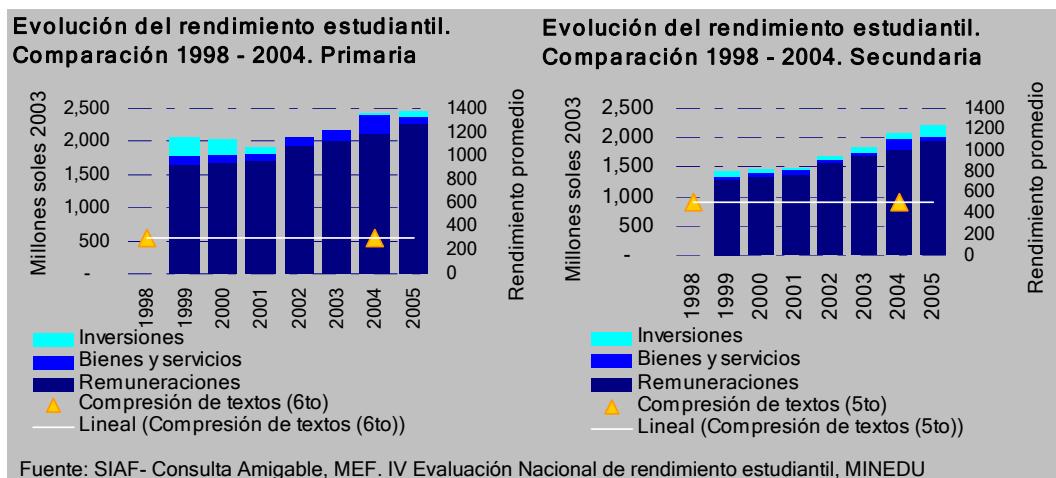

RESULTADOS PRIORITARIOS Y DESEMPEÑO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA: Educación básica para todos y logros de aprendizaje en educación primaria

RESUMEN EJECUTIVO

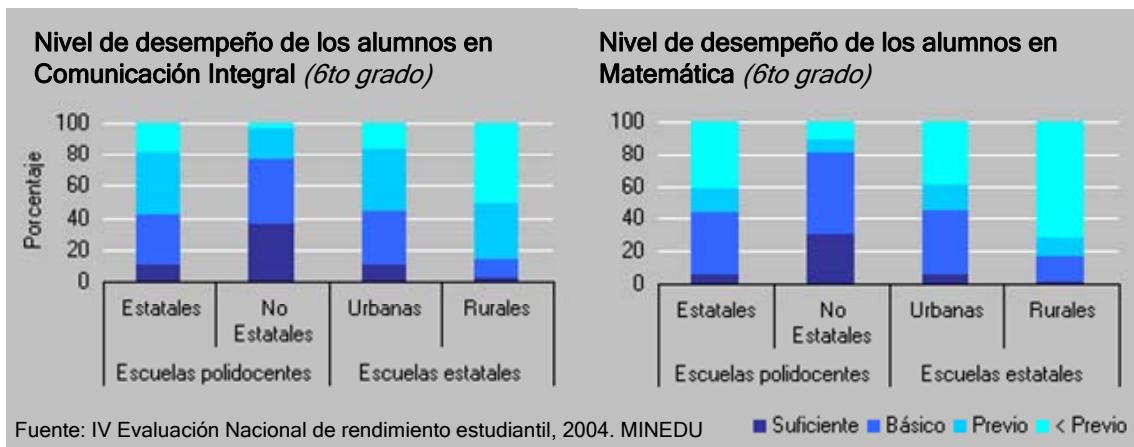
- El objetivo del informe es presentar un balance de los logros y problemática en relación a la educación básica en el Perú. Específicamente, se hará un seguimiento a los resultados y productos de las principales intervenciones públicas realizadas por el sector educación, así como un análisis del presupuesto desde una perspectiva de equidad y priorización del gasto. El seguimiento al presupuesto público de educación, desde una lógica de resultados, tiene como objetivo avanzar de un análisis inercial del gasto público a uno basado en logros o resultados, lo que posteriormente, con el uso y desarrollo de mejores herramientas de gestión y administración de recursos públicos, mejorará la calidad de la asignación presupuestal y planificación de las prioridades sectoriales y nacionales. Es decir, tendrán como objetivo mejorar la calidad del gasto público.
- El sector educativo estatal, desde hace un tiempo, enfrenta una serie de problemas, relacionados sobre todo, a la deficiente calidad de la educación, a los bajos niveles de acceso a educación inicial y secundaria, y a la inequidad en los servicios educativos ofrecidos. Estos problemas están asociados a factores como la poca claridad en la definición de metas, objetivos y prioridades claras, la ineficiente composición del presupuesto educativo, la inadecuada distribución y asignación de plazas de los docentes, la ausencia de estándares mínimos que definan lo que nuestros estudiantes deben saber y ser capaces de hacer en cada grado, problemas de gestión al interior de las instituciones, escasa evaluación y difusión de los resultados y una mínima rendición de cuentas y responsabilidad por los resultados obtenidos.
- Los principales indicadores de resultado de la educación en el Perú (o del avance en el logro de sus objetivos) son la tasa de cobertura total, la tasa neta de cobertura y desempeño de los alumnos en las pruebas de rendimiento. Diversos estudios demuestran que aquellas personas con acceso oportuno a una educación básica de calidad podrán desarrollar su capital humano, mejorar su bienestar, y aumentar sus ingresos monetarios futuros.
- No obstante los aumentos significativos de recursos financieros al sector educación (destinados principalmente a incrementos salariales de los docentes y en menor medida a materiales educativos, capacitación docente, infraestructura educativa, mobiliario y equipamiento de las aulas), no se han logrado los resultados esperados. Aún hay un elevado número de estudiantes que al culminar la primaria y secundaria no son capaces de comprender textos sencillos ni desarrollar operaciones simples de matemáticas; y, un bajo porcentaje de alumnos que culminan oportunamente ambos niveles. Sin embargo, se han

