

RESULTADOS PRIORITARIOS Y DESEMPEÑO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA:

Educación básica para todos y logros de aprendizaje en educación primaria

Reporte 2005

1. ENFOQUE DE GESTIÓN POR RESULTADOS

El análisis tradicional de la calidad del gasto público se ha limitado a la efectividad financiera de las instituciones públicas, dejando de lado los logros o metas que se alcanzaron con los recursos públicos. El crecimiento del aparato estatal, la estrechez del presupuesto público en relación a las demandas sociales y el creciente interés por la rendición de cuentas, han sido factores que han propiciado un cambio en el enfoque, exigiéndose mayor información sobre el desempeño, en términos de metas y logros de los recursos públicos.

Esta mayor demanda por información sobre las metas y resultados obtenidos con los recursos públicos, conjuntamente con factores vinculados a la modernización del Estado y al avance en la transparencia de la gestión pública, han propiciado en muchos países un cambio en el enfoque de la gestión pública y en el análisis de la calidad del gasto. Los sistemas presupuestales y de planeamiento buscan organizar sus procesos con una orientación al logro de resultados, produciendo información que permita evaluar el desempeño del Estado respecto de los cambios que generan la provisión bienes y servicios sobre los ciudadanos. Este enfoque de análisis de la calidad del gasto busca mejorar la rendición

de cuentas y la transparencia en la gestión pública a través de la evaluación del desempeño de las actividades desde el Estado en función de su rol y logro de resultados. Si bien son varios los instrumentos que pueden ser utilizados para evaluar la calidad del gasto, el producto final de todos ellos se resume en la provisión de información oportuna, pertinente y de calidad a los diferentes actores que participan en los procesos de provisión de bienes y servicios, desde el planeamiento hasta los ciudadanos.

Un primer elemento básico para que este enfoque funcione y sea operacionalmente eficiente es que todas las instituciones que participan, así como los programas y/o proyectos a cargo de las mismas, estén articulados bajo lineamientos de política nacional claros y que se encuentran enmarcados en los roles del Estado. Esto ayudará a un mejor ordenamiento de las diversas acciones desarrolladas por las diferentes entidades alrededor de objetivos comunes. En segundo lugar, se requiere que se avance en el desarrollo de modelos lógicos (por ejemplo Marcos Lógicos, en algunos casos basados en evidencia científica) subyacentes a las intervenciones que proveen los bienes y/o servicios más importantes, para que esta provisión esté justificada económicamente y tenga validez. En tercer lugar, del nivel de desarrollo de los sistemas de información asociados a los procesos de provisión de bienes y servicios (por ejemplo, compras y adquisiciones). Por lo tanto, el desarrollo de este enfoque de seguimiento del gasto está en función del grado de desarrollo de los sistemas de información, de la claridad en la identificación de los objetivos y productos estratégicos sectoriales e institucionales, del de la existencia de procesos y mecanismos que vinculen de manera indirecta o directa la información sobre el desempeño de la gestión de las principales instituciones

proveedoras de bienes y/o servicios a los procesos de toma de decisiones, del grado de compromiso de las autoridades públicas, entre los más importantes.

Al interior del gobierno peruano, con la intención de mejorar la calidad del gasto público, se ha avanzado en el desarrollo de herramientas que contribuyan en avanzar hacia un enfoque por resultados de la gestión pública:

- La Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal;
- El Marco Macroeconómico Multianual;
- El Sistema Nacional de Inversión Pública;
- El Sistema Integrado de Administración Financiera;
- Los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales;
- Los Planes Estratégicos Institucionales;
- Los Convenios de Administración por Resultados; y
- Convenios de Gestión (FONAFE-Empresas Estatales).

Como la mejora de la calidad del gasto público se define como ser eficaces en el logro de resultados con un manejo eficiente de nuestros recursos y priorizando a quienes más lo necesitan, es preciso avanzar en tres temas centrales: (i) en la identificación de los resultados prioritarios para el país; (ii) en la conexión lógica entre estos resultados y los productos y servicios que provee el sector público; y (iii) en los estándares de calidad que dichos productos deben cumplir para satisfacer adecuadamente las necesidades de la población. Es importante tomar en cuenta que esta orientación de la gestión pública hacia resultados no supone perder la atención en los insumos, procesos y productos asociados. Los problemas en la gestión pública están presentes a lo largo de toda la cadena de provisión de bienes y servicios. Lo que resulta imprescindible, es

que esta cadena haya sido definida para lograr resultados concretos que se enmarcan dentro de los roles del Estado.

Además, es preciso enfatizar tres principios a considerar: (i) el eje de la intervención pública debe ser el servicio al ciudadano; (ii) se requiere la identificación del responsable en la provisión de bienes y servicios; y (iii) la información obtenida a partir del seguimiento y la evaluación debe estar vinculada con la toma de decisiones del Estado y compartida con la sociedad civil.

Finalmente, el seguimiento y evaluación de la calidad del gasto no se debe limitar a un análisis financiero. Este enfoque supone también una mejora en la estructura organizacional del Estado, en el planeamiento estratégico, en los incentivos que alineen los intereses de los gerentes públicos con los resultados prioritarios, y de una mejora continua del proceso presupuestario que permita asignar recursos en función de costos y estrategias multianuales, todo ello para que finalmente los ciudadanos mejoren su bienestar. A continuación se presenta un informe que intenta avanzar en este nuevo enfoque del seguimiento y evaluación de la calidad del gasto público.

2. RESULTADOS PRIORITARIOS PARA EL PAÍS: EDUCACIÓN

El presupuesto destinado a la educación básica¹ en el Perú se ha incrementado entre 1999 y el 2005 en 23% en términos reales. Este aumento se ha concentrado casi exclusivamente en incrementos salariales a los docentes y ha tenido como uno de sus efectos la reducción en términos absolutos y relativos del gasto en inversión². No hay

¹ Sin incluir pensiones.

² En 1999 se presupuestó en inversiones 697 millones de soles (16% del presupuesto de educación básica) y en el 2005 solo alcanzó la suma de 296 millones de

duda sobre el déficit de financiamiento en que se encuentra el sector educación, aún después del incremento del 23% en seis años (1,037 millones de soles); sin embargo, no dejan de ser miles de millones de soles que deberían estar dando resultados.

Con la finalidad de contribuir a la priorización del gasto y al seguimiento y evaluación de una selección de las acciones prioritarias del sector educación, se presenta un análisis de los principales bienes y servicios provistos por el sistema educativo público para conseguir una mejor educación básica para todos.

El sistema de seguimiento y evaluación del gasto público ha seleccionado dos resultados prioritarios: (i) lograr una educación básica para todos; y, (ii) mejorar los logros de aprendizaje de los alumnos de primaria, cuyo seguimiento periódico permitirá ver los avances y retrocesos en la consecución de los mismos.

1.1 Educación básica para todos y logros de aprendizaje: causas y factores asociados

El acceso a la educación básica es un derecho relacionado al desarrollo pleno de las personas, que incide en las oportunidades y la calidad de vida de los individuos, las familias y las colectividades³. La educación, al promover habilidades y conocimientos de las personas, tiene una importante influencia en el desarrollo del capital humano⁴. A mayor educación de las personas, mejoran su bienestar, originando un progresivo aumento de sus ingresos monetarios.

soles (5% del presupuesto de educación básica), es decir, una reducción en términos reales de 401 millones de soles.

³ La educación como eje del desarrollo humano (2004). En: *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe*. UNESCO y CEPAL.

⁴ Beltrán, A. (2005).

Diversas instancias a nivel internacional han establecido objetivos básicos al respecto. Así, el Foro Mundial sobre Educación (2000), los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre otros⁵, se plantearon la necesidad de velar por que todos los niños tengan acceso universal a la enseñanza pre escolar y primaria, y a la ampliación de la cobertura de la secundaria al 75%. Asimismo, se propusieron proveer educación de buena calidad y que los niños la concluyan⁶.

El análisis a profundidad de estos temas en cuestión implica no sólo la cuantificación del problema sino la identificación de las principales causas y factores asociados, es decir, el por qué de la ocurrencia de los hechos, lo que a su vez permitirá un correcto diseño de las intervenciones públicas pertinentes y efectivas.

En esta sección se analizarán los dos resultados prioritarios seleccionados: educación básica para todos y logros de aprendizaje en primaria. Asimismo se presentarán las definiciones de los indicadores a través de los cuales serán medidos dichos resultados, así como sus causas y factores asociados más importantes.

Educación básica para todos

Este resultado se refiere a la oportunidad que el Estado debe garantizar, para que todos los niños, niñas y jóvenes accedan a la educación básica. Dada la magnitud de la demanda, es preciso establecer metas factibles que nos lleven progresivamente al logro del acceso universal, garantizando condiciones mínimas que permitan el adecuado logro de los aprendizajes.

⁵ La Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (1990), el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (1980-2000), y el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (2002-2017).

⁶ Idem

La cobertura de la educación básica se medirá a través de dos indicadores: (i) tasa de cobertura total y (ii) la tasa neta de cobertura. El primer indicador se define como la proporción de la población con edades de 3 a 5 años, 6 a 11 años y 12 a 16 años que asisten o están matriculados en algún nivel del sistema educativo básico, respecto a la población total en el rango de edad correspondiente. Mientras que, el segundo indicador se define como la proporción de la población con edades de 3 a 5 años, de 6 a 11 años y 12 a 16 años que asisten o están matriculados en el nivel educativo básico que oficialmente⁷ le corresponde de acuerdo a su edad, respecto a la población total en el rango de edad correspondiente. A lo largo del documento se hará referencia a ambas tasas haciendo la distinción respectiva.

La ampliación de la educación inicial se fundamenta en: (i) la importancia de las experiencias tempranas⁸ en el desarrollo integral de las personas; (ii) los efectos positivos en términos de aprestamiento escolar; (iii) los mejores puntajes en las mediciones de aprendizaje y el progreso más rápido⁹; (iv) las menores tasas de repetición y deserción, particularmente en los primeros grados de primaria; (v) la mayor eficiencia del sistema educativo ya que reduce el número de años necesarios para completar la educación primaria y secundaria; (vi) las mayores posibilidades de las mujeres de incorporarse al mercado laboral¹⁰, entre otros.

⁷ La edad normativa según nivel educativo: (i) educación inicial de 3 a 5 años; (ii) educación primaria de 6 a 11 años; y (iii) educación secundaria de 12 a 16 años.

⁸ Experiencias que marcan muchas de las posibilidades intelectuales, afectivas y sociales de la persona.

⁹ OREALC. Informe Regional. Panorama Educativo de las Américas. 2002.

¹⁰ El acceso de los niños a los centros de educación inicial influye en las oportunidades futuras de los

Por otro lado, la evidencia de que la conclusión del nivel secundaria eleva significativamente la probabilidad de mantenerse fuera de la pobreza absoluta, se traduce en un incremento importante de los ingresos económicos. De esta manera, el acceso y culminación de la educación secundaria se convierte en un factor determinante para alcanzar mayores niveles de productividad y eficiencia social, es en este sentido, que debiera convertirse en uno de los objetivos prioritarios del país.

Lograr altos niveles de escolarización - acceso y permanencia- depende fundamentalmente de la calidad de la enseñanza impartida. En general, la buena manera de enseñar a los alumnos y la cantidad de conocimientos que éstos adquieren son dos factores¹¹ que tienen una repercusión fundamental en la asistencia a clase y en el índice de supervivencia escolar¹².

Queda claro que no existe una función de producción ideal que garantice el logro automático de estos factores, pero a la vez queda claro también que profesores que no asisten a dictar, materiales que no son usados, profesores sin las competencias necesarias para poder enseñar son ejemplos que sin duda limitarían el logro de una mejor educación para todos.

Logros de aprendizaje

niños y de las mujeres, especialmente en el caso de los hogares más pobres.

¹¹ Estos factores a su vez dependen de: nivel socioeconómico de la familia; nivel educativo de los padres; trabajo infantil; distancia entre el lugar de residencia y la escuela; rendimiento académico; repetición y deserción; infraestructura en buen estado; materiales educativos suficientes, apropiados y utilizados (textos, bibliotecas, material didáctico); directores, docentes y animadoras calificadas; asistencia del docente y número de horas de clase; y, salud, nutrición y motivación del niño.

¹² CEPAL (2004). Desarrollo productivo en economías abiertas. Santiago de Chile.

Además de lograr ampliar los niveles de cobertura de la educación básica; el desafío, la preocupación, y la tarea prioritaria de la política pública debe centrarse en proveer una enseñanza de buena calidad. Si bien la calidad de la educación se puede medir de distintas maneras¹³, el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público utilizará el indicador de logros de aprendizaje como medida de aproximación de la calidad, por considerarlo el más apropiado para abordar el tema y por contar con información del mismo.

La mejora de la calidad de la educación contribuye a alcanzar una serie de objetivos relacionados al desarrollo económico y social. Está demostrado (UNESCO, 2005) que unos mejores resultados de los logros de aprendizaje tienen un impacto positivo en los ingresos de las personas a lo largo de toda su vida. Así, los resultados de las pruebas de rendimiento constituyen un indicador de la productividad de la futura mano de obra de un país.

Los resultados obtenidos en las pruebas de rendimiento escolar aplicadas por el Ministerio de Educación en el 2001¹⁴, destacan los graves problemas de calidad y equidad del sistema educativo peruano. En dichas pruebas se encontró que: (i) un alto porcentaje de estudiantes no logran ni siquiera un manejo inicial de las capacidades y contenidos propuestos en la estructura curricular; y, (ii) la mayor parte de los estudiantes provenientes de los

estratos socioeconómicos más bajos son los que obtienen los peores resultados.

Dados los preocupantes resultados de los logros de aprendizaje de los estudiantes tanto de primaria como de secundaria, se hace necesario conocer las posibles variables que inciden en dichos resultados, para concebir políticas que garanticen un mejor aprendizaje.

Existe una abundante literatura acerca de qué factores afectan los logros de aprendizaje¹⁵ de los alumnos: nivel socioeconómico de la familia, nivel educativo de los padres¹⁶, distancia entre el lugar de residencia y la escuela, infraestructura de la escuela (calidad de la construcción, mobiliario, equipamiento, y acceso a servicios básicos), material educativo¹⁷ (textos, bibliotecas, material didáctico), estructura curricular¹⁸ (pertinencia, contenidos, metodología, cobertura); formación inicial y capacitación de docente, experiencia del docente, conocimiento de las asignaturas y de los materiales educativos, prácticas pedagógicas o método de enseñanza, asistencia del docente y número de horas

¹³ Dos principios caracterizan la mayoría de las definiciones de calidad: (i) el desarrollo cognitivo del estudiante; y (ii) las actitudes y valores relacionados con una buena conducta cívica, y el desarrollo afectivo y creativo del educando.

¹⁴ Se evaluó una muestra representativa a escala nacional de estudiantes de escuelas de zonas rurales y urbanas de todo el país (632 y 579 escuelas de primaria y secundaria respectivamente). En total se evaluaron a 10 657 alumnos de 4to grado, 9798 de 6to grado de primaria y a 13782 estudiantes de secundaria.

¹⁵ La extensa literatura sobre factores que afectan el rendimiento escolar no da una respuesta categórica sobre el impacto ni el efecto específico de éstos en los logros de aprendizajes de los estudiantes.

¹⁶ El nivel educativo de los padres está asociado a: (i) provisión de libros en el hogar; (ii) estímulo y refuerzo positivo que los alumnos reciben de sus padres en relación con su educación; (iii) aumentan las probabilidades de que el niño asista y rinda mejor; (iv) disminuye la probabilidad de retiro, deserción y trabajo infantil, tanto en zonas urbanas como rurales; (v) apoyen en las tareas escolares de sus hijos.

¹⁷ La buena calidad, acceso oportuno, pertinencia y uso de textos y materiales de lectura, así como de materiales didácticos contribuye a elevar el rendimiento. El Perú no cuenta con información sistematizada sobre estos indicadores, lo cual hace difícil conocer el impacto de estos materiales en el rendimiento de los alumnos.

¹⁸ Mizala, Alejandra, Pilar Romaguera y Teresa Reinaga. Factores que inciden en el rendimiento escolar en Bolivia.

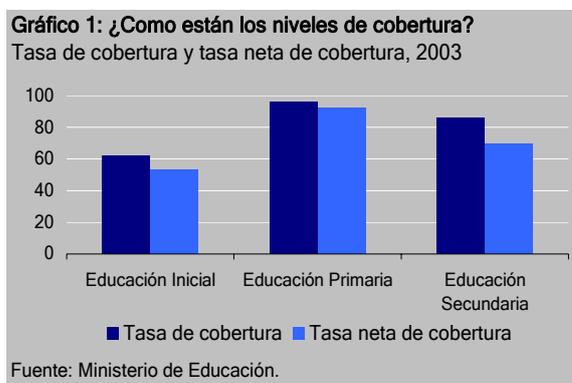
de clase, cercanía del lugar de residencia del docente a la escuela; experiencia del alumno en educación pre escolar y de repetición, condición de salud y nutrición del niño. Sin embargo, la calidad del docente, la disponibilidad de insumos educativos y el nivel socioeconómico de la familia son los que tienen una influencia determinante en el aprendizaje.

1.2 Situación del problema:

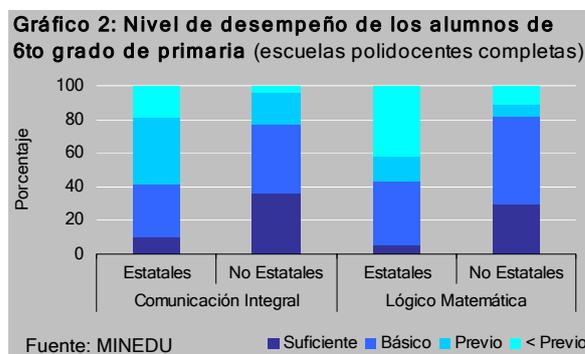
Los progresos realizados hacia la ampliación del acceso a la educación han sido importantes, explicado por la expansión de la oferta educativa durante los años 1985 y 1994. Sin embargo, aún hay muchos niños que están siendo excluidos, siendo los más desfavorecidos los que corren el mayor riesgo de mantenerse fuera del sistema educativo.

A pesar de los progresos logrados, en cobertura, estos han ido acompañados de un importante nivel de atraso escolar. Durante el 2003, la tasa de cobertura total fue 62% entre los niños de 3 a 5 años, 96% entre los niños de 6 a 11 años y 86% entre los niños de 12 a 16 años¹⁹. Este indicador da información sobre la participación de los niños y niñas en cualquier nivel del sistema educativo, sin considerar el grado y nivel que oficialmente le correspondería. Así, que el 86% de los niños entre 12 y 16 años de edad estén matriculados en el sistema no significa que todos ellos estén matriculados en secundaria (nivel que de acuerdo a la edad le correspondería). Por otro lado, este indicador da cuenta de la proporción de niños que no están siendo insertados al sistema. El 48% de niños entre 3 y 5 años y el 14% de niños entre 12 y 16 años de edad que no están matriculados o asistiendo a la escuela.

La tasa neta de cobertura muestra que el 53% de los niños entre 3 y 5 años estuvo matriculado o asistió a inicial, el 93% de los niños entre 6 y 11 años asistió a primaria y el 70% de los niños de 12 a 16 años asistió a secundaria. Si bien este indicador brinda información sobre el porcentaje de niños que están asistiendo al nivel que le corresponde según su edad normativa, no indica si el niño cursa el grado que debería de acuerdo a su edad. En general, esta tasa cuando está por debajo de 100% ofrece una medida de la proporción de niños en edad de cursar un cierto nivel y que no lo está haciendo.



