



# 13. AVANZANDO HACIA LA EDUCACIÓN QUE QUEREMOS PARA TODOS LOS NIÑOS Y NIÑAS DEL PERÚ

Inés Kudó | David Vera Tudela



CIES  
consorcio de investigación  
económica y social



oportunidades para todos

© Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial

Oficina en el Perú

Av. Álvarez Calderón 185, San Isidro. Lima. Perú

Teléfono: +51 1 615 – 0660

Página web: [www.bancomundial.org.pe](http://www.bancomundial.org.pe)

Correo electrónico: [bmp Peru@worldbank.org](mailto:bmp Peru@worldbank.org)

© Consorcio de Investigación Económica y Social

Antero Aspíllaga 584, San Isidro. Lima. Perú

Teléfono: +51 1 421 – 2278

[www.cies.org.pe](http://www.cies.org.pe)

Responsable: Micaela Pesantes Villa

Edición: Lima, marzo del 2011

Corrección de estilo: Jorge Cornejo Calle

Diagramación: Carmen Inga Colonia

Arte de carátula: Daniela Cabrerizo Rey de Castro

Impreso por Ediciones Nova Print SAC

Av. Ignacio Merino 1546, Lince

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú No. 2011-04693

ISBN 978-612-4099-11-3

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por 48 instituciones de investigación o docencia y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

El proyecto “Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral” es una iniciativa del CIES y cuenta con el apoyo de las siguientes instituciones: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Cooperación Belga al Desarrollo, Corporación Andina de Fomento (CAF), Democracia Activa Perú (AED, por sus siglas en inglés), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Grupo Temático Sectorial Verde, Instituto Demócrata Nacional (NDI, por sus siglas en inglés), Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), Overseas Development Institute (ODI) y Programa Gobernabilidad e Inclusión – GIZ.

El Banco Mundial promueve la difusión de su trabajo, por lo que permite reproducirlo y solamente exige que se cite la fuente. El CIES y el Banco Mundial no comparten necesariamente las opiniones vertidas en la presente publicación, que son responsabilidad exclusiva de los autores.

# CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
ABSTRACT	9
RESUMEN EJECUTIVO	11
<b>1. Introducción</b>	<b>16</b>
<b>2. Avances y desafíos para el logro de los objetivos educativos</b>	<b>16</b>
2.1 Estudiantes logran aprendizajes pertinentes y de calidad	17
2.2 Oportunidades educativas de igual calidad para todos	19
2.3 Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia	22
2.4 Una gestión descentralizada, eficaz y participativa	23
2.5 Un financiamiento equitativo y eficiente de la educación	24
2.6 Estándares, evaluación y rendición de cuentas	26
<b>3. Recomendaciones de política educativa nacional</b>	<b>28</b>
3.1 Impulsar programas estratégicos para mejorar los aprendizajes	28
3.2 Consolidar políticas nacionales para mejorar el desempeño docente	31
3.3 Profesionalizar y modernizar la gestión educativa con un enfoque de resultados	32
3.4 Asociar el gasto educativo con los estudiantes y los resultados, para mayor eficiencia y equidad	34
3.5 Implementar un sistema integrado de información para una gestión más eficiente y con mejores resultados	36
<b>4. Hoja de ruta: medidas sugeridas</b>	<b>37</b>
4.1 Impulsar programas estratégicos para mejorar los aprendizajes	37
4.2 Consolidar políticas nacionales para mejorar el desempeño docente	38
4.3 Liderar una reforma institucional para la profesionalización de la gestión educativa	39

4.4	Asociar el gasto educativo con los estudiantes y los resultados, para mayor eficiencia y equidad	40
4.5	Implementar un sistema integrado de información para una gestión más eficiente y con mejores resultados	41
<b>5.</b>	<b>Conclusiones</b>	<b>41</b>
	<b>RECOMENDACIONES DE POLÍTICA</b>	<b>42</b>
	<b>REFERENCIAS</b>	<b>43</b>
	<b>SIGLAS Y ACRÓNIMOS</b>	<b>47</b>
	<b>ANEXOS</b>	<b>49</b>
	Anexo 1. Indicadores de avance del PEN	49

# PRESENTACIÓN

El presente documento, elaborado por Inés Kudó y David Vera Tudela, es uno de los quince producidos en el marco del Proyecto “Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral”, iniciativa del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), en alianza con otras instituciones. El fin del mencionado proyecto es fortalecer la gobernabilidad democrática, consolidando el rol de los partidos políticos como actores fundamentales en el contexto de un sistema representativo democrático; reconocidos como espacios de expresión, representación y procesamiento de las demandas de los ciudadanos, proponiendo programas de gobierno. El objetivo general es concentrar el debate electoral en temas programáticos y elevar su nivel, con el fin de que cada partido pueda expresar sus tesis, análisis y propuestas.

Los quince **temas clave** que han sido promovidos en el marco de este proyecto son:

Gestión pública	Desarrollo regional	Cambio climático
Corrupción y gobernabilidad	Desarrollo rural	Políticas sociales y pobreza
Seguridad y narcotráfico	Recursos naturales	Educación
Política tributaria	Gestión de conflictos sociales	Ciencia, tecnología e innovación
Política impositiva a los minerales y el petróleo	Interculturalidad	Género

Cada texto examina las distintas opciones de política disponibles de acuerdo a la temática tocada. Dentro de las distintas alternativas, se exploran los costos y beneficios, los obstáculos para su implementación y la estrategia para superar estas barreras. Finalmente, se especifica una hoja de ruta a cien días, a un año y a cinco años. Asimismo, el proyecto enfatiza la incidencia de estos documentos en las políticas públicas desarrollando una secuencia de tres tipos de actividades: reuniones con los equipos de plan de gobierno de los partidos políticos; seminarios en los departamentos de Arequipa, Ayacucho, Cusco, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto y Piura; y, finalmente, una campaña de difusión masiva en los medios de comunicación.

Más allá del debate electoral, se busca promover consenso sobre políticas de Estado en nuestro país y aportar al diseño de programas en el próximo gobierno. Creemos que la presente publicación nos permitirá avanzar colectivamente hacia el logro de ambos objetivos.

Aprovechamos la oportunidad para agradecer a las instituciones aliadas del CIES en esta iniciativa: Jurado Nacional de Elecciones, Acuerdo Nacional, Ciudadanos al Día, Consejo de la Prensa Peruana, Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, IDEA Internacional, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, y Transparencia.

Finalmente, deseamos reconocer el valioso aporte de las diferentes instituciones que han hecho posible la ejecución del proyecto. Estas son: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Cooperación Belga al Desarrollo, Corporación Andina de Fomento (CAF), Democracia Activa Perú (AED, por sus siglas en inglés), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Grupo Temático Sectorial Verde, Instituto Demócrata Nacional (NDI, por sus siglas en inglés), Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), Overseas Development Institute (ODI) y el Programa Gobernabilidad e Inclusión – GIZ.

Lima, marzo del 2011

**Javier Portocarrero Maisch**  
Director Ejecutivo CIES

**Xavier Gordillo**  
Director Adjunto CIES

## ABSTRACT

El objetivo de esta nota es realizar un balance de los avances realizados en la dirección trazada por el Proyecto Educativo Nacional (PEN) y ofrecer recomendaciones de política al gobierno entrante para lograr la educación que el Perú quiere tener, tomando en cuenta el escenario que hoy plantea la descentralización. Sobre la base de un diagnóstico de la situación de la educación básica en el Perú, y en el marco de la visión de mediano y largo plazo que plantea el PEN, esta nota plantea cinco recomendaciones de política para los próximos cinco años. **Primero**, impulsar programas estratégicos nacionales que, en el corto plazo, tengan un impacto medible en los logros de aprendizaje y desarrollo integral de los estudiantes desde la primera infancia hasta el fin de la secundaria. **Segundo**, consolidar políticas nacionales de desarrollo profesional docente con incentivos al desempeño, en el marco de la Carrera Pública Magisterial. **Tercero**, profesionalizar y modernizar la gestión educativa con un enfoque de resultados, fortaleciendo el rol de los gobiernos regionales en educación y limitando la municipalización solo a los casos en que esta tenga altas posibilidades de impactar en la calidad educativa. **Cuarto**, asociar el gasto educativo con los estudiantes y los resultados, para mayor eficiencia y equidad, mediante fórmulas transparentes que reflejen los costos y condiciones de provisión de servicios por estudiante y la expansión del modelo de presupuesto por resultados. Y, **quinto**, poner en marcha un sistema integrado de información que, haciendo uso de las mejores herramientas tecnológicas, vincule de manera oportuna y precisa los logros de aprendizaje con la calidad de los servicios educativos, el desempeño docente, las decisiones de gestión en cada nivel de la administración educativa pública y la asignación presupuestal.





# RESUMEN EJECUTIVO

A finales del año 2006, se publicó el Proyecto Educativo Nacional (PEN) al 2021, que plantea las prioridades de política educativa con una visión de largo plazo. En el área de la educación básica, el PEN propone cuatro cambios necesarios. **Primero**, sustituir una educación que reproduce desigualdades por otra que brinde resultados y oportunidades educativas de igual calidad para todos, ajena a cualquier forma de discriminación. **Segundo**, convertir cada centro educativo en un espacio de aprendizaje auténtico y pertinente, de creatividad, innovación e integración social. **Tercero**, pasar de un ejercicio docente poco profesional a una docencia con aspiraciones de excelencia y conducida mediante un reconocimiento objetivo de méritos y resultados. Y, **cuarto**, organizar una gestión ética, descentralizada, participativa y con más recursos, los cuales se asignan y ejecutan eficientemente (CNE 2006).

El objetivo de esta nota es realizar un balance de los avances realizados en la dirección trazada por el PEN y ofrecer recomendaciones de política al gobierno entrante para lograr la educación que el Perú quiere tener, tomando en cuenta el escenario que hoy plantea la descentralización. En este sentido, cinco estrategias de política nacional son claves para el logro de los objetivos trazados en el PEN. **Primero**, impulsar programas estratégicos nacionales que, en el corto plazo, tengan un impacto medible en los logros de aprendizaje y desarrollo integral de los estudiantes desde la primera infancia hasta el fin de la secundaria. **Segundo**, consolidar políticas nacionales de desarrollo profesional docente con incentivos al desempeño, en el marco de la Carrera Pública Magisterial. **Tercero**, profesionalizar y modernizar la gestión educativa con un enfoque de resultados, fortaleciendo el rol de los gobiernos regionales en educación y limitando la municipalización solo a los casos en que esta tenga altas posibilidades de impactar en la calidad educativa. **Cuarto**, asociar el gasto educativo con los estudiantes y los resultados, para mayor eficiencia y equidad, mediante fórmulas transparentes que reflejen los costos y condiciones

de provisión de servicios por estudiante y la expansión del modelo de presupuesto por resultados. Y, **quinto**, poner en marcha un sistema integrado de información que, haciendo uso de las mejores herramientas tecnológicas, vincule de manera oportuna y precisa los logros de aprendizaje con la calidad de los servicios educativos, el desempeño docente, y las decisiones de gestión en cada nivel de la administración educativa pública y presupuestal.

## 1. Impulsar programas estratégicos para mejorar los aprendizajes

Los resultados de aprendizaje de los estudiantes peruanos han mejorado significativamente en la última década. A nivel nacional, la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) del 2009 muestra que el porcentaje de estudiantes que alcanzó el nivel de aprendizaje esperado en segundo grado, se incrementó de 17% a 23% en comprensión de lectura, y de 9% a 13,5% en matemáticas, en solo un año. En el ámbito internacional, los resultados de las evaluaciones PISA 2000 y 2009 revelan que Perú fue el país que logró el mayor incremento promedio en el desempeño entre los países participantes a nivel mundial (OECD 2010). No obstante, el Perú obtiene los resultados más bajos del grupo regional en las pruebas internacionales de evaluación de aprendizajes para primaria, y la brecha es aun mayor en secundaria. Además, los promedios a nivel de país esconden profundas desigualdades entre estudiantes de diferentes condiciones socioeconómicas. En contraste, las brechas de género se han cerrado.

En el marco del Programa Estratégico “Logros de aprendizaje al finalizar el III ciclo” (PELA), se ha impulsado importantes cambios. **Primero**, se ha llevado a escala nacional el desarrollo de modelos de acompañamiento pedagógico e intercambio de experiencias entre docentes para promover mejores aprendizajes. **Segundo**, en solo dos años, se ha triplicado la cobertura de educación inicial formal para niños de 3 a 5 años de edad, aunque aún falta asegurar condiciones

esenciales para el aprendizaje en las escuelas. **Tercero**, se ha establecido la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) para medir los logros de aprendizaje, con notables esfuerzos para difundir los resultados a todas las escuelas y a los padres de familia. Y, **finalmente**, como ya se señaló antes, se ha mejorado significativamente los logros de aprendizaje en segundo grado.

**Para producir mejoras visibles en el corto plazo, se sugiere impulsar programas estratégicos nacionales que tengan un impacto medible en los logros de aprendizaje y desarrollo integral de los estudiantes, desde la primera infancia hasta el fin de la secundaria.** Actualmente, el PELA es el único programa estratégico para mejorar los logros de aprendizaje y solo abarca los ciclos II (3-5 años de inicial) y III (primer y segundo grado) de la EBR. Por tanto, se propone, **primero**, ajustar el diseño del PELA y expandir su ámbito de atención a toda la primaria, diversificando su intervención de acuerdo a las características de las escuelas y su entorno. En **segundo** lugar, se propone la creación de cuatro nuevos programas estratégicos: dos que atiendan los niveles no cubiertos por el PELA (primera infancia y secundaria) y dos que atiendan las necesidades educativas especiales de los estudiantes actualmente más excluidos (indígenas y con discapacidad). Estos cuatro programas estratégicos deben tener un marco lógico bien acotado, una cadena causal sólida y un mecanismo de costeo de sus actividades, y deben estar claramente articulados entre sí. **Tercero**, el éxito conjunto de los programas estratégicos dependerá de una adecuada definición de los arreglos institucionales a nivel nacional y regional. Y, **cuarto**, la cuantificación y medición de los resultados requiere de la clara definición de estándares de calidad y medición de aprendizajes para cada ciclo y nivel educativo, con mecanismos de rendición de cuentas a los padres de familia y a la sociedad en general.

**El diseño de los programas específicos dependerá de un análisis más exhaustivo pero, pueden presentarse algunos elementos o ejes comunes.** **Primero**, un sistema de apoyo pedagógico a docentes de aula a través de actividades como visitas de aula, reuniones de interaprendizaje, pasantías, talleres de capacitación, etc. **Segundo**, un sistema de fortalecimiento de la gestión escolar participativa mediante la conformación y capacitación de Conei, programas de apoyo y capacitación para directores, etc. **Tercero**, mejoramiento de

la infraestructura, equipamiento y dotación de insumos pedagógicos esenciales para favorecer el aprendizaje. **Cuarto**, mecanismos de comunicación, sensibilización y rendición de cuentas a la comunidad y a los padres de familia. Además, es importante que estos programas abran canales para la innovación pedagógica y administrativa, explorando permanentemente nuevas alternativas y estrategias que puedan impactar en la calidad educativa.

## **2. Consolidar políticas nacionales para mejorar el desempeño docente**

**Si bien la contratación, retención, promoción y remuneración de docentes se administra a nivel regional, el gobierno nacional tiene un rol fundamental en asegurar la calidad docente.** Las mejoras del desempeño de los docentes en el corto plazo deberían ser canalizadas a través de los programas estratégicos, con acciones que tengan un impacto directo en los logros de aprendizaje de los alumnos. Pero para mejorar y sostener la calidad docente en el mediano y largo plazo, son necesarias al menos tres condiciones: (a) evaluar, ajustar e impulsar la Carrera Pública Magisterial; (b) mejorar los mecanismos para seleccionar y atraer jóvenes talentosos a la enseñanza; y (c) asegurar la calidad y diversidad de la formación docente mediante la acreditación de programas.

**Primero, la Carrera Pública Magisterial (CPM) ofrece el marco adecuado para mejorar el desempeño docente en el mediano y largo plazo.** La CPM tiene entre sus principales novedades el asociar incrementos salariales y estímulos profesionales a desempeños docentes, y además establece la evaluación de los docentes para el ingreso y permanencia en la CPM a partir de un concurso público. A la fecha, son alrededor de 36.000 docentes los que ya están inscritos en la CPM, pero la meta es incorporar a 95.000 hacia julio del 2011 (MED 2010b). Un objetivo importante de la gestión entrante sería el de completar la incorporación de docentes a la CPM (al menos al 80 o 90%). Sin embargo, antes de eso es necesario evaluar y ajustar la CPM. Por ejemplo, la CPM define la jornada laboral en función de las horas pedagógicas, con escaso tiempo para el trabajo de preparación de clases, reuniones, asesorías o planificación escolar. Por

otro lado, se ha reportado problemas asociados a la ausencia de capacitación, apoyo y supervisión a las instituciones educativas durante la segunda fase de la evaluación docente.

**Segundo, es necesario mejorar los mecanismos para seleccionar y atraer jóvenes talentosos a la enseñanza.** Esto se puede hacer mediante la implementación de un programa de retiro voluntario para los docentes con bajo desempeño, de manera que se abran plazas para docentes jóvenes calificados, y generar al mismo tiempo canales efectivos para atraer jóvenes talentosos al servicio docente utilizando, por ejemplo, el modelo de Enseña Perú, que ya ha demostrado alta eficacia en otros países.

**Tercero, se recomienda asegurar la calidad y diversidad de la formación docente mediante la acreditación de programas, con atención especial a la formación de docentes bilingües.** Primero, hace falta ahora completar el proceso de acreditación de ISP y facultades de Educación. El Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación (Sineace) ya ha publicado los estándares y mecanismos de acreditación de programas y, a la fecha, 58 facultades de Educación ya han iniciado la fase de autoevaluación siguiendo estándares nacionales y 12 han requerido evaluación externa para la acreditación. **Segundo,** se recomienda apoyar técnica y financieramente el desarrollo e implementación de planes de mejora de los programas de especialización EIB, y aplicar una política especial para el ingreso a los institutos de formación docente EIB, que asegure un período de nivelación y reforzamiento de candidatos que no alcancen la nota 14. El MED ha establecido la nota aprobatoria mínima de 14 para el ingreso a institutos superiores pedagógicos, para atacar el grave problema de sobreoferta docente. Si bien esto parece haber tenido un impacto positivo en la selección de mejores candidatos, también ha tenido efectos negativos como el cierre de los ISP públicos o la exclusión de postulantes indígenas. **Tercero,** se sugiere transferir progresivamente la función de formación docente en servicio a los gobiernos regionales y fortalecer el rol de acreditación y apoyo técnico del gobierno nacional. El Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (Pronafcap) ha beneficiado ya a 105.000 docentes en dos años, pero la calidad de la formación ofrecida es muy variada y su impacto en las prácticas docentes y

aprendizajes de los estudiantes aún no ha sido evaluado. Más aun, el Pronafcap (gestionado nacionalmente) se implementa sin adecuada coordinación con los programas regionales y de acompañamiento.

