



Informe de  
Progreso Educativo  
**PERU**

2003

# CONTENIDO



## CUADROS

Agradecimientos .....	2
Misión .....	3
El progreso educativo en el Perú (1993 - 2003) .....	4
I. La mayoría de los niños y niñas peruanos aún no recibe una educación de calidad: algunos indicadores de resultados.....	6
II. El problema del financiamiento: poca inversión y mala distribución .....	13
III. Docentes inadecuadamente remunerados y mal capacitados .....	16
IV. Estándares o expectativas de logros de aprendizaje insuficientemente definidas .....	18
V. El sistema de evaluación se ha venido consolidando .....	19
VI. El sistema educativo sigue siendo muy centralizado.....	21
Síntesis y recomendaciones .....	22
Bibliografía.....	23
Anexos .....	24

## GRÁFICOS

1. Gasto corriente en educación por alumno por parte del Estado (sin incluir pensiones) y las familias (en US\$ dólares), 1997 y 2000.....	15
2. Gasto anual en educación primaria y secundaria pública según quintiles de gasto per cápita (en US\$ dólares), 2000 .....	15
1. Nivel de desempeño logrado en las pruebas de Comunicación Integral de 4to. grado de primaria, 2001 .....	6
2. Nivel de desempeño logrado en las pruebas de Comunicación Integral de 4to. grado de primaria en áreas bilingües, 2001 .....	7
3. Porcentaje de estudiantes que tuvieron menos de 365 puntos en la escala combinada de la prueba de comprensión de lectura (debajo del nivel 1) en el estudio internacional de PISA, 2001 .....	7
4. Porcentaje de estudiantes de primaria y secundaria en el grado que le corresponde según su edad, 1993-1999 .....	8
5. Número promedio de años que permanece un alumno en el sistema escolar en una muestra de países, 2001 .....	9
6. Porcentaje de estudiantes que repiten al menos un año en educación primaria en una muestra de países, 1998 .....	9
7. Tasas de repitencia y deserción en primaria y secundaria, 1998-2002 .....	10
8. Años promedio de educación según género, 2000 .....	10
9. Años promedio de educación según quintiles de ingresos y edad, 2000 .....	11
10. Porcentaje de desaprobados según género, 2002 .....	11
11. Porcentajes de desaprobados según área geográfica, 2002 .....	12
12. Nivel de desempeño logrado en las pruebas de Comunicación Integral de 4to. grado de primaria según área geográfica, 2001 .....	12
13. Gasto público total en educación como porcentaje del PBI, 1999 .....	13
14. Gasto público en educación por alumno en primaria y secundaria (dólares PPC), 1999 .....	13
15. Gasto estatal en bienes y servicios según pobreza del departamento, 2000 .....	14
16. Salario anual inicial del docente en educación primaria en una muestra de países (dólares PPC), 2001 .....	16

## RECUADROS

1. Innovaciones educativas en el Distrito de Independencia.....	18
2.: Abriendo puertas para la educación de la niña.....	19

## ANEXOS

1. Competencias y niveles de desempeño en el área de comunicación integral de 4to. grado de primaria .....	24
2. La medición del rendimiento en el Perú .....	25
3. Nivel de toma de decisiones en la educación peruana .....	26
4. Cuadro resumen: indicadores educativos del Perú .....	28

## AGRADECIMIENTOS

**E**l Informe de Progreso Educativo, Perú (1993 - 2003), es el resultado de un estudio de la realidad educativa nacional. Fue posible gracias al apoyo técnico y financiero del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), proyecto conjunto del Diálogo Interamericano, con sede en Washington, DC, y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile. PREAL fue creado en 1995 con el propósito de promover debates informados sobre temas de política educacional y reforma educativa, así como con el fin de buscar bases de acuerdo intelectual y técnico, para solucionar problemas endémicos de la educación. Para estos efectos, el PREAL cuenta con los auspicios de la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Fundación Avina, el Global Development Network (GDN), la Fundación Tinker y el Banco Mundial, entre otros.

El informe ha sido preparado en GRADE -- Grupo de Análisis para el Desarrollo -- por el investigador Martín Benavides y provee --desde una

perspectiva independiente -- información confiable y actual sobre el progreso educativo en el país para una audiencia no especializada. El informe contó con la colaboración de Claudia Galindo y el apoyo de Patricia Arregui y María Balarín. María del Rosario Castro y Claudia Mc Lauchlan colaboraron en la edición final del documento. El informe se preparó en base a la información estadística disponible, a la revisión de documentos e investigaciones recientes y a entrevistas con distintas personas relacionadas con el sector educativo del país. También agradecemos los comentarios y sugerencias de Tamara Ortega Goodspeed, coordinadora de los informes nacionales y regionales de progreso educativo, del PREAL, en las diversas versiones del documento.

La elaboración de este informe ha sido posible en buena medida, gracias al trabajo desarrollado por la Oficina de Planificación Estratégica y la Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación, y a diversas investigaciones hechas en GRADE a lo largo del último decenio, marco de referencia de este reporte.

# MISIÓN

En abril de 1998, la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) publicó su primer informe titulado *El Futuro está en Juego*. Dos años más tarde, la Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa, también del PREAL, publicó su informe *Mañana es muy Tarde*, inspirado en el informe regional, pero tomando como base la situación particular de los países centroamericanos. Después de revelar las grandes deficiencias de la educación en América Latina y el Caribe, los dos informes ofrecieron cuatro recomendaciones para mejorar la educación en la región:

- 1) Establecer estándares para el sistema de educación y medir el avance en su cumplimiento.
- 2) Otorgar a las escuelas y comunidades locales mayor control sobre la educación y responsabilidad por ella.
- 3) Fortalecer la profesión docente mediante incrementos en sueldos, una reforma de los sistemas de capacitación y una mayor responsabilidad de los profesores ante las comunidades que sirven.
- 4) Aumentar la inversión por alumno en la educación básica.

Con el fin de dar seguimiento a estas recomendaciones, PREAL decidió encomendar la preparación de informes nacionales de progreso educativo en algunos países latinoamericanos. Inspirados en las calificaciones de las “libretas escolares”, estos informes han sido utilizados en otros países como una herramienta importante de rendición de cuentas. Con ellos se monitorean los cambios en el rendimiento estudiantil (generalmente a partir de los resultados de pruebas estandarizadas), junto con cambios en los insumos aportados al sistema (por ejemplo: finanzas, relación profesor/alumno, formación de docentes, asistencia, infraestructura), con la finalidad de entender cómo cambios en el sistema ayudan o impiden la obtención de mejores resultados en la educación. Los informes muestran, de manera general, cómo una escuela,

distrito, estado/provincia, o una nación, se comportan con respecto a entidades similares y con respecto a su propio desempeño histórico.

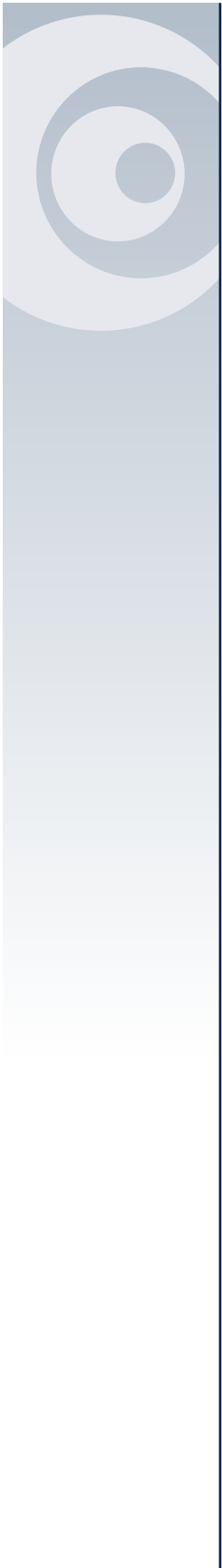
Al asignar un concepto o al ordenar el desempeño usando un sistema de calificaciones similar al que se usa en las escuelas, los padres de familia y otros interesados pueden, rápida y fácilmente, reconocer el buen funcionamiento y las áreas donde se necesita mejorar. Contando con esta información, se pueden hacer las gestiones necesarias para promover los cambios apropiados.

Los informes nacionales antes señalados complementan los informes de progreso educativo regionales que ofrecen la mejor información disponible sobre aspectos de la educación – acceso, calidad y equidad – que son esenciales para incrementar el aprendizaje. Promueven la rendición de cuentas al documentar las condiciones prevalecientes y evalúan el progreso de las reformas en marcha. Están basados en la convicción de que la transparencia es vital para una buena educación y que los usuarios de la misma –padres, alumnos, empresarios– tienen el derecho de saber cómo se organizan las escuelas, cuánto cuestan y qué producen.

Sin embargo, estos informes regionales tienen limitaciones importantes derivadas de la falta de datos nacionales, la escasa comparabilidad y, en algunos casos, la baja calidad de los mismos. Además, en un informe de cobertura tan amplio, es imposible captar las sutilezas del contexto de la educación dentro de las fronteras de cada país. Con el fin de remediar estas deficiencias, el PREAL está trabajando con organizaciones nacionales en varios países latinoamericanos para diseñar y publicar informes de progreso educativo nacionales. Estos informes nacionales están diseñados para alimentar el informe regional y, al mismo tiempo, dar cuenta del contexto nacional de cada país y apoyar los esfuerzos de reforma en el progreso de sus sistemas educativos.

El presente trabajo representa el informe nacional de progreso educativo del Perú y cubre el período transcurrido desde inicio de los años 90 hasta el momento actual. Esperamos que el mismo contribuya al debate nacional para el necesario mejoramiento de la educación peruana.

## EL PROGRESO EDUCATIVO EN EL PERÚ (1993 - 2003)



**E**s generalmente reconocido en el Perú que una educación de calidad podría formar ciudadanos mejor preparados para la democracia y trabajadores más modernos y flexibles, lo que ayudaría a reducir la pobreza.

Sin embargo, a lo largo del último decenio – como también durante los anteriores – diversos factores han impedido mejorar significativamente el sistema educativo. El lento crecimiento económico y la pobreza que afecta a casi la mitad de la población, así como la capacidad real de recaudación de mayores ingresos para el erario público, limitaron seriamente las posibilidades de mejorar la educación. Al mismo tiempo, la poca continuidad y el carácter excesivamente político-partidarizado de muchas de las decisiones sectoriales contribuyeron también al escaso desarrollo, y en muchos casos al deterioro, de las instituciones e instancias de gestión educativa.

Es importante mencionar tres acontecimientos en la coyuntura actual que pueden ayudar a revertir dicha situación. En primer lugar, la educación peruana ha sido recientemente declarada en emergencia, en parte por los muy malos resultados obtenidos en la prueba internacional PISA. En segundo lugar, se ha promulgado la Ley General de Educación, la cual, según varios especialistas, supone un avance importante y resulta bastante consistente con el Acuerdo Nacional de Gobernabilidad suscrito en julio del 2002 por el Poder Ejecutivo, los principales partidos políticos y representantes de las organizaciones más importantes de la sociedad civil. El tema educativo es incluido como una de las principales “políticas de Estado” que deberán ser sostenidas por los sucesivos gobiernos hasta el 2021. En tercer lugar, se ha concretado la creación del Consejo Nacional de Educación, cuya misión es generar un Proyecto Educativo Nacional de largo plazo y, en el ínterin, proponer y promover acuerdos amplios y sostenidos en materia de política educativa y vigilar su cumplimiento. Tanto la declaración de emergencia como la promulgación de la ley y la existencia del Consejo Nacional de Educación son

hechos positivos que pueden sustentar el inicio de un cambio genuino y sostenido.

Para facilitar el avance hacia una educación de calidad para todos los niños y niñas peruanos es indispensable saber dónde estamos y adónde queremos ir. Evaluar la situación y progreso de los sistemas educativos de manera simple y resumida no es tarea fácil, porque son muchos los criterios posibles de evaluación y son múltiples y complejos los factores que intervienen en torno a la implementación de políticas e inciden en cómo y cuán bien aprenden nuestros estudiantes. Aún así, y con el ánimo de llegar a audiencias amplias y diversas, en este informe se intenta resumir la condición actual del sistema educativo peruano y se evalúa cómo estamos en comparación con nuestros países vecinos, nuestras metas nacionales, y nuestro propio desempeño histórico, desde el marco de las prioridades regionales propuestas por el PREAL en sus análisis y recomendaciones formuladas desde 1998.

Nuestra intención no es asignar culpas sino divulgar resultados y propiciar una participación informada de los varios actores nacionales en la educación. Las calificaciones reflejan nuestro “mejor juicio”, basado en la mejor evidencia disponible, sobre un conjunto de indicadores y políticas claves de la educación. Los indicadores procuran resumir información proveniente de la estadística disponible, la revisión de documentos e investigaciones recientes, y entrevistas con distintas personas relacionadas con el sector educativo del país.

En la tabla siguiente se intenta resumir aun más esta información, listando dos tipos de indicadores considerados clave por el PREAL: de situación y de progreso. Con los primeros se trata de ponderar el estado actual de la educación, comparándola con el entorno internacional y el juicio de los responsables del informe, utilizando una escala que va de “excelente” a “muy malo”. Para indicar el progreso se utilizan flechas cuya dirección refleja el avance, estabilidad o estancamiento observado en relación a datos previos disponibles.

