



CNE

PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL
BALANCE Y RECOMENDACIONES 2015
SEGUNDA EDICIÓN





CNE

PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL BALANCE Y RECOMENDACIONES 2015

SEGUNDA EDICIÓN

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN
PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL
BALANCE Y RECOMENDACIONES 2015
Segunda Edición

Octubre 2016

Presidente
Hugo Díaz Díaz

Secretaria ejecutiva
Mariella Bazán Maccera

Elaboración, sistematización y revisión de contenidos
Comité Directivo CNE

Equipo técnico: **Silvia Apaza Espinoza, Santiago Kerrigan León, Elsa La Jara Gómez, Carolina Neyra López, Yina Rivera Bríos, Rocío Rivera León, Fernando Rivera Rúa, Guillermo Sánchez-Moreno Izaguirre, Marjorie Torero Benavides, Nanci Torrejón Muñante, César Uribe Neyra, Karina Vásquez Olano.**

Parte II

Consejeros: **Angel María Manrique, Teocrito Pinedo**

Equipo técnico: **Santiago Kerrigan León, Carolina Neyra López, Rocío Rivera León, Fernando Rivera Rúa, Guillermo Sánchez-Moreno Izaguirre.**

Cuidado de diseño
Marjorie Torero Benavides

Diseño original
Evelyn Núñez Alayo

Diseño y diagramación
Judith León Morales

Fotos: **Archivo CNE, Minedu, Midis, Universidad de Ciencias y Humanidades, Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Gerencia Regional de Educación Lambayeque, Municipalidad Provincial La Matanza**

Consejo Nacional de Educación
Av. San Felipe 539, Jesús María
Lima-Perú
Teléfono: 615-5966
www.cne.gob.pe

Este documento puede reproducirse para difusión y debate siempre y cuando se mencione la fuente.
Hecho en el Deporto Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016 - 05381.

Contenido

Introducción	10
Siglas y acrónimos	12
PARTE I : MIRADA A LA EDUCACIÓN COMO DERECHO Y COMO BIEN PÚBLICO.	19
I. Objetivo estratégico 1: Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos.	21
1. Primera infancia: prioridad nacional.	21
2. Trece años de buena educación sin exclusiones.	23
Recomendaciones.	27
Referencias.	29
II. Objetivo estratégico 2: Estudiantes e instituciones que logran aprendizajes pertinentes y de calidad.	30
1. Aprendizajes pertinentes: logros y brechas.	30
2. Ambientes institucionales: relación con los aprendizajes.	37
3. Instituciones educativas inclusivas para estudiantes con habilidades diferentes.	44
4. Instituciones educativas para todos los estudiantes sin exclusión por edades.	45
Recomendaciones.	46
Referencias.	47
III. Objetivo estratégico 3: Maestros bien preparados ejercen profesionalmente la docencia	48
1. Avances en la implementación de carrera pública magisterial.	48
Recomendaciones.	67
Referencias.	69

IV. Objetivo estratégico 5: La reforma de la educación superior universitaria: hacia una educación superior de calidad.	71
1. Reforma de la educación superior.	71
2. Proyecto de Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior.	76
3. Acreditación y certificación de la calidad de la educación.	76
4. Financiamiento de la educación universitaria pública.	77
5. La investigación en la educación superior para el fomento de la innovación y el desarrollo tecnológico.	81
6. Becas y Observatorio de la formación profesional en la educación superior.	84
7. Cobertura de matrícula.	86
Recomendaciones.	89
Referencias.	90
V. Objetivo estratégico 6: Una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad.	91
1. Gobiernos locales democráticos y familias promueven ciudadanía.	91
2. Empresas, organizaciones y líderes comprometidos con la educación.	97
3. Medios de comunicación asumen con iniciativa su rol educador.	100
Recomendaciones.	106
Referencias.	107
PARTE II: AVANCES Y DESAFÍOS EN LA GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA 2011-2015	111
Objetivo Estratégico N° 4: Una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad.	111
Presentación.	113
I. Panorama histórico de la gestión educativa descentralizada.	114
1. De la desconcentración a la descentralización.	114
II. Balance de la gestión educativa descentralizada.	119
1. La gestión educativa descentralizada desde el PEN.	119

2.	La gestión educativa descentralizada desde lo nacional.	121
3.	La gestión educativa descentralizada desde lo regional.	125
4.	La gestión ética y participativa.	135
III. Modernización como soporte de una gestión educativa eficaz.		139
1.	Los programas presupuestales por resultados requieren ser evaluados desde un enfoque de gestión descentralizada.	139
2.	La modernización de procesos ayuda a fortalecer la gestión descentralizada con enfoque territorial.	140
3.	Los sistemas de información son factores clave que deben continuar fortaleciéndose.	142
4.	Fortalecer la implementación del marco meritocrático en la gestión educativa.	143
5.	La política de Incentivos debe considerar el rol estratégico de los GORE en el logro de las metas.	144
IV. Escuelas autónomas y redes educativas fortalecidas.		146
1.	Los compromisos de gestión impulsan resultados y metas concretas.	146
2.	El presupuesto de mantenimiento preventivo es escaso para la demanda de cada escuela.	146
3.	El soporte pedagógico de las IIEE en el área urbana y periurbana.	147
4.	El Marco de Buen Desempeño del Directivo paso importante para la mejora y evaluación del desempeño.	148
5.	Incertidumbre de la política curricular y en los procesos de autoevaluación y mejora.	149
6.	Nuevas estrategias para una atención escolar más efectiva lideradas por el Minedu.	150
7.	Las redes educativas, urbanas y rurales, cumplen un rol positivo en la gestión educativa.	153
V. Presupuesto con equidad		155
1.	Evolución de la asignación del presupuesto público de Educación 2011-2015.	155
2.	Ejecución presupuestal para el período 2011-2015.	158
3.	Asociación público privada (APP).	163
4.	Obras por Impuestos (Oxi).	164
Conclusiones del Balance de la Gestión Educativa del año 2011 al 2015		167
Desafíos de la Gestión Educativa al 2021		172
Referencias		190

Introducción

Uno de los mayores desafíos para el desarrollo del país es lograr que el sistema educativo asegure los aprendizajes propuestos, que estos sean pertinentes, y que el derecho a la educación de calidad sea garantizado para todos, con criterios de equidad que respondan a las necesidades y demandas de nuestra diversidad local y cultural y a nuestra ubicación y participación a nivel mundial.

El Proyecto Educativo Nacional al 2021 contiene un conjunto de políticas que dan el marco estratégico a las decisiones que conducen al desarrollo de la educación, construido y desarrollado en el actuar conjunto del Estado y de la sociedad, a través del diálogo nacional, del consenso y de la concertación política. Su formulación responde a la diversidad del país por lo que compromete a los diferentes gobiernos que se vienen sucediendo desde su aprobación.

No obstante, como se trata de objetivos y políticas que son plasmados por las acciones gubernamentales - con variaciones en los enfoques, énfasis y herramientas de intervención - hay avances y logros que no son uniformes, pero tenemos la expectativa que, en el mediano y largo plazo, se avance de manera progresiva y consistente a la visión planteada por el Proyecto Educativo Nacional: *“Todos desarrollan su potencial desde la primera infancia, acceden al mundo letrado, resuelven problemas, practican valores, saben seguir aprendiendo, se asumen ciudadanos con derechos y responsabilidades, y contribuyen al desarrollo de sus comunidades y del país combinando su capital cultural y natural con los avances mundiales.”*

El Balance 2015, que se presenta, tiene dos partes: la primera, presenta cinco objetivos del Proyecto Educativo Nacional con el título “Mirada a la educación como derecho y como bien público”; la segunda parte, desarrolla a profundidad el cuarto objetivo estratégico, referido al tema de gestión, bajo el título “Avances y desafíos en la gestión educativa peruana”, con un tratamiento detallado, abarcando mayor número de años.

En ese sentido, es necesario precisar que el contenido de este Balance, en su primera parte, comprende solo el año calendario 2015, por lo que, aunque se difunda durante el año 2016, su relato concluye el 31 de diciembre del año mencionado.

En la última década los esfuerzos por mejorar la educación pública, que atiende a la gran mayoría de la población, aunque tiene avances y logros en los últimos años, le queda aún un largo trecho por recorrer para alcanzar la visión y resultados propuestos por el PEN. En este esfuerzo se ha contado con un crecimiento económico sostenido, aunque aparece una tendencia declinante en el año 2015, que probablemente continuará el año 2016. La política educativa de estos años ha sido acompañada de un amplio despliegue de programas sociales dirigidos a los sectores de menores recursos y con menor acceso a los servicios públicos. Es importante al leer este Balance 2015 tener en cuenta que estamos en un período de elecciones que tendrá como resultado un cambio de gobierno, con un debate político intenso en el que se han reconocido avances en la educación peruana.

Es necesario al analizar este proceso tomar en cuenta, no solo las carencias y fallas en las estructuras del modelo educativo heredado sino también su complejidad, porque abarca múltiples subsistemas que tienen diversos grados y formas de interrelación con los distintos sistemas sociales, económicos y políticos del país.

De allí los desafíos y dificultades que se enfrentan al diseñar e implementar intervenciones que buscan cambiar estructuras educativas, formas de gestión, involucramiento de los actores en el cambio, e intentan así, ir superando sostenidamente la reducción de las brechas educativas, en el ofrecimiento de una educación pertinente y de calidad a todos.

El Ministro de Educación, Jaime Saavedra Chanduví, en un tiempo relativamente corto ha continuado con la implementación de la Ley de Carrera Magisterial, que implica cambios en los sistemas y modelos de administración y gestión docente; además, ha diseñado e implementado una amplia gama de medidas en los sistemas escolares (JEC, COAR, conversión de Pronoei a IE inicial) y mecanismos para el financiamiento de la inversión en infraestructura educativa (Oxl, APP). Iniciativas favorablemente acogidas por la población y también cuestionadas por algunos especialistas en el tema educativo. Estas medidas tienen el enfoque de ir generando oportunidades para diversos sectores de la población, dando la idea de que esta es una forma de ir concretando o aplicando el criterio de equidad.

El Balance 2015 del CNE, en su primera parte, analiza los avances, centrando el interés en las implicancias y efectos de las medidas en la implementación, y en las nuevas políticas que se van anunciando, las relaciona con el PEN, y aporta recomendaciones para mejorar, y en algunos casos enrumbar, la intervención educativa.

Siglas y acrónimos

ADE	Áreas de Desarrollo Educativo
AFP	Administradora Privada de Fondos de Pensiones
AGP	Área de Gestión Pedagógica
AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
APP	Asociación Público-Privadas
ASPI	Acompañamiento de soporte pedagógico intercultural
BDE	Bono de incentivo al Desempeño Escolar
BPGP	Buenas Prácticas en Gestión Pública
CADE	Conferencia Anual de Ejecutivos
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CAP	Cuadros de Asignación de Personal
CCL	Consejo de Coordinación Local
CCR	Consejo de Coordinación Regional
CdD	Compromisos de Desempeño
CEBA	Centro de Educación Básica Alternativa
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGIE	Comisión de Gestión Intergubernamental en Educación
CI	Comisión Intergubernamental en Educación
CNE	Consejo Nacional de Educación
CNJD	Coordinadora Nacional de Juventudes Digitales
COAR	Colegio de Alto Rendimiento
CONCORTV	Consejo Consultivo de Radio y Televisión
CONCYTEC	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación Tecnológica
CONEI	Consejo Educativo Institucional

COP 20	Conferencia de las Partes sobre el Cambio Climático
COPALE	Consejo Participativo Local de Educación
COPARE	Consejo Participativo Regional de Educación
CPED	Centro Piloto de Educación a Distancia
CPP	Consejo de la Prensa Peruana
CRED	Control de crecimiento y desarrollo de la niña y el niño menor de cinco años
CRFA	Centro Rural de Formación en Alternancia
DS	Decreto Supremo
DCBN	Diseño Curricular Básico Nacional
DCE	Diseño Curricular Experimental
DCN	Diseño Curricular Nacional
DIED	Dirección de Evaluación Docente
DIFODS	Dirección de Formación Docente en Servicio
DIFOID	Dirección de Formación Inicial
DIGEDD	Dirección General de Desarrollo Docente
DIGEIBIRA	Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural
DIGESU	Dirección General de Educación Superior Universitaria
DIGESUTPA	Dirección General de Educación Productiva y Superior Tecnológica y Artística
DIREBA	Dirección de Educación Básica Alternativa
DIREBE	Dirección de Educación Básica Especial
DIRED	Dirección de Promoción del Bienestar y Reconocimiento Docente
DITEN	Dirección Técnico Normativa de Docentes
DRE	Dirección Regional de Educación
DRELM	Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana
DZE	Direcciones Zonales de Educación
EBA	Educación Básica Alternativa
EBR	Educación Básica Regular
ECE	Evaluación Censal de Estudiantes
EIB	Educación Intercultural Bilingüe
ENAH0	Encuesta Nacional de Hogares

ENAP	Escuela Nacional de Administración Pública
ENDES	Encuesta demográfica y de salud familiar
ENDO	Encuesta Nacional a Docentes
ESCALE	Estadística de la Calidad Educativa
ESCS	Situación económica, social y cultural
ESEP	Escuelas Superiores de Educación Profesional
ESR	Empresas socialmente responsables
EST	Educación Secundaria Tutorial
ETP	Educación Técnico Productiva
ETR	Equipos Técnicos Regionales
FINCYT	Fondos para la Innovación, Ciencia y Tecnología
GED	Gestión Educativa Descentralizada
GL	Gobiernos locales
GORE	Gobierno(s) regional(es)
GRE	Gerencia Regional de Educación
IE	Institución Educativa
IEI	Institución Educativa Inicial
IIEE	Instituciones educativas
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IPAE	Instituto Peruano de Acción Empresarial
IESP	Instituto Superior Pedagógico
JEC	Jornada Escolar Completa
LBD	Ley de Bases de la Descentralización
LGE	Ley General de Educación
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
LOF	Ley de Organización y Funciones
LOGR	Ley Orgánica de Gobierno Regionales
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
LRM	Ley de Reforma Magisterial
MBDD	Marco de Buen Desempeño Docente

MCLCP	Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MGT	Modelos de Gestión Territorial
MI-CNE	Mesa Interinstitucional del Consejo Nacional de Educación
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINEDU	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
MOF	Manual de Organización y Funciones.
MTC	Ministerio de Transporte y Comunicaciones
NEC	Núcleos Educativos Comunales
NEE	Necesidades educativas especiales
NEXUS	Sistema de Administración y Control de Plazas en Educación
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (siglas en inglés; en castellano OCDE))
OMS	Organización Mundial de la Salud
OxI	Obras por Impuesto
PBI	Producto Bruto Interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDRC	Plan de Desarrollo Regional Concertado
PEAD	Programa de Educación a distancia
PEBANA	Programa de atención a niños y adolescentes de la Educación Básica Alternativa
PEI	Plan Estratégico Institucional
PEL	Proyecto Educativo Local
PELA	Programa Estratégico de Logros de Aprendizajes
PEN	Proyecto Educativo Nacional
PER	Proyecto Educativo Regional
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIET	Programa Integral de Educación Temprana
PIETBAF	Programa Integral de Educación Temprana con Base a la Familia
PIM	Presupuesto Institucional Modificado

PIP	Proyectos de Inversión Pública
PISA	Programme for International Student Assessment (en inglés; en castellano Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POI	Plan Operativo Institucional
PPM	Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa
PRITE	Programa de Intervención Temprana
PRONABEC	Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo
PRONOEI	Programa No Escolarizado de Educación Inicial
REMURPE	Red de Municipalidades Rurales del Perú
RENDUGEL	Registro Nacional de DRE y UGEL
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
RIM	Remuneración Integral Mensual
RM	Resolución Ministerial
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
RVM	Resolución Vice Ministerial
SAANEE	Servicio de Apoyo y Asesoramiento a las Necesidades Educativas Especiales
SECPANE	Servicio Cooperativo Peruano Norteamericano de Educación
SERCE	Segundo estudio regional comparativo y explicativo
SERUMS	Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud
SET	Sala de Estimulación Temprana
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIAGIE	Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa
SIGES	Sistema Integrado de Gestión de la Educación Superior Pedagógica para institutos de formación docente (IESP, ISE, ESFA)
SIGMA	Sistema de Información y Gestión para la Mejora de los Aprendizajes
SINEACE	Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Calidad Educativa
SIRA	Sistema de Información para la Racionalización
SIS	Sistema Integral de Salud
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares
SNRYT	Sociedad Nacional de Radio y Televisión

SSIIPER	Sistema de Seguimiento e Información a la Implementación de los Proyectos Educativos Regionales
SUNEDU	Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria.
SUP	Sistema Único de Planilla
TERCE	Tercer estudio regional comparativo y explicativo (Oficina Regional de UNESCO-Chile)
UE	Unidad Ejecutora
UFD	Unidad de Financiamiento por Desempeño
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UMC	Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Minedu
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USE	Unidades de Servicio Educativo
VRAEM	Valles de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro



**PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL
BALANCE Y RECOMENDACIONES 2015**

SEGUNDA EDICIÓN

**MIRADA A LA EDUCACIÓN COMO DERECHO
Y COMO BIEN PÚBLICO**

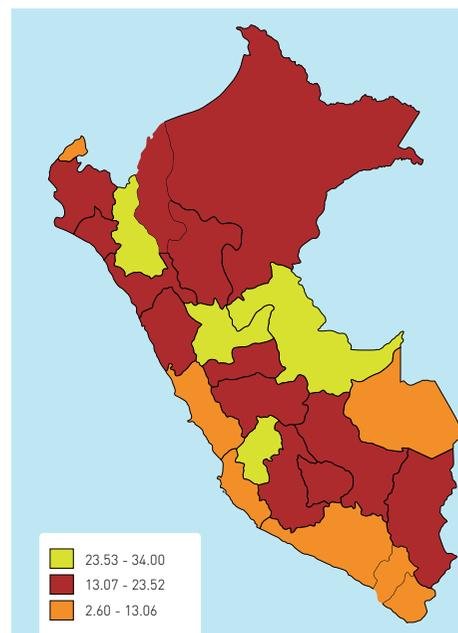
I. Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos (Objetivo Estratégico 1)

1. Primera infancia, prioridad nacional

El PEN plantea como primer resultado que la primera infancia sea prioridad nacional, asegurando su desarrollo óptimo a través de la acción intersectorial y concertada del Estado en cada región, es decir, la implementación de acciones conjuntas y/o coordinadas del Midis, Minedu y Minsa, así como de los gobiernos regionales y locales, de organizaciones de sociedad civil y con el apoyo de la ciudadanía.

Es precisamente gracias a esta acción intersectorial e intergubernamental que el estado nutricional de los niños de 0 a 5 años - aspecto clave del desarrollo humano - ha mejorado, siendo que hoy en día solo 10 de cada cien niños a nivel nacional presentan desnutrición crónica. Hay regiones, sin embargo, tales como Huancavelica y Huánuco, donde las cifras

Gráfico N° 1
Tasa de desnutrición crónica de niños(as) menores de 5 años - 2015 (OMS)



Fuente: INEI - Mapas elaborados con el Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones

llegan al 34% y 24.2%, respectivamente, y muchas otras donde se registran cifras superiores al promedio nacional, y localidades al interior de todas las regiones, donde se debe focalizar la acción de todos los agentes anteriormente mencionados.

Educación inicial

La matrícula a educación inicial, para niñas y niños de 3 a 5 años ha mejorado en los últimos años tanto en el ámbito rural como urbano, sin embargo, aún se cuenta con una brecha nacional de 16,2%¹, la que varía mucho por regiones, desde Ica que solo presenta el 7,4% de brecha, hasta Madre de Dios que llega a un 27,3% de niños que no asiste a este nivel educativo; si esto lo vemos por condición de pobreza para los pobres y extremos pobres, la misma es de 20.3% y 20,2%, respectivamente, razón por la cual se hace necesario preguntarnos con la finalidad de eliminar las causas: ¿qué está impidiendo o limitando la asistencia de estos niños y adolescentes a la escuela? .

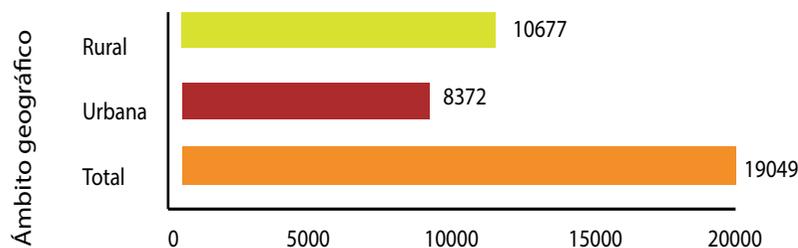
Asimismo, según los datos del censo escolar la matrícula al 2015 es 70,5% de gestión pública (de ella el 88,2% es escolarizada y el 11,8 es no escolarizada) y en un 29,5% de gestión privada. Es importante destacar que el porcentaje de atención no escolarizada que se brinda a través de los Pronoei, se da en un mayor

¹ Indicador calculado por la Unidad de Estadística del Minedu, teniendo como fuente la Encuesta Nacional de hogares (ENAHO)-INEI.

porcentaje en ámbitos rurales (en total hay 65,417 Pronoei en zona rural). Por ello se requiere acelerar la mejora de la calidad en estos centros no escolarizados. Es preocupante que donde existen mayores necesidades se tenga un servicio educativo con más carencias causadas, unas veces, por la geografía, otras por la falta de profesores titulados, como también, por las condiciones de vida. Estas situaciones muestran la necesidad de una discriminación positiva al asignar recursos a los programas de mejora para que puedan ser atendidos los grupos más vulnerables.

Frente a ello un resultado alentador es la creación de nuevos centros de educación inicial lo que implica creación de plazas docentes. Entre los años 2011-2015 se han financiado 19,049 plazas docentes; el (56.1%) (10,677) corresponde al ámbito rural y, el resto (43.9%), al área urbana. De acuerdo a Minedu el año 2013, donde se registra el mayor número de plazas financiadas, coincide con el mayor incremento de la cobertura.

Gráfico N° 2
Número de plazas financiadas según ámbito geográfico, 2011-2015



Fuente: DU.006-2012, DS.006-2013, DS.040-2014, DS.072-2014 y para LM Oficio Múltiple N° 006-2014-MINEDU/SPE-UP, D.S.008-2015.
Elaboración: Dirección de Educación Inicial-DEI



Es importante también destacar que se está cerca de universalizar la matrícula de 5 años, mientras que en 3 años aún se tienen valores cercanos a 40% fuera del sistema educativo. Las causas de esta situación se pueden encontrar en la ruralidad y dispersión que limitan el acceso de los niños al servicio, la falta de modalidades de atención que respondan más a condiciones de vulnerabilidad, el uso de una lengua originaria y las pautas tradicionales de crianza de las familias que originan una escasa identificación de estas con el servicio, el índice de pobreza ligada a la falta de valorización del nivel inicial.

Cuadro N° 1
Matrícula desagregada por edades, 2014

Edades	3	4	5
% Matrícula	61.25%	86.29%	95.78%

Fuente: ENAHO-INEI. 2014.

Al 2015, según Enefu de INEI, solo el 1,8% de IIEE de inicial recibió suficiente material educativo de manera oportuna y en buen estado y, el 2014, solo el (8,6%) de docentes del nivel participaron en algún programa de especialización. Estas cifras ponen de manifiesto la necesidad de reforzar la calidad del servicio en las IIEE iniciales, identificando estándares e indicadores que nos permitan el seguimiento a fin de determinar su impacto en el desarrollo integral de los niños.

2. Trece años de buena educación sin exclusiones

El resultado 2 del Proyecto Educativo Nacional destaca la necesidad de brindar a todos los estudiantes del país trece años de buena educación sin exclusiones, lo cual implica aún una serie de retos a nivel Estado. Uno de ellos es la consolidación de la política de Educación Intercultural Bilingüe, la misma que durante el 2015 ha mejorado en una serie de condiciones como el registro de centros, la formación de docentes, la producción de material educativo, entre otros. Actualmente se tiene información veraz para implementar programas EIB:

- Existen 21,832 mil escuelas EIB² que atienden a los 55 pueblos originarios identificados por el Ministerio de Cultura, en los que se hablan 47

² Fuente: Registro nacional 2015 de IIEE de EIB del Minedu.

lenguas, de las que 4 son andinas y 43 amazónicas ubicadas en 22 regiones.

- Aproximadamente el (22%) de IIEE de la educación básica del país son EIB.
- Al año 2014 existían 21 Institutos Superiores Pedagógicos públicos y privados que ofrecían la carrera de EIB andina, y solo 8 que ofertaban la EIB amazónica a pesar del número de lenguas originarias.

Brechas

Sin embargo hace falta acelerar medidas y desarrollar propuestas pedagógicas efectivas ya que:

- Solo el 26.5% de los niños indígenas logran un nivel óptimo de Comprensión Lectora en castellano como segunda lengua.
- Más del 92% de los niños que tienen como lengua materna el shipibo no logran comprender lo que leen en castellano como segunda lengua.

A ello se suma que uno de los problemas principales para mejorar los aprendizajes es el no contar con intervenciones que reformen la organización y el funcionamiento de las escuelas como espacios donde se desarrolla el aprendizaje en estrecha relación con la familia y la comunidad. Las características diferenciadas exigen que se haga un ordenamiento de la gestión escolar y de la gestión del sistema educativo mirando a las escuelas y los estudiantes.

A nivel de cada región en nuestro país continúan existiendo brechas que, en términos absolutos, involucran a miles de estudiantes que, por diversos motivos, repiten o desertan de la escuela, no asisten de manera permanente o no concluyen. Por ejemplo, en relación al atraso escolar para el 2015 de acuerdo a la información del Censo Escolar del Minedu, para el caso de primaria, esta es menor en zona urbana (4,4%) que en rural (14,8%), presentando mayores dificultades los estudiantes de lenguas indígenas (16,3%), y entre ellos los de lengua aguaruna (23%) y lengua asháninca (22,8%), siendo necesario identificar cuáles podrían ser las posibles causas de estos problemas.