### **3. Profesionalizar y modernizar la gestión educativa con un enfoque de resultados**

**En Perú, dos modelos de descentralización educativa –municipalización y regionalización– conviven sin una adecuada articulación.** En este contexto, se sugiere fortalecer el rol de los gobiernos regionales en educación, aplicando la opción de la municipalización solo en los casos en los que esta tenga posibilidades de impactar en la calidad educativa. Esta propuesta es consistente con el marco legal actual, facilita la coordinación intergubernamental, implica costos menores en el desarrollo de capacidades, reduce los riesgos de profundización de las brechas o deterioro de la calidad educativa, y, al mismo tiempo, permite generar las sinergias necesarias para lograr mejores resultados educativos, con una mayor eficiencia en el gasto. Además, países vecinos que optaron por la municipalización, como Chile, Argentina y Brasil, han sufrido una profundización de brechas y hasta deterioro de la calidad o de la eficiencia de los servicios educativos. En algunos casos, sin embargo, la municipalización puede contribuir a la mejora de la gestión y la calidad: cuando el municipio tiene recursos y capacidades, la municipalización libera de carga a la UGEL para que esta se concentre en los distritos más pobres, canaliza recursos municipales, establece una relación más cercana con las escuelas. La experiencia reciente en el Perú indica que estas condiciones no son generalizables. Son los gobiernos regionales los que deben evaluar y decidir en qué casos transferir sus funciones a un municipio. Por otro lado, el gobierno central deberá jugar un papel fundamental en la definición de políticas nacionales orientadas a asegurar calidad y la equidad de oportunidades educativas en el país. Todo esto debe definirse con la Ley de Organización y Funciones (LOF) del sector.

**Una vez establecido el modelo de descentralización y clarificados los roles de los diferentes niveles de gobierno, la tarea clave del gobierno nacional es**

**la de profesionalizar y modernizar la gestión educativa pública.** **Primero**, para que la regionalización tenga impactos visibles en la calidad educativa, es necesario resolver los problemas que hoy enfrentan las DRE y UGEL, sobre todo en cuanto a arreglos institucionales ineficientes, limitadas capacidades técnicas y escaso margen de maniobra presupuestal. Sin embargo, las mejoras en la institucionalidad de los gobiernos regionales serán sostenibles en el marco de procesos de reformas más amplias en dichas instancias de gobierno. **Segundo**, es importante que los funcionarios educativos estén sujetos a evaluaciones de desempeño, que a su vez se asocien a incentivos y oportunidades de desarrollo profesional a través de una línea de carrera especializada. Actualmente, no existe un canal de desarrollo profesional para los funcionarios de la administración educativa pública. **Tercero**, cualquier esquema de gestión descentralizada debe prestar atención al rol y capacidad de decisión de la escuela con participación de la comunidad educativa y de los padres de familia. En áreas rurales, donde las escuelas son muy pequeñas y tienen pocos docentes, se recomienda la formalización de redes educativas que sean equivalentes a las actuales Unidades de Costeo (UC), con un alcance subdistrital. Estas redes podrían constituirse como Comités Locales de Administración de la Educación (Clade), equivalentes a los CLAS del sector salud, que aseguren una participación directa de la comunidad y los padres de familia y se acrediten para formular y ejecutar su propio presupuesto.

#### **4. Asociar el gasto educativo con los estudiantes y los resultados para una mayor eficiencia y equidad**

**En la última década, el gasto educativo en el Perú se ha incrementado en 85% pero sigue estando entre los más bajos de la región.** En el año 2000, el gasto educativo fue de S/. 5.157 millones, y, para el 2009, había alcanzado el equivalente a S/. 9.525 millones a precios del 2000 (85% más en términos reales). Sin embargo, el incremento se concentró en salarios durante la primera mitad de la década y en inversiones durante la segunda, mientras que el gasto en bienes y servicios siguió restringido. Esto ha resultado en una situación de grave fragmentación del gasto, pues mientras el gobierno nacional administra la mayor parte del

presupuesto de bienes y servicios, los gobiernos regionales tienen a su cargo las planillas y los gobiernos locales manejan casi la mitad de la inversión en infraestructura educativa. A pesar del incremento en el gasto, el Perú es uno de los países con menor gasto educativo por alumno en toda la región (US\$ 476, PPP), y hasta diez o veinte veces menos que países como Corea o Alemania (Unesco 2008).

**Para que las estrategias señaladas anteriormente produzcan resultados, se hace necesario revisar y mejorar los mecanismos de financiamiento.** En **primer** lugar, los recursos asignados deberían llegar a cubrir los costos básicos de la provisión del servicio educativo, lo cual supone calcular dichos costos para diferentes contextos y con claros estándares de calidad. **Segundo**, se sugiere adoptar mecanismos de financiamiento de la educación basados en fórmulas por alumno para la asignación presupuestal a los pliegos regionales, bajo un esquema que corrija las desigualdades. La asignación actual del gasto es inequitativa, pues no toma en cuenta los costos más elevados de los servicios en zonas rurales, pobres, alejadas y donde la población enfrenta mayores carencias. Las fórmulas utilizadas pueden incorporar un sistema de incentivos y sanciones, para que los gobiernos o escuelas (según sea el caso) logren resultados o cumplan con las políticas establecidas (Abu-Ghaida 2010). Y, **tercero**, se recomienda fortalecer y ampliar el enfoque de PpR, de manera que los gobiernos regionales tengan un mayor margen presupuestal para implementar intervenciones directamente asociadas al logro de los resultados prioritarios. El problema presupuestal no se limita a la ausencia de recursos, sino que responde también a la ausencia de incentivos para un gasto más eficiente. Esto tendría que reforzarse con la firma de convenios de gestión por resultados, para alinear los intereses de los funcionarios públicos al logro de los objetivos priorizados por el sector.

#### **5. Implementar un sistema integrado de información para una gestión más eficiente y con mejores resultados**

**Un factor indispensable de éxito de la gestión educativa, en especial en un contexto descentralizado,**

**es el desarrollo de un buen sistema de información.**

El MED cuenta con las aplicaciones suficientes para mejorar los procesos de toma de decisiones y la rendición de cuentas, pero el nuevo contexto de descentralización requiere mejoras sustantivas. En concreto, hace falta desarrollar un sistema integrado que articule las diferentes bases de datos existentes y sistematice los registros manuales. Este sistema debe ser capaz de

identificar individualmente a los estudiantes, docentes y funcionarios, y asociarlos automáticamente a los procesos administrativos y pedagógicos que les competen. Existen avances hacia el diseño de este sistema, y se estima que su costo de desarrollo e implementación a nivel nacional será cubierto rápidamente por los ahorros que generará al reducir las ineficiencias y filtraciones (Shiguiyama 2010).

## 1. INTRODUCCIÓN

En noviembre de 2006, se publicó el *Proyecto Educativo Nacional al 2021: la educación que queremos para el Perú*. El documento es producto de un proceso participativo liderado por el Consejo Nacional de Educación (CNE), para la construcción de consensos nacionales sobre hacia dónde debe ir el desarrollo educativo peruano y qué hacer para lograrlo (CNE 2006). Desde entonces, se han producido importantes avances, pero todavía queda un trecho por recorrer. Este recorrido debe hacerse en un escenario en el que los gobiernos regionales han asumido la gestión de los servicios educativos de inicial, primaria y secundaria en todo el país (excepto Lima Metropolitana), en tanto que en algunos distritos estas funciones han sido (o están en proceso de ser) transferidas al municipio.

El Proyecto Educativo Nacional plantea cuatro cambios necesarios para lograr una educación básica de calidad en el Perú. **Primero**, sustituir una educación que reproduce desigualdades por otra que brinde resultados y oportunidades educativas de igual calidad para todos, ajena a cualquier forma de discriminación. **Segundo**, convertir cada centro educativo en un espa-

cio de aprendizaje auténtico y pertinente, de creatividad, innovación e integración social. **Tercero**, pasar de un ejercicio docente poco profesional a una docencia con aspiraciones de excelencia y conducida mediante un reconocimiento objetivo de méritos y resultados. Y, **cuarto**, organizar una gestión ética y descentralizada, participativa y con más recursos ejecutados eficientemente. Para producir estos cambios, el PEN plantea objetivos estratégicos, políticas y medidas específicas por tomar.

El objetivo de esta nota es ofrecer recomendaciones de política para avanzar en el logro de los objetivos de mejora de la educación básica en los próximos cinco años. Las recomendaciones de política que aquí se plantean se sustentan en un balance de los avances en el logro de los objetivos trazados y en la implementación de las políticas recomendadas en el PEN, tomando en cuenta también los avances respecto a las recomendaciones ofrecidas por el Banco Mundial cinco años atrás en una nota similar a esta. El documento se divide en cinco secciones: introducción, diagnóstico, recomendaciones, hoja de ruta y conclusiones.

## 2. AVANCES Y DESAFÍOS PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS EDUCATIVOS

Esta sección presenta un diagnóstico de la situación actual de la educación básica peruana, así como los avances y los desafíos para el logro de los objetivos trazados. El PEN plantea un conjunto de objetivos estratégicos para la mejora de la educación básica, que pueden conceptualizarse como si fueran los pisos de una pirámide (gráfico 1). Así, la cúspide corresponde al principal fin de la educación básica: estudiantes que logran aprendizajes pertinentes y de calidad. Esto solo se alcanza si se logra el objetivo de brindar oportunidades educativas de igual calidad para todos, lo que supone mejorar los resultados de acceso y progreso educativo para los grupos más vulnerables, y mejorar las condiciones

esenciales para el aprendizaje en las escuelas. No es posible ofrecer a los estudiantes oportunidades educativas de calidad sin contar con maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia; y todo lo anterior se sostiene sobre una gestión descentralizada, eficaz y participativa, que opera con un financiamiento equitativo, suficiente y eficiente de la educación.

Transversales a todos estos objetivos, están la definición de estándares y metas, la evaluación de resultados y la rendición de cuentas a la población, que fueron los ejes de la nota de política preparada por el Banco Mundial para el período 2006-2011.

## GRÁFICO 1

### Pirámide de objetivos estratégicos



Fuente: elaboración propia, sobre la base del PEN (CNE 2006).

## 2.1 Estudiantes logran aprendizajes pertinentes y de calidad

Los resultados obtenidos por los estudiantes peruanos en las pruebas nacionales e internacionales han mejorado en la última década. A nivel nacional, la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) del 2009 muestra que el porcentaje de estudiantes que alcanzaron el nivel de aprendizaje esperado en segundo grado se incrementó, en solo un año, de 17% a 23% en comprensión de lectura, y de 9% a 13,5% en matemáticas. En el ámbito internacional, los resultados de la última evaluación PISA<sup>1</sup>, que se aplica a estudiantes de 15 años de edad, revelan que, entre los años 2000 y 2009, el Perú fue el país que logró el mayor incremento promedio en el desempeño en comprensión de lectura entre los países participantes a nivel mundial

(OECD 2010). En ese mismo período, el Perú también ha logrado reducir significativamente el porcentaje de estudiantes que se mantienen en los niveles más bajos de comprensión de lectura (de 80% a 65%).

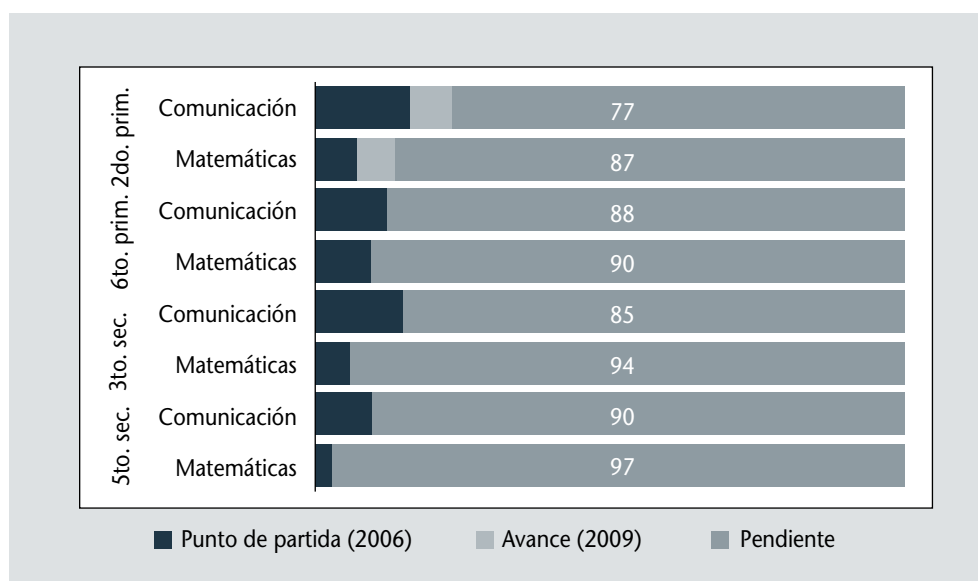
A pesar de estas mejoras, los estudiantes peruanos aún no logran los aprendizajes que necesitan y están entre los que peor desempeño obtienen. Ya en segundo grado se observa, en las pruebas nacionales, que la mitad de estudiantes están seriamente atrasados en el aprendizaje de las matemáticas, pues no logran el nivel básico de desempeño, y uno de cada cuatro aún no ha aprendido a leer oraciones cortas y sencillas. El Perú obtiene los resultados más bajos del grupo regional en las pruebas internacionales de evaluación de aprendizajes para primaria, y la brecha es aun mayor en secundaria<sup>2</sup>. Esta evolución implica que

1/ Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes, llevado a cabo por la OECD cada tres años.

2/ En las pruebas Serce (Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo, desarrollado por la Unesco) y PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes, organizado por la OCDE), el Perú se ubica 0,3 desviaciones estándar por debajo del promedio regional en los primeros grados de primaria, y 0,6 desviaciones estándar cuando los alumnos están cercanos a abandonar la educación secundaria.

## GRÁFICO 2

### Logros de aprendizaje: indicadores de avance y porcentaje pendiente



Fuente: elaboración propia. Datos de 2do. de primaria provienen de las ECE 2007 y 2009. Datos de 6to. de primaria, 3ro. y 5to. de secundaria provienen de la Encuesta Nacional 2004 (véase el anexo 1).

la diferencia con los países del grupo se incrementa a lo largo de la educación básica. En la última evaluación PISA, el Perú se ubica entre los últimos puestos del *ranking* internacional en las tres materias evaluadas (puesto 63, de 65, en matemática y lectura; y puesto 64 en ciencias). Todavía dos tercios de estos jóvenes leen con mucha dificultad y comprenden muy poco (OECD 2010).

**Además, los promedios nacionales esconden profundas desigualdades entre estudiantes de diferentes condiciones socioeconómicas.** Según los últimos resultados del PISA, el Perú es el país donde las características socioeconómicas de los estudiantes tienen el mayor efecto en las brechas de aprendizajes entre los estudiantes, aun cuando asisten a las mismas escuelas<sup>3</sup>.

El Perú también tiene una de las brechas más altas en el logro de los aprendizajes entre los estudiantes de zonas urbanas y rurales, la cual equivale a más de un año de educación en un país de la OECD. Las evaluaciones nacionales también demuestran que los estudiantes que viven en zonas rurales, son de origen indígena o asisten a escuelas públicas son los que enfrentan las mayores desventajas<sup>4</sup>. Menos de 5% de estudiantes indígenas que asisten a escuelas con enseñanza intercultural bilingüe saben leer en su lengua materna en 4to. grado (Ecelo, 2008)<sup>5</sup>. El gráfico 3 muestra que por cada 10 estudiantes de lengua materna hispana que aprenden a leer, solo 3 estudiantes indígenas lo hacen; por cada 10 estudiantes de escuelas privadas que aprenden a leer, solo 5 de escuelas públicas lo hacen; y por cada 10 estudiantes de zonas urbanas

3/ En el Perú, 27% de la dispersión de los puntajes en la prueba de comprensión lectora está asociado a los factores socioeconómicos, mientras que en Chile es 18,7%; en Brasil, 13%; y en México, 14,5% (OECD 2010).

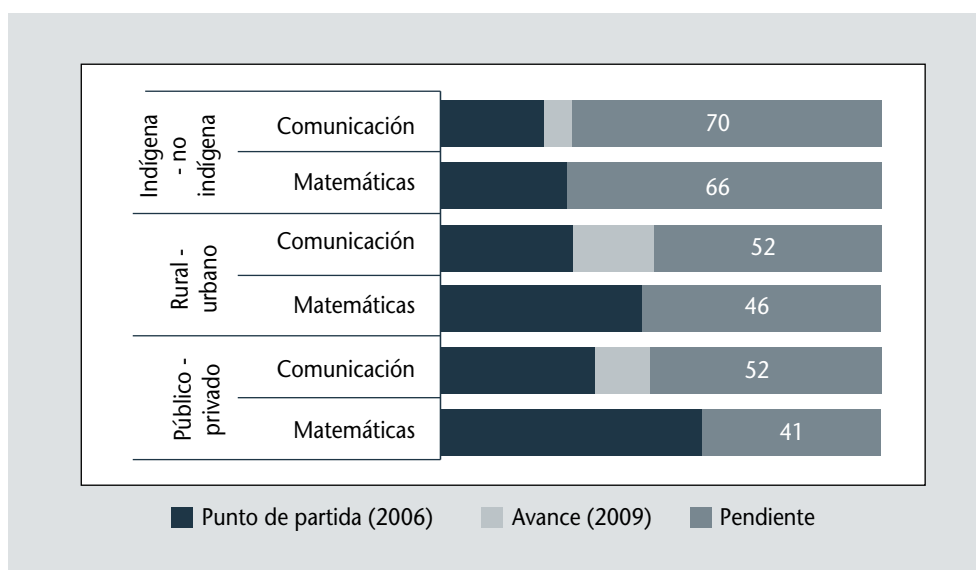
4/ En la ECE 2009, apenas 11% de los estudiantes en zonas rurales logran el nivel esperado de comprensión lectora y 7% lo hacen en matemática (comparados con 29% y 17% en zonas urbanas, respectivamente). En la ECE en Lenguas Originarias (Ecelo, 2008), solo 4,3% de los estudiantes indígenas de 4to. grado en escuelas EIB lograron un nivel suficiente en comprensión de textos en su lengua materna y un 13,4%, en lengua castellana. Los estudiantes que asisten a escuelas públicas obtienen resultados bastante más bajos que sus pares en escuelas privadas (11% frente a 23% para matemática, y 18% frente a 43% para comprensión lectora, respectivamente).

