Children's Educational Outcomes in Rural Ghana," *Journal of Development Economics*, 51(2): 291-314.

Lockheed, Marlaine E., and Eric Hanushek. (1988). "Improving Educational Efficiency in Developing Countries: What Do We Know?" *Compare* 18(1):21-38.

OREALC/UNESCO y LLECE. 2008. Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa en América Latina y el Caribe.

Pasco, Consuelo. 2003. El valor de los textos en el aprendizaje de los niños. En Revista Tarea Numero 55. Agosto 2003. Lima: Tarea.

Tan, Jee-Peng, Julia Lane, and Paul Coustere. (1997). "Putting Inputs to Work in Elementary Schools: What Can Be Done in the Philippines?" *Economic Development and Cultural Change*, 45(4): 857-879.

Thorne, Cordano y Blumen. 1993. Los textos escolares de primaria en el Perú. Lima: MINEDU, GTZ, PNUD

6. ANEXOS

Anexo 1: Guías de entrevistas y matriz de análisis documental.

Guía de entrevista²³: Análisis del libro de Comunicación Integral de sexto grado

Datos generales

Nombre

Profesión/ especialidad

Ocupación actual

Tiempo de experiencia / servicio en dicha ocupación

Relación con el libro (autor/usuario/experto analista)

El libro de CI de sexto grado

Opinión general

Opinión sobre calidad pedagógica (estructura, actividades, contenidos, ilustraciones, lenguaje).

Opinión sobre calidad física (diagramación, tipografía, color, formato, papel, carátula y encuadernación).

Sobre la coherencia con el DCN vigente en el 2008 (cuando el libro fue elaborado)

¿El libro es coherente con el DCN según el cual se elaboró? ¿Lo “traduce” acertadamente? ¿En qué aspectos? ¿Por qué?

¿Cómo se evidencia la coherencia?

¿El libro es una herramienta coherente para cumplir con los objetivos del DCN vigente en el 2008? ¿Por qué?

¿Existe una guía del docente que acompaña este libro? ¿De existir, es un buen enlace entre el DCN y el libro? ¿Está alineada con ambos? ¿Es un instrumento útil para el mejor aprovechamiento del libro?

Sobre su pertinencia cultural

¿El libro es respetuoso a las culturas y diferencias en el Perú? ¿Es respetuoso a la diversidad cultural?

¿Por qué?

¿Sus contenidos tienen relación con distintos contextos regionales o locales? ¿Por qué?

¿Presenta posibilidades para ser adaptado a distintos contextos regionales o locales? ¿Por qué?

¿La guía del docente aporta a la adaptación o adecuación del libro a distintos contextos?

¿Estudiantes de distintos contextos regionales o locales podrían sentirse identificados con las situaciones y personajes que se presentan en el libro? ¿Por qué?

Sobre su calidad

¿Cómo calificaría la calidad del libro? ¿Por qué?

¿Cuáles cree que sean sus principales fortalezas o logros?

¿Cuáles cree que sean sus limitaciones, debilidades o fallas?

¿Cómo se podría mejorar este libro en un siguiente proceso de elaboración?

²³ Esta Guía de Entrevista es general para todos los entrevistados (autores, usuarios y expertos), por lo cual las preguntas listadas son referenciales y se expresarán de acuerdo a cada interlocutor. Esta guía será desarrollada como introducción a la evaluación que cada interlocutor hará del libro, con la Guía de Análisis Documental que se les presentará.

Guía de entrevista²⁴: Evaluación y aprovechamiento de los textos (integrados) y libros por los usuarios

Datos generales

Nombre

Profesión/ especialidad

Ocupación actual

Tiempo de experiencia / servicio en dicha ocupación

Edad

Pre requisitos esenciales

¿Qué textos (integrados) y libros se distribuyeron en las aulas en el 2008?

¿Cuándo llegaron a las aulas –mes del 2008?

¿Cuántos llegaron – suficientes para todos los estudiantes del 2008?

¿Se repartieron también guías de docentes? Si no, ¿por qué, cómo afecta, usan las anteriores, servían de algo o da lo mismo?

¿Las guías fueron suficientes para todos los docentes?

¿Hubo capacitación en uso de estos textos (integrados) y libros en el 2008 – en qué mes?

¿Cómo fue la capacitación – directa o mediada por especialistas de DRE y UGEL?