logrado importantes avances en la cobertura en educación primaria, y progresos lentos en inicial y secundaria.

- Entre 1999 y el 2005, el gasto real en educación primaria se incrementó en 368 millones de soles (18%). Este cambio se descompone por un lado en un incremento en remuneraciones de 597 millones (36%) y una reducción en inversiones de 241 millones (81%), reflejando con ello las prioridades para la asignación de nuevos recursos en educación. De la misma manera, para el mismo período, el gasto real en educación secundaria se incrementó en 782 millones de soles (55%). Sin embargo, a diferencia de primaria, tanto el gasto en remuneraciones como el de inversiones se incrementaron en 649 y 109 millones de soles respectivamente. Sin embargo, no obstante, el incremento de recursos financieros agregado y el cambio en la composición del gasto, no se ha logrado ningún efecto en el rendimiento promedio de los alumnos de 6to de primaria y 5to de secundaria en las áreas de Comunicación Integral y Matemática en los últimos 6 años.



- El análisis de equidad de los principales resultados muestra que los niños y niñas de sectores desfavorecidos son los que corren el mayor riesgo de ser excluidos del sistema, las tasas de conclusión tanto de primaria como de secundaria son alarmantemente bajas entre los estudiantes de zonas rurales y en situación de pobreza. Del mismo modo, se hallan grandes diferencias entre lo que aprenden los alumnos de escuelas estatales y no estatales, y de zonas urbanas y rurales. Siendo aquellos que viven en el campo y que asisten a una escuela estatal los que tienen menos probabilidades de recibir una buena educación. Esto posiblemente se deba a que la mala asignación y la baja calidad de los maestros han dado como resultado que los más calificados se concentren en las zonas urbanas y que sean escasos en las áreas rurales.