5/ Según la Evaluación Censal de Estudiantes en Lenguas Originarias (Ecelo) 2008.



### GRÁFICO 3

Equidad en logros de aprendizaje: indicadores de avance y porcentaje pendiente<sup>1/</sup>



El Índice de Paridad se define como el cociente de un indicador de resultado (tasa de logro de aprendizajes) medido para un grupo desfavorecido (p. ej., estudiantes de zonas rurales, indígenas o de escuelas públicas) entre el mismo indicador medido para los demás estudiantes (p. ej., de zonas urbanas, no indígenas, o de escuelas privadas), donde 0 = completa desigualdad y 100 = total paridad.

<sup>1/</sup> La desigualdad en matemática aumentó entre el 2008 y el 2009.

Fuente: PISA 2009, ECE 2009.

Elaboración: propia.

que pueden leer, solo 5 de zonas rurales lo hacen. Las brechas en matemática son aun más drásticas, y se han profundizado en el último año. En contraste, las brechas de género se han cerrado: las niñas logran un desempeño ligeramente mejor que los niños en comprensión lectora, mientras que lo opuesto ocurre en matemática.

## 2.2 Oportunidades educativas de igual calidad para todos

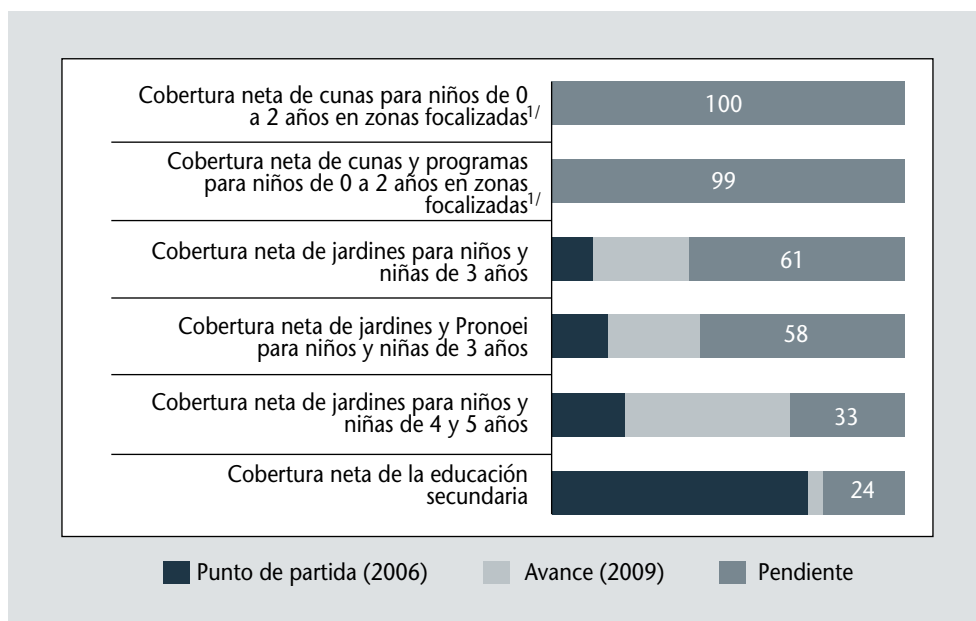
**El acceso a la educación primaria es universal y se ha triplicado la cobertura de educación inicial, pero aún persisten brechas en este nivel, así como en secundaria.** En solo dos años (2007-2009), se ha triplicado la tasa de cobertura neta de educación inicial formal (jardines) para niños y niñas de 4 y 5 años (de 21% a 67%), así como para los de 3 años (de 12% a 39%), aunque la brecha urbano-rural en educación inicial se ha mantenido en alrededor de 20 puntos porcentuales (Banco Mundial 2010a). A pesar de estos avances, el Ministerio de Educación estima que hay un déficit de

2.232 centros educativos de inicial y 318 de secundaria en zonas rurales (MED 2009b). De otro lado, los programas y servicios públicos para niños y niñas de 0 a 2 años tienen una cobertura todavía muy baja (5,9%), aun cuando no se busca su universalización. Estos programas, que deberían focalizar la atención en los grupos más vulnerables, tienen una cobertura casi inexistente (0,56%) en los distritos y familias más pobres (focalizados por el programa Juntos). En el nivel de educación secundaria, se ha avanzado poco en los últimos años, y todavía uno de cada cuatro jóvenes está fuera de la escuela. La tasa de acceso a la secundaria es más limitada en zonas rurales (66%) y entre los pobres extremos (57%). Los avances han sido más notables en las zonas rurales, lo que ha traído una ligera reducción de la brecha urbano-rural (Banco Mundial 2010a).

**El abandono y el atraso escolar son más serios entre los estudiantes pobres, indígenas o con discapacidad.** El 30% de los estudiantes en pobreza extrema se atrasa en la escuela primaria y el 13% se retira antes de concluir la secundaria, comparados con 7% y 5% de los estudiantes no pobres, respectivamente (MED

#### GRÁFICO 4

#### Acceso a la educación básica: indicadores de avance y porcentaje pendiente



<sup>1/</sup> Se considera como población objetivo en las edades de 0 a 2 años a la focalizada por el programa Juntos, que son 333.960 a nivel nacional.

Fuente: elaboración propia (véase el anexo 1).

2009a). Solo un tercio de niños y niñas indígenas acceden a educación inicial, más de la mitad se atrasan en sus estudios, y apenas 42% concluyen la secundaria antes de los 20 años. Solo uno de cada tres estudiantes indígenas asiste a una institución de educación intercultural bilingüe (EIB), pero la mitad de los docentes de escuelas EIB no dominan la lengua de la comunidad y apenas 2,3% tienen título de especialidad en EIB (Benavides, Mena y Ponce 2010). El 16% de los niños y jóvenes con discapacidad está fuera del sistema educativo, y las escuelas que reciben estudiantes con discapacidad por lo general carecen de la preparación, la infraestructura y los recursos para atenderlos adecuadamente.

**Las condiciones esenciales para el aprendizaje en las escuelas han mejorado, en especial con respecto a la gestión escolar de recursos para el mantenimiento y reparación de la infraestructura.** Desde el 2008, el Programa de Mantenimiento Preventivo (PMP) transfiere recursos directamente a las instituciones educativas para realizar obras de mantenimiento preventivo y correctivo. El PMP tiene un alto nivel de ejecución y ha sido evaluado positivamente (Ugarte, Ricardo y Piazza

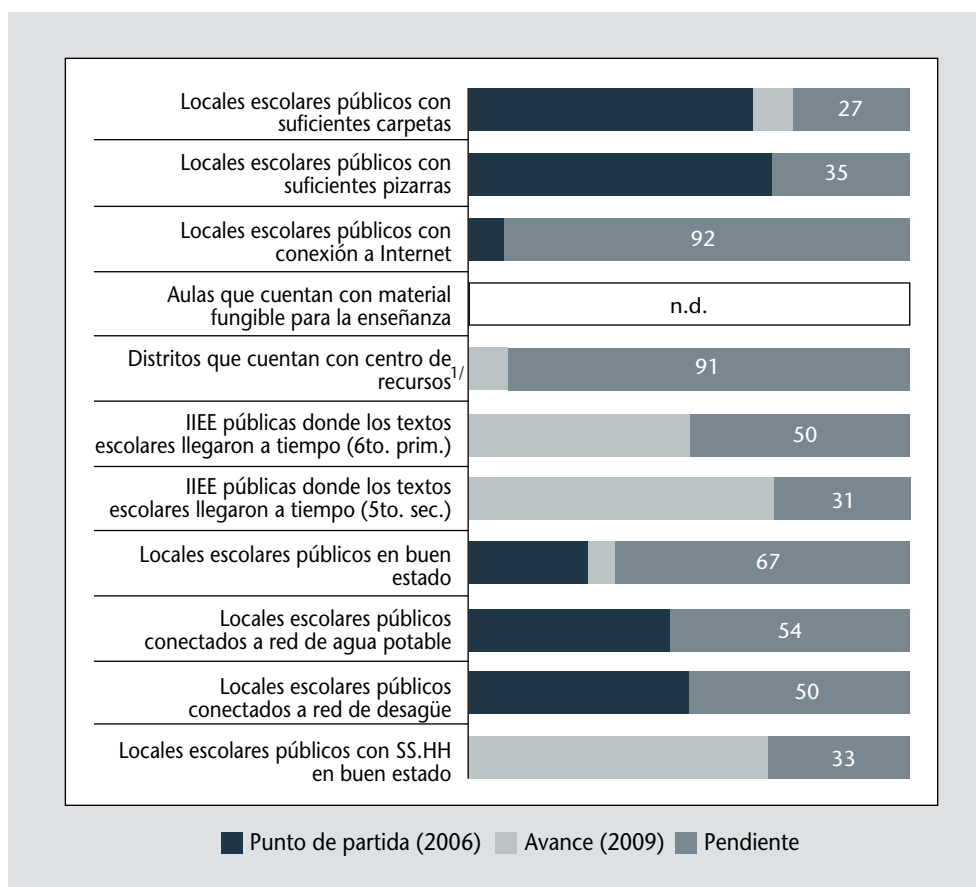
2010), pero todavía no existe información relativa al impacto del programa sobre la infraestructura escolar. Actualmente, dos tercios de los locales escolares públicos tienen su infraestructura en mal estado, y menos de la mitad tienen servicio de agua o desagüe. El 27% no cuenta con suficientes carpetas y el 35% no tiene suficientes pizarras (MED 2009a).

**También se ha promovido el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), aunque su impacto en los procesos pedagógicos es todavía limitado.** En el 2007, se lanzó la iniciativa "Una Laptop por Niño" (OLPC, por sus siglas en inglés), que a la fecha ha entregado 253.704 laptops en 8.479 escuelas primarias (MED 2010a). Si bien el programa ha tenido gran acogida ciudadana, algunas evaluaciones señalan la necesidad de una mayor capacitación de los docentes en el uso de las TIC para fines pedagógicos (Cristia, Cueto, Ibarra, Santiago, Severin y Thompson 2010; Laura y Bolívar 2009).

**Con respecto a las políticas de apoyo pedagógico a las escuelas, el avance más destacado está asociado al desarrollo de modelos de acompañamiento en**

## GRÁFICO 5

### Condiciones esenciales para el aprendizaje: indicadores de avance y porcentaje pendiente



<sup>1/</sup> Información recogida por la ANGR.  
Fuente: elaboración propia (véase el anexo 1).

**aula.** Programas pioneros como AprenDes y Promeb buscan, por un lado, lograr aprendizajes de calidad en los niños y las niñas de la primaria rural, y, por otro, fortalecer la descentralización desde una gestión educativa autónoma, democrática y centrada en los aprendizajes<sup>6/</sup>. Incluso algunos gobiernos regionales han buscado dar continuidad a estas experiencias a través de proyectos de inversión pública (PIP)<sup>7/</sup>. Desde el 2008, la experiencia de acompañamiento pedagógico para el mejoramiento de los aprendizajes ha escalado a nivel nacional en el marco del PELA. La estrategia

integra actividades de actualización docente (talleres regionales o provinciales), grupos de interaprendizaje entre docentes de una red o distrito, visitas de asesoría por parte de profesores acompañantes seleccionados competitivamente, la implementación de centros de recursos para uso de docentes y estudiantes, entre otras. Todo esto ha supuesto, por primera vez, la asignación a los gobiernos regionales de recursos corrientes adicionales para gastos de bienes y servicios, sobre la base de un costeo detallado de actividades, pero aún la cobertura del programa es limitada.

6/ El proyecto AprenDes, originalmente implementado en San Martín con el apoyo de Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), y el Programa de Mejoramiento de la Educación Básica (Promeb), originalmente implementado en Piura con apoyo de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).

7/ San Martín, Amazonas, Cajamarca, Apurímac, Ucayali y Madre de Dios han formulado PIP de de mejoramiento de calidad educativa, que entre el 2007 y el 2009 sumaron S/. 71,3 millones.

## 2.3 Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia

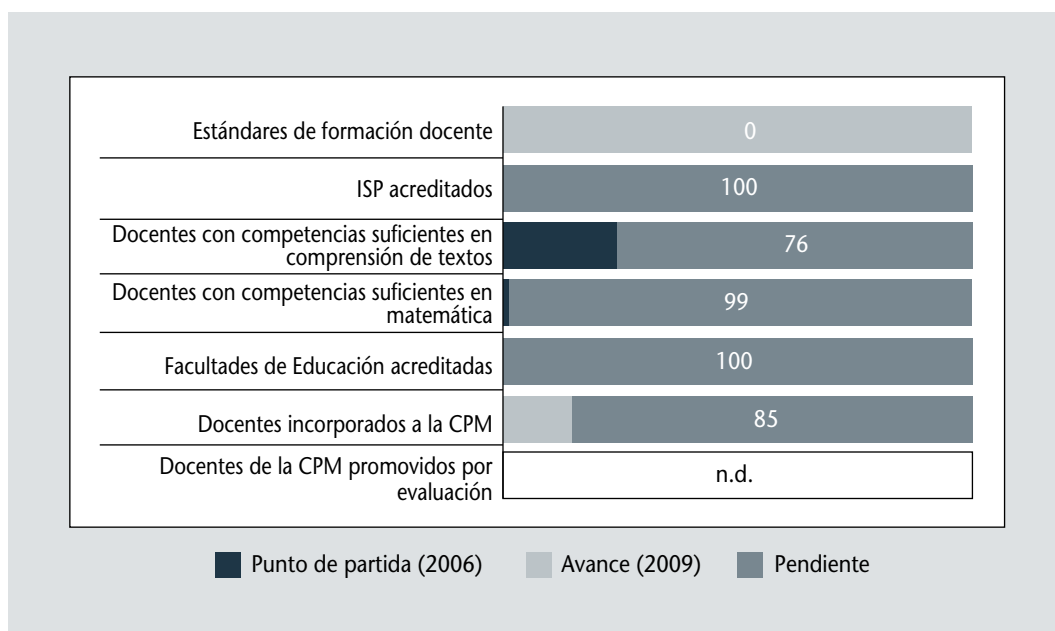
En enero del 2007, el MED implementó una evaluación nacional obligatoria de docentes, a partir de la cual se diseñó un programa nacional de formación docente. Los resultados de esta evaluación evidenciaron graves problemas de calidad, pues un alto porcentaje de docentes (Orihuela y Díaz 2008)<sup>8</sup> no podían leer textos sencillos o realizar operaciones matemáticas básicas. A partir de los resultados obtenidos, el MED creó el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (Pronafcap), con el objetivo de mejorar las competencias profesionales en los docentes de educación básica en cuanto al dominio de conocimientos en las áreas de comprensión lectora y matemáticas, así como en dominio de estrategias pedagógicas y conocimiento curricular. Hasta el 2010, 160.000 docentes completaron la primera etapa de la

capacitación y cerca de 20.000 han iniciado la segunda etapa, que consiste en cursos de especialización (Educared 2010). Un estudio cualitativo señaló que la calidad de la oferta de capacitación del Pronafcap es muy heterogénea (Orihuela y Díaz 2008), pero no existen evaluaciones del impacto del programa en el desempeño docente o en los aprendizajes de los estudiantes.

Además, en julio de 2007, se aprobó la Ley de Carrera Pública Magisterial (CPM), que constituye un avance crucial para el ejercicio profesional de la docencia. La CPM tiene entre sus principales novedades la asociación de incrementos salariales y estímulos profesionales a los desempeños de los docentes, superando criterios que privilegiaban la antigüedad en el cargo. Asimismo, establece la evaluación de los docentes para el ingreso y permanencia en la CPM en dos etapas, aunque han surgido algunos problemas debido a la ausencia de capacitación, apoyo y supervisión a las instituciones educativas durante la segunda

### GRÁFICO 6

Formación y calidad docente: indicadores de avance y porcentaje pendiente



Fuente: elaboración propia (véase el anexo 1).

8/ Más de la mitad de docentes se ubican en el nivel 0 en los departamentos de Loreto, Puno, Apurímac, Ayacucho, Pasco, Áncash, Huánuco, Madre de Dios, Ucayali, Tumbes y Cusco. El departamento con mejores resultados, Arequipa, tiene un tercio de sus docentes en el nivel 0.

fase de la evaluación. A la fecha, son alrededor de 36.000 docentes los que ya están inscritos en la CPM, pero la meta es incorporar a 95.000 hacia julio del 2011 (MED 2010b). La nueva CPM permite que los docentes puedan alcanzar sueldos más altos que en el régimen anterior.

**Por otro lado, también se ha tomado medidas importantes para asegurar la calidad de la formación inicial de docentes.** En el año 2007, el MED estableció (D.S. 006-2007-ED) requisitos más estrictos (nota aprobatoria mínima de 14) para el ingreso a institutos superiores pedagógicos. La medida permite seleccionar con mayor nivel de exigencia a los potenciales docentes y atacar el grave problema de la sobreoferta (y consecuente subempleo o desempleo) docente. No obstante, algunos especialistas han señalado efectos negativos, principalmente en el cierre de los ISP públicos y la discriminación contra postulantes indígenas. La oferta de formación de docentes EIB es muy limitada<sup>9</sup>, y con el requisito de la nota 14, se ha restringido casi totalmente<sup>10</sup>. A finales del 2008, el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación (Sineace) publicó los estándares y criterios de evaluación y acreditación de las carreras de educación en ISP y facultades de Educación, dando un año de plazo para la acreditación. A la fecha, 58 facultades de Educación han iniciado la fase de autoevaluación y 12 han requerido evaluación externa para la acreditación.