En cuanto a los niveles de aprendizaje, nuestros alumnos siguen aprendiendo muy poco, siendo los de las escuelas estatales los que aprenden menos, en donde muy pocos estudiante logran manejar las competencias evaluadas.



Evolución y comparaciones internacionales

En educación inicial, la tasa de cobertura total y la tasa de neta de cobertura han

¹⁹ Indicadores de la Educación, Perú 2004. Ministerio de Educación.

presentado un crecimiento sostenido a lo largo de los últimos años. Entre 1998 y 2003, la tasa neta de cobertura aumentó de 46% a 53%, mientras que, la tasa de cobertura total entre los niños de 3 a 5 años de edad registró una subida de 12 puntos porcentuales llegando a 62% en el 2003.

A pesar de los avances, estas tasas aún siguen siendo bajas, lo cual podría estar explicado por la concentración de los servicios educativos en las zonas urbanas y por la baja calidad de la educación impartida. Al respecto, los 17 mil Programas no escolarizados de educación inicial (PRONOEI) no han logrado mantener los niveles de matrícula alcanzados a principios de la década de los noventa, pasando de atender a 293 mil infantes en 1990 a 276 mil en el 2001²⁰, esto parece ser una consecuencia de la baja calidad de los mismos²¹.

A nivel de América Latina, el Perú registra una tasa neta de matrícula en inicial por encima del promedio de la región, siendo superado solo por Ecuador, México y Argentina países de intermedio y mayor desarrollo de la región.

Tabla 1: Cobertura en educación inicial estatal
Evolución de la tasa neta de matrícula: 1998-2001

	1998	2001	var %
Perú 1/	60	58	-3%
América Latina	50	47	-6%
Países de menor desarrollo			
Bolivia	36	36	0%
Paraguay	n.d	27	n.d
Países de desarrollo intermedio			
Ecuador	55	60	9%
Colombia	33	33	0%
Venezuela	45	46	2%
Brasil	43	52	21%
México	68	68	0%
Países de mayor desarrollo			

²⁰ PESEM reformulado 2004-2006. Ministerio de educación.

²¹ Los PRONOEI son dirigidos por docentes coordinadoras, siendo las animadoras quienes en la práctica enseñan o se encargan de los infantes. Las animadoras reciben como salario o pago mensual una propina.

Argentina	58	60	3%
Chile	40	34	-15%

Fuente: Panorama Educativo de las Américas, 2002
Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2005
Durante el 2003, la tasa neta de matrícula en el Perú fue de 62%.
1/ Perú es un país de desarrollo intermedio.

Durante los últimos años, el Perú ha progresado en la expansión del acceso a la educación secundaria; sin embargo, no tuvo los mismos logros en mejorar su calidad. Durante el periodo 1998-2003, la tasa de cobertura neta se incrementó de 59% a 70%, mientras que la de cobertura total subió ligeramente de 85% a 86%²².

Para explicar saltos registrados en la tasa neta de cobertura es importante considerar²³: (i) las tasas de deserción en primaria y secundaria se han mantenido alrededor de 4% y 7% respectivamente; (ii) el porcentaje de niños matriculados en primaria y secundaria con un atraso de dos o más años, respecto a la edad oficial para el grado en curso, se ha venido reduciendo. En el 2002, el porcentajes de niños con un año de atraso en primaria fue de 20% y en secundaria 22%; mientras que con un atraso de 3 años los porcentajes fueron de 10% y 11% respectivamente; (iii) la tasa de conclusión en primaria entre los niños de 11 a 13 años se incrementó en 17 puntos porcentuales entre 1998 y 2003, mientras que la de secundaria entre los jóvenes de 16 y 18 años lo hizo en 13 puntos porcentuales; y, (iv) entre 1998 y 2003, el número de escuelas en primaria y secundaria se incrementó en 2% y 20% respectivamente.

Con respecto a su calidad, las pruebas de rendimiento ubican a la mayoría de los estudiantes de 4to grado de secundaria en

²² Indicadores de la Educación. Perú 2004. Ministerio de Educación.

²³ Indicadores de la educación. Perú 2004. Ministerio de Educación.

el nivel de desempeño por debajo del básico²⁴.

La educación secundaria además de su baja calidad, presenta los siguientes problemas: (i) escasa oferta de servicios educativos principalmente en las zonas rurales y con altos niveles de pobreza; (ii) baja asistencia de los estudiantes a las escuelas²⁵; (iii) abandono frecuente de los estudiantes antes de completar el nivel debido a la necesidad de generar ingresos; (iv) generación de pérdidas sociales y privadas debido a la repetición y deserción.

En el 2003, el 51% de la población que cuenta entre 16 y 18 años de edad concluyó la secundaria²⁶. Es decir, que solo un poco más de la mitad de la población que concluye la educación básica lo hace ingresando oportunamente al sistema, y manteniéndose en él continuamente sin atrasarse o casi sin atrasarse. Este indicador (tasa de conclusión de secundaria) ha logrado importantes avances siendo en 1998 igual a 38%. En el caso del nivel primaria, el 73% de la población entre 11 y 13 años de edad terminó la primaria, siendo en el a 1998 de 56%.

Al realizar comparaciones con países de América Latina (2001), se encuentra que el Perú registra una tasa de matrícula superior al promedio de región (65%), sin embargo, se hallan significativas diferencias con países como Argentina, Chile y Brasil que registran cifras cercanas al 80%, y con países como República Dominicana, Guatemala y Nicaragua con tasas inferiores

a 40%. Al respecto, es importante mencionar que actualmente la tasa neta de matrícula en el Perú asciende a 86%.

Tabla 2: Cobertura en educación secundaria pública
Evolución de la tasa neta de matrícula:
1985/87-2001

	1985/7	2001	var %
Perú 1/	49	66	35%
América Latina	n.d	65	n.d
Países de menor desarrollo			
Bolivia	28	67	139%
Paraguay	25	50	100%
Países de desarrollo intermedio			
Ecuador	n.d	50	n.d
Colombia	32	54	69%
Venezuela	18	58	222%
Brasil	15	77	413%
México	46	60	30%
Países de mayor desarrollo			
Argentina	n.d	81	n.d
Chile	n.d	75	n.d
Uruguay	56	72	29%

Fuente: Indicadores Sociales. Comunidad Andina, 2003
Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2005
Durante el 2003, la tasa neta de matrícula en el Perú fue de 86%.

1/ Perú es un país de desarrollo intermedio.

Con respecto a los logros de aprendizaje, si bien no se podrá realizar un análisis de tendencias debido a que no se cuenta con información comparable de años anteriores, se realizará un breve análisis de los resultados de la Evaluación Nacional 2004. Estos resultados muestran la necesidad de mejorar el sistema educativo y pone de manifiesto la desigual distribución de la calidad de la educación dentro del sistema. Un alto porcentaje de estudiantes que concluyen primaria y secundaria tienen un nivel de desempeño muy por debajo de lo esperado en todos los grados, competencias y áreas evaluadas.

Los resultados de las pruebas indican que aproximadamente 9 de cada 10 estudiantes no logran alcanzar los objetivos establecidos para el grado en dos de las competencias evaluadas (ver tabla 3). Es decir, que el 92% de los alumnos que está culminando la primaria no comprenden lo que leen o en el mejor de los casos tienen una comprensión parcial y literal de los

²⁴ Manejo inicial de las capacidades y contenidos propuestos en la estructura curricular.

²⁵ De acuerdo a la CEPAL (2004), a mayor años de escolaridad de los padres mayor es la probabilidad que el hijo concluya la secundaria. Solo el 20% de los jóvenes cuyos padres no culminaron la educación primaria logran terminar la secundaria; mientras que, si los padres cursan 10 o más años de estudio, ese porcentaje asciende al 60%.

²⁶ Los estudiantes deberían terminar la secundaria a los 16 años de edad.

textos (competencia comprensión de textos verbales).

Del mismo modo, los resultados en el área de Lógico Matemática dejan muchos que desear. El 95% de los estudiantes de 6to grado de primaria tiene un manejo inicial de las matemáticas. En general, estos alumnos no deberían aprobar el grado ya que no logran un nivel satisfactorio de las capacidades y contenidos evaluados²⁷.

Tabla 3: ¿Cuánto aprenden y saben nuestros alumnos?
Nivel de desempeño de los estudiantes de 6to grado de primaria de colegios públicos, 2004.

Nivel de desempeño	Comprensión de textos	Lógico matemática
Suficiente	8.2	4.4
Básico	26.0	31.9
Previo	38.3	13.6
<Previo	27.5	50.2

Fuente: IV Evaluación Nacional de rendimiento Educativo, 2004 Unidad de Medición de la Calidad Educativa. Ministerio de Educación.

En resumen, solo un pequeño porcentaje de alumnos evaluados en el nivel primaria estarían alcanzando los objetivos del grado en las áreas de Comunicación y Matemática. En el caso de los estudiantes de secundaria, solo el 7% y 1% de los estudiantes próximos a terminar el nivel, muestran los desempeños esperados en comunicación integral y matemática respectivamente.

Los resultados de las pruebas internacionales de rendimiento muestran resultados similares. El primer estudio comparativo realizado por la UNESCO (1997)²⁸ en 13 países de América Latina, y las evaluaciones del Programa

Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) evidencian no solo marcadas diferencias en los logros alcanzados por los estudiantes peruanos en relación a su pares de otros países de la región, ubicándose por debajo del promedio y entre los países con los más bajos rendimientos; sino también, que nuestro sistema educativo muestra las mayores brechas entre los estudiantes de zonas urbanas y rurales. Las pruebas PISA revelan que el 80% de los estudiantes peruanos se ubican en dos de los niveles más bajos en comprensión de lectura²⁹.

Análisis de Equidad

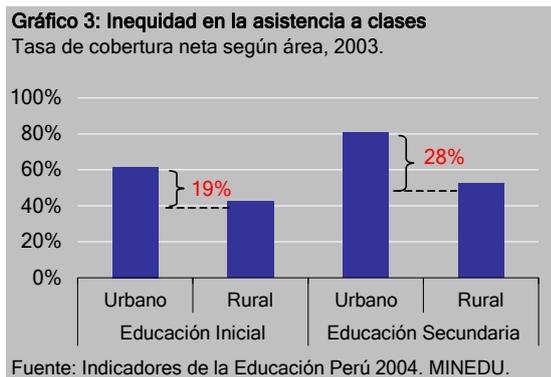
El Perú aún no logra que todos los niños entre 3 y 16 años estén matriculados en el nivel que les corresponde, sobre todo aquellos que pertenecen a los hogares más pobres del país.

Cuando se analizan los resultados desagregando según ámbito geográfico y nivel de pobreza, se encuentra una fuerte inequidad en la matrícula o asistencia. Los niños y jóvenes que residen en el área rural o pertenecen a hogares en situación de pobreza tienen menos acceso, principalmente a la educación inicial y secundaria. En el 2003, el 43% de los niños entre 3 a 5 años y el 53% de los niños entre 12 y 16 años de las zonas rurales estuvieron matriculados en inicial y secundaria respectivamente, porcentajes muy por debajo de los registrados por los niños de las zonas urbanas, 62% y 81% respectivamente.

²⁷ Estos porcentajes de alumnos están ubicados en los niveles de desempeño: (i) nivel básico, dominio incipiente o elemental de los desempeño desarrollados en el grado evaluado; (ii) nivel previo, manejo de los desempeños desarrollados en grados anteriores; y, (iii) nivel < previo, los estudiantes de este nivel solo pueden resolver algunas de las tareas del nivel previo.

²⁸ Se evaluó a alumnos de 3er y 4to grado de primaria.

²⁹ Los resultados son aún más dramáticos si se considera que en el diseño muestral del estudio se excluyó a las personas de 15 años que no están en el sistema educativo y a los matriculados en condición de retraso escolar hasta 6to grado.



A pesar de los bajos niveles de matrícula en las zonas rurales, es importante notar que, durante la última década, la matrícula en las escuelas se ha incrementado en inicial y secundaria particularmente en las zonas rurales y de pobreza extrema. Sin embargo, un análisis de brechas muestra que las diferencias entre las zonas urbanas y rurales, y entre los no pobres y pobres extremos se han incrementado en educación inicial, y ha disminuido en educación secundaria.

Así, la brecha de cobertura neta en inicial entre el área urbana y rural ha aumentado 3 puntos porcentuales pasando de 16 puntos en 1985 a 19 en el 2003³⁰. En el caso de secundaria, la brecha disminuyó de 49 a 28 puntos porcentuales durante el mismo periodo de análisis.

Tabla 4: Inequidad de la matrícula en la escuela
Tasa de cobertura neta según área geográfica, 1985-2003

	1985	2003	var %
Educ. Inicial	21	53	152%
Urbano	29	62	114%
Rural	13	43	231%
Educ. Secundaria	52	70	35%
Urbano	72	81	13%
Rural	23	53	130%

Fuente: Indicadores de la Educación.2004. MINEDU

Un análisis según nivel de pobreza, muestra mayores inequidades entre los

³⁰ La brecha se mide como la diferencia entre la tasa neta de cobertura de la zona urbana y la rural

alumnos provenientes de hogares no pobres y pobres extremos, la cual es creciente en el tiempo. Así, la brecha de inequidad viene aumentando, pasando de 18 a 31 puntos porcentuales en inicial, y disminuyendo en solo un punto porcentual en secundaria entre los años 1985 y 2003.

Esta situación es preocupante, debido a que en el ámbito rural y en las zonas más pobres, además de existir inequidades en el acceso, se halla un deterioro del trabajo en las escuelas públicas (multigrado y unidocentes), entregándose servicios educativos de poca calidad. Además, es en donde se presentan los menores porcentajes de estudiantes que terminan la primaria y secundaria a tiempo. En el 2003, solo el 24% y 17% de las personas entre 16 y 18 años que viven en las zonas rurales y de extrema pobreza respectivamente terminaron la secundaria. La tasa de conclusión de primaria fue de 59 y 54 en cada caso.

La magnitud de la población estudiantil desprotegida, muestra por un lado, que el 35% de los niños entre 3 y 16 años vive en situación de pobreza y el 28% en situación de pobreza extrema³¹; y, por otro lado, que la oferta de servicios educativos en las zonas rurales atiende al 36% de la matrícula de la educación pública básica.

Tabla 5: Incremento de la matrícula en la escuela
Tasa de cobertura neta según nivel de pobreza: 1985-2003

	1985	2003	var %
Educ. Inicial	21	53	152%
No pobre	28	67	138%
Pobre	18	55	201%

³¹ Estudios sobre factores asociados al rendimiento, señalan que hay una relación positiva entre el ingreso o la riqueza del hogar y los resultados obtenidos por el alumno en la escuela. El ingreso o gasto per capita del hogar determina: (i) las habilidades adquiridas; (ii) el estado nutricional y de salud del niño; y, (iii) el costo de oportunidad para educarse. De este modo, afecta el acceso y la asistencia a la escuela, el ritmo de su progreso y los resultados obtenidos.

Pobre extremo	10	36	247%
Educ. Secundaria	52	70	33%
No pobre	62	83	34%
Pobre	54	71	32%
Pobre extremo	26	48	84%

Fuente: Indicadores de la Educación.2004. MINEDU

El 52% de los jóvenes entre 12 y 16 años que viven en pobreza extrema no están matriculados en una escuela secundaria, en comparación con el 17% de los de las zonas no pobres. Son varias las causas que explican estos porcentajes: falta de recursos o problemas económicos, necesidad de trabajar, no le gusta o no le interesa el estudio, se dedica a los quehaceres del hogar. Un factor importante que también explica la no asistencia es la inadecuada oferta de servicios educativos. En el año 2002, el 25% de los centros poblados rurales con 30 o más alumnos aprobados en 6to grado de primaria carecían de una escuela estatal de secundaria.

Las tasas de cobertura neta a nivel regional muestran resultados preocupantes. Más del 50% de las regiones presentan tasas por debajo del promedio nacional en todos los niveles. La tabla 6 presenta la matrícula en inicial y secundaria de acuerdo a la edad oficial, de las cinco regiones con los más bajos resultados. En particular llama la atención regiones como Huanuco, Huancavelica, Ayacucho y Loreto por sus bajos resultados, y destacan Callao, Ica, Tacna, Arequipa y Moquegua por sus altas tasas de cobertura.

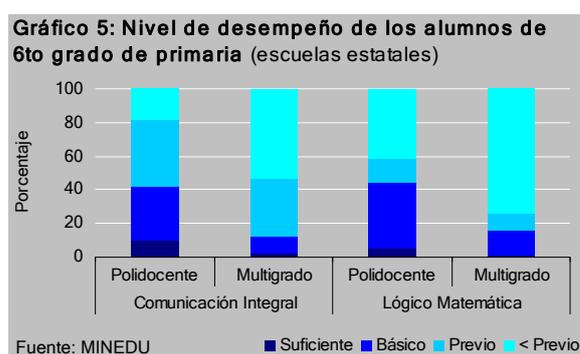
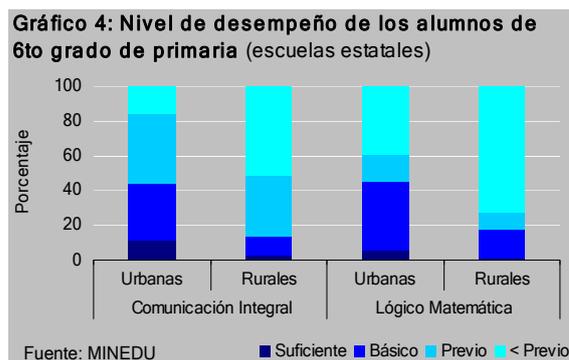
Tabla 6: ¿...y la matrícula en las regiones?
Tasa de cobertura neta según región, 2003

	Educación Inicial		Educación Secundaria
Perú	53	Perú	70
Huanuco	19	Huanuco	49
San Martín	31	Cajamarca	52
Ayacucho	36	Loreto	53
Huancavelica	39	Huancavelica	56
Junín	39	Amazonas	56

Fuente: Indicadores de la Educación.2004. MINEDU

Respecto a las inequidades en los logros de aprendizaje, la Evaluación Nacional 2004, muestra que las escuelas ubicadas en entornos rurales obtienen resultados más bajos respecto de las escuelas ubicadas en zonas urbanas. Incluso, dentro de las escuelas estatales se hallaron diferencias significativas entre los estudiantes que pertenecen a escuelas polidocentes completas y multigrado, en todos los casos las diferencias favorecen al primer grupo³².

Tanto en Comunicación como en Lógico Matemática, un alto porcentaje de estudiantes de las zonas rurales se hallan en los niveles de desempeño previo y por debajo del previo. En Comunicación el 85.9% (comprensión de textos) y 82.7% (matemática) de los estudiantes se ubican en estos niveles de desempeño.



1.3 Rol del sector público

La educación básica en particular, al contribuir a reducir la pobreza al aumentar

³² Ministerio de Educación (2005). IV Evaluación Nacional de rendimiento estudiantil – 2004.

la productividad de los pobres, mejorar la salud, y al dotar a las personas de las aptitudes que necesitan para participar en la economía y en la sociedad, se convierta en un aspecto fundamental de la política pública en el país.