## Informe del Progreso Educativo en el Perú 2003

Materia	Estado actual	Progreso	Comentarios
Rendimiento en las pruebas	M	*	El desempeño promedio, así como las brechas de logros de aprendizaje entre distintos grupos de estudiantes peruanos, son absolutamente inaceptables. En pruebas nacionales en cuarto grado, apenas un tercio de los alumnos leen y comprenden textos adecuadamente, y menos de un cuarto dominan mínimamente la mayor parte de las competencias matemáticas evaluadas. En las pruebas internacionales PISA, la inmensa mayoría de los jóvenes evaluados quedó en las dos categorías más bajas de las escalas.
Matrícula	B	↑	Los niveles de cobertura han mejorado en la última década. Sin embargo, la exclusión en secundaria sigue siendo muy grande y aún es alta la tasa de extraedad.
Permanencia en la escuela	R	↑	Los niveles de repetición y deserción han disminuido en la última década, colocando al Perú en el grupo de países con tasas medias.
Equidad	M	↑	Aunque con tendencia a disminuir, persisten grandes diferencias de oportunidades y resultados de aprendizaje según nivel socioeconómico y zona de residencia.
Inversión en educación básica	M	↔	En los años noventa aumentó el porcentaje del PBI y del presupuesto público asignados a la educación, pero el gasto todavía es menor que el registrado en la década anterior. Como también creció la matrícula, el gasto por alumno sigue siendo uno de los más bajos de los países en desarrollo.
Carrera docente	M	↔	Los salarios son muy bajos, la estructura de incentivos y remuneraciones no guarda vinculación con el desempeño, los sistemas de formación no se llegan a modernizar, y no hay mecanismos de acreditación de las instituciones de formación.
Estandares	R	↑	Como parte del sistema de medición del rendimiento educativo, se han elaborado indicadores de logros más específicos que en el pasado para evaluar niveles de desempeño, pero éstos no son conocidos por los actores educativos. Se observa una mayor preocupación por el tema desde el nivel central y la sociedad civil.
Evaluación	R	↑	Iniciadas recién en 1996, se percibe una mejoría en los aspectos técnicos de las evaluaciones nacionales. Se han publicado resultados, se han analizado a profundidad muchos de ellos y se ha participado en pruebas internacionales. Aun así, la información no se difunde ni se utiliza sino de forma muy limitada. Falta consolidar la recién emergente cultura de evaluación.
Autoridad y responsabilidad por los resultados a nivel de la escuela	M	↔	El sistema educativo peruano sigue siendo muy centralizado, estando aún recién en sus inicios la descentralización del país. Todavía no se han transferido claramente competencias ni recursos a los gobiernos regionales, ni existen planes regionales y locales para el desarrollo educativo. Está aún por generarse una cultura de responsabilidad por los resultados del servicio educativo en general.
Escala de calificación	E = Excelente B = Bueno R = Regular M = Malo MM = Muy malo	↑ Mejoró ↔ Sin tendencia definida ↓ Empeoró * Información no existente	

# I. La mayoría de los niños y niñas peruanos aún no recibe una educación de calidad: algunos indicadores de resultados

## Los estudiantes peruanos todavía aprenden poco

Uno de los objetivos fundamentales de un sistema educativo es que los alumnos aprendan. Desafortunadamente, las pruebas de logros, tanto nacionales como internacionales, muestran que los niños y niñas peruanos están aprendiendo poco.

Los resultados de las pruebas nacionales del 2001 mostraron que los logros educativos no están al nivel de lo que en el currículo se propone que los estudiantes aprendan. Muy por el contrario, la gran mayoría no logra dominar la mayor parte de las competencias. En el área de comunicación integral, por ejemplo, sólo aproximadamente un tercio de los estudiantes de cuarto de primaria que rindieron las pruebas logró un nivel suficiente, tanto en comprensión de textos como en comprensión de textos apoyados por gráficos, mientras que menos de 1% de ellos logró ese nivel en reflexión sobre el funcionamiento lingüístico de los textos (ver **Gráfico 1**). En matemáticas, en 6 de las 7 competencias evaluadas, menos de un cuarto de los estudiantes logró un nivel suficiente, llegando dicha proporción a ser menos del 10% en dos de las competencias (para una definición de las competencias evaluadas ver el **anexo 1**).

Existen diferencias muy importantes en el rendimiento de estudiantes de centros educativos estatales y no estatales, y entre polidocentes y multigrados. La situación de los alumnos de

escuelas en áreas bilingües es la más difícil. Se vio anteriormente que en el ámbito nacional muy pocos estudiantes manejan competencias de comunicación y matemáticas; si se restringe el análisis a los estudiantes bilingües cuyas escuelas forman parte del programa de educación bilingüe intercultural, se observa que son proporcionalmente mucho menos aún los que lo logran (ver **Gráfico 2**).

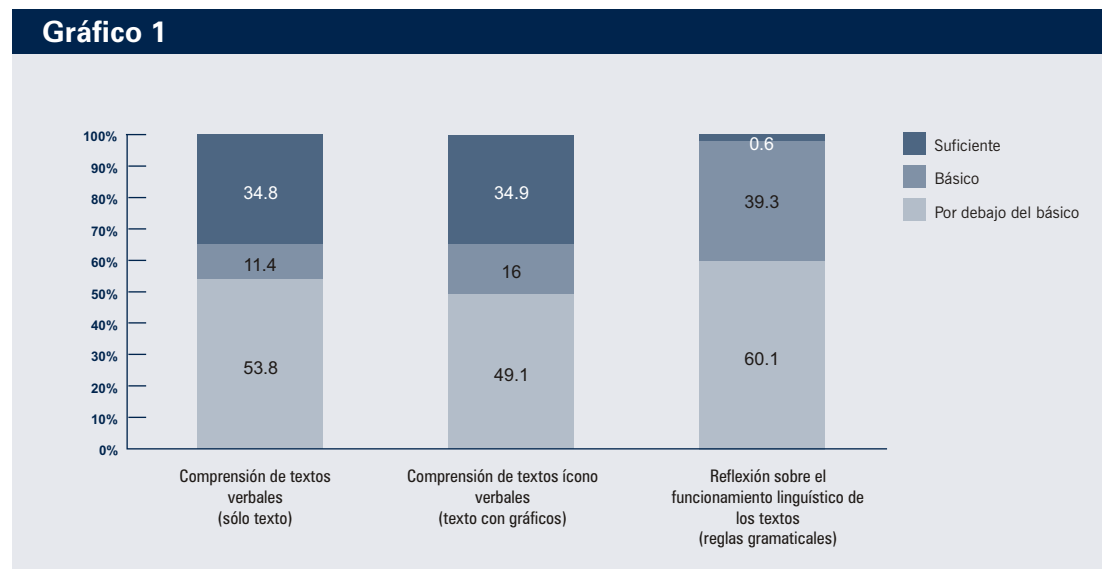
Los resultados en las pruebas internacionales tampoco son alentadores. Esto se ve claramente en el primer estudio comparativo para alumnos de tercer y cuarto grado hecho por UNESCO en 1997 en trece países latinoamericanos. Tanto en lenguaje como en matemáticas los resultados de los alumnos peruanos no sólo están por debajo del promedio sino que, comparados con las medianas de otros países que participaron en la prueba, se sitúan dentro del bloque de países con los más bajos rendimientos. Más aún, el Perú presentó la brecha más grande entre los estudiantes de las grandes ciudades y los del área rural, lo que sugiere que quienes residen en el campo y quienes asisten a escuelas estatales tienen menores probabilidades de haber recibido una educación de calidad.

Una situación parecida es la que se aprecia cuando se analizan los resultados del estudio comparativo de PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes), en el cual los jóvenes peruanos obtuvieron los puntajes más bajos entre los países participantes en las evaluaciones de comprensión de lectura, matemática y ciencia, (ver **Gráfico 3**). Aún considerando que la mayor parte de los países

### Nivel de desempeño logrado en las pruebas de Comunicación Integral de 4to. grado de primaria, 2001

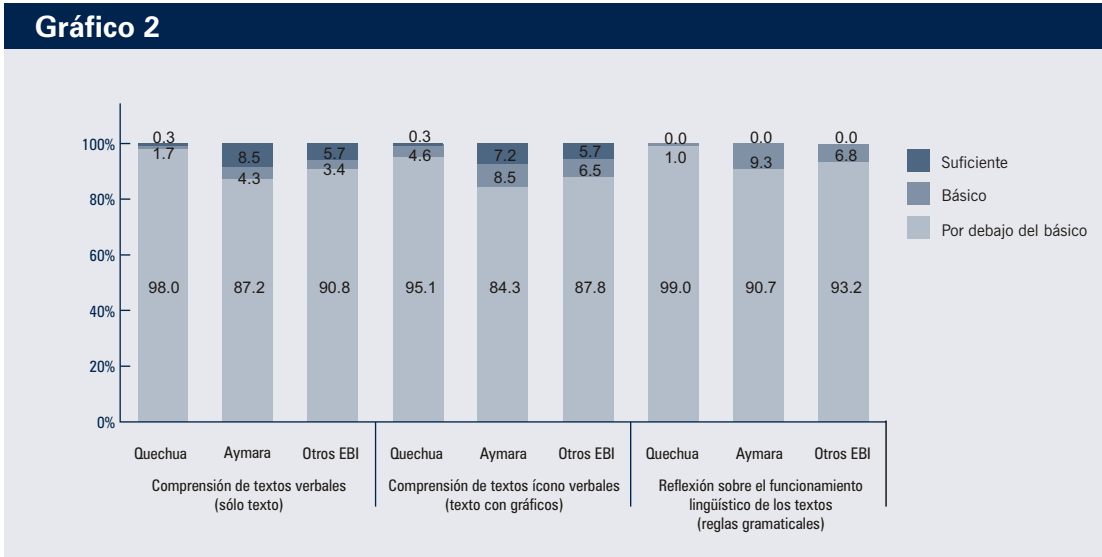
Fuente: Ministerio de Educación. Unidad de Medición de la Calidad Educativa (2002). Segundo Informe de Resultados por Niveles de Desempeño.

**Gráfico 1**



**Nivel de desempeño logrado en las pruebas de Comunicación Integral de 4to. grado de primaria en áreas bilingües, 2001**

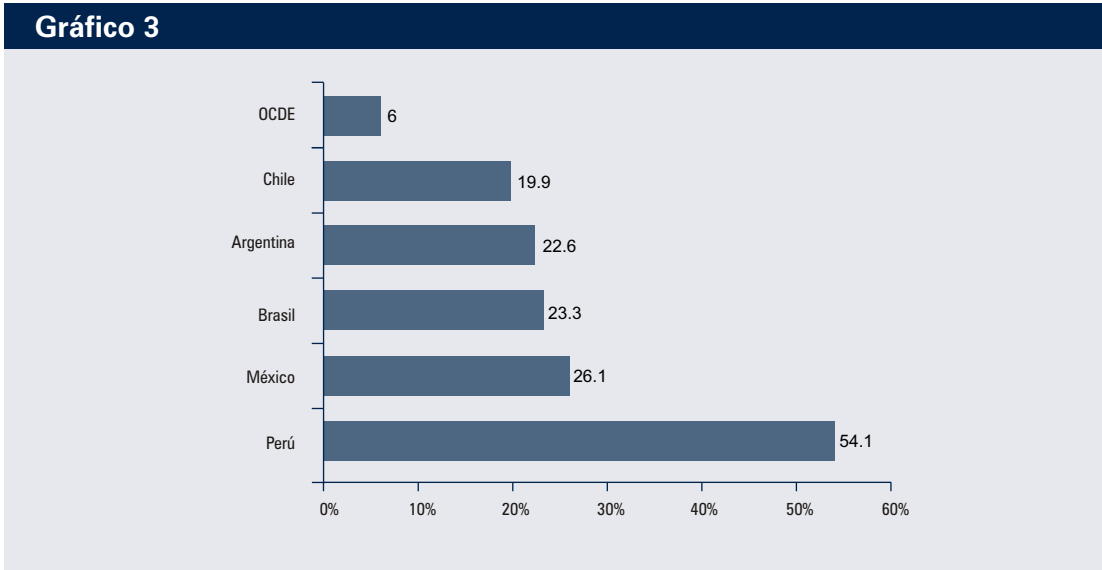
Fuente: Ministerio de Educación, Unidad de Medición de la Calidad Educativa. Evaluación Nacional 2001.



**Porcentaje de estudiantes que tuvieron menos de 365 puntos en la escala combinada de la prueba de comprensión de lectura (debajo del nivel 1) en el estudio internacional de PISA, 2001**

Fuente: OCDE (2002). *Aptitudes básicas para el mundo de mañana. Otros resultados del Proyecto PISA 2000.*

OCDE (2002). *Conocimientos y aptitudes para la vida. Resultados de PISA 2000.*



participantes tienen mayores niveles de desarrollo que el Perú, resulta inaceptable que en comprensión de lectura el 54% de los estudiantes peruanos estuviera por debajo del nivel elemental, mientras que el 26% se ubicara en el nivel elemental. Como lo sintetiza Santiago Cueto en un artículo periodístico reciente, el 80% de nuestra población tiene serias dificultades para entender textos sencillos<sup>1</sup>.

Tomando en consideración tanto lo que opinan los especialistas como los resultados comparados de

las pruebas, se tiene que concluir que la calidad de los aprendizajes es inadecuada. Desafortunadamente, no se cuenta aún con información para poder evaluar el progreso en este rubro, por lo que no sabemos si estamos mejorando o no. Hasta el momento, el estudio de PISA sólo se ha aplicado una vez en el Perú, mientras que las pruebas nacionales comparables a lo largo del tiempo, que se aplicaron a sub-muestras de la población, aún no se han analizado con profundidad.