## 2.4 Una gestión descentralizada, eficaz y participativa

**En el año 2002, el Perú inició un ambicioso proceso de descentralización política, administrativa y del gasto público, que incluyó la descentralización de los servicios educativos a nivel regional.** Los gobier-

nos regionales han recibido la transferencia de competencias de gestión educativa, pero aún no tienen las condiciones para desarrollar todas sus funciones a cabalidad. En este contexto, el PEN plantea reformar la gestión educativa regional para otorgarles mayor autonomía, asegurar la participación y fortalecer la rendición de cuentas. La transferencia de competencias financieras y administrativas de gestión educativa a los gobiernos regionales no ha generado reformas sustantivas en esta materia. Diferentes estudios han evidenciado que las DRE y UGEL tienen poco espacio para la iniciativa y la eficiencia en la gestión (Banco Mundial 2008; Guerra-García, Bazán e Iguíñiz 2009; Díaz y Valdivia 2008): (1) las DRE y las UGEL no están eficazmente articuladas con las gerencias regionales pertinentes ni con los gobiernos locales; (2) los equipos técnicos de las UGEL carecen del personal adecuado para cumplir sus funciones de apoyo a las instituciones educativas a su cargo<sup>11</sup>; (3) los funcionarios de la administración educativa pública no tienen un canal de desarrollo profesional en la carrera de administración pública ni en la Carrera Pública Magisterial; y (4) el personal de las DRE y UGEL dedica excesivo tiempo a tareas administrativas reguladas desde el centro y que podrían ser automatizadas o simplificadas. En vista de estas limitaciones, algunos gobiernos regionales han optado por la reorganización administrativa regional, pero estos son esfuerzos todavía muy circunscritos.

**A pesar de las restricciones presupuestales e institucionales, hay evidencias que sugieren que la regionalización no ha ampliado las brechas ni repercutido negativamente en la calidad de los servicios educativos.** Durante el período de regionalización, se ha reducido la desigualdad de los logros de aprendizaje y una menor proporción de dicha desigualdad se debe a diferencias entre regiones<sup>12</sup>. Además, la desigualdad entre regiones en las tasas de cobertura de

9/ En el año 2006, de acuerdo con Trapnell y Neira (2006), solo 9 de los 116 ISP ofrecían la formación en EIB.

10/ El número de ingresantes a la especialidad EIB en ISP a nivel nacional fue de 4 en el 2007, 8 en el 2008 y 4 en el 2009.

11/ Es frecuente encontrar UGEL en las que cada especialista tiene a su cargo la asistencia técnico-pedagógica de más de 300 instituciones educativas, dispersas por un territorio amplio y poco accesible (lo cual supone horas o días de viaje para llegar a una escuela, sin contar con el presupuesto suficiente para costear el transporte).

12/ Se calculó la desigualdad de los logros de aprendizaje con el coeficiente de Gini y el índice de Theil. Este último permite la descomposición de la desigualdad en sus componentes interregional e intrarregional. La data utilizada son los promedios por escuela en las pruebas del 2004, 2007, 2008 y 2009 para 2do. grado de primaria. El coeficiente Gini se reduce de 0,14 en el 2004 a 0,08 en el 2009 en comprensión de textos, y de 0,11 a 0,09 en Matemáticas.

educación inicial, primaria y secundaria se redujo en el período posterior (2003-2008). Por otro lado, las tasas de conclusión oportuna de primaria y secundaria han mejorado en casi todas las regiones, aunque las brechas interregionales no se han reducido significativamente (Banco Mundial 2010a).

**Paralelamente al proceso de “regionalización” de la educación, el gobierno nacional inició el Plan Piloto de Municipalización (PPM) de la gestión educativa.** Este plan se estableció como una alternativa para mejorar la calidad de la educación y fortalecer la capacidad de decisión y autonomía de las IIEE, pero no fue una iniciativa del sector (D.S. 078-2006-PCM). Se inició en 46 distritos en el 2006, pero recién se empezó a transferir los recursos hacia finales del 2009, y, a la fecha, solo 35 municipios han logrado acreditarse (de los 500 originalmente planificados). Valdivia y Arregui (2009) sugieren que las diferencias encontradas hasta el momento entre las municipalidades (por ejemplo, para lograr la acreditación) se relacionan tanto con sus capacidades, recursos y experiencia institucional en educación, como con las necesidades sociales y educativas existentes en cada jurisdicción. En este sentido, preocupan los posibles efectos negativos en la calidad, equidad o eficiencia de los servicios educativos (Defensoría del Pueblo 2009).

**En este contexto, la redefinición del rol del gobierno central ha quedado sin ser adecuadamente atendida.** El MED ha asumido el liderazgo en la implementación de políticas nacionales y ha iniciado la evaluación de resultados de aprendizaje y esfuerzos importantes de rendición de cuentas a las familias y la sociedad en general. Sin embargo, debido al retraso en la formulación y aprobación de la Ley de Organización y Funciones (LOF) del sector, siguen existiendo graves duplicidades y vacíos en la distribución de funciones, en especial con lo que respecta a las competencias transferidas a los gobiernos regionales.

**Por último, los avances hacia el fortalecimiento de la autonomía escolar son relativamente recientes y circunscritos.** El Programa de Mantenimiento Preven-

tivo (PMP) de la infraestructura escolar y el Programa de Fondos Concursables (PFC) del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana (Fondep), plantean alternativas para fortalecer la gestión escolar participativa. Ambos programas transfieren recursos para ser administrados directamente por la escuela, con mecanismos de participación de la comunidad y rendición de cuentas. Lo destacable de estos programas es que han logrado responder a necesidades prioritarias de las IIEE que el sistema no había logrado atender por otros medios. Sin embargo, los mecanismos que el PMP y el Fondep han encontrado para transferir los fondos a las escuelas (p. ej., cheques o depósitos a nombre de su director o un representante) no son sostenibles ni están adecuadamente institucionalizados. El sistema público de administración financiera no cuenta con mecanismos de transferencia directa de recursos a las escuelas y, por tanto, estas no pueden administrar sus presupuestos. Tampoco tienen, de facto, poder para decidir sobre la administración del personal docente y directivo, la selección y adquisición de libros de texto, o la implementación de proyectos de innovación, que según la ley son funciones de las IIEE. En el ámbito rural, se tiene reportes de avances en la constitución de redes escolares<sup>13</sup>, pero estas no tienen una institucionalidad clara y, por tanto, no existe información precisa de cuántas redes existen y a cuántas IIEE incluyen.

## **2.5 Un financiamiento equitativo y eficiente de la educación**

**En la última década, el gasto educativo en el Perú se ha incrementado en 85%, pero sigue estando entre los más bajos de la región.** Entre los años 2000 y 2009, el presupuesto de educación creció de S/. 5.157 millones a S/. 9.525 millones (en precios del 2000). El incremento se concentró en salarios durante la primera mitad de la década y en inversiones durante la segunda. El 83% del incremento en el gasto educativo fue destinado a sueldos y salarios principalmente durante la primera mitad de la década, pero el aumento salarial no estuvo asociado a incentivos al desempeño. En los años siguientes, el presupuesto en inversión educativa

13/ En entrevistas de campo en Junín, Huánuco y Apurímac (Banco Mundial 2008; Pain, Diez-Canseco, Pancorbo, Rosales y Vigil 2009).

se triplicó, mientras se aplicaba una política decidida de austeridad fiscal para restringir el gasto corriente en bienes y servicios. Aun así, el Perú es uno de los países con menor gasto educativo por alumno en toda la región. Ajustando por poder adquisitivo equivalente (PPP)<sup>14</sup>, el Perú gasta al año US\$ 476 por alumno en primaria, comparado con US\$ 1.293 en Colombia, US\$ 1.414 en Chile y US\$ 1.321 en Brasil (Unesco 2008).

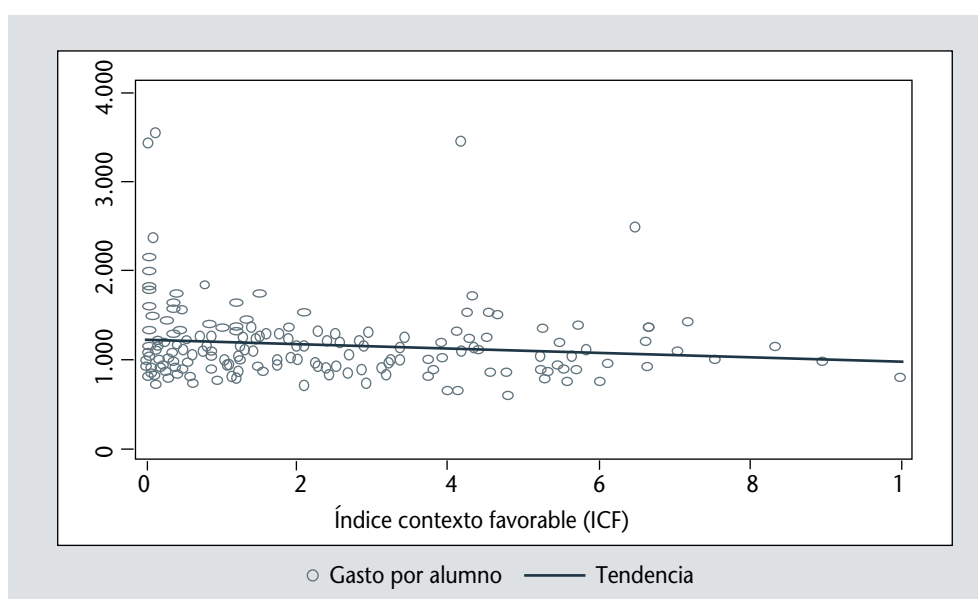
**Por otro lado, persisten desafíos con respecto a la calidad de la asignación del gasto.** Actualmente, existe una grave fragmentación del gasto educativo, pues mientras el gobierno nacional es responsable de 82% del presupuesto de bienes y servicios, los gobiernos regionales tienen a su cargo 70% del presupuesto salarial, y los gobiernos locales manejan 46% del gasto en inversión educativa. Además, las DRE y UGEL solo cuentan con 3,5% de su presupuesto para bienes y servicios, lo cual restringe sustancialmente su capaci-

dad de incidir en la mejora de los servicios y escuelas que administran (Banco Mundial 2010a).

**Por último, existen evidencias de que el gasto público en educación no es administrado de manera eficaz.** Si bien ha habido importantes avances en indicadores de cobertura, atraso escolar y, recientemente, en el logro de aprendizajes, estos no son equivalentes a lo que se esperaría para el nivel de incremento del gasto. Por un lado, la asignación actual del gasto no toma en cuenta los costos diferenciados de provisión de servicios educativos en contextos socioeconómicos y geográficos más o menos favorables (véase el gráfico 7), lo cual limita la provisión adecuada en zonas en donde los costos son más altos. Por otro lado, cuanto más desfavorable es el contexto, pareciera que es necesario un gasto mayor para obtener resultados educativos positivos, mientras que en contextos más favorables, la mayor asignación del gasto puede resultar

### GRÁFICO 7

Gasto público por alumno y contexto educativo, por provincia<sup>a</sup>



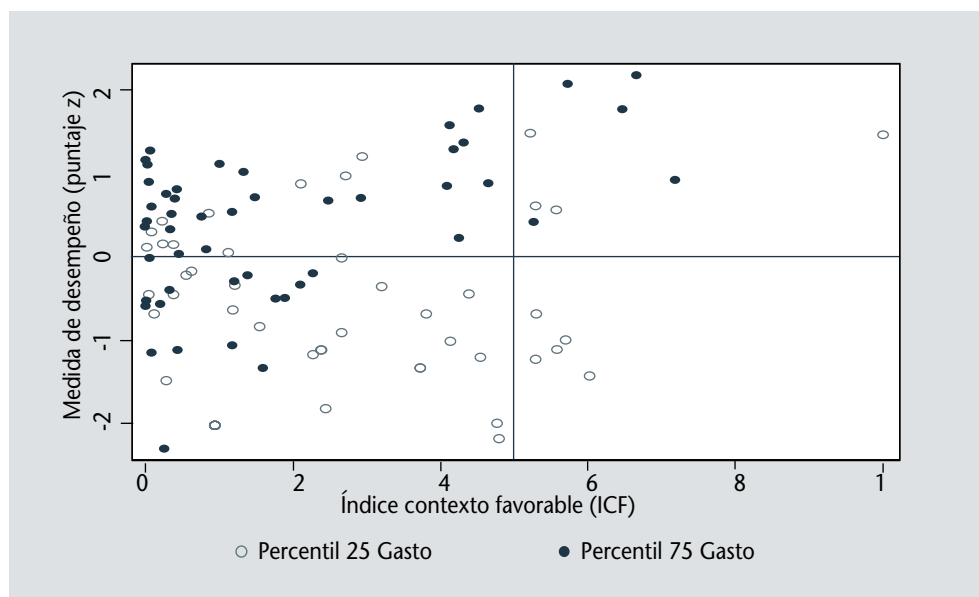
<sup>a</sup> El Índice de contexto favorable representa una medida del entorno socioeconómico de cada provincia que considera: tasa de pobreza, tasa de desnutrición crónica, altitud, densidad poblacional, porcentaje de población con lengua materna indígena, tasa de analfabetismo adulto, cobertura de servicios básicos, ruralidad y oferta de recursos profesionales de la salud. Está acotado entre 0 (contexto menos favorable para el desarrollo educativo) y 1 (contexto más favorable).

Fuente: elaboración propia.

14/ US\$ PPP (*purchasing power parity*), hace referencia a dólares americanos ajustados según su poder adquisitivo en cada contexto nacional, de manera que sean equivalentes para la comparación internacional.

## GRÁFICO 8

Desempeño del sector público en educación y contexto educativo por provincia, según nivel de gasto por alumno<sup>b</sup>



<sup>b</sup> Indicador que mide los resultados educativos en escuelas públicas, compuesto por: tasa de estudiantes que logran los aprendizajes, tasa de ingreso con edad oficial a primaria y secundaria y tasa de repitencia en ambos niveles (complemento).

Fuente: elaboración propia.

más ineficiente. El gráfico 8 presenta la relación entre el contexto educativo y los logros de aprendizaje, evidenciando que cuanto más favorable el contexto (más urbano, menos pobre, menos disperso, niños mejor nutridos, etc.), los resultados educativos son mejores; pero también se evidencian problemas de eficiencia del gasto, pues existen provincias de contextos y niveles de gasto similares que obtienen resultados diferentes.

## 2.6 Estándares, evaluación y rendición de cuentas

Transversales a los objetivos del PEN, se encuentran los elementos que sientan las bases para salir del “equilibrio de baja calidad”: estándares, evaluación y rendición de cuentas. Hace unos años, el Banco Mundial (2006b) planteaba que la principal razón por la que el sistema educativo obtenía resultados tan pobres, a pesar de los incrementos en el gasto y de otros avances, era porque los principales actores –políticos, funcionarios, maestros, estudiantes y padres de familia– no tenían ningún parámetro de referencia de lo que un sistema debe proveer (están-

dares), ni contaban con información confiable sobre la calidad educativa, y tampoco existían mecanismos de rendición de cuentas que generen presiones e incentivos para mejorar la calidad. Como consecuencia, el sistema educativo quedaba suspendido en una suerte de “equilibrio de baja calidad”. Para romper este equilibrio, la nota de política que preparó el Banco Mundial para el período 2006-2011 planteó que el sistema debía proponerse estándares y metas cuantificables de logro educacional, que permitan ver si se está avanzando en el ámbito cognoscitivo, sobre todo entre la población escolar más pobre. Además, había que establecer sistemas de rendición de cuentas, para que el logro (o el no logro) de las metas tenga consecuencias (Crouch 2006). Estas recomendaciones coincidieron con las políticas propuestas en el PEN. Ambos documentos pusieron el énfasis en los primeros grados.

**El proceso de definición de estándares nacionales de aprendizaje se ha iniciado, y se ha planteado las primeras metas de aprendizaje, justamente para los primeros grados.** La instancia responsable de liderar este proceso es el Instituto Peruano de Eva-



luación, Acreditación y Certificación de la Educación Básica (Ipeba)<sup>15</sup>. Sin embargo, para poder cumplir con esta y otras funciones de prioridad nacional, el Ipeba requiere del fortalecimiento de sus equipos técnicos, el financiamiento adecuado de sus actividades y el apoyo político del gobierno nacional. Pero aun sin contar con estándares, el Gobierno del Perú se planteó metas de aprendizaje en el marco del Programa Estratégico “Logros de Aprendizaje al finalizar el III ciclo” (PELA). Para el año 2011, se espera que 35% de los estudiantes de segundo grado obtengan los logros de aprendizaje correspondientes a su grado en comprensión lectora y que 30% lo hagan en matemáticas. El punto de partida, cuando se trazaron las metas, era de 16% y 9% respectivamente.

**Uno de los logros más significativos de la década es la implementación de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) para medir el avance hacia la consecución de estas metas.** La ECE se aplica todos los años y ha ido mejorando visiblemente en su diseño y nivel de cobertura. En el 2006 se aplicó por primera vez en segundo grado de primaria para el área de comprensión de lectura, pero la UMC no la considera como una evaluación censal debido a su cobertura limitada (aproximadamente la mitad de estudiantes y escuelas participaron). Desde el año 2007, la cobertura ha sido sustancialmente superior (alrededor de 90% de las escuelas y 80% de los estudiantes en la población objetivo). En el 2008, se incluyó también la Evaluación Censal de Estudiantes en Lenguas Originarias (Ecelo), dirigida a estudiantes de escuelas estatales de Educación Intercultural Bilingüe, la cual se repite cada dos años<sup>16</sup>. Queda pendiente evaluar otras áreas (ciudadanía y desarrollo personal), así como en instituciones de educación inicial y secundaria.

**También se han producido avances sin precedentes en cuanto a la rendición de cuentas pero, en comparación con otros países, la información brindada a los padres sigue siendo limitada.** El MED ha hecho notables esfuerzos para difundir los resultados

de las evaluaciones, así como para producir y entregar reportes gráficos y explicativos de los resultados. Los reportes de resultados de la ECE 2009 fueron entregados directamente a todas las escuelas para que de ahí se repartieran a los padres de familia. Estos reportes se acompañaron de un video explicativo en español, quechua y aimara, así como de campañas radiales y televisivas a nivel nacional que informaban a los padres de familia para que soliciten los reportes en su escuela. A pesar de esto, dado que la ECE solo se realiza en 2do. grado, los padres de familia reciben información sobre el rendimiento de sus hijos solo una vez en toda su vida escolar. Mientras que en el Perú apenas 18% de los estudiantes reciben reportes dirigidos a los padres de familia sobre el aprendizaje de sus hijos, en México dicho porcentaje es 57%; en Chile, 79%; y en Suecia, 88% (OECD 2010). La rendición de cuentas sobre el uso de recursos, la gestión educativa, el desempeño docente, o los logros en la mejora de las oportunidades educativas, es todavía muy limitada y no llega directamente a las familias.