Al 2015³, el 18,3% de estudiantes de 12 a 13 años no concluye oportunamente la primaria, subiendo esta cifra a 31,4% en zona rural, a 34,7% cuando hablamos de estudiantes de lengua indígena y a 36,7% en condiciones de pobreza extrema. Estas cifras nos señalan la necesidad de seguir focalizando medidas de intervención a fin de revertir esta situación.

Preocupa, asimismo, a nivel nacional el porcentaje de repetición⁴ en primaria que alcanzó el año 2015 la cifra de 3,2% del total de estudiantes matriculados en el nivel, cifra menor a la del 2014 que fue de un punto más. Si esta cifra de repetición del 2014 la relacionamos con el gasto anual por estudiante encontramos que significa una pérdida promedio de S/.

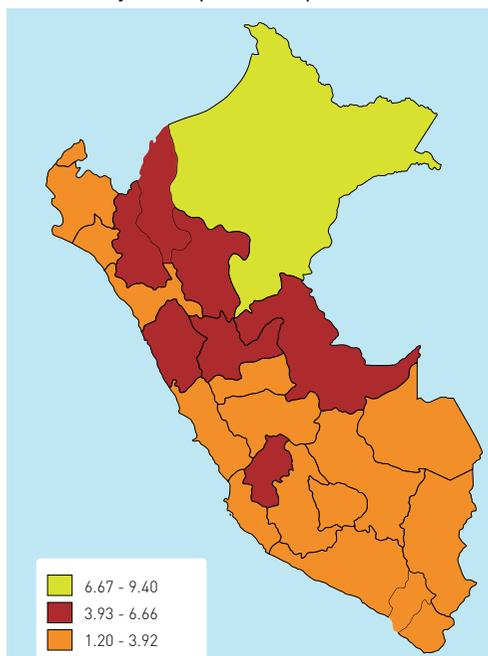
³ Indicador calculado por la Unidad de Estadística del Minedu, teniendo como fuente la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) - INEI.

⁴ Fuente: Censo Escolar 2015 del Minedu - Unidad de Estadística.

282 millones del presupuesto, además de la pérdida de un año de escolaridad del estudiante. Además, existen regiones con mayores índices de repetición que son precisamente regiones donde se presentan una serie de demandas no atendidas, como Loreto y Ucayali.

Por ello es importante preguntarnos sobre la necesidad de seguir manteniendo la repetición como una medida de nivelación académica y sobre la necesidad de empezar a pensar en otras formas de nivelación y compensación escolar.

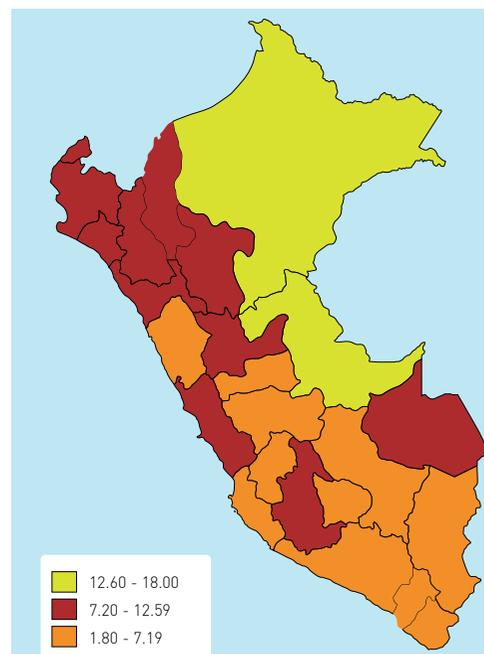
Gráfico N° 3
Porcentaje de repetidores primaria - 2015



Fuente: INEI – Mapas elaborados con el Sistema de Información Regional para la toma de decisiones

En cuanto a la educación secundaria, esta no solo adolece de una baja cobertura en el ámbito rural, sino que, los niveles de deserción y repetición también son altos, hecho que dan como consecuencia altas cifras de no conclusión, sobre todo entre regiones. Así tenemos que al 2015, a nivel nacional, el 22,34% de adolescentes del ámbito rural no asistió a la secundaria⁵, mientras que, en la zona urbana este problema afecta al 12,8%. El 34,7% de adolescentes (12-16 años) en condiciones

Gráfico N° 4
Tasa de deserción acumulada en educación secundaria (%) - 2015



Fuente: INEI – Mapas elaborados con el Sistema de Información Regional para la toma de decisiones

5 Indicador calculado por la Unidad de Estadística del Minedu, teniendo como fuente la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0) - INEI.

de pobreza extrema y el 23,4% con una lengua materna originaria tampoco asistió a la secundaria. A nivel regional, al 2015, las tasas más altas de deserción escolar acumulada se encuentran en Ucayali (18,0%), Loreto (13,7%), entre otras regiones.

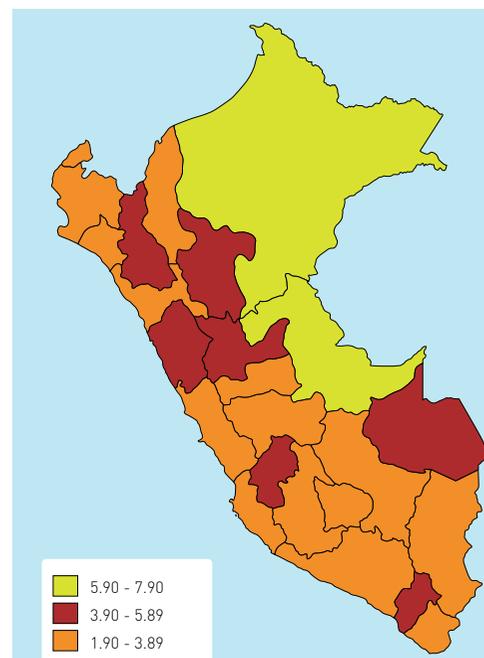
Asimismo, son preocupantes el atraso escolar y la no conclusión. Al 2015, de acuerdo a la información del Censo Escolar del Minedu, en el caso de secundaria a nivel nacional el atraso escolar es de 11,2%, con mayor incidencia en escuelas de gestión pública (14,2%); de igual manera, es menor en zona urbana (9,3%) que en zona rural (26,1%), siendo más afectados la población de lengua indígena (28,9%), con mayor incidencia en población de lengua asháninka (29%), y lengua aguaruna (40,3%). Al 2015, a nivel nacional, el 31,4% de estudiantes de 17 a 18 años no concluyó oportunamente la secundaria⁶. Esta cifra sube a 53,6% en la zona rural, y a 51,3% cuando se trata de estudiantes de lengua indígena, siendo más crítico para estudiantes en situación de pobreza extrema.

La tasa de repetición es más fuerte en el ámbito amazónico como Loreto y Ucayali, y en algunas regiones andinas como Huancavelica, sorprendiendo Moquegua en la costa. El 2015, a nivel nacional, el porcentaje de repetición en secundaria es 3,3% del total de estudiantes, disminuyendo ligeramente en relación al 2014 en el que la repetición fue del 4%. Si

⁶ Indicador calculado por la Unidad de Estadística del Minedu, teniendo como fuente la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) - INEI.

se relaciona con el gasto por alumno - tal como se hizo con el nivel primaria - significa una pérdida promedio de S/. 223 millones del presupuesto, afectando además la trayectoria escolar y colocando al estudiante en riesgo de no conclusión.

Gráfico N° 5
Porcentaje de repetidores secundaria - 2015



Fuente: INEI - Mapas elaborados con el Sistema de Información Regional para la toma de decisiones

En términos de calidad, los resultados de la prueba PISA en el año 2012 muestran que el 47% de los estudiantes se encuentra debajo del nivel 1 en Matemática, y menos del 1% llega al nivel más alto de esta prueba (UMC).

Informe Perú. PISA 2012). En 10 años (2001-2012) el desempeño en lectura ha mejorado levemente. Lo más resaltante es que el 54% de ellos, que estaban por debajo del nivel 1, se redujo a 30%. (UMC. Informe Perú. PISA 2012).

Por último, resulta importante señalar algunas cifras que influyen en la trayectoria escolar esperada en la educación secundaria. Por ejemplo, al año 2015 según INEI el 13,6% de las adolescentes entre 15 a 19 años en el país han estado alguna vez embarazada, siendo mayor el porcentaje en regiones amazónicas como Loreto (32,8%), Ucayali (25,5%) y San Martín (25,5%). Además, según la Enaho 2012, más de un millón de adolescentes entre 14 y 17 años conforman la población económicamente activa (PEA) – tanto ocupados y desocupados – en todo el país, de ellos, el 86,3% se encuentra en la condición de ocupado, siendo que el 51,3% de esta PEA ocupada adolescente vive en las zonas urbanas y el 48,7% en el ámbito rural. 453,763 adolescentes solo trabajan y no estudian, mientras que, 444,737 trabajan y estudian al mismo tiempo. La mayor parte de los que solo trabajan, viven en zonas urbanas (52,3%), y es que al no tener oportunidades en el campo, migran a las ciudades.

Recomendaciones

1. Diseñar e implementar una red regional de servicios de atención integral a niños y niñas de 0 a 2 años, que articule la oferta de los sectores del Estado, el sector privado y la sociedad civil y que sea gestionada por el gobierno regional en un trabajo conjunto con los gobiernos locales, provinciales y distritales, debiendo formular, implementar y hacer seguimiento a las políticas para atender a la primera infancia con pertinencia cultural, social y territorial.
2. Desarrollar un sistema integrado de información de la primera infancia en la región, elaborando un mapeo de todas las intervenciones dirigidas a niños de 0 a 5 años, la población a la que atiende, utilizando indicadores relacionados al Desarrollo Infantil Temprano.
3. Continuar ampliando la cobertura de educación inicial para niños de 3 a 5 años, con servicios pertinentes y de calidad, desarrollados intersectorialmente, bajo la rectoría del gobierno nacional y el liderazgo del gobierno regional en coordinación estrecha con los gobiernos locales. La atención debe comprender acciones articuladas de salud, nutrición, saneamiento, cuidado infantil, protección, identidad y educación inicial.
4. Implementar estrategias pedagógicas de atención diferenciada, de recuperación, refuerzo pedagógico

y tutoría en educación primaria, con énfasis en estudiantes que no alcanzan los logros esperados, estudiantes en riesgo de repetir el año y estudiantes en riesgo de abandonar la escuela, para la mejora de los aprendizajes en el aula y la conclusión oportuna.

5. Implementar estrategias para la retención y conclusión oportuna de la educación secundaria, pertinentes a las características y necesidades de los estudiantes, con énfasis en áreas rurales y en la mejora de los aprendizajes en el aula.



Referencias

- Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Oecd dev) (2016). Making development happen. Avanzando hacia una mejor educación para Perú.
- Del Castillo, L. (2010). Atención y educación de la primera infancia en el Perú: Evidencia de Niños del Milenio. Boletín de políticas públicas sobre infancia. Setiembre. Lima: Niños del Milenio.
- Grupo del Banco Mundial (2016). Tasa de mortalidad, neonatal (por cada 1.000 nacidos vivos). Datos. Recuperado el 22 febrero 2016.
- Minutopedia (diciembre 2015). ¿Cuál es la primera medida que deberíamos tomar para combatir la inequidad? Recuperado el 15 enero 2015, de <https://www.youtube.com/watch?v=6soS1-Yellc>
- Perú. Congreso de la República (Congreso)
- (2013). Ley N° 30061, Ley que declara de prioritario interés nacional la atención integral de la salud de los estudiantes de la Educación Básica Regular y Especial de las instituciones educativas públicas del ámbito del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma y los incorpora como asegurados del Seguro Integral de Salud (SIS). 06 julio. El Peruano. Diario Oficial, Normas Legales. 30 (12513), 498741-498742.
- 2010). Ley N° 29600, Ley que fomenta la reinserción escolar por embarazo. 15 octubre. El Peruano. Diario Oficial, Normas Legales. 27 (11158), 427556-427557.
- Perú. Consejo Nacional de Educación (CNE)
- (2015). Proyecto Educativo Nacional. Balance y recomendaciones 2014. Lima. CNE.
- (2014). Proyecto Educativo Nacional. Balance y recomendaciones 2013. Lima. CNE.
- Perú. Consejo Nacional de Educación (CNE), Comisión de Gestión descentralizada (CGD). (2016). Estudio sobre la situación de acceso a la educación inicial de niños de 03 a 05 años en el Perú en el marco del cumplimiento de la política 2.1 del PEN. Informe final. Lima: CNE.
- Perú. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis)
- (2015a). Tablero de control. Programa Cuna Más. Información al 17 marzo 2016.
- (2015b). Tablero de control. Programa Juntos. Información al 31 diciembre 2015.

II. Estudiantes e instituciones que logran aprendizajes pertinentes y de calidad (Objetivo estratégico 2)

El Objetivo estratégico 2 enfatiza la importancia de que todos nuestros estudiantes logren las competencias necesarias para su desarrollo integral. Para ello, se requieren una serie de condiciones, entre ellas, un currículo de calidad, programas orientados a diversos contextos e instituciones educativas que los respeten y acojan, en las que se desarrollen prácticas pedagógicas que favorezcan sus aprendizajes. En los siguientes apartados se presenta y discute información específica referida a este objetivo, finalizando con algunas recomendaciones.

1. Aprendizajes pertinentes: logros y brechas

Las evaluaciones estandarizadas realizadas en el país, nacionales e internacionales, permiten identificar tanto los logros como los retos en cuanto a los

aprendizajes de los estudiantes. En los tres últimos años, los resultados muestran avances en las áreas evaluadas. Así por ejemplo, las escuelas urbanas y rurales han mejorado en el 2015 respecto al 2014 en segundo de primaria. En este grado, en comprensión lectora, en 2015, el 49.8% de los estudiantes llega al nivel satisfactorio. En matemática se mejoró muy ligeramente en 0,7 puntos porcentuales del 2014 al 2015, llegando a 26,6% de los estudiantes en el nivel satisfactorio¹. Los resultados muestran grandes diferencias en desempeño al interior del país, con algunas regiones con marcado rendimiento alto, principalmente de la costa, como Tacna y Moquegua, y otras con rendimiento consistentemente bajo, principalmente de la selva y en algunas regiones de la sierra, como Loreto, Ucayali, Huánuco y Apurímac. El Ministerio de Educación tiene en marcha el Plan Selva,

¹ Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2015 (ECE 2015) – Oficina de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Minedu (UMC).

que podría tener impactos en mejorar el rendimiento de los estudiantes en esta zona del país, aunque no conocemos todavía de evaluaciones del mismo. Hay otras iniciativas para mejorar el rendimiento que se describen más adelante.

La evaluación del 2015 incluyó a estudiantes de cuarto grado de primaria en escuelas de Educación Intercultural Bilingüe (EIB). En este grupo también hubo mejoras entre años, aunque solo el 27% de los estudiantes logró el nivel satisfactorio en comprensión de lectura como segunda lengua. Entre los grupos indígenas, los estudiantes shipibo y awajun mostraron un rendimiento más bajo y los quechua y aimara un rendimiento más alto.



En el 2015, se realizó por primera vez la evaluación para el 2do grado de educación secundaria en tres áreas: lectura, matemática y escritura, con resultados preocupantes. En lectura, solo el 15% logró el nivel satisfactorio en lectura, y solo el 10% lo logró en matemática. Tanto en primaria como en secundaria, se encontraron grandes brechas entre estudiantes urbanos y rurales a favor de los primeros. En general, los resultados muestran una asociación positiva y fuerte entre rendimiento y nivel socioeconómico de las regiones.

En cuanto a evaluaciones internacionales, también se han evidenciado mejoras en los promedios de los estudiantes peruanos, específicamente entre el segundo y tercer estudio del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación –(Llece)- y entre el 2001 y el 2012 en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos – (PISA).

Así, pensamos que no hay duda de que se han logrado avances notables en el rendimiento de los estudiantes a pesar de que, como antes señalamos, estas pruebas miden solo algunas áreas del currículo, principalmente lectura, matemática y ciencias, abarcan unos pocos grados y usan formatos limitados de evaluación (por lo general, opción múltiple).² Tal como lo sostenemos en el Boletín CNE Opina N° 38 del Consejo Nacional de Educación (2015), estos avances se han dado

² Consejo Nacional de Educación. Sobre los usos de las evaluaciones de rendimiento escolar en el Perú. Boletín CNE Opina N° 38.

en un contexto de aumento de la matrícula, cuya tasa neta es en algunos casos superior a la de otros países de la región, aun cuando nuestro promedio de rendimiento sea en ocasiones inferior al de ellos. Adicionalmente, las diferencias entre estudiantes de instituciones educativas privadas y públicas tienden a disminuir. Sin embargo, las brechas entre estudiantes urbanos y rurales, entre estudiantes de diferente nivel socioeconómico, entre indígenas y castellano hablantes y entre estudiantes en instituciones educativas polidocentes, educativas completas y multigrado tienden a mantenerse e incluso ampliarse en el tiempo.

En concordancia con lo señalado, en una reciente publicación, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) analiza los avances en PISA, mencionando que el Perú presenta importantes brechas internas en el rendimiento escolar, que están estrechamente vinculadas a factores socioeconómicos y culturales. De acuerdo con los resultados de PISA 2012, el 25% de los estudiantes más ricos supera en cerca de 2.5 años de escolaridad en educación secundaria a los del 25% más pobres (OCDE/CAF/Cepal, 2014). Agrega el informe que alrededor del 36% de la variación en el rendimiento de los estudiantes en el Perú se explica por la situación económica, social y cultural (ESCS) de los estudiantes y de la escuela, siendo este el porcentaje más alto entre los países de América Latina que participaron en PISA 2012. De acuerdo a las pruebas PISA 2012, hay más de dos años de retraso de escolaridad de las escuelas rurales frente a las urbanas,

explicada en gran parte por las diferencias del estatus socio económico de las familias de los estudiantes de las escuelas (OCDE/CAF/CEPAL, 2014)³.

Los recursos escolares son otra fuente de desigualdad. De acuerdo al informe, la correlación entre el estatus socioeconómico de los estudiantes y de los recursos educativos de la escuela es mayor que en los otros 8 países de América Latina que participaron en PISA y que el promedio de la OCDE. Afortunadamente, se ha venido invirtiendo recientemente en este rubro con el fin de reducir los déficits. La diversidad cultural y lingüística también tiene un impacto. De acuerdo con PISA 2012, Perú tiene una brecha de rendimiento en matemáticas equivalente a más de dos años de estudio entre los estudiantes que hablan español en casa y los estudiantes que declaran hablar quechua.

Por otro lado, en el informe “América Latina después de PISA: Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)” del argentino Axel Rivas, se señala que el Perú muestra notables avances tanto en pruebas nacionales como internacionales en donde participaron sus estudiantes. En las pruebas de educación primaria del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Serce) y el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo 2013 (Terce), del Llece, el Perú logró la segunda mayor mejora (detrás de

³ OECD (2016). Avanzando hacia una mejor educación para Perú. MAKING DEVELOPMENT HAPPEN Volume 3. Recuperado de: file:///X:/COMISI%C3%93N%20ED.%20B%C3%81SICA%20Y%20APRENDIZAJES/BALANCES/2015/BALANCE%202015%20%20avances/Avanzando-hacia-una-mejor-educacion-en-Peru.pdf

Ecuador). En especial, los mayores progresos fueron en matemáticas y en lectura. El Informe destaca, además, que en la prueba PISA, el Perú partiendo de un nivel muy bajo en el 2000, fue el país que mostró el mayor avance en las pruebas del 2012 en lectura, y en las pruebas de matemáticas y ciencias las mejoras fueron igualmente sustantivas, aun cuando no de la misma magnitud. Los avances logrados son especialmente destacados frente a una inversión por estudiante casi 50% menor del promedio de inversión en los otros seis países. Ampliando todas estas observaciones, el Informe encuentra una debilidad sobre la institucionalidad y la continuidad de las políticas educativas, que se expresa en una alta rotación de ministros de educación, 21 entre 1990 y 2015, y hasta siete cambios curriculares entre los años 1997 y 2006, a lo que se suma la discontinuidad de algunas políticas, como la carrera docente, la municipalización y el bachillerato⁴.

Otra fuente importante de medición e información sobre los progresos en aprendizaje son los informes del proyecto Niños del Milenio⁵. El último informe de resultados (2015) sostiene que si bien el Perú ha

avanzado notablemente en términos de acceso y matrícula escolar, todavía tiene que vencer muchos desafíos para lograr niveles altos de aprendizaje para todos sus niños. Los datos muestran que los niños de la cohorte menor (12 años de edad en 2013) están alcanzando mejores resultados que los niños de la cohorte mayor (a la misma edad en el 2006). No obstante estos avances, en el informe se señala que los niños de familias indígenas, nacidos en áreas rurales, que son pobres, o cuyas madres no terminaron la educación primaria tienen, en promedio, resultados de aprendizaje más bajos, incluso antes de que comiencen la escuela primaria; son estudiantes que en muchos casos asisten a instituciones educativas públicas en áreas rurales, que poseen menores recursos que las escuelas en áreas urbanas.

Lo revisado hasta el momento - a través de los resultados de las recientes evaluaciones - nos muestra un avance progresivo, pero también identifica las brechas existentes. Tenemos aquí un desafío grande y complejo, porque los aprendizajes y el rendimiento escolar están asociados a múltiples factores y porque, al mismo tiempo, no son de exclusiva responsabilidad del ente rector de la educación. El esfuerzo a desplegar para enfrentarlo exige contar con mayores recursos, mejores materiales educativos, mejores maestros, mejor formación inicial de los docentes, mejor currículo, mejor infraestructura, mejores condiciones de vida, salud, nutrición, luz, agua, vivienda, actividades económicas, carreteras, entre otras, requiriendo de acciones intersectoriales conjuntas. Si tomamos en

4 Mejoras en la educación peruana. Por: Hugo Díaz | 12 octubre, 2015. Recuperado de: <http://educared.fundacion.telefonica.com.pe/desafioseducacion/2015/10/12/mejoras-en-la-educacion-peruana/>

5 Informe 2015. Niños del Milenio. El estudio longitudinal Niños del Milenio recoge información sobre los logros educativos de los niños por medio de una variedad de evaluaciones que estiman las habilidades cognitivas de los niños. Una de ellas es el Test de Vocabulario de Imágenes Peabody (TVIP) que mide la adquisición del vocabulario. Muchos estudios han demostrado su asociación con las habilidades cognitivas y la escolaridad, así como su valor predictivo para los resultados educativos futuros

cuenta además que los resultados son en promedio todavía bajos, con un gran porcentaje de estudiantes en nivel no satisfactorio, se tiene el doble reto de aumentar el promedio y disminuir la inequidad⁶.

Currículo Nacional

Un elemento clave para orientar la pertinencia y calidad de los aprendizajes es el currículo. El currículo es el instrumento que orienta y establece las competencias básicas que todos los estudiantes deben lograr. Se trata de una herramienta que abre la posibilidad de su diversificación en función a las necesidades, intereses y contextos diversos de nuestros estudiantes. Al mismo tiempo, es una guía para el desarrollo de otras políticas como materiales educativos y formación y desarrollo profesional docente.

Hasta inicios del año 2015 se mantenía vigente el Diseño Curricular Nacional (DCN) del 2008, en convivencia con la introducción y uso de nuevas herramientas, tales como las rutas de aprendizaje, sesiones de aprendizaje y mapas de progreso. Con respecto a esta situación, en el año 2014 el CNE se pronunció sobre la necesidad de alinear las herramientas con el currículo.

En el mes de marzo de 2015, luego de iniciado el año escolar, mediante una resolución ministerial se modificó el Diseño Curricular Nacional vigente (R.M.

⁶ Ob.cit.

199-2015-ED). En esta resolución se modificaron las competencias en las áreas de Comunicación, Ciencia y Ambiente, Ciencia Tecnología y Ambiente, Matemática, Personal Social, Persona, Familia y Relaciones Humanas, Historia, Geografía y Economía y Formación Ciudadana y Cívica y no se afectaron las áreas de Educación Religiosa, Arte, inglés y Educación Física. Además, para cada una de las áreas modificadas se incorporaron indicadores de desempeño.

El Ministerio de Educación en el 2015 revisó su propuesta curricular, con base en competencias, pero añadiendo un perfil, entre otras modificaciones previstas. En ese contexto el CNE realizó una consulta nacional sobre el tema, promoviendo el diálogo con las organizaciones e instituciones de base sobre el tema. En el evento el Ministerio de Educación (Minedu) presentó un avance de la nueva propuesta curricular, que aún estaba incompleta. De esta consulta resultaron varias observaciones que fueron enviadas al Ministerio de Educación. El CNE ha organizado varias consultas durante el último quinquenio, preocupado que el currículo lleve años de revisión, generando una aparente confusión entre docentes y directores de instituciones educativas. El CNE ha opinado a favor de realizar consultas y validaciones que permitan cerrar la revisión del currículo y alinear componentes complementarios como el trabajo con docentes, materiales educativos y evaluaciones estandarizadas. El CNE ha opinado además repetidamente a favor de crear una unidad de currículo en el Ministerio de Educación que permita potenciar este importante trabajo.



Pertinencia de los aprendizajes

Hay múltiples formas de abordar el tema de pertinencia de aprendizajes. Aquí presentaremos algunas consideraciones respecto de la interculturalidad para todos los estudiantes y en particular para los estudiantes indígenas. La interculturalidad es uno de los criterios fundamentales para generar saberes pertinentes, porque no solo permite entender perspectivas culturales distintas, sino dialogar en igualdad de condiciones. El Perú es un país con alta diversidad lingüística, cultural y étnica, por lo que la interculturalidad debe ser un componente central del trabajo educativo.