<sup>1</sup> Cueto, S. "Que una pena más si importe". *El Comercio*, 19-07-03.



## Hay avances en cobertura, pero persiste la extraedad

No cabe duda de que en los últimos años el Perú ha experimentado un proceso continuo de expansión educativa. Mientras que la mitad de las personas nacidas en los años 30 no tienen instrucción o sólo tienen primaria incompleta, sólo 20% de los nacidos en 1970 tienen un nivel educativo así de bajo<sup>2</sup>. Ya para 1999, la población de 15 o más años de edad tenía, en promedio, 8.7 años de estudio aprobados<sup>3</sup>, mientras que los jóvenes entre 16 y 24 años habrían tenido aproximadamente 10 años.

La universalización de la educación primaria es un objetivo casi cumplido. Aproximadamente un 90% de los niños y niñas en edad de asistir a la primaria acudía a la escuela en el año 2002<sup>4</sup>. Subsiste, sin embargo, un serio problema de extra-edad debido a matrículas tardías, repeticiones de grado o retiros temporales de la escuela. En 1999, uno de cada tres estudiantes de primaria estaba en un grado diferente al que le correspondería cursar según las normas.

En secundaria son muchos más los que quedan fuera del sistema. Si bien aproximadamente dos tercios de los niños en edad de asistir a la secundaria accedían a la escuela en este nivel en el 2002<sup>5</sup>, todavía quedan fuera 3 de cada 10. El problema de extra-edad de los que sí continúan estudiando es aún más fuerte que en primaria. Sólo 36% de los matriculados en 1999 estaba cursando el grado que le correspondía, aunque

ello representa una mejoría respecto a 1993, cuando el porcentaje equivalente era 27%<sup>6</sup> (ver **Gráfico 4**).

## Pocos alumnos permanecen en la escuela el tiempo esperado

La capacidad del sistema educativo para retener a sus estudiantes durante el tiempo necesario depende, en gran medida, de cuán bien responde el sistema a las necesidades formativas del alumno. En el Perú, la persistencia de altas tasas de repetición y deserción son un indicador de que la calidad del sistema es aún baja, aunque se ha empezado a observar cierto progreso en este sentido.

En promedio, y bajo las condiciones de matrícula actuales, un niño que entra hoy en día al sistema educativo a los 5 años, permanecería en él durante 13.5 años. Esta cifra resulta más o menos comparable con lo que ocurre en una muestra de países que no son parte de la OCDE (ver **Gráfico 5**). Sin embargo, como hemos visto, un número considerable de esos años transcurren repitiendo grados ya cursados, con lo que el total de años de escolaridad logrados (8.7) sigue siendo bastante más bajo que los 11 o 12 grados aprobados que se requieren en los países avanzados para graduarse de la secundaria. Según cifras del Ministerio de Educación, la conclusión de la secundaria en 5 años sólo sería alcanzada por el 44% de los estudiantes que se matricularon en el primer año.

<sup>2</sup> Valdivia, M. y Saavedra, J. (2000). *Income smoothing over the life cycle: family living arrangements and the welfare of Peruvian households*. CIDE. Documento de Trabajo.

<sup>3</sup> Guadalupe, C. (2002). *La educación peruana a inicios del nuevo siglo*. Documento de trabajo 12. MECEP. Ministerio de Educación del Perú.

<sup>4</sup> Ministerio de Educación. *Secretaría de Planificación Estratégica. Unidad de Estadística Educativa (2004). La Educación en el 2003*. Mimeo.

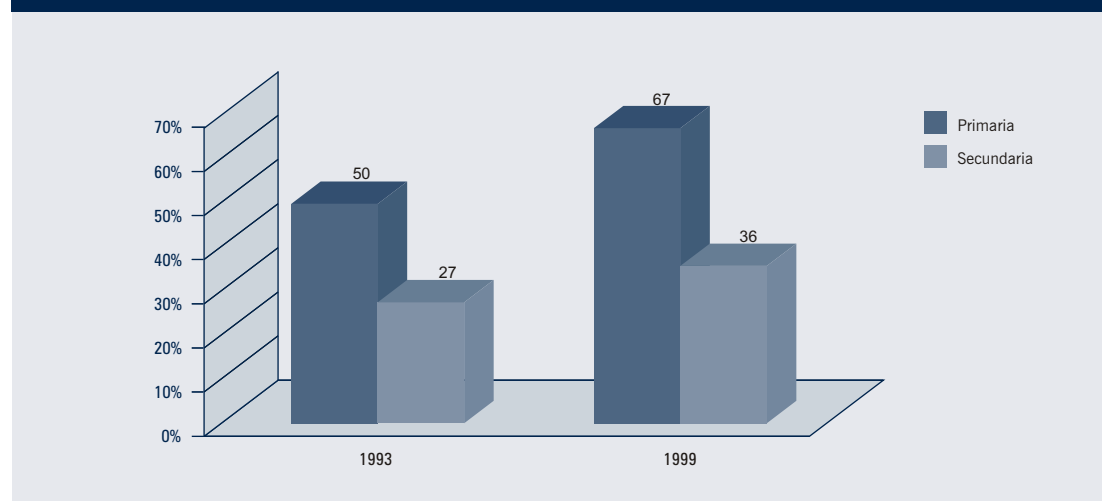
<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Guadalupe, C. (2002). *Ob. cit.*

### Porcentaje de estudiantes de primaria y secundaria en el grado que les corresponde según su edad, 1993 -1999

Fuente: Guadalupe, C. (2002). *La educación peruana a inicios del nuevo siglo*. Documento de trabajo 12. MECEP. Ministerio de Educación del Perú.

Gráfico 4

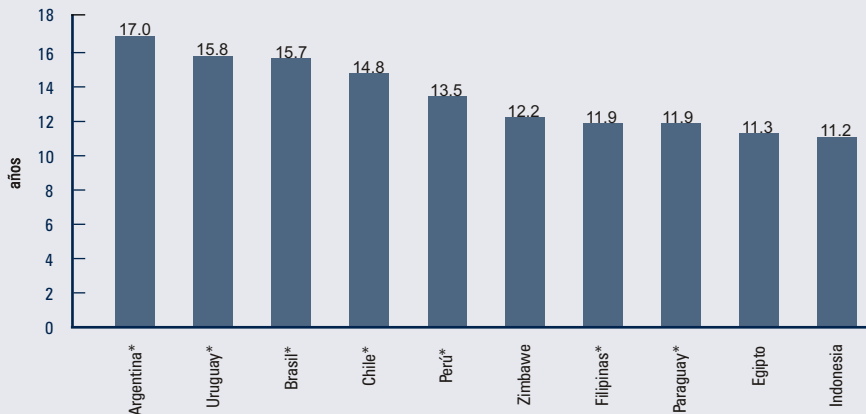


**Número promedio de años que permanece un alumno en el sistema escolar en una muestra de países, 2001**

\* 2000

Fuente: OECD (2003). *Education at a Glance*.

**Gráfico 5**



<sup>7</sup> Según varios analistas, esto puede ser atribuido en gran parte a la política de promoción automática, y no necesariamente a una mejora de la calidad y pertinencia de los programas.

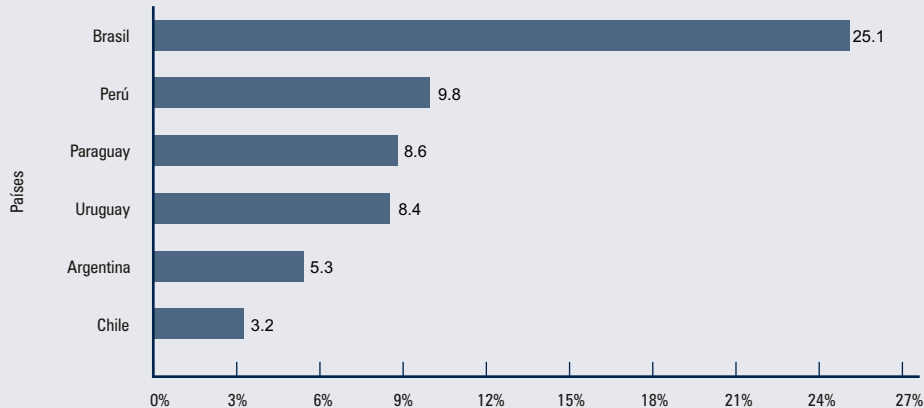
Aunque todavía son muchos los que no terminan sus estudios a tiempo, las tasas de repitencia, que continúan siendo altas en comparación con otros países de la región (ver **Gráfico 6**), han

disminuido en años recientes<sup>7</sup> (ver **Gráfico 7**). De manera similar, se observa una ligera mejoría en cuanto a la deserción escolar.

**Porcentaje de estudiantes que repiten al menos un año en educación primaria en una muestra de países, 1998**

Fuente: OECD-UNESCO (2001). *Teachers for Tomorrow's Schools. Analysis of the World Education Indicators*.

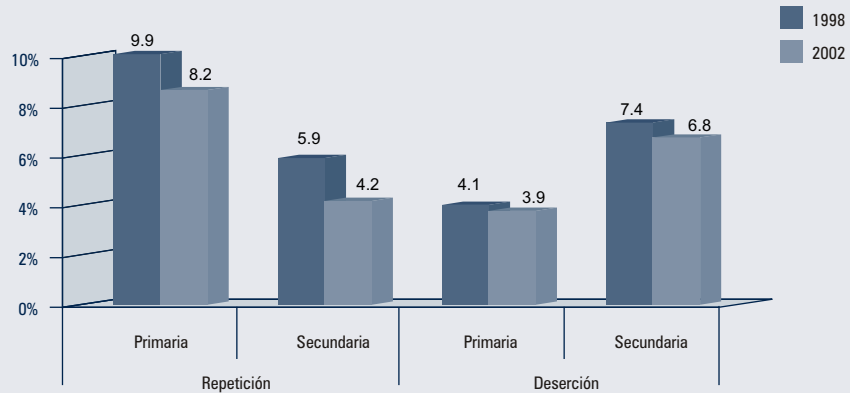
**Gráfico 6**



## Tasas de repitencia y deserción en primaria y secundaria, 1998-2002

**Fuente:** Ministerio de Educación. Secretaría de Planificación Estratégica. Unidad de Estadística Educativa (2004). *La Educación en el 2003*. Mimeo. Según otros cálculos, para el año 1993, el porcentaje de repetición en primaria fue de 14.6 % y de 5.9% para nivel secundaria, mientras que la deserción fue de 6.1% en primaria y 8.6% en secundaria (Guadalupe, 2002).

**Gráfico 7**



## Se van cerrando algunas brechas, pero persisten desigualdades entre distintas zonas geográficas y entre niveles socioeconómicos

En el Perú, como en muchos otros países, las desigualdades educativas se han concentrado tradicionalmente en diferentes oportunidades para distintos grupos socioculturales y económicos, para diferentes géneros y para zonas urbanas y rurales. Mientras que los pobladores de zonas urbanas entre 25 y 59 años llegan a tener unos 10 años de educación, los de zonas rurales tienen aproximadamente unos 4 años menos. En cuanto al género, también existe una diferencia, aunque bastante más pequeña, para el mismo rango de edad: los hombres tienen

casi un año de educación más que las mujeres<sup>8</sup> (ver **Gráfico 8**). Más preocupante que lo anterior es que mientras que los individuos entre 25 y 59 años pertenecientes al 20% de la población de mayores ingresos (quintil 5) tienen casi 12 años de educación, aquéllos pertenecientes al 20% más bajo (quintil 1) sólo tienen la mitad<sup>9</sup> (ver **Gráfico 9**).

Cabe destacar que en los tres casos las diferencias anotadas se estarían reduciendo para las generaciones más jóvenes. Por ejemplo, cuando se observa a los individuos entre 16 y 24 años, las diferencias por género casi desaparecen. Aquélla que se daba entre zonas urbanas y rurales se reduce de cuatro a dos años, mientras que los años de educación para los diferentes quintiles de ingresos también se vuelven más semejantes<sup>10</sup>. Es necesario tomar estos datos con precaución.

<sup>8</sup> Cálculos propios en base a la Encuesta Nacional de Niveles de Vida 2000.

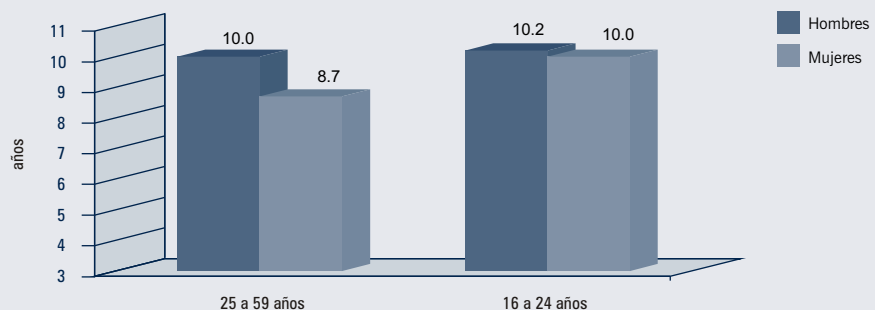
<sup>9</sup> Es posible que en el quintil más alto estén presentes grupos de peruanos que, gracias a la educación, lograron "ascender" de estrato socioeconómico. Según estudios recientes de movilidad social, el acceso a la educación superior aumenta las probabilidades de movilidad social. Benavides, M. (2003). *Educación y estructura social en el Perú: un estudio del acceso a la educación superior y la movilidad intergeneracional en una muestra de trabajadores urbanos*.