**El mayor nivel de información y de exigencia por parte de los padres posiblemente ha roto el “equilibrio de baja calidad” que caracterizaba al sistema educativo peruano hace tan solo unos años.** Según los reportes del PISA (OECD 2010), el Perú es uno de los países donde los padres presionan más a las escuelas exigiendo estándares más altos de enseñanza. En 36% de las escuelas peruanas, los directores reportaron que muchos padres de familia presionan a la escuela para alcanzar altos estándares académicos. Esta es la quinta tasa más alta del mundo, lo cual puede explicarse por la baja calidad de la educación, pues en países con mejores resultados educativos la presión de los padres es menor. Asimismo, existe evidencia estadística de un reciente estudio del Banco Mundial en el Perú que demuestra que el rendimiento escolar de los niños está estrechamente relacionado con el conocimiento que tienen sus padres al respecto (Alcázar 2010). Ante mejor información, el padre o la madre del estudiante utiliza mejor los canales exis-

15/ El Ipeba es el órgano responsable de asegurar la calidad de la educación básica y forma parte del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace).

16/ Todos los estudiantes rinden una prueba de comprensión de lectura en castellano y, además, los estudiantes en escuelas que enseñan en aimara, awajún, quechua Cusco-Collao y shipibo-conibo dan una prueba en su lengua.

tentes de rendición de cuentas y comunicación con la escuela para tratar de mejorar el rendimiento de su niño/a. Sin embargo, la participación efectiva de los

padres de familia en la educación sigue siendo débil en comparación con otros países y con lo establecido en la ley peruana.

### 3. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA EDUCATIVA NACIONAL

**Se propone cinco estrategias de política nacional para el logro de los objetivos trazados en el PEN.** **Primero**, impulsar programas estratégicos nacionales que, en el corto plazo, tengan un impacto medible en los logros de aprendizaje y desarrollo integral de los estudiantes desde la primera infancia hasta el fin de la secundaria. **Segundo**, consolidar políticas nacionales de desarrollo profesional docente con incentivos al desempeño en el marco de la Carrera Pública Magisterial. **Tercero**, profesionalizar y modernizar la gestión educativa con un enfoque de resultados, fortaleciendo el rol de los gobiernos regionales en educación y limitando la municipalización solo a los casos en que esta tenga altas posibilidades de impactar en la calidad educativa. **Cuarto**, asociar el gasto educativo con los estudiantes y los resultados para mayor eficiencia y equidad, mediante fórmulas transparentes que reflejen los costos y condiciones de provisión de servicios por estudiante y la expansión del modelo de presupuesto por resultados. Y, **quinto**, poner en marcha un sistema integrado de información que, haciendo uso de las mejores herramientas tecnológicas, vincule de manera oportuna y precisa los logros de aprendizaje con la calidad de los servicios educativos, el desempeño docente, las decisiones de gestión en cada nivel de la administración educativa pública y la asignación presupuestal.

#### 3.1 Impulsar programas estratégicos para mejorar los aprendizajes

**Ampliar las oportunidades educativas para todos implica mejorar el acceso a, y la calidad de, los servicios educativos.** Esto supone, en primer lugar, incorporar a los grupos de población hoy desatendidos; y, en segundo lugar, generar condiciones adecuadas para el logro de aprendizajes a lo largo de la vida escolar. Actualmente, el único programa estratégico para mejorar los logros de aprendizaje (el PELA) abarca solo los ciclos II (3-5 años de inicial) y III (primer y segundo

grado) de la educación básica. Si bien esto ha permitido focalizar esfuerzos en los estudiantes desde los primeros grados, en la práctica está generando problemas de gestión a nivel de la escuela y puede crear incentivos perversos para desatender a los estudiantes de grados superiores. Por ello, se propone: (a) mejorar y expandir el PELA; (b) implementar cuatro nuevos programas estratégicos bajo el modelo de PpR; (c) definir arreglos institucionales adecuados a nivel nacional y regional para la implementación de estos programas; y (d) establecer estándares de aprendizaje y evaluar los aprendizajes en diferentes grados y niveles.

##### a. Mejorar y expandir el PELA

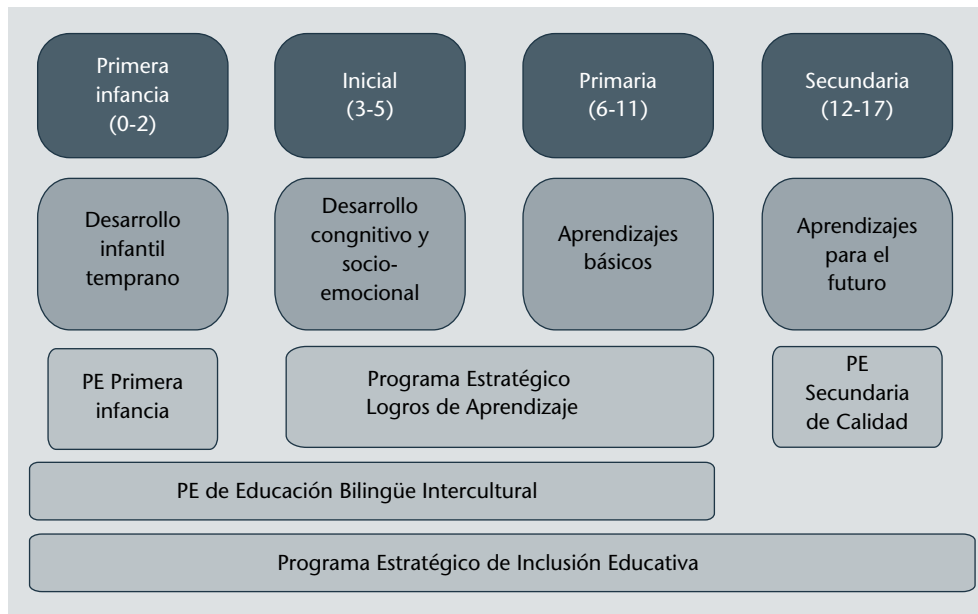
Primero, es necesario evaluar el diseño y la implementación del PELA y, en coordinación con los gobiernos regionales, realizar un ajuste del diseño para articular mejor las actividades y delimitar con mayor claridad las responsabilidades de cada nivel de gobierno. Esto requiere desarrollar modelos diversificados de intervención según las características de las escuelas. Por ejemplo, en el ámbito rural, dada la alta dispersión poblacional, es crucial articular la intervención al desarrollo de redes educativas y la implementación de centros de recursos. El PELA debería articularse también con estrategias de introducción de las TIC en educación, incluyendo OLPC, para que exista una estrategia pedagógica coordinada. Una vez ajustado el diseño, se sugiere expandir el programa a toda la primaria, con una evaluación adicional de aprendizajes en 6to. grado (que ya está programada para el 2011).

##### b. Implementar cuatro nuevos programas estratégicos en educación bajo el modelo de PpR

Los nuevos programas estratégicos estarían focalizados en cuatro poblaciones objetivo específicas: pri-

**GRÁFICO 9**

**Organización de programas estratégicos prioritarios por nivel educativo**



Fuente: elaboración propia.

**GRÁFICO 10**

**Cadena de productos y resultados según modelo PpR**



Fuente: elaboración propia.

mera infancia (0-2 años), jóvenes y adolescentes (12-17 años), comunidades indígenas y menores de edad con discapacidad.

Cada programa deberá contar con un diagnóstico y una sólida cadena causal a partir de la cual se definirá la estructura programática y el costeo de las actividades.

Algunos elementos o ejes comunes a estos programas son: (1) sistema de apoyo pedagógico a docentes de aula a través de actividades como visitas de aula, reuniones de interaprendizaje, pasantías, talleres de capacitación, etc.; (2) sistema de fortalecimiento de la gestión escolar participativa mediante la conformación y capacitación de Conei, programas de apoyo y

capacitación para directores, etc.; (3) mejoramiento de la infraestructura, equipamiento y dotación de insumos pedagógicos esenciales para favorecer el aprendizaje; (4) mecanismos de participación, comunicación, sensibilización y rendición de cuentas a la comunidad y a los padres de familia.

Si bien el diseño de los programas específicos dependerá de un análisis más exhaustivo, a continuación se presenta una descripción tentativa de los alcances de cada programa.

- El **Programa Estratégico de Educación a la Primera Infancia** buscaría ampliar la cobertura de atención educativa integral a la población de 0 a 2 años en situación de riesgo. Esto se lograría mediante el fortalecimiento y articulación de los programas de atención no escolarizada y programas de crianza, y la promoción de prácticas de crianza culturalmente pertinentes para promover el desarrollo socioemocional, cognitivo y psicomotriz desde temprana edad. El programa debe estar vinculado con los programas del sector salud para la primera infancia, los Wawa Wasi y el programa Juntos, y se focalizaría en los distritos y áreas de mayor pobreza y vulnerabilidad.
- El **Programa Estratégico de Educación Secundaria** estaría orientado a incrementar el acceso y permanencia de los jóvenes a la educación secundaria, así como mejorar la calidad de los servicios para el logro de mejores aprendizajes y el desarrollo de habilidades que permitan a los jóvenes continuar sus estudios y acceder a mejores oportunidades laborales. Estaría articulado al programa Juntos, que ahora establece como condición la permanencia de los jóvenes en el colegio hasta concluir la secundaria o cumplir los 19 años. En el ámbito rural, se debería explorar la implementación de modalidades alternativas como la secundaria de alternancia e internados. En zonas urbanas, es necesario establecer medidas de prevención del abuso de drogas, la delincuencia, el embarazo adolescente, y otras conductas de riesgo que afectan negativamente el desarrollo de los jóvenes y su educación.
- El **Programa Estratégico de Educación Bilingüe Intercultural** estaría dirigido a fortalecer y ampliar

los servicios educativos para las poblaciones indígenas, principalmente en áreas rurales pero también en zonas urbanas con alta migración. El programa debe estar diseñado para generar sinergias con el PELA, de manera que se cuente con modelos de intervención, materiales y oferta formativa EIB, sin generar duplicidades o propuestas inconsistentes.

- El **Programa Estratégico de Inclusión Educativa** buscaría generar las condiciones adecuadas para la atención de los niños, niñas y jóvenes con discapacidad en las instituciones educativas públicas, como, por ejemplo: el acondicionamiento de la infraestructura y el equipamiento escolar para asegurar ambientes educativos inclusivos; la formación y asesoría de docentes en escuelas que reciban alumnos con discapacidad; la asignación de docentes auxiliares especializados para el apoyo a estudiantes con discapacidad en el aula; el uso de las TIC con fines pedagógicos; la elaboración de materiales educativos especiales; y el desarrollo de campañas de sensibilización social.

### c. Definir arreglos institucionales adecuados al nivel nacional y regional

El éxito conjunto de estos programas estratégicos dependerá de una adecuada definición de los arreglos institucionales a nivel nacional y regional. Para ello, se recomienda, en el nivel central: (1) identificar y fortalecer a las instancias rectoras de los nuevos programas estratégicos (p. ej., DIGEBR, Digerib, Dige); (2) conformar un Comité de Coordinación para todos los programas, con participación de representantes de las direcciones pertinentes del MED, así como especialistas de la ANGR; y (3) conformar un Comité Directivo para el desarrollo de cada programa. Estos comités directivos, en coordinación con los gobiernos regionales, serán los encargados de definir las metas nacionales y los lineamientos de cada programa. Por su parte, el Comité Ejecutivo será la instancia responsable de articular todos los esfuerzos y asegurar que no existan vacíos ni duplicidades. En el nivel regional, se sugiere: (1) fortalecer los Comités Ejecutivos Regionales (CER) para que asuman un rol de supervisión y liderazgo del conjunto de programas estratégicos; (2) conformar Equipos Técnicos Regionales (ETR) y Locales (ETL) con

personal especializado dedicado a tiempo completo; y (3) promover la firma de convenios de gestión por resultados como requisito para la asignación de recursos adicionales. Por otro lado, desde el ámbito local y en la escuela, se deberá impulsar la participación de los padres de familia en las actividades por desarrollar en cada programa, para asegurar el cumplimiento de los objetivos planteados y la generación de mecanismos de rendición de cuentas en cada uno de ellos.

#### **d. Establecer estándares de aprendizaje y evaluar los aprendizajes en diferentes grados y niveles**

El PEN plantea el desarrollo prioritario de estándares de aprendizaje en las áreas de comunicación, matemáticas, ciudadanía, desarrollo personal y, en el caso de los niños de 4 y 5 años, priorizar habilidades cognitivas, socioemocionales y psicomotrices. Dada la urgencia e importancia de esta tarea, se recomienda reforzar los equipos técnicos del Ipeba con el personal y los recursos necesarios para liderar este proceso, en un plazo no mayor de dos años. Una segunda etapa es la elaboración de estándares de calidad de los servicios educativos, para lo cual se requiere contar con un sistema integrado y preciso de información (que se discute más adelante).

Además, al ampliar el alcance de los programas estratégicos, resulta necesario medir el avance de los logros de aprendizajes también en secundaria y en el área de ciencias. Esto supone reforzar el equipo técnico de la UMC con el personal y los recursos adicionales necesarios para cumplir con esta tarea. Por último, es necesario simplificar los reportes de las evaluaciones entregados a los padres de familia y mejorar los mecanismos de comunicación y rendición de cuentas para asegurar que la información entregada sea comprendida y utilizada a favor de los estudiantes.

### **3.2 Consolidar políticas nacionales para mejorar el desempeño docente**

**La mejora de la calidad de la enseñanza depende del liderazgo del MED en asegurar la calidad de la formación docente y generar un marco adecuado**

**para el desarrollo profesional de los maestros.** Si bien la contratación, retención, promoción y remuneración de docentes se administra a nivel regional, el gobierno nacional tiene un rol fundamental en asegurar la calidad docente. Para mejorar y sostener la calidad docente a nivel de todo el sistema educativo, son necesarias al menos tres condiciones: (a) evaluar, ajustar e impulsar la Carrera Pública Magisterial; (b) mejorar los mecanismos para seleccionar y atraer jóvenes talentosos a la enseñanza; y (c) asegurar la calidad y diversidad de la formación docente mediante la acreditación de programas.

#### **a. Evaluar, ajustar e impulsar la Carrera Pública Magisterial**

La Carrera Pública Magisterial (CPM) requiere de algunos ajustes para asegurar su impacto efectivo en el desempeño docente y el logro de aprendizajes de los estudiantes. **Primero**, elevar la jornada laboral completa (40 horas semanales), que reconozca y remunere, además de las horas pedagógicas, el trabajo preparatorio y organizativo que realiza el docente fuera del aula. **Segundo**, fortalecer el proceso de evaluación para el ingreso y permanencia de la CPM, mediante el reforzamiento de las capacidades evaluadoras en todos los niveles, empezando por la escuela. Además, se debería sistematizar la información sobre las evaluaciones de los docentes, como mecanismo de rendición de cuentas y como insumo para el diseño de los contenidos de formación docente en servicio. **Tercero**, establecer el período de inserción como fase previa al nombramiento de profesores, como lo recomienda el CNE (CNE 2010).

#### **b. Mejorar los mecanismos para seleccionar y atraer jóvenes talentosos a la enseñanza**

Los mejores sistemas educativos del mundo (como Corea, Singapur y Finlandia) reclutan a sus nuevos maestros entre el tercio superior de los graduados universitarios. En el Perú, los aumentos en la escala remunerativa en la CPM son un primer paso para lograr este objetivo. Además, es necesario evaluar el impacto de la nota mínima de 14 para el ingreso a ISP y complementarla con otros mecanismos de selección. Crear espacio

para docentes jóvenes y talentosos que se incorporen a la CPM requiere de un programa de retiro voluntario para los docentes con bajo desempeño y que no han pasado a la CPM. Esto supone un paquete de incentivos económicos razonables y atractivos que incluya una compensación monetaria y la opción de un programa de reconversión laboral como el que plantean Yamada y Castro (2010). Otro mecanismo, además de la CPM, para atraer jóvenes talentosos a la docencia es la experiencia de Enseña Perú, que, siguiendo el modelo de Teach for America, selecciona competitivamente a graduados universitarios de alto rendimiento, los capacita con un enfoque pedagógico probado y validado por varias décadas, y los destaca a escuelas públicas por un período mínimo de dos años, en el cual les ofrece continuo apoyo y capacitación. En otros países donde se ha aplicado este modelo, un porcentaje alto de participantes decide continuar en la docencia.

### c. Asegurar la calidad y diversidad de la formación docente mediante la acreditación de programas

La gran heterogeneidad de los centros de formación docente ha sido resultado, en parte, de la ausencia de una política nacional de aseguramiento de la calidad. Si bien se ha iniciado la evaluación y acreditación de las carreras de educación e institutos pedagógicos, el proceso se encuentra detenido por la insuficiente oferta de Entidades Evaluadoras con Fines de Acreditación (EEFA). Por ello, se hace necesario generar mecanismos que incentiven y faciliten la inscripción de las EEFA para completar el proceso de acreditación de ISP y facultades de Educación.

Además, se sugiere transferir progresivamente la función de formación docente en servicio a los gobiernos regionales y concentrar los esfuerzos nacionales en el aseguramiento de la calidad. La formación docente en servicio debe ser ejecutada en el marco de los programas estratégicos, para asegurar su articulación con los resultados prioritarios (específicamente la mejora de los aprendizajes). Para ello, los gobiernos regionales deben formular planes que contribuyan a los objetivos de los programas estratégicos y que integren estrategias de formación presencial, a distancia y de acompañamiento en aula, de acuerdo a su realidad regional. En este contexto, se recomienda concentrar los esfuerzos

del MED en el aseguramiento de la calidad de la formación en servicio: establecer lineamientos nacionales, acreditar programas públicos y privados, monitorear y evaluar resultados. Además, sería responsabilidad del MED asegurar que exista una oferta adecuada de formación en servicio en todas las regiones, para lo cual será importante su apoyo a través de equipos técnicos de apoyo para las regiones que más lo requieran.

Para atender el grave déficit de formación de docentes con especialidad EIB, se recomienda apoyar técnica y financieramente el desarrollo e implementación de planes de mejora de los programas de especialización EIB, mediante fondos concursables e incentivos financieros para ISP que ofrecen esta especialidad en lenguas pertinentes a su región. Se sugiere también aplicar una política especial para el ingreso a los institutos de formación docente EIB, que asegure un período de nivelación y reforzamiento de candidatos que no alcancen la nota 14.