- El análisis del presupuesto público de educación básica, da cuenta que no existe una relación lógica entre las intervenciones educativas públicas y las prioridades de política definidas por el propio sector para el cumplimiento de sus objetivos. Pareciera que el Estado ha decidido privilegiar los incrementos remunerativos de los docentes rezagando otros componentes importantes para el aprendizaje de los alumnos. Es importante destacar que esta política salarial es una medida aislada de mejora de la educación estatal, donde los docentes no sean vistos como obstáculos sino como protagonistas del cambio educativo. Al respecto, el Ministerio de Educación está impulsando la Ley de Nueva Carrera Pública Magisterial, donde se promueve el mérito del docente, premiándolo por sus años de servicio y por la evaluación de sus conocimientos y su aptitud profesional.
- El análisis de equidad del presupuesto público de educación básica, muestra que el gasto público anual por alumno creció en 28% en términos reales durante el 2000 y 2004, explicado por el incremento en el volumen de recursos financieros, por el mayor número de docentes en el sistema y por la disminución de la matrícula. Sin embargo, gastamos mucho menos que otros países de la región. Mientras que el Perú invertía 449 dólares PPA por alumno en secundaria, Argentina gastaba 2306 y Chile 2085. Un segundo análisis permite dar cuenta que, siendo el financiamiento por alumno escaso, éste no se distribuye de manera equitativa entre las regiones y niveles de pobreza, concentrándose en aquellas zonas que menos los necesitan. Esto podría deberse a que la ejecución del gasto no está basada en un sistema compensatorio para quienes más lo necesitan, sino en el número de docentes.
- Los principales resultados educativos logrados al año 2004, muestran que ha habido una disminución significativa del número de docentes capacitados en educación inicial, primaria y secundaria, lo que se explica por la reducción del presupuesto destinado a esta actividad. Asimismo, se observa que no hay un esfuerzo por capacitar a los docentes cuyos alumnos obtuvieron los peores resultados en las pruebas de rendimiento. Por otro lado, durante el 2004 cada alumno matriculado en una escuela del nivel primaria recibió un texto y cuaderno de trabajo en las áreas correspondientes. A partir del 2005, el Ministerio de Educación realizó un cambio significativo en la estrategia de intervención, adquiriendo y distribuyendo el 10% de los textos escolares comprados el año anterior, y repartiendo cuadernos de trabajo a todos los alumnos de 1er y 2do grado.

- A pesar de los esfuerzos por parte del sector para llevar a cabo la distribución de materiales educativos y la capacitación docente, los indicadores disponibles no proveen información sobre su impacto en el aprendizaje de los alumnos, ni sobre la calidad de los servicios ni la oportunidad en la entrega de los mismos. Así, no se conoce si los alumnos cuentan con los textos escolares antes del inicio de clases, o si los docentes y alumnos los entienden y usan. Tampoco se conoce si los docentes usan lo aprendido en la capacitación, si han mejorado sus prácticas pedagógicas, o si los contenidos de la capacitación guardan relación con la realidad escolar del docente. Al respecto se recomienda realizar supervisiones y acompañamientos al docente en forma periódicos para conocer su trabajo en el aula; crear una partida específica destinada al reparto de los materiales y a la supervisión del docente; y, realizar una evaluación sobre los materiales y la capacitación.
- Los resultados de la distribución de docentes muestra que, el sistema educativo presenta una evolución del número de docentes mayor al crecimiento de la matrícula, dando como resultado una asignación ineficiente del gasto y un número de alumnos por docente por debajo a lo establecido por la norma. Los datos de los últimos años muestran que en zonas menos pobres hay un exceso de profesores, mientras que, en las más pobres un déficit. En general, no se observan logros importantes, registrándose que el número de alumnos por docente es cada vez menor, llegando a 20 en las regiones con menores índices de pobreza: Moquegua, Tacna y Tumbes.
- Los insumos de información utilizados en el presente documento son: (i) información de gasto provista por el Sistema Integrado de Administración Financiera del MEF; (ii) información de indicadores educativos provista por la Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación, (iii) información administrativa de la Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria y de la Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente del Ministerio de Educación. La información financiera ha sido expresada en soles constantes del 2003 con la finalidad de hacer comparables las series.