<sup>10</sup> Estos cálculos fueron realizados también con la ENAHO 2002, obteniéndose resultados bastante similares.

## Años promedio de educación según género, 2000

**Fuente:** Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida (ENNVIV) 2000. Elaboración propia.

**Gráfico 8**



Estudios más complejos sobre los cambios en las desigualdades en el acceso a la educación han mostrado, mas bien, que únicamente la brecha de género ha tendido a cerrarse casi por completo, con mayor fuerza en zonas urbanas. La desigualdad relacionada con el origen social de las personas no habría variado tanto en el tiempo (Pasquier, 2003). Por otro lado, otros estudios que analizan el problema desde el punto de vista de la etnicidad de las personas, llegan a una conclusión similar a la anterior. Es decir, que a pesar de los

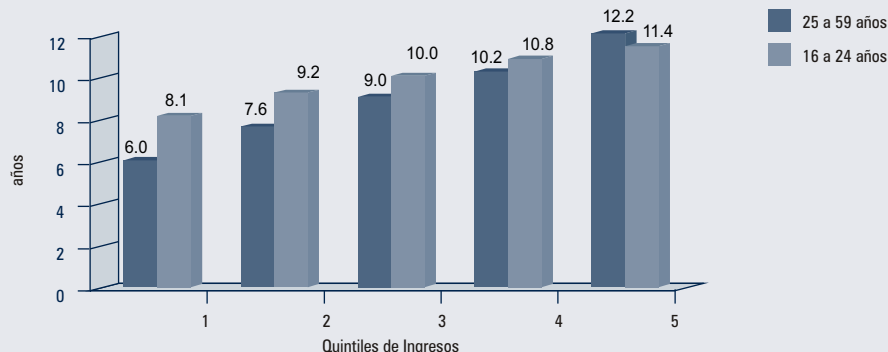
cambios generales en el acceso a la educación, la brecha educativa existente entre la población indígena y el resto no parece cerrarse (Valdivia, 2003).

En cualquier caso, los mayores niveles de acceso a la educación parecen haber modificado los escenarios de la desigualdad, la cual ahora se expresa mayormente en el desempeño dentro del sistema<sup>11</sup> y en la calidad del servicio al cual se accede. Sin embargo, ello no ocurre de forma

### Años promedio de educación según quintiles de ingreso y edad, 2000

Fuente: Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida (ENNV) 2000. Elaboración propia.

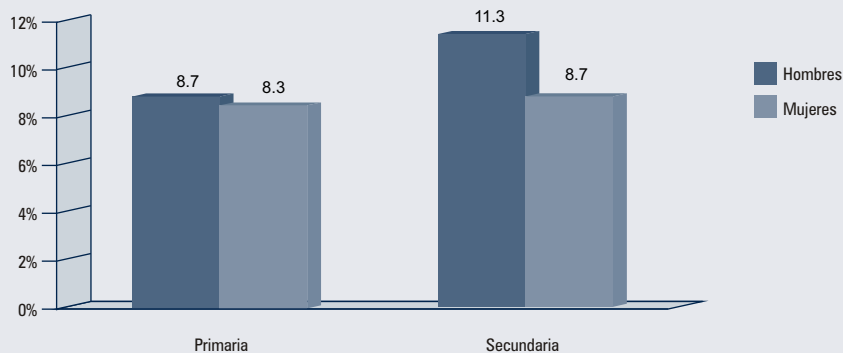
Gráfico 9



### Porcentaje de desaprobados según género, 2002

Fuente: Ministerio de Educación del Perú. Unidad de Estadística Educativa. Censo Escolar 2002.

Gráfico 10



sistemática en relación a las tasas de desaprobación. Tenemos que, aunque las tasas de desaprobación en primaria son similares para hombres y mujeres, en el caso de secundaria aparece una diferencia de más de dos puntos porcentuales entre ellos. En este caso, son los hombres quienes repiten en mayor proporción en secundaria (ver Gráfico 10).

De otro lado, aparecen claras diferencias entre zonas geográficas en el caso de la educación primaria: 5.7% de los estudiantes urbanos y 12.8% de los rurales desapruaba. En secundaria, en cambio, casi no hay diferencias en las tasas de desaprobación (ver Gráfico 11), pero, según datos del Ministerio, sí en las de deserción (4.6% urbanos vs. 10.8% rurales).

<sup>11</sup> En este caso, serán tomadas las tasas de desaprobación, información que permite hacer desagregaciones por grupo más confiables.

<sup>12</sup> Benavides, M. (2002) "Para explicar las diferencias en el rendimiento en matemática de cuarto grado en el Perú urbano: análisis de resultados a partir de un modelo básico" en Rodríguez, J. y Vargas, S. *Análisis de los resultados y metodología de las pruebas CRECER 1998*. Documento de trabajo 13. MECEP. Ministerio de Educación del Perú.

<sup>13</sup> Ministerio de Educación. Unidad de Medición de la Calidad Educativa. *Boletines CRECER 8 y 9*.

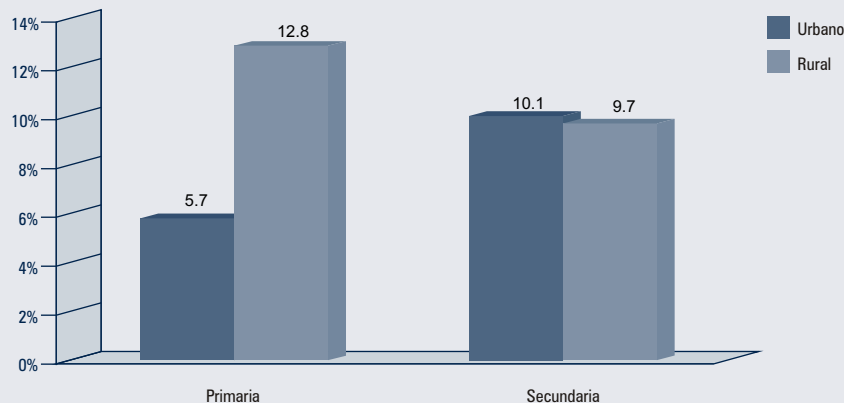
### Porcentaje de desaprobados según área geográfica, 2002

Fuente: Ministerio de Educación. Unidad de Estadística Educativa. *Censo Escolar 2002*.

Quizás más acentuadas son las diferencias en los logros de aprendizaje demostradas en las pruebas nacionales. Análisis de factores asociados realizados en el país señalan cómo las diferencias en los rendimientos se asocian con el género (los hombres tienen rendimientos que, en términos estadísticos, son superiores a los de las mujeres en matemáticas y lo inverso ocurre en comunicación integral para el nivel de primaria) y con las características socio-económicas de los

estudiantes (a mayor nivel socioeconómico de las familias, mejores resultados)<sup>12</sup>. Además, como ya se ha señalado, según los datos del estudio comparativo de UNESCO<sup>13</sup>, el Perú es uno de los países que muestra la mayor brecha entre áreas rurales y urbanas. Esto se observa también en los resultados de las pruebas nacionales, en los cuales la proporción de estudiantes por debajo del nivel básico es muchísimo mayor en zonas rurales (ver **Gráfico 12**).

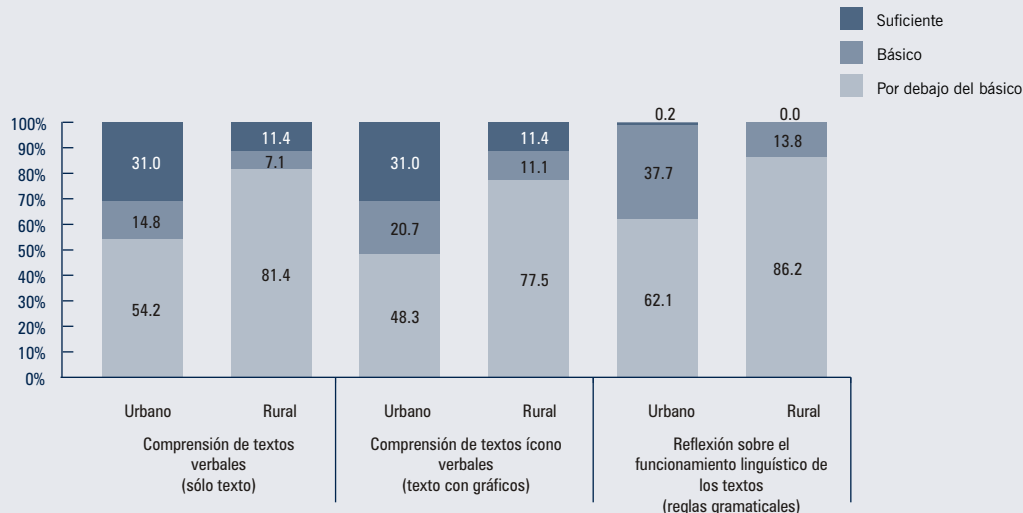
**Gráfico 11**



### Nivel de desempeño logrado en las pruebas de Comunicación Integral de 4to. grado de primaria según área geográfica, 2001

Fuente: Ministerio de Educación, Unidad de Medición de la Calidad Educativa. *Evaluación Nacional 2001*.

**Gráfico 12**



## II. El problema del financiamiento: poca inversión y mala distribución

<sup>14</sup>OECD (2002). *Education at a Glance*. Este último dato toma en cuenta el gasto público directo en instituciones educativas, así como subsidios públicos al sector privado.

<sup>15</sup>Saavedra, J. y Suárez, P. (2002). *El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias*. Documento de Trabajo 38. GRADE. Los datos están en dólares reales del 2000. Cifras más recientes señalan que el gasto público en educación, sin considerar pensiones, es de 2.7 del PBI para el año 2003. Estos datos han sido obtenidos del documento "La educación en el 2003" elaborado por la Secretaría de Planificación Estratégica. Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación. Mimeo.

<sup>16</sup>Saavedra, J. y Suárez, P. (2002). *Ob. cit.*

### Gasto público total en educación como porcentaje del PBI, 1999

\* Año 2000

\*\* Año 1998

Fuente: OECD (2002). *Education at a Glance*.

### Gasto público en educación por alumno en primaria y secundaria (dólares PPC), 1999

\*2000

(a) Solamente se consideran instituciones públicas.

Fuente: OECD (2002). *Education at a Glance*.

### Gastamos menos que otros países en desarrollo

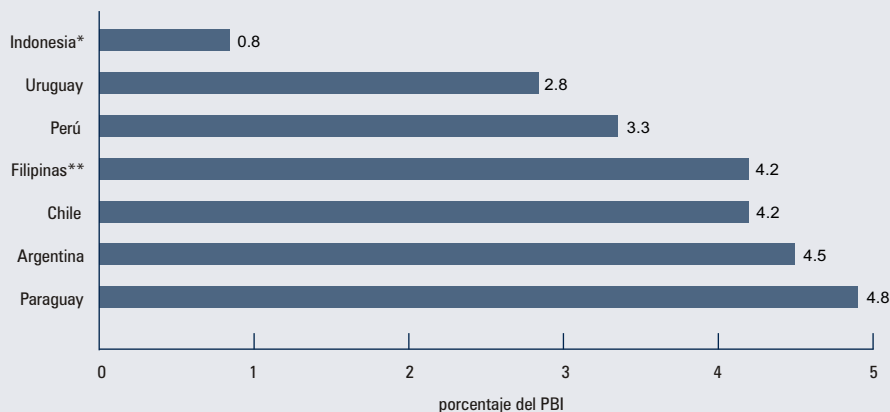
La calidad del sistema educativo depende, en parte, de la cantidad de recursos que el Estado invierte en la educación pública. Según cifras reportadas por la OCDE, en 1999 el gasto público en educación pública y privada llegó a representar 3.3% del PBI, incluyendo pensiones<sup>14</sup>, un nivel más bajo que muchos de los países en desarrollo (ver **Gráfico 13**) y lejano de la meta establecida por el Acuerdo Nacional, que es el 6% del PBI.

Cifras más recientes para el caso peruano señalan que, hacia el año 2000, el gasto corriente del estado en educación pública, incluyendo pensiones, llegó a ser 3.38% del PBI, mientras el

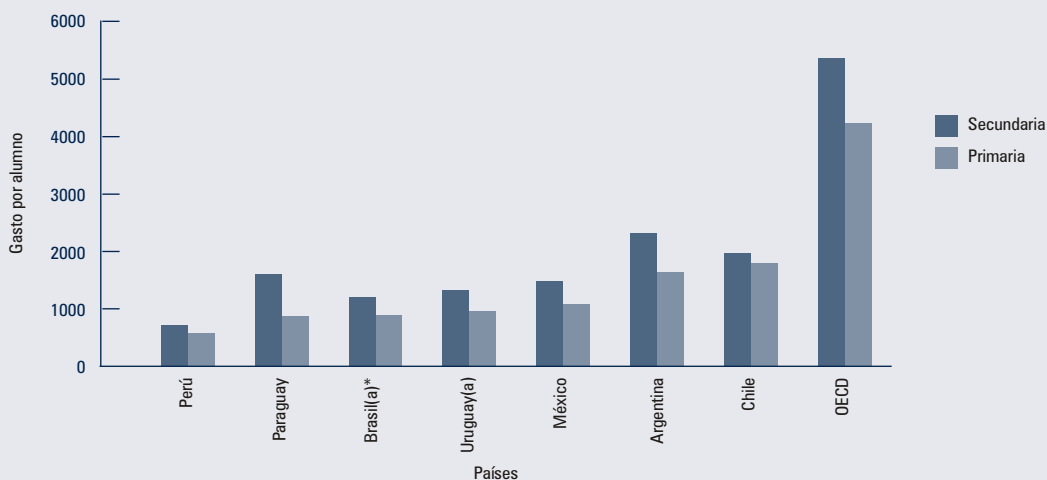
gasto de capital llegó a ser 0.29% del PBI. Si no se incluyen las pensiones, el gasto corriente hacia el año 2000 representó el 2.57 % del PBI<sup>15</sup>.