## 3.3 Profesionalizar y modernizar la gestión educativa con un enfoque de resultados

**Se sugiere fortalecer el rol de los gobiernos regionales en educación, aplicando la opción de la municipalización solo en los casos en los que esta tenga posibilidades de impactar en la calidad educativa.** La regionalización es consistente con el marco legal actual y el modelo de gestión planteado en el PEN, y además facilita la coordinación intergubernamental, en comparación con lo que sería la interlocución con más de 1.800 instancias distritales. Sin un adecuado desarrollo de las capacidades en los distritos más pobres, la municipalización puede incluso generar mayores desigualdades sociales y educativas, como sucedió en Argentina, Chile y Brasil. En algunos casos, sin embargo, la municipalización puede contribuir a la mejora de la gestión y la calidad: cuando el municipio tiene recursos y capacidades, la municipalización libera de carga a la UGEL para que esta se concentre en los distritos más pobres, canaliza recursos municipales, y establece una relación más cercana con las escuelas. La experiencia del programa piloto de municipalización indica que existen algunos municipios distritales con capacidades para asumir la gestión educativa y generar mejoras. Por

tanto, se propone mantener el modelo de la municipalización en esos casos, y evaluar su aplicación en otros distritos con similares condiciones. Además, la decisión de dónde y cuándo descentralizar al municipio debe ser tomada por el gobierno regional correspondiente en coordinación con el gobierno municipal “receptor”. En este contexto, la formulación y aprobación de la Ley de Organización y Funciones (LOF) del sector y su matriz de responsabilidades, puede contribuir a definir con mayor claridad el rol de cada nivel de gobierno.

**La tarea clave del gobierno nacional es la de profesionalizar y modernizar la gestión educativa pública en todos sus niveles.** La evidencia internacional ha mostrado que lo que tiene impacto en la calidad de los servicios es el ejercicio eficaz de nuevas responsabilidades, y esto depende de la formación, capacidad, incentivos de los proveedores de servicios, y los recursos disponibles para implementar su mandato (Winkler 2006). Para ello, se proponen tres líneas de acción: (a) facilitar y apoyar los procesos de reforma institucional a nivel de las regiones para fortalecer la gestión descentralizada; (b) desarrollar una carrera de administración educativa asociada al desempeño; y (c) fortalecer la autonomía escolar y apoyar la conformación y el registro de redes educativas.

#### **a. Facilitar y apoyar los procesos de reforma institucional a nivel de las regiones**

Para que la regionalización tenga impactos visibles en la calidad educativa y se mejore la eficiencia del gasto, es necesario resolver los problemas que hoy enfrentan las DRE y UGEL. Las actuales limitaciones de las DRE y UGEL no pueden ser ignoradas. Es necesario implementar una política sistemática de fortalecimiento institucional y técnico de las DRE y UGEL, empezando por revisar las estructuras organizativas y operativas de estas instancias y completar sus cuadros de asignación de personal para que puedan finalmente cumplir con todas sus responsabilidades a cabalidad. Además, se hace necesario modernizar los sistemas de gestión y agilizar los procesos administrativos para reducir la carga burocrática de las UGEL. Esto pasa por una reingeniería de los procesos administrativos, que incluya un mayor uso de tecnologías más eficientes y menor acumulación de acervo documentario.

Sin embargo, ajustes institucionales parciales y focalizados únicamente en las DRE y en las UGEL, no serán necesariamente sostenibles. En este sentido, es fundamental reforzar la institucionalidad regional que da soporte a las instancias sectoriales, principalmente las gerencias regionales de desarrollo social, infraestructura, y planificación y presupuesto. La redefinición de competencias entre la Gerencia de Desarrollo Social y la DRE, la revisión de las escalas remunerativas del personal clave y la definición de los procedimientos de las instancias regionales, serán los elementos indispensables para sostener una adecuada gestión educativa en el largo plazo.

#### **b. Desarrollar una carrera de administración educativa asociada al desempeño**

Es importante que los funcionarios educativos sean seleccionados competitivamente, evaluados en su desempeño, y promovidos a través de una línea de carrera especializada. Actualmente, los funcionarios de las DRE y UGEL son docentes asignados a cargos de confianza, contratados sin concurso ni perfil, y que luego de dejar el aula carecen de alternativas formales para su desarrollo profesional. En este sentido, hace falta revisar el marco legal para crear una línea de carrera administrativa en educación, ya sea como parte de la Carrera Pública Magisterial (dado que la mayoría de los funcionarios del sector son docentes) o dentro de una Carrera de Administración Pública.

#### **c. Fortalecer la autonomía escolar y apoyar la conformación y el registro de redes educativas**

Cualquier esquema de gestión descentralizada debe prestar atención al rol y capacidad de decisión de la escuela. Varios estudios internacionales encuentran impactos positivos de la descentralización de funciones a nivel de la escuela (Gershberg y Winkler 2003; Vegas y Petrow 2008). En línea con las mejores prácticas internacionales, la Ley General de Educación y el PEN plantean que las instituciones educativas deben cumplir un rol más activo en los procesos de planificación, financiamiento y gestión de los servicios educativos, pero estas funciones no son ejercidas regular-

mente por las IIEE debido a la ausencia de un marco institucional adecuado. En este sentido, se sugiere, **primero**, el reconocimiento legal de las instituciones educativas mediante personería jurídica, de manera que puedan recibir y administrar recursos. **Segundo**, se recomienda la formalización de redes educativas equivalentes a las actuales Unidades de Costeo (UC), que tienen un alcance por lo general subdistrital. Estas redes podrían constituirse como Comités Locales de Administración de la Educación (Clade), equivalentes a los CLAS del sector salud, que aseguren una participación directa de la comunidad y los padres de familia, y puedan acreditarse para que más adelante asuman la formulación y ejecución presupuestal sobre gastos operativos de la provisión de servicios educativos. Las IIEE polidocentes completas urbanas que incluyan los tres niveles educativos podrían acreditarse de manera independiente de una red.

### **3.4 Asociar el gasto educativo con los estudiantes y los resultados, para mayor eficiencia y equidad**

**Para que las estrategias señaladas anteriormente produzcan resultados, se hace necesario revisar y mejorar los mecanismos de financiamiento.** La experiencia internacional proporciona evidencia de las ventajas de avanzar hacia un sistema de financiamiento basado en una fórmula con criterios objetivos y explícitos para asignar el gasto de educación entre regiones e instituciones educativas. Esto permite mejorar la transparencia, evitar focos de corrupción y pérdidas de recursos, e incrementar el nivel de rendición de cuentas del sistema educativo (Ross y Levačić 1999; Levitas y Paunovic 2009; Kataoka 2008). En el Perú, el presupuesto de educación se asigna fundamentalmente bajo criterios históricos, con limitada flexibilidad y sin vínculo con el costo real de la provisión de servicios educativos. La asignación presupuestal por resultados es incipiente y todavía muy restringida. En este contexto, las líneas de acción propuestas son: (a) incrementar el gasto educativo de manera que refleje los costos reales de la provisión de servicios;

(b) establecer fórmulas transparentes para la asignación de recursos por estudiante; y (c) fortalecer, expandir y descentralizar el proceso de presupuesto por resultados (PpR).

#### **a. Incrementar el gasto educativo de manera que refleje los costos reales de los servicios**

Los recursos asignados deberían llegar a cubrir los costos básicos de la provisión del servicio educativo. Actualmente, no se cuenta con un costeo preciso de tales servicios, el cual variará según nivel educativo, tipo de servicio y área de intervención. Estimar el costo de entregar educación de calidad implica una predicción respecto a qué sucedería con el desempeño de un estudiante si se entrega una determinada cantidad de recursos al establecimiento (o región) en cuestión. Por tanto, el costeo de la provisión de servicios debe armonizarse con los estándares de calidad establecidos. Sin embargo, la investigación internacional sugiere que, por sí solo, el mayor gasto de una institución educativa no necesariamente redundará en un mejor resultado (Hanushek 2003, 2005)<sup>17</sup>. Es necesario asegurar la eficiencia, la equidad y la calidad del gasto.

#### **b. Establecer fórmulas transparentes para la asignación de recursos por estudiante**

Para asegurar una mayor eficiencia y equidad del gasto, se recomienda adoptar mecanismos de financiamiento de la educación basados en fórmulas por estudiante. Desde hace varios años, gran parte de los países de Europa y Asia han avanzado hacia el diseño de “fórmulas de financiamiento” que definen criterios objetivos para la asignación de recursos en función de las necesidades. El sistema de fórmulas per cápita (FPC) entrega a las escuelas o instancias intermedias un monto de recursos basado en el número de alumnos atendidos, y cada vez más países introducen en las fórmulas algunos factores de compensación para asegurar mayor equidad. El uso de FPC incrementa los niveles de rendición de cuentas, pues facilita auditorías y permite que los

17/ Eric A. Hanushek ha sido uno de los autores más influyentes en cuanto a este tópico. Además de sus trabajos, se sugiere revisar los trabajos de Pritchett y Filmer (1997), Ludwig y Bassi (1999) y Krueger (2002).



fondos sean rastreados desde el nivel central hasta la propia escuela. Al mismo tiempo, ofrece mayores márgenes de discrecionalidad a los gobiernos subnacionales y sus unidades ejecutoras, pues al ser el estudiante la unidad de costo, se elimina (o limita) las categorías fijas de gasto, con lo cual se incentiva el ahorro de recursos y la eficiencia (Kataoka 2008).

Para el caso del Perú, se propone que la fórmula considere todos los rubros asociados a la provisión de servicios educativos y combine un monto base con factores de ajuste por categorías<sup>18</sup>. La fórmula por alumno incluiría todos los gastos que realizan las instituciones educativas anualmente, con la excepción de inversiones significativas en obras de infraestructura (por encima de un cierto monto por definir) y los gastos de administración y planificación de las UGEL y DRE. Asimismo, se propone que los gastos que estén más relacionados con la diversidad de la población sean manejados a nivel regional (a pesar de que presentan fuertes economías de escala y hoy en día se proveen desde el gobierno central), de forma que no se estandarice la educación cuando existen diferencias importantes (especialmente en el caso de algunos libros de texto, materiales educativos y programas de capacitación). Los factores por considerar serían la ubicación geográfica (urbana, rural), el tamaño de la escuela, el nivel y modalidad de educación, la lengua materna de los estudiantes, las necesidades educativas especiales (inclusión de niños con discapacidades). También se puede contemplar factores adicionales de ajuste, como la baja matrícula en escuelas rurales y el nivel de pobreza o vulnerabilidad de los alumnos.

Este proceso de revisión de los mecanismos de financiamiento de la educación debe ser progresivo. En el corto plazo, debido a las dificultades para la reasignación del personal y ausencia de información precisa, la alternativa más viable es que la fórmula para el gasto de personal sea aplicada únicamente sobre el crecimiento anual del presupuesto en este rubro (con el ingreso a la CPM). En el largo plazo, los docentes, que son un elemento central del proceso educativo, deberían

ser también reasignados de acuerdo a alguna fórmula que permita superar las inequidades en su distribución actual entre las regiones. Una vez que se cuente con información precisa sobre el número y distribución real de los alumnos (véase la siguiente subsección), se podrá calcular las plazas que requiere cada región y escuela. Con plazos e incentivos para la reasignación de personal, se puede ir ajustando la asignación de recursos en función del número de alumnos y necesidades reales.

### **c. Fortalecer, expandir y descentralizar el proceso de presupuesto por resultados**

El financiamiento por resultados es un buen complemento del FPC, pues las fórmulas de FPC pueden incorporar un sistema de incentivos y sanciones para que los gobiernos o escuelas (según sea el caso) logren resultados o cumplan con las políticas establecidas (Abu-Ghaida 2010). El PpR en el Perú ya comprende un componente de diseño y aplicación de instrumentos de incentivos a la gestión, con el objetivo de alinear los intereses de los funcionarios públicos al logro de los objetivos priorizados, pero todavía no está siendo utilizado de manera generalizada.

A pesar de ser un enfoque nuevo de programación presupuestal, el PpR opera dentro de las estructuras institucionales existentes. La ventaja principal es que, al no crear instancias paralelas, tiene el potencial de generar cambios en el interior de los aparatos de administración pública de la educación. La principal desventaja es que las estructuras existentes imponen limitaciones para generar estos cambios, lo cual reduce el impacto de los programas estratégicos. Por eso es fundamental expandir el enfoque de PpR, de manera que tenga mayor peso en el financiamiento educativo. La ampliación del PELA a todo primaria y la creación de nuevos programas estratégicos como los sugeridos, suponen la asignación presupuestal por resultados para la provisión de servicios educativos en todos los ciclos de la EBR. La asignación de recursos corrientes

18/ Propuesta elaborada sobre el análisis realizado por Lorena Alcázar y Pilar Romaguera por encargo del Banco Mundial para la preparación de esta nota (Romaguera y Alcázar 2010).

adicionales para financiar estos programas estratégicos podría reforzarse con la firma de convenios de gestión por resultados. El diseño y la aplicación de incentivos a la gestión para las instituciones que ejecutan los programas estratégicos, permitiría alinear los intereses de los funcionarios públicos al logro de los objetivos priorizados por el sector.

### **3.5 Implementar un sistema integrado de información para una gestión más eficiente y con mejores resultados**

**Un factor importante de éxito de la gestión educativa, en especial en un contexto descentralizado, es el desarrollo de un sólido sistema integrado de información.** El MED cuenta con sistemas esenciales para calcular los pagos de remuneraciones, administrar la data de plazas, personal y estudiantes, así como controlar e identificar las características de la infraestructura y su mantenimiento. Sin embargo, varios de estos sistemas tienen más de diez años de antigüedad y no están preparados para enfrentar los requerimientos informativos actuales ni enlazar eficazmente con tecnologías vigentes. No existe tampoco una conexión fluida entre los datos de los diferentes sistemas, e incluso existen inconsistencias entre ellos. Tampoco se ha desarrollado interfaces adecuadas con los sistemas del Banco de la Nación (para el pago de planillas), administración financiera (para la asignación presupuestal), Reniec (para la identificación de personal) o INEI (para la identificación de la demanda educativa).

**Aunque ha habido avances importantes en materia de manejo de información, hace falta aún desarrollar un sistema integrado para la gestión educativa.** El objetivo es mejorar el soporte para la toma de decisiones y la provisión de los servicios, a través de la automatización de las operaciones, esencialmente las actividades pedagógicas fundamentales (asistencia, matrícula y administración de las evaluaciones), administración de la infraestructura, así como los mecanismos de control y pago de docentes. Este sistema, resguardando la normativa vigente, debería articular las diferentes bases de datos existentes y sistematizar los registros manuales, identificando estudiantes, docentes y funcionarios de manera individualizada y

asociándolos automáticamente a los procesos administrativos y pedagógicos que les competen. Además, el uso de las mejores herramientas tecnológicas para el registro, archivo y procesamiento de información, no solo permitirá ahorrar tiempo y recursos sino también brindar información oportuna para el diseño y aplicación de las políticas educativas.

**Un sistema integrado produciría oportunamente información sobre las instituciones educativas, información académica, datos de personal, análisis de oferta pública y puntos de comparación con otros países.** La información de la institución educativa permitiría conocer el número y tamaño de la oferta, pero fundamentalmente la calidad de tal oferta (ubicación, modalidad, nivel, secciones, infraestructura, directores y docentes). La información académica serviría para organizar y sistematizar los registros de asistencia, actas de notas, contenidos y aprendizajes esperados, secciones, uso de materiales, entre otros. La información de personal organizaría los datos de los docentes de manera que se faciliten los procesos de evaluación, nombramiento, beneficios, méritos y deméritos, ascensos, promociones y distinciones, seguimiento, historial remunerativo, programas de incorporación. La información sobre la oferta pública permite el conocimiento cabal de los servicios educativos que el Estado brinda, identificando y asociando tal oferta con las necesidades y demandas de la población y con las necesidades y requerimientos del mundo laboral. La oferta y demanda deberían estar asociadas a una identificación espacial. Finalmente, la información comparativa permite conocer experiencias y tendencias de otros países y hacer comparaciones y evoluciones. Es conveniente, además, que tal sistema de *benchmarking* permita comparaciones entre jurisdicciones locales y regionales.

**Con un sistema de este tipo, el Ministerio de Educación tendría la posibilidad de mejorar notablemente su capacidad de respuesta y afinar el diseño de su oferta educativa.** Un sistema integrado de información permitiría una organización más eficaz y articulada de la gestión educativa; se lograría un mejor control en línea de las operaciones y esto facilitaría el seguimiento de variables claves del sector, con tiempos más cortos para la toma de decisiones. Así, el Ministerio de Educación, y evidentemente el Ejecutivo, podrán mantener

la adecuada supervisión del servicio educativo en el marco de la descentralización, y contrastar la oferta educativa pública con la demanda para dar respuestas oportunas. Existen ya avances hacia el diseño de este

sistema, y se estima que su costo de desarrollo e implementación a nivel nacional será cubierto rápidamente por los ahorros que generará al reducir las ineficiencias y filtraciones (Shiguiyama 2010).

## 4. HOJA DE RUTA: MEDIDAS SUGERIDAS

La siguiente hoja de ruta presenta, para cada estrategia y línea de acción, las medidas sugeridas por tomar en

los primeros cien días de gobierno, en el primer año y en el conjunto del quinquenio presidencial 2011-2016.