De esta manera, la intervención pública en educación esta justificada, siendo la educación básica la que debería tener la primera prioridad para el gasto público, particularmente en mejorar la matrícula y la culminación de este nivel. Al respecto, es necesario que la selección de las estrategias a ser implementadas tengan los mayores efectos en el logro de los resultados u objetivos trazados.

De acuerdo al PESEM³³ 2004-2006 del Ministerio de Educación, las prioridades del sector educación se organizan a partir de cuatro ejes estratégicos que orientarán las acciones del sector, en el periodo 2005-2007: calidad, equidad, revalorización docente y gestión.

En este sentido, el sector durante este periodo se orientará a lograr una educación básica de calidad con equidad. Para lo cual, será necesario llevar a cabo un proceso de revalorización de la carrera magisterial, fortaleciendo el valor profesional del docente y su compromiso como actor necesario en el proceso educativo, así como, reforzar la gestión institucional que permita asegurar un uso más eficiente de los recursos públicos y mayores niveles de control social sobre la educación.

Según lo planteado en el PESEM, el sector educación ha establecido nueve lineamientos específicos de mediano plazo, y trece programas de intervención³⁴.

³³ Plan Estratégico Sectorial Multianual.

³⁴ Ver los lineamientos de política, objetivos y estrategias de los 13 programas de intervención en el PESEM 2004-2006 del Ministerio de Educación.

De acuerdo a los resultados prioritarios definidos en la sección 1.1 del documento, se han identificado las principales acciones asociadas cuya adecuada provisión es responsabilidad del Ministerio de Educación y de todas las instituciones públicas que depende normativamente de él. Estas acciones³⁵ son: garantizar que los niños y jóvenes accedan, permanezca y concluyan oportunamente la educación básica; mejorar la calidad de la educación -a través de la dotación oportuna a los alumnos con materiales educativos y didácticos pertinentes, programas de capacitación para docentes de acuerdo a las necesidades de cada tipo de escuela, establecimiento de un programa de seguimiento para el cumplimiento de las horas normativas de aprendizaje, diversificación curricular³⁶, y promoviendo que los mejores docentes ocupen las plazas de los primeros grados; fortalecer y revalorizar la carrera magisterial a fin de mejorar el desempeño del docente; y, garantizar la existencia de ambientes físicos adecuados que favorezcan los procesos de aprendizaje.

Todavía hay muchos retos o problemas por resolver como ampliar el acceso, aumentar la equidad, y mejorar la calidad de la educación básica, para lo cual es necesario que los sistemas de financiamiento y gestión sean los más adecuados para hacer frente a estos problemas.

Uno de los factores fundamentales para que un sistema educativo funcione adecuadamente, a parte de la

³⁵ Estas acciones forman parte de las estrategias de los trece programas de intervención definidas por el sector educación

³⁶ Si bien es importante la diversificación y flexibilidad curricular, se deja en manos de la voluntad local y escolar el logro de las metas curriculares. Al respecto, es necesario darle seguimiento al cumplimiento de las metas nacionales de aprendizaje.

disponibilidad de recursos económicos, es la manera como éstos son distribuidos, administrados y utilizados. Es importante definir prioridades y diseñar pocas políticas, pero efectivas.

3. EFICACIA DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA

Desde hace un tiempo el sistema educativo público adolece de: (i) baja calidad de la educación impartida; (ii) poca atención de la demanda por educación secundaria e inicial; y, (iii) inequidad a nivel de regiones y área geográfica tanto en asignación de los recursos como en indicadores de resultado, en perjuicio de las regiones con mayores índices de pobreza y áreas rurales.

Esto podría estar explicado principalmente por: (i) poca claridad en la definición de las prioridades del sector y en la asignación de los recursos; (ii) poca claridad acerca de lo qué debe hacer cada agente que participa en el sistema educativo; (iii) problemas de gestión al interior de las instituciones; (iv) escasa evaluación y difusión de los resultados; y, (v) mínima rendición de cuentas y responsabilidad por los resultados obtenidos.

3.1 Priorización, equidad y eficacia en la gestión financiera

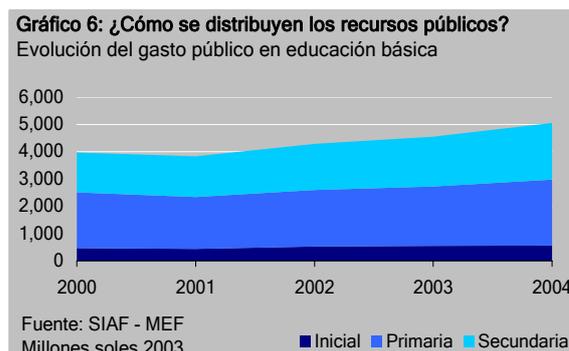
En los últimos años, el gasto público en educación como porcentaje del PBI se ha mantenido alrededor del 3%³⁷; sin embargo, en términos absolutos, ha venido incrementándose sostenidamente.

El gasto público en la función Educación y Cultura representa el 18% del presupuesto del sector público. Esta función está

³⁷ El gasto público en educación como porcentaje del PBI pasó de 2.8 en el 2000 a 2.9 en el 2003. Mientras que, el gasto público en educación como porcentaje del gasto público total se incrementó de 15 a 16,5 durante el mismo periodo.

integrada principalmente por los programas de Educación primaria (representa el 33% de los recursos), Educación secundaria (30%) y Educación inicial (8%), siendo estos programas lo que han experimentado los mayores incrementos de recursos a través de los años. La participación de la educación básica (inicial, primaria y secundaria) en el presupuesto del sector público se ha mantenido fluctuando entre 11% y 13% durante el periodo 2000-2004

El gasto público total en educación básica, pasó de 3973 millones en el 2000 a 5052 millones en el 2004 (soles del 2003), esto significó un crecimiento de recursos de 27%. Durante el 2005, el presupuesto asignado al inicio del año ascendió a 4819 millones.



Los sectores públicos encargados o relacionados a la educación pública del país son Educación, Gobiernos Regionales y Vivienda, Construcción y Saneamiento. Siendo los Gobiernos Regionales los que se encargan en promedio del 70% del gasto público dirigido a educación básica. Educación se encarga de aproximadamente el 30% restante, y Vivienda y Construcción de menos del uno por ciento. Durante el periodo 2000-2004, la participación de los Gobiernos Regionales se incrementó pasando de 67% a 72%; mientras que, educación pasó de 32% a 27% en el mismo periodo.

Un elevado porcentaje de los recursos asignados a los Gobiernos Regional y a

Educación se dirigen al pago de las remuneraciones de los docentes y personal administrativo. En promedio, el 97% de los recursos de los gobiernos regionales para educación básica se dirigen al pago planillas. En el caso de Educación, es entre el 60% y 65%.

Priorización

De acuerdo al PESEM 2004-2006 del Ministerio de Educación, los objetivos prioritarios de la política educativa para el mediano plazo son: (i) frenar el deterioro de la calidad de la educación; (ii) dar prioridad a la educación básica, por su alta tasa de retorno; (iii) desarrollar la carrera magisterial con énfasis en la formación inicial y continua del docente; y, (iv) reparar, construir y mantener las aulas escolares y sus equipos, y servicios básicos.

Desde hace varios años, las dos grandes preocupaciones del sector educación han sido mejorar la calidad e incrementar la cobertura. Para ello, han definido entre sus principales estrategias: asegurar una atención integral de calidad de la educación inicial; mejorar acceso, calidad y equidad de la educación primaria y secundaria; garantizar la conclusión oportuna de primaria y secundaria; dotar oportunamente de materiales educativos a cada alumno; desarrollar programas de capacitación docente; y, asegurar un espacio físico adecuado en donde se desarrolle el aprendizaje, entre otras.

Sin embargo, los incrementos de recursos financieros destinados a la educación básica se han dirigido casi en su totalidad al pago de las remuneraciones decretado por el gobierno³⁸.

³⁸ Entre el 2001 y 2004, se ha otorgado a cada docente un aumento flat total de 265 soles. En el 2001, el aumento fue de 50 soles, en el 2003 de 100 soles y en el 2004 de 115. A partir de Mayo del 2005, los docentes recibieron un aumento entre 60 y 100 soles dependiendo si son nombrados, contratados, con o

Actualmente, no solo preocupa que gran parte del presupuesto del sector sea dirigido al pago de planillas, sino que este porcentaje sea cada vez mayor, lo que implica que se gaste proporcionalmente muy poco en otros rubros importantes y complementarios del proceso de enseñanza. Precisamente, son las líneas de acción consideradas como inversión las que han ido disminuyendo su participación en el presupuesto: textos, módulos de biblioteca, capacitación de docentes y directores, y mejoramiento y rehabilitación de la infraestructura educativa

Al respecto, se puede concluir que no existe una asociación entre las prioridades de política educativa definidas por el propio sector para el cumplimiento de sus objetivos y las líneas de acciones que se llevan a cabo.

Tabla 7: ¿Cuáles son las prioridades en educación básica?

Principales líneas de acción del sector educación

	2000	2004
Desarrollo de la enseñanza (Remuneraciones) 1/	87.03%	94.42%
Adquisición de material educativo	1.48%	1.27%
PRONOEI	0.82%	0.85%
Infraestructura 2/	4.15%	0.55%
Alfabetización	1.58%	0.41%
Capacitación de docentes	1.20%	0.32%
Adquisición de equipos	0.20%	0.05%
Adquisición de mobiliario escolar	0.52%	0.03%
Capacitación de directores	0.03%	0.01%
Mantenimiento de infraestructura	-	0.01%

Las líneas de acción son el equivalente a los componentes del funcional programático del SIAF.

1/ Desarrollo de la enseñanza es la principal línea de acción y está conformada en un gran porcentaje por el rubro personal y obligaciones sociales, aunque no es el única. Por tal motivo está ligeramente sobreestimando las remuneraciones.

2/ Actualmente, el 13% de las escuelas (5517) se encuentra en mal estado, y el 36% (14709) en regular estado.

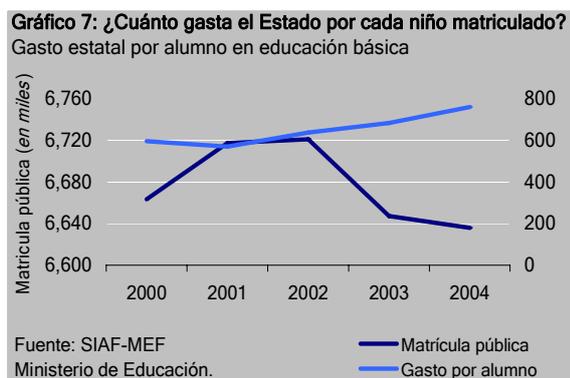
Fuente: SIAF-MEF

sin título pedagógico. Durante el mes de Setiembre se tiene previsto un aumento diferenciado a los docentes, directores y sub directores de las escuelas públicas. Los incrementos remunerativos del 2005 representan un costo de 205 millones.

Si bien los docentes son un componente esencial para mejorar la calidad de la educación y representan la inversión más importante en el presupuesto del sector, aún no se han diseñado políticas eficientes para mejorar su desempeño en el aula. En los últimos años se ha venido sacrificando importantes líneas de acción a favor de las remuneraciones. De continuar esta tendencia, el sector tendrá poco margen para implementar reformas de carácter estructural que requiere el sistema.

Equidad

El gasto público por alumno en educación básica creció en 28% entre el 2000 y 2004, pasando de 596 a 761 soles per cápita anual (soles del 2003). Este crecimiento es explicado por el incremento en el volumen de recursos financieros destinados al sector y por la disminución de la matrícula.



No obstante, los incrementos en el gasto estatal anual por alumno, éste continúa siendo bajo, estando muy por debajo a la de otros países de la región. A fin de poder realizar comparaciones entre países de América Latina, se utilizará la paridad del poder adquisitivo³⁹ (PPA). Durante el 2001, el Perú invirtió 449 dólares en educación secundaria, mientras que Argentina gastó 2306 y Chile 2085. El mismo esquema se repite en educación inicial y primaria.

³⁹ Expresión de una moneda local en dólares estadounidenses.

Tabla 8: ¿Cuánto invierten los países de la región en sus alumnos?

Gasto público por alumno, 2001

	Inicial	Primaria	Secundaria
PERU	289	317	449
Argentina	1745	1655	2306
Brasil	1044	832	864
Chile	1766	2110	2085
Paraguay	n.d	802	1373
Uruguay	1200	1202	1046

Fuente: Indicadores de la Educación. Perú 2004.
Ministerio de Educación.

Los mayores montos destinados a la educación básica que explican en parte el crecimiento del financiamiento anual por alumno, se debe a los aumentos en los salarios de los docentes, a la entrada de nuevos docentes al sistema y a la caída de la matrícula. Mientras que, la tasa de crecimiento de los docentes en educación básica fue de 7% entre el 2000 y 2004, la de la matrícula fue de solo 0.4%.

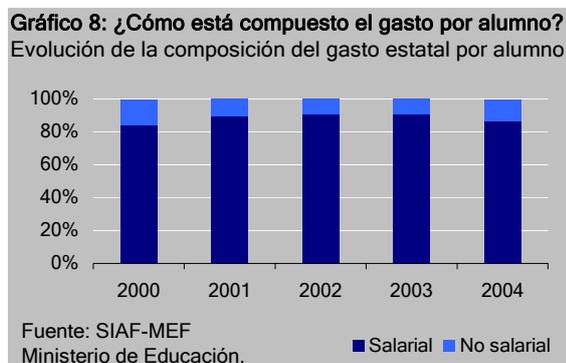
Por tal motivo, no es de extrañar que la inversión por alumno este conformada en gran medida por gasto salarial. Durante los últimos años, el porcentaje del gasto salarial ha representado más del 80% del gasto por alumno, llegando inclusive a 91% en el 2003, para luego descender 4 puntos porcentuales en el 2004.

Las diferencias entre la oferta y la demanda por servicios educativos (en favor del primero), y la reducción en términos absolutos y relativos de los recursos no salariales⁴⁰ han traído como resultado que, el gasto por alumno no salarial en educación básica se reduzca drásticamente. En términos reales, este gasto per cápita anual cayó de 94 a 65 soles durante el periodo 2000-2003, para luego experimentar una significativa recuperación en el 2004, llegando a 101 soles⁴¹. Es importante

⁴⁰ Bienes y servicios, otros gasto de capital, inversiones y otros gastos corrientes.

⁴¹ Este aumento del financiamiento por alumno se explica principalmente por el Programa especial de mejoramiento de la calidad de la educación

mencionar que, el comportamiento del gasto no salarial podría estar influenciado por la estacionalidad de los grandes programas nacional de inversión, los cuales en su mayoría están financiados con crédito externo.



Además del bajo nivel de gasto en educación básica, se encuentran los siguientes problemas: (i) los recursos financieros por alumno, a pesar de ser escasos no se distribuye de manera equitativa entre las regiones y niveles de pobreza, concentrándose en aquellas regiones con los menores índices de pobreza; y, (ii) la inversión por alumno no salarial es de una cantidad muy reducida en todas las regiones.

La ausencia de equidad en la distribución del gasto por alumno podría deberse a que el sistema educativo no ofrece una ejecución del gasto basada en un sistema compensatorio para quienes más lo necesitan, sino en el número de docentes de cada región.

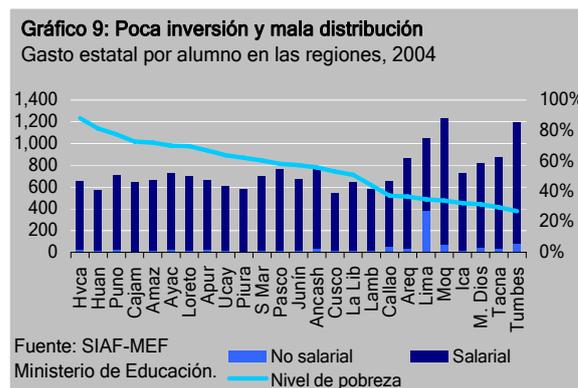
De acuerdo a Jaramillo⁴² (2004), ni la incidencia de pobreza ni los indicadores de

secundaria, donde se pasó de ejecutar 35 millones en el 2003 a 65 millones en el 2004. Es importante mencionar que, el 100% de los recursos de este programa se destina a inversiones (materiales educativos, capacitación, infraestructura, fortalecimiento institucional, sistema de información y comunicación).

⁴² Jaramillo, Miguel (2004). La inversión pública en educación: proceso de asignación y determinantes del gasto por alumno. Lima: Instituto APOYO.

carencia educativa (tasa de analfabetismo, proporción de población indígena) influyen en la distribución del gasto total por alumno. Esto sugiere que la política del gasto educativo no atiende el principio de equidad.

En el 2004, el gasto por alumno (excluyendo las remuneraciones) en la región más pobre, Huancavelica, fue de S/.28 anual; mientras que, en Huánuco, la segunda región más pobre, fue de S/.14. Por otro lado, Tumbes, Moquegua y Callao (regiones con mayores índices de desarrollo) concentraron los mayores montos de gasto por alumno. Sin embargo, es importante mencionar que, el gasto por alumno no salarial alcanzado en estas regiones no superan los S/. 83 al año (soles 2003).



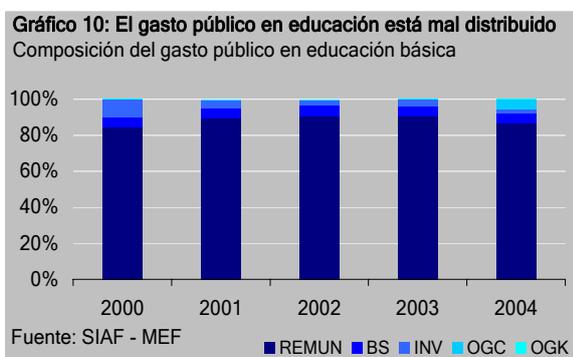
Las acciones y operaciones regulares en que las regiones invierten los recursos que le son asignados, además del pago de remuneraciones, son: (i) pagos de servicios públicos (agua, electricidad); (ii) reparación y mantenimiento de las instalaciones de las instituciones educativas; (iii) sueldo de las animadoras de los programa no escolarizados de educación inicial; (iv) muebles de oficina; (v) artículo de limpieza para los centros escolares; (vi) viáticos; entre otros.

Eficacia de la gestión financiera

La estructura del financiamiento de la educación básica, en los últimos años, ha venido agudizándose a favor del gasto

salarial. La participación de éste en la composición del presupuesto se incrementó de 84% a 87% durante el periodo 2000-2004. En términos reales, se pasó de gastar 3346 millones a 4383 en el mismo periodo, lo que significó un crecimiento de 31%.

Estos porcentajes y montos se verían incrementados si se considera el gasto dirigido al pago de salarios consignado en otros grupos de gasto. En general, en educación básica, un significativo porcentaje del gasto en bienes y servicios, y en otros gastos corrientes se destina al pago de remuneraciones a través de: otros servicios de terceros, servicios de consultoría, propinas, servicios no personales, viáticos, escolaridad, aguinaldos y gratificaciones, entre otros. En el año 2000, en educación primaria, el 5% de los recursos destinados a este programa se dirigieron al rubro bienes y servicios, de los cuales el 65% se dirigió al pago de planillas. En 2004, estos porcentajes ascendieron a 6% y 71% respectivamente.



Esta distribución del presupuesto implica que se gaste proporcionalmente muy poco en otros rubros importantes y complementarios del proceso de enseñanza⁴³. Es importante tener en cuenta que, las reformas del sistema no deben centrarse en aspectos administrativos y económicos sino en las metas de incremento de la eficiencia y la eficacia.

⁴³ Mantenimiento de las escuelas, compra de textos, bibliotecas; capacitación a los profesores, entre otros.

En el caso de los docentes, se deben incluir cambios en su formación inicial y continua, y en las estructuras de incentivos de la carrera magisterial para estimular el desarrollo profesional permanente del profesorado. Asimismo, los aumentos salariales deberían estar directamente atados a un buen desempeño, medido a través de evaluaciones periódicas, asistencia y puntualidad a la escuela, número de horas efectivas de trabajo en el aula, logros de sus alumnos, entre otros.

3.2 Productos asociados

El sector Educación está conformado por la Sede Central del Ministerio de Educación, 3 Direcciones de Educación (Lima y Callao), 7 Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) en Lima Metropolitana, 9 UGEL en Lima provincias, y 1 UGEL en el Callao. A nivel regional, por 23 Direcciones Regionales de Educación (DRE) y 189 UGEL en provincias. Y por 5 Organismos Públicos Descentralizados (ODP) y 33 centros de educación universitaria a nivel nacional.

De acuerdo con el PESEM, "El Ministerio de Educación es el órgano de Gobierno Nacional que tiene por finalidad definir, dirigir y articular la política educativa...en concordancia con la política general del Estado" (Ley N° 28044, artículo 79).

El Ministerio de Educación es el encargado de formular las políticas nacionales en educación, supervisar y evaluar su cumplimiento; formular los planes y programas en materia de su competencia; centralizar las actividades que corresponden a las políticas a su cargo y ejecutar las acciones que son de su competencia.

De esta manera, el Ministerio de Educación a través de las instituciones que la conforman provee diferentes tipos de servicios, con el objetivo de asegurar el

cumplimiento de las políticas nacionales propuestas y hacer frente a las diversas problemáticas por las que atraviesa el sector.

El Sistema de seguimiento y evaluación del gasto público una vez que seleccionó los dos resultados prioritarios nacionales: (i) Educación para todos; y, (ii) logros de aprendizaje en educación primaria (definidos en el capítulo anterior), procedió a identificar en coordinación con el sector, los productos prioritarios asociados a dichos resultados y las principales acciones o líneas de intervención relacionadas a los productos prioritarios.

En la siguiente tabla se presentan los resultados prioritarios (seleccionados por el sistema) y los objetivos específicos de la política educativa del país (seleccionados por el sector) asociados, así como su prioridad.

Tabla 9: Prioridades de la política educativa
Principales objetivos específicos estratégicos asociados a los resultados

Resultado prioritario	Objetivo específicos estratégico de la política educativa	Prior 1/
Educación básica para todos	1. Asegurar permanencia y conclusión oportuna de la primaria	1
	2. Ampliar cobertura y asegurar la permanencia y conclusión oportuna de la secundaria	2
	3. Ampliar cobertura de inicial para niños y niñas de 3 a 5 años	3
	4. Promover desarrollo profesional del docente basado en estándares para mejorar su desempeño	4
	5. Ampliar la construcción, rehabilitación y sustitución de infraestructura y dotación de su mobiliario.	11
	6. Asegurar el buen estado de conservación de las escuelas y su mobiliario	11
Logros de aprendizaje en educación primaria	7. Mejorar la calidad educativa promoviendo habilidades básicas de resolución de problemas, lectura, escritura y operaciones aritméticas	1

1/ Prior = Prioridad. La prioridad de los objetivos estratégicos ha sido definida por el Ministerio de Educación. El sector educación tienen 11 prioridades identificadas.
Fuente: PESEM 2004-2006. Ministerio de Educación

Los productos asociados al primer resultado prioritario son: (i) garantizar la operación y mantenimiento de ambientes

físicos adecuados que favorezcan los procesos de aprendizaje; y, (ii) mejorar la calidad de la educación en inicial y secundaria, a través del cumplimiento de estándares mínimos de aprendizaje establecidos. El producto relacionado al segundo resultado prioritario es mejorar el logro de las competencias mínimas en Comunicación y Matemática en los niños y niñas de educación primaria

Las acciones o líneas de intervención asociadas a los productos han sido seleccionadas considerando las estrategias priorizadas por el sector y los factores que tienen los mayores impactos en el aprendizaje de los alumnos⁴⁴. A continuación se presentan los productos prioritarios y sus respectivas líneas de acción, por cada uno de los resultados prioritarios.

Tabla 10: Resultado 1: Educación básica para todos
Productos y principales líneas de intervención

Producto prioritario	Líneas de intervención
Garantizar la operación y mantenimiento de ambientes físicos adecuados que favorezcan los procesos de aprendizaje	1. Construir, sustituir y rehabilitar la infraestructura física y dotar de mobiliario adecuado a las escuelas (de acuerdo a un análisis de demanda y necesidades)
	2. Desarrollar un sistema de mantenimiento de las escuelas y su mobiliario
Mejorar la calidad de la educación en inicial y secundaria, a través del cumplimiento de estándares mínimos de aprendizaje identificados.	3. Desarrollar un programa de capacitación docente, coordinadoras y animadoras que garantice su buen desempeño en el aula
	4. Dotar oportunamente a los alumnos con materiales educativos pertinentes
	5. Implementar una estructura curricular básica y dar énfasis a su diversificación
	6. Desarrollar una asignación eficiente de los docentes
	7. Desarrollar un sistema de evaluación e incentivo en función al desempeño, a la asistencia y número de horas de clases, a las características del docente, y a las condiciones en las que ejerce la profesión.

Fuente: PESEM 2004-2006. Ministerio de Educación

⁴⁴ Las estrategias del sector educación han sido tomadas del PESEM reformulado 2004-2006; mientras que, los factores haciendo un revisión de la literatura relevante.

Tabla 11: Resultado 2: Logros de aprendizaje en educación primaria

Productos y principales líneas de intervención

Producto prioritario	Líneas de intervención
Mejorar el logro de las competencias mínimas en Comunicación y Matemática en los niños y niñas de educación primaria	1. Dotar oportunamente a los alumnos con materiales educativos pertinentes
	2. Desarrollar programa de capacitación para docente de escuelas unidocentes, polidocente multigrado y polidocente completa considerando las orientaciones de la estructura curricular.
	3. Establecer una programa de seguimiento a la asistencia del docente y al cumplimiento de las horas normativas de aprendizaje
	4. Desarrollar un sistema de evaluación del desempeño docente
	5. Desarrollar un sistema de incentivo en función al desempeño del docente y por condiciones especiales
	6. Mejorar infraestructura de las escuelas según necesidades
	7. Desarrollar un sistema de mantenimiento de las escuelas y su mobiliario

Fuente: PESEM 2004-2006. Ministerio de Educación

Finalmente, se ha identificado a los responsables institucionales de la provisión de los servicios educativos públicos (o líneas de intervención) priorizados. Al respecto, es importante mencionar que, los proveedores de dichos servicios tienen la obligación de asegurar su alta calidad, de hacer el seguimiento y evaluación de sus acciones y logros alcanzados. Mientras que, los ciudadanos tienen la obligación de hacer seguimiento a lo que está pasando en la escuela.

Tabla 12: ¿Quién es responde por los resultados?

Responsables de la ejecución de las acciones prioritarias

Acción prioritaria	Responsable
1. Infraestructura educativa	Oficina de infraestructura educativa (OINFE)
2. Sostenibilidad de infraestructura	OINFE Escuela - padres de familia
3. Capacitación de docentes	Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente (DINFOCAD)
4. Distribución de materiales educativos	Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria (DINEIP)
	Dirección Nacional de Educación Secundaria y Superior Tecnológica Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL)
5. Estructura Curricular básica	DINEIP / DINEST

6. Asignación eficiente de los docentes	Oficina de Administración - Unidad de Presupuesto UGEL
7. Seguimiento a la asistencia y horas de aprendizaje	Director de la escuela UGEL
8. Sistema de evaluación e incentivo en función al desempeño del docente.	DINFOCAD Unidad de Personal

Fuente: PESEM 2004-2006. Ministerio de Educación

Estándares y calidad educativa

La relevancia de la definición de los estándares educativos está en que centra la atención en el dilema más importante de la educación pública: qué deben aprender los estudiantes y quiénes se hacen responsables por lograrlo⁴⁵.

La importancia de los estándares radica en: (i) permite a los estudiantes, profesores, padres de familia y sociedad civil conocer qué es lo que se espera que los estudiantes aprendan en la escuela; (ii) orienta las reformas de las pruebas de rendimiento, de los materiales educativos, del currículo y de la formación y capacitación docente; (iii) logra que las diferentes áreas del sistema educativo se centren en la misma meta: que los alumnos cumplan los estándares; y, (iv) ofrecen igualdad de oportunidades entre los estudiantes.

La medición basada en estándares hace necesario que exista una asociación congruente entre los estándares y los demás elementos del proceso educativo. Así, debe existir coherencia entre los estándares y el currículo, la formación y capacitación docente, materiales educativos, libros de texto, y la medición del logro y entre todos estos elementos⁴⁶.

Hasta el momento, en nuestro país, los estándares y expectativas de logros de aprendizaje han sido insuficientemente definidos, compartidos y conocidos. Esto a

⁴⁵ Ferrer, Guillermo (2005). Los estándares del currículo en América Latina.

⁴⁶ Organización de Estados Iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura (2001). Establecimiento de estándares para la educación primaria.

pesar que es reconocido que para poder asegurar la calidad y pertinencia de la educación es necesario tener claridad y objetividad en las metas que se quieren alcanzar⁴⁷.

Tampoco existe un conjunto claro de expectativas de la calidad de los contenidos y logros de los insumos educativos provisto por el Estado. Es importante conocer si la calidad de los docentes, capacitación docente, materiales educativos, infraestructura y otros insumos están alineados con los objetivos de política y de mejoramiento de la calidad de los aprendizajes. En este sentido, se hace imprescindible definir estándares y procesos de seguimiento y control sobre los insumos utilizados en el proceso educativo (sistemas de acreditación).

Por otro lado, es indispensable que los estándares incluyan la definición de niveles múltiples de ejecución. Empezando con el primer nivel o mínimo de exigencia, hasta llegar a los niveles más altos de excelencia. En el presente documento se hará referencia a los estándares que pertenecen al nivel mínimo de exigencia. En el caso de logros de aprendizaje, por ejemplo, son los mínimos conocimientos y competencias que deben llegar a dominar nuestros estudiantes cuando finalicen la educación primaria.

Logros de aprendizaje

El logro de niveles mínimos de lecto escritura y matemáticas, es un requisito indispensable para el acceso a mayores oportunidades. El sistema educativo peruano deber ser capaz de proporcionar, por lo menos, éstos conocimientos y habilidades básicas de aprendizajes.

Lo que los estudiantes aprenden en las escuelas públicas ha sido repetidamente

cuestionado, afirmándose que es deficiente. Este problema adquiere mayor relevancia debido a que las escuelas públicas atienden a la mayoría de estudiantes, entre ellos a los que pertenecen a los sectores pobres. En este sentido, es necesario establecer estándares educacionales realistas y claros, medir el avance en su cumplimiento a través de pruebas de rendimiento y utilizar los resultados para corregir los programas y reasignar los recursos según las necesidades de las diferentes poblaciones estudiantiles..

El sistema educativo y cada escuela deben estar organizadas y gestionadas para lograr al menos que todos los alumnos y alumnas dominen la lectura y la escritura como herramienta de comunicación; dominen las operaciones del cálculo elemental, y tengan competencias para seguir aprendiendo.

El sistema de seguimiento y evaluación del gasto público ha definido⁴⁸ estándares mínimos relacionados al logro de aprendizajes para 6to grado de primaria en las áreas de Comunicación y Matemática, a nivel nacional.

Tabla 13: ¿Qué deben aprender nuestros estudiantes en Comunicación y Matemática?
Estándares mínimos de 6to grado de primaria
Estándar mínimo

Meta 1/	Mejorar el logro (rendimiento) de las competencias en Comunicación y Matemáticas de los niños y niñas de primaria
Estándar de contenido 2/	
Comunicación	(i) comprensión total y detallada de textos sencillos, (ii) producción de textos escritos sencillos; y, (iii) capacidad de comunicación efectiva.
Matemáticas	(i) conocen los números y la numeración; (ii) conocen las operaciones, resuelven problemas con números naturales, decimales y fracciones; y, (iii) se inician en la geometría.
Estándar de ejecución 3/	Disminuir el porcentaje de niños y niñas que se encuentran en el nivel de desempeño por debajo del básica

1/ Meta: expectativa de desempeño que se señala como la deseable y que se espera sea alcanzado por los estudiantes (McKnight, 1996)

⁴⁷ Benavides, Martín (2003). Informe de progreso educativo, Perú (1993-2003). PREAL y GRADE.

⁴⁸ La definición de estándares se ha realizado haciendo una revisión de la literatura y de informes del Ministerio de Educación.

2/ Estándar de contenido: descripciones claras y específicas de las habilidades y conocimientos que los estudiantes deben lograr (Ravitch, 1995)
3/ Estándar de ejecución: define el grado en que se logró el estándar de contenido, medido a través de los diferentes niveles de desempeño. (Ravitch, 1995; Lewis, 1995)

La medición de los estándares permitirá obtener respuesta a preguntas como: ¿están este año más alumnos de sexto grado demostrando habilidades en los estándares de matemática que el año pasado?, ¿qué proporción de alumnos ha pasado del nivel de desempeño básico a suficiente?, ¿cuántos permanecen en el nivel por debajo del básico?.

El establecimiento de estándares mínimos de aprendizaje puede suponer un riesgo para el aprendizaje de los alumnos si: (i) los docentes se limitan a enseñar los contenidos prioritarios (estándares mínimos) definidos; y, (ii) no se identifican las zonas donde la falta de capacidades y/o recursos dificulta el cumplimiento de por lo menos los contenidos mínimos de aprendizaje.

Currículo⁴⁹

¿En qué se diferencian los estándares educativos de las estructuras curriculares?. Cuando se opta por un sistema de estándares, se supone que las metas de aprendizaje propuestas oficialmente deben lograrse. Sin embargo, el currículo es visto como un orientador de los contenidos y prácticas pedagógicas, que no necesariamente asegura que todos los estudiantes logren las metas curriculares, dando como consecuencia desigualdades de oportunidad de aprendizaje.

Debido a que los planes curriculares son demasiado exhaustivos y detallistas en los objetivos, contenidos y procedimientos, es casi imposible desarrollar todo el currículo nacional obligatorio durante el año escolar.

Materiales educativos

La existencia oportuna y de calidad de materiales educativos es uno de los factores más efectivos para promover el mejoramiento de la calidad de la educación básica⁵⁰.

Los materiales educativos distribuidos por el Ministerio de Educación deben ser entregados oportunamente a los alumnos, articulados con el currículo y usados correctamente

Estándares mínimos: (i) alta relación entre el contenido y el contexto de los niños; y entre el tema y el lenguaje, ambos relacionados a la realidad de la zona; (ii) sencillos para lograr que el niño aprenda lo que debe aprender; (iii) entrega oportuna a los alumnos; (iv) cantidad suficiente en el aula; (v) los docentes usan y entienden los materiales educativos distribuidos; (vi) capacitación a los docentes en el uso de los materiales; (vii) adecuados para las aulas multigrado y bilingüe; y, (viii) información de la oportunidad de llegada de los materiales a los alumnos.

Capacitación docente

La calidad de los docentes es uno de los factores que inciden con mayor fuerza en los logros de aprendizaje de los niños, quizás más importante que todos los demás juntos⁵¹.

Si queremos que los estudiantes aprendan, se tiene que contar con docentes adecuadamente preparados para enseñar. Se debe mejorar su desempeño sobre todo de aquellos que trabajan en aulas multigrado y/o bilingüe.

Para lograr esto, se deben realizar cambios profundos en la formación inicial y continua (capacitación) del docente y en la estructura de incentivos de la carrera

⁴⁹ El currículo es un conjunto de conocimientos, habilidades y valores que han sido seleccionados para la formación de los estudiantes.

⁵⁰ Carta de navegación (2001). Educación

⁵¹ Arregui, Patricia (2000). Estándares y retos para la formación y desarrollo profesional de los docentes.

magisterial, para estimular el desarrollo profesional permanente del profesor.

Estándares mínimos de la capacitación: (i) metodologías y contenidos adecuadas que permitan a los docentes tener un buen desempeño en el aula; (ii) considera la especificidad del aula multigrado y/o bilingüe; (iii) contenidos relevantes en: uso adecuado de los materiales educativos y del currículo, preparación de clases, uso eficiente del tiempo de aprendizaje, importancia de la asistencia y puntualidad; (iv) pruebas de entrada y salida para conocer las necesidades y mejoras de los docentes; (v) entrega de certificaciones a los docentes capacitados; (vi) uso de los resultados de las pruebas de rendimiento aplicadas a los alumnos y de las calificaciones de los docentes para conocer las competencias en las que deben ser capacitados; y, (vii) seguimiento y acompañamiento periódico al trabajo docente para conocer qué pasa en el aula: ¿se usa lo aprendido en la capacitación?, ¿cómo desarrolla su clase?, ¿cuál es la relación con sus alumnos?, ¿tiene los conocimientos necesarios sobre los temas que enseña?.

Al respecto, es importante conocer si los maestros están en condiciones de aprender nuevos conocimientos, contenidos y metodologías. Los docentes que pertenecen al sistema educativo y que enseñan a nuestros estudiantes: ¿saben leer?, ¿comprenden lo que leen: identifican el tema tratado, identifican información importante, pueden hacer inferencias y conclusiones, pueden hacer un resumen del texto?, ¿usan correctamente conectores lógicos, puntuación, tildes?. Por otro lado, ¿el docente puede formular, evaluar, resolver problemas matemáticos relacionados con situaciones cotidianas?. Si la respuesta es no a algunas de estas preguntas, que se puede esperar que enseñen y aprendan los alumnos.

El Ministerio de Educación debe asegurarse que las instituciones que brinden la capacitación docente estén debidamente acreditadas, y que brinden una sólida enseñanza en metodologías y contenidos en función a las características y necesidades del aula, principalmente de aquellas multigrado y bilingüe. Asimismo, se debe realizar seguimiento al proceso de convocatoria y selección de las instituciones, a la forma cómo se capacita al docente, a los contenidos de las capacitaciones y a los métodos de enseñanza empleados. Finalmente, se debe contar con una base de datos con información sistematizada por docente capacitado, especificando algunas características del mismo.

Asignación de docentes

Algunos estudios indican que un menor número de alumnos por docente contribuye a mejorar la calidad; sin embargo, otros concluyen que no existe correlación entre ambas variables. En lo que parece haber consenso es que un aumento moderado del número de alumnos por profesor, tiende a mejorar la educación si es que se reasignan recursos para otros insumos importantes.

La distribución de los docentes debe realizarse en función a la matrícula (demanda) y necesidades. Se debe seleccionar a los mejores docentes para que enseñen en los primeros grados y en aquellas escuelas que presentan las mayores limitaciones o desventajas. Asimismo, se les debe brindar incentivos según su desempeño, características, y condiciones en las que trabajen (e.g. zonas rurales, de frontera, escuelas de aula multigrado, bilingües).

Estándares mínimos: (i) número de alumnos por docente de acuerdo a lo establecido en la norma; (ii) docentes bien preparados; (iii) estructura de remuneraciones adecuada; (iii) sistema de

incentivos en función al desempeño, logros alcanzados, características y condiciones de trabajo del docente; (iv) sistema de entrada y salida en función a la capacidad del docente (medido a través de evaluaciones externas que se realizan periódicamente); y, (v) estimulación al desarrollo profesional permanente del docente.

Infraestructura educativa

Las escuelas deben ser ambientes físicos adecuados que favorezcan los procesos de aprendizaje de los alumnos; que ayuden a su desarrollo, a la adquisición de capacidades, conocimientos y habilidades; y que permitan a los alumnos aprender a jugar, organizar y crear.

Estándares mínimos: (i) infraestructura educativa en buenas condiciones: aulas (piso, paredes, techo, ventanas, iluminación) en buen estado, acceso a servicios básicos: agua y luz en buen estado y funcionando, acceso a servicios higiénicos limpios, en buen estado y en funcionamiento; (ii) mobiliario adecuado y en número suficiente; (iii) espacios recreacionales adecuados (e.g. losas deportivas); (iv) infraestructura segura, de calidad y cómoda; (v) sistema de mantenimiento de la infraestructura con apoyo de los padres de familia, y, (vi) información de la situación de la infraestructura educativa a nivel nacional.

Es importante contar con un diagnóstico de la infraestructura educativa mediante el cual se determine el estado actual de los espacios educativos de cada región y de sus necesidades. Esto con el objetivo de poder tomar mejores decisiones, y definir las intervenciones más pertinentes.

3.3 Eficacia del gasto público en las acciones principales

A pesar de la implementación de una serie de reformas educativas llevadas a cabo por el sector educación, acompañadas de un

importante incremento del gasto público, los logros alcanzados han sido insuficientes.

Muchos aseguran que el problema principal es la falta de recursos financieros: no hay recursos para aumentar el sueldo de los docentes, mejorar la infraestructura de las escuelas, revisar el contenido de los textos distribuidos, de las capacitaciones a los docentes y de los currículos, realizar un seguimiento periódico al desempeño del docente en el aula, entre otros.

Otros afirman que el problema no se resuelve solo con dinero, sino con la creación de estructuras de incentivos que promuevan que todos los actores del sistema educativo brinden un servicio de mayor calidad.

En el Perú, aún no existen mecanismos de rendición de cuentas ni de incentivos, lo cual nos ha llevado a una situación en la que hacer bien las cosas no tiene ningún premio; y hacer las cosas mal a menudo no tiene ninguna consecuencia. Para poder exigir que los actores del sistema rindan cuenta y sean premiados o sancionados, es necesario hacer seguimiento periódico a las acciones principales, y conocer las condiciones en las cuales éstas son realizadas.

En este sentido, el sistema de seguimiento y evaluación del gasto público hará seguimiento a las principales intervenciones públicas relacionadas a los resultados prioritarios identificados en la sección 3.

Materiales educativos: textos y cuadernos de trabajo

Los textos escolares, de acuerdo con diversos estudios, es uno de los principales factores de aprendizaje. Por tal motivo, el Ministerio de Educación desde 1996 desarrolla una política de reparto de materiales educativos.

En el periodo 1996-2002, estos materiales fueron financiados por el Programa especial de mejoramiento de la calidad de la educación primaria, a partir del 2003, la adquisición y distribución de los materiales educativos se viene realizando con recursos del Tesoro Público.

Debido a la escasez de recursos, se ha definido una política de dotación de materiales para el periodo 2004-2006, la cual esta dirigida a reponer los textos escolares deteriorados y faltantes en el 2005 y 2006, y a distribuir los cuadernos de trabajo a todos los alumnos cada año.

Esta estrategia ha permitido distribuir nuevos materiales educativos a las escuelas públicas del nivel primaria, tales como: módulos de material didáctico y módulo de fichas interactivas (no se distribuían desde el 2001), módulo de biblioteca para docentes y módulo de material cívico.

En el 2005, se distribuyó 4,2 millones de textos y 1,6 millones de cuadernos de trabajo para los alumnos de primaria de escuelas públicas de todo el país, invirtiendo para ellos 15 millones. Los textos distribuidos han sido en las áreas de Ciencia y Ambiente, y Personal Social, y cuadernos de trabajo de Lógico Matemático a todos los alumnos de 1er y 2do grado. El resto de textos y cuadernos distribuidos han sido el 10% de los entregados el año pasado por concepto de reposición.

Durante el 2004, las Unidades de Gestión Educativa Local recibieron más de un texto por alumno. Si bien este incremento respecto del año anterior revela que ahora a ningún alumno le debe faltar un texto escolar, preocupa que se hayan comprado en exceso de casi un 10%. En el 2005, los textos y cuadernos de trabajo que se distribuyeron a todos los alumnos de 1er y 2do grado, también se registró un exceso de aproximadamente 30%. En el caso de los textos para reposición se hizo la compra de

aproximadamente el 10% de lo adquirido en el año 2004.

Tabla 14: ¿Cuántos textos y cuadernos de trabajo le toca a cada niño?

Distribución de textos y cuadernos de trabajo por alumno a las UGEL

Textos y cuadernos de trabajo	N° de textos y cuadernos			Ratio textos / alumno			
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	
Ciencia y Ambiente	1ro		0.75			1.3	
	2do		0.81			1.3	
	3ro	0.54	0.72	0.07	0.8	1.1	0.1
	4to	0.54	0.67	0.06	0.9	1.1	0.1
	5to	0.54	0.64	0.06	0.9	1.1	0.1
	6to	0.50	0.58	0.06	1.0	1.1	0.1
Personal Social	1ro		0.75			1.3	
	2do		0.81			1.3	
	3ro	0.54	0.72	0.07	0.8	1.1	0.1
	4to	0.54	0.67	0.06	0.9	1.1	0.1
	5to	0.54	0.64	0.06	0.9	1.1	0.1
	6to	0.50	0.58	0.06	1.0	1.1	0.1
Lógico Matemática	1ro	0.54	0.69	0.75	0.9	1.2	1.3
	2do	0.54	0.75	0.81	0.8	1.1	1.3
	3ro	0.54	0.72	0.07	0.8	1.1	0.1
	4to	0.54	0.67	0.06	0.9	1.1	0.1
	5to	0.54	0.64	0.06	0.9	1.1	0.1
	6to	0.50	0.58	0.06	1.0	1.1	0.1
Comunicación Integral	1ro	0.54	0.69	0.07	0.9	1.2	0.1
	2do	0.54	0.75	0.07	0.8	1.1	0.1
	3ro	0.54	0.72	0.07	0.8	1.1	0.1
	4to	0.54	0.67	0.06	0.9	1.1	0.1
	5to	0.54	0.64	0.06	0.9	1.1	0.1
	6to	0.50	0.58	0.06	1.0	1.1	0.1
N° de textos (millones)				10.6	11.8	4.2	
N° de cuadernos (millones)					1.4	1.6	
Monto gastado (millones soles 2003)				48.8	35.0	15.0	

Fuente: Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria, Ministerio de Educación.

La política de distribución de textos y cuadernos de trabajo enfrenta algunos problemas: ¿son los tipos de materiales distribuidos los más adecuados: guardan relación con la realidad de la zona, las especificaciones técnicas son incorrectas?, ¿llegan los materiales a tiempo (antes del inicio de las clases?, ¿si no llegan a tiempo, dejan de ser utilizados por los profesores y alumnos?, ¿los docentes están adecuadamente entrenados en el uso de los textos?, ¿los docentes no entienden los textos?. Actualmente, no existe una evaluación sobre la actual política de distribución de textos, ni sobre su impacto en el aprendizaje de los alumnos, si sobre la calidad de los contenidos, pertinencia y uso en clase.

Particularmente, un tema que preocupa es la oportunidad en la entrega de los textos a

los alumnos. Según la ENAHO 2003, entre el 17% y 24% de los alumnos de primaria, dependiendo del grado, no recibieron sus textos o útiles escolares⁵² al inicio del año escolar.

Las Unidades de Gestión Educativa Local⁵³ señalan que tienen problemas para realizar la entrega de los materiales a las escuelas: (i) falta de recursos financieros; (ii) falta de movilidad para desplazarse a las diferentes zonas; (iii) falta de personal de apoyo; (iv) dispersión geográfica de las escuelas; (v) factores climatológicos. Esto podría estar explicando la demora en la llegada de los textos a algunas escuelas.

Por otro lado, aun no se conoce si los textos son utilizados adecuadamente en el salón de clase. Un estudio, puso de manifiesto que el uso que se hace de los libros y cuadernos de trabajo en las aulas rurales es escaso y limitado (Ames, 1999)⁵⁴. Los docentes afirmaron que el poco uso de los materiales se debía a⁵⁵: (i) el nivel de dificultad de los libros; (ii) la inadecuación al contexto rural; (iii) la falta de capacitación en su uso y manejo; y, (iv) las dificultades de la situación multigrado.

Capacitación docente

Los docentes son un componente esencial para mejorar la calidad de la educación. Y a pesar que representan la inversión más importante en el presupuesto del sector,

⁵² Es importante indicar que, la pregunta N° 309 de la ENAHO, IV Trimestre hace referencia a textos y útiles escolares (estos podrían ser desde textos que entrega anualmente el MINEDU hasta lápices y cuadernos que entrega alguna ONG o la Iglesia).

⁵³ Son las responsables de la distribución de los materiales educativos a las escuelas. En la mayoría de los casos no cuentan con recursos financieros para cubrir el costo de transporte desde sus almacenes a las escuelas de su jurisdicción.

⁵⁴ Observación etnográfica de trabajo de aula en tres escuelas andinas del Perú.

⁵⁵ Ames, Patricia (1999). ¿Libros para todos? Maestros y textos escolares en el Perú rural. Investigaciones Breves 14. Lima: CIES – IPE.

convirtiéndose en el insumo más costoso del sistema, no cumplen con un estándar mínimo de desempeño. Actualmente, uno de los problemas más importantes de la política educativa es saber cómo mejorar su desempeño

Desde 1994, el Ministerio de Educación a través de la Dirección de Formación y Capacitación Docente (DINFOCAD) viene realizando acciones de capacitación docente con el objetivo de mejorar la calidad del trabajo técnico pedagógico de los docentes en el aula

Durante los últimos seis años, la tendencia de la cantidad de recursos destinados a la capacitación docente ha ido disminuyendo, por lo que el porcentaje de docentes capacitados ha sido cada vez menor en los tres niveles educativos analizados en el documento.

En el nivel primaria, la caída ha sido dramática pasando de capacitar a 15 mil docentes en el 2002 a 126 en el 2003, explicado por la culminación del Programa Especial de Mejoramiento de la Calidad Educativa en el 2002. A partir de 2003, la capacitación docente en los niveles inicial y primaria vienen siendo financiadas con Tesoro Público.

Los docentes que han sido capacitados en el 2004 son de las regiones Ancash, Arequipa, Junín, La Libertad, Lambayeque, Piura y Tacna, invirtiendo para ello un millón de soles.

Del mismo modo, en educación inicial, el porcentaje de docentes que recibieron al menos una capacitación viene disminuyendo. En el año 2000 se capacitó al 19% (4,3 mil docentes) y en el 2004 al 1%. Solo algunos docentes de las regiones de La Libertad y Piura fueron capacitados el año pasado, realizando un inversión de 0.45 millones.

Tabla 15: ¿Cuántos de nuestros profesores han sido capacitados?
Número y porcentajes de docentes que recibieron por lo menos una capacitación

Nivel educativo	2000	2001	2002	2003	2004
Inicial 1/	4.3	0.0	1.5	0.4	0.2
(%)	19%	0%	6%	2%	1%
Primaria 1/	37.5	15.1	15.3	0.1	0.8
(%)	28%	11%	11%	0%	1%
Secundaria 1/	7.8	8.5	28.2	12.7	2.8
(%)	8%	8%	28%	12%	3%
Gasto (mills)	47.5	33.5	51.1	20.5	6.9

1/ Miles de docentes capacitados.
Fuente: Estadísticas Básicas 2000-2004; Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente; SIAF. Millones soles 2003

En el nivel secundaria, pareciera ser que no se realiza mayor esfuerzo por capacitar a los maestros de las regiones donde los estudiantes obtuvieron los peores resultados en las pruebas de rendimiento. En el 2003, se capacitó al 32% de los docentes de la región Tacna (ubicado en el grupo de mejores resultados;) mientras que, se capacitó al 15% de los docentes de Huancavelica (peores resultados). Durante el 2004, no se capacitó a ningún docente de las regiones ubicadas en los grupos 4 y 5 cuyos alumnos en su mayoría obtuvieron el nivel de desempeño por debajo del básico (ausencia de capacidades). Si los resultados de las pruebas de rendimiento no se aprovechan en decisiones de política educativa y pedagógica, ¿tiene sentido seguir invirtiendo en la aplicación de dichas pruebas?

Tabla 16: ¿Se capacita a los profesores de los alumnos con los peores resultados?
Porcentaje de docentes capacitados en educación secundaria

Grupo	Región	2000	2001	2002	2003	2004
Grupo 1 Mejores resultados	Areq.	12%	25%	35%	20%	10%
	Junín			29%	12%	
	Tacna			38%	32%	
	Callao		13%	14%		
	Ayac			56%	16%	
Grupo 2	Lamb			28%	25%	22%
	Moq			75%	35%	
	Lima	17%	9%	15%	3%	
	Cajam	6%	6%	33%	18%	
	La Lib	13%	18%	20%	5%	9%
Grupo 3	Piura	15%	9%	26%		
	Pasco		17%	34%	31%	

	Cusco	21%	25%	24%	17%
	Huan			45%	30%
	Puno			28%	9%
Grupo 4	Ancash			38%	15%
	S Mart			46%	15%
	Amaz		15%	35%	8%
	Ica			45%	25%
	M. Dios			73%	
Grupo 5	Loreto	13%	14%	23%	13%
	Peores resultados			39%	32%
	Tumb			32%	23%
	Ucay			19%	19%
	Apur		19%	43%	27%
	Huanv	19%	23%	16%	15%
	% doc capacitados	8%	8%	28%	12%
	Doc capac (miles)	7.8	8.5	28.2	12.7
	Gasto (millones)	12.4	13.9	30.9	17.8

* Las regiones han sido ordenadas según los resultados de la Evaluación Nacional de Rendimiento 2001.
Fuente: Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente; Estadísticas Básicas; SIAF. Millones soles 2003

Para el presente año, la Unidad de Capacitación Docente⁵⁶ a través del Programa de Formación en Servicio ha programado capacitar a 21 mil docentes del nivel secundaria⁵⁷ de las 25 regiones del país, que laboran en 1422 escuelas. Siendo las regiones de Lima (2597) y Cajamarca (2195) las más beneficiadas, seguidas de Loreto, Junín, Pasco, Ica y Puno con un poco más de mil docentes capacitados en cada una de ellas.

Un tema que preocupa es la sostenibilidad de las capacitaciones en la educación básica, ¿cómo se financiarán las capacitaciones de secundaria una vez que culmine el Programa Especial de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria?. Quizás suceda lo mismo que en el nivel inicial y primaria, que el número de capacitaciones disminuya considerablemente.

⁵⁶ Pertenece a la Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente.

⁵⁷ Dichas capacitaciones serán financiadas con recursos del Programa Especial de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria. Según el SIAF, en el 2005, se tiene programado invertir cerca de 45 millones (Presupuesto Inicial de Apertura) en capacitación de docentes.

Otro tema que alarma es la calidad de las instituciones encargadas de las capacitaciones. En la mayoría de los casos son las mismas que se encargan de la formación inicial del docente, muchas de ellas cuestionadas por su calidad educativa. Al respecto, es importante culminar con el proceso de acreditación de estas instituciones.

Los contenidos de las capacitaciones no consideran las especificidades que enfrenta el docente en las escuelas de aula multigrado y bilingüe. Por otro lado, la calidad y pertinencia no están sujetas a una buena supervisión y tienen un mínimo impacto en mejorar las habilidades de la mayoría de los docentes. Finalmente, la supervisión y acompañamiento a la labor del docente en el aula se realiza en forma esporádica o es casi inexistente.

Carga docente: (alumnos por profesor)

El sistema educativo público peruano durante los últimos años ha presentado una evolución del número de docentes (oferta) mayor al crecimiento de la matrícula (demanda). Lo cual estaría revelando un problema en la eficiencia en el uso de los recursos destinados a la educación básica.

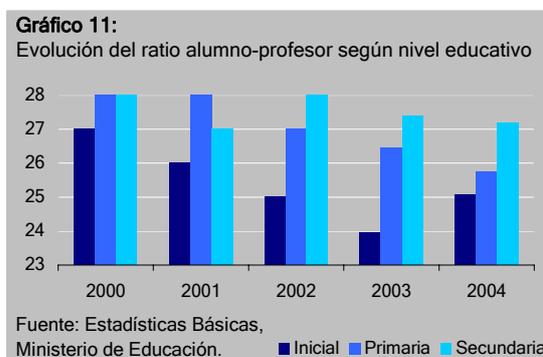
La ineficiencia que se estaría produciendo por la brecha entre la oferta y la demanda se puede explicar a partir del análisis de la relación alumno–docente. En el Perú, existe un problema de asignación de profesores según las necesidades de las escuelas. Se observa que en las zonas menos pobres hay un exceso de profesores, mientras que, en las más pobres un déficit, según lo establecido por el Ministerio de Educación (R.M. 168-2002-ED).

	Pol. Completo	25	25
Primaria	Unidocente	-	20
	Pol. Multigrado	-	30
	Pol. Completo	35	35
Secundaria	Pol. Completo	35	35

Fuente: Resolución Ministerial 168-2002-ED

A nivel nacional, la carga docente está muy por debajo de lo que la norma establece. En educación primaria, la carga ideal es 35 alumnos por profesor, durante el 2004 la carga docente fue de 26 alumnos por profesor. En el caso del nivel inicial, la carga fue de 25 y de 27 en el nivel secundaria.

En general, en los últimos cinco años, la tendencia observada en los tres niveles educativos analizados es a que la carga docente disminuya, aumentando con ello la ineficiencia en la asignación de los recursos humanos. Se aprecia que los mayores problemas se presentan en educación primaria, pasando de 28 alumnos por docente en el 2000 a 26 en el 2004.



Durante los años 2003 y 2004, se observó en las escuelas de primaria (polidocentes completas y multigrado) un exceso de docentes medido respecto de la norma, de 26 mil y 29 mil docentes respectivamente, lo que equivaldría a un gasto anual aproximado de 316 millones y 341 millones en cada año (soles del 2003). Sin embargo, por otro lado se observa un déficit de docentes en las escuelas unidocentes de aproximadamente 2 mil docentes cada año

Tabla 17: ¿A cuántos alumnos debe enseñar cada profesor?

Número de alumnos por profesor según la norma

Nivel educativo	Tipo de escuela	N° referencial alumnos	
		Urbana	Rural
Inicial	Unidocente	-	15
	Pol. Multigrado	-	20

lo cual significaría un costo o una inversión de 24 millones.

Tabla 18: ¿Cómo realmente se distribuyen los alumnos por docentes?
N° de alumnos por profesor en educación primaria, 2004

	Matrícula	Docentes	Escuelas	Doc x escuela	Alum x doc.	Carga ideal
Total	3,534,197	137,285	27,981	5	26	
Urbano	2,006,504	73,588	4,677	16	27	
Pol comp.	1,923,974	70,395	3,994	18	27	35
Pol multig.	80,677	3,120	610	5	26	30
Unidoc	1,853	73	73	1	25	20
Rural	1,527,693	63,697	23,304	3	24	
Pol comp	488,922	20,473	2,472	8	24	35
Pol multig.	829,341	34,715	12,332	3	24	30
Unidoc	209,430	8,509	8,500	1	25	20

Se ha considera la matrícula de educación primaria de menores
Fuente: Estadísticas Básicas 2004. Ministerio de Educación.

El nivel secundaria, en los 2003 y 2004 registró una carga docente de 29 alumnos por profesor en el área urbana y de 22 en el área rural, debiendo ser en ambos casos igual a 35. Esto significó un exceso de 23 mil y 24 mil docente que representó un gasto de 270 millones cada año. Es importante destacar que, en las rurales existen las escuelas multigrado donde la carga docente es de 32 alumnos por profesor, lo que estaría reflejando que la demanda por educación secundaria en las zonas rurales más alejadas o de más difícil acceso no está siendo atendida en forma adecuada, es decir, que un docente estaría enseñando a alumnos de diferentes grados y años en una misma aula.

Tabla 19: Sobran docentes en las zonas menos pobres y faltan docentes en las más pobres
N° de alumnos por profesor en educación secundaria, 2004

	Matrícula	Docentes	Escuelas	Doc x escuela	Alum x doc.	Carga ideal
Total	1,991,286	106,789	6,586	16	27	
Urbano	1,584,017	79,543	3,116	26	29	
Pol comp.	1,583,859	79,534	3,112	26	29	35
Pol multig.	158	9	4	2	26	
Rural	407,269	27,246	3,470	8	22	
Pol comp	404,318	27,111	3,422	8	22	35
Pol multig.	2,951	135	48	3	32	

Se ha considera la matrícula de educación secundaria de menores
Fuente: Estadísticas Básicas 2004. Ministerio de Educación.

Las regiones con menores índices de pobreza tienen los menores ratios de carga docente. En el 2004, regiones como Moquegua, Tacna y Tumbes ubicados en el quintil menos pobre presentaron una carga docente de 16, 21 y 17 en el nivel primaria respectivamente, siendo la carga ideal de 35 alumnos por profesor. No se observan cambios significativos respecto al año 2000. Caso similar se observa en educación inicial.

Gráfico 12: Inequidad en la distribución de alumnos por profesor
Evolución del número de alumnos por profesor en Educación Inicial

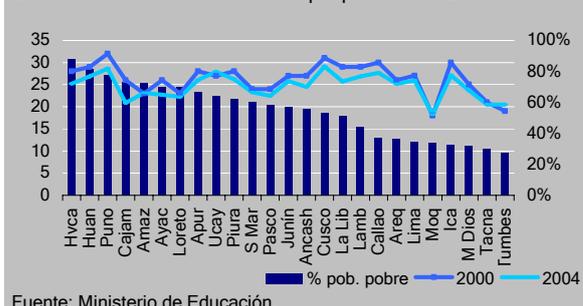
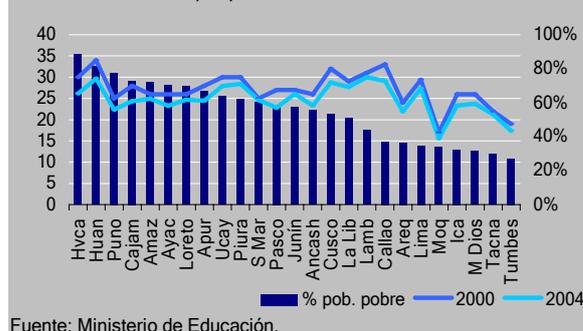
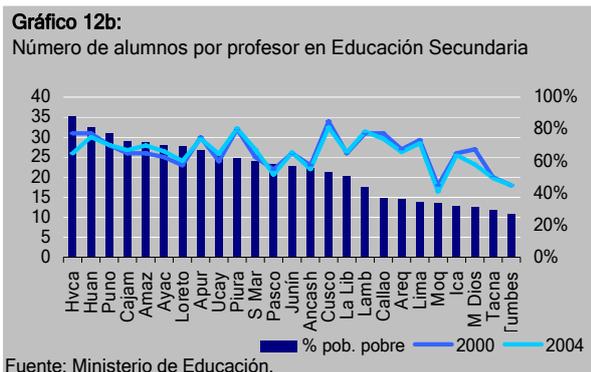


Gráfico 12a:
Número de alumnos por profesor en Educación Primaria



Del mismo modo que en los casos anteriores, la carga docente en secundaria evidencia una sobre oferta de docentes en las regiones menos pobres (Moquegua, Madre de Dios, Tacna y Tumbes) En el caso de la región Moquegua este indicador disminuyó de 18 a 16 alumnos por profesor durante el periodo 2000-2004. Las regiones de Huanuco, Apurimac, Piura, Cusco, Lambayeque son las que tienen los mayores ratios acercándose a la norma.



El Ministerio de Educación a través de la implementación de los sistemas de plazas y planillas ha logrado avanzar en el proceso de racionalización del gasto en escuelas públicas, logrando ahorrar 31 millones en el 2004. Esto como consecuencia de la reubicación de plazas excedentes en algunas regiones del país. Para el presente año, el Ministerio de Educación se ha fijado como meta de ahorro 80 millones, lo cual permitiría liberar recursos para ser reorientados hacia rubros que tengan mayor impacto sobre la calidad educativa.

Infraestructura educativa

No obstante, el aumento importante del número de aulas en las últimas décadas, se ha dejado de lado la implementación y equipamiento de las nuevas y antiguas aulas, así como también se ha prestado poco interés en desarrollar estrategias de mantenimiento de la infraestructura, mobiliario y equipo de los centros educativos⁵⁸. Esto último necesario, debido al creciente proceso de deterioro de la infraestructura y mobiliario de las escuelas

Parece ser que no se cuenta con un diagnóstico e información regular del estado actual de la infraestructura educativa de cada región y de sus necesidades. Esto permitirá tomar mejores

decisiones, y definir las intervenciones más pertinentes.

Durante el periodo 2000-2004, el Estado ha invertido 476 millones en infraestructura, mobiliario y equipos de los centros educativos. Sin embargo, de acuerdo a información del Ministerio de Educación, solo la mitad de los locales escolares se encuentran en buen estado, el 36% en regular estado y el 13% en mal estado. Los 1,349 locales escolares que se encuentran en mal estado requieren: (i) arreglos estructurales, (ii) rehabilitación de servicios higiénicos; y, (iii) cobertura de techos⁵⁹.

Tabla 20 : Inversión en infraestructura educativa
Evolución del gasto en infraestructura, mobiliario y equipo de los centros educativos

Gasto	2000	2001	2002	2003	2004
Infraestructura	164.8	45.3	86.3	85.8	27.6
Mantenimiento infraestructura	0.0	10.8	0.2	1.7	0.6
Adq. de mobiliario escolar	20.7	8.5	5.1	0.8	1.7
Adq. de equipos	7.8	2.9	0.2	3.0	2.3
Total	193.2	67.4	91.7	91.3	32.2

Fuente: SIAF
Millones soles 2003

Una vez reparados los locales escolares se debería cumplir un proceso periódico de mantenimiento liderado por el sector, pero con estrecha participación de los padres de familia.

Asistencia del docente y horas de aprendizaje

A inicios de año, el Ministerio de educación estableció el número de horas efectivas mínimas de trabajo pedagógicas por niveles que deben cumplir los docentes. Así, en Educación primaria la jornada semanal tiene 30 horas y se debe cumplir como mínimo 1100 horas de trabajo pedagógico efectivo anual.

⁵⁸ PESEM reformulado 2004-2006. Ministerio de Educación.

⁵⁹ Lineamientos de política 2004-2006. Ministerio de Educación.

Tabla 21: ¿Cuántas horas de aprendizaje deben tener nuestros estudiantes?

Número mínimo de horas lectivas según norma

Nivel educativo	Jornada semanal	Horas pedagógicas anual 1/
Inicial	25 horas	900 horas
Primaria	30 horas	1100 horas
Secundaria	35 horas	1200 horas

1/ Mínimo de horas de trabajo pedagógico efectivo anual.

Fuente: Resolución Ministerial 0048-2005-ED.

Orientaciones y normas nacionales para la gestión en las instituciones de educación básica y educación técnico-productiva, 2005.

La ausencia de los docentes a las escuelas es un problema que persiste principalmente en las zonas más alejadas. Asimismo, el número de horas efectivas de trabajo en aula en muchas escuelas no se respeta, pese a estar normado. Entre las principales razones que explican la no asistencia del docente a la escuela se encuentran: (i) precarias condiciones laborales; (ii) pobre infraestructura educativa; y, (iii) diferencias entre el lugar de nacimiento y lugar donde trabaja el docente. Esto último, motiva que el docente realice continuos viajes para visitar a su familia, quienes en la mayoría de los casos no se encuentran con el docente.

El Ministerio de Educación, para poder tener control sobre la asistencia y puntualidad del docente y las horas efectivas de trabajo viene desarrollando el proyecto piloto⁶⁰ "Mejorar la educación con

más tiempo en el aula⁶¹". A través de este proyecto piloto, la asistencia, puntualidad y horas lectivas es medida a través del "Sistema de monitoreo" a cargo de los padres de familia (monitores), elegidos por el Consejo Educativo Institucional (CONEI). Los monitores deben realizar tres visitas diarias al centro educativo (hora de entrada, alguna hora durante el día y hora de salida) y anotar lo observado en un formulario. Esta información se recoge de cada escuela al menos dos veces al año y se procesa en el Ministerio de Educación.

Evaluación docente y sistema de incentivos

Actualmente, parece haber un cierto consenso en la idea de que el fracaso o el éxito de todo sistema educativo depende fundamentalmente de la calidad del desempeño de sus docentes.

Se afirma que, se podrán perfeccionar todos lo demás factores que influyen en el aprendizaje de los estudiantes, pero sin docentes eficientes no se logrará mejorar la calidad de la educación.

Se debe reconocer que en el país existen buenos maestros cuyo trabajo a menudo no es recompensado adecuadamente; sin embargo, también se debe reconocer que hay mucho docentes que no son competentes.

De esta manera, se hace necesario establecer estándares de calidad sobre lo que los docentes competentes deben saber o ser capaces de hacer, y desarrollar un sistema nacional de evaluación y certificación de los docentes que alcanzan esos estándares. Esto orientado a mejorar la labor pedagógica de los docentes y contribuir a asegurar aprendizajes de calidad de los estudiantes.

Al respecto, la propuesta de Ley de Nueva Carrera Pública Magisterial, promueve el

⁶⁰ Implementado el 2003 con aproximadamente 1800 docentes, más de 400 escuelas y en seis ámbitos de cinco regiones del país: Suyo y Frías en Piura, El Dorado en San Martín, Vilcashuamán en Ayacucho, Canas en Cusco y San Antonio de Putina en Puno. Este proyecto tiene como objetivos: (i) hacer seguimiento a la asistencia, puntualidad y tiempo en aula del docente, y la asistencia de los alumnos; (ii) contribuir al acercamiento entre las escuelas y las comunidades, a través del fortalecimiento del Consejo Educativo Institucional (CONEI); y, (iii) establecer la relación entre la asistencia del docente y el rendimiento escolar mediante la aplicación de pruebas de rendimiento.

⁶¹ Conocido antes como Plan Piloto de Bonificaciones Especiales para Docentes en Áreas Rurales.

mérito del docente y lo premia no sólo por sus años de servicio sino también por la evaluación de sus conocimientos y su aptitud profesional (jornada laboral, horas efectivas de trabajo). Esto permitiría mejorar el piso salarial de los buenos docentes de acuerdo a su nivel magisterial, jornada laboral y horas efectivas de trabajo. Adicionalmente, la propuesta de Ley promueve que aquellos docentes con buen desempeño ingresen o permanezcan en el sistema, y que egresen aquellos que no lo tengan.

Actualmente, el Ministerio de Educación aplicando un esquema de incentivos destinado a incrementar la labor de los maestros. Hasta el momento ha sido implementado de forma piloto en áreas rurales. Este proyecto tiene como objetivo mejorar la educación con más tiempo en el aula, así aquellos docentes que alcancen un porcentaje mínimo de asistencias (90% en el primer semestre y 95% en el segundo) obtendrán un incentivo económico.

Chile desde el 2003 viene aplicando a nivel nacional un sistema de evaluación del desempeño profesional docente. Los resultados del 2004⁶² muestran que el nivel de desempeño de los docentes evaluados es: (i) 10% sobresaliente; (ii) 53% cumple plenamente con lo esperado para promover el aprendizaje de sus alumnos; (iii) 34% satisface muy poco y tiene aspectos a mejorar; y, (iv) 3% insatisfactorio.

Las principales características de este sistema son: (i) informa a los docentes sobre su desempeño identificando fortalezas y aspectos en los que deben mejorar; (ii) los docentes serán evaluados cada cuatro años; (iii) docentes con nivel de desempeño insatisfactorio serán evaluados cada año, y si en la segunda evaluación obtiene el mismo resultado serán separados de su labor en aula; (iv) los docentes con los

mejores desempeños accederán a beneficios que podrían ser económicos por un periodo de tiempo⁶³.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Hasta el momento, las diferentes reformas llevadas a cabo por el sector, las cuales han ido acompañadas de significativos incrementos del gasto público, siguen sin dar los resultados esperados. Entre los factores que podrían estar explicando los pobres resultados se encuentran: la ausencia de incentivos, la escasa evaluación y difusión de los resultados y una mínima rendición de cuentas. De esta manera, el sector educativo estatal continúa enfrentado problemas de baja calidad y acceso de la educación, y la inequidad en los servicios educativos.
- Es necesario tener claridad de las prioridades educativas y mejorar la gestión administrativa, solo así se podrá garantizar que los recursos sean utilizados tanto eficiente como eficazmente.
- Las políticas educativas destinadas a mejorar los aprendizajes deben centrarse en: (i) la revisión de los modelos de formación inicial y continua del docente; (ii) seguimiento a la asistencia del docente, y al número de horas de trabajo; (iii) la revisión de los contenidos, disponibilidad y uso de los materiales; (iv) revisión de los métodos de enseñanza de acuerdo a las características de la escuela y necesidades de los alumnos; (v) supervisión y acompañamiento al docente en su labor; y, (vi) mejoramiento y sostenibilidad de la

⁶² Sobre una base de 1719 docentes evaluados

⁶³ Ver Sistema de evaluación del desempeño docente: www.mineduc.cl. Este año se espera evaluar a 18 mil docentes.

infraestructura educativa. El diseño de dichas políticas debe considerar las desigualdades y condiciones existentes en las escuelas a nivel nacional⁶⁴.

- Dado que muchos docentes no cumplen con las condiciones mínimas para ejercer la docencia, es necesario diseñar una estructura de incentivos donde se relacione directamente su nivel de salario con su nivel de desempeño. Esto permitirá entre otras cosas: (i) hacer un uso más eficiente de los recursos disponibles; (ii) premiar a aquellos docentes que obtengan los mejores resultados; (iii) la permanencia o ingreso a la carrera magisterial de los buenos docentes, y el egreso de aquellos que no lo sean; (iv) mejorar la calidad de la educación; y, (v) elevar el piso salarial de los buenos docentes.
- Es importante implementar medidas como el incremento de las remuneraciones de docentes, pero éstas deben estar relacionadas con la mejora de la calidad del sistema. En este sentido, dar prioridad e impulsar la propuesta de Ley de Nueva Carrera Pública Magisterial, ya que promueve el mérito del docente y lo premia no sólo por sus años de servicio sino también por sus conocimientos y aptitud profesional (jornada laboral, horas efectivas de trabajo), se hace necesario.
- Las inequidades existentes entre las regiones en la distribución de los

recursos y en los resultados educativos obtenidos evidencian que existe un margen para el mejor aprovechamiento de los recursos. Una mejor asignación de los docentes y el establecimiento de estándares educativos a nivel nacional permitirían acercarnos a un sistema educativo más equitativo.

- Una mejor asignación de docentes podría lograrse si se fortalecen los Sistemas de planillas y plazas que han permitido avanzar en el trabajo del proceso de racionalización del gasto en escuelas públicas, e implementan acuerdos de gestión para la contratación de los docentes principalmente en las regiones.
- Uno de los principales problemas para poder medir los logros alcanzados en educación, es la falta de información sobre los servicios educativos provistos. No se conoce su impacto, calidad, pertinencia y uso. Al respecto, se recomienda realizar una evaluación para conocer si éstos influyen en el aprendizaje de los alumnos.
- Se debe seguir avanzando en la acreditación de las instituciones encargadas de la formación inicial y capacitación de los docentes. Actualmente, la formación inicial y capacitación docente son realizadas por las mismas instituciones, muchas de ellas cuestionadas por su calidad educativa. Estas instituciones deben ser evaluadas periódicamente para hacer seguimiento a su desempeño.
- La asistencia y puntualidad del docente, así como el tiempo y la forma en que emplean su tiempo de trabajo en el aula tiene una repercusión importante en los resultados de logros de los alumnos. En este sentido, se debe supervisar si los docentes asisten o no a la escuela y si cumplen con las horas de trabajo

⁶⁴ Por ejemplo, es necesario brindar mayor atención a las escuelas multigrado y unidocentes, ya que presentan diversos problemas: (i) precaria infraestructura, mobiliario y equipamiento; (ii) jornada escolar efectiva es menor a la oficial; (iii) poca supervisión o acompañamiento al trabajo docente; (iv) en muchos casos, los maestros no están lo suficientemente capacitados para asegurar la obtención de aprendizajes. Estas escuelas adquieren mayor importancia porque constituyen la oferta educativa para los niños más pobres.

efectivo normado por el Ministerio de Educación. Esta supervisión debería realizarse con ayuda de los padres de familia, para que puedan ejercer su función de vigilancia sobre lo que sucede en la escuela.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arregui, Patricia, Martín Benavides, Santiago Cueto, Jaime Saavedra Bárbara Hunt (2004). ¿Es posible mejorar la educación peruana? Evidencias y posibilidades. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Arregui, Patricia; Barbara Hunt y Hugo Díaz (1996). Problemas, perspectivas y requerimientos de la formación magisterial en el Perú. Informe final del diagnóstico elaborado a solicitud del Ministerio de Educación y la GTZ. Lima.
- Banco Mundial (1996). Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial. Washington D.C.
- Benavides, Martín (editor); Santiago Cueto, Giuliana Espinoza, Yolanda Rodríguez, otros (2004). Educación procesos pedagógicos y equidad. Cuatro informes de investigación. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- CEPAL; Naciones Unidas y UNESCO (2005). Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- Comisión Internacional sobre educación, equidad y competitividad económica en América Latina y el Caribe (2001). Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo en América Latina. PREAL.
- Ferrer, Guillermo (2004). Las reformas curriculares de Perú, Colombia, Chile y Argentina: ¿quien responde por los resultados?. Documento de trabajo 45. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Ministerio de Educación (2005). Propuesta de Carrera Pública Magisterial. Documento de trabajo. Lima.
- Ministerio de Educación (2004). Factores asociados al rendimiento estudiantil. Resultados de la evaluación nacional 2001. Documento de trabajo 9 - UMC. Lima.
- Unidad de Medición de la Calidad Educativa (2004). Evaluar para mejorar. Ministerio de Educación. Lima.
- Ministerio de Educación (2003). Plan nacional de educación para todos. Documento de trabajo.
- Naciones Unidas (2005). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una Mirada desde América Latina y el Caribe
- Saavedra, Jaime y Pablo Suárez (2002). El financiamiento en la educación pública en el Perú: El rol de las familias. Documento de trabajo N° 38. Grade.
- UNESCO (2005). Educación para todos. El imperativo de la calidad.
- UNESCO (2001). Una mirada a la educación en el Perú. Balance de 20 años en el Perú del proyecto principal de la UNESCO para América Latina y el Caribe 1979-1999.

Anexo 1: Tasa neta de cobertura, 1985-2003

Categoría	1985	1994	1998	2003
Educación inicial				
Nacional	21.1	57.1	45.5	53.2
Urbana	28.7	59.1	51	61.6
Rural	12.6	54.7	39.9	42.5
No pobre	28	68.2	53.8	66.5
Pobre	18.2	55.2	44.7	54.8
Pobre Extremo	10.3	45.1	32.5	35.7
Educación primaria				
Nacional	79.1	93.8	90.6	92.5
Urbana	86.7	95	91.4	94.3
Rural	68.9	92	89.9	90.2
No pobre	83.9	95.1	92.2	93.9
Pobre	80.5	95.2	90.7	93.4
Pobre Extremo	66.1	90.3	88.1	90
Educación secundaria				
Nacional	52.4	52.2	59	69.8
Urbana	72	63.4	73.6	80.9
Rural	23.3	32.3	42.1	52.6
No pobre	62.3	63.1	71.9	83.4
Pobre	54.1	52.6	57.1	71.3
Pobre Extremo	26	30.4	34.5	47.9

Fuente: Indicadores de la Educación. Perú, 2004. Ministerio de Educación.

Anexo 2: Tasa de cobertura total, 1985-2003

Categoría	1985	1994	1998	2003
Educación inicial				
Nacional	26.6	57.4	50	62.1
Urbana	36	59.5	54.8	71.4
Rural	16.1	55	45.2	50.1
No pobre	35.4	68.7	58.7	75.9
Pobre	23.4	55.3	47.9	64
Pobre Extremo	12.5	45.6	37.8	43.5
Educación primaria				
Nacional	81.4	94.7	94.9	96.1
Urbana	90.1	96.3	95.9	98.3
Rural	69.8	92.5	94	93.3
No pobre	87.1	96.2	96.8	98.6
Pobre	82.1	96.5	95.5	96.6
Pobre Extremo	67.5	90.5	91.3	92.7
Educación secundaria				
Nacional	80.8	89.5	85.2	85.8
Urbana	90.5	94.1	91.2	91.5
Rural	66.5	81.4	78.3	77
No pobre	87	91.2	85.3	91.8
Pobre	81.4	91.2	88.7	86.8
Pobre Extremo	65.1	83.3	80	75.5

Fuente: Indicadores de la Educación. Perú, 2004. Ministerio de Educación.

Anexo 3: Tasa neta de cobertura y tasa de cobertura total de la población de 3 a 5 años, 6 a 11 años y de 12 a 16 años de edad, 2003

Departamento	Tasa neta de cobertura			Tasa de cobertura total	
	3 a 5 años	6 a 11 años	12 a 16 años	6 a 11 años	12 a 16 años
Amazonas	50	95	56	96	76
Ancash	57	93	62	96	85
Apurímac	57	92	69	97	94
Arequipa	60	97	82	99	92
Ayacucho	36	90	60	93	87
Cajamarca	41	93	52	96	71
Callao	71	98	96	99	98
Cusco	55	92	63	97	88
Huancavelica	39	88	56	90	83
Huanuco	19	90	49	92	80
Ica	79	95	80	100	94
Junín	39	92	75	96	87
La Libertad	50	91	62	95	77
Lambayeque	62	93	70	98	82
Lima metropolitana	67	95	81	99	91
Lima provincias	64	96	81	98	95
Loreto	48	88	53	91	86
Madre de Dios	52	92	74	96	91
Moquegua	63	94	86	99	94
Pasco	45	88	73	92	85
Piura	50	88	63	94	76
Puno	44	90	76	93	91
San Martín	31	94	65	99	80
Tacna	71	97	86	98	96
Tumbes	68	96	76	99	91
Ucayali	54	93	61	96	81
Nacional	53	93	70	96	86

Fuente: Indicadores de la educación. Perú 2004. Ministerio de Educación.

**Anexo 4: Tasa de conclusión de primaria y secundaria (2003),
y porcentaje de alumnos con extraedad (2002)**

Departamento	Tasa de conclusión		% alumnos con extraedad	
	Primaria 11 a 13 años	Secundaria 16 a 18 años	Primaria	Secundaria
Amazonas	65	33	48	55
Ancash	64	39	46	56
Apurímac	61	37	53	66
Arequipa	84	67	26	35
Ayacucho	56	30	52	65
Cajamarca	62	31	48	53
Callao	96	62	25	33
Cusco	61	46	50	57
Huancavelica	54	26	56	69
Huanuco	51	27	60	61
Ica	74	63	26	37
Junín	80	62	39	46
La Libertad	74	42	38	41
Lambayeque	76	50	37	43
Lima metropolitana	84	69	23	36
Lima provincias	80	58	30	41
Loreto	52	35	51	59
Madre de Dios	79	54	35	48
Moquegua	86	66	21	36
Pasco	80	51	41	51
Piura	75	50	40	42
Puno	75	44	40	53
San Martín	73	36	41	46
Tacna	89	67	23	41
Tumbes	82	61	33	34
Ucayali	64	33	46	55
Nacional	73	51	39	45

Anexo 5: Niveles de logros de aprendizaje en el nivel primaria, 2004
Comprensión de textos 6to grado de primaria

Departamento	Nivel de Desempeño	Porcentaje	Error Estandar	L.I al 95%	L.S al 95%
Amazonas	Suficiente	3.7	1.5	0.8	6.7
	Básico	12	2.8	6.5	17.5
	Previo	48.8	5.1	38.7	58.8
	Debajo de Previo	35.5	6.7	22.3	48.8
Ancash	Suficiente	11.7	2.4	6.9	16.5
	Básico	27	4.3	18.6	35.4
	Previo	38.1	4	30.3	45.9
	Debajo de Previo	23.2	6.4	10.7	35.7
Apurímac	Suficiente	1.2	0.7	-0.1	2.5
	Básico	14.3	6	2.5	26.1
	Previo	30.9	5.9	19.3	42.5
	Debajo de Previo	53.7	10.9	32.3	75.1
Arequipa	Suficiente	20	3.5	13.2	26.9
	Básico	42.4	3.6	35.5	49.4
	Previo	30.3	3.3	23.8	36.7
	Debajo de Previo	7.3	2.1	3.1	11.4
Ayacucho	Suficiente	5.3	1.8	1.7	8.9
	Básico	12.9	6.2	0.7	25.2
	Previo	39.6	3.1	33.6	45.7
	Debajo de Previo	42.2	8.2	26.1	58.2
Cajamarca	Suficiente	4.8	1.4	2.1	7.4
	Básico	17.6	3.9	10	25.1
	Previo	39.1	3.7	31.9	46.3
	Debajo de Previo	38.6	6.3	26.2	51
Callao	Suficiente	20.9	3	15	26.7
	Básico	36.1	2.1	32	40.3
	Previo	31.7	2.7	26.3	37
	Debajo de Previo	11.3	2.5	6.4	16.2
Cusco	Suficiente	3	1.6	-0.1	6.1
	Básico	15.3	3.5	8.5	22.2
	Previo	33.8	3.8	26.4	41.2
	Debajo de Previo	47.9	6.6	35	60.8
Huancavelica	Suficiente	4.1	2.4	-0.6	8.8
	Básico	15.4	6.3	2.9	27.8
	Previo	39.4	5.9	27.8	51
	Debajo de Previo	41.2	8.3	24.8	57.5
Huanuco	Suficiente	6.8	2.9	1.1	12.5
	Básico	18.6	4.5	9.6	27.5
	Previo	36	4.6	27	45.1
	Debajo de Previo	38.6	9.5	19.9	57.3
Ica	Suficiente	14.2	3.7	7	21.4
	Básico	33.5	3.3	27	40
	Previo	42.3	4.2	34	50.6
	Debajo de Previo	10	2.7	4.8	15.2
Junín	Suficiente	7	2.2	2.7	11.3
	Básico	31.3	5.4	20.6	41.9
	Previo	37.6	4.3	29.2	46
	Debajo de Previo	24.2	6.5	11.3	37
La Libertad	Suficiente	15.6	3.6	8.6	22.7
	Básico	27	2.2	22.7	31.3
	Previo	41.4	3.5	34.6	48.2
	Debajo de Previo	16	4.2	7.7	24.3
Lambayeque	Suficiente	13.2	0.9	11.4	14.9

	Básico	32.5	1.1	30.4	34.6
	Previo	38.2	1.2	35.9	40.5
	Debajo de Previo	16.1	1.1	14	18.3
Lima	Suficiente	21.6	1.4	18.8	24.5
	Básico	40.5	1.5	37.5	43.5
	Previo	31.8	1.6	28.7	35
	Debajo de Previo	6.1	0.9	4.3	7.8
Loreto	Suficiente	2	0.8	0.4	3.5
	Básico	16	3.6	8.9	23.1
	Previo	33	3.8	25.5	40.6
	Debajo de Previo	49	7.3	34.6	63.3
Madre de Dios	Suficiente	11.2	2.7	5.8	16.6
	Básico	33.6	4	25.7	41.5
	Previo	39.3	5.5	28.5	50.1
	Debajo de Previo	15.9	2.6	10.9	21
Moquegua	Suficiente	19.1	5	9.3	28.8
	Básico	41.8	4.3	33.4	50.1
	Previo	32	4.5	23.2	40.7
	Debajo de Previo	7.2	2.2	2.9	11.6
Pasco	Suficiente	8.3	2.4	3.6	13
	Básico	25.6	4.6	16.7	34.6
	Previo	40	4	32	47.9
	Debajo de Previo	26.1	6.2	13.9	38.3
Piura	Suficiente	8.9	2	5	12.8
	Básico	30.6	2.9	25	36.2
	Previo	36.9	3.7	29.6	44.3
	Debajo de Previo	23.6	5.7	12.3	34.8
Puno	Suficiente	6.8	3.4	0.2	13.4
	Básico	16.3	4	8.6	24.1
	Previo	34.8	4.1	26.8	42.9
	Debajo de Previo	42	7	28.3	55.8
San Martín	Suficiente	8.1	4.3	-0.3	16.6
	Básico	18.9	5.6	7.9	30
	Previo	35.2	5.7	24	46.4
	Debajo de Previo	37.8	10.2	17.7	57.8
Tacna	Suficiente	23.9	3.8	16.5	31.3
	Básico	36.2	3.3	29.7	42.7
	Previo	33.6	4.1	25.6	41.6
	Debajo de Previo	6.3	2	2.3	10.3
Tumbes	Suficiente	5	1.9	1.3	8.7
	Básico	30	3.3	23.5	36.6
	Previo	45.3	2	41.4	49.2
	Debajo de Previo	19.7	3.1	13.6	25.8
Ucayali	Suficiente	4.6	1.8	1.1	8.1
	Básico	15.7	2.6	10.6	20.7
	Previo	39.6	4.9	30.1	49.2
	Debajo de Previo	40.1	5.3	29.8	50.5

Fuente: IV Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil, 2004. Ministerio de Educación.

Lógico Matemática 6to grado de primaria

Departamento	Nivel de Desempeño	Porcentaje	Error Estandar	L.I al 95%	L.S al 95%
Amazonas	Suficiente	1.1	0.8	-0.5	2.6
	Básico	21.1	4.9	11.5	30.8
	Previo	16.6	3.4	10	23.2
	Debajo de Previo	61.2	6	49.5	73
Ancash	Suficiente	6.9	2.3	2.4	11.4
	Básico	30.9	4.5	22.1	39.7
	Previo	13.6	2.9	7.8	19.4
	Debajo de Previo	48.7	6.7	35.4	61.9
Apurímac	Suficiente	0.7	0.6	-0.4	1.8
	Básico	11.4	5.6	0.3	22.4
	Previo	7.3	1.6	4.2	10.4
	Debajo de Previo	80.6	6.2	68.4	92.8
Arequipa	Suficiente	15	3.7	7.7	22.2
	Básico	49.5	3.9	41.8	57.3
	Previo	12.3	3	6.4	18.3
	Debajo de Previo	23.2	3.7	15.9	30.4
Ayacucho	Suficiente	2.6	1.4	-0.1	5.3
	Básico	16.9	5	7	26.8
	Previo	9.7	2.3	5.2	14.2
	Debajo de Previo	70.8	7.8	55.5	86.1
Cajamarca	Suficiente	3.8	1.4	1.1	6.5
	Básico	32.8	5.3	22.3	43.3
	Previo	16.1	2.7	10.8	21.3
	Debajo de Previo	47.4	6.5	34.7	60.1
Callao	Suficiente	9	2.5	4	14
	Básico	55	3.3	48.5	61.6
	Previo	13	2.3	8.5	17.5
	Debajo de Previo	23	4.4	14.3	31.7
Cusco	Suficiente	1.8	1	-0.2	3.8
	Básico	17.4	5.1	7.5	27.4
	Previo	7.3	1.3	4.7	9.9
	Debajo de Previo	73.5	6.9	60	87
Huancavelica	Suficiente	4.1	2.4	-0.6	8.8
	Básico	19.8	6.4	7.2	32.5
	Previo	14	2.6	8.9	19.1
	Debajo de Previo	62.1	9.1	44.2	79.9
Huanuco	Suficiente	1.6	1.1	-0.6	3.7
	Básico	24.2	8.7	7	41.4
	Previo	6.5	1.4	3.7	9.3
	Debajo de Previo	67.8	9.4	49.4	86.3
Ica	Suficiente	10.3	3.3	3.9	16.7
	Básico	40.7	5	30.9	50.4
	Previo	14.2	2.9	8.5	19.9
	Debajo de Previo	34.9	6.5	22	47.7
Junín	Suficiente	7.1	2.8	1.6	12.5
	Básico	42	5	32.1	51.8
	Previo	15	3.6	7.9	22.1
	Debajo de Previo	36	6.6	23	49
La Libertad	Suficiente	9.9	2.7	4.5	15.2
	Básico	39.2	4.1	31.1	47.2
	Previo	15.4	2.1	11.2	19.5
	Debajo de Previo	35.6	6.1	23.7	47.5
Lambayeque	Suficiente	8.9	0.9	7.1	10.6
	Básico	37.6	1.4	34.9	40.4

	Previo	14.2	0.7	12.8	15.6
	Debajo de Previo	39.3	1.7	35.9	42.8
Lima	Suficiente	15	1.4	12.2	17.7
	Básico	49.6	2.1	45.4	53.8
	Previo	13.2	0.9	11.4	14.9
	Debajo de Previo	22.3	2.4	17.6	26.9
Loreto	Suficiente	0.4	0.4	-0.3	1.1
	Básico	9.8	2.3	5.3	14.2
	Previo	9.7	2.4	5	14.4
	Debajo de Previo	80.1	4	72.2	88.1
Madre de Dios	Suficiente	3	1.7	-0.3	6.2
	Básico	26.1	4	18.2	34
	Previo	19.3	4.7	10.1	28.6
	Debajo de Previo	51.6	6.1	39.6	63.7
Moquegua	Suficiente	13.1	3.5	6.3	19.9
	Básico	53.7	2.8	48.2	59.1
	Previo	13.3	2	9.4	17.2
	Debajo de Previo	19.9	3.7	12.6	27.3
Pasco	Suficiente	9.1	3	3.2	14.9
	Básico	28.8	6.6	16	41.7
	Previo	13.3	2.3	8.7	17.9
	Debajo de Previo	48.8	9.2	30.7	66.9
Piura	Suficiente	4.9	1.6	1.7	8.1
	Básico	34	3.8	26.5	41.5
	Previo	13.5	1.8	10	17.1
	Debajo de Previo	47.6	5.2	37.5	57.7
Puno	Suficiente	4.4	2.7	-0.9	9.7
	Básico	17.5	4.3	9.1	25.9
	Previo	11.1	2.6	5.9	16.3
	Debajo de Previo	67	8	51.2	82.7
San Martín	Suficiente	3.5	1.9	-0.2	7.3
	Básico	20.4	7.7	5.4	35.5
	Previo	11	2.2	6.7	15.3
	Debajo de Previo	65.1	10.1	45.2	84.9
Tacna	Suficiente	15.1	3	9.1	21
	Básico	53.2	3.7	45.9	60.4
	Previo	11.3	1.8	7.8	14.9
	Debajo de Previo	20.5	4.6	11.4	29.5
Tumbes	Suficiente	2.9	1.1	0.8	5.1
	Básico	33.4	5.5	22.6	44.3
	Previo	16.1	2.9	10.4	21.9
	Debajo de Previo	47.5	6.7	34.5	60.6
Ucayali	Suficiente	0.8	0.5	-0.2	1.7
	Básico	12.3	2.7	7	17.7
	Previo	11.7	2.5	6.7	16.7
	Debajo de Previo	75.2	3.8	67.7	82.7

Fuente: IV Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil, 2004. Ministerio de Educación.

Anexo 6: Niveles de logros de aprendizaje en el nivel secundaria, 2004
Comprensión de textos 5to grado de secundaria

Departamento	Nivel de Desempeño	Porcentaje	Error Estandar	L.I al 95%	L.S al 95%
Amazonas	Suficiente	6.8	1.8	3.3	10.4
	Básico	40.5	3.7	33.3	47.7
	Previo	14.5	1.7	11.1	17.8
	Debajo de Previo	38.2	5.3	27.7	48.7
Ancash	Suficiente	6.6	1.7	3.2	10
	Básico	42.5	4.1	34.5	50.6
	Previo	11.6	1.2	9.3	13.9
	Debajo de Previo	39.2	5.3	28.8	49.7
Apurímac	Suficiente	3.2	0.9	1.3	5
	Básico	33.7	5.2	23.4	44
	Previo	13.9	1.5	10.9	16.9
	Debajo de Previo	49.3	5.5	38.5	60
Arequipa	Suficiente	13.7	2.3	9.2	18.3
	Básico	57.6	2.6	52.5	62.7
	Previo	11.4	1.5	8.3	14.4
	Debajo de Previo	17.3	2.2	13.1	21.6
Ayacucho	Suficiente	8.2	3.1	2.2	14.2
	Básico	40	4.5	31.1	48.8
	Previo	15.7	2.6	10.6	20.8
	Debajo de Previo	36.2	6	24.3	48
Cajamarca	Suficiente	4.5	1.1	2.3	6.7
	Básico	33.6	3.1	27.5	39.7
	Previo	17.6	1.9	13.8	21.3
	Debajo de Previo	44.4	3.8	37	51.8
Callao	Suficiente	14.8	2.8	9.4	20.3
	Básico	56.8	2.5	51.9	61.7
	Previo	12.7	1.7	9.4	15.9
	Debajo de Previo	15.7	2.7	10.5	21
Cusco	Suficiente	6.6	1.2	4.1	9
	Básico	37.6	4.1	29.4	45.7
	Previo	13.7	1.7	10.4	16.9
	Debajo de Previo	42.2	4.7	32.9	51.5
Huancavelica	Suficiente	5.9	2.3	1.5	10.4
	Básico	21.1	3.9	13.4	28.7
	Previo	15.7	2	11.8	19.7
	Debajo de Previo	57.3	5.5	46.6	68
Huanuco	Suficiente	4.2	1.1	2	6.3
	Básico	39.8	4.7	30.6	48.9
	Previo	15.9	1.5	12.9	18.9
	Debajo de Previo	40.2	5.4	29.5	50.9
Ica	Suficiente	6.4	1.5	3.5	9.3
	Básico	45	2.6	40	50.1
	Previo	18.2	1.5	15.2	21.1
	Debajo de Previo	30.4	2.8	25	35.9
Junín	Suficiente	8.9	1.7	5.6	12.2
	Básico	45.8	3.8	38.5	53.2
	Previo	17.3	1.6	14.2	20.4
	Debajo de Previo	28.1	4.1	20.1	36
La Libertad	Suficiente	12.4	2.2	8.1	16.6
	Básico	50.4	2.8	44.8	55.9
	Previo	13.8	1.6	10.6	16.9
	Debajo de Previo	23.5	2.8	18	29
Lambayeque	Suficiente	11.6	2.7	6.2	17

	Básico	42.1	2.6	37	47.1
	Previo	14.9	1.6	11.6	18.1
	Debajo de Previo	31.5	3.7	24.2	38.8
Lima	Suficiente	13.2	1.2	10.8	15.7
	Básico	53.2	1.7	49.9	56.5
	Previo	14.4	1.2	12.1	16.7
	Debajo de Previo	19.2	2	15.2	23.1
Loreto	Suficiente	5.5	2	1.5	9.5
	Básico	32.7	3.4	26	39.4
	Previo	19.2	2.1	15	23.4
	Debajo de Previo	42.7	4.4	34	51.4
Madre de Dios	Suficiente	5.1	2.8	-0.5	10.6
	Básico	52	4.9	42.3	61.6
	Previo	16.7	6.7	3.6	29.8
	Debajo de Previo	26.3	9	8.5	44
Moquegua	Suficiente	17.7	4	9.8	25.6
	Básico	47.5	3.6	40.5	54.6
	Previo	15	1.7	11.8	18.2
	Debajo de Previo	19.8	4.7	10.5	29.1
Pasco	Suficiente	6.8	1.6	3.8	9.9
	Básico	46.4	5	36.6	56.2
	Previo	15.3	1.1	13.1	17.4
	Debajo de Previo	31.5	5.9	20	43
Piura	Suficiente	8.1	1.4	5.4	10.8
	Básico	43.4	3.8	35.9	50.9
	Previo	16.8	2.2	12.4	21.1
	Debajo de Previo	31.8	4.7	22.5	41.1
Puno	Suficiente	1.6	0.6	0.4	2.7
	Básico	20.1	3.5	13.3	27
	Previo	13.5	1.3	11	16
	Debajo de Previo	64.8	4.2	56.6	73
San Martín	Suficiente	7.7	2.2	3.4	12.1
	Básico	37.8	3.4	31.1	44.5
	Previo	17.8	1.6	14.6	20.9
	Debajo de Previo	36.7	4.3	28.2	45.3
Tacna	Suficiente	21.3	4.2	13	29.5
	Básico	54.9	3.6	47.8	61.9
	Previo	10.2	2.1	6.1	14.3
	Debajo de Previo	13.6	3.6	6.7	20.6
Tumbes	Suficiente	6.9	3.2	0.6	13.2
	Básico	47.1	8.7	30	64.1
	Previo	15	1.7	11.7	18.4
	Debajo de Previo	31	7.1	17	45
Ucayali	Suficiente	3.7	0.9	1.9	5.6
	Básico	38.7	3.7	31.3	46
	Previo	18.4	1.8	14.9	21.9
	Debajo de Previo	39.2	4	31.4	47.1

Fuente: IV Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil, 2004. Ministerio de Educación.

Matemática 5to grado de secundaria

Departamento	Nivel de Desempeño	Porcentaje	Error Estandar	L.I al 95%	L.S al 95%
Amazonas	Suficiente	0.3	0.2	-0.1	0.8
	Básico	6.6	1.4	3.9	9.3
	Previo	16.7	3.8	9.2	24.1
	Debajo de Previo	76.5	5	66.7	86.2
Ancash	Suficiente	3.2	2.1	-0.9	7.2
	Básico	6.5	2.4	1.9	11.1
	Previo	13.4	2.1	9.2	17.5
	Debajo de Previo	77	5.3	66.7	87.4
Apurimac	Suficiente	1.4	1	-0.6	3.4
	Básico	4.9	2.6	-0.2	10
	Previo	15.7	4	7.7	23.6
	Debajo de Previo	78	6.3	65.6	90.5
Arequipa	Suficiente	3.4	1.3	0.9	5.9
	Básico	18.1	3.1	11.9	24.3
	Previo	23.1	1.8	19.5	26.6
	Debajo de Previo	55.4	4.6	46.4	64.5
Ayacucho	Suficiente	3	2	-0.9	6.9
	Básico	10.1	4.2	1.8	18.3
	Previo	15.8	3.3	9.3	22.2
	Debajo de Previo	71.2	8.5	54.5	87.8
Cajamarca	Suficiente	1.2	0.6	0.1	2.3
	Básico	8.1	1.9	4.4	11.8
	Previo	13.2	2.7	7.8	18.6
	Debajo de Previo	77.5	4.3	69.1	86
Callao	Suficiente	3.3	1.8	-0.2	6.8
	Básico	16.4	3.2	10	22.7
	Previo	27.7	2	23.8	31.7
	Debajo de Previo	52.7	5.2	42.4	63
Cusco	Suficiente	2.4	0.9	0.7	4.1
	Básico	9.7	3.6	2.5	16.9
	Previo	17.2	2	13.3	21.1
	Debajo de Previo	70.7	5.7	59.5	81.9
Huancavelica	Suficiente	2.3	1.7	-1	5.5
	Básico	4.7	3.5	-2.1	11.5
	Previo	14.6	3	8.6	20.6
	Debajo de Previo	78.5	6.7	65.3	91.6
Huanuco	Suficiente	1.9	1.9	-1.8	5.5
	Básico	9.4	4.2	1.1	17.6
	Previo	11.7	2.7	6.4	16.9
	Debajo de Previo	77.1	6.7	64	90.2
Ica	Suficiente	0.8	0.6	-0.5	2.1
	Básico	6.5	2	2.7	10.4
	Previo	14.5	2.9	8.9	20.1
	Debajo de Previo	78.2	5.2	68	88.3
Junín	Suficiente	4.6	1.5	1.7	7.5
	Básico	15.1	3.5	8.3	22
	Previo	19.6	2.7	14.4	24.9
	Debajo de Previo	60.7	5.9	49.1	72.2
La Libertad	Suficiente	2.3	1	0.3	4.3
	Básico	11.9	2.7	6.6	17.3
	Previo	20.8	2.6	15.6	25.9
	Debajo de Previo	65	5.2	54.8	75.1
Lambayeque	Suficiente	3.8	2.2	-0.6	8.1
	Básico	9.4	2.7	4	14.7

	Previo	16.5	2.8	10.9	22
	Debajo de Previo	70.4	5.7	59.2	81.7
Lima	Suficiente	4.2	0.7	2.7	5.6
	Básico	14.1	1.3	11.4	16.7
	Previo	19.4	1.7	16.1	22.7
	Debajo de Previo	62.4	2.9	56.8	68
Loreto	Suficiente	0.7	0.5	-0.4	1.7
	Básico	4.2	1.5	1.3	7.1
	Previo	10.9	2.6	5.8	16
	Debajo de Previo	84.3	4.3	75.8	92.8
Madre de Dios	Suficiente				
	Básico	7.7	5.4	-3	18.4
	Previo	30.9	9.9	11.5	50.3
	Debajo de Previo	61.5	9.3	43.2	79.7
Moquegua	Suficiente	3.8	1.2	1.5	6.1
	Básico	13.8	3.7	6.4	21.1
	Previo	28.3	3.6	21.2	35.4
	Debajo de Previo	54.2	7.6	39.2	69.1
Pasco	Suficiente	3.9	2.1	-0.2	7.9
	Básico	13.8	4.8	4.3	23.4
	Previo	17.1	2.3	12.6	21.7
	Debajo de Previo	65.2	8.4	48.8	81.6
Piura	Suficiente	2.6	0.8	1	4.3
	Básico	9.4	1.8	5.9	13
	Previo	15.2	2.1	11	19.3
	Debajo de Previo	72.8	4.1	64.8	80.8
Puno	Suficiente	0.4	0.3	-0.2	0.9
	Básico	2.8	0.9	0.9	4.6
	Previo	10.7	1.9	7	14.4
	Debajo de Previo	86.2	2.5	81.3	91.1
San Martín	Suficiente				
	Básico	3.4	1.3	1	5.9
	Previo	16.2	3.7	8.9	23.6
	Debajo de Previo	80.4	4.5	71.6	89.1
Tacna	Suficiente	6.5	3	0.6	12.4
	Básico	22.6	5.4	12	33.2
	Previo	25.8	2.5	20.9	30.6
	Debajo de Previo	45.1	7.4	30.5	59.6
Tumbes	Suficiente	1.2	0.8	-0.4	2.8
	Básico	8.5	3.5	1.6	15.3
	Previo	15.1	3.5	8.2	22
	Debajo de Previo	75.2	6.1	63.1	87.3
Ucayali	Suficiente	0.9	0.9	-0.8	2.5
	Básico	2.2	1	0.2	4.1
	Previo	10.2	2	6.3	14.1
	Debajo de Previo	86.8	3.5	80	93.6

Fuente: IV Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil, 2004. Ministerio de Educación.

Anexo 7: Porcentaje de docentes de educación inicial capacitados por lo menos una vez por la Dirección Nacional de Formación Docente.

Departamento	1999	2000	2001 ^{1/}	2002	2003	2004
Amazonas	0%	71%		0%	0%	0%
Ancash	44%	42%		0%	0%	0%
Apurímac	37%	50%		0%	0%	0%
Arequipa	18%	0%		0%	13%	0%
Ayacucho	40%	45%		0%	0%	0%
Cajamarca	43%	0%		0%	0%	0%
Callao	0%	0%		0%	0%	0%
Cusco	0%	0%		0%	0%	0%
Huancavelica	33%	59%		0%	0%	0%
Huanuco	0%	58%		0%	0%	0%
Ica	33%	0%		17%	0%	0%
Junín	24%	0%		15%	11%	0%
La Libertad	0%	32%		0%	0%	10%
Lambayeque	0%	37%		24%	0%	0%
Lima	4%	12%		12%	0%	0%
Loreto	24%	13%		0%	0%	0%
Madre de Dios	42%	62%		0%	0%	0%
Moquegua	0%	0%		0%	0%	0%
Pasco	0%	77%		41%	0%	0%
Piura	0%	0%		15%	7%	6%
Puno	56%	22%		0%	0%	0%
San Martín	42%	26%		0%	0%	0%
Tacna	0%	0%		0%	26%	0%
Tumbes	0%	0%		0%	0%	0%
Ucayali	0%	54%		0%	0%	0%
Total	16%	19%		6%	2%	1%

^{1/} Durante el 2001 no se capacitó a ningún docente.

Fuente: Estadísticas Básicas y Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente. Ministerio de Educación.

Anexo 8: Porcentaje de docentes de educación primaria capacitados por lo menos una vez por la Dirección Nacional de Formación Docente.

Departamento	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Amazonas	14%	31%	13%	12%	0%	0%
Ancash	14%	31%	12%	16%	0%	2%
Apurímac	17%	29%	24%	0%	0%	0%
Arequipa	28%	19%	4%	12%	0%	2%
Ayacucho	22%	29%	14%	0%	0%	0%
Cajamarca	19%	28%	18%	12%	0%	0%
Callao	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Cusco	27%	29%	5%	0%	0%	0%
Huancavelica	15%	33%	33%	0%	0%	0%
Huanuco	18%	22%	13%	18%	0%	0%
Ica	8%	58%	27%	18%	0%	0%
Junín	20%	38%	10%	23%	0%	2%
La Libertad	20%	33%	18%	17%	0%	1%
Lambayeque	31%	19%	11%	19%	0%	2%
Lima	27%	30%	6%	9%	0%	0%
Loreto	14%	22%	12%	5%	0%	0%
Madre de Dios	20%	34%	68%	29%	0%	0%
Moquegua	24%	28%	34%	11%	0%	0%
Pasco	15%	23%	19%	36%	0%	0%
Piura	23%	28%	3%	18%	2%	1%
Puno	25%	30%	3%	0%	0%	0%
San Martín	26%	25%	9%	26%	0%	0%
Tacna	25%	28%	9%	12%	0%	8%
Tumbes	27%	35%	14%	20%	0%	0%
Ucayali	12%	14%	10%	2%	0%	0%
Total	21%	28%	11%	11%	0%	1%

Fuente: Estadísticas Básicas y Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente. Ministerio de Educación.

Anexo 9: Número de alumnos por profesor, educación primaria

Departamento	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Amazonas	27	26	26	25	25	25
Ancash	26	26	25	23	24	23
Apurímac	29	28	28	27	26	24
Arequipa	25	24	24	23	22	22
Ayacucho	27	26	25	25	23	23
Cajamarca	29	28	27	26	25	24
Callao	33	33	32	31	31	29
Cusco	32	32	31	31	30	29
Huancavelica	30	30	29	27	27	26
Huanuco	34	34	32	31	31	30
Ica	26	26	25	24	24	23
Junín	27	27	27	27	26	26
La Libertad	30	29	29	29	28	28
Lambayeque	31	31	31	30	30	30
Lima Metropolitana	32	31	31	30	30	29
Lima	25	24	24	23	23	21
Loreto	27	26	27	26	26	25
Madre de Dios	26	26	25	26	25	24
Moquegua	18	17	17	15	15	16
Pasco	28	27	26	25	24	23
Piura	31	30	31	30	29	28
Puno	26	25	24	23	23	22
San Martín	26	25	26	26	25	25
Tacna	23	22	21	21	22	21
Tumbes	19	19	18	18	18	17
Ucayali	29	30	31	28	29	28
Promedio Nacional	29	28	28	27	26	26

Fuente: Estadísticas Básicas. Ministerio de Educación

Anexo 10: Número de alumnos por profesor, educación secundaria

Departamento	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Amazonas	27	26	26	27	27	28
Ancash	24	23	22	22	22	22
Apurímac	31	30	31	30	30	30
Arequipa	29	27	27	27	27	26
Ayacucho	26	25	26	27	25	26
Cajamarca	27	26	27	27	27	27
Callao	31	31	30	31	30	30
Cusco	35	34	33	34	36	32
Huancavelica	31	31	30	27	30	26
Huanuco	31	31	31	31	32	30
Ica	28	26	27	27	25	26
Junín	26	26	27	27	26	26
La Libertad	26	26	26	27	26	26
Lambayeque	31	31	33	33	33	31
Lima Metropolitana	32	31	31	31	30	30
Lima	23	22	19	22	22	21
Loreto	24	23	22	24	24	24
Madre de Dios	26	27	26	28	26	23
Moquegua	19	18	19	17	16	16
Pasco	23	22	22	22	21	21
Piura	32	32	32	33	33	32
Puno	29	28	26	27	27	28
San Martín	27	25	27	27	26	27
Tacna	20	20	20	20	19	20
Tumbes	19	18	19	20	19	18
Ucayali	24	24	27	24	27	26
Promedio Nacional	28	28	27	28	27	27

Fuente: Estadísticas Básicas. Ministerio de Educación

Anexo 11: Gasto ejecutado en las principales líneas de acción (millones soles 2003)

Principales líneas de acción del sector	2000	2004
Desarrollo de la enseñanza (Remuneraciones) 1/	3,457.7	4,768.1
Adquisición de material educativo	58.8	64.1
PRONOEI	32.6	43.0
Infraestructura	164.8	27.6
Alfabetización	62.8	20.5
Sistema de información y comunicaciones	30.6	18.1
Capacitación de docentes	47.7	16.3
Adquisición de equipos	7.8	2.3
Adquisición de mobiliario escolar	20.7	1.7
Capacitación de directores	1.0	0.4
Mantenimiento de infraestructura	0.0	0.6

Las líneas de acción son el equivalente a los componentes del funcional programático del SIAF.
1/ Desarrollo de la enseñanza es la principal línea de acción y está conformada en un gran porcentaje por el rubro personal y obligaciones sociales, aunque no es el única. Por tal motivo está ligeramente sobreestimando las remuneraciones.
Fuente: SIAF-MEF
Millones de soles del 2003

Anexo 12: Aspectos metodológicos

Indicadores de insumo

1. Disponibilidad de textos y cuadernos de trabajo por alumno a las UGEL

Fórmula: 1. Textos escolares: número textos educativos distribuidos a los alumnos de una grado específico del nivel primaria entre el número de alumnos de dicho grado.

2. Cuadernos de trabajo: número cuadernos de trabajo distribuidos a los alumnos de una grado específico del nivel primaria entre el número de alumnos de dicho grado.

Fuente de Información: El número de alumnos matriculados se obtendrá de las Estadísticas Básicas del Ministerio de Educación y el número de textos y cuadernos de trabajo distribuidos de la base de datos de la Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria (DINEIP)

Periodicidad: Anual

Cobertura: Nivel nacional

Problemas: el indicador solo brinda información del número de textos y cuadernos de trabajo adquiridos y distribuidos por el Ministerio de Educación a las Unidades de gestión educativo local de cada departamento. De este modo, el indicador no brindan información sobre la calidad, pertinencia, oportunidad de llegada, y uso de los mismos. La información sobre el número de materiales distribuidos forma parte de los registros administrativos de la DINEIP.

2. Porcentaje de docentes que recibieron por lo menos una capacitación de la Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente, según nivel educativo

Fórmula: Número de docentes que recibieron por lo menos una capacitación de DINFOCAD entre el número total de docentes de los centros educativos estatales, según nivel educativo inicial, primaria y secundaria.

Fuente de Información: El número total de docentes se obtendrá de las Estadísticas Básicas del Ministerio de Educación y el número de docentes capacitados de la base de datos de la DINFOCAD

Periodicidad: Anual

Cobertura: Nacional a nivel regional

Problemas: el indicador solo brinda información del número de docentes capacitados. No permite obtener información sobre la calidad y pertinencia de las capacitaciones, uso de lo aprendido en el aula, ni sobre la calidad de las instituciones que brindan las capacitaciones.

Indicador de resultado

3. Ratio alumno – profesor según nivel educativo y tipo de escuela.

Fórmula: Resulta de dividir el número total de alumnos matriculados en un nivel educativo específico entre el número de docentes de dicho nivel.

Fuente de Información: El número total de alumnos y de docentes se obtendrán de las Estadísticas Básicas del Ministerio de Educación.

Periodicidad: Anual

Cobertura: Nacional a nivel regional

Indicador de impacto

4. Nivel de desempeño de los estudiantes según área y competencia evaluada

Fórmula: Generalización de modelo de RASCH. A partir de este modelo se generan escalas de medición para cada uno de los grados y áreas evaluadas. Las escalas son independientes entre sí, y su diseño está centrado en la media nacional en cada una de las áreas evaluadas.

Fuente de Información: Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil 2001 de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación.

Periodicidad: Cada 3 años

Cobertura: Nacional a nivel regional, área de residencia, tipo de centro educativo y género

Problemas: No se pueden realizar comparaciones entre los resultados obtenidos por los estudiantes en la Evaluación Nacional 2001 y en las evaluaciones CRECER 1996 y 1998, debido a que la primera fue diseñada para mostrar el nivel de desempeño de los estudiantes; mientras que, las pruebas CRECER responden a un modelo de normas.