Al considerar el gasto por alumno en educación pública, la gravedad del problema es más evidente. Aunque el gasto estatal total (dividido en gastos corrientes, gastos permanentes que permiten mantener el funcionamiento del sistema educativo; y gastos de capital, gastos de inversión que reportan beneficios posteriormente) por alumno en la educación pública en todos los niveles ha aumentado de US\$ 162 en 1990, a US\$ 278 en el 2000, esta cifra apenas llega a los niveles de gasto de los años 80<sup>16</sup>. Según otros estudios comparativos, el gasto por alumno en el Perú es extremadamente bajo en comparación con otros países, aunque los datos disponibles para esa comparación son de 1999 (ver **Gráfico 14**).

**Gráfico 13**



**Gráfico 14**



## El gasto público está mal distribuido

Al problema del bajo nivel de gasto se suma el que la inversión por alumno no se distribuye de manera equitativa entre las regiones y niveles de pobreza: tanto el gasto por alumno en bienes y servicios como el gasto por alumno en remuneraciones, tienden a ser menores en los departamentos que tienen mayores tasas de pobreza (ver **Gráfico 15**)<sup>17</sup>.

## Hay desigualdad en la cantidad de fondos que aportan las familias

La educación pública en el Perú se sostiene también gracias a los recursos que las familias peruanas destinan a la formación de sus hijos. En el año 2000, cada familia que tenía hijos

en edad escolar habría gastado US\$ 65 por cada uno de los que estudiaban en escuelas primarias públicas, aproximadamente 30% del gasto total por alumno en educación pública. En secundaria pública, el gasto familiar por alumno habría sido de US\$ 94, también aproximadamente un tercio del gasto total por alumno en educación pública (ver **Cuadro 1**).

Dichos montos muestran que una parte considerable de la educación primaria pública - la tercera parte - depende de las contribuciones de los padres. Esto no sería un problema si todas las familias pudiesen contribuir de manera significativa con la educación de sus hijos. Lamentablemente esto no ocurre. Los hijos de las familias más pobres no sólo reciben menos dinero del Estado sino, comparativamente, también de sus familias<sup>18</sup> (ver **Cuadro 2**), lo que agrava las desigualdades de oportunidades educativas.

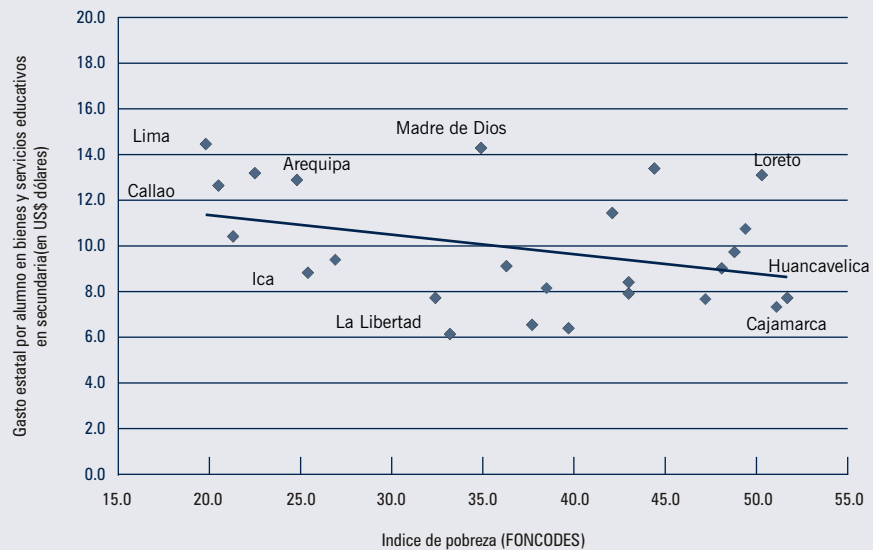
<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Este análisis, incluido el cuadro siguiente, proceden de Saavedra, Jaime. (2001) "Las familias y el financiamiento en la educación pública en el Perú". Análisis y Propuestas. No 4. GRADE. Los datos están en dólares reales del año

### Gasto estatal en bienes y servicios según pobreza del departamento, 2000

Fuente: Saavedra, J. y Suarez, P. (2002). *El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias*. Documento de Trabajo 38. GRADE. Los datos están en dólares reales del año 2000.

**Gráfico 15**



### Cuadro 1. Gasto corriente en educación por alumno por parte del Estado (sin incluir pensiones) y las familias (en US\$ dolares), 1997 y 2000<sup>1, 2</sup>

	1997			2000		
	Estado	Familia	Total	Estado <sup>3</sup>	Familia	Total
Primaria	128	68	196	135	64	199
Secundaria	180	108	289	191	94	285

Fuente: Saavedra, J. y Suárez, P. (2002). *El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias*. Documento de Trabajo 38. GRADE. Los datos están en dólares reales del año 2000.

1/ Tipo de cambio considerado: 3.503. Se ha utilizado el Índice de Precios al Consumidor para convertir precios de soles de 1997 al 2000.

2/ El gasto corriente estatal en primaria incluye el gasto en materiales del proyecto MECEP y no incluye pensiones

3/ La diferencia notoria entre estas cifras y los 278 dólares de gasto promedio por alumno que aparece páginas atrás en este informe se debe a que los 278 dólares incluyen gasto de capital y gasto por alumno en educación superior.

### Cuadro 2. Gasto anual en educación primaria y secundaria pública según quintiles de gasto per cápita (en US\$ dólares), 2000

	Quintil 1 (más pobre)	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5 (más rico)
Gasto total del hogar	1,915	2,901	3,754	4,837	8,045
Gasto en educación del hogar	98	130	163	171	264
Gasto por alumno	39	60	86	95	181

Fuente: Saavedra, Jaime (2001). "Las familias y el financiamiento en la educación pública en el Perú". *Análisis y Propuestas*. N° 4. GRADE.



### III. Docentes inadecuadamente remunerados y mal capacitados

En el Perú los docentes están tan inadecuadamente remunerados como mal capacitados. La gran cantidad de maestros, los problemas estructurales en la formación docente, y la participación limitada de los docentes en el proceso de reforma, son elementos importantes que deberán ser tomados en cuenta para entender las dificultades que enfrenta la reforma del sistema educativo.

#### Los docentes están inadecuadamente remunerados

Las estadísticas del Ministerio de Educación señalan que el crecimiento acumulado del número de docentes entre 1968 y el 2000 fue mayor al de la matrícula estatal<sup>19</sup>, mientras que otros estudios muestran que los salarios de los docentes, han disminuido a lo largo del tiempo. Díaz y Saavedra indican que hacia fines de los años noventa el salario de un docente al inicio de su carrera era sólo 30% de lo que habría percibido en 1945<sup>20</sup>, mientras que Chiroque afirma que en agosto del 2002, el salario de los docentes podía adquirir 52% de lo que compraba en 1942 y sólo le permitía cubrir 40% del valor de la canasta familiar<sup>21</sup>. A fines del 2003, el salario bruto promedio de los maestros peruanos era de 905 soles, unos 262 dólares corrientes<sup>22</sup>.

Para poder comparar estos salarios con los que perciben los maestros de otros países es necesario usar como indicador el salario anual en dólares

PPC<sup>23</sup>. En el año 2001, los salarios anuales de los maestros de primaria eran de \$5,597 dólares PPC. Como se ve en el Gráfico 16, esta cifra es menor que la que perciben los maestros de otros países en desarrollo.

Otro estudio realizado en GRADE para Lima Metropolitana muestra que los docentes tienen menores ingresos mensuales que otros profesionales, aunque esas diferencias se acortan cuando se toma en cuenta las horas trabajadas. Así, por ejemplo, en 1997 el salario promedio por hora de un docente era de 5.7 soles, mientras que el de otros profesionales era de 8.1 soles<sup>24</sup>. Quizás por esta razón, los docentes tienen, según el mismo estudio, una mayor propensión a tener trabajos secundarios que otros profesionales y técnicos<sup>25</sup> (31% vs. 23%, respectivamente), lo cual evidentemente, si quizás les permite complementar sus ingresos, ocasiona problemas en la calidad de la enseñanza.

Que los maestros ganen poco no es solamente resultado de decisiones de política económica sino también del excesivo número de maestros con los que cuenta el sistema, tanto entre sus docentes nombrados o contratados como entre las filas de los desempleados. Cifras del Ministerio de Educación muestran claramente la relación positiva entre el incremento en el número de docentes y la caída de sus ingresos. Esto quiere decir que la política de contratación de docentes no tomó en cuenta las posibilidades reales del Estado de poder pagarles adecuadamente, ni menos aún las necesidades reales del sistema.

<sup>19</sup> Guadalupe, C. (2002). *La educación peruana a inicios del nuevo siglo. Documento de trabajo 12. MECEP. Ministerio de Educación del Perú.*

<sup>20</sup> Díaz, H. y Saavedra, J. (2000). *La carrera de maestro: Factores institucionales, incentivos económicos y desempeño. Documento de trabajo de la Red de Centros del BID.*

<sup>21</sup> Chiroque, S. (2002). *Informe Remuneraciones docentes. Instituto de Pedagogía Popular. Informe N° 01-2002.*

<sup>22</sup> Chiroque, S. (2004). *Nuevos aumentos a los maestros. Instituto de Pedagogía Popular. Informe N° 21-2004.*

<sup>23</sup> Dólares ajustados por la capacidad adquisitiva de esa moneda según el costo de vida de cada país.

<sup>24</sup> Saavedra, Jaime. (2002). *La situación laboral de los maestros respecto de otros profesionales: implicancias para el diseño de políticas salariales y de incentivos. En: Economía y Sociedad N° 45. Consorcio de Investigación Económica y Social. Si se considera un estimado adicional de horas de preparación de clase, el salario de los docentes por hora baja a 5.2 soles.*

<sup>25</sup> Incluye a todas las personas que laboran como profesionales y técnicos, exceptuando a los maestros.

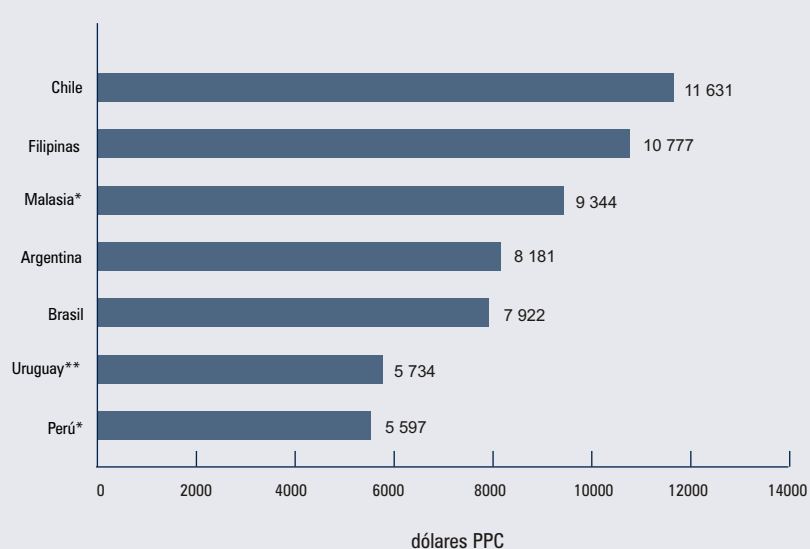
#### Salario anual inicial del docente en educación primaria en una muestra de países (dólares PPC), 2001

\* 2000

\*\* Docentes que trabajan en una plaza (alrededor de 20 horas a la semana). La mayoría de docentes trabajan en más de una plaza.

Fuente: OECD (2003). *Education at a Glance.*

Gráfico 16



## Existen problemas en la formación, la capacitación y los incentivos para el mejor desempeño de los docentes

La formación recibida por los docentes peruanos es bastante diversa. Los profesores suelen terminar sus estudios superiores en varios tipos de instituciones. Una encuesta realizada por la Unidad de Medición de la Calidad Educativa detectó cerca de 10 tipos o rutas de formación, que incluyen la culminación de los estudios en establecimientos de formación docente y no docente<sup>26</sup>, en facultades universitarias y en institutos superiores pedagógicos (los cuales exigen cinco años de estudios post-secundarios), en programas regulares y cursos de “profesionalización docente” en servicio. Si bien hoy en día se requiere no menos de 16 años de escolaridad para obtener un título docente, los maestros peruanos tienen actualmente un promedio de 15 años de escolaridad, debido a que en el pasado las escuelas normales requerían menos tiempo para la formación magisterial. Muy pocos, aproximadamente 4% en primaria y 6% en secundaria, tienen estudios de postgrado, lo que sugiere que el nivel de formación en general no es muy alto<sup>27</sup>.