### 4.1 Impulsar programas estratégicos para mejorar los aprendizajes

Línea de acción	Cien días	Un año	Cinco años
Mejorar y expandir el PELA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisar y ajustar, en coordinación con los gobiernos regionales, la estructura y cadena causal del PELA y la herramienta de costeo de sus actividades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluar resultados del PELA y estudiar los mecanismos para su expansión hasta 6to. de primaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Expandir el PELA a 6to. de primaria.</li> </ul>
Implementar cuatro nuevos programas estratégicos en educación bajo el modelo de PpR		<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar la cadena causal de programas estratégicos prioritarios para la mejora de los logros de aprendizaje (primera infancia, secundaria, EIB, inclusivo).</li> <li>Diseñar los programas estratégicos de manera articulada y en coordinación con los gobiernos regionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementar los cuatro nuevos programas estratégicos (primera infancia, secundaria, EIB, inclusivo) y monitorear sus resultados.</li> </ul>
Definir arreglos institucionales adecuados al nivel nacional y regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conformar un Comité de Coordinación para todos los programas, con participación de representantes de las direcciones pertinentes del MED, así como especialistas de la ANGR.</li> <li>Conformar un Comité Directivo en el MED para cada programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer las instancias rectoras de los nuevos programas estratégicos (DIGEBR, Digerib, Digee).</li> <li>Conformar Comités Ejecutivos Regionales en todas las DRE y Comités Ejecutivos Locales en las UGEL participantes, con personal dedicado a tiempo completo al diseño e implementación de los programas estratégicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Institucionalizar la gestión de los programas estratégicos dentro de la nueva estructura de las DRE y UGEL y bajo el marco de una nueva carrera pública de administración educativa (véase la sección sobre gestión).</li> </ul>

Línea de acción	Cien días	Un año	Cinco años
Establecer estándares de aprendizaje y evaluar los aprendizajes en diferentes grados y niveles	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer los equipos técnicos del Ipeba con el personal técnico necesario para liderar los procesos de definición de estándares.</li> <li>Reforzar el equipo técnico de la UMC con el personal técnico necesario para preparar la ampliación de la ECE a otros grados y niveles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir estándares de calidad de servicios educativos, inicial, primaria y secundaria.</li> <li>Definir estándares de aprendizaje para inicial, primaria y secundaria.</li> <li>Aplicar la Evaluación Censal de Estudiantes a 2do. y 6to. grado de primaria.</li> <li>Diseñar instrumentos de evaluación del desarrollo infantil y calidad de servicios de educación inicial para niños de 4 a 5 años.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Iniciar proceso de acreditación de instituciones educativas del nivel básico.</li> <li>Aplicar evaluaciones nacionales de los aprendizajes en dos grados de primaria y dos grados de secundaria, en las áreas de Comunicación, Matemática y Ciencias.</li> <li>Aplicar evaluaciones nacionales del desarrollo infantil y calidad de servicios de educación inicial para niños de 4 a 5 años.</li> </ul>

## 4.2 Consolidar políticas nacionales para mejorar el desempeño docente

Línea de acción	Cien días	Un año	Cinco años
Evaluar, ajustar e impulsar la Carrera Pública Magisterial	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ajustar la normatividad de la CPM para establecer una jornada laboral que reconozca y remunere el trabajo preparatorio y organizativo del docente.</li> <li>Ajustar la normatividad para establecer el período de inserción como fase previa al nombramiento de profesores.</li> <li>Definir el plan de incorporación de maestros a la CPM.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Generar incentivos especiales para que los mejores docentes atiendan a poblaciones vulnerables (zonas rurales/bilingües).</li> <li>Reforzar capacidades evaluativas en todos los niveles, empezando por la escuela.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incorporar a 70% de los docentes a la CPM.</li> </ul>
Mejorar los mecanismos para seleccionar y atraer jóvenes talentosos a la enseñanza	<ul style="list-style-type: none"> <li>Generar incentivos para que los mejores estudiantes de carreras pedagógicas enseñen en zonas vulnerables.</li> <li>Estudiar los mecanismos institucionales para que los mejores profesionales no pedagógicos puedan ejercer la docencia en IIEE públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño de un plan de renovación docente para maestros fuera de la CPM y su reemplazo por docentes jóvenes más capaces.</li> <li>Diseño de un programa de selección, capacitación e inserción a la profesión docente de los mejores profesionales no pedagógicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lograr el retiro de 30% de los docentes no incorporados a la CPM.</li> </ul>

Línea de acción	Cien días	Un año	Cinco años
Asegurar la calidad y diversidad de la formación docente mediante la acreditación de programas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Facilitar la inscripción de Entidades Evaluadoras con Fines de Acreditación (EEFA) para culminar el proceso de acreditación de Facultades de Educación e ISP.</li> <li>Fortalecer el Coneau y el Coneaces con el personal técnico necesario para cumplir su función.</li> <li>Aplicar una política especial para el ingreso a los institutos de formación docente EIB, que asegure un período de nivelación y reforzamiento de candidatos que no alcancen la nota 14.</li> <li>Formulación técnica de criterios y estándares sobre buenas prácticas docentes a través de un proceso de diálogo y concertación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acreditar instancias de formación y desarrollo profesional docente.</li> <li>Apoyar el desarrollo de planes de mejora, con incentivos financieros, para ISP que ofrecen la especialidad EIB en lenguas de su región.</li> <li>Asistencia técnica a gobiernos regionales para la formulación de planes regionales de formación en servicio articulados a los objetivos de los programas estratégicos.</li> <li>Descentralización de Pronafcap e integración de sus actividades a la gestión regional, según plan de formación respectivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regular el desbalance entre la oferta y demanda de maestros, orientando la formación hacia la generación de docentes en nivel inicial y secundaria.</li> <li>Asegurar la provisión suficiente de docentes especializados en EIB en las zonas con población mayoritariamente indígena.</li> <li>Vinculación de los resultados de la evaluación del desempeño docente con los programas de formación, acompañamiento, planes de mejora profesional e institucional.</li> </ul>

### 4.3 Liderar una reforma institucional para la profesionalización de la gestión educativa

Línea de acción	Cien días	Un año	Cinco años
Facilitar y apoyar los procesos de reforma institucional a nivel de las regiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer una instancia de coordinación para la reforma institucional, en la que participarían el MED, PCM, CNE, ANGR, AMPE y Remurpe.</li> <li>Publicar la Ley de Organización y Funciones del sector Educación, donde se especifique las competencias compartidas y exclusivas de cada nivel de gobierno en esta materia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisión de las escalas remunerativas del personal clave.</li> <li>Diseño de un marco de reforma institucional del sector educación.</li> <li>Apoyo técnico a gobiernos regionales para el desarrollo de procesos de reforma institucional.</li> <li>Reorganización institucional del MED de acuerdo a la nueva LOF y su matriz de responsabilidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reforma institucional completa.</li> </ul>

Línea de acción	Cien días	Un año	Cinco años
Desarrollar una carrera de administración educativa asociada al desempeño	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer una instancia de coordinación para la creación de una Carrera de Administración de la Educación Pública, en la que participarían el MED, el Mintra, la PCM y la ANGR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseñar mecanismos y criterios claros para el nombramiento de funcionarios en los puestos clave de las DRE y UGEL.</li> <li>Mejorar las condiciones de trabajo en UGEL y DRE (beneficios, salarios, capacitaciones).</li> <li>Completar la asignación de personal en DRE y UGEL, según las responsabilidades que estas enfrentan, y las características de las instituciones que tienen a su cargo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aplicación de evaluaciones formales de desempeño del personal administrativo, basado en logro de metas específicas y con incentivos monetarios y no monetarios.</li> <li>Establecer una línea de carrera administrativa en educación.</li> <li>Modernizar los procesos administrativos en las UGEL y DRE.</li> </ul>
Fortalecer la autonomía escolar y apoyar la conformación y el registro de redes educativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Emitir directiva para creación de Clade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Completar la conformación de redes educativas articuladas a las UC.</li> <li>Impulsar la conformación de Clade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Otorgar personería jurídica a IIEE polidocentes completas y a los Clade.</li> </ul>

#### 4.4 Asociar el gasto educativo con los estudiantes y los resultados para mayor eficiencia y equidad

Línea de acción	Cien días	Un año	Cinco años
Incrementar el gasto educativo de manera que refleje los costos reales de los servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conformar una comisión intergubernamental para la reforma del financiamiento de la educación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Calcular el costo de proveer el servicio educativo en diferentes contextos y niveles educativos.</li> </ul>	
Establecer fórmulas transparentes para la asignación de recursos por estudiante		<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborar una fórmula de financiamiento por estudiante ajustada por factores de equidad, que refleje los costos reales del servicio en diferentes condiciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Generar mecanismos de financiamiento con fórmulas capitadas.</li> </ul>
Fortalecer, expandir y descentralizar el proceso de presupuesto por resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprobar presupuesto corriente adicional para las actividades del PELA costeadas contra resultados y bajo convenio, incluyendo la ampliación de cobertura de educación inicial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Calcular el costo de mejorar la calidad y cobertura de los servicios educativos en el marco de los programas estratégicos prioritarios.</li> <li>Firmar convenios de administración por resultados con los gobiernos regionales, en el marco del PELA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asignar gasto corriente adicional en función de resultados y bajo el marco del financiamiento capitado.</li> <li>Firmar convenios de administración por resultados con los gobiernos regionales, en el marco de los nuevos Programas Estratégicos.</li> <li>Firmar convenios de administración por resultados con los gobiernos regionales, en el marco de los PER.</li> </ul>

## 4.5 Implementar un sistema integrado de información para una gestión más eficiente y con mejores resultados

Línea de acción	Cien días	Un año	Cinco años
Sistema Integrado de Información y Gestión Educativa (Siige)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprobar un Proyecto de Inversión Pública para el desarrollo de un sistema de información que articule y vincule los diferentes sistemas de información referentes al manejo de plazas docentes, personal administrativo, carrera pública magisterial, capacitación docente, matrícula, calidad de infraestructura escolar y evaluación de los estudiantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseñar sistema de monitoreo y evaluación de los cinco programas estratégicos.</li> <li>Desarrollar los nuevos sistemas de planillas y su integración con los módulos existentes.</li> <li>Diseñar la arquitectura que dará soporte a los sistemas, revisar los procesos y elaborar los procedimientos y formularios.</li> <li>Iniciar la implantación y migración de datos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementar el Siige en 90% de las IIEE y en 100% de UGEL y DRE.</li> <li>Monitorear y asegurar el cumplimiento de las políticas, estabilizar los procesos y procedimientos de recolección y reporte de información.</li> <li>Garantizar la sostenibilidad y mantenimiento de los sistemas de información, así como su debida operación en las IIEE.</li> </ul>

## 5. CONCLUSIONES

Hay avances importantes en materia educativa pero los desafíos pendientes requieren de una política educativa orientada a producir resultados en el marco de la visión de mediano y largo plazo que plantea el Proyecto Educativo Nacional. En particular, se ha planteado cinco estrategias de política nacional.

**Para producir mejoras visibles en el corto plazo,** se sugiere impulsar programas estratégicos nacionales que tengan un impacto medible en los logros de aprendizaje y desarrollo integral de los estudiantes desde la primera infancia hasta el fin de la secundaria. Estos programas buscarán lograr metas concretas, lo cual supone establecer estándares de desarrollo infantil y aprendizaje, realizar evaluaciones nacionales periódicas en todos los niveles educativos, y rendir cuentas todos los años sobre los logros obtenidos.

**Para sostener y potenciar estos impactos en el mediano y largo plazo,** se recomienda consolidar políticas nacionales de desarrollo profesional docente, lo cual incluye el aseguramiento de la calidad de las instituciones de formación docente, la revisión y mejora de Carrera Pública Magisterial, y la acreditación de los programas de formación docente inicial y continua, con estándares nacionales de calidad.

**Para que los funcionarios se desempeñen con eficiencia, eficacia y celeridad,** se plantea profesionalizar

y modernizar la gestión educativa con un enfoque de resultados, que simplifique los procesos administrativos, seleccione competitivamente a los funcionarios e introduzca incentivos al desempeño. Esto supone fortalecer el rol de los gobiernos regionales en educación mediante una adecuada reestructuración administrativa y la creación de una línea de carrera de gestión educativa pública. Además, se recomienda formalizar la potestad de la escuela para recibir y administrar recursos, con participación de los padres de familia.

**Para asegurar un financiamiento equitativo, suficiente y eficiente,** que permita generar impactos en la calidad educativa y sostenerlos, se propone asociar el gasto educativo con los estudiantes y los resultados, mediante la aplicación de fórmulas transparentes que reflejen los costos y condiciones de provisión de servicios por estudiante, y la expansión del modelo de presupuesto por resultados.

**Para que todas las estrategias señaladas sean posibles,** se sugiere poner en marcha un sistema integrado de información que, haciendo uso de las mejores herramientas tecnológicas, vincule de manera oportuna y precisa los logros de aprendizaje con la calidad de los servicios educativos, el desempeño docente, las decisiones de gestión en cada nivel de la administración educativa pública y la asignación presupuestal.

## RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

**Primero, para producir mejoras visibles en el corto plazo,** se sugiere impulsar programas estratégicos nacionales que tengan un impacto medible en los logros de aprendizaje y desarrollo integral de los estudiantes desde la primera infancia hasta el fin de la secundaria. Estos programas buscarán lograr metas concretas, lo cual supone establecer estándares de desarrollo infantil y aprendizaje, realizar evaluaciones nacionales periódicas en todos los niveles educativos, y rendir cuentas todos los años sobre los logros obtenidos. Actualmente, el único programa estratégico para mejorar los logros de aprendizaje (el PELA) abarca desde inicial hasta segundo grado de primaria. Se propone mejorar y expandir el PELA a toda la primaria, e implementar cuatro nuevos programas estratégicos bajo el modelo de PpR. Los nuevos programas estratégicos estarían focalizados en cuatro poblaciones objetivo específicas: primera infancia en riesgo (0-2 años), jóvenes y adolescentes (12-17 años), comunidades indígenas, y menores de edad con discapacidad. En conjunto, estos programas permitirán focalizar los esfuerzos y recursos en intervenciones prioritarias que produzcan resultados y reduzcan las brechas, por un costo adicional marginal respecto a lo que hoy ya se gasta en educación.

**Segundo, para sostener y potenciar estos impactos en el mediano y largo plazo,** se recomienda consolidar políticas nacionales de desarrollo profesional docente, lo cual incluye la revisión y mejora de la Carrera Pública Magisterial, y la acreditación de los programas de formación docente inicial y continua, con estándares nacionales de calidad. La Carrera Pública Magisterial (CPM) ofrece el marco adecuado para mejorar el desempeño docente en el mediano y largo plazo. Además, es necesario mejorar los mecanismos para seleccionar y atraer jóvenes talentosos a la enseñanza. Esto se puede hacer mediante la implementación de un programa de retiro voluntario para docentes con bajo desempeño, así como programas de servicio docente para egresados universitarios con buen rendimiento académico (como lo hace Enseña Perú). Finalmente, es necesario completar el proceso de acreditación de ISP y facultades de Educación para asegurar una calidad adecuada de la formación docente.

**Tercero, para que funcionarios se desempeñen con eficiencia, eficacia y celeridad,** se plantea profesionalizar y modernizar la gestión educativa con un enfoque de resultados que simplifique los procesos administrativos, seleccione competitivamente a los funcionarios e introduzca incentivos al desempeño. Esto supone fortalecer el rol de los gobiernos regionales en educación mediante una adecuada reestructuración administrativa y la creación de una línea de carrera de gestión educativa pública. Además, se recomienda formalizar la potestad de la escuela para recibir y administrar recursos, con participación de los padres de familia.

**Cuarto, para asegurar un financiamiento equitativo, suficiente y eficiente,** que permita generar impactos en la calidad educativa y sostenerlos, se propone asociar el gasto educativo con los estudiantes y los resultados, mediante la aplicación de fórmulas transparentes que reflejen los costos y condiciones de provisión de servicios por estudiante, y la expansión del modelo de presupuesto por resultados. Los recursos asignados deberían llegar a cubrir los costos básicos de la provisión del servicio educativo, lo cual supone calcular dichos costos para diferentes contextos y con claros estándares de calidad. El uso de fórmulas de asignación presupuestal por estudiante permitirá mejorar la transparencia, evitar focos de corrupción y pérdidas de recursos, incrementar el nivel de rendición de cuentas del sistema educativo y mitigar las inequidades del sistema. Se recomienda también fortalecer y ampliar el enfoque de PpR, de manera que los gobiernos regionales tengan un mayor margen presupuestal para implementar intervenciones directamente asociadas al logro de los resultados prioritarios.

**Y, quinto, para que todas las estrategias señaladas sean posibles,** se sugiere poner en marcha un sistema integrado de información que, haciendo uso de las mejores herramientas tecnológicas, vincule de manera oportuna y precisa los logros de aprendizaje con la calidad de los servicios educativos, el desempeño docente, las decisiones de gestión en cada nivel de la administración educativa pública y la asignación presupuestal.



## REFERENCIAS

ABU-GHAIDA, D.

2010 *Per Student Financing of General Education in Europe and Central Asia. Has it Delivered on its Promise?* Washington, DC: Banco Mundial.

ALCÁZAR, L.

2010 *Padres informados sobre el desempeño escolar de sus hijos: una manera efectiva de mejorar resultados de aprendizaje.* Borrador. Octubre.

BANCO MUNDIAL

2010a *Descentralización y presupuesto por resultados en educación: balance de la última década en el Perú.* Documento borrador. Lima: Banco Mundial.

2010b *Peru: The Decentralization Process and Its Links with Public Expenditure Efficiency.* Washington, DC: Banco Mundial.

2008 *¿Qué puede hacer un Gobierno Regional para mejorar la educación? El caso de Junín.* Lima: Banco Mundial.

2006a *Por una educación de calidad para el Perú: estándares, rendición de cuentas y fortalecimiento de capacidades.* Lima: Banco Mundial.

2006b *Un nuevo contrato social para el Perú: ¿cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Lima: Banco Mundial.

BENAVIDES, M.; M. MENA y C. PONCE

2010 *Estado de la niñez indígena en el Perú.* Lima: Unicef.

CNE

2010 *Propuestas de políticas de educación del Consejo Nacional de Educación 2011-2016.* Lima: Consejo Nacional de Educación.

2008 "Por un mejor modelo de acreditación". En: *Boletín CNE Opina*, N° 16. Lima: Consejo Nacional de Educación.

2006 *Proyecto Educativo Nacional al 2021: la educación que queremos para el Perú.* Lima: Consejo Nacional de Educación.

CRISTIA, J.; S. CUETO, P. IBARRARAN, A. SANTIAGO, E. SEVERIN y J. THOMPSON

2010 "Evaluación experimental del programa 'Una laptop por niño' en Perú". En: *Boletín Aportes*, N° 5. Washington, DC: División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

CROUCH, L.

2006 "Educación básica". En: BANCO MUNDIAL. *Perú: la oportunidad de un país diferente.* Lima: Banco Mundial, pp. 631-46.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2009 *Aportes de la Defensoría del Pueblo para una educación sin corrupción.* Serie de Informes Defensoriales 147. Lima: Defensoría del Pueblo.

DÍAZ, H. y N. VALDIVIA

2008 "Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local – UGEL". En: BENAVIDES, M. *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú. Contribuciones empíricas para el debate*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), pp. 275-96.

EDUCARED

2010 *Capacitan a 42 mil docentes en conocimientos básicos, idiomas y diplomaturas específicas*. Recuperado el 2010, de Noticias Educativas. <<http://www.educared.edu.pe/general/nota/2579/capacitan-a-42-mil-docentes-en-conocimientos-basicos-idiomas-y-diplomaturas-especificas/>>.

GALIANI, S.; P. GERTLER y E. SCHARGRODSKY

2008 School Decentralization: Helping the Good Get Better, but Leaving the Poor behind. En: *Journal of Public Economics*, 92, pp. 2106-20.

GERSHBERG, A. y D. Winkler

2003 *Education Decentralization in Africa: A Review of Recent Policy and Practice*. Documento inédito. Washington, DC.

GUERRA-GARCÍA, G.; M. Bazán, y J. J. Iguíñiz

2009 *Relaciones intergubernamentales y fortalecimiento institucional en el sector educación*. Lima: CDE Consultores.