Desde el CNE vemos con mucha satisfacción los esfuerzos desplegados por el Ministerio de Educación al respecto, luego de someter a consulta la Política Nacional Sectorial de Educación Intercultural y

Educación Intercultural Bilingüe. En dicho documento se ofrecen las siguientes definiciones⁷:

Educación Intercultural para Todas y Todos. Orienta el tratamiento pedagógico de la diversidad en todo el sistema educativo de forma contextualizada, reflexiva y crítica, que busca que todos los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos peruanos puedan construir identidades plurales desde la afirmación de lo propio y en relación con lo culturalmente distinto; participar del diálogo de saberes, construir una convivencia basada en la comunicación, el respeto y el establecimiento de relaciones de complementariedad. En suma, promover el ejercicio de una ciudadanía que elimine toda forma de discriminación y racismo y consolide un modelo democrático de sociedad.

Educación Intercultural Bilingüe (EIB). Orientada a formar niños, niñas adolescentes, jóvenes y adultos de pueblos originarios para el ejercicio de su ciudadanía como sujetos protagónicos que participan en la construcción de una sociedad democrática y plural. Para cumplir este propósito, se plantea una educación basada en su herencia cultural, que dialoga con conocimientos de otras tradiciones culturales y de las ciencias, y que considera la enseñanza de y en la lengua originaria y de y en el castellano. La Educación Intercultural Bilingüe forma a los estudiantes para poder desenvolverse

⁷ Ministerio de Educación. Propuesta consultada de POLÍTICA NACIONAL SECTORIAL DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL Y EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE (P.10)

tanto en su medio social y natural como en otros escenarios socioculturales y lingüísticos.

En esta política se definen también los siguientes objetivos:

- Transversalizar el enfoque intercultural en el currículo nacional y en el desarrollo de procesos de enseñanza y aprendizaje, de tal manera que respondan a las diversas tradiciones culturales del país y se garantice el reconocimiento y valoración de la diversidad.
- Lograr el acceso de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos de pueblos originarios a la educación intercultural bilingüe, así como su permanencia y culminación oportuna en todas las etapas, niveles y modalidades del sistema educativo nacional.
- Garantizar el desarrollo de procesos de aprendizaje y de enseñanza de calidad con un currículo pertinente y propuesta pedagógica EIB, así como la dotación y uso adecuado de materiales y diversos recursos educativos en lengua originaria y en castellano, como segunda y/o como primera lengua, según la forma de atención.
- Promover el enfoque intercultural en la formación docente inicial y en servicio en todas las instituciones formadoras del país para el tratamiento de la diversidad, y garantizar la formación de docentes EIB para el cierre de brechas entre demanda y oferta de docentes bilingües.⁸

⁸ Nota: El presente tema es tratado también en el presente Balance 2015 el análisis del Objetivo Estratégico 3

- Proveer un sistema de gestión participativa y descentralizada de la diversidad, con enfoque territorial, orientado a generar modelos de gestión que respondan a las diversas realidades socioculturales y lingüísticas de las instituciones educativas de su jurisdicción y que contribuya al logro de aprendizajes de los estudiantes.⁹

En este marco, se ha definido un modelo de atención específica en Educación Intercultural Bilingüe (EIB) para instituciones educativas de inicial y primaria con población cuya lengua materna es el quechua, aimara o lenguas amazónicas con tres elementos: docente que enseña en la lengua del estudiante, material educativo en la lengua del estudiante y en castellano, y acompañamiento pedagógico para aplicar la metodología educativa EIB. Se estima que un 60% de las instituciones educativas con población indígena son atendidas bajo este modelo y un tercio de ellas cuentan con acompañamiento pedagógico especializado en EIB. En esta formulación es necesario considerar también la amplia variedad de espacios geográficos urbanos y rurales; cada uno dentro de su singularidad plantea desafíos. En este sentido, nuestro sistema educativo debe atender a todos, respetando a la diversidad para lograr la pertinencia educativa.

Actualmente, el sistema propone modelos para los tres niveles de la educación básica regular con la

⁹ Ministerio de Educación. Política Nacional sectorial de educación intercultural y educación intercultural bilingüe. 2015

finalidad de atender zonas dispersas, donde el acceso al sistema educativo es difícil.¹⁰

- Para el nivel primario: multigrado, unidocente y aceleración 2x1 (consiste en recuperar 2 grados académicos en 1 año);
- Para el nivel secundario:
 - Alternancia. Durante 15 días los estudiantes permanecen en los Centros de Formación Rural en Alternancia (CRFA) y 15 en sus comunidades de origen.
 - Tutorial. Los estudiantes asisten entre 2 y 3 días aproximadamente a una escuela secundaria ubicada en una comunidad denominada “comunidad núcleo”. El resto de la semana permanecen en sus comunidades de origen, donde son visitados por tutores que los asesoran y refuerzan su aprendizaje.
 - Residencia. Las residencias estudiantiles alojan a los alumnos que asisten a una secundaria rural desde comunidades alejadas y dispersas. La residencia estudiantil es un lugar de formación completa, donde los estudiantes reciben refuerzo después de clases.

La propuesta de secundaria ofrece incluye acciones de soporte pedagógico y convertir alguna de estas

instituciones en escuelas de jornada escolar completa (JEC).

2. Ambientes institucionales: relación con los aprendizajes

Lograr que una institución educativa sea acogedora, inclusiva, que cuente con climas institucionales que favorezcan los aprendizajes, es un esfuerzo que debe integrar varios componentes que son parte de la dinámica escolar: horarios, condiciones ambientales, trato, tutoría, atención a los estudiantes. Se requiere que integre también a varios profesionales como psicólogos educativos, administradores, enfermeras, entre otros. Actualmente, existen algunas medidas educativas que desde nuestro punto de vista aportan a este resultado. En los siguientes apartados se mencionan algunas iniciativas recientes que se relacionan con lo anterior.

La educación secundaria presenta como retos particulares los siguientes:

- Tiene un déficit de cobertura mucho mayor que el de la primaria. Sus causas son variadas pero, en general, se observa menor matrícula entre la población pobre y rural, originando problemas de equidad. Hay evidencia que sugiere que para estos grupos la deserción se asocia con la oportunidad de

¹⁰ PPT de la Dirección de Educación Rural. “Diagnóstico de la educación en el ámbito rural”



acceder a un trabajo, lo que impide continuar con la educación a tiempo completo.¹¹

- Los bajos rendimientos evidenciados en la prueba ECE para segundo grado de secundaria ya mencionados sugieren muchas interrogantes. Análisis realizados por el mismo Ministerio señalan que hay un decaimiento entre los aprendizajes de los mismos estudiantes en segundo de primaria y segundo de secundaria. Como hemos dicho en otras ocasiones, se hace necesario evaluar más áreas y grados para monitorear los aprendizajes y tomar acciones pedagógicas y otras donde corresponda.
- Una pregunta no suficientemente discutida en el país es ¿hacia dónde debería apuntar la educación secundaria? Las demandas sociales en los últimos 40 años han cambiado mucho. En la década de los 70, concluir la educación secundaria era en algunos casos suficiente para incorporarse a la

¹¹ Revisar también en el presente Balance 2015 el análisis del Objetivo Estratégico 1.

población económicamente activa, por ejemplo, como oficinista o dependiente en una entidad bancaria. Hoy resultaría muy difícil que eso ocurra, pues en los mismos puestos trabajan estudiantes con al menos algún nivel de educación superior. Al respecto, se han generado en los últimos años modelos específicos para secundaria, que discutimos brevemente a continuación:

Colegios de alto rendimiento (COAR)

Los COAR son propuestos como instrumentos de inclusión, para que jóvenes de escasos recursos puedan acceder a una educación de alta calidad dentro del ámbito de la educación pública. Hay un reconocimiento de que la educación de calidad tiene un alto costo y requiere de una inversión apropiada del Estado. El modelo educativo ha sido adoptado en el sistema de bachillerato internacional, con lo cual los egresados pueden acceder potencialmente a estudios en el extranjero y en muchos casos tener ingreso directo a universidades e institutos en el país. La expectativa es que los COAR se constituyan en referentes académicos en las regiones, estimulando la mejora en la calidad de los servicios en otras instituciones educativas. La importancia de esta iniciativa en la gestión ministerial se refleja en el nuevo ROF y organigrama, en los que se ha incluido una Dirección de Educación Básica para estudiantes con desempeño sobresaliente y alto rendimiento. El COAR funciona en la modalidad de un

internado, abarcando los tres últimos años de la secundaria, con 1 800 horas lectivas anuales, incluyendo diez horas semanales de inglés. El financiamiento del Estado cubre todos los servicios y gastos requeridos. Para el año 2015 hubo 1 600 vacantes, asignadas mediante un concurso nacional. La inversión del Estado para su implementación asciende a los 77,3 millones de soles, con un presupuesto adicional de S/. 40 millones en infraestructura, mobiliario y equipamiento. La proyección de inversión al año 2025, con un COAR en todas las regiones, es de 960 millones de soles¹². El Minedu señala que en el 2015 funcionaron en 13 regiones del país: Amazonas, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Junín, La Libertad, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín y Tacna.¹³

Gráfico N° 6



Fuente: Colegio de Alto rendimiento COAR. Recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/coar/>, feb. 2016

12 SOBERÓN, Luis (2015). Informe nacional del Perú. Revisión de Políticas Educativas (2000 – 2015). Consultoría para el Consejo nacional de Educación. Lima, junio, 2015.

13 Colegio de Alto rendimiento COAR. Recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/coar/>, feb.2016.

No obstante, habiendo sido propuesta como una medida de inclusión, vale decir una oportunidad para que estudiantes de bajos recursos socio económicos de instituciones educativas públicas tengan acceso a una educación de alta calidad, algunos educadores opinan que es inconveniente aislar a un grupo de estudiantes con alto rendimiento. Según esta opinión, los COAR por diseño generarían inequidad en oportunidades educativas. Esto porque además de una mayor inversión, los COAR manejan sus decisiones curriculares; en contraste, los estudiantes de instituciones educativas regulares deben ajustarse a un currículo oficial. Salarialmente, los profesionales que trabajan en los COAR se ubican muy por encima del sueldo promedio de un docente en una escuela pública. Se añade a ello que los COAR contratan profesionales que no necesariamente están dentro de la carrera magisterial, mientras que, en el resto de escuelas públicas solo pueden laborar los docentes de carrera en modalidad de contrato o que ya han sido nombrados, todos docentes de profesión. De acuerdo a esta opinión, habría que buscar formas alternativas para desarrollar las habilidades de los estudiantes en instituciones educativas públicas con mejor desempeño, sin necesariamente aislarlos en instituciones educativas COAR. Pero hay también los que defienden el modelo expresando que ofrece una educación de calidad y brinda una oportunidad para que los estudiantes más pobres del Perú accedan a ella. En esta perspectiva lo consideran un modelo que pretende atender las necesidades de interculturalidad, justicia y equidad.

El CNE reconoce argumentos importantes entre los que alaban y critican el modelo. En tanto logra formarse una opinión institucional sobre los COAR, sugiere se continúe el debate, pero también que se desarrollen estudios sobre su impacto y las estrategias de mejora del modelo permitiendo que sus innovaciones sean extensivas al resto de la educación secundaria.

Jornada escolar completa (JEC)

Esta medida parte de la lógica que, a mayor número de horas de permanencia en la escuela, mejorarán los aprendizajes y aumentarán las oportunidades de aprender. La fórmula funciona si las horas que se incrementan se relacionan directamente con las necesidades de aprendizaje, si cuentan con las condiciones (infraestructura, materiales educativos, propuesta curricular) y naturalmente, si cuentan con los docentes capacitados y en número necesario para atender esta demanda. De hecho, de acuerdo al Ministerio de Educación, la JEC busca ser un modelo que abarca una intervención educativa comprehensiva y no solamente la extensión de las horas.

El 2015 el Ministerio de Educación implementó la jornada escolar completa (JEC) en mil instituciones educativas a nivel nacional de nivel secundario y las incrementará en 602 para el 2016. El programa contempla incrementar la jornada semanal en 10 horas pedagógicas, beneficiando a los estudiantes con más tiempo en áreas como Matemática, Inglés y

Educación para el Trabajo, entre otras. Este modelo de atención, además, contempla brindar acompañamiento al estudiante a través de un sistema tutorial y reforzamiento pedagógico y gestión, propiciando condiciones para un clima institucional adecuado y favorable para los aprendizajes. El rápido incremento de instituciones educativas en este programa trajo consigo algunas dificultades de implementación tales como: infraestructura inadecuada para extender la jornada (espacios para tomar alimentos, aulas para clases, suficientes equipos para las actividades pedagógicas, entre otros), ajustes en los haberes de los docentes por el incremento de horas (30 horas pedagógicas) y provisión para el pago de todos los docentes, y pedidos de los padres y madres para que las instituciones provean de almuerzo. Resultará muy importante contar en el futuro con la evaluación de la implementación e impacto en el mejoramiento de los aprendizajes del JEC.

De la experiencia internacional, recientemente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicó la experiencia de Paraguay¹⁴. Se menciona que en el Paraguay la mayoría de las escuelas públicas tiene una jornada escolar corta, de apenas cuatro horas. Los niños que van a clases, ya sea por la mañana o por la tarde, pasan el resto de su día en casa o en las calles, muchas veces sin la supervisión de un adulto. Además, que las posibilidades de estos niños de recibir

¹⁴ Mercedes Mateo-Berganza (2016) ¿Cuáles son las ventajas de la jornada escolar extendida? - 1 / Mar / 2016. Recuperado de: <http://blogs.iadb.org/educacion/2016/03/01/paraguay-jornada-escolar-extendida/>

estimulación de calidad fuera de la escuela suelen ser muy diferentes entre niveles socioeconómicos. En ese sentido, las autoridades de dicho país, han desarrollado un plan de reforma para hacer frente a la baja atención y la alta deserción y repetición de grado de los estudiantes que resulta en un bajo aprendizaje. Uno de los principales componentes es ampliar la jornada escolar de cuatro horas diarias a ocho. Los estudiantes recibirán refuerzo escolar en las materias básicas, pero también horas adicionales de formación en nuevas disciplinas que añadan valor a su formación y a su comunidad, tales como deportes, artes y valores cívicos.

El artículo en mención se cita un reciente documento de Holland, Alfaro y Evans (2015), quienes revisan 15 estudios que miden los efectos de reformas educativas similares en otros países de América Latina. Los autores reconocen a la jornada escolar extendida como una medida que genera impactos positivos y ganancias en los niveles de aprendizaje del estudiante, pero se dice que es probable que haya reformas más rentables para obtener resultados similares. Por otro lado, la autora de la presente publicación señala que la escuela debe ser mucho más que solo pruebas y exámenes; se debe tener en cuenta que los niños se mantengan en un lugar seguro como la escuela, en vez de las calles. La evidencia muestra que más horas en la escuela puede traer como beneficios la reducción de los embarazos de adolescentes y las tasas de delincuencia juvenil. Incluso podría aumentar la participación femenina en la fuerza laboral, ya que se ofrecerían opciones



de cuidado de calidad a los padres y madres que trabajan. Y, debido a que hay grandes diferencias en las posibilidades entre niños ricos y pobres de hacer algo útil con su tiempo fuera de la escuela, extender la jornada escolar puede obtener importantes mejoras en la equidad, ya que los impactos de la misma tienden a ser mayores en las escuelas más desfavorecidas y en los estudiantes más pobres. El artículo menciona que las autoridades paraguayas esperan ver un impacto no solo en las habilidades cognitivas, sino también en las habilidades blandas que son cruciales para asegurar una buena transición de la escuela a la fuerza de trabajo.

En el CNE opinamos que, si bien el JEC requiere ajustes de implementación y estudios sobre su impacto, se trata de un programa con alto potencial para mejorar el rendimiento de los estudiantes. Habría que estudiar progresivamente la posibilidad de extender un modelo similar a la primaria.

Hacer que nuestras instituciones educativas sean espacios acogedores, de atención y buen clima para nuestros estudiantes, para favorecer sus aprendizajes y desarrollo personal, son aspiraciones del proyecto educativo nacional (PEN). Pensamos que la expresión “mi colegio” debería ser más que una frase, que signifique que cada estudiante se sienta identificado, con sentido de pertenencia. Al mismo tiempo, se hace necesario apoyar a los docentes en sus labores profesionales y a los estudiantes que por algún motivo se rezaguen en sus aprendizajes. En ese sentido contar con una adecuada orientación y tutoría educativa cobran un rol muy importante. Desde esta mirada, vemos mucho potencial en las acciones de acompañamiento y soporte que actualmente se vienen aplicando en los estudiantes en algunas instituciones educativas de Educación Básica regular (EBR).

Acompañamiento y soporte pedagógico

En las instituciones de secundaria que están comprendidas en Jornada Escolar Completa (JEC) el modelo comprende un componente pedagógico, uno

de gestión y uno tercero de soporte. El componente pedagógico incluye:

- Acompañamiento a estudiantes mediante la atención de tutoría integral y reforzamiento pedagógico, involucrando la participación de los padres de familia.
- Aplicación de metodologías alternativas e integración curricular de las TIC mediante equipos de uso educativo, software y licencias de programas educativos.
- Programa *Blended* en inglés: incremento de horas, formación docente y recursos educativos. La tecnología y el docente funcionan en forma integrada y con roles específicos.
- Educación para el trabajo: combinación de formación técnica específica con el desarrollo de competencias para la empleabilidad, habilidades socio-emocionales y énfasis en manejo de TIC.

Mediante el componente de gestión se persigue:

- Configurar la organización y funcionamiento de la institución educativa para generar condiciones óptimas que conduzcan al logro de aprendizajes y la calidad del servicio educativo.

La intervención de soporte pedagógico incluye:

- El fortalecimiento de capacidades mediante cursos, talleres y capacitaciones virtuales al equipo directivo, docentes y personal de apoyo pedagógico.

- El acompañamiento permanente a los docentes en la elaboración de unidades pedagógicas y sesiones de aprendizaje.
- La capacitación en metodologías alternativas.
- El acompañamiento a directores en la coordinación y monitoreo entre las DRE, UGEL y las IIEE.
- Una plataforma virtual para dar soporte a equipos directivos, docentes y personal de apoyo pedagógico.
- La implementación de infraestructura complementaria para mejorar los servicios de equipamiento y dotación de recursos tecnológicos y mobiliarios.
- Tópico Psicopedagógico, Sala de Profesores y Salas de Usos Múltiples (SUM).¹⁵

En las instituciones educativas de los ámbitos rurales y bilingües, también se hacen esfuerzos para que estas sean acogedoras, mejoren los aprendizajes y los docentes mejoren su acción educativa. El Minedu, como una variedad del soporte pedagógico, plantea desde hace unos años el Acompañamiento de Soporte Pedagógico Intercultural (ASPI). Esta intervención se ejecuta en redes y busca mejorar los logros de aprendizaje de estudiantes monolingües y bilingües de EBR en Comunicación, Matemática, Personal Social y Ciencia y Ambiente. Se orienta a zonas rurales

¹⁵ Díaz D., Hugo. Jornada Escolar Completa. 16 agosto, 2015. Recuperado de: <http://educared.fundacion.telefonica.com.pe/desafioseducacion/2015/08/16/jornada-escolar-completa/>

dispersas y de frontera. Al mismo tiempo, busca disminuir las brechas de inequidad existentes entre las zonas urbanas y rurales, entre IIEE multigrado y polidocentes y entre las IIEE bilingües y monolingües castellanas. Asimismo, se ha distribuido a los niños y niñas, docentes e IIEE, materiales educativos de diverso tipo (Rutas del aprendizaje, kit de biblioteca de aula, etc.) en 23 lenguas originarias, Cuadernos de Trabajo en 07 lenguas originarias de manera completa y en 05 lenguas más de manera parcial, haciendo un total de 12 lenguas originarias.

El CNE pondera estas iniciativas como positivas porque se orientan a reducir inequidad, aunque será importante evaluar su implementación e impacto.

3. Instituciones educativas inclusivas para estudiantes con habilidades diferentes

Desde el año 2003, año en que se declara la “Década de la Educación Inclusiva”, a la fecha, se han tenido logros importantes y sin embargo, los retos aún son de gran magnitud. Vemos dos direcciones comprometidas con este tema: la Dirección de Educación Básica Especial (EBE), que prepara a los estudiantes que serán incluidos y asesora a los docentes que trabajan con la EBR (Saanee), y la Dirección de Educación Básica Regular, que busca que los docentes estén preparados

y capacitados, con infraestructura adecuada para que nuestros estudiantes con habilidades diferentes puedan desenvolverse en forma adecuada y sientan que son acogidos, en el sentido más amplio del término. El CNE apoya el desarrollo firme y sostenido de las políticas de inclusión educativa. Estamos plenamente conscientes de que implica un arduo trabajo, con el cual quiere comprometerse, en la búsqueda de una inclusión real de todos los niños, niñas y los adolescentes del Perú.

No obstante, es oportuno mencionar que se requiere de un mayor incremento presupuestal para la Educación Básica Especial (EBE) y para la implementación adecuada de procesos de inclusión. Es urgente incrementar el número de Saanee, y fortalecer sus capacidades y las de los centros de recursos. Es una política que ha sido anunciada por el Ministerio de Educación, lo cual nos alegra¹⁶.

Es necesario considerar la formación docente para la inclusión. Es urgente un enfoque transversal de la inclusión en la formación, preparación de formadores de docentes y preparación de materiales para tal objetivo. Solo de este modo se logrará que los educadores individualicen y maximicen sus expectativas respecto al aprendizaje de cada estudiante, que enseñen de manera consistente con esas expectativas individualizadas y que apoyen efectivamente el desarrollo del máximo potencial de cada estudiante.

¹⁶ CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2015). CNE Opina: Políticas de Inclusión Educativa. Boletín del Consejo Nacional de Educación N° 39 – diciembre 2015. Lima. Perú

4. Instituciones educativas para todos los estudiantes sin exclusión por edades

Desde el año 2012, con la reglamentación de la Ley General de Educación (LGE), se genera un vacío para la atención de niños y adolescentes que no están en EBR y no tienen edad para asistir a programas de Educación Básica Alternativa (EBA). Tenemos conocimiento que los estudiantes comprendidos entre las edades de 09 a 13 años con primaria incompleta ascienden a 271,425, teniendo que esperar cumplir 14 años para poder acceder a un programa de básica alternativa.

El CNE, hizo visible esta desatención en la publicación de los Balances del Proyecto Educativo Nacional de los años 2013¹⁷ y 2014¹⁸. Al respecto el CNE considera como pendiente:

17 "El reglamento de la Ley General de Educación establece que la EBA atiende a jóvenes y adultos desde los 14 años y que, en cuanto a organización, la EBA tiene dos programas: el Programa de Educación Básica Alternativa de Jóvenes y Adultos (Pebaja) y el Programa de Alfabetización. Reconocemos que el Minedu promueve la educación de jóvenes y adultos y hace de la alfabetización un proceso permanente y no efectista. Sin embargo, nos preocupa la atención a la población de niños y niñas que no tienen acceso a la educación primaria o que se encuentran en situación de extraedad. Consideramos muy necesario que esta población de hasta los 14 años sea atendida por la EBR". (Página 23)

18 "Una medida que habrá que revisar es la atención a niños y adolescentes en la educación básica alternativa (EBA). No están atendidos por la EBR y tampoco por la EBA debido a que en el Reglamento de la Ley General de Educación se dejó de considerarla como una opción para este sector de población. Igualmente, si se quiere contribuir a la mejora de la productividad del sector de trabajadores menos calificados, es imprescindible incrementar la oferta de oportunidades de educación de adultos." (Página 14)



- Atención educativa urgente a los estudiantes comprendidos entre las edades de 09 a 13 años, que se encuentran fuera de la EBA y de la EBR
- Evaluar la actual propuesta curricular de EBA, de cara a la propuesta curricular nacional de la educación básica en proceso de construcción
- Fortalecimiento de la formación inicial en educación básica alternativa

Recomendaciones

1. Coordinar acciones educativas para lograr simultáneamente incrementar el porcentaje de estudiantes con nivel satisfactorio en las pruebas de rendimiento y reducir la inequidad asociada a características socioeconómicas y culturales.
2. Incrementar el rango de áreas y grados evaluados en las evaluaciones estandarizadas, de modo que se pueda analizar los aprendizajes de una manera más integral.
3. Definir la política curricular luego de realizar las consultas y validaciones necesarias.
4. Aprobar la política sectorial sobre Interculturalidad y Educación Intercultural Bilingüe, y seguir reforzando el trabajo en escuelas EIB.
5. Estudiar en profundidad la problemática y desafíos de la educación secundaria: incluyendo sus fines y modalidades de atención.
6. Sobre el programa de jornada de tiempo completo se recomienda presupuestar escenarios para su ampliación gradual; implementar progresivamente el acceso de los nuevos docentes provenientes de una renovada formación inicial y los que ya están en servicio a esta opción en función del mérito; y prever la infraestructura, equipamiento institucional y opciones formativas dentro del programa, así como promover el compromiso del director de la IE y la

comunidad para crear una cultura institucional que asegure el aprovechamiento de este tiempo.

7. Evaluar la calidad de la implementación e impacto de los programas COAR, JEC, Soporte Pedagógico, Acompañamiento, Inclusión educativa, de las políticas EIB y de las modalidades EBA y EBE.
8. Generar iniciativas para atender a la población entre 9 y 13 años que no se encuentra matriculada.

Siendo el 2016 un año electoral, se hace necesario que haya coordinación entre el gobierno saliente y el entrante para buscar continuidad de las políticas y programas que resulten positivas para la calidad y equidad de la educación peruana.



Referencias

- Consejo Nacional de Educación (2015). Sobre los usos de las evaluaciones de rendimiento escolar en el Perú. Boletín del Consejo Nacional de Educación, CNE Opina N° 38. Julio 2015. Lima. Perú
- Políticas De Inclusión Educativa. Boletín del Consejo Nacional de Educación, CNE Opina N° 39 diciembre 2015. Lima. Perú
- Informe nacional del Perú revisión de políticas educativas: informe sobre las políticas actuales considerando el período 2000 – 2015. Informe de consultoría preparado por Luis Soberón
- Informe al Sr. Ministro Jaime Saavedra. Recuperado de: [Http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-opiniones-institucionales/2015/cartacurriculoministrosaavedra.pdf](http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-opiniones-institucionales/2015/cartacurriculoministrosaavedra.pdf)
- Díaz, Hugo (2015). Mejoras en la educación peruana. Recuperado de: <http://educared.fundacion.telefonica.com.pe/desafioseducacion/2015/10/12/mejoras-en-la-educacion-peruana/>
- Jornada escolar completa. Recuperado de: <http://educared.fundacion.telefonica.com.pe/desafioseducacion/2015/08/16/jornada-escolar-completa/>
- Mercedes Mateo-Berganza (2016). ¿Cuáles son las ventajas de la jornada escolar extendida? Recuperado de: <http://blogs.iadb.org/educacion/2016/03/01/paraguay-jornada-escolar-extendida/>
- Ministerio de Educación (2015). Política nacional sectorial de educación intercultural y educación intercultural bilingüe. (Documento de trabajo)
- OCDE (2016). Avanzando hacia una mejor educación para Perú. Volumen 3. Recuperado de: <http://www.oecd.org/dev/Avanzando-hacia-una-mejor-educacion-en-Peru>.

III. Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia

(Objetivo estratégico 3)

Este objetivo contiene políticas orientadas a asegurar el ejercicio profesional del docente, agente fundamental para cumplir el derecho de los estudiantes a una educación de calidad, promoviendo la revalorización social de la profesión docente.

La elaboración del balance se ha orientado a revisar los avances en la implementación de una carrera pública magisterial que promueva un buen desempeño docente.

1. Avances en la implementación de la carrera pública magisterial

La carrera magisterial tiene elementos que debieran incidir en los aprendizajes a través de un buen desempeño docente, destacando los siguientes:

a) Jornada laboral que proporcione al docente el tiempo necesario para desarrollar tareas pedagógicas profesionalmente (preparación de



clases y materiales, planificación y ejecución de las evaluaciones, trabajo colaborativo entre docente, etc.).

b) Criterios y procedimientos de evaluación docente centrados en el mérito; así como criterios para el ingreso, distribución y permanencia de docentes

en la carrera que promuevan la movilidad docente y una provisión de docentes calificados a nivel nacional.

- c) Oportunidades de formación para el desarrollo de competencias docentes (inducción, plan de mejora, becas, pasantías);
- d) Tratamiento diferenciado a docentes nóveles y a docentes experimentados y con alto desempeño; y,
- e) Remuneraciones e incentivos que fortalezcan la carrera pública.

Jornada laboral

La jornada laboral semanal de los docentes de inicial, primaria y secundaria es de 30, 30 y 28 horas pedagógicas (equivalentes a 22.5, 22.5 y 21 horas cronológicas), respectivamente. Haber incrementado administrativamente la jornada laboral de los docentes de secundaria en 4 horas pedagógicas (para planificar, brindar asesoría personalizada, atender a los padres de familia, etc.) es una medida que favorece un buen desempeño docente en tanto efectivamente se emplee para esos fines. Sin embargo, este incremento de horas no corresponde a una política que convierta la docencia en una profesión de tiempo completo, la cual sería un elemento importante en la revaloración de la profesión ya que permitiría mejores condiciones laborales para aquéllos docentes que cuenten con los méritos para ser contratados en este régimen.

Los docentes no cuentan con suficientes condiciones, ni con una cultura institucional, que propicien el desarrollo de las competencias del Marco del Buen Desempeño Docente (MBDD) fuera del aula, como: la preparación de las clases, reflexionar sobre sus experiencias pedagógicas y el trabajo en y con la escuela, las familias y la comunidad. Según la ENDO 2014, los docentes declararon dedicar en promedio 12 horas semanales fuera del horario escolar a tareas como las que acabamos de señalar; 6 de cada 10 docentes de escuelas estatales manifestaron que se proveen así mismos de los materiales para el aula; y 7 de cada 10 docentes declararon que sus instituciones educativas no cuentan con sala de profesores. Además, según la información del Censo Escolar 2015 (reportada en Escale), en primaria 3 de cada 10 escuelas cuentan con acceso a internet y, en secundaria, 6 de cada 10 cuentan con dicho acceso.

Evaluación docente y movilidad en la carrera

Luego de poco menos de 3 años de vigencia del reglamento de la LRM, se han realizado 6 evaluaciones docentes y, están en proceso, 2 más que culminarán en agosto 2016 (ver Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2
Resultados de Concursos Realizados en el Marco de la LRM

Fecha prueba	Concurso	Tipo de prueba	N° rindieron examen	N° Plazas	Aprobados	Tasa de aprobación
1) 2014, 3 Agosto	Evaluación excepcional de Directivos de Instituciones Educativas	<ul style="list-style-type: none"> • Comprensión de textos funcionales al ejercicio directivo. • Solución de casos. • Dominio de la lengua (solo EIB). 	8 491	13 749 ⁵	3 028 aprobaron la evaluación	36%
2) 2014, 14 Dic.	Concurso público de acceso a cargos de Director y Subdirector	<ul style="list-style-type: none"> • Comprensión de Textos Funcionales al Ejercicio Directivo. • Solución de Casos Cerrados.* • Registro de Trayectoria Profesional. 	43 064	20 671	12 433 ²	29%
3) 2014, 28 Set.	1er concurso excepcional de reubicación en la 3era, 4ta, 5ta y 6ta escala	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento del estudiante. • Conocimiento de la didáctica.* • Conocimiento de la especialidad 	129 016	25 000	24 728	19%
4) 2015, 29 Marzo	2do concurso excepcional de reubicación en la 3era, 4ta, 5ta y 6ta escala	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento del estudiante. • Conocimiento de la didáctica.* • Conocimiento de la especialidad. 	107 439	30 000 (meta)	31 936	30%
5) 2015, 29 Marzo	Evaluación Excepcional de Profesores con Nombramiento Interino	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimientos.* • Comprensión de textos. 	4 684 (Debieron darla 14 862)	14 862 ³	546	12%
6) 2015, 23 Agosto 5 Oct. al 20 de Nov.	Concursos de Nombramiento y Contratación Docente para el 2016.	Etapa I	192 397	19 631	25 109 (resultado parcial)	13%
		Etapa II	25 109		8137 (resultado final)	
		<ul style="list-style-type: none"> • Prueba escrita: <ul style="list-style-type: none"> - Razonamiento lógico. - Comprensión de textos. - Conocimientos curriculares.* • Observación de clase. • Entrevista. • Revisión de trayectoria. 				

Fuente: Página web del Ministerio de Educación

Elaboración: CNE

*Aspectos con mayor ponderación.

a Podían dar la evaluación los 13 749 directivos con encargaturas y quedarse en sus plazas de aprobarla, sin embargo, solo se presentaron a la evaluación 8 491 docentes.

b Solo aprobaron la prueba de comprensión de textos 25 438 docentes.

c Podían dar la evaluación los 14 862 docentes con nombramiento interino y quedarse en sus plazas de aprobarla, sin embargo, solo se presentaron a la evaluación 4 684 docentes.

d Corresponde al porcentaje de docentes que se presentaron a la 1era etapa y lograron una plaza. Con respecto a los que aprobaron la 1era etapa, sería 32%.

De los concursos llevados a cabo hasta la fecha, se evaluó la práctica docente en la etapa descentralizada del Concurso de Nombramiento. Según se muestra en el Cuadro N° 2 (ítem 6), en este concurso 192 397 docentes¹ rindieron la prueba escrita, de los cuales 25 109 pasaron a la 2da etapa, que consistió en la observación del desempeño en aula, una entrevista y la revisión del expediente. Finalmente, 8 137 docentes aprobaron ésta y lograron una plaza.

Los resultados de este concurso muestran que el 13% de los 192 397 docentes evaluados tenía un conocimiento suficiente de currículo, pedagogía y su especialidad, y aprobó una prueba de razonamiento lógico y comprensión de textos. El 4% alcanzó y aprobó la evaluación de desempeño en aula. La tasa de aprobación para los demás concursos de docentes es baja, nunca mayor a 30%, y solo un pequeño porcentaje de las plazas ofertadas fueron cubiertas, excepto en los dos concursos de reubicación.

¹ Estas cifras y sus desagregados tienen como fuente los padrones publicados por el Minedu: Relación definitiva de postulantes por institución educativa para la etapa descentralizada del concurso de nombramiento. Concursos públicos de ingreso a la Carrera Pública Magisterial y de contratación docente en Instituciones Educativas Públicas de Educación Básica RVM N° 021-2015-Minedu / RM N° 271-2015-Minedu y modificatorias.

En este proceso de concursos se cubrió menos de la mitad de plazas ofertadas, quedando 11 494 plazas sin adjudicar las que pasaron a ser cubiertas por docentes en calidad de contratados. La preferencia para cubrir estas plazas en la modalidad de contrato, la tienen los 1 824 docentes que superaron los puntajes mínimos de ambas pruebas, sin embargo, prefirieron no aceptar una plaza de nombramiento, frecuentemente por ubicarse en zonas rurales. Como se aprecia en el cuadro 14, solo el 35% de las plazas ofertadas en las zonas rurales más alejadas fueron seleccionadas. El segundo orden de preferencia lo tienen 17 315 docentes quienes aprobaron la evaluación escrita más no la segunda fase.²



² En el transcurso del año se van generando plazas como licencias, ceses, defunciones, entre otras.

Cuadro N° 3
Plazas de EBR en concurso, Concurso de Nombramiento Docente 2015
Por ámbito y Nivel de Ruralidad

Plazas	Urbano	Rural		Total
		Más cercano	Más alejado	
Ofertadas	5,236	2,491	11,904	19,631
Seleccionadas	4,566	1,730	4,145	10,441
Con Ganador	3,763	1,400	2,974	8,137
% Seleccionadas / Ofertadas	87%	69%	35%	53%
% Con Ganador / Ofertadas	72%	56%	25%	41%

- Más cercano: IIEE ubicadas en centros poblados rurales que cuenten con más de 500 habitantes y que puedan acceder a la capital provincial más cercana en un tiempo no mayor a las dos horas; o todas las IEE ubicadas en centros poblados rurales que cuenten con menos de 500 habitantes y que puedan acceder a la capital provincial más cercana en un tiempo no mayor a los 30 minutos.
 - Más alejado: IIEE ubicadas en centros poblados con más de 500 habitantes y que pueden acceder a la capital provincial más cercana en un tiempo mayor a 2 horas; o que contando con un máximo de 500 habitantes el tiempo de acceso a la capital provincial más cercana es mayor a 30 minutos.
- Fuente: MINEDU, Concursos Públicos de ingreso a la Carrera Pública Magisterial y de Contratación Docente 2015.
Elaboración: Dirección de Evaluación Docente.

Las 19 631 plazas ofertadas en el concurso de nombramiento 2015 están por debajo del número de plazas de contrato. La ENDO estima que en el 2014 había entre 78 847 y 87 215 plazas docentes cubiertas por contrato, por lo cual, aún si se hubiera cubierto el total de plazas se tendría todavía un número considerable de docentes contratados.

El alto número de plazas cubiertas por contrato está relacionado con la poca movilidad docente, la que origina que haya localidades con alta demanda de docentes que no pueden ser cubiertas por falta de

postulantes, mientras hay otras con sobre oferta. Lo más probable es que donde hay demanda insatisfecha se contrate a docentes menos calificados y esto ocurra en las zonas más pobres y alejadas. Los resultados de la evaluación de nombramiento docente (ver Cuadro N°4) muestran resultados marcadamente diferenciados según regiones. En general, hay una menor proporción de docentes evaluados que clasificaron en las regiones más pobres de la sierra, en las regiones de la selva y Tumbes. En contraste, esta proporción aumenta en las regiones de la costa donde se concentra mayor desarrollo económico.

Cuadro N° 4
Magnitudes e Indicadores de la Población Evaluada en la Prueba Única Nacional, por Región

Nivel	Magnitudes				Indicadores	
	Inscritos	Evaluados	Clasificados	Seleccionaron plaza 1/	% Evaluados/ Inscritos	% Clasificados/ Evaluados
Amazonas	3351	3214	303	279	96%	9%
Ancash	11053	10505	985	832	95%	9%
Apurímac	4752	4533	342	339	95%	8%
Arequipa	9613	8751	2118	1729	91%	24%
Ayacucho	7694	7299	490	578	95%	7%
Cajamarca	13445	12887	1130	980	96%	9%
Callao	2604	2411	527	493	93%	22%
Cusco	12899	12177	1379	1490	94%	11%
Huancavelica	5477	5228	357	472	95%	7%
Huánuco	7906	7597	554	522	96%	7%
Ica	8762	7922	843	805	90%	11%
Junín	10053	9476	1648	1326	94%	17%
La libertad	13644	12890	2443	2308	94%	19%
Lambayeque	7727	7223	1048	1006	93%	15%
Lima Metropolitana	26278	23302	5462	4944	89%	23%
Lima Provincias	7197	6784	939	948	94%	14%
Loreto	6760	6580	265	207	97%	4%
Madre de dios	1099	1030	69	87	94%	7%
Moquegua	1827	1707	273	262	93%	16%
Pasco	2849	2722	184	245	96%	7%
Piura	9551	9135	1186	1209	96%	13%
Puno	16567	15829	1141	1068	96%	7%
San Martín	4908	4751	405	463	97%	9%
Tacna	3135	2864	761	427	91%	27%
Tumbes	1849	1776	101	84	96%	6%
Ucayali	4021	3804	156	182	95%	4%
Total	205021	192397	25109	23285	94%	13%

1/ En algunos casos el número de postulantes que seleccionaron plaza supera el número de clasificados de la región debido a que algunos seleccionaron una plaza en una región diferente en donde fueron evaluados.

Fuente: Minedu Concursos Públicos de ingreso a la Carrera Pública Magisterial y de Contratación Docente 2015

Elaboración: Dirección de Evaluación Docente

Es necesario analizar las razones que explican este comportamiento para orientar las alternativas de una política nacional de provisión de docentes.

Los docentes ganadores de una plaza en el concurso de nombramiento 2015 manifestaron que su selección se basó principalmente en la facilidad de acceso a la escuela desde su casa o la casa de un familiar³. A nivel nacional, más de la mitad de los docentes (entre el 59% y 61%) trabaja en la región en la que nació (ENDO 2014). Jaramillo (2013), con datos del 2001, identifica que para 2 departamentos del Perú (Loreto y Lambayeque) sus mercados docentes son de alcance regional, con poca movilidad entre regiones.

Además de la tendencia de los docentes a trabajar donde viven o, en menor medida, donde estudian, otra de las causas se encuentra en las difíciles condiciones de trabajo y la insatisfacción laboral en aquellas localidades donde pocos docentes quieren ir. En promedio, 8 de cada 10 docentes del área rural identifican el mal estado, o la carencia en sus escuelas, de biblioteca, sala de profesores y conexión a Internet; y 6 de cada 10, la carencia de servicios higiénicos para docentes. En todos los casos, son más los docentes que trabajan en escuelas del área rural los que declaran tener instalaciones en mal estado o inexistentes (ENDO, 2014).

³ Encuesta telefónica conducida por la Dirección de Evaluación Docente del Ministerio de Educación. Los resultados de la encuesta son representativos de los postulantes que ganaron una plaza en el concurso de nombramiento.

Darling-Hammond (2003) ha identificado -adicionalmente a lo mencionado- otros factores como salarios que no atraen a personas talentosas a la docencia, falta de preparación y apoyo para los retos de la enseñanza en contextos retadores (como la escuela EIB, unidocente o multigrado), y un inadecuado manejo de personal, es decir, cómo se convoca, contrata, asigna, apoya y gestiona las transferencias de docentes.

Se recomienda el trabajo conjunto entre los gobiernos regionales y el Ministerio de Educación, quienes bajo una LRM cuyo reglamento promueva la oferta de docentes calificados, focalizándose tanto en las localidades como en las especialidades docentes con alta necesidad, creen un mercado nacional laboral y levanten las barreras de la movilidad docente. Una primera medida necesaria es la provisión de datos y el análisis del mercado laboral para la planificación distrital, regional y nacional.

Implicancias de los resultados de los concursos

La primera es que de la oferta de docentes son pocos los que cumplen con los criterios de calidad, a tal punto que no se logra cubrir las plazas ofertadas. La segunda es que se continuará trabajando con docentes contratados que están por debajo de los niveles de calidad de requeridos.

Una alta rotación de docentes, promovida por contratos que expiran anualmente, no favorece a los estudiantes,

ni a la escuela, ni al propio docente quien debe invertir tiempo en adaptarse a una nueva escuela cada año. El año 2015 el proceso de contratación docente abrió la posibilidad de renovar contrato al docente que demostró un buen desempeño, si contaba con el aval del director de la IE y si este se encontraba en situación de titular o ratificado en el cargo.

Los bajos puntajes en las pruebas de razonamiento matemático y comprensión de textos están relacionados con el bajo capital social y académico de

los postulantes y con las deficiencias en su educación básica. El perfil de los maestros de EBR, que muestra la ENDO 2014, indica que entre el 93% y 95% cursó la educación básica en escuelas del Estado; entre el 34% y 37% lo hizo en una escuela unidocente o multigrado (ver Cuadro N° 5); que entre el 44% y 47% de los docentes tiene padres cuyo máximo nivel educativo fue primaria, y secundaria entre el 26% y 28% de los casos; y entre el 43% y 46% de los docentes tiene madres cuyo máximo nivel educativo fue primaria, y fue secundaria entre el 26% y 29% de los casos (ver Cuadro N° 6).

Cuadro N° 5
Características que tenían las instituciones educativas en donde el docente cursó su educación básica, por tipo de gestión (%)

Característica		Gestión		
		Total	Estatal	No estatal
Área	urbana	83,0 (0,473)	79,0 (0,589)	92,2 (0,711)
	rural	17,0 (0,473)	21,0 (0,589)	7,8 (0,711)
Tipo	unidocente	15,1 (0,552)	11,1 (0,541)	24,6 (1,302)
	multigrado	21,8 (0,547)	24,3 (0,645)	15,9 (0,999)
	polidocente completo	63,1 (0,671)	64,6 (0,737)	59,5 (1,432)
Gestión	pública	87,0 (0,505)	94,1 (0,391)	70,4 (1,325)
	privada	13,0 (0,505)	5,9 (0,391)	29,6 (1,325)

Nota: Los valores entre paréntesis corresponden al error estándar.

Fuente: Encuesta Nacional de Docentes de Instituciones Educativas Públicas y Privadas 2014.

Elaboración: CNE

Cuadro N° 6
Máximo nivel educativo que alcanzó el padre y madre del docente,
por tipo de gestión (%)

Característica		Gestión		
		Total	Estatál	No estatal
Máximo nivel educativo que alcanzó su padre	Sin educación	8.1 (0.338)	10.0 (0.433)	3.6 (0.473)
	Primaria	40.5 (0.659)	45.6 (0.747)	28.3 (1.253)
	Secundaria	30.1 (0.639)	27.1 (0.671)	37.4 (1.423)
	Superior no universitaria	13.0 (0.469)	11.4 (0.485)	16.8 (1.075)
	Superior universitaria (pre-grado)	6.4 (0.375)	4.6 (0.330)	10.5 (0.972)
	Universidad (maestría o doctorado)	1.3 (0.208)	0.7 (0.155)	2.5 (0.590)
	No sabe	0.7 (0.110)	0.6 (0.128)	0.7 (0.216)
Máximo nivel educativo que alcanzó su madre	Sin educación	7.7 (0.349)	9.4 (0.436)	3.8 (0.548)
	Primaria	40.3 (0.665)	44.1 (0.744)	31.4 (1.356)
	Secundaria	29.9 (0.629)	27.5 (0.675)	35.4 (1.380)
	Superior no universitaria	12.6 (0.452)	11.4 (0.472)	15.6 (1.028)
	Superior universitaria (pre-grado)	7.1 (0.366)	5.9 (0.383)	9.8 (0.834)
	Universidad (maestría o doctorado)	1.5 (0.237)	0.6 (0.122)	3.4 (0.732)
	No sabe	0.9 (0.100)	1.1 (0.130)	0.6 (0.138)

Nota: Los valores entre paréntesis corresponden al error estándar.

Fuente: Encuesta Nacional de Docentes de Instituciones Educativas Públicas y Privadas 2014.

Elaboración: CNE

En concordancia con este perfil, mejorar la calidad de la formación docente implica asumir el reto de encontrar mecanismos para elevar la calidad y la inversión en todas las escuelas de educación básica para los maestros futuros; desarrollar acciones remediales donde sea posible, en el caso de docentes en servicio; y explorar opciones para convocar personas más calificadas a la docencia. La educación en esta etapa es importante para el desarrollo de habilidades básicas, y más para los docentes pues los estudiantes de educación inician sus estudios habiendo pasado miles de horas observando y evaluando profesionales en acción mientras estuvieron en el colegio. Esto diferencia a los aprendices nóveles de Educación de los aprendices de otras profesiones y es responsable de los preconceptos que los estudiantes de Educación llevan a clase y tiene repercusiones en su futuro desempeño docente⁴.

Las instituciones donde se forman los maestros presentan deficiencias serias y de larga data. Díaz y Picón (2015) identifican carencias de la formación docente como su falta de pertinencia, la deficiente preparación de los formadores de docentes, la falta de provisión de servicios de apoyo, la escasa participación de estas instituciones en el cambio educativo, la insuficiente consideración de la tecnología, la carencia de incentivos para atraer al mejor talento. También es necesario afirmar que a pesar de estas limitaciones,

⁴ A este fenómeno se le llama *apprenticeship of observation* y fue acuñado por Dan Lortie en 1975 en su libro *The school teacher: A sociological study*.

y en consonancia con la competencia 8 del Marco de Buen Desempeño Docente, la docencia es una profesión con expectativas morales y técnicas, especialmente de continuar desarrollándose profesionalmente en beneficio de sus estudiantes. De ahí la importancia que las instituciones de formación docente logren que sus estudiantes desarrollen competencias para acceder continuamente al conocimiento, para reflexionar sobre su propio trabajo y se conviertan en colaboradores que puedan aprender unos de otros. Justamente un programa decidido de mejora de la formación inicial de los maestros puede sentar las bases para una transformación de largo plazo en la docencia.

Para lograr un buen desempeño docente es fundamental que ese sea el norte de las normas y procesos que regulan la vida laboral y formativa de los docentes, a través de la carrera y los programas de formación docente y que se cuente con un presupuesto para su



implementación (algunos países inclusive ofrecen una asignación económica a los estudiantes para vivir, mientras estudian una carrera). Sin embargo, no es suficiente. Un estudio que examinó las características comunes de siete programas ejemplares de formación docente (Darling-Hammond, 2006) encontró que, además de una visión clara y compartida de buena docencia que se refleje en un conjunto coherente de cursos y experiencias de práctica pre-profesional, son necesarios:

- Estándares claros y bien definidos de desempeño profesional con los cuales se evalúe el trabajo en los cursos y la práctica pre-profesional.
- Un currículo sólido que se enseñe en el contexto de la práctica y se base en el conocimiento del desarrollo y aprendizaje infantil y adolescente, el entendimiento de los contextos sociales y culturales, currículo, evaluación y didáctica de la(s) disciplina(s) que se enseña.
- Una práctica pre-profesional supervisada que haya sido cuidadosamente escogida de manera que refuerce los conceptos que se presentan simultáneamente en clase.
- El uso extensivo de métodos que permitan aplicar lo aprendido a problemas reales de la práctica (como estudios de caso, evaluaciones del desempeño, portafolios).
- El empleo de estrategias explícitas que ayuden a los estudiantes a confrontar sus propias creencias y supuestos sobre la enseñanza y los estudiantes; y

- Relaciones sólidas, así como conocimiento y creencias compartidas entre los docentes de las instituciones de formación docente y de las escuelas de práctica de manera que compartan el compromiso de transformar la enseñanza, la escolarización y la formación docente.

A esto habría que añadir, dada la situación peruana, una profunda capacidad para identificar las deficiencias de formación básica con la que llegan los aspirantes a docentes y desarrollar las acciones necesarias, donde sea el caso, para subsanarlas y no terminar ajustando las expectativas de formación a dichas limitaciones.

Existen propuestas sobre la conveniencia de cubrir plazas docentes contratando temporalmente a profesionales de carreras afines previa inducción (Díaz y Picón, 2015). Otros advierten que tomar opciones en este sentido, podría promover la desprofesionalización de la docencia, enviando el mensaje a la sociedad de que cualquier profesional podría tener un desempeño mejor que un docente bien formado (Cuenca, 2015) aunque justamente esto (docentes bien formados) es lo que la evidencia sugiere que no tenemos. La investigación sugiere un acercamiento multifacético al desarrollo de políticas de formación docente que

11 Referido en la revisión de literatura de Guadalupe, C.(2006).

12 Una de las evaluaciones que estable la LRM se llama "evaluación del desempeño docente", es la evaluación de permanencia, sin embargo, toda evaluación sobre la práctica docente es una evaluación sobre el desempeño y así se trata en este informe.

13 Los siguientes datos provienen de la Endo, 2014.

considere la atracción, retención y distribución de docentes con una educación general de alta calidad, un conocimiento profundo de la disciplina que enseñan y su didáctica, que tengan experiencia enseñando y hayan desarrollado prácticas específicas de enseñanza (como la retroalimentación al estudiante, estrategias de metacognición, aprendizaje cooperativo y activo, habilidades de pensamiento de orden superior) (Darling-Hammond, 2009). Entonces, el reto es atraer a la docencia a estudiantes que hayan recibido buena educación básica, y ofrecerles un programa académico-práctico que logre el dominio de la disciplina que van a enseñar y pedagogía. En el caso de secundaria, una alternativa que han tomado algunos países es que para estudiar docencia previamente los postulantes tienen que haber obtenido un grado de bachiller en la disciplina que deseen enseñar. Es el caso de Inglaterra, Canadá, Brasil y algunos estados de EEUU.

Por otro lado, es necesario consolidar un sistema de evaluación docente que cuente con los apoyos técnicos y logísticos para garantizar un proceso confiable hasta la etapa descentralizada donde se evalúa al docente en la escuela. También es necesario contar con estudios cualitativos que hagan seguimiento a los docentes seleccionados por los concursos y verifiquen si logran durante el año escolar que sus estudiantes avancen en su aprendizaje. Es importante, asimismo, detectar consecuencias de la evaluación (previstas o imprevistas) por ejemplo ¿cómo afecta al clima institucional de la I.E. que un director pase a ganar

menos que un docente con el que trabaja o que un docente que goza de prestigio y reconocimiento social por su labor en la escuela, no apruebe la evaluación de ascenso? En esta misma línea cabe examinar el impacto que están teniendo estas evaluaciones en la dimensión emocional de la práctica docente (Hargreaves, 2009 y Mahony et al, 2004).

Implementación de las diferentes evaluaciones

La ley establece cuatro tipos de evaluación, de las cuales una es la evaluación del desempeño docente⁵ y tiene un rol definitorio, pues las otras tres están condicionadas a su aprobación; dispone el retiro de la carrera si se desapruueba por tercera vez la evaluación del desempeño. En el 2014⁶, cuando solo se había implementado una evaluación a docentes (la excepcional de reubicación), entre el 42% y 45% de los docentes de escuelas estatales de EBR consideraba que la LRM los perjudicaba y entre el 21% y 24% de los docentes señalaba que la LRM los beneficiaba. Al indagar por el peor cambio de la LRM, señalaban que es precisamente la inestabilidad laboral (entre el 31% y 34%), y consideraban que el mejor cambio era la promoción basada en el mérito (entre el 20% y 23%), seguido de las mayores oportunidades de

⁵ Una de las evaluaciones que establece la LRM se llama “evaluación del desempeño docente”, es la evaluación de permanencia. Sin embargo, toda evaluación sobre la práctica docente es una evaluación sobre el desempeño y así se trata en este balance.

⁶ Los siguientes datos provienen de la Endo, 2014.



capacitación (entre el 20% y 22%). Así, para algunos docentes el mérito es visto como una amenaza a su estabilidad laboral⁷ y, para otros, es visto como un criterio beneficioso para su ascenso laboral.

Ese mismo año, la mayoría de los docentes (entre el 68% y 70%) opinaba que la observación directa de clase es la principal forma de evaluar el desempeño. Al mismo tiempo, más de la mitad prefería que la evaluación

⁷ A mayor edad de los docentes, menor el porcentaje que identificó a la inestabilidad laboral como una amenaza.

se centre en el conocimiento de su materia (entre el 54% y 57%), la conducción del proceso de enseñanza (entre el 47% y 50%); y evaluar y retroalimentar el aprendizaje (entre el 44% y 47%). Es positivo que los docentes reconozcan que su labor consiste en crear las condiciones para que todos sus alumnos aprendan y que su propia movilidad profesional dependerá, al menos en parte importante, de que lo logren.

Según la ENDO 2014, entre el 80% y 82% de los docentes de EBR de escuelas estatales, señalan que el Marco de Buen Desempeño Docente (MBDD) debe ser la base de la evaluación del desempeño. Este es el camino que está siguiendo el Minedu, pues para la observación de clases -en la evaluación de ingreso a la carrera- se construyeron rúbricas derivadas del MBDD y modelos internacionales⁸.

La implementación de los diferentes tipos de evaluaciones al ritmo que establece la ley, constituye un reto para la administración pública, pues no se cuenta con unidades especializadas en el diseño de pruebas para docentes, ni con evaluadores suficientes ni calificados, ni con una logística que dé soporte a su implementación simultánea y masiva que abarque el territorio nacional, ni con una cultura de la evaluación. Sin embargo, se están poniendo en marcha los diferentes tipos de evaluaciones que demanda la ley, aunque por etapas, como la evaluación del desempeño

⁸ Como los desarrollados por Charlotte Danielson y por Robert Pianta, Karen La Paro y Bridget Hamre llamado CLASS™ por sus siglas en Inglés (*Classroom Assessment Scoring System*).

que se dará el año 2017 solo para el nivel inicial⁹. Existe un esfuerzo significativo por ordenar los procesos y hacerlos transparentes.

El éxito de la implementación de los próximos concursos y de la carrera en general, requiere realizar un esfuerzo especial por contar con un sistema de información confiable sobre los docentes y sus características, de manera que ayude a organizar la logística de la evaluación. También es necesario formar profesionales especialistas en construcción y validación de pruebas.

Comités de evaluación del docente en la escuela

El Reglamento de la LRM (Art. 39) dispone que los Comités de evaluación estén conformados por el director quien lo preside, el subdirector o coordinador académico y un representante de los padres de familia del Consejo Educativo Institucional (Conei). También dispone que se conformen los Comités de vigilancia (Art. 34) integrados por un representante de la Dirección Regional de Educación (DRE) quien lo preside, un representante del Minedu y dos representantes del Consejo Participativo Regional de Educación (Copare). Sin embargo, los desafíos para que los Conei y los Copare puedan cumplir sus funciones

⁹ La proyección del Minedu es implementarla desde el 2017 y sólo para el nivel inicial, el 2018 para primaria y terminaría el 2019 con secundaria, EBA, EBE y ETP. El 2016 se realizará un piloto de la evaluación.

han sido visibilizadas en estudios de gestión educativa (CNE, 2016; Yep y Barea, 2012). El Conei y el Copare, como instancias de participación civil, han recibido funciones en la LRM para la evaluación docente, mas no necesariamente el apoyo de la DRE, UGEL o de la institución educativa. En estos casos, tenemos Conei desactivados, desvinculados de la vida en la escuela que, de pronto, son convocados por el Director para asumir la evaluación docente para el ingreso a la carrera. Por otro lado, los padres de familia tampoco exigen la instalación de este espacio que también lo es para la rendición de cuentas.

La aplicación del instrumento de evaluación de la práctica docente estuvo mediada por lo que los Comités de evaluación pudieron hacer sin haber recibido una capacitación ni certificación, contraviniendo lo que dispone la LRM. El Minedu preparó y distribuyó material informativo impreso y audiovisual para los Comités. Se ha previsto que dentro de la próxima acción de formación que recibirán los directores de I.E. se incluya un módulo que los lleve a certificarse como evaluadores de la práctica docente. Persiste el desafío de fortalecer las capacidades de los actores regionales para asumir un proceso de evaluación de la práctica docente con instrumentos más finos y mayor peso. Mientras esto ocurre, se pueden explorar alternativas, como que el director tenga la obligación de convocar al Comité para la evaluación y realizarla, en la que la participación de los padres de familia sea voluntaria.

Formación para el desarrollo de competencias docentes

La LRM también ha señalado mecanismos que vinculan acciones formativas a los resultados de la evaluación de desempeño. Si el docente desapueba esta evaluación, participa hasta en dos oportunidades de un programa de desarrollo profesional paralelo a sus obligaciones regulares, incidiendo en las competencias correspondientes. Dado el creciente número de evaluaciones de desempeño que supone la implementación de la LRM (ver Cuadro N° 7, inciso a), la demanda de programas de desarrollo profesional a partir de la desaprobación de estas evaluaciones también se incrementará.

El Sistema Nacional Descentralizado de Formación Docente, planteado desde el PEN hace nueve años, podría atender organizadamente esta demanda en las diferentes regiones, integrando tanto a la formación inicial como a la formación en servicio; sin embargo, aún no se ha concretado. A nivel de institutos de formación docente, estos siguen operando aisladamente sin una política que los coordine. La mayoría de las DRE cuentan solo con 1 especialista dedicado a toda la educación superior no universitaria.¹⁰ El presupuesto con que cuentan no les permite ser mediadores para organizar un trabajo en red. Además, gran parte de las

¹⁰ Fuente: Página web y CAP de las DRE de San Martín, Cajamarca, Arequipa, Moquegua, Callao, Huancavelica, Amazonas, Ucayali, Ayacucho. ROF de la DRE y GRE de Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Ayacucho, Piura; y, el MOF de la DRE de Lima Metropolitana.

DRE tienen más de treinta instituciones de educación no universitaria públicas y privadas a su cargo y, a todo esto, se añade la dispersión geográfica entre algunos institutos y la DRE respectiva.

Cabe resaltar que el Minedu, desde la Dirección de Formación en Servicio (Difods), viene trabajando (2015-2016) una propuesta de modelo basado en el MBDD. Además, se cuenta con la propuesta de Sistema Regional de Formación Docente Continua Intercultural elaborado por el Copare Cusco (2014 - 2016), en espera de aprobación por el Consejo Regional. En él se propone la creación de un Centro de Formación Docente Continua Intercultural como área técnica especializada de la DRE Cusco en políticas y programas de formación docente.



Cuadro N° 7
Proyección de Evaluaciones 2016 - 2021,
Dirección de Evaluación Docente

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Evaluación del desempeño docente	Piloto de Desempeño	Evaluación Ordinaria Inicial	Evaluación Ordinaria Primaria	Evaluación Ordinaria Secundaria, EBA, EBE y ETP	Evaluación Ordinaria Inicial	Evaluación Ordinaria Primaria
			1ra Evaluación Extraordinaria Inicial	1ra Evaluación Extraordinaria Primaria	1ra Evaluación Extraordinaria Secundaria, EBA, EBE y ETP	1ra Evaluación Extraordinaria Inicial
				2da Evaluación Extraordinaria Inicial	2da Evaluación Extraordinaria Primaria	2da Evaluación Extraordinaria Secundaria EBA, EBE y ETP
Evaluación para el ascenso	Evaluación Ascenso: Primera a segunda escala	Evaluación Ascenso todas las escalas	Evaluación Ascenso todas las escalas	Evaluación Ascenso todas las escalas	Evaluación Ascenso todas las escalas	Evaluación Ascenso todas las escalas
Evaluación acceso a cargos en áreas de desempeño laboral	Evaluación Acceso Directores IE (l)	Evaluación Desempeño Directores IE (k)	Evaluación Acceso Directores IE (m)	Evaluación Desempeño Directores IE (l)	Evaluación Acceso Directores IE (n)	Evaluación Desempeño Directores IE (m)
	Evaluación Acceso Especialistas UGEL - DRE (α)		Evaluación Acceso Especialistas UGEL - DRE (β)	Evaluación Desempeño Especialistas UGEL - DRE (α)	Evaluación Acceso Especialistas UGEL - DRE (γ)	Evaluación Desempeño Especialistas UGEL - DRE (β)
	Evaluación Acceso Directores UGEL y AGP DRE/UGEL (a)	Desempeño Directores UGEL y AGP DRE/UGEL (a)	Evaluación Acceso Directores UGEL y AGP(b)	Desempeño Directores UGEL y AGP DRE/UGEL (b)	Evaluación Acceso Directores UGEL y AGP(c)	Desempeño Directores UGEL y AGP DRE/UGEL (c)
			Desempeño Directores UGEL y AGP DRE/UGEL (a)		Desempeño Directores UGEL y AGP DRE/UGEL (b)	
Evaluación para ingreso a la CPM		Evaluación Ingreso a la CMP - Nombramiento		Evaluación Ingreso a la CMP - Nombramiento		Evaluación Ingreso a la CMP - Nombramiento

Fuente: Dirección de Evaluación Docente, Minedu.

Para los docentes nóveles¹¹ la LRM dispone un programa de inducción a través de un mentor a fin de promover el desarrollo, en la práctica, de competencias personales y pedagógicas. Durante el 2015, la Dirección de Formación Inicial en Servicio ha diseñado el primer Programa de Inducción Docente, el que tendrá una duración de 6 meses. Está dirigido a docentes nombrados como resultado del concurso del 2015 y con menos de dos años de experiencia en la escuela pública. Con el fin de atraer buenos postulantes a la carrera también se ha venido otorgando becas para que jóvenes estudien la carrera de educación y para que los docentes en ejercicio realicen especializaciones de dos meses y maestrías.

Los docentes de la Educación Técnico Productiva, quienes promueven la adquisición y desarrollo de competencias laborales y empresariales, son parte del mismo proceso de evaluación que los docentes de Educación Básica dentro de la LRM. Es necesario revisar si la estrategia de evaluación y formación de estos docentes es pertinente con los objetivos de esta forma de educación.

¹¹ Aquellos que han ingresado a la 1era escala magisterial, sin experiencia previa o menos a 2 años enseñando en la escuela estatal (Art. 41.1 del reglamento de la LRM).

Tratamiento a docentes nóveles y a docentes experimentados y con alto desempeño

Los docentes nóveles y contratados trabajan en los contextos más retadores (Terigi, 2010) como lo son, por ejemplo, la escuela unidocente, multigrado o la que se ubica en zonas de frontera o el VRAEM. Las asignaciones económicas establecidas son aun insuficientemente atractivas para atraer a los mejores docentes (ver Cuadro 19 y 20) pero pueden ser el comienzo de una preocupación genuina por la educación en esos contextos.



Cuadro N° 8
Número de docentes que reciben asignaciones temporales según tipo de asignación 2014-2015

Asignaciones	Número de docentes		Monto por docente	Monto total (soles)	
	2014 ^{1/}	2015	(soles)	2014	2015
I.E. Unidocentes	17 541	15 328	200	3 508 200	3 065 600
Docentes acreditados en el dominio de la lengua	13 244	10 463	100	1 324 400	1 046 300
Totales	30 785	25 791		4 832 600	4 111 900

1/ En este año sólo se otorgó la asignación a los docentes contratados del Vraem, es a partir del 2015 que se generaliza a las demás asignaciones.
Elaboración: CNE.

Cuadro N° 9
Número de I.E. que reciben asignaciones temporales según tipo de asignación 2014-2015

Asignaciones	Número de I.E.		Monto por docente (soles)
	2014 ^{1/}	2015	
I.E. VRAEM	1 998	3 201	300
I.E. Zona de frontera	4 800	4 906	100
I.E. EIB	14 069	15 322	50
I.E. Unidocentes	17 541	15 328	200
I.E. Multigrado	14 977	11 926	140
I.E. Según grado de ruralidad	1	419	500
	2	850	100
	3	687	70
	Total	1 956	46 479

1/ En el 2014 sólo se otorgó la asignación a los docentes contratados del Vraem, es a partir del 2015 que se generaliza a las demás asignaciones..
Elaboración: CNE.

Remuneración e incentivos

La LRM relaciona la remuneración con el desempeño en la medida que a mayor escala, mayor salario y, que para ascender de escala, es requisito aprobar la evaluación del desempeño. Las remuneraciones y los incentivos económicos, por sí mismos, no tienen la potencialidad de hacer la carrera más atractiva y atraer a buenos candidatos a la docencia, se necesita que sean parte de otras medidas¹².

Burns y Luque (2014: 43) identifican dos tipos de estrategias principales de recompensas financieras diferenciadas: las reformas provenientes de una carrera docente y el pago de bonificaciones. Añaden que es probable que las reformas en la carrera tengan efectos de selección más potentes que el pago de bonificaciones, “al determinar una estructura permanente y acumulativa de recompensas por un alto desempeño, tienen una influencia atractiva en relación con las pensiones y benefician individualmente a los profesores”. Especifican que el poder de estas recompensas financieras se basa en la convicción de que el programa se mantendrá bajo reglas de juego coherentes.

¹² La literatura internacional sobre el impacto del salario en la calidad docente no llega a una respuesta definitiva (Guadalupe, 2006). Morduchowicz (2002) refiere que los estudios concluyen que no hay nada inherente en los salarios que conduzca a mejores desempeños o resultados de aprendizaje. Sin embargo, advierte que hay que revisar esto con más detenimiento y examinar si los salarios no tienen efecto una vez pasado un mínimo el cual no hemos alcanzado en Latinoamérica.

La LRM establece incentivos por excelencia profesional y desempeño destacado de los docentes, a través de un Plan de Incentivos que implementa el Minedu en coordinación con los Gobiernos Regionales, sin embargo, este no se ha implementado. Algunas políticas recientes como contrataciones fuera del marco de la Ley de Reforma Magisterial para los Coar¹³; y la inversión de presupuesto en bonificaciones no previstas en la LRM como el Bono Escuela, envían un mensaje contradictorio sobre la centralidad de la LRM.

Es necesario “promover la revaloración social y profesional de los docentes para fortalecer su imagen como profesionales competentes que aprenden, se desarrollan y se perfeccionan en la práctica de la enseñanza” (M. de Educación, 2002: 17). Por lo que se recomienda tomar en cuenta los siguientes puntos para revalorar la docencia:

- a) Fortalecer la carrera pública magisterial mediante mejores remuneraciones y condiciones de trabajo (Unesco, 2013).
- b) Implementar e invertir en el Plan de Incentivos para reconocer la excelencia profesional considerado dentro de la carrera pública, descontinuoando otros bonos.
- c) Continuar con la asignación de becas,

¹³ El 2015 se contrataron a 400 docentes con una remuneración de S/.4 500 para 14 escuelas Coar que ofrecen formación solo para los 3 últimos grados de secundaria; remuneración mayor a la que recibirían los docentes en la escala máxima de la carrera pública porque trabajan 48 horas cronológicas frente a las 21, de las otras instituciones educativas. El 43 % de los docentes de los COAR pertenecen a la Carrera de la Reforma Magisterial, 72 tienen diplomado, 244 maestría y 25 doctorado.

estableciendo controles de calidad, reduciendo los factores de deserción y realizando seguimiento a los egresados.

- d) Difundir las trayectorias de docentes destacados (la carrera establece formas específicas para el reconocimiento como las Palmas Magisteriales) a través de una campaña intensiva y permanente de la prensa para ir cambiando la visión aún negativa de buena parte de la ciudadanía respecto a los docentes actuales.

Recomendaciones

1. Sostener en el largo plazo la LRM, realizando los ajustes necesarios previas evaluaciones.
2. Articular la formación docente con las evaluaciones de la carrera según los diferentes tipos de escuela, de manera que los docentes fortalezcan sus competencias profesionales para desenvolverse con solvencia en las instituciones educativas donde trabajen y el Estado pueda asignar a docentes competentes a todas o casi todas las plazas de nombramiento que oferta.
3. Continuar con el programa de inducción docente aprovechando sus lecciones.
4. Analizar y detectar las consecuencias de la evaluación, previstas e imprevistas, sobre



las diferentes dimensiones educativas (clima institucional, motivación de los docentes, y directores, práctica docente) y consolidar un sistema de evaluación docente que cuente con los apoyos técnicos y logísticos para garantizar un proceso confiable hasta la etapa descentralizada donde se evaluará al docente en la escuela.

5. Continuar con la asignación de becas, evaluarlas y establecer controles de calidad de la formación ofrecida por las instituciones, incluyendo el seguimiento a los egresados; y realizar un estudio de impacto de los programas de becas para docentes.
6. Realizar estudios cualitativos de seguimiento a los docentes seleccionados, verificando los avances de aprendizaje de sus estudiantes.

7. Elaborar un plan de mejora de las condiciones de trabajo docente en las escuelas, que empiece con las escuelas rurales, especialmente con las consideradas de ruralidad 1.
8. Propiciar medidas laborales nacionales que incentiven la movilidad docente, promueva la oferta de docentes calificados focalizándose tanto en las localidades como en las especialidades docentes con alta necesidad, con una adecuada y eficaz planificación distrital, regional y nacional.
9. Convocar al concurso de acceso a cargos del Área de Desempeño Laboral de Formación Docente, de manera que docentes con experiencia y alto nivel de desempeño puedan ejercer funciones de formación de sus pares.
10. Establecer requisitos específicos para trabajar en contextos retadores (mínimo de años de experiencia, formación según el tipo de escuela de asignación - multigrado, EIB, unidocente, rural), dominio de la lengua en contextos bilingües.
11. Continuar los esfuerzos de valoración de la carrera mejorando las remuneraciones y condiciones de trabajo, invirtiendo en el plan de incentivos para reconocer la excelencia profesional, difundiendo las trayectorias de docentes destacados, y asignando becas a docentes.
12. Articular las instituciones formadoras en el marco de la reforma de la formación inicial, alineadas con el MBDD, y que se concrete la articulación de formación inicial y formación en servicio.
13. Ofrecer una propuesta estructurada y especializada para la formación de formadores.



Referencias

- Burns, B. y Luque, J. (2014). *Resumen. Docentes Excelentes: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Washington, DC, Estados Unidos de América: Banco Mundial.
- Congreso de la República del Perú. (2012). Ley N° 29944. Ley de Reforma Magisterial. Publicada en *El Peruano. Diario Oficial. Normas legales 29* (12271), 25 de noviembre de 2012. Perú.
- Consejo Nacional de Educación. (2014). *Proyecto Educativo Nacional. Balance y recomendaciones*. Lima, Perú:
- Consejo Nacional de Educación. (2016). *Gestión Educativa Descentralizada con Enfoque Territorial Balance 2011 – 2015: constataciones y Propuestas*. (Documento de Trabajo). Lima.
- Consejo Nacional de Educación. (2016). *Informe de los resultados de la Encuesta Nacional a Docentes 2014*. (Manuscrito en preparación). Lima, Perú.
- Cuenca, R. (2015). *Carreras Docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional*. Santiago, Chile: Unesco.
- Darling-Hammond, L., & Sykes, G. (2003). Wanted: A National Teacher Supply Policy for Education: The Right Way to Meet the “High Quality Teacher” Challenge. *Education Policy Analysis Archives*, 11(33). Retrieved [March 2016] from <http://epaa.asu.edu/epaa/v11n33/>.
- Darling-Hammond, L., (2006). Constructing 21st Century Teacher Education. *Journal of Teacher Education*, 57(10), 1 – 15.
- Darling-Hammond, L., Wei, R. C., & Johnson, C.M. (2009). Teacher Preparation and Teacher Learning: A Changing Policy Landscape. En G. Sykes (Ed.). *The Handbook of Education Policy Research* (pp. 613-636). Washington DC, Estados Unidos de América: American Education Research Association.
- Díaz, H. y Picón, C. (2015). *Gestión Docente en el Perú: Desafíos y Posibilidades*. Lima, Perú: Santillana.
- Dirección de Evaluación Docente. (2016). Resultados del Concurso de Ingreso a la Carrera Pública Magisterial. (Documento de trabajo). Lima, Perú: Ministerio de Educación.

- Guadalupe, C. (2006). *Understanding Teachers' Professional Action: Biography and History in Teachers' Agency*. (manuscrito no publicado). Universidad de Sussex, East Sussex, Inglaterra.
- Lortie, Dan C. (2002). *Schoolteacher: A Sociological Study*. Chicago, Estados Unidos de Norte America: University of Chicago Press.
- Mahony, P., Menter, I. y Hexal, I. (2004) The emotional impact of performance pay-related pay on teachers in England. *British Educational Research Journal*, 30 (3), pp. 435-456.
- Ministerio de Educación. (2012). *Marco de Buen Desempeño Docente*. Lima, Perú: Autor.
- Morduchowicz, A. (2002). *Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes* (23). Recuperado de <https://www.oas.org/cotep/GetAttach.aspx?lang=es&cld=2&aid=3>
- Terigi, F. (2010). *Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina*. Documento de Trabajo N°50. Santiago de Chile, Chile: Preal.
- Yep, E. y Barea, P. (2012). *Los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE) y la participación de la sociedad civil. Un diagnóstico de las demandas en Ayacucho, Junín, San Martín y Ucayali*. Recuperado de <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/COPARE.pdf>.

IV. La reforma de la educación superior universitaria: Hacia una educación superior de calidad

(Objetivo estratégico 5)

El Proyecto Educativo Nacional al 2021 – PEN, en el Objetivo Estratégico N° 5, establece que debemos “alcanzar una educación superior de calidad que se convierta en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional”. Para su logro se plantean tres resultados: renovar el sistema de educación superior; producir conocimientos relevantes para el desarrollo, y contribuir a la disminución de la pobreza formando profesionales éticos, competentes y productivos. Con esta finalidad, el Consejo Nacional Educación - CNE, desde el año 2007, promueve una reforma integral del sistema de educación superior, tanto universitaria como técnica, pedagógica y artística.

En el balance de este objetivo se abordan la situación y avances en los siguientes temas: reforma de la Educación Superior y su repercusión en la calidad del

servicio, financiamiento de la educación universitaria pública, investigación en la educación superior para el fomento de la innovación y el desarrollo tecnológico del país, medidas adoptadas para elevar la calidad de la formación profesional en la educación superior, y el tema de cobertura.

1. Reforma de la Educación Superior

La educación superior peruana, en las tres últimas décadas del siglo XX experimentó un notable deterioro. Esta situación se ha agudizado en el siglo actual con la expansión de la oferta educativa sin mayor calidad del servicio, el ejercicio excesivo de la autonomía al

servicio de intereses personales, la improvisación e ineficiencia en la gestión de universidades, institutos y escuelas de educación superior, pública o privada. Asimismo, la ausencia de investigación y de programas de formación profesional y técnica que requiere el desarrollo de nuestro país, tan heterogéneo y mega diverso. Frente a esta situación se inicia la reforma de la educación superior para responder a los desafíos del siglo XXI.

El 8 de julio del 2014, en coincidencia con la dirección planteada por el PEN, se promulgó la Ley N° 30220, Ley Universitaria. Complementariamente a ella, se han elaborado dos proyectos: uno, referido a institutos y escuelas de educación superior; y otro, que crea el Consejo Peruano de Acreditación de la Educación Superior (Copaes). Las tres normas son claves para la reforma porque buscan mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior.

La Ley N° 30220, Ley Universitaria. Avances y dificultades

El cambio de la Educación Superior se inició con la promulgación de la Ley Universitaria. La orientación básica de la actual reforma es la mejora de la calidad, principalmente la de carácter público diseñándose normas, espacios y mecanismos que faciliten su implementación, dirigidos a introducir una racionalidad en su crecimiento, rendimiento y articulación con la demanda del mercado laboral.



El Ministerio de Educación (Minedu), como organismo rector de la educación superior y la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) como su organismo regulador organizan el paso de la autorregulación a la regulación. Este es el cambio más importante a nivel de todo el sistema, donde se incluye universidades públicas y privadas. Algunos especialistas (Cuenca, Burga, Yamada, entre otros), consideran que este cambio era necesario para generar una mayor calidad de la educación superior y para detener, de alguna manera, la multiplicación anárquica de universidades en deterioro de la calidad del servicio educativo.

Un cambio importante es el proceso de licenciamiento que tiene el propósito de asegurar la calidad en la formación universitaria a través de la exigencia de

condiciones básicas que todas las universidades deben respetar y aprobar en un período de dos años (2016 y 2017).

La Ley Universitaria también incide en la reestructuración de la gestión institucional de las universidades públicas modificando radicalmente la forma de elección de autoridades (Rector, Vicerrectores y Decanos), estableciendo el voto universal, personal, obligatorio, directo y ponderado de todos los integrantes de la comunidad universitaria - docentes, estudiantes y egresados. La razón de este cambio fue que la situación anterior, caracterizada por una democracia indirecta o delegada, de elección de autoridades a través de asambleas universitarias y consejos de facultad, derivó en clientelismo y compra/venta de votos. El cambio establecido por la Ley Universitaria ha sido recibido con resistencia por las autoridades de algunas universidades públicas, particularmente de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), y por “operadores” estudiantiles asociados a la democracia indirecta. Cabe señalar, sin embargo, que este cambio solo se dio en las universidades públicas.

La ley establece nuevas exigencias para ejercer la docencia en las universidades, tanto en públicas como en privadas. Para iniciarse en la docencia, en la categoría de auxiliar, es necesario el grado de magister y, para ascender a la categoría de principal, se requiere el grado de doctor. Igualmente, los estudiantes para obtener el grado de bachiller, al final de sus estudios de

pregrado, deben presentar un trabajo de investigación. Paralelamente se crea la condición de profesor investigador para los profesores más destacados que puedan exhibir una notable producción científica. Esta medida promoverá la mejora del nivel académico de los docentes e impulsará la investigación.

En cuanto a la implementación de la ley, a diciembre del 2015, la gran mayoría de universidades públicas y privadas institucionalizadas adecuaron sus estatutos a la nueva ley; el 90% de las universidades públicas y, el 80% de las privadas, los aprobaron.

Respecto a la elección de autoridades en las universidades públicas institucionalizadas, ya se perciben resultados, 20 de las 31 universidades institucionalizadas eligieron a sus autoridades por voto universal, ocho universidades se han declarado en rebeldía y dos están judicializadas. Las universidades que al 31 de diciembre de 2015 no cumplieron con adecuarse a la ley, han pasado a la condición de desacato, pudiendo ser sancionadas. Con la elección de las nuevas autoridades se inicia una nueva gestión universitaria.

Acciones emprendidas por el Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación, como ente rector de la educación superior universitaria, declaró la extinción de la Asamblea Nacional de Rectores (RM N°269-2015-

MEN/DM) y procedió a la conformación y puesta en funciones de la Sunedu, aprobando su Reglamento de Organización y Funciones (DS N° 012-2014-MINEDU), nombró a la Superintendente de la Sunedu y eligió al primer Consejo Directivo de dicha institución, a través de concurso público. El CNE participó en este proceso, emitiendo opinión favorable para la designación de cinco de los siete integrantes seleccionados. Y, el Minedu, aprobó la Política de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior Universitaria, principal documento orientador del proceso de esta Reforma Universitaria, con el DS N°016-2015-Minedu (Minedu, 2016).

Acciones emprendidas por la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (Sunedu)

La Sunedu creada por la Ley Universitaria, es una institución técnica especializada encargada de regular el proceso de licenciamiento de todas las universidades en el país. Entró en funcionamiento en el primer trimestre de 2015 con el nombramiento de la Superintendente y la posterior elección de su Consejo Directivo.

La Sunedu cuenta ya con el equipo directivo y técnico completo, y ha venido desarrollando y aprobando los instrumentos de gestión necesarios, tales como el modelo de licenciamiento institucional de las

universidades, que incluye las condiciones básicas de calidad (CBC), y su implementación en el sistema universitario peruano. Asimismo, aprobó el reglamento para el procedimiento de licenciamiento institucional de las 142 universidades públicas o privadas existentes - con Ley de creación o con autorización definitiva - y para las universidades públicas o privadas nuevas.

También, aprobó la “Guía para la adecuación del gobierno de las universidades públicas” al amparo de la primera disposición complementaria transitoria de la Ley N° 30220 y el reglamento de sanciones e infracciones. (Sunedu, 2016)

Si bien, el Minedu y la Sunedu están implementando una serie de medidas y espacios tendientes a la aplicación de la ley, pareciera que su orientación fuese más reactiva que propositiva, debido a que han tenido que hacer frente a una serie de problemas registrados en las universidades que les obligaron a soluciones inmediatas, lo cual no ha facilitado que la ley se posicione de la mejor manera entre la opinión pública y especializada que ha estado a la espera de este impostergable cambio. Además los avances no se han comunicado del mejor modo. Da la impresión que se avanza muy lentamente y de esto se aprovechan muchos líderes políticos que están en campaña, para proponer cambios a la norma.



Dificultades encontradas en la implementación de la Ley Universitaria

La nueva Ley Universitaria fue aprobada en el Congreso de la República por 56 votos a favor y 46 en contra. Debido a ello, no ha sido fácil su implementación pues desde su promulgación se presentaron proyectos de ley y recursos de inconstitucionalidad para derogarla. El Colegio de Abogados de Lima Norte, el Colegio de Abogados de Lima, 47 congresistas encabezados por Martha Chávez, así como alrededor de 8,000 ciudadanos, presentaron demandas ante el Tribunal Constitucional (TC) en contra de la nueva Ley Universitaria (Mora 2015).

Ante esta situación de resistencia e intentos de anular la nueva ley, o modificar la naturaleza de la Sunedu, el

CNE emitió un comunicado público, invocando al TC, al Poder Judicial, a la clase política y a los congresistas que proponían estas modificaciones a que actúen en beneficio de una educación superior que responda a los intereses del desarrollo nacional (CNE, 2015). En noviembre del 2015 el TC declaró infundadas dichas demandas, ratificando así la constitucionalidad de la Ley Universitaria.

Posterior al fallo del TC, se presentó al pleno del Congreso un proyecto de ley que planteaba que las autoridades de las universidades públicas continúen en sus cargos hasta que culmine el mandato dispuesto en la ley anterior, lo que obligaba a postergar la elección de nuevas autoridades. En la UNMSM, la aplicación de este proyecto permitía que el rector se mantenga como tal hasta mayo del 2016 y, en otros casos como en la universidad Nacional de Cajamarca, hasta el año 2019. Ante esta situación, la presión de estudiantes, profesores y diversas instituciones en favor del cambio de autoridades, que incluyó marchas al Congreso de la República, impidieron que este proyecto fuese aprobado archivándolo la Comisión de Educación del Congreso.

Esta resistencia tiene una compleja causalidad: por un lado, los intereses de las autoridades en las universidades públicas que pretendían seguir en los cargos y, por el otro, la presencia de congresistas que apoyan a las universidades privadas que consideraban mala una regulación.

2. Proyecto de Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior

La Comisión de Educación del Congreso de la República aprobó en el 2015 un proyecto de ley de institutos y escuelas de educación superior, y de la carrera pública de sus docentes, proyecto que se encuentra pendiente de discusión y aprobación por el Congreso. Este proyecto busca revalorar la carrera técnica mejorando su calidad y respondiendo a las necesidades del mercado laboral. Define un solo sistema de grados académicos para toda la educación superior, integra la universidad con las escuelas e institutos superiores, y permite el tránsito de los estudiantes entre ambos. Define el rol regulador del Ministerio de Educación, así como un proceso de licenciamiento que promueve el crecimiento con calidad e innovación. Dispone que se tenga un sistema de registro e información pública obligatoria que permita construir un sistema de formación profesional transparente.

El CNE recomienda su aprobación, aunque el proyecto requiere algunas precisiones, como: a) dar mayor poder a los Gobiernos Regionales en la creación de institutos y carreras de acuerdo a sus propias potencialidades, particularidades culturales y demandas; y b) revisar el porcentaje establecido para profesores a tiempo completo de modo que el ejercicio docente se alimente del trabajo profesional que se realice en el ámbito laboral.

3. Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación

La acreditación y certificación de la calidad de la educación superior ha estado a cargo del Sineace, entidad que ha sido declarada en reorganización en aplicación de la Décimo Segunda Disposición Transitoria de la Ley N° 30220 la que autorizó al Ministerio de Educación a nombrar un grupo de trabajo encargado de evaluar al Sineace y elaborar un proyecto de ley para su reforma. Al mismo tiempo, creó un Consejo Directivo ad hoc para que continúe transitoriamente las actividades del Sineace y los procesos en desarrollo. El Minedu elaboró el proyecto de ley para la reforma del sistema de acreditación, creando el Copaes; la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República, lo discutió y aprobó; pero el Pleno del Congreso no alcanzó a debatirlo en la última legislatura de 2016. El nuevo Gobierno nacional, si está de acuerdo con la medida, la hará suya con las modificaciones que considere pertinentes y presentará al Congreso de la República un nuevo proyecto de ley.

Mientras tanto, el proceso de acreditación de las universidades y de los institutos y escuelas de educación superior, a cargo del Sineace, continuó avanzando. Al término del año 2015, según el Informe del Sineace¹, se han acreditado, por tres años, 77

¹ Fuente: Documento del Sineace "Avances en Acreditación y Certificación diciembre 2015." Sineace al 31.12.2015

carreras universitarias, y 78 de institutos de educación superior. Dicho informe también señala la existencia de 3 555 comités de calidad en las 26 regiones del país. Su función es promover en las universidades e institutos una cultura de calidad y preparar la acreditación.

4. Financiamiento de la educación universitaria pública

La política propuesta por el Proyecto Educativo Nacional (PEN), está dirigida a incrementar la inversión tanto pública como privada para el financiamiento de la investigación y la innovación científica y la idónea formación profesional del alumno, que deben orientarse al desarrollo tecnológico. Se puede apreciar la situación actual, con respecto a esta política, en la evolución de los indicadores que se presentan a continuación.

Aumento del presupuesto de las universidades 2010 - 2015

El indicador usado para estimar el avance en el presupuesto es la tasa de participación del gasto-inversión universitario en el total del valor del Producto Bruto Interno (PBI). La evolución del presupuesto de las universidades públicas en el último quinquenio se muestra en el Cuadro N° 22.

Cuadro N° 10
Presupuesto de universidades en relación al PBI
(Millones de US\$)

Años	PBI	Ppto. asignado a U.N.	Variación %
2010	148,523	1,016	0.68
2011	170,564	1,247	0.73
2012	192,680	1,444	0.74
2013	201,820	1,625	0.80
2014	202,597	1,604	0.79
2015	^{1/} 191,327	1,440	0.75
TOTAL	1,107,510	8,376	0.756

Nota: Se reemplazó en el cuadro original la columna Variación % que presentaba una fracción de un solo dígito (por redondeo), por cifras con dos decimales que permite apreciar los incrementos, aunque mínimos, en los primeros 4 años así como la tendencia a la baja en los dos últimos.

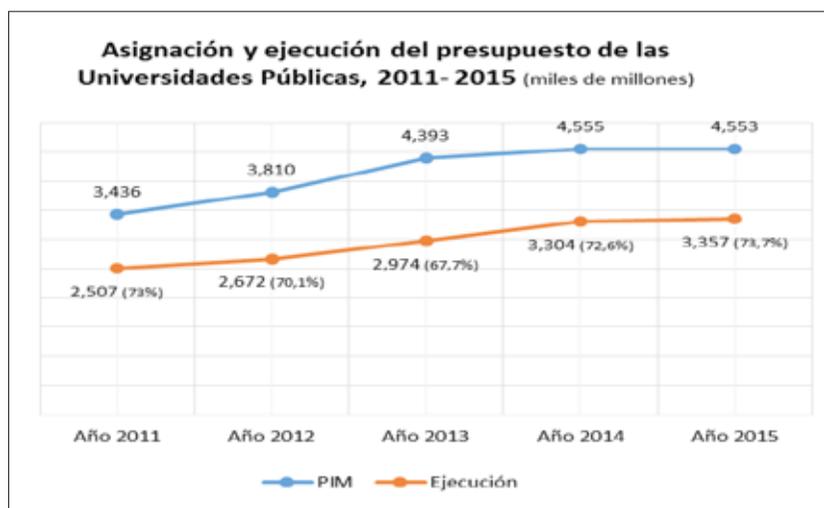
^{1/} En el caso del 2015 se ha considerado el crecimiento % previsto en la exposición de motivos del proyecto de ley del presupuesto 2015.

Fuente: BCRP / Módulo de Consulta de Información (MEF). Tomado de Reynaldo Bringas. Fuente de financiamiento de la Educación superior. Pro calidad.

Como se aprecia, el crecimiento es apenas cerca de un décimo entre 2010 y 2015, aunque en el 2015 se insinúa una tendencia a la baja, que pone una alerta sobre su posible agudización a consecuencia de una probable disminución de los ingresos fiscales, entre otros factores por la caída de los precios de la exportación de minerales. Aunque se espera que pueda revertirse esta tendencia en los siguientes años, lo cierto es que el presupuesto asignado a las universidades no se incrementó en los años 2014 y 2015.

A nivel general, la ejecución promedio del presupuesto asignado a las universidades públicas para el periodo 2011-2015 fue de 71,4%, teniendo el año 2013 su nivel de ejecución más bajo con un 67,7%, mejorando los dos últimos años cerrando el año 2015 con un 73,7% de ejecución presupuestal. Sin embargo, es evidente la urgencia de mejorar de manera sustantiva estos niveles de ejecución. (Gráfico N° 7)

Gráfico N° 7

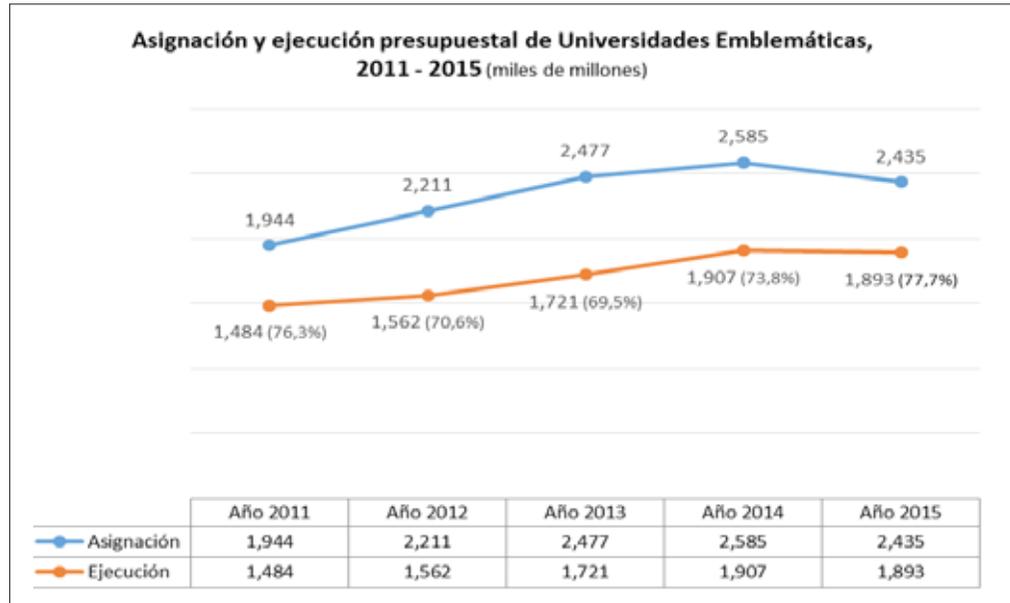


Fuente: SIAF-MEF, Elaboración SMKL – CNE, 29 Febrero 2016

En el caso de las denominadas universidades emblemáticas² su ejecución promedio para este periodo ha sido de 73,5% del presupuesto asignado, cerrando el 2015 con una ejecución de 77,7%, en ambos casos mucho mejor que el resto de universidades (Gráfico N° 8).

² Las universidades emblemáticas son las 12 universidades señaladas en las Disposiciones Complementarias Finales en la Cuarta disposición: Programa de Fortalecimiento de la Calidad de la Universidad Pública)

Gráfico N° 8



Fuente: SIAF-MEF, Elaboración SMKL – CNE, 29 febrero 2016

Es importante subrayar que las actividades de investigación es el rubro de menor participación en el gasto de las universidades públicas. En el año 2015 solo se ejecutó 0.9%, cifra inferior al 2014 que alcanzó al 1.5%. Esta tendencia ha persistido cuando la distribución del canon también llegó a las universidades. Las razones de esa insuficiencia se

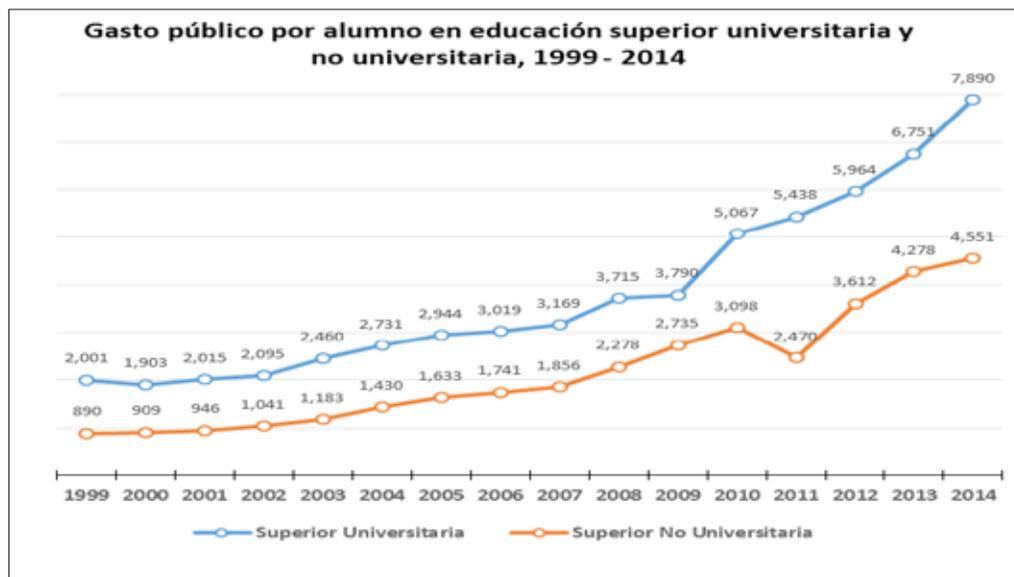
hallan en la débil cultura de investigación en la vida académica que ha caracterizado a las universidades públicas, lo que se refleja en la falta de investigadores o lo que es peor, se implementó una bonificación por investigación que fue asumida simplemente como una manera de aumentar en algo las magras remuneraciones de los docentes.

Gasto por alumno en educación superior

En cuanto al gasto público por alumno en educación superior, el Gráfico N° 9 muestra su evolución en el periodo 1999 al 2014. Se observa las diferencias que existen entre la educación superior universitaria y la no universitaria. La primera tuvo un incremento del orden del 108%, pasando de S/. 3,790 soles a S/ 7,890

soles por alumno al año; y, en el caso de la superior no universitaria, el incremento fue de 66,4%. De igual manera la brecha presupuestal, para el año 2014, entre la universitaria y no universitaria es de 73.4%. Ello pone en evidencia la incongruencia entre el objetivo del estado de hacer de la educación superior técnica uno de los pilares del desarrollo industrial como parte del Plan de Diversificación Productiva y el presupuesto que le asigna.

Gráfico N° 9



Fuente: Escala - Minedu

Sin embargo, cuando se compara el gasto por alumno en educación superior con otros países de América Latina (Cuadro N° 11), aún el gasto de la universidad peruana se halla bastante rezagado, como lo muestran los datos del 2010.

Cuadro N° 11
Gasto público por alumno en educación superior, América Latina
(US\$ PPP constantes)

País	2004	2010	Var. % Prom
Chile	1732.6	2936.5	9.2%
Colombia	1611.9	3124.6	11.7%
México	4357.9	6209.1	6.1%
Perú	774.5	972.4	3.9%

Fuente: Unesco Stats. Tomado de Gustavo Yamada. Financiamiento de la educación superior en el Perú. I Encuentro Internacional de Superior Universitaria. Diciembre 2015

Así, mientras que en Chile el incremento del gasto por alumno entre 2004 y el 2010 fue de 9.2 % y, en Colombia, de 11.7% en el Perú solo alcanzó al 3.8%. Diferencia que se eleva en términos absolutos sin que exista una correspondencia equivalente dado que sus respectivos montos en dólares responden a economías de diferente envergadura. Vemos que en el 2010 el PBI Nominal del Perú era de \$ 148 mil 562 millones de dólares, el de México, que es varias veces mayor, (\$ 1 051 128), el de Colombia algo mayor (\$ 286 954) y, el de Chile, (\$ 217 283) muy cercano.³

³ Las cifras proviene Base de datos World Economic Outlook (“Perspectiva de la economía mundial”), Fondo Monetario Internacional (FMI). En miles de millones de dólares. [https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Pa%C3%ADses_de_Am%C3%A9rica_Latina_por_PIB_\(nominal\)_pasado_y_futuro](https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Pa%C3%ADses_de_Am%C3%A9rica_Latina_por_PIB_(nominal)_pasado_y_futuro)

5. La investigación en la educación superior para el fomento de la innovación y el desarrollo tecnológico del país

El nuevo sistema de educación superior afronta el reto de instalar en el país una cultura de calidad en la Educación Superior, que articule las demandas de desarrollo equitativo y sostenible del país en un contexto cada vez más competitivo para lo cual requiere adecuar la formación técnica y profesional a los nuevos escenarios que se avizoran en el mundo cambiante del siglo 21.

Esta opción es recogida por el artículo 48 de la nueva Ley Universitaria (Ley N° 30220) en los términos siguientes: *“(…) La investigación constituye una función esencial y obligatoria de la universidad, que la fomenta y la realiza, respondiendo a través de la producción de conocimientos y desarrollo de tecnologías a la necesidad de la sociedad, con especial énfasis en la realidad nacional. Los docentes y estudiantes graduados participan en la actividad investigadora en su propia institución o en redes de investigación nacional e internacional, creadas por las instituciones.”*

En ese marco, concierne a la universidad la producción de conocimientos que respondan a las demandas

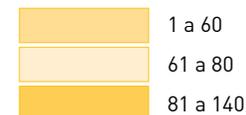
que plantean los diversos sectores productivos, especialmente en aquellos campos claves identificados para el desarrollo nacional en los que se genere mayor valor agregado e innovación elevando su productividad y fortaleciendo su competitividad.

Según el informe global de Competitividad 2015-2016, presentado por el Foro Económico Mundial, el Perú se ubica en el puesto 69 entre 140 países, con un retroceso de 4 posiciones con respecto al informe anterior (2014-2015).⁴ En América Latina el Perú está por debajo de

Chile (posición 35); Panamá, Costa Rica, México y Colombia (posiciones 50, 52, 57 y 61, respectivamente); y por encima de Brasil y Ecuador (posiciones 75 y 76) y de Bolivia (posición 117). Examinando los datos de las dos últimas mediciones de los pilares que componen el Índice de Competitividad (Cuadro N° 24) se aprecia los bajos niveles del Perú en los pilares vinculados a la educación superior y a la educación básica: salud y educación básica (posiciones 94 y 100), educación superior y capacitación (posiciones 83 y 82), Preparación Tecnológica (posiciones 92 y 88), e Innovación (posiciones 117 y 116).

Cuadro N° 12
Evolución del Perú en los 12 pilares de la competitividad

	Pilares	2015 - 2016		2014 a 2015		Variación
		Posición	Valor	Posición	Valor	
1	Instituciones	116	3.3	118	3.3	2
2	Infraestructura	89	3.5	88	3.5	-1
3	Entorno Macroeconómico	23	5.9	21	5.9	-2
4	Salud y educación primaria	100	5.3	94	5.4	-6
5	Educación Superior y Capacitación	82	4.1	83	4.1	1
6	Eficiencia del mercado de bienes	60	4.4	53	4.5	-7
7	Eficiencia del mercado laboral	64	4.3	51	4.3	-13
8	Desarrollo del mercado financiero	30	4.5	40	4.5	10
9	Preparación tecnológica	88	3.4	92	3.3	4
10	Tamaño de mercado	48	4.4	43	4.5	-5
11	Sofisticación empresarial	81	3.8	72	3.9	-9
12	Innovación	116	2.8	117	2.8	1



Fuente: <http://www.cdi.org.pe/InformeGlobaldeCompetitividad/index.html>

⁴ Informe Global de Competitividad 2015- 2016. Centro de Desarrollo Industrial. SIN. Recuperado el 23 de febrero del 2016, de <http://www.cdi.org.pe/InformeGlobaldeCompetitividad/index.html>

Si bien el número de institutos y universidades dedicados a la investigación ha aumentado desde la década de los noventa, no hubo una preocupación por la calidad de estas, en el caso de los institutos y universidades públicas tampoco se ha dado un interés por mantener un nivel mínimo y homogéneo de calidad. Adicionalmente, solo una cuarta parte de estudiantes universitarios se forma en carreras relacionadas a ciencias básicas, ingenierías y tecnología, y las instituciones que los albergan cuentan con serias deficiencias en lo que se refiere a docentes e infraestructura (Concytec 2013).

Otro punto importante es la baja producción de artículos científicos en el Perú. En comparación con la región, nuestro país es uno de los que produce menos publicaciones. De acuerdo a SCImago Journal and Country Rank, en el 2014 el Perú se ubica en el puesto 76 y el puesto 8 en América Latina con 1508 documentos de investigación publicadas, muy por debajo de otros países de la región como Brasil (59736 publicaciones), México (17709 publicaciones), Chile (9679 publicaciones) o Colombia (6795 publicaciones). (OCDE 2016). Asimismo, el número de patentes registradas es reducido.

Cabe mencionar además la situación en la que se encuentran los centros de investigación de las universidades públicas, los cuales enfrentan problemas de financiamiento, el presupuesto dedicado a la investigación es poco significativo, insuficientes

docentes dedicados a la investigación, trabas administrativas para la ejecución de sus proyectos y débiles vínculos de colaboración con otros centros nacionales e internacionales.

Frente a este panorama cabe señalar que en los últimos años se vienen adoptando medidas para impulsar la investigación y el desarrollo de la ciencia y tecnología, a fin de mejorar la competitividad y sostenibilidad del sector económico productivo del país. Entre las instituciones que están apoyando esta tarea se encuentran Concytec, Fincyt, Procalidad entre otras. A continuación, se destacan las acciones más significativas:

El concurso de proyectos de investigación básica y aplicada organizado por el Programa Nacional de Innovación para la Competitividad y Productividad del Ministerio de la Producción (Fincyt), con el objetivo de contribuir a la consolidación y el dinamismo del mercado de innovación tecnológica para el incremento de la competitividad en el Perú, dirigido a universidades, instituciones de educación superior e investigación y desarrollo tecnológico públicos y privados.

En el concurso del año 2015 se adjudicaron 53 proyectos de investigación aplicada resultando ganadoras 15 universidades de diferentes regiones del país. Como en años anteriores las universidades que se adjudicaron el mayor número de proyectos fueron la Universidad Cayetano Heredia (17 proyectos) y la



6. Becas y Observatorio de la formación profesional en la educación superior.

En las últimas décadas el Perú ha logrado importantes avances en materia económica, mejorando sus índices macroeconómicos y disminuido los niveles de pobreza. Para avanzar a un nivel mayor de desarrollo económico y social se requiere impulsar políticas y programas que promuevan el desarrollo científico y tecnológico, la creatividad y la innovación en las universidades e institutos y contribuir a la creación de una masa crítica de técnicos y profesionales de excelencia. De esta forma será posible asegurar un desarrollo competitivo, sostenible y que respete la diversidad cultural que caracteriza al país. Estas políticas y objetivos deben formar parte orgánica del Plan Nacional Bicentenario, todavía en formulación por el Ceplan.

En la actualidad, las carreras que oferta la universidad se hallan concentradas en las áreas tradicionales como derecho, contabilidad, administración de empresas, ingeniería de sistemas, dejando de lado las que mejor sirven para desarrollar los recursos y las potencialidades de cada región, como la agronomía, la ingeniería química, la ingeniería de minas, biología, la geología, la pesca, entre otras.

Pontificia Universidad Católica del Perú (9 proyectos); seguidas de 3 universidades pública: la Universidad Nacional Agraria La Molina, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Universidad Nacional de Ingeniería con 7, 4 y 3 proyectos, respectivamente, universidades que en años anteriores ganaron un número mayor de proyectos.

El financiamiento de becas para doctorados y maestrías, y para la repatriación de investigadores, realizado por Concytec con el objetivo de incrementar el conocimiento científico y el desarrollo tecnológico.

Por otro lado, la Ley Universitaria viene impulsando la incorporación de políticas más certeras en la gestión de la investigación. En las universidades se está fortaleciendo la formación de equipos multidisciplinarios y asumiendo con mayor responsabilidad esta función; se dispone de fondos concursables para impulsar la innovación y creación de conocimiento.

En el campo de las tecnologías las carreras que más se ofertan son las de servicios como: computación e informática (26.9%), contabilidad (24.6%), enfermería técnica (24.3%), porque su implementación es menos costosa (Digesutpa). Las carreras técnicas relacionadas con la construcción, la metalurgia, la química, entre otras, necesarias para el desarrollo industrial del país, no solo son las menos demandadas sino también las menos ofertadas. Solo algunos IEST, como Tecsup, Sencico, Senati y José Pardo ofrecen carreras técnicas ligadas al desarrollo productivo.

Entre las medidas adoptadas para elevar la calidad de la formación profesional destacan las siguientes: Aplicación del Programa Beca 18, compromiso asumido por el Estado desde el año 2012 para reducir las brechas de acceso en educación superior, y priorizar las carreras de ciencia y tecnología ligadas al desarrollo del país. Estas becas están destinadas a financiar los estudios de jóvenes de bajos recursos económicos o que se encuentran afectados por condiciones de vulnerabilidad siempre y cuando muestren un alto rendimiento académico.

En el 2015 se concedieron 24,213 becas de pregrado (Cuatro N° 13). Mediante este proyecto se espera que las regiones más pobres del país puedan contar un capital humano calificado para su desarrollo.

Cuadro N° 13
Beca 18: Becas Adjudicadas por año y modalidad, 2012 - 2015

Modalidad	2012	2013	2014	2015	Total
Beca 18 Ordinaria Nacional	2880	3418	7353	19042	32693
Beca 18 FFAA	713	770	1757	1725	4965
Beca 18 VRAEM	539	799	1189	1329	3856
Beca 18 REPAED	43	184	302	602	1131
Beca 18 EIB		118	249	524	891
Beca 18 HUALLAGA			293	429	722
Beca 18 ALBEGUE		83	176	353	612
Beca 18 Internacional				209	209
Total	4175	5372	11319	24213	45079

Fuente: Sibec.
Octubre 2015

Por otra parte, el Ministerio de Educación, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo e IPAE, puso en funcionamiento el Observatorio de Educación y Empleo "Ponte en Carrera", fruto de una iniciativa público-privada. Esta plataforma web brinda a los jóvenes de secundaria información acerca de la oferta formativa y demanda laboral, sus costos, duración, ingresos promedio según carrera e institución, que son informaciones claves para que tomen una mejor decisión sobre su futuro profesional. De esta manera se busca articular

la oferta de la educación superior y la demanda profesional del mercado de trabajo, y coadyuvar a la mejora de la calidad de la educación superior y la pertinencia del capital humano que demanda el mercado nacional. (Mitre, 2015).

Según señala el Minedu, el Observatorio “Ponte en Carrera”, desde su creación en julio del 2015 ha recibido 130 mil visitas, siendo los jóvenes el 40% de los usuarios. Así mismo, el Minedu divulga los beneficios de “Ponte en Carrera” a través de diversas acciones descentralizadas. (Minedu 2015).

7. Cobertura de la matrícula

En la actualidad existen 142 universidades, de las cuales 51 son públicas (35,9%) y 91 privadas (64,1%). Esta proporcionalidad se mantiene desde hace algunos años, por lo que se puede observar que la iniciativa privada lidera el crecimiento de universidades en el país.

Respecto al número de institutos tecnológicos de educación superior, la situación es similar al caso de las universidades; de 774 institutos tecnológicos de educación superior, 340 (43,9%) son públicos y 434 (56,1%), privados.

En el caso de la matrícula universitaria, se observa un crecimiento del 43,7% en el periodo 2010-2014,

pasando de 782,970 estudiantes en 2010 a 1'125,010 en el 2014 (Cuadro N° 14). Este crecimiento es atribuible principalmente a las universidades privadas que, en dicho periodo, fue 65.9%, mientras que en las públicas, el 9.7%.

Cuadro N° 14
Perú: Evolución de la Matrícula de pregrado en el sistema universitario, 2010 - 2014

Matrícula	2010	2011	2012	2013	2014 ^{1/}
Pública	309 175	314 504	331 593	345 422	339 111
Privada	473 795	618 974	697 581	762 002	785 899
Total	782 970	933 478	1 029 174	1 107 424	1 125 010
Tasa de crecimiento	0,6%	19.2%	10.3%	7.6%	1.6%

Nota: 1/ Cifra estimada

Fuente: Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) - Oficina de Planeamiento y Presupuesto

En cuanto a la matrícula los institutos tecnológicos (Cuadro N° 15), se observa que entre el 2010 y el 2015 el crecimiento de la matrícula fue de 9.5%, habiéndose incrementado más del 2014 al 2015, donde pasó de -0.5 a 7.7%. Igualmente se aprecia que en estos cinco años la matrícula privada es más del doble de la pública, representando en promedio el 70.7% del total de matriculados.

Cuadro N° 15

Perú: Evolución de la Matricula de institutos tecnológicos de educación superior, 2011 – 2015

Matrícula	2011	2012	2013	2014	2015
Publica	105,303	104,043	106,001	109,368	109,656
Privada	250,331	250,770	257,244	252,032	279,705
Total	355 634	354 813	363 245	361 400	389 361
Tasa de crecimiento	4,6%	-0.2%	2.4%	-0.5%	7.7%

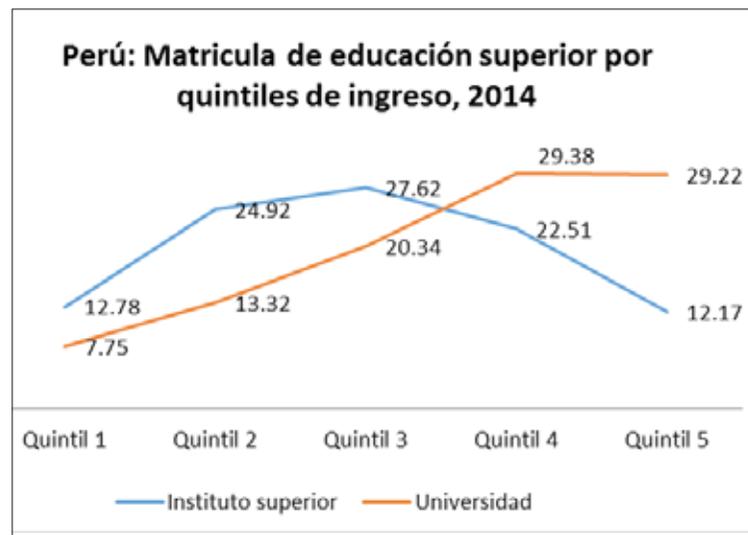
Fuente: Censo Escolar 2015

En términos de ampliación del acceso de la educación superior, el objetivo propuesto por el D.L 882 se cumplió, siendo el principal factor de expansión de la matrícula el incremento de la oferta privada. (Cuenca 2015)

Analizando la ampliación del acceso de la matrícula en relación a la composición social de los estudiantes de educación superior se puede reforzar la hipótesis que aquella no estaría aun favoreciendo mayores niveles de equidad. El Grafico N° 10 muestra la distribución de la matrícula por quintiles de pobreza en el año 2014. La participación de los jóvenes en condición de pobreza (quintil 1) matriculados en universidades e institutos superiores representan solo el 20.35% respecto al total de matriculados, en contraste con el 41.39% de jóvenes pertenecientes al quintil más rico (quintiles 5).

El gráfico también muestra que la educación que se imparte en los institutos superiores es la opción para las familias más pobres.

Gráfico N° 10



Nota: 1/ Número de jóvenes de 22 años o menos con secundaria completa matriculado en un instituto superior o universidad sobre el número total de jóvenes de 22 años o menos.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares. 2014.

Aún persiste la inequidad en el acceso a la educación superior. El gobierno con la finalidad de ir cerrando la brecha de inclusión en la educación superior, creó el programa Beca 18 para facilitar el acceso a jóvenes provenientes públicos que demuestre rendimientos

altos y se encuentren en situación de pobreza. En cuatro años de funcionamiento ha favorecido a 45,000 jóvenes.

Una mirada a la calidad de la educación superior revela que se encuentra muy por debajo de los estándares internacionales y es bastante heterogénea. Los jóvenes prefieren estudiar en universidades, a pesar que ninguna universidad peruana figura entre las 400 mejores universidades del mundo o entre las 15 primeras en América Latina; cerca del 70% de los que finalizan secundaria desean continuar esos estudios. Como señala Alfageme y Guabloche (2014) ello se explica porque la otra alternativa (educación superior tecnológica) tiene bajos niveles de reconocimiento y valoración por parte de la sociedad.

Estudios recientes señalan que la expansión de las universidades en los últimos 15 años ha sido acompañada por el deterioro de la calidad (Castro y Yamada, 2013). Según Lavado, Martínez y Yamada (2014), el proceso se inicia con la Ley para Promover la Inversión en Educación (D. Legislativo 882) y la creación del Conafu entidad que facilitó el funcionamiento de universidades de menor calidad y el aumento de alumnado con preparación y capacidades relativamente menores. Los autores concluyen que este deterioro de la calidad constituye un desencadenante del subempleo profesional en el Perú, estimando que la probabilidad de estar subempleado para profesionales que asistieron a

universidades de «menor calidad», aumentó de 0.19 a 0.30 entre los años 2004 y 2012, a pesar del contexto de expansión económica vivido por el país.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2014), a partir de información de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) en el periodo 2008-2013, ha estudiado el grado de la inadecuación ocupacional de los profesionales de educación superior en el mercado de trabajo peruano, confirmando su persistencia en el tiempo y detallando la falta de correspondencia entre la formación recibida y la ocupación que finalmente desempeña un trabajador. Los datos indican la existencia de un importante nivel de subutilización de las competencias en el mercado laboral, que llegaría a representar un 42% para trabajadores con educación universitaria completa, y 58.6% para aquellos con educación superior no universitaria.



Recomendaciones

1. El CNE, como organismo que vela por las políticas educativas de largo plazo a favor del desarrollo del país, considera que debe consolidarse la Ley N° 30220, cuidando de no pasar del fracaso de la autorregulación a un exceso de regulación.
2. La reforma universitaria no estará completa ni tendrá todos los resultados que se espera, si no integra toda la educación superior, incluyendo a Institutos y Escuelas; y si no la acompaña de la reorganización efectiva del sistema de acreditación de la calidad.
3. La Sunedu, al implementar la Ley N° 30220, debe considerar que los cambios en las universidades toman tiempo por la naturaleza de estas instituciones. Debe tomar en cuenta las características de las universidades en el punto de partida cuando tengan que aplicar ciertas normas. El riesgo de no hacerlo podría provocar una paralización de las universidades, lo que no es el espíritu de la ley, y además favorecería a aquellos sectores opuestos a la reforma.
4. Por último, el CNE opina que para que las reformas institucionales en marcha puedan lograr la mejora sustancial en la calidad, se necesita que tanto el Estado como el sector privado destinen más recursos a dicho objetivo. Los primeros pasos desde la aprobación de la Ley han sido un aporte de 114 millones de soles por parte de Minedu para mejoras específicas de

calidad docente, capacidad de investigación, gestión y equipamiento de las universidades públicas priorizadas en la Ley. Sin embargo, el presupuesto público promedio por alumno es todavía sustancialmente menor al destinado por otros países de la región y debiera ser progresivamente incrementado por una nueva administración gubernamental implementando políticas orientadas a profundizar la reforma a favor de una educación superior de calidad y equidad, que el país y el ciudadano se merece.



Referencias

- Bringas Reynaldo, Fuente de financiamiento de la Educación Superior. Pro calidad 2015. Lima.
- Cuenca Pareja, Ricardo. (2015). La educación universitaria en el Perú: Democracia, expansión y desigualdades. . IEP Lima. Perú.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación Tecnológica. Concytec. 2013. Memoria Institucional. Lima. Perú.
- Fondos para la Innovación y Tecnología (Fincyt). Programa Nacional de Innovación para la Competitividad y Productividad. Informe Estadístico 2015. Lima.
- Fondo Monetario Internacional. Perspectiva de la economía mundial Las cifras proviene Base de datos World Economic Outlook recuperado 15 de febrero. [https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Pa%C3%ADses_de_Am%C3%A9rica_Latina_por_PIB_\(nominal\)_pasado_y_futuro](https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Pa%C3%ADses_de_Am%C3%A9rica_Latina_por_PIB_(nominal)_pasado_y_futuro)
- Foro Económico Mundial. Informe Global de Competitividad 2015- 2016. Centro de Desarrollo Industrial. SIN. Recuperado el 23 de febrero del 2016, de <http://www.cdi.org.pe/InformeGlobaldeCompetitividad/index.html>
- Perú, Instituto Nacional de Estadística e informática (2015). Compendio Estadístico Perú 2015. Lima.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2016) Consulta amigable. SIAF-MEF, Elaboración SMK-L – CNE, 29 febrero 2016.
- Perú, Ministerio de Educación. (2015). Memoria Institucional. Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo. 2012 al 2015. Becarios y Becarias en el Perú y el Mundo. Lima.
- Ministerio de Educación. (2015) Dirección General de Educación Superior Universitaria. Informe de actividades 2015. Lima Perú.
- Mora Zevallos Daniel. (2015). Los Desafíos de la Universidad Peruana. Lima Perú
- Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Calidad Educativa. (2015). Avances en Acreditación y Certificación. Documento interno. Diciembre 2015. Lima. Perú.
- Perú. Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (2015). Informe de Actividades 2015. Lima Perú.
- Yamada Fukusaki Gustavo. Financiamiento de la educación superior en el Perú. I Encuentro Internacional de Superior Universitaria. Diciembre 2015.

V. La sociedad educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad

(Objetivo estratégico 6)

El Proyecto Educativo Nacional, a través del Objetivo Estratégico N° 6, busca fomentar la construcción de una sociedad educadora, que contribuya a la formación de ciudadanos plenamente informados, comprometidos con el bienestar de la comunidad y que participen activamente en su construcción. Este compromiso de educación ciudadana incluye tanto a los gobiernos locales y las familias como al mundo empresarial y a los medios de comunicación social. En relación a cada uno de estos grupos, el PEN incluye un conjunto de políticas para impulsar procesos conducentes a la construcción de una sociedad educadora.

Este balance centra la atención en los campos de acción de los gobiernos locales, las familias, las empresas y gremios empresariales, y en los medios de masivos de comunicación, a fin de ver en qué medida aportan a la construcción de una sociedad educadora, y a la formación de ciudadanía.

1. Gobiernos locales democráticos y familias promueven ciudadanía

Este resultado busca fomentar que los gobiernos locales asuman un rol educador y formador de ciudadanía implementando políticas dirigidas a fortalecer la identidad con la comunidad, la cohesión social en el municipio, la participación de los ciudadanos en torno a desafíos centrales y el rol educador de las familias para que se conviertan en núcleos de una sociedad que educa. Se orienta a fortalecer en los municipios la misión de educar y formar en ciudadanía, desde un espacio de convivencia democrática, promoviendo la participación vecinal y respetando los derechos de todos.

Los gobiernos locales desarrollan propuestas en favor de la sociedad educadora, y pese a los esfuerzos continuos del Consejo Nacional de Educación por

mantener un contacto activo con ellos, sus propuestas recurren al PEN como guía para sus acciones, aun cuando exista cierta similitud con sus políticas o medidas; además, es común ver iniciativas locales que –independientemente de su calidad– difícilmente perduran más allá del período gubernamental del alcalde, impidiendo generar políticas públicas sostenibles y permanentes que propicien cambios positivos en la población. Por lo general son poco conocidas fuera de su jurisdicción, poniendo en riesgo la continuidad de la experiencia.

Experiencias más reconocidas de los gobiernos locales durante el 2015

La falta de investigaciones sobre los proyectos de los gobiernos locales referidos a la sociedad educadora, dificulta la identificación de estas propuestas entre los más de 1800 municipios que existen en el país. Sin embargo hay otras intervenciones que tratan de identificar las mejores iniciativas desarrolladas por diversos actores, entre ellos los municipios. Con el afán de reconocer las mejores que se han desarrollado en la gestión pública, la ONG Ciudadanos al Día convocó a la décimo primera edición del “Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública” en mayo del 2015, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, la Universidad del Pacífico y el Grupo El Comercio, entre otros.



En la convocatoria participaron 12 gobiernos locales (uno provincial y once distritales) con un total de 36 propuestas¹ en trece de las 21 categorías establecidas en las bases del concurso; en muchas de ellas los municipios resultaron ganadores o fueron finalistas. De las 13 categorías en las que postularon los municipios, queremos resaltar ocho que –a nuestro juicio– se relacionan más con el objetivo de Sociedad Educadora y son las siguientes:

¹ Los gobiernos locales que postularon al premio BPGP 2015 fueron: Municipalidad provincial Atalaya, en Ucayali (1 propuesta). Municipalidades distritales: Alto Selva Alegre, en Arequipa (3 propuestas); Santiago de Cusco (2); en El Callao: La Punta (2) y Ventanilla (5); en Lima: Ate (3), Jesús María (2), La Molina (1), Miraflores (11), San Isidro (3), Santa Anita (1), Santiago de Surco (2). Fuente: Ciudadanos al día (2015), Listado de Buenas Prácticas en Gestión Pública 2015. Consultado en: http://www.premiobpg.pe/images/documentos/premios/2015/lista_de_buenas_practicas_en_gestion_publica_2015_10082015.pdf Última consulta: 27 de enero de 2016.

- Consulta y participación ciudadana,
- Educación,
- Gestión ambiental efectiva,
- Incidencia pública,
- Inclusión social,
- Nutrición materno-infantil,
- Promoción de la cultura e identidad,
- Seguridad ciudadana.

Este concurso, luego de 11 ediciones, que es un buen referente de las prácticas en gestión pública, nos muestra la falta de políticas públicas integradas de los municipios, ya que se encuentran propuestas dispersas y atomizadas que difícilmente podrían tener sostenibilidad más allá de un período gubernamental del alcalde de turno; sin embargo, algunos municipios evidencian un tratamiento más integral del desarrollo educativo, protección al menor y al ciudadano, vinculándose sus propuestas entre sí.

Sumando todas las categorías, llegamos a una docena de gobiernos locales (11 distritales y 1 provincial) que participaron en esta edición, lo que revela la dificultad para postular a premios que requieren un pago de inscripción. En el universo de gobiernos locales, existen propuestas importantes que no son reconocidas por falta de iniciativas para evaluarlas, o por falta de recursos para postular a premios, pese al valor de las propuestas, las cuales pueden seguir siendo desconocidas para el resto del país.

Sin embargo, comparando las últimas ediciones de este premio², vemos que se va generando un efecto formativo muy positivo, porque aquellos gobiernos locales con más experiencia de participación en este tipo de concursos, empiezan a dar un paso más y a organizar propuestas más integradas. Esto lo vemos en ciertos municipios distritales de Lima, y más recientemente de El Callao, que muestran prácticas más consolidadas de atención al menor y a la educación de la sociedad. Además, su participación frecuente sirve de ejemplo y promueve una mayor cantidad y variedad de otros municipios que participan en este concurso.

En el Cuadro N° 16, que presentamos a continuación, podemos ver la cantidad de proyectos presentados en las 8 categorías vinculadas a Sociedad Educadora, por instituciones en general y más específicamente, por los municipios en la edición del premio correspondiente al 2015.

² Por ejemplo, desde 2011, ciertos gobiernos locales suelen ser galardonados como finalistas o ganadores en diversas categorías, sobre todo en Lima Metropolitana (Miraflores 14 veces y Municipalidad Provincial de Lima 16 veces) y en El Callao (2 veces), evidenciando que la continua evaluación de estos premios transfiere estilos de presentación adecuada de sus proyectos. Se reconoce el esfuerzo de la Municipalidad de Miraflores en el diseño e implementación de proyectos en favor de la niñez y la educación ciudadana; así como el caso de Ventanilla en El Callao (“Escuelas felices e integrales”) cuyos proyectos tienen reconocida solidez.

Cuadro N° 16
Buenas Prácticas en Gestión Pública 2015 – Participación de los Municipios
por categorías relacionadas a la Sociedad Educadora

Categorías de BPGP relacionadas a Sociedad Educadora	N° total de BPGP presentadas	N° de BPGP presentadas por gobiernos locales	N° de BPGP presentadas por gobiernos locales de Lima y El Callao	N° de gobiernos locales ganadores o finalistas
	[1]	[2]	[3]	[4]
Consulta y participación Ciudadana	10	5	3	2
Educación	10	1	0	0
Gestión Ambiental Efectiva	9	2	2	1
Incidencia Pública	12	4	4	1
Inclusión Social	53	8	7	1
Nutrición Materno – Infantil	4	1	1	1
Promoción: Cultura e Identidad	13	2	2	1
Seguridad Ciudadana	10	3	3	0
TOTAL	121	26	22	7

Elaboración propia a partir del Listado de BPGP 2015.3

En la edición 2015, en estas ocho categorías, fueron presentadas 121 propuestas. Los gobiernos locales presentaron 26 proyectos, 7 de los cuales fueron finalistas o ganadores; la mayor parte provenían de Lima y El Callao (22). Algunos de los proyectos reconocidos fueron:

3 Ciudadanos al día. <http://www.premiobpgp.pe/es/resultados-2015.html>. Recuperado el 27 de enero de 2016.

Cuadro N° 17

Categoría	GL	Práctica ganadora o finalista	Descripción
Consulta y Participación Ciudadana	Municipalidad Distrital de Ate, Lima	Presupuesto participativo: “la voz del ciudadano se hace obra” – “ahora los niños, niñas y adolescentes, también tenemos voz”	Los niños y adolescentes proponen programas de su interés para incluirlos en el presupuesto del siguiente año; para el 2016 ellos han programado la instalación de cámaras de video vigilancia en colegios con alto riesgo; y un programa de toda la comunidad educativa contra el bullying. ⁴ Así promueven la elección democrática y participativa de los alumnos en la gestión distrital.
	Municipalidad Distrital de Santiago de Cusco	Mink´a Santiaguina	La Mink´a Santiaguina promueve la intervención de la comunidad en la ejecución de obras tales como la limpieza de calles, jardines y parques, retiro de malezas y desmonte, con equipos y orientaciones proveídos por la municipalidad, para atender fines comunes, ⁵ rescatando esta antigua práctica andina y valorando el trabajo comunal.
Incidencia Pública	Municipalidad Distrital de Miraflores, Lima	Miraflores Libre de Acoso Sexual Callejero	Iniciativa que busca promover el respeto hacia las personas y prevenir el acoso sexual callejero. Mediante la colocación de calcomanías con el mensaje “En este Bus a la Mujer se le Respeta”, jóvenes voluntarios suben a vehículos de transporte público que circulan por Miraflores para concientizar sobre la incomodidad que produce este tipo de conductas en la ciudadanía.
Inclusión Social	Municipalidad Provincial de Atalaya, Ucayali	Casa de Espera Materna	Se mejora el acceso de las mujeres indígenas rurales al parto institucional para reducir la mortalidad materna. La municipalidad apoya a las mujeres de comunidades situadas a más de 8 horas de viaje, brindando alojamiento, alimentación, atención médica entre otros, a la gestante y a su acompañante. ⁶ Así se brinda capacitación y se quiebra mitos sobre los servicios de salud, acercándolos.
Nutrición Materno – Infantil	Municipalidad Distrital de Ventanilla, El Callao	Programa de Suplementación con Multimicronutrientes Adiós Anemia	Programa para niños de 6 a 36 meses, surgido de la constatación en una línea de base del estado nutricional del menor en Ventanilla, de que el 33.3% de los niños menores 5 años tenía anemia, y el 63% de los niños menores de 2 años sufrió el problema en algún momento. Con el apoyo de UNICEF y el Programa Mundial de Alimentos, se articuló a diferentes Instituciones tales como la Red de Salud de Ventanilla, MIMDES-Wawa- Wasi, Kusi-Warma. Las Chispitas Nutricionales son sobres con suplemento de hierro y otros nutrientes para prevenir o tratar la anemia, que se distribuyen en los establecimientos de Salud de Ventanilla. Allí las Promotoras Municipales brindan información y orientación, en coordinación con las enfermeras CRED (Programa de Crecimiento y Desarrollo). ⁷

4 Municipalidad de Ate <http://www.muni.ate.gob.pe/ate/noticia.php?idPublicacion=4787>. Recuperado el 3 de febrero de 2016.

5 <http://www.diariodelcusco.com/2015/09/04/santiago-del-cusco-recibio-premio-nacional-en-categoria-de-consulta-y-participacion-ciudadana/> Recuperado el 3 de febrero de 2016.

6 <http://www.muniatalaya.gob.pe/portal/municipalidad-atalaya-gana-concurso-de-buenas-practicas-en-gestion-publica/> Recuperado el 3 de febrero de 2016.

7 http://www.muniventanilla.gob.pe/adios_anemia.php Recuperado el 3 de febrero de 2016.

Además de la premiación del CAD encontramos gran actividad impulsada desde diversos sectores del Ejecutivo y desarrollada con la participación de los gobiernos locales.

Como parte de la agenda en torno a la COP 2014 realizada en Lima, y también como parte de las acciones de prevención al Fenómeno del Niño, el Ministerio del Ambiente realizó una serie de actividades orientadas a la educación ambiental intercultural en zonas principalmente rurales, en coordinación con los gobiernos locales más vulnerables por los cambios climáticos. En este marco, las actividades de “Voces por el clima”, el Programa Globe Perú, las campañas “Reeduca Playas”, “Consermar” y difusión de la “Biblioteca ambiental del Minam” contaron con el apoyo de los gobiernos locales que recibieron estas indicaciones. Igualmente, el Ministerio de Cultura promovió el liderazgo estudiantil para defender el patrimonio cultural y ser referentes en sus comunidades.

En febrero de 2016, la Municipalidad Metropolitana de Lima realizará la II Expo Municipal “Innovar para servir” 2016, en la que participarán 80 municipios de todo el país presentando proyectos exitosos implementados el 2015, en las categorías de Servicios públicos al ciudadano y Desarrollo económico y social.

El CNE publicó entre 2012 y 2013 unas cartillas orientadoras dirigidas a los gobiernos locales y

empresas para motivar y orientar la implementación de proyectos en el marco de la construcción de una Sociedad Educadora, siguiendo las recomendaciones establecidas en las políticas y medidas del PEN.⁸ Viendo las propuestas de los gobiernos locales que merecieron algún reconocimiento durante el 2015, encontramos que estas prácticas (desde programas, hasta principalmente actividades) desarrolladas por los municipios se suelen concentrar en los temas de participación en el gobierno local (derivado del presupuesto participativo establecido por la normativa nacional), educación ambiental y sostenibilidad, protección al menor y al ciudadano en general, actividades culturales, artísticas y deportivas; de las propuestas sugeridas en las cartillas mencionadas, las que menos encontramos desarrolladas son las referidas a fortalecer el rol educador de la familia, que constituye un tema más complejo en su concepción.

Entre el activismo y la sostenibilidad

Los gobiernos locales suelen desarrollar sus propuestas orientadas a fortalecer la sociedad educadora, de manera aislada y puntual, organizando actividades bastante concretas, sin que podamos visualizar la construcción de una política pública sostenible desde los gobiernos locales en favor del menor y de la educación.

⁸ Consejo Nacional de Educación (2012) <http://www.cne.gob.pe/docs/cne-publicaciones/Gobiernos%20locales%20y%20educacion.pdf> Recuperado el 23 de marzo de 2016.



Aun cuando muchos participan en gremios, tales como la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (Remurpe), sus agendas suelen atender temas específicos y puntuales. Ante los problemas del Fenómeno del Niño, la agenda de Remurpe, se fue consolidando en torno al manejo de recursos, cuidado del medio ambiente y desarrollo productivo, fortaleciendo su identidad y constituyéndose como eje de referencia sobre el tema. Sin embargo, la falta de información y de investigaciones sobre los programas de sus propios afiliados, no permite evaluar el impacto social y la sostenibilidad de sus mejores prácticas.

En consecuencia, resulta altamente recomendable reiterar la necesidad de promover desde los gremios

y asociaciones de gobiernos locales, la realización de estudios y evaluaciones de los resultados e impactos sociales de sus proyectos en favor de la Educación y de la Sociedad Educadora en general. Solo generando esta práctica, podremos identificar las propuestas más innovadoras, las más sólidas y las más recomendables según el contexto en el que se desarrollen.

2. Empresas, organizaciones y líderes comprometidos con la educación

El segundo resultado del Objetivo Estratégico N° 6 del PEN, se orienta a la labor desarrollada por las empresas, las organizaciones sociales, las organizaciones políticas y las asociaciones civiles en favor de la educación y la formación ciudadana en la comunidad. En función a la información disponible centramos la atención en las actividades desarrolladas por diversas empresas en el año 2015.

Participación empresarial en apoyo a la educación

Existe una enorme variedad de proyectos desarrollados por las empresas directamente, o con la participación de asociaciones sin fines de lucro, pero al igual que en el caso de los gobiernos locales, hace falta contar con información, estudios o investigaciones sobre estas

propuestas a fin de conocer las zonas del país en las que se concentran, cuáles son las menos atendidas, los tipos de proyectos de responsabilidad social con relación a la educación, la ciencia y la cultura y qué temas quedan aún por desarrollar.

Sin embargo, ante la falta de estos estudios, podemos buscar información en el desarrollo reciente de iniciativas gremiales que reconocen a las mejores propuestas de responsabilidad social implementadas por las empresas en favor de la educación. Enfatizamos la denominación de responsabilidad social, para distinguirlas de otras intervenciones empresariales que más bien calzan con el ámbito contractual, como son las propuestas de Obras por impuestos o de Alianzas público-privadas. En el caso de la responsabilidad social se trata de proyectos que las empresas asumen de manera espontánea, con sus propios recursos o utilidades, sin generar ingresos adicionales a la empresa.

En el año 2015, se destaca el Premio Nacional Ambiental “Antonio Brack Egg”⁹ otorgado por el Ministerio del Ambiente como parte de la agenda posterior a la COP 20, Conferencia de las Partes sobre el Cambio Climático organizada en Lima por la ONU en el 2014. En este premio se incluyeron tres categorías en donde podían postular las empresas con proyectos ambientales

⁹ Ministerio del Ambiente. Premio ambiental <http://www.minam.gob.pe/premioambiental/2015/11/26/hoy-se-entrego-el-premio-nacional-ambiental-2015-a-personajes-que-trabajan-por-el-mejor-desempeno-ambiental-en-el-peru-8/> Recuperado el 3 de febrero de 2016.

de alta relevancia para la sociedad educadora. Tales categorías fueron: “Ecoeficiencia”, referida a la Educación ambiental, donde postulan desde la micro hasta la gran empresa; “Gestión de la biodiversidad” y “Acción frente al cambio climático” que promueve el trabajo con las comunidades. Es importante destacar el alto número de propuestas presentadas (unas 300), postuladas por empresas, ONG y entidades estatales, muchas de las cuales orientaban sus esfuerzos a capacitar a la población (trabajadores, comunidades, proveedores) sobre el cuidado del medio ambiente.

Así también, las asociaciones empresariales vienen premiando las mejores propuestas de responsabilidad social, destacando el premio “Perú 2021” que en 2015 cumplió su décimo segunda emisión¹⁰. Las categorías de este reconocimiento a las empresas socialmente responsables (ESR) se relacionan con los aliados o “stakeholders” de las empresas, de modo tal que la mayor parte de estos proyectos incluyen desarrollo de capacidades para los diferentes actores del proceso productivo: colaboradores, clientes, la comunidad, entre otros. La continuidad de este reconocimiento por parte de esta asociación contribuye a la institucionalidad promovida desde el gremio de empresarios, facilitando que en un futuro se puedan desarrollar investigaciones sobre el tema a través de una plataforma web accesible al público.

¹⁰ Perú 2021. Premio a la Responsabilidad social <http://www.peru2021.org/principal/categoria/12-premio-peru-2021-2015/734/c-734> Recuperado el 3 de febrero de 2016

De otro lado, el Instituto Peruano de Acción Empresarial (IPAE) ha incorporado en su agenda, como un tema central, el desarrollo educativo del país, dedicando su última Conferencia Anual de Ejecutivos, CADE 2015, a la Educación en la que se abordó el tema “Enfoquemos la educación al desarrollo del país”. En el mismo año 2015 se realizó también la 20ma edición del CADE Universitario bajo el lema “Encuentro de líderes que transforman el Perú”.

Como se puede apreciar de las actividades reseñadas, las empresas han desarrollado actividades en apoyo a la educación durante el 2015, que se va incrementando lentamente en comparación con años anteriores¹¹, aunque con los problemas que señalamos en los balances correspondientes y precisamos a continuación.

Dispersión y yuxtaposición temática y geográfica en las acciones de responsabilidad social aplicadas a la educación

Las empresas y gremios empresariales que promueven iniciativas de responsabilidad social vinculadas a la educación, acostumbran a desarrollar estos proyectos desde sus propias entidades o a través de fundaciones o asociaciones creadas para este fin. También se

¹¹En los balances 2007-2010 y 2011 había pocos reconocimientos específicos a acciones de responsabilidad de social en educación.

da el caso de propuestas desarrolladas a través de terceros, tales como ONG, agencias cooperantes o universidades, generando alianzas estratégicas.

Aun cuando estas iniciativas cuentan con el respaldo institucional y económico de sus empresas –y algunas tienen varios años de implementación– siempre existe la preocupación de cómo asegurar su sostenibilidad y el impacto necesario en el desarrollo educativo.

Una dificultad constante que afrontan las empresas al diseñar sus propuestas de intervención en educación es la falta de diagnósticos claros, documentados y accesibles, sobre los problemas educativos en sus zonas de influencia. Ganaría mucho un gobierno regional si organizara la identificación de sus necesidades educativas siguiendo el mapa de su jurisdicción para promover alianzas con otros actores, como las empresas.

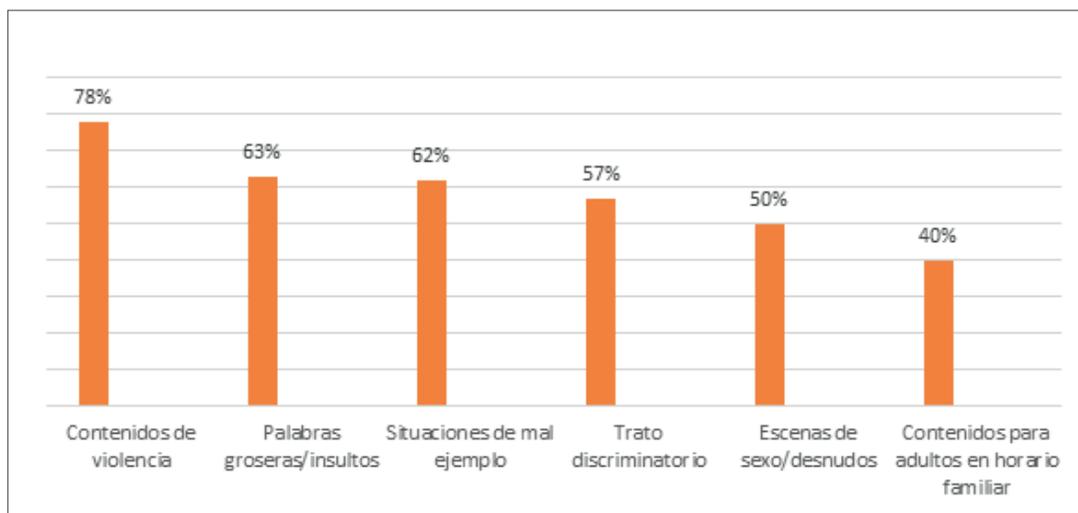
Además, la atomización de las experiencias empresariales no facilita la realización de investigaciones profundas y documentadas sobre su intervención en educación en los años recientes. Hace falta desarrollar un mapeado de las zonas de intervención, identificar los espacios saturados y los menos atendidos, el tipo de proyectos desarrollados, y sus resultados para medir el impacto social. Es necesario promover que los gremios o asociaciones de empresas concentren esta información para realizar las investigaciones pertinentes.

3. Medios de comunicación asumen con iniciativa su rol educador

Los peruanos consumen más de 10 horas diarias de medios de comunicación tradicionales y no tradicionales y los niños, niñas y adolescentes ven de lunes a viernes unas 2 horas 25 minutos de televisión. Estas cifras, sumadas a la idea que toda acción tiene un impacto educativo y que los medios de comunicación son los principales componentes de lo que se denomina la

“escuela paralela”, nos lleva a pensar en la necesidad de que los medios de comunicación brinden programación de calidad que complemente la tarea educativa que realiza en la escuela. Sin embargo, la percepción de las personas no es esa, respecto a la programación que emiten. En una encuesta del 2015 del Consejo Consultivo de Radio y Televisión (ConcorTV) un 78% de personas considera que la televisión emite frecuente o muy frecuentemente contenidos de violencia (Gráfico N° 11). Mientras tanto, en la radio, que es consumida por el 81.3% de la población, las palabras soeces y la violencia son los contenidos con mayor presencia para el 17% de la población encuestada.

Gráfico N° 11
Presencia de contenidos inadecuados en la televisión



Fuente: ConcorTV

Acciones para la emisión de un voto informado

Desde mediados del 2015 se desarrollaron diversas experiencias en los medios de comunicación que propiciaron la emisión de un voto informado con la información que brindan a la comunidad con el objetivo de propiciar la emisión de un voto informado. Se han destacado portales web dedicados, micro programas, programas de entrevistas y secciones especiales. Incluso los medios de comunicación pusieron a disposición de sus usuarios aplicaciones virtuales que permiten comparar las propuestas de los candidatos presidenciales.

En los portales web de algunas de estas experiencias como Perú Decide de Latina y Elecciones 2016 del diario El Comercio se apreció, durante la primera vuelta electoral, la imagen de solo 5 de los 19 candidatos, lo cual -si bien se explica porque serían los más votados en las encuestas- pudo sesgar la información y dañar el proceso democrático. Respecto a los medios no tradicionales, en su mayoría colocaron la información en la sección Política o en una sección Especial como es el caso de los portales La Prensa, Andina y La Mula. Aquí cabe indicar que según la Encuesta “Consumo Radio y Televisivo 2015” de ConcorTV, el internet fue considerado el medio más educativo por el 35% de los encuestados.

En ese contexto, el Tribunal de Ética del Consejo de la Prensa Peruana (CPP) emitió el 28 de enero del

2016, un pronunciamiento exhortando a los medios de prensa tradicionales y no tradicionales a incentivar un proceso electoral ético, propositivo y centrado en las propuestas electorales. Al respecto, el nuevo presidente del CPP, Bernardo Roca Rey, consideró que la prensa, en época electoral, no debe detenerse “en los insultos y en el titular fácil”. De igual parecer fue el PNUD, cuya representante en el país, María del Carmen Sacasa, destacó la preocupación de los medios de comunicación por estudiar con mayor profundidad las propuestas de los candidatos presidenciales y les pidió reflexionar con la población sobre “qué tipo de país queremos”.

En ese sentido, destacó también la movilización desarrollada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef por sus siglas en inglés), con la Defensoría del Pueblo y la Sociedad Nacional de Radio y Televisión (SNRYT) para que los candidatos expresen sus compromisos a favor de la niñez a través del hashtag #MenosBesosMáspropuestas.

Los medios de comunicación y la cultura

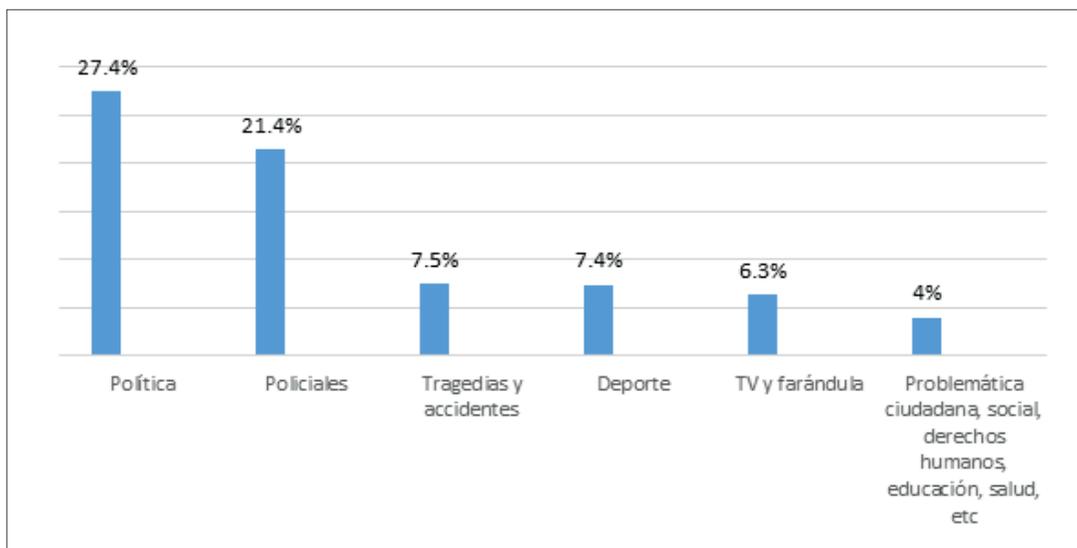
En la televisión de señal abierta, TV Perú es el canal con más variedad cultural en su parrilla de programación, incluso en el 2015 estrenó el programa “Tercera llamada, teatro peruano” y, en el 2016, lanzará un canal de televisión dirigido especialmente a niños, niñas y adolescentes. Al respecto, la encuesta

de ConcorTV indica que el porcentaje de personas que ven TV Perú al menos una vez al mes alcanzó el 74% y, el 67%, considera que TV Perú tiene una buena programación.

Por lo demás, los medios de televisión de señal abierta ofrecen al televidente noticieros, programas

de espectáculo, magazine, concursos, “realities” y novelas (Gráfico N° 7), con contenidos que en muchas oportunidades no han respetado el Artículo N° 40° de la Ley de Radio y Televisión que norma el Horario Familiar, que establece que la programación debe evitar contenido violentos u obscenos entre las 6:00 a.m. y las 22:00 horas.

Gráfico N° 12
Áreas temáticas con mayor presencia dentro de los noticieros



Fuente: ConcorTV

Al respecto, preocupa que el programa “Esto es Guerra” sea el segundo más visto de la televisión de señal abierta, con 16%; encontrándose en primer lugar, “Al fondo hay sitio”. Además, el Estudio Cualitativo de Seguimiento y Análisis de los Noticieros Centrales de Televisión de Señal abierta en la ciudad de Lima, de ConcoTV, reveló que en los noticieros los temas sociales, de derechos humanos, educación, salud, medio ambiente y otros, no llegan al 4% del total de emisiones observadas. Esto podría explicar el incremento en el 2014 del 2%, respecto al 2013, del uso de la televisión por cable, modalidad que según 58% de encuestados brinda más variedad de programas.

Esta realidad provocó, tres marchas contra la “TV Basura” en el 2015, entre los meses de febrero y marzo, impulsadas desde las redes sociales por la Coordinadora Nacional de Juventudes Digitales (CNJD), el Colegio de Periodistas del Perú y el Colectivo por Una Televisión con Valores, que integran colegios como el de Psicólogos y de Profesores, con el objetivo de que la población conozca las implicancias del Pacto de Autorregulación, de los Códigos de Ética, del horario de protección del menor y los mecanismos que existen para realizar denuncias. Sobre la primera marcha, el presidente Ollanta Humala expresó su respaldo y consideró que era un llamado de alerta a los canales de televisión para que opten por una programación educativa y con valores. Incluso Unicef recordó la existencia de la Declaración de Principios

sobre los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en los medios de comunicación, que se firmó en el 2012.

Estas marchas, según información de la CNJD, convocaron a 45 mil personas y se incrementó hasta en 500% la cantidad de denuncias respecto al 2014. Asimismo, empresas privadas como Cencosud, Nivea, Colcafé retiraron sus anuncios de programas como Esto es Guerra, Espectáculos, y Nunca Más. Es evidente que estas acciones son importantes pero, al no ser sostenidas en el tiempo, no se garantiza un impacto a largo plazo: por este motivo se debe trabajar para lograr por parte de las empresas anunciantes mayor conciencia colectiva sobre la responsabilidad que tienen frente a los contenidos que auspician.

En el mes de agosto de 2015 se impulsó por 15 días, a través de las redes sociales, la campaña para no sintonizar el programa Esto es Guerra. Esta campaña, promovida por el blogger de Verdades Milanesas apelaba a la coherencia del televidente que critica dicho programa pero continúa viéndolo día a día. Según información del creador de la página, Jack Jerico, la campaña fue complementada con un requerimiento en el portal de peticiones Change, que permitió realizar notificaciones a las empresas anunciantes a través de sus redes sociales. Las firmas llegaron a 33 mil 958 y se logró que el Instituto Bayer retirara el patrocinio y las pautas publicitarias de su producto Supradyn del programa Esto es Guerra.

Cabe destacar también la iniciativa de las niñas de la IE Rosa de América de Huancayo a través de la campaña “Chapa tu libro y apaga la TV Basura”, que se extendió a otros centros educativos. Lamentablemente, la campaña no pudo ser continuada por su promotor y docente Pedro Velasco, por falta de medios económicos.

El horario de protección familiar y la autorregulación de los medios

Hubo avances aún limitados en este tema, considerando que todavía los medios de comunicación no respetan por iniciativa propia el horario de protección familia que indica la Ley de Radio y Televisión.

La Sociedad Nacional de Radio y Televisión (SNRTV) redujo a 30 días el plazo para resolver denuncias en el sistema de resolución de quejas por los contenidos emitidos. Además, las multas se incrementaron hasta por 20 UIT y por reincidencias, 35 UIT (primera) y 50 UIT (segunda). También hay prohibición de apelar al fallo por parte de los denunciados más no de los denunciantes, y el cambio del Comité de Quejas por el Comité de Ética, el cual ahora está conformado por siete miembros independientes.

Al respecto, el presidente de la Comisión de Ética del Sistema de Autorregulación de la SNRTV, Santiago Carpio, informó que otros de los cambios generados

tienen que ver con la promoción de mejores contenidos para lo cual se realizarán talleres para los productores que son los que generan los programas. Carpio pidió a los anunciantes durante la entrevista que exijan más calidad en las propuestas que van a recibir a sus marcas. En el 2015, la SNRTV resolvió, según su portal web, 28 resoluciones, mientras que en el 2014, según el portal, solo resolvió una queja y, en el 2013, expidió 10 resoluciones.

En el mes de marzo, el congresista de Gana Perú, Wilder Ruiz, planteó un proyecto para modificar algunos artículos de la Ley de Radio y Televisión en lo que se refiere a la franja horaria. La iniciativa establecía tres bloques dentro de la programación televisiva: una de “protección al menor”, de 06:00 a las 22:00 horas; otra para mayores de 14 con orientación para adultos, que irían desde las 11:01 hasta las 23:59 horas, y un tercero para adultos, desde las cero horas hasta las 05.59 horas. El proyecto también buscó modificar el artículo 70 de la Ley para que el Consejo Consultivo de Radio y Televisión pueda ser consultado en caso se registren infracciones en los programas televisivos.

Por su parte, ConcorTV continuó difundiendo durante el 2015 los mecanismos de quejas que existen en el país e impulsando su campaña “Cero violencia y obscenidad. Respeta el horario familiar”, que exhorta a la población a incluir en sus publicaciones en redes sociales el hashtag #RespetaElHF. También



se conoció por un artículo publicado en su página web titulado “Todo lo que necesitas saber sobre la Televisión Basura”, que han solicitado al Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) que permita a ConcorTV cumplir las funciones de “defensoría del televidente”, mediando entre el público y los canales, teniendo acceso a las quejas para tabularlas y hacer una estadística.

En ese sentido, la encuesta “Consumo Radio y Televisivo 2015” del Consejo Consultivo de Radio y Televisión (ConcorTV) informó que el 61% de la población considera que los medios de comunicación no se encuentran regulados por ninguna institución y solo el 6.5% afirmó que la regulación la realiza el Ministerio

de Transporte y Comunicaciones. Asimismo, el