Pero el problema no radica principalmente en la extensión sino en la calidad de la formación. Si bien se perciben algunas mejoras en cuanto a estilos didácticos y relaciones alumnos-profesor en muchas escuelas del país, existe un consenso bastante generalizado respecto a que ni las diversas rutas de formación disponibles (institutos, facultades universitarias, profesionalización, etc.), ni los intentos experimentales de reforma realizados en algunas decenas de instituciones formativas, ni las masivas acciones de capacitación en servicio, han permitido superar deficiencias elementales. Por ejemplo, generalmente los profesores no dominan suficientemente los contenidos que deben enseñar, sus prácticas en el aula continúan siendo de tipo expositivo y “frontal” y no promueven la participación de los alumnos. Del mismo modo, no programan adecuadamente sus sesiones de aprendizaje, no saben estimular el desarrollo de actividades cognitivas y de razonamiento complejos de sus alumnos y no

evalúan de manera consistente y constructiva el trabajo de sus alumnos.

Diversos especialistas han llamado la atención sobre la necesidad de generar mecanismos que permitan mejorar el desempeño de los docentes peruanos: la generación de un programa de incentivos a los docentes parece estar en la agenda del Ministerio de Educación, que está ejecutando un programa piloto de incentivos para los maestros rurales; la Comisión Presidencial de Apoyo a la Educación ha elaborado una propuesta al respecto y el Consejo Nacional de Educación está sometiendo a análisis y debate otras alternativas.

## La participación de los maestros en la reforma educativa ha sido limitada

Durante la década de los noventa la participación del gremio de docentes en los procesos de reforma fue limitada. Características del régimen político, así como la propia agenda del gremio docente –definida en su mayor parte por exigencias relacionadas con sus bajos salarios y su dirigencia radical– no permitieron relaciones fluidas en el marco del proceso de reforma educativa, bastante vertical entonces.

A pesar de ello, los docentes fueron incorporados de forma individual en diversas iniciativas de la reforma, por ejemplo, a través de los proyectos de desarrollo institucional de las escuelas, donde generalmente se buscaba que ellos participen en alguna de las siguientes etapas: definición de la identidad del centro (filosofía, aspiraciones e ideales), diagnóstico (identificación de fortalezas y debilidades) y las propuestas de gestión (definición de la organización) y pedagogía (definición de criterios pedagógicos y propuestas curriculares). Por otro lado, la concreción de dichos proyectos en los planes anuales también demandaba la participación del personal docente; ellos eran o debían ser co-responsables en las etapas de definición e implementación. Del mismo modo, los docentes tuvieron una representación en los Consejos Educativos Institucionales, al menos según lo establecido en las normas.

<sup>26</sup> Ministerio de Educación. Unidad de Medición de la Calidad Educativa. Boletín CRECER N°1 Octubre de 1999.

<sup>27</sup> Ibid.

## IV. Estándares o expectativas de logros de aprendizaje insuficientemente definidas

Para asegurar la calidad y pertinencia de la educación es imprescindible contar con una visión común y medible de lo que deben saber y poder hacer los alumnos en las distintas etapas de su educación. En algunos países, esa visión está materializada en un conjunto claro de expectativas de logros y de distintos niveles posibles de desempeño conocidas como estándares, que suelen ser más específicos y más “comunicativos” que las tradicionales estructuras curriculares. En el Perú, desde inicios de los años noventa se está elaborando y difundiendo nuevas estructuras curriculares básicas que buscan focalizar la educación en las necesidades y procesos individuales de los alumnos, asegurar la pertinencia de la educación a las realidades locales, preparar a los alumnos para que puedan adaptarse a los cambios constantes del entorno y asegurar la unidad del sistema educativo. Pero todavía habría mucho camino que recorrer para que pueda hablarse de la existencia de estándares compartidos y ampliamente conocidos respecto a lo que los alumnos deben aprender en la escuela.

Se puede observar, tanto en el Ministerio de Educación como en la sociedad civil, algunos esfuerzos iniciales hacia la formulación de estándares. Así, por ejemplo, la Unidad de

Medición de Calidad Educativa (UMC) ha desarrollado estrategias para poder elaborar niveles de desempeño de acuerdo a las competencias y contenidos curriculares. Cabe señalar, sin embargo, que dichos niveles fueron elaborados posteriormente a la aplicación del estudio, cuando lo recomendable es hacerlo previamente.

Algunas instituciones de la sociedad civil también han desarrollado programas propios que incluyen componentes de estándares (ver **Recuadro 1**).

Por otro lado, a fines del año 2001 el Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación del PREAL hizo una propuesta solicitada por la Unidad de Medición de la Calidad del Ministerio sobre cómo promover la formación de expectativas claras de aprendizaje, a la cual está pendiente aún darle seguimiento.

Por lo tanto, a pesar de algunos avances promisorios en cuanto a la generación de estándares de contenido y desempeño escolar y oportunidades de aprendizaje, aún no se puede afirmar que éstos existan ni que sean ampliamente difundidos, aceptados, integrados e implementados en todos los aspectos/niveles del sistema escolar. Falta todavía mucho camino por recorrer.

<sup>26</sup> Para más información sobre el trabajo de evaluación realizado por el PIEDI, ver Arévalo Alejos, I. (2000). “La experiencia de evaluar en el PIEDI”. En: Tarea N° 47, 2000.

### Recuadro 1. Innovaciones educativas en el Distrito de Independencia<sup>28</sup>

Desde la sociedad civil, en convenio con el Ministerio de Educación, se implementó el Proyecto de Intervención Integral en Escuelas Públicas del Distrito de Independencia. Como parte del componente curricular de este proyecto, se seleccionaron las 6 competencias de mayor importancia de la propuesta curricular y se definieron estándares.

Los estándares formulados son evaluados por medio de pruebas de entrada y salida para medir los aprendizajes y el desarrollo afectivo de los alumnos, y validar la propuesta curricular que se está aplicando. Con estos resultados se han desarrollado informes al nivel de la escuela para los directores y al nivel de alumnos para los profesores, y, de esta manera, se buscó contribuir con el mejoramiento de la calidad educativa de estas escuelas y generar mayores aprendizajes en los alumnos.

## V. El sistema de evaluación se ha venido consolidando

Desde 1996 –cuando se administraron por primera vez pruebas de logros de aprendizaje a gran escala– a la fecha, el sistema de evaluación del rendimiento ha experimentado diversos cambios positivos, entre los que encontramos:

- **Una importante consolidación del sistema:** en los últimos años, el tipo de pruebas utilizadas se modificó, pasando de un esquema de normas –cuyo objetivo era la generación de comparaciones entre estudiantes– a un esquema de criterios, el cual busca identificar qué aprenden los alumnos en relación al currículo establecido. Se han diseñado nuevos instrumentos y se han incorporado aspectos adicionales a evaluar, tales como capacidades de expresión oral y aspectos actitudinales. Se ha ampliado el universo poblacional incluido en la muestra, incluyendo centros educativos multigrados y uni-docentes de zonas rurales, y centros educativos bilingües. Por último, el equipo técnico responsable de poner en marcha el sistema logró consolidar sus capacidades técnicas. Todavía es necesario mejorar aspectos de diseño que permitan poder tener resultados a niveles menos agregados, generar modelos de interpretación válida y útil, así como mejorar los instrumentos de evaluación para poblaciones cuya lengua principal no es el castellano.
- **La existencia de nuevas iniciativas de evaluación a nivel local:** la necesidad de contar con evaluaciones del rendimiento de los alumnos es reconocida no sólo por la sede central del Ministerio de Educación. Algunas direcciones

regionales como las de Piura, Arequipa y Callao han buscado desarrollar sistemas de evaluación locales. Algunas asociaciones civiles, particularmente aquéllas impulsadas por UNICEF en varias provincias del interior del país, han realizando valiosos esfuerzos para recoger información local acerca del logro de los estudiantes (ver **Recuadro 2**). Queda por generar intercambios entre la sede Central y los niveles locales. A través de dicho intercambio y del establecimiento de coordinaciones se puede avanzar aún más en este campo.

- **La participación activa en diversos estudios internacionales:** en los últimos años, el Perú ha participado en un número considerable de estudios internacionales, lo que contribuye no sólo a la comparación del rendimiento de los alumnos nacionales con los de otros países, sino también a una mayor apertura en la cultura nacional de evaluación, por ejemplo:
  - en 1997, el Perú participó, junto con 12 otros países<sup>30</sup>, en el primer estudio comparativo del rendimiento en matemática y lenguaje de 3er. y 4to. grado de primaria en América Latina desarrollado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), de UNESCO. Por razones políticas injustificables, sus resultados recién fueron publicados en el año 2001;
  - en el 2001, el Perú empezó a participar también en el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA+), que inicialmente fue

<sup>29</sup> Para mayor información ver UNICEF, Ministerio de Educación y USAID (2001) *Abriendo Puertas para la Educación de las Niñas Rurales*.

<sup>30</sup> Los países que participaron en este proyecto fueron Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.

### Recuadro 2. Abriendo Puertas para la educación de la niña<sup>29</sup>

El Proyecto *Abriendo Puertas para la Educación de la Niña*, liderado por UNICEF, busca mejorar las condiciones de acceso y calidad de la educación para niñas de la sub-región de Chanka, en la zona de confluencia entre los departamentos de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica.

El proyecto incluye una iniciativa de 'monitoreo participativo' que busca mejorar la calidad del servicio educativo mediante el fortalecimiento de las relaciones entre la comunidad y la escuela. El trabajo consiste en explicar a la comunidad el rol central que debe cumplir para asegurar la calidad del servicio que reciben los niños y niñas. A través de diversas reuniones se logra que los miembros de la comunidad asuman responsabilidades específicas para monitorear la educación de sus hijos.

El trabajo de monitoreo se basa en la generación de una serie de indicadores que muestren que la calidad de la educación de las niñas está mejorando: niveles de inclusión de éstas en la escuela, capacidad de la escuela para retenerlas, mejoramiento constante de las capacidades de los docentes, etc.

planificado para obtener información comparada de los países miembros de la OCDE, pero que luego incorporó países como Argentina, Chile, Brasil, Tailandia y la ex Unión Soviética. El proyecto tiene una duración total de 15 años, con evaluaciones cíclicas para medir matemáticas, conocimiento científico y capacidades de lectura en jóvenes de 15 años;

- adicionalmente, el Perú participa desde 1999 en el proyecto *World Education Indicators*, elaborado por la OCDE y UNESCO para mejorar la recolección de datos estadísticos comparables internacionalmente, lo que llevará a contar con un sistema de seguimiento de información educacional que complementará, de forma efectiva, la información sobre logros de aprendizaje.

Los resultados de las pruebas nacionales del año 1998 y en parte de los del 2001 se han difundido mediante una serie de publicaciones que incluyen no sólo los resultados de rendimiento sino también aspectos descriptivos del sistema educativo y análisis de factores asociados al rendimiento. Aún así, el impacto de estas evaluaciones sobre la formulación de políticas es débil.

Los resultados han sido distribuidos a las diferentes oficinas del Ministerio de Educación, a las direcciones regionales del país y a especialistas nacionales e internacionales en

educación. También están disponibles en la página web del Ministerio de Educación. Al mismo tiempo, la Unidad de Medición de la Calidad Educativa ha venido desarrollando talleres de difusión con equipos técnicos del Ministerio, así como con docentes y especialistas de oficinas intermedias del sector. Se han desarrollado algunos talleres experimentales de capacitación con docentes, de manera tal que éstos puedan manejar la lógica seguida en la medición y análisis de los resultados, así como en el establecimiento de los distintos niveles de desempeño.

Sin embargo, dichos talleres y mecanismos de difusión no han sido suficientes para informar a los propios docentes y la comunidad en general sobre los problemas relacionados con la calidad de los aprendizajes. Existen brechas entre la producción técnica, la comunidad y las propias políticas educativas que aún no se empiezan a cerrar.

Por ello se debe seguir desarrollando y mejorando dicho sistema, no sólo en cuanto a sus capacidades técnicas (por ejemplo, para medir y analizar adecuadamente los logros de aprendizaje de poblaciones cuya lengua materna no es el castellano) sino también en cuanto a sus mecanismos de difusión de información a públicos más amplios. De igual manera, se espera que los resultados de estas evaluaciones sean incorporados de alguna manera en la generación de políticas.

## VI. El sistema educativo sigue siendo muy centralizado

A pesar de que la mayoría de especialistas reconoce la importancia de la autonomía de los centros educativos, las dificultades para distinguir en el debate los aspectos técnicos de aquéllos ideológicos han llevado a que los caminos hacia la autonomía no lleguen a definirse claramente en el Perú. Como resultado, tenemos hasta la fecha un sistema educativo muy centralizado.

Es importante resaltar, sin embargo, que en los últimos 11 años se han observado algunos esfuerzos para transferir a las escuelas niveles mínimos de autonomía. En varias normas y leyes se delegan funciones pedagógicas y administrativas a los directores de los centros educativos, se enfatiza la importancia de la participación de padres de familia y profesores en el proceso educativo, y se proponen mecanismos que tienen como función principal facilitar el trabajo autónomo de las escuelas. Sin embargo, y a pesar de que en algunos casos las inconsistencias normativas han permitido una mayor autonomía entre los órganos intermedios, los esfuerzos aún no se han concretado en un verdadero proceso de descentralización y en la delegación de poderes a los centros educativos (ver el **Anexo 3**)<sup>31</sup>.