¿Se usaron los textos (integrados) y libros y las guías de docentes durante la capacitación?

¿Cómo?

¿Qué textos (integrados) y libros se encuentran hoy en las aulas - 2009?

¿Son suficientes para todos los estudiantes del 2009?

¿Ha habido reposición? ¿En qué casos?

¿Los docentes han recibido nuevas guías de uso, si cambiaron de grado?

¿Ha habido capacitación en uso de estos textos (integrados) y libros este año – en qué mes?

¿Cómo fue la capacitación?

Aprovechamiento para la programación curricular

¿Qué fuentes o materiales educativos (en general) se usan para preparar las sesiones? ¿Cuáles son los que se usan con más regularidad? ¿Por qué?

¿Qué textos o libros escolares (en particular) se usan en la preparación de las sesiones?

¿Se usan los textos (integrados) y libros del MED distribuidos en el 2008/2009, en la preparación de las sesiones?

¿Este uso se evidencia en el cuaderno de programación del docente? ¿Cómo?

Aprovechamiento en la ejecución de las sesiones

¿Qué fuentes o materiales educativos (en general) se usan en las sesiones? ¿Cuáles son los que se usan con más regularidad? ¿Por qué?

¿Qué textos o libros escolares (en particular) se usan en las sesiones?

¿Se usan los textos (integrados) y libros del MED distribuidos en el 2008/2009, en las sesiones?

¿Cómo se usan?

¿En qué tipo de actividades se usan con más frecuencia? ¿Los usan los estudiantes?

²⁴ Esta Guía de Entrevista es general para todos los entrevistados (directivos de DRE, UGEL e IE y docentes de aula). Las preguntas listadas son referenciales y se expresarán de acuerdo a cada interlocutor.

¿Se hace un uso adecuado de los textos (integrados) y libros? ¿Por qué?

¿Se hace un uso suficiente de los textos (integrados) y libros? ¿Cuánto se les aprovecha?

Sugerencias para mejorar este aprovechamiento.

¿Cuáles cree que sean las principales fortalezas o logros de los textos (integrados) y libros?

¿Cuáles cree que sean las limitaciones, debilidades o fallas de los textos (integrados) y libros?

¿Cómo se podrían aprovechar mejor estos textos (integrados) y libros?

GUÍA DE ANÁLISIS DOCUMENTAL PARA EL LIBRO DE COMUNICACIÓN INTEGRAL 6 DE EDUCACIÓN PRIMARIA²⁵

Estimado/a.

La presente guía contempla dos dimensiones de análisis de los libros de CI: La primera referida a su calidad pedagógica y la segunda a su calidad física. En cada caso, la dimensión se divide en aspectos relevantes, compuestos por criterios específicos. Le solicitamos evaluar dichos criterios, tomando en cuenta la siguiente escala:

- 0** : No se presenta el criterio
1 : Se presenta parcialmente
2 : Se presenta completamente

I. CALIDAD PEDAGÓGICA

1. Estructura de la publicación

Criterios	Valoración			Observaciones
	0	1	2	
1. Presenta un índice claro y completo, que ayuda a comprender la estructura del material.				
2. Muestra de manera clara y diferenciada las partes o unidades en las que se divide el texto.				

2. Actividades

Criterios	Valoración			Observaciones
	0	1	2	
3. Se presenta una variedad de actividades atractivas para disfrutar y aprender leyendo y escribiendo.				
4. Las actividades propuestas tienen secuencia y coherencia				
5. Las consignas para realizar las actividades son claras e inequívocas.				
6. El rol del niño es el de protagonista y sujeto activo de los procesos de pensamiento y aprendizaje, en el desarrollo de las actividades propuestas.				
7. Las indicaciones para el desarrollo de las actividades, propician la autonomía del niño.				
8. Las actividades propuestas promueven interacciones problematizadoras y significativas:				
• Entre el niño y el lenguaje escrito				
• Entre el niño y su maestro				
• Entre los niños y niñas				
9. Las actividades fortalecen el proceso de adquisición significativa del lenguaje escrito acorde al enfoque comunicativo.				
10. Las actividades promueven el desarrollo de capacidades para la producción de textos				
11. Las actividades promueven el desarrollo de capacidades para la lectura comprensiva.				
12. Las actividades articulan la lectura con la escritura, el dibujo u otros lenguajes que sirven de expresión a niñas y niños.				

