

Avanzando hacia la educación que queremos para todos los niños y niñas del Perú

Inés Kudó y David Vera Tudela - Banco Mundial¹

A fines del año 2006, se publicó el Proyecto Educativo Nacional (PEN) al año 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 eficientemente².

El objetivo de esta propuesta es realizar un balance de los avances en la dirección trazada por el PEN y ofrecer recomendaciones de política al gobierno entrante para alcanzar la educación que el Perú quiere tener, tomando en cuenta el escenario que hoy plantea la descentralización.

Avances y desafíos para el logro de los objetivos educativos

Políticas de mejora de los aprendizajes y las oportunidades educativas

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 año 2009 muestra que

«El objetivo de esta propuesta es realizar un balance de los avances en la dirección trazada por el PEN y ofrecer recomendaciones de política al gobierno entrante».



Foto CIES

Perú obtiene los resultados más bajos del grupo regional en las pruebas internacionales de evaluación de aprendizajes para primaria y la brecha es aún mayor en secundaria.

el porcentaje de estudiantes que alcanzó el nivel de aprendizaje esperado en segundo grado de primaria 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, Perú obtiene los resultados más bajos del grupo regional en las pruebas internacionales de evaluación de aprendizajes para primaria y la brecha es aún 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 han impulsado importantes cambios, como el haber

1/ El presente artículo está basado en el documento «Avanzando hacia la educación que queremos para todos los niños y niñas del Perú», realizado por los autores en el marco del proyecto «Elecciones Perú 2011: Centrando el debate electoral». Puede descargar la versión completa del estudio en <http://www.elecciones2011.cies.org.pe/>

2/ CNE. (2006). *Proyecto Educativo Nacional al 2021: La educación que queremos para el Perú*. Lima: Consejo Nacional de Educación.



No hay una estrategia para el desarrollo infantil temprano, la mejora de los aprendizajes luego del segundo grado, o la reducción de las brechas que afectan a las poblaciones con necesidades educativas especiales (estudiantes indígenas o con discapacidad).

Llevado a escala nacional el desarrollo de modelos de acompañamiento pedagógico e intercambio de experiencias entre docentes para promover mejores aprendizajes; se ha triplicado la cobertura de educación inicial formal para niños de 3 a 5 años de edad; asimismo se ha establecido la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) para medir los logros de aprendizaje y se ha mejorado significativamente los logros de aprendizaje en segundo grado. Sin embargo, el PELA es el único Programa Estratégico para mejorar los logros de aprendizaje y solo abarca los ciclos II

«La Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) del año 2009 muestra que el porcentaje de estudiantes que alcanzó el nivel de aprendizaje esperado en segundo grado de primaria se incrementó de 17% a 23% en comprensión de lectura, y de 9% a 13.5% en matemáticas, en solo un año».

(3-5 años de inicial) y III (primer y segundo grado) de la EBR. No hay una estrategia para el desarrollo infantil temprano, la mejora de los aprendizajes luego del segundo grado, o la reducción de las brechas que afectan a las poblaciones con necesidades educativas especiales (estudiantes indígenas o con discapacidad). Además, el diseño y la implementación del PELA requieren de ajustes importantes, como el afinamiento de la cadena causal con sustentación empírica y la mejora de los arreglos institucionales para el costeo, contratación, ejecución, y monitoreo de las actividades.

Políticas de mejora de la calidad docente

La aprobación de la Ley de Carrera Pública Magisterial (CPM) constituye un avance crucial para el ejercicio profesional de la docencia. 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. Alrededor de 36 mil docentes están inscritos en la CPM, pero la meta es incorporar a 95 mil hacia julio del año 2011.

En enero de 2007, el MED implementó una evaluación nacional obligatoria de docentes, a partir de la cual se diseñó el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP). Hasta el 2010, 160 mil docentes completaron la primera etapa de la capacitación y cerca de 20 mil han iniciado la segunda etapa, de especialización. La calidad de la oferta de capacitación del PRONAFCAP es muy heterogénea (Orihuela & Díaz, 2008), y no existen evaluaciones del impacto del programa en el desempeño docente o en los aprendizajes de los estudiantes. Por otro lado, también se han tomado algunas medidas para asegurar la calidad de la formación inicial de docentes, como establecer la nota aprobatoria mínima de 14 para el ingreso a institutos superiores pedagógicos y el inicio del proceso de acreditación de las carreras de educación en ISP y facultades de educación. Sin embargo, es necesario evaluar el impacto (positivo y negativo) de la nota 14 y corregir la medida según corresponda. Además, el proceso de acreditación requiere de un impulso importante para que sea completado.

Políticas de descentralización y mejora de la gestión educativa

En Perú, dos modelos de descentralización educativa –municipalización y regionalización– conviven

«El diseño y la implementación del PELA requieren de ajustes importantes, como el afinamiento de la cadena causal con sustentación empírica y la mejora de los arreglos institucionales para el costeo, contratación, ejecución, y monitoreo de las actividades».