Las principales decisiones educativas, particularmente aquéllas que tienen que ver con la selección de docentes que se incorporarán a una escuela, siguen tomándose de manera bastante centralizada, dejando a los centros sin los medios para contratar o despedir al personal más apropiado para el desarrollo de sus planes, mientras que las decisiones que sí se toman a nivel local se dan de manera descoordinada. Es notorio, como ejemplo, el tema del calendario escolar. Año a año, los sucesivos ministros anuncian que, por fin, se flexibilizará el año escolar para cumplir con los requerimientos que parecerían imponer las muy diversas condiciones climatológicas y ciclos productivos que caracterizan al Perú. Año a año, también, se anuncian las fechas exactas o límites para el inicio y el término del año escolar. Y, por supuesto, año a

año, las escuelas ejercen su “autonomía” (y falta de supervisión) para aplicar el calendario que desean o pueden cumplir, sin sujetarse al número de semanas, jornadas u horas anuales de clases que estipulan las normas y sin necesariamente intentar cubrir el currículo nacional (y sin “adaptarlo a su realidad” de otra manera que no sea recortándolo).

Cabe destacar que existe cierto nivel de descentralización de facto, especialmente en el área de financiamiento, donde muchas escuelas han desarrollado mecanismos interesantes para satisfacer sus necesidades.

No obstante, se espera que dicha situación cambie, dado el inicio del proceso de descentralización de la gestión gubernamental y la promulgación de la Ley General de Educación, en la cual se reconoce como instancia de gestión educativa descentralizada a la institución educativa. Pero para que el cambio realmente se llegue a dar, es necesario que el proceso de descentralización sea considerado como algo más que un proceso de desconcentración del poder de un nivel nacional a un nivel regional. De ocurrir únicamente esto último, podríamos tener una nueva reconcentración del poder a nivel regional, con lo cual dicha política no terminaría produciendo cambio alguno sobre la escuela.

Del mismo modo, es necesario capacitar técnicamente a los funcionarios que se encargarán de manejar todo el proceso a niveles subnacionales y de garantizar una participación social inclusiva y vigilante. No bastan únicamente las normas para garantizar la participación social. Es necesario tomar en cuenta las dinámicas de los actores educativos a niveles locales (directores, profesores y padres de familia), los cuales pueden transformar la norma, bloquearla, asumirla o mejorarla. Es necesario, también, promover, reconocer y difundir esfuerzos que parecen avanzar en la dirección deseable: una descentralización que realmente lleve a una mayor eficiencia y a una mayor igualdad en la educación peruana.

<sup>31</sup> Para elaborar el anexo 3 en el año 2001 se realizó un análisis del proceso de toma de decisiones en la educación peruana. No obstante, en los últimos dos años ha habido una serie de cambios sobre los cuales no existe aún un balance. Debido a ello, no se incluye dicha información en el anexo 3.

## SÍNTESIS Y RECOMENDACIONES

Una lectura global de los resultados aquí presentados lleva a enfatizar tres asuntos fundamentales:

- 1) Se han logrado algunos avances institucionales importantes para la política educativa, especialmente en el sistema de evaluación, y una mayor difusión de la importancia de la generación de estándares.
- 2) Se ha avanzado en la ampliación de la cobertura del sistema educativo, pero la calidad de la educación que reciben los niños y jóvenes peruanos sigue siendo baja, en especial entre los grupos más desfavorecidos.
- 3) Los problemas relacionados con los docentes siguen sin resolverse, a pesar de los esfuerzos significativos por brindar acceso a mayores y mejores oportunidades de capacitación.

Es claro que se puede y debe hacer más y para ello se sugieren los siguientes pasos:

- **Garantizar la continuidad de las buenas políticas** para no perder los cambios positivos. No es adecuado que las alternancias de gobiernos y ministros lleven a rupturas en cuanto a políticas del sector. Políticas de gobiernos o de ministros deben ser reemplazadas por políticas de Estado que surjan de acuerdos de la comunidad educativa, y que, al mismo tiempo, tengan un sustento técnico y sean respetadas. Con recursos limitados, no podemos darnos el lujo de invertir dinero en proyectos que no van a ser sostenibles.
- **Fomentar un mayor y mejor uso de los recursos.** Por un lado, al invertir sólo 2.9% del ingreso nacional en la educación, estamos a la mitad de nuestra meta nacional de 6% y gastamos menos que muchos países latinoamericanos. Por otro lado, se debe usar los escasos fondos disponibles de manera más eficiente. Será necesaria, por ejemplo, una mejor distribución del gasto público según la situación de pobreza. Esto podría contribuir a disminuir problemas de inequidad, especialmente cuando consideramos que los peores desempeños relativos se concentran en zonas rurales y en estudiantes de familias pobres.
- **Fortalecer la profesión docente**, para atraer y retener a los buenos maestros. Se debe

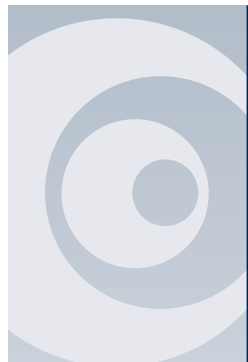
contratar el número de docentes necesarios, y remunerarlos de forma adecuada y de acuerdo a sus desempeños. Se debe formar y capacitar a los docentes en instituciones acreditadas, evaluar su desempeño y proveerles mejores incentivos.

- **Promover una mejor evaluación y monitoreo del sistema educativo en general**, y no sólo de los alumnos. Es importante que se promuevan estándares, se continúe con las evaluaciones de los alumnos y se generen evaluaciones del desempeño docente. Pero también se hace necesario establecer estándares y evaluaciones de los proyectos del sector. Sin ellos, se dificulta la tarea de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía. Además, este monitoreo ayudaría a asegurar que se inviertan los fondos donde es prioritario hacerlo, que se remunere de forma adecuada a los docentes, y que se controle que el gasto en proyectos del sector no se utilice de manera irresponsable.

- **Asegurar la solidez y viabilidad técnica de las políticas de autonomía escolar.** Los procesos de fortalecimiento de la autonomía escolar son más bien limitados, aun cuando inconsistencias normativas y ausencias de control y regulación desde la sede central han llevado a que, en la práctica, algunas escuelas terminen tomando decisiones de manera autónoma. La descentralización actualmente en curso en el Perú puede ayudar, siempre y cuando sus políticas estén bien pensadas y tengan acompañamiento técnico. Para ello, sería importante el desarrollar experiencias piloto de descentralización educativa que tomen en cuenta la heterogeneidad provincial y distrital del país, de modo de poder dar cuenta de la validez de los programas a niveles sub-nacionales. De lo contrario, el gran riesgo es que se termine trasladando los problemas desde la sede central hacia los gobiernos locales.

Mejorar la educación peruana es responsabilidad de todos. Así como los proveedores de la educación tienen la obligación de asegurar que sus servicios sean de alta calidad, los ciudadanos tienen la obligación de monitorear lo que está pasando en las escuelas. Sólo así se podrá avanzar hacia el objetivo de que todos los niños y niñas peruanos tengan las herramientas necesarias para enfrentar los desafíos del futuro.

## BIBLIOGRAFÍA



Arévalo Alejos, Ivette (2000). "La experiencia de evaluar en el PIEDI". En: **Tarea**, N° 47.

Benavides, M. (2003). **Educación y estructura social en el Perú: un estudio del acceso a la educación superior y la movilidad intergeneracional en una muestra de trabajadores urbanos.**

Benavides, M.(2002). "Para explicar las diferencias en el rendimiento en matemática de cuarto grado en el Perú urbano: análisis de resultados a partir de un modelo básico". En: Rodríguez, J. y Vargas, S. **Análisis de los resultados y metodología de las pruebas CRECER 1998.** Documento de trabajo 13. MECEP. Ministerio de Educación del Perú.

Chiroque, S. (2004). **Nuevos aumentos a los maestros.** Instituto de Pedagogía Popular. Informe N° 21-2004.

Chiroque, S. (2002). **Remuneraciones docentes.** Instituto de Pedagogía Popular. Informe N° 1-2002.

Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe. (2001). **Quedándonos Atrás: un Informe del Progreso Educativo en América Latina.** PREAL.

Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe. (1998). **El Futuro esta en Juego.** PREAL.

Díaz, H. y Saavedra, J. (2000). **La carrera de maestro: Factores institucionales, incentivos económicos y desempeño.** Documento de trabajo de la red de centro del BID.

Guadalupe, C. (1998). **Evolución de los principales indicadores de la educación primaria y secundaria escolarizada de menores 1993.** Documento de trabajo 8. MECEP. Ministerio de Educación.

Guadalupe, C. (2002). **La educación peruana a inicios del nuevo siglo.** Documento de trabajo 12. MECEP. Ministerio de Educación del Perú.

Ministerio de Educación. Secretaría de Planificación Estratégica. Unidad de Estadística Educativa (2004). **La Educación en el 2003.** Mimeo.

Ministerio de Educación del Perú. Unidad de Medición de la Calidad Educativa (2002). **Segundo Informe de Resultados por Niveles de Desempeño.**

Ministerio de Educación del Perú. UNESCO. (2001). **Informe Nacional de la República del Perú sobre el Desarrollo de la Educación.**

Ministerio de Educación. Oficina de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa. Unidad de Estadística Educativa (2001). **La educación peruana a inicios del nuevo siglo. Información y análisis sobre los cambios recientes en la educación peruana. Dinámica y Estructura de la Matrícula en los años 90.**

Ministerio de Educación. Unidad de Medición de la Calidad Educativa. **Boletín CRECER-UMC** (1999-2001). Nos. 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15.

**OCDE (2002). Conocimiento y aptitudes para la vida. Resultados de PISA 2000.**

OCDE (2002). **Aptitudes básicas para el mundo de mañana. Otros resultados del proyecto PISA**

OCDE (2002). **Education at a Glance.**

OCDE (2002). **Education at a Glance.**

OCDE (2002). **Education at a Glance.**

OECD - UNESCO (2001). **Teachers for Tomorrow's Schools. Analysis of the World Education Indicators.**

Pasquier-Doumer, Laure (2002). "La evolución de la movilidad escolar intergeneracional en el Perú a lo largo del siglo XX". En: **Pobreza y desigualdad en el área andina. Elementos para un nuevo paradigma.** BULLETIN de l'Institut Français d'Études Andines Tome 31, N°3.

Saavedra, J. y Suarez, P. (2002). **El financiamiento en la educación pública en el Perú: El Rol de las Familias.** Documento de trabajo N° 38. GRADE.

Saavedra, Jaime (2002). "La situación laboral de los maestros respecto de otros profesionales: implicancias para el diseño de políticas salariales y de incentivos". En: **Economía y Sociedad** N° 45. Consorcio de Investigación Económica y Social.

Saavedra, Jaime (2001). "Las familias y el financiamiento en la educación pública en el Perú". En: **Análisis y Propuestas** N° 4. Grade.

UNICEF, Ministerio de Educación, USAID (2001). **Abriendo Puertas para la Educación de las Niñas Rurales.**

Valdivia, M. y Saavedra, J. (2000). **Income smoothing over the life cycle: family living arrangements and the welfare of Peruvian households.** CIDE. Documento de Trabajo.

Valdivia, Néstor. (2003) "Población indígena y exclusión social en el Perú". En: **Análisis y Propuestas**, N° 7. GRADE.



# ANEXOS

## Anexo 1. Competencias y niveles de desempeño en el área de Comunicación Integral en 4to. grado de primaria

Nivel de Desempeño	Competencia 1	Competencia 2	Competencia 3
El nivel de desempeño está definido como el grado de adquisición de las capacidades de una competencia propuestas por el currículo para el grado o ciclo.	<b>Comprensión de textos verbales:</b> Leen con sentido crítico textos para: comunicarse de manera funcional, informarse, ampliar y profundizar sus conocimientos. Identifica ideas y datos importantes y los organiza en apuntes, resúmenes, cuadros, diagramas, etc.	<b>Comprensión de textos ícono verbales:</b> Lee y asume una actitud crítica frente a los mensajes de imágenes y textos ícono verbales. Produce con creatividad textos ícono verbales e imágenes.	<b>Reflexión sobre la lengua:</b> Adopta una actitud reflexiva acerca del funcionamiento lingüístico de los textos (reglas gramaticales), para mejorar la comprensión y producción de los mismos.
<b>Nivel Suficiente</b> Es el nivel de desempeño que indica un rendimiento aceptable para el grado. Los estudiantes de este nivel demuestran un dominio necesario de las capacidades evaluadas.	Establecen relaciones entre ideas, hechos y elementos explícitos del texto. Identifican, además, aspectos específicos del texto, demostrando un entendimiento global y que va más allá de lo literal.	Reconocen y aplican reglas gramaticales y ortográficas del sistema de escritura en oraciones simples y compuestas.	
<b>Nivel Básico</b> Es el nivel de desempeño que indica un rendimiento inicial para el grado. Los estudiantes de este nivel demuestran un manejo elemental de las capacidades evaluadas.	Localizan información explícita de una o más partes del texto a partir de preguntas elementales cuya formulación, además, facilita la obtención directa de dicha información. Demuestran una comprensión solo parcial y literal de los textos.	Reconocen y aplican reglas gramaticales y ortográficas del sistema de escritura en oraciones de estructura sintáctica simple.	