²⁵ El marco de referencia para el presente análisis es la matriz de logros de aprendizaje (competencias), capacidades y actitudes del Área de Comunicación Integral – 6to. grado de educación primaria, presentada en el Diseño Curricular Nacional de Educación Básica Regular – Ministerio de Educación (2005), que se adjunta al final de la guía y se presenta a los evaluadores para que la tengan en cuenta en su análisis.

3. Contenidos

Criterios	Valoración			Observaciones
	0	1	2	
13. Guarda relación directa con las capacidades planteadas en el DCN				
14. Se presenta diversidad de tipos de texto.				
15. Los textos son culturalmente pertinentes, contribuyen al fortalecimiento de la identidad cultural propia y al respeto a las diferencias culturales.				
16. La información que presentan los textos es:				
• Actualizada				
• Veraz				
17. Cada lectura o texto incluido, presenta:				
• Coherencia interna (Exhibe con claridad las características y estructura del tipo de texto que representa: informativo, argumentativo, narrativos, descriptivos, etc.)				
• Coherencia estructural				
• Coherencia entre el título y el contenido del mismo				
18. Las lecturas promueven los siguientes procesos:				
• Fantasía				
• Placer				
• Creatividad				
• Predicción				
• Criticidad				
19. Las lecturas promueven una visión de la sociedad caracterizada por:				
• La equidad entre los géneros				
• Representaciones sociales de hombre y mujer menos estereotipadas				
• La interculturalidad				
• La libertad de culto				
• El desarrollo sostenible				
• El trabajo productivo				
20. Las lecturas promueven alguno o algunos de los siguientes valores y no contradice ninguno de ellos:				
• Cooperación				
• Participación				
• Solidaridad				
• Respeto				
• Responsabilidad				
• Libertad				
• Defensa de la vida				
• Tolerancia				

• Paz • Justicia • Equidad de género • Amistad • Práctica de deberes y derechos ciudadanos • La búsqueda del bien común • Resolución negociada de conflictos				

4. Ilustraciones

Criterios	Valoración			Observaciones
	0	1	2	
21. Presenta ilustraciones variadas.				
22. Las ilustraciones expresan lo que dicen los textos y amplían su contenido para reforzar la comunicación de los principales mensajes.				
23. Varían de tamaño y de número de acuerdo a la necesidad de los textos.				
24. Exhiben primeros planos, panoramas, detalles, etc				
25. Algunas se usan como fondo de color tenue para colocar los textos correspondientes.				
26. Están contextualizadas, favorecen la identificación de los lectores, utilizando elementos conocidos por los alumnos				
27. Evitan toda forma de estereotipos o prejuicios de género, sociales, étnicos, religiosos, culturales, políticos, etc.				
28. Motivan a la lectura				
29. Ofrecen indicios para la comprensión de los textos				

5. Lenguaje

Criterios	Valoración			Observaciones
	0	1	2	
30. El lenguaje es claro y sencillo, comprensible para sus destinatarios (niños de sexto grado).				
31. Se organiza en oraciones y párrafos con sentido completo.				
32. Emplea vocabulario de uso coloquial acorde a las niñas y niños.				
33. El tratamiento de la información del texto usa lenguaje preciso y exacto.				
34. El estilo de redacción es ágil y ameno.				
35. Hace uso de la gramática, ortografía y sintaxis del castellano estándar.				
36. Usa términos y/o voces regionales o incluye el glosario respectivo.				
37. Amplía el vocabulario de niñas y niños utilizando conceptos y sinónimos o frases de uso coloquial, cuyo significado se puede comprender por el contexto en el que aparecen.				

II. CALIDAD FÍSICA

1. Diagramación

Criterios	Valoración			Observaciones
	0	1	2	
38. Es aireada y fluida, no tiene bloques cargados de texto o sobrecarga de ilustraciones.				
39. Los párrafos están justificados. Los renglones no presentan cortes de palabras al final.				
40. El interlineado en los párrafos es de espacio y medio (1,5 líneas).				
41. El espacio entre párrafos es doble.				
42. Se da una adecuada visualización de las estructuras de los textos: Título, autor, imagen, párrafos; Título, autor, estrofas, versos, etc.				