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. 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, cuya formulación y aprobación se encuentra aún pendiente.

Además, los principales problemas que enfrentan las DRE y UGEL no han sido resueltos, sobre todo en cuanto a arreglos institucionales ineficientes, limitadas capacidades técnicas, y escaso margen de maniobra presupuestal. Los funcionarios educativos no están sujetos a evaluaciones de desempeño, no existen incentivos eficaces para el logro de resultados, ni oportunidades de desarrollo profesional a través de una línea de carrera especializada. Por otro lado, la participación de la comunidad educativa y de los padres de familia en las decisiones de la escuela es todavía bastante limitada. La conformación de redes educativas en ámbitos rurales se ha quedado trunca y no se tiene un mapeo adecuado de las redes que sí existen.

Políticas de financiamiento de la educación

En la última década, el gasto educativo en el Perú se ha incrementado en 85%, pero permanece aún entre los más bajos de la región. En el año 2000,

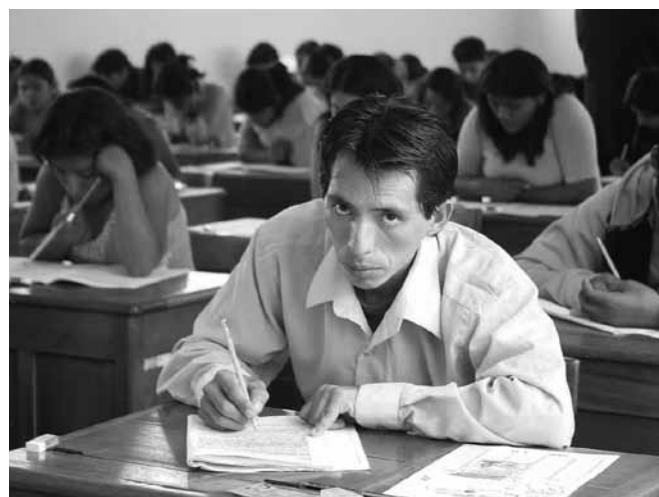
«En Perú, dos modelos de descentralización educativa –municipalización y regionalización– conviven sin una adecuada articulación».

el gasto educativo fue de S/. 5,157 millones, y para el año 2009 había alcanzado el equivalente a S/. 9,525 millones, en precios del año 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 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 gasto educativo por alumno en Perú (US\$ 476, PPP), equivale a alrededor de un tercio de lo que gasta Colombia (US\$1,293), Chile (US\$1,414) o Brasil (US\$1,321), y hasta diez o veinte veces menos que países como Corea o Alemania (UNESCO, 2008).

Por otro lado, existe una grave fragmentación del gasto educativo, pues cada nivel de gobierno tiene el control de una categoría de gasto diferente: el gobierno nacional maneja la mayor parte del presupuesto de bienes y servicios, los gobiernos regionales tienen a su cargo el presupuesto salarial, y los gobiernos locales manejan casi la mitad de la inversión educativa. Además, la asignación 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.

Políticas de evaluación, información y rendición de cuentas

Uno de los logros más significativos de la década es la implementación de la ECE, que se aplica anual-



La aprobación de la Ley de Carrera Pública Magisterial (CPM) constituye un avance crucial para el ejercicio profesional de la docencia.

Foto CIES

«En la última década, el gasto educativo en el Perú se ha incrementado en 85%, pero permanece aún entre los más bajos de la región».

mente en segundo grado de primaria para las áreas de comunicación y matemáticas; y cada dos años en cuarto grado en escuelas EIB, para la comprensión de textos escritos en lengua materna originaria y en castellano como segunda lengua. Queda pendiente evaluar otros grados y niveles educativos, así como otras áreas relevantes. También se han producido avances sin precedentes en cuanto a la rendición de cuentas con la difusión de los resultados de las evaluaciones y la entrega de reportes a padres de familia y profesores.

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.

Foto CIES



Uno de los logros más significativos de la década es la implementación de la ECE, que se aplica anualmente en segundo grado de primaria para las áreas de comunicación y matemáticas; y cada dos años en cuarto grado en escuelas EIB.

Recomendaciones de política

- 1. 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. 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.
- 2. 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 EnseñaPerú). Finalmente, es necesario completar el proceso de acreditación de ISP y Facultades de Educación para asegurar una calidad adecuada de la formación docente.
- 3. 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.

- 4. 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, evitará focos de corrupción y pérdidas de recursos, incrementará el nivel de rendición de cuentas del sistema educativo y mitigará las inequidades del sistema. Se recomienda también fortalecer y ampliar el enfoque de PpR, de manera que los gobiernos regionales tengan

«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».

un mayor margen presupuestal para implementar intervenciones directamente asociadas con el logro de los resultados prioritarios.

- 5. 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.
-