Fuente. Ministerio de Educación. Unidad de Medición de la Calidad Educativa. (2002). *Segundo Informe de Resultados por niveles de desempeño.*

## Anexo 2. La medición del rendimiento en el Perú

Nombre del Examen o Agencia Administrativa	Años de Aplicación	Grados y niveles	Áreas evaluadas	Muestra Universo	Publicación de resultados para	Uso de los Resultados	Participación en evaluaciones internacionales (años)
Unidad de Medición de la Calidad Educativa (MINISTERIO DE EDUCACIÓN)	1996	4º de Primaria	Matemática Lenguaje	Muestra Nacional (urbano y rural próximo)	-	Los resultados de la evaluación no han sido utilizados para la formación de docentes. Sin embargo, se han utilizado como contenido de una serie de capacitaciones concretas desarrolladas por la UMC, dentro de las actividades de capacitación de PLANCAD, DINEIP o propias	1997: LLECE <sup>32</sup>
Unidad de Medición de la Calidad Educativa (MINISTERIO DE EDUCACIÓN)	1998	4º de Primaria 6º de Primaria  4º de Secundaria 5º de Secundaria	Matemática Lenguaje Ciencias Naturales Ciencias Sociales  Matemática Lenguaje	Muestra Nacional (urbano)	Gobiernos  Comunidad escolar, padres y alumnos  Público en general y medios masivos de comunicación	Se elaboró un conjunto de boletines informativos sobre diversos aspectos de la evaluación nacional de 1998 para público en general (para generar un control social y fomentar una cultura evaluativa) y para especialistas (para contribuir con la formulación de política y acciones educativas). Sin embargo, el uso de los resultados no ha sido muy extenso y ha estado principalmente destinado al grupo de especialistas.	WEI <sup>33</sup> (1999, 2000, 2001)
Unidad de Medición de la Calidad Educativa (MINISTERIO DE EDUCACIÓN)	2001	4º de Primaria 6º de primaria  4º de Secundaria	Matemática Lenguaje Aspectos Actitudinales  Matemática Lenguaje Aspectos Actitudinales	Muestra Nacional (urbano y rural)	Gobiernos  Comunidad escolar, padres y alumnos  Público en general y medios masivos de comunicación	Los resultados han sido discutidos con especialistas del MED, así como con docentes. Con estos últimos se han llevado talleres de capacitación sobre la metodología para evaluar niveles de desempeño. De igual modo se han publicado de forma electrónica e impresa boletines y documentos de trabajo para un público más amplio.	2001: PISA <sup>34</sup>

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas en UMC y documentos del MED

<sup>32</sup> Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (UNESCO).

<sup>33</sup> World Education Indicators 1999.

<sup>34</sup> Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes, 2001

### Anexo 3. Nivel de toma de decisiones en la educación peruana

	N	R	OI	Com	CE	F	Comentario
Contratación de profesores	X0		X0				A pesar de las leyes vigentes, los docentes son nombrados por decisiones del estado central (concurso público o regulación legislativa), y las contrataciones son definidas por los órganos intermedios.
Despido de profesores	X0		X0				Para suspender o separar a un profesor, temporal o definitivamente, se debe abrir un proceso administrativo en los órganos intermedios con derecho a defensa. La separación total depende de una sentencia judicial como sanción a un delito común.
Promoción profesores	X0		X0				Según la ley del profesorado, el ascenso del primer nivel al segundo es automático; mientras que el ascenso a los otros niveles debe ser resultado de una evaluación de los órganos intermedios. Son éstos los que toman la decisión final.
Salarios	X0		X0				Los directores de los centros educativos no tienen potestad alguna para definir y decidir los salarios de los docentes que trabajan a su cargo.
Presupuesto (uso de recursos)	X0		X0		0	0	Los directores de los centros educativos no reciben dinero del estado para administrar el centro educativo. Las planillas son definidas y ejecutadas desde los órganos intermedios en base a las regulaciones nacionales. Sólo en algunos casos, los pagos de servicios son directamente cubiertos por los órganos intermedios, y los directores de los centros educativos tienen que gestionar recursos para cubrir gastos de materiales, servicios, y otros.  Otras fuentes de financiamiento (cooperaciones y fundaciones, y recursos propios) son tan importantes para el funcionamiento de los centros educativos que son reguladas por medio de una resolución ministerial. Las Asociaciones de Padres de Familia (APAFAs) también son fuentes importantes de ingresos. Ellas recaudan fondos a través de cuotas ordinarias y extraordinarias, multas a sus miembros, fondos, donaciones y legados.
Libros	X0				X		El Ministerio de Educación, desde 1997, está entregando dos cuadernos de trabajo (de Matemática y Comunicación) para los alumnos de primaria, y bibliotecas de aula para cada sección de este nivel. Sin embargo, los profesores tienen la libertad de recomendar el uso de otros libros o materiales adicionales. En secundaria, los docentes definen qué libros deben ser utilizados por los alumnos.

### Anexo 3. Nivel de toma de decisiones en la educación peruana

	N	R	OI	Com	CE	F	Comentario
Horario de cursos y organización de clase	X				XO		El centro educativo en general, y los profesores en particular, tienen flexibilidad para decidir el tiempo que dedican a cada contenido, y a la organización de las clases. Las horas mínimas prescritas por ley no son necesariamente cumplidas en la práctica.
Currículo	XO		X	X	X		<p>El currículo que es puesto a disposición de los alumnos tiene distintos niveles de concreción. Desde el Ministerio de Educación se definen las estructuras curriculares básicas. Las Direcciones Regionales deben definir lineamientos de política educativa como marco orientador para los centros educativos que están bajo su jurisdicción. Sobre esta base las escuelas deberán desarrollar un proyecto curricular del centro. El último nivel de concreción es la programación curricular de aula.</p> <p>La concreción es difícil porque aún no están claramente definidos qué aspectos deben incorporarse en el proyecto curricular de centro, en los planes anuales de centro y en la programación de corto plazo. Por otro lado, la remisión del proyecto curricular de centro educativo a los órganos intermedios a veces no se cumple y a veces resulta siendo un formalismo, porque los especialistas de los órganos intermedios no se dan abasto para revisarlos y brindar retroalimentación. Así mismo, no todos los centros educativos realizan la concreción curricular. En algunos casos, para cumplir con una disposición legal, mandan a elaborar los distintos documentos a agentes externos al centro educativo y, por ende, no llegan a responder a la realidad concreta de los alumnos del centro. Finalmente, algunos centros elaboran estos documentos, pero no llegan a operacionalizarlos debido a las dificultades que ello demanda.</p>

#### Leyenda

##### Nivel de decisión

N	=	Nacional
R	=	Regional
OI	=	Órganos intermedios
Com	=	Comunidad
CE	=	Centro Educativo
F	=	Familia

##### Tipo de decisión

X	=	a nivel formal
O	=	a nivel real

## Anexo 4. Cuadro resumen: indicadores educativos del Perú

Tasa de analfabetismo en la población de 15 a 24 años, 2002 .....	3.3
Años de educación promedio de la fuerza de trabajo (25 a 59 años), 2000 .....	9
Expectativa de vida escolar (años) 2001 .....	13.5
Tasa neta de matrícula pre-primaria, 2002 (3-5 años) .....	48.9
Tasa neta de matrícula primaria (6-11 años), 2002.....	90.9
Tasa neta de matrícula secundaria (12-16 años), 2002 .....	69.5
% Repetición primaria, 2002.....	8.2
% Repetición secundaria, 2002 .....	4.2
%Deserción primaria, 2002 .....	3.9
%Deserción secundaria, 2002.....	6.8
% de cohorte que llega al 5to grado, 1999.....	42
Gasto público corriente en educación pública (primaria y secundaria) como porcentaje del PBI (incluyendo pensiones), 2000 .....	3.38
% de gasto corriente del estado (sin pensiones) en educación pública primaria, 2000 .....	36.8
% de gasto corriente del estado (sin pensiones) en educación pública secundaria, 2000.....	27.2
% del Gasto que es gasto corriente, 2000 .....	90
% del gasto que es gasto de capital, 2000.....	10
% del gasto en educación destinado a pensiones y remuneraciones, 1999.....	70
Gasto público total en educación pública por estudiante (dólares reales del 2000).....	278
Gasto público corriente por estudiante en educación pública en primaria (dólares reales del 2000).....	135
Gasto público corriente por estudiante en educación pública secundaria (dólares reales del 2000).....	191
Gasto de las familias por estudiante en educación pública primaria (dólares reales del 2000).....	65
Gasto de las familias por estudiante en educación pública secundaria (dólares reales del 2000) .....	94
Años promedio de educación de los profesores, 1999 .....	15
Porcentaje de docentes con título pedagógico y especialidad en pre-primaria (instituciones públicas), 2002 .....	72
Porcentaje de docentes con título pedagógico y especialidad en primaria (instituciones públicas), 2002 .....	75.8
Porcentaje de docentes con título pedagógico y especialidad en secundaria (instituciones públicas), 2002 .....	82.4
Salario anual inicial de profesores de primaria (en dólares PPC), 2001 .....	5597
Salario de profesores de primaria (con más de 15 años de experiencia) por hora (en dólares PPC), 2000 .....	9
Tamaño promedio de clase en primaria, en centros polidocentes completos, 2003 .....	28.1
Tamaño promedio de clase en secundaria, en centros polidocentes completos, 2003 .....	29.6
Porcentaje de estudiantes que logra un nivel suficiente en comprensión de textos verbales.....	34.8
Porcentaje de estudiantes que logra un nivel suficiente en comprensión de textos ícono-verbales .....	34.9
Porcentaje de estudiantes que logra un nivel suficiente en reflexión sobre el funcionamiento de la lengua .....	6
Mediana de lenguaje en prueba de UNESCO 3er grado .....	222
Mediana de matemáticas en prueba de UNESCO 3er grado .....	215
Mediana de lenguaje en prueba de UNESCO 4to grado .....	240
Mediana de matemáticas en prueba de UNESCO 4to grado .....	229
Años de educación para hombres (25-59 años), 2000 .....	10
Años de educación para mujeres (25-59 años), 2000.....	8.7



El PREAL es un proyecto conjunto del Diálogo Interamericano, con sede en Washington D.C. y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile. Fue creada en 1995 con el objetivo de establecer una red amplia y activa de actores a cargo de la promoción de la reforma educativa en los países de la región. Actualmente representa, en el concierto internacional, una importante voz independiente que persigue involucrar a líderes de la sociedad civil en tareas relacionadas con el diseño de políticas y el manejo de reformas educativas. La mayoría de las actividades de PREAL son desarrolladas por una red regional de centros de investigación y políticas públicas que trabajan en la promoción de la reforma educativa.

El PREAL contribuye al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación por medio de la promoción de debates informados sobre temas de política educacional y reforma educativa, la búsqueda de acuerdos nacionales y apoyo de organizaciones del sector público y privado para perfeccionar la política educacional y los procesos de reforma y la identificación y difusión de innovaciones y mejores prácticas.

Las actividades de PREAL son posibles gracias al generoso apoyo que brindan la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Fundación Avina, la Fundación Tinker, el Global Development Network, el Banco Mundial y otros donantes.



El Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) es un centro de investigación privado, sin afiliación partidaria ni fines de lucro. Su misión es desarrollar investigación aplicada para estimular y enriquecer el debate, el diseño e implementación de políticas públicas. Desde su fundación en 1980, en Lima, Perú, GRADE se dedica al estudio de temas económicos, educativos, ambientales y sociales, en áreas relevantes para el desarrollo del Perú y otros países latinoamericanos.

A fin de cumplir cabalmente su misión institucional, quienes trabajan en GRADE realizan investigación académica rigurosa, con un alto grado de objetividad, lo que asegura que sus conclusiones sobre la naturaleza y la causalidad de los procesos económicos y sociales están sustentadas en evidencia empírica sólida.



DIALOGO  
INTERAMERICANO

El Diálogo Interamericano es un destacado centro norteamericano de análisis de políticas y de intercambio de ideas e información sobre asuntos hemisféricos. Está integrado por más de cien distinguidos ciudadanos del continente americano, entre ellos dirigentes políticos, empresariales, académicos, de los medios de comunicación y líderes de la sociedad civil y el mundo no-gubernamental. Nueve miembros del Diálogo han sido presidentes de sus países y más de doce han ocupado cargos ministeriales.

El Diálogo procura mejorar cualitativamente el debate y el proceso de toma de decisiones referentes a los problemas hemisféricos; brindar oportunidades de cooperación económica y política regional; y presentar propuestas de acción innovadoras y prácticas a los gobiernos, organismos internacionales y organizaciones no-gubernamentales.

Desde 1982, en el marco de sucesivos gobiernos republicanos y demócratas así como de los correspondientes cambios de autoridades de gobierno en los países de América Latina, la región del Caribe y Canadá, el Diálogo ha contribuido de manera importante al diseño de objetivos y opciones en el campo de las relaciones interamericanas.



La Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile, es una institución de derecho privado, sin fines de lucro constituida en 1968, con el propósito de crear una instancia académica independiente destinada a apoyar y facilitar la investigación interdisciplinaria y pluralista en torno a aspectos relevantes del desarrollo nacional e internacional.

CINDE se caracteriza por un estilo de trabajo descentralizado, apoyado en una amplia red de colaboradores externos, que se materializa por medio de proyectos de investigación, seminarios, talleres y grupos de estudio o de trabajo, con libertad de publicación en los diversos medios existentes. De esta manera, CINDE constituye un lugar de encuentro, de intercambio de información y de debate entre profesionales y especialistas de distintas corrientes y ámbitos sociales, interesado también en promover el intercambio de experiencias internacionales.