HANUSHEK, E.

2005 "The Alchemy of 'Costing Out' an Adequate Education". En: *Adequate Lawsuits: their Growing Impact on American Education*.

2003 *The Failure of Input-Based Schooling Policies*. NBER Working Paper 9040. NBER.

INEI

2010 *Estimaciones y Proyecciones de Población, 1950-2050*. Lima: INEI.

2009 *Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), anual 2003-2009*. Recuperado el 2010. <<http://www.inei.gob.pe>>.

2007 *Censo de Población y Vivienda*. Lima: INEI.

KATAOKA, S.

2008 "Lessons from per Student Financing of General Education in Europe and Central Asia". En: *ECSDH Seminar*. Washington, DC: Banco Mundial.

KRUEGER, A.

2002 *Economics Considerations and Class Size*. NBER Working Paper 8875.

LAURA, C. y E. Bolívar

2009 *Una laptop por niño en escuelas rurales del Perú: un análisis de las barreras y facilitadores*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

LEVITAS, T. y M. PAUNOVIC

2009 "Challenges in Education Finance Reform". En: *Education as a Strategic Investment*. Belgrado.

LUDWIG, J. y L. BASSI

1999 "The Puzzling Case of School Resources and Student Achievement". En: *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 21(4).

MED

2010a *Nota de prensa. Ministro Chang: "Carrera Pública Magisterial es un proceso irreversible"*. 29 de septiembre. Recuperado el 2010. <<http://www.minedu.gob.pe/noticias/index.php?id=10471>>.

2010b *Nota de prensa. Presidente García expuso sobre avances en educación*. 29 de julio. Recuperado el 2010. <<http://www.minedu.gob.pe/noticias/index.php?id=10230>>.

2009a *Magnitudes de la educación en el Perú*. Recuperado el 2010, de Escale: Estadísticas de la Calidad Educativa. <<http://escale.minedu.gob.pe>>.

2009b *Tendencias de la educación en el Perú 1998-2009*. Recuperado el 2010, de Escale: Estadísticas de la Calidad Educativa. <<http://escale.minedu.gob.pe>>.

2005 *Diseño curricular nacional de educación básica regular: proceso de articulación*. Lima: Ministerio de Educación.

MONGE, Á.; E. VÁSQUEZ, E. y D. WINKELRIED

2009 *¿Es el gasto público en programas sociales regresivo en el Perú?* Lima: Universidad del Pacífico y Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

OECD

2010 *PISA 2009 Results: Executive Summary*. París: Organisation for Economic Co-operation and Development.

ORIHUELA, J. y J. J. DÍAZ

2008 *Informe final. Presupuesto público evaluado: Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

PAIN, O.; F. DIEZ-CANSECO, G. PANCORBO, E. ROSALES y V. VIGIL

2009 *Sistematización y evaluación de las experiencias de implementación de la estrategia de acompañamiento pedagógico en Huánuco y Apurímac: lecciones aprendidas y recomendaciones para el 2010*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Psicología. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

PRITCHETT, L. y L. Filmer

1997 *What Education Production Functions Really Show: A Positive Theory of Education Expenditures*. World Bank Policy Research Working Paper 1975. Washington, DC: Banco Mundial.

ROMAGUERA, P. y L. ALCÁZAR

2010 *Estudio sobre el financiamiento del sistema educacional del Perú: diseño de una fórmula per cápita para financiar la educación en un contexto descentralizado y con un enfoque orientado a resultados*. Documento de Trabajo. Lima: Banco Mundial.

ROSS, K. y R. LEVAČIĆ

1999 *Needs-Based Resource Allocation in Education – Via Formula Funding of Schools*. París: Unesco, International Institute for Educational Planning.

SHIGUIYAMA, V.

2010 *Propuesta: Programa para el Fortalecimiento del Sistema de Información para la Gestión Educativa*. Documento de Trabajo. Lima: Banco Mundial.

- TOVAR, T.  
2009 "El Proyecto Educativo Nacional: punto de partida, punto de quiebre y punto de llegada". En: FORO EDUCATIVO. *La educación en los tiempos del APRA: balance 2006-2009*. Lima: Foro Educativo.
- TRAPNELL, N. y E. NEIRA  
2006 "La EIB en el Perú". En: LÓPEZ, L. E. y C. ROJAS. *La EIB en América Latina bajo examen*. La Paz: Banco Mundial, GTZ y Plural Editores, pp. 253-366.
- TRAPNELL, L. y V. ZAVALA  
2009 "El abandono de la educación intercultural bilingüe en la política educativa del APRA". En: FORO EDUCATIVO. *La educación en los tiempos del APRA: balance 2006-2009*. Lima: Foro Educativo.
- TRIVELLI, C.; R. DÍAZ, L. HUBER, R. MADALENGOITIA, R. SALDAÑA, R. VARGAS *et al.*  
2009 *Análisis de la implementación del Programa JUNTOS en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) – Observatorio de la Salud, CARE Perú – Programa de Derechos en Salud.
- UGARTE, M.; C. RICARDO y M. D. PIAZZA  
2010 *Presupuesto evaluado: Programa de Mantenimiento de Locales Escolares*. Lima: MEF.
- UNESCO  
2008 *Global Education Digest 2008. Comparing Education Statistics Across the World*. París: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco) y Unesco Institute for Statistics (UIS).
- VALDIVIA, N. y P. ARREGUI  
2009 *Estudio sobre gobiernos subnacionales y gestión educativa. Informe final*. Lima: Grade.
- VEGAS, E. y J. PETROW  
2008 *Incrementar el aprendizaje estudiantil en América Latina. El desafío para el siglo XXI*. Washington, DC: The World Bank en coedición con Mayol Ediciones S.A.
- VEGAS, M.  
2010 *Aportes de una matriz de competencias y funciones de los tres niveles de gobierno a la buena implementación del Programa Estratégico Logros de Aprendizaje*. Lima: Consejo Nacional de Educación – Mesa Interinstitucional de gestión y descentralización.
- WINKLER, D.  
2006 *Governance, Accountability and the Delivery of Decentralized Education: Lessons from International Experience with Decentralization*. Washington, DC: Banco Mundial.
- WOESSMANN, L. y T. FUCHS  
2004 *What Accounts for International Differences in Student Performance? A Re-Examination Using PISA Data*. IZA Discussion Paper N° 1287; CESifo Working Paper Series N° 1235. Institute for the Study of Labor (IZA); Center for Economic Studies and Ifo Institute for Economic Research (CESifo).
- YAMADA, G. y J. F. CASTRO  
2010 *Dos propuestas concretas para mejorar la calidad y equidad de la educación peruana*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

# SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
CER	Comité Ejecutivo Regional
CLADE	Comité Local de Administración de la Educación
CLAS	Comité Local de Administración de Salud
CNE	Consejo Nacional de Educación
CONEI	Consejo Educativo Institucional
CONEACES	Consejo Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación Superior
CONEAU	Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria.
CPM	Carrera Pública Magisterial
DCN	Diseño Curricular Nacional
DIGEBR	Dirección General de Educación Básica Regular
DIGERIB	Dirección General de Educación Rural e Intercultural Bilingüe
DIGEE	Dirección General de Educación Especial
DRE	Dirección Regional de Educación
EBR	Educación Básica Regular
ECE	Evaluación Censal de Estudiantes
ECELO	Evaluación Censal de Estudiantes en Lenguas Originarias
EEFA	Entidades Evaluadoras con Fines de Acreditación
EIB	Educación Bilingüe Intercultural
ENAH0	Encuesta Nacional de Hogares
ETL	Equipo Técnico Local
ETR	Equipo Técnico Regional
FONDEP	Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana
GDS	Gerencia de Desarrollo Social
GL	Gobierno Local
GR	Gobierno Regional
GRPPAT	Gerencia Regional de Presupuesto, Planificación y Administración Territorial
IE	Institución Educativa
IIEE	Instituciones Educativas
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IPEBA	Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica
ISP	Instituto Superior Pedagógico
LGE	Ley General de Educación
LOF	Ley de Organización y Funciones
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
LOGR	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
MED	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINTRA	Ministerio de Trabajo
NBI	Necesidad Básica Insatisfecha
NEE	Necesidad Educativa Especial

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OLPC	One Laptop per Child (Una Laptop por Niño)
PBI	Producto Bruto Interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PELA	Programa Estratégico Logros de Aprendizaje al terminar el III ciclo
PEN	Proyecto Educativo Nacional
PER	Proyecto Educativo Regional
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PISA	Programme for International Student Assessment (Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes)
PMP	Programa de Mantenimiento Preventivo
PPM	Programa Piloto de Municipalización
PpR	Presupuesto por Resultados
PRONAFCAP	Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente
PRONOEI	Programa No Escolarizado de Educación Inicial
REMURPE	Red Nacional de Municipalidades Rurales del Perú
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SINEACE	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UC	Unidad de Costeo
UE	Unidad Ejecutora
UEE	Unidad de Estadísticas Educativas
UMC	Unidad de Medición de la Calidad Educativa
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local

# ANEXOS

## ANEXO 1 Indicadores de avance del PEN

### CUADRO 1

Indicadores para el logro del objetivo estratégico 1 (%)

Políticas y medidas	Punto de partida (2006)	Hoy en día (2009)	Distancia hacia la meta
<b>1. Asegurar el desarrollo óptimo de la infancia</b>			
Cobertura neta de cunas para niños de 0 a 2 años	n.d.	1,1	98,9
Cobertura neta de cunas y programas para niños de 0 a 2 años	n.d.	5,9	94,1
Cobertura neta de jardines para niños y niñas de 3 años*	11,9 <sup>c</sup>	39,2	60,8
Cobertura neta de jardines y Pronoei para niños y niñas de 3 años*	16,3 <sup>c</sup>	42,2	57,8
<b>2. Ampliar el acceso a la educación básica</b>			
Cobertura neta de jardines para niños y niñas de 4 y 5 años*	21,1 <sup>c</sup>	67,4	32,6
Cobertura neta de la educación secundaria	72,6	76,5	23,5
Alfabetización de personas mayores de 15 años	9,4	8,9	8,9
<b>3. Asegurar condiciones esenciales para el aprendizaje</b>			
<i>Insumos y servicios básicos</i>			
Locales escolares públicos con suficientes carpetas	64,8	73,4	26,6
Locales escolares públicos con suficientes pizarras	75,9	64,7	35,3
Locales escolares públicos con conexión a Internet	8,1	7,4	92,6
Aulas que cuentan con material fungible para la enseñanza	n.d.	n.d.	n.d.
Distritos que cuentan con centro de recursos	0	9,4	90,6
IIEE públicas donde los textos escolares llegaron a tiempo (6to. Prim.)	n.d.	49,8 <sup>d</sup>	50,2
IIEE públicas donde los textos escolares llegaron a tiempo (5to. Sec.)	n.d.	68,8 <sup>d</sup>	31,2
<i>Infraestructura, servicios y condiciones de salubridad</i>			
Locales escolares públicos en buen estado	27,0	33,1	67,9
Locales escolares públicos conectados a red de agua potable	45,1	46,4	53,6
Locales escolares públicos conectados a red de desagüe	49,6	41,7	58,3
Locales escolares públicos con SS.HH. en buen estado	n.d.	67,5	32,5
<b>4. Prevenir el fracaso escolar</b>			
<b>Logros de aprendizaje (de estudiantes que alcanzan el nivel esperado)</b>			
<i>Segundo grado de primaria (ECE 2007-2009)</i>			
Comunicación	15,9 <sup>c</sup>	23,1	76,9
Matemáticas	7,2 <sup>c</sup>	13,5	86,5

Políticas y medidas	Punto de partida (2006)	Hoy en día (2009)	Distancia hacia la meta
<i>Sexto grado de primaria (Evaluación Nacional 2004)</i>			
Comunicación	12,1 <sup>a</sup>	n.d.	87,9
Matemáticas	9,6 <sup>a</sup>	n.d.	91,4
<i>Tercer grado de secundaria (Evaluación Nacional 2004)</i>			
Comunicación	15,1 <sup>a</sup>	n.d.	84,9
Matemáticas	6,0 <sup>a</sup>	n.d.	94,0
<i>Quinto grado de secundaria (Evaluación Nacional 2004)</i>			
Comunicación	9,8 <sup>a</sup>	n.d.	90,2
Matemáticas	2,9 <sup>a</sup>	n.d.	97,1
<b>Deserción y repetición en primaria</b>			
Repetición entre pobres extremos	17,3	14,3 <sup>d</sup>	14,3
Estudiantes pobres extremos que se retiran durante el año	10,3	8,0 <sup>d</sup>	8
Estudiantes que abandonan por un año o más sus estudios	2,6 <sup>b</sup>	2,4 <sup>d</sup>	2,4
Estudiantes con atraso escolar	32,5	30,1 <sup>d</sup>	30,1
<b>Oportunidades educativas para poblaciones indígenas</b>			
Cobertura de educación inicial	32 <sup>c</sup>	n.d.	68
Estudiantes con atraso escolar (primaria)	51,9 <sup>c</sup>	n.d.	51,9
Estudiantes con atraso escolar (secundaria)	59,1 <sup>c</sup>	n.d.	59,1
Estudiantes que terminan oportunamente la primaria	72,2 <sup>c</sup>	n.d.	27,8
Estudiantes que terminan oportunamente la secundaria	42,1 <sup>c</sup>	n.d.	57,9
Logros de aprendizaje en comprensión de lectura (2do. grado)	4,5 <sup>d</sup>	7,8	92,2
Logros de aprendizaje en matemáticas (2do. grado)	4,9 <sup>d</sup>	5,5	94,5
<b>5. Superar discriminaciones por género y discapacidad</b>			
Paridad de Género (PG) en cobertura educativa (3-16 años)	98,4	99,6	0,4
PG en logros de aprendizaje en comprensión de lectura	113,4	120,0	0,0
PG en logros de aprendizaje en matemáticas	92,0	86,2	14,8
Cobertura de educación inicial para estudiantes con discapacidad	55,5 <sup>c</sup>	n.d.	44,5
Cobertura de educación secundaria para estudiantes con discapacidad	87,2 <sup>c</sup>	n.d.	12,8
Cobertura del Saanee en IIEE de primaria con estudiantes con discapacidad	n.d.	7,6 <sup>d</sup>	100,0

a. Año 2004. Evaluación Nacional 2004 (Nivel Suficiente).

b. Año 2005.

c. Año 2007.

d. Año 2008 .

\* Cálculo propio a partir de datos poblacionales (INEI) y de matrícula (MED). n.d. = dato no disponible.

Fuente: UMC (MED).



**CUADRO 2****Indicadores para el logro del objetivo estratégico 2 (%)**

Políticas y medidas	Punto de partida (2006)	Hoy en día (2009)	Distancia hacia la meta
<b>6. Establecer un marco curricular</b>			
Diseño Curricular Nacional que integre todos los ciclos de la EBR	100	100	0
Diseños Curriculares Regionales publicados	0	20	80
<b>7. Definir estándares de aprendizajes y evaluarlos</b>			
Áreas curriculares con estándares de aprendizaje definidos	0	0	100
Estudiantes evaluados en segundo grado de primaria	55	91	9
Estudiantes evaluados en sexto grado de primaria	0	0	100
Estudiantes evaluados en quinto de secundaria	0	0	100
<b>8. Transformar las prácticas pedagógicas</b>			
Estudiantes de II y III ciclo cuyos maestros reciben apoyo pedagógico por PELA	0	25,7	Metas por definir
Estudiantes de EBR cuyos maestros reciben apoyo pedagógico por PELA	0	8,2	
Estudiantes de primaria beneficiarios por programa OLPC	0	8,5	87,0
IIEE de primaria beneficiarias por programa OLPC	0	29,4	76,8
<b>9. Impulsar procesos de cambio institucional</b>			
IIEE que pertenecen a una red escolar	n.d.	n.d.	n.d.
IIEE con jornada escolar completa	0	0	100
<b>10. Articular la educación básica con la educación superior</b>			
Estudiantes de 5to. de secundaria evaluados nacionalmente para el ingreso a la educación superior	0	0	100
IIEE beneficiadas por programa de orientación vocacional con oferta de becas	0	0	Meta por definir
Academias preuniversitarias acreditadas	0	0	100

**CUADRO 3****Indicadores para el logro del objetivo estratégico 3 (%)**

Políticas y medidas	Punto de partida (2006)	Hoy en día (2009)	Distancia hacia la meta
<b>11. Mejorar y reestructurar los sistemas de formación docente</b>			
Estándares de formación docente	0	100	0
ISP acreditados	0	0	100
Docentes con competencias suficientes en comprensión de textos	24,3 <sup>c</sup>	n.d.	75,7
Docentes con competencias suficientes en razonamiento lógico-matemático	1,5 <sup>c</sup>	n.d.	98,5
Facultades de Educación acreditadas	0	0	100
<b>12. Implementar una nueva Carrera Pública Magisterial</b>			
Docentes incorporados a la CPM (meta 2011: 95.000)	0	38,6	61,4
Docentes de la CPM promovidos por evaluación	n.d.	n.d.	n.d.
<b>13. Cambiar el actual modelo de gestión</b>			
Redefinición del rol del MED	0	0	100
Transferencia de competencias a las regiones educativas	100	100	0
Funcionarios certificados a partir de estándares nacionales de gestión educativa pública	0	0	100
Funcionarios que ingresan a la carrera de gestión educativa pública	0	0	100
Funcionarios que progresan en la carrera sobre la base de procesos rigurosos de evaluación	0	0	100
IIEE públicas de EBR que han conformado su Conei*	44,5	n.d.	55,5
<b>14. Financiar y administrar la educación con equidad y eficiencia</b>			
Participación del gasto en educación como proporción del PBI	2,6	2,6	3,4
Participación del gasto en educación como proporción del presupuesto público	17,1	15,0	n.d.
Ejecución del presupuesto público de educación	91,2	84,8	15,2
Coefficiente de desigualdad interregional del gasto educativo por estudiante (índice de Theil)	n.d.	0,033	n.d.
Coefficiente de desigualdad intrarregional del gasto educativo por estudiante (índice de Theil)	n.d.	0,053	n.d.

\* Fuente: el Proyecto Educativo Nacional, p. 97, indica que al 30 de junio del año 2006, se registraron 21.119 Conei, y que existen 47.454 locales escolares de IIEE públicas de EBR. Hay que revisar esta cifra porque para IIEE unidocentes el Conei se forma en red, y algunas IIEE tienen más de un local pero deben tener un solo Conei. Así que hay que calcular por código modular, y hacer un estimado para las IIEE unidocentes (un Conei por cada 8-10 unidocentes).