2. Tipografía

Criterios	Valoración			Observaciones
	0	1	2	
43. El tamaño de la fuente es adecuado a los destinatarios, tanto en los títulos como en los contenidos.				
44. Los tipos de letra son legibles				
45. Usa varios tipos de fuentes: uno para los títulos y otros para los textos.				

3. Color

Criterios	Valoración			Observaciones
	0	1	2	
46. El color de los textos a leer es negro.				
47. Las ilustraciones presentan colores (full color)				
48. Los títulos y subtítulos presentan variedad de color y tamaño				

4. Formato

Criterios	Valoración			Observaciones
	0	1	2	
49. El formato se adecua a la edad y a las condiciones de utilización por parte de sus destinatarios.				

5. Papel

Criterios	Valoración			Observaciones
	0	1	2	
50. Adecuado a la edad y a las condiciones de utilización del material por parte de sus destinatarios				

6. Carátula

Criterios	Valoración			Observaciones
	0	1	2	

51. Material adecuado a las condiciones de utilización del texto.				
---	--	--	--	--

7. Encuadernación

Criterios	Valoración			Observaciones
	0	1	2	
52. Adecuada a las condiciones de utilización diaria del texto y tiempo de vida útil de 3 años.				

**MATRIZ DE LOGROS DE APRENDIZAJE (COMPETENCIAS), CAPACIDADES Y ACTITUDES
DEL ÁREA DE COMUNICACIÓN INTEGRAL - V CICLO – 6º GRADO DE EDUCACIÓN PRIMARIA²⁶**

LOGROS DE APRENDIZAJE (COMPETENCIAS)	CAPACIDADES
EXPRESIÓN Y COMPRENSIÓN ORAL	
Expresa en forma organizada, clara y oportuna sus necesidades, intereses, sentimientos y experiencias, adecuando su discurso a los distintos interlocutores y escucha con atención y espíritu crítico comprendiendo los mensajes en diversas situaciones comunicativas: Conversaciones, diálogos, exposiciones y debates.	Narra en su lengua materna: tradiciones, costumbres, testimonios, historias, mitos de su comunidad, de manera ordenada y articulada.
	Describe situaciones imaginarias, fenómenos, procesos del medio natural, social y cultural, relacionando sus ideas de manera coherente y expresiva.
	Opina sobre un problema o asunto de interés local, de manera ordenada y articulada. Interviene oportunamente y respeta la opinión de los demás.
	Escucha con atención e interés mensajes implícitos: doble sentido, sentido figurado, ironías, chistes, etc.
COMPRENSIÓN DE TEXTOS	
Lee con variados propósitos y comprende textos de diverso tipo, valorándolos como fuente de disfrute, información y conocimiento de la realidad, emitiendo juicio crítico y reflexionando sobre aspectos elementales de la lengua.	Reconoce el tipo de texto, ideas principales y secundarias, temas, materiales, ingredientes, procedimientos en textos descriptivos, narrativos, informativos, expositivos, argumentativos e instructivos. Lee por placer textos literarios y no literarios de su preferencia.
	Infiere información importante, el propósito y el tema a partir de datos implícitos del texto y de sus conocimientos previos, en textos descriptivos, narrativos, informativos, expositivos, instructivos y argumentativos.
	Opina de manera crítica acerca del contenido y la forma de textos descriptivos, narrativos, informativos, instructivos, expositivos y argumentativos.
PRODUCCIÓN DE TEXTOS	
Produce textos de diverso tipo para comunicar ideas, experiencias, necesidades, intereses, sentimientos y su mundo imaginario, adecuándolos a diversas situaciones comunicativas y aplicando de modo reflexivo, elementos textuales y lingüísticos que favorecen la coherencia y la cohesión de los textos.	Produce textos descriptivos, narrativos, poéticos, instructivos, informativos, expositivos en situaciones comunicativas auténticas, a partir de un plan de escritura previo: ¿A quién le escribo? ¿Qué quiero escribir? ¿Para qué quiero escribir? ¿Cómo lo escribo? ¿qué formato utilizaré?
	Escribe textos de manera organizada estableciendo relación entre las ideas principales y secundarias de acuerdo con la secuencia lógica y temporal.
	Utiliza conectores cronológicos y lógicos para destacar las relaciones de significado en el texto.

²⁶ Ministerio de Educación del Perú (2005). Diseño Curricular Nacional de Educación Básica Regular. Lima, MED.