Tasa neta de cobertura y la tasa de cobertura total (Porcentaje)				
Tasa neta de cobertura	1985	1994	1998	2003
Educación Inicial	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
Educación Primaria	79.1	93.8	90.6	92.5
Urbana	86.7	95	91.4	94.3
Rural	68.9	92	89.9	90.2
Educación Secundaria	52.4	52.2	59	69.8
Urbana	72	63.4	73.6	80.9
Rural	23.3	32.3	42.1	52.6
Tasa de cobertura total				
Educación Inicial	26.6	57.4	50	62.1
Urbana	36	59.5	54.8	71.4
Rural	16.1	55	45.2	50.1

**Tasa neta de cobertura y la tasa de cobertura total
(Porcentaje)**

Tasa neta de cobertura	1985	1994	1998	2003
Educación Primaria	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
Educación Secundaria	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

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

**Nivel de desempeño de los estudiantes de 6to grado de primaria. Comprensión de textos
(Porcentaje)**

Nivel de desempeño	Nacional	Nacional		Estatal		Estatal		Estatal urbano	
		Estatal	No estatal	Urbano	Rural	Polidocente	Multi-grado	Pobre	No pobre
Suficiente	12.1	8.2	36.1	11.0	2.3	10.5	1.7	5.9	13.9
Básico	28.1	26.0	40.9	32.8	11.8	31.6	10.5	25.6	36.9
Previo	35.7	38.3	19.4	40.2	34.4	39.7	34.3	41.7	39.3
< Previo	24.1	27.5	3.5	16.0	51.5	18.1	53.5	26.8	10.0

Fuente: IV Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil 2004. Unidad de Medición de la Calidad Educativa
Ministerio de educación.

**Nivel de desempeño de los estudiantes de 6to grado de primaria. Lógico Matemática
(Porcentaje)**

Nivel de desempeño	Nacional	Nacional		Estatal		Estatal		Estatal urbano	
		Estatal	No estatal	Urbano	Rural	Polidocente	Multi-grado	Pobre	No pobre
Suficiente	7.9	4.4	29.7	5.8	1.3	5.6	0.9	2.3	7.8
Básico	34.7	31.9	51.7	39.5	16.0	38.0	14.7	29.8	44.9
Previo	12.7	13.6	7.0	15.0	10.6	14.7	10.4	14.0	15.5
< Previo	44.7	50.2	11.6	39.7	72.1	41.7	74.0	53.9	31.8

Fuente: IV Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil 2004. Unidad de Medición de la Calidad Educativa
Ministerio de educación.

**Número y porcentaje de docentes que recibieron por lo menos una
capacitación**

	2000	2001	2002	2003	2004
Educ. Inicial					
Número 1/	4.3	0	1.5	0.4	0.2
Porcentaje	19%	0%	6%	2%	1%
Educ. Primaria					
Número 1/	37.5	15.1	15.3	0.1	0.8
Porcentaje	28%	11%	11%	0%	1%
Educ. Secundaria					
Número 1/	7.8	8.5	28.2	12.7	2.8
Porcentaje	8%	8%	28%	12%	3%
Gasto (millones)	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

Número de alumnos por profesor, según nivel educativo

Niveles	2000	2001	2002	2003	2004
Inicial	27	26	25	24	25
Primaria	28	28	27	26	26
Secundaria	28	27	28	27	27

Fuente: Estadísticas Básicas. Ministerio de Educación

Número de alumnos por profesor, 1998-2004

	Educ. Primaria		Educ. Secundaria		
	Alum por doc 1998	Carga ideal 2004	Alum por doc 1998	Carga ideal 2004	
Total	29	26	28	27	
Urbano	30	27	30	29	
Pol completo	30	27	35	30	29
Pol multigrado	27	26	30	14	26
Unidocente	27	25	20	-	-
Rural	27	24	21	22	
Pol completo	26	24	35	21	22
Pol multigrado	27	24	30	26	32
Unidocente	29	25	20	-	-

Fuente: Estadísticas Básicas 2004. Ministerio de Educación.

Gasto ejecutado en educación básica según genérica de gasto

	2000	2001	2002	2003	2004
Remuneraciones	3 346	3 418	3 878	4 124	4 383
Bienes y servicios	234	226	253	264	286
Inversiones	378	166	138	149	115
Otro gasto de corriente	1	1	3	1	250
Otro gasto de capital	14	17	19	15	17
Total	3 973	3 829	4 291	4 553	5 052

Fuente: SIAF-MEF. Millones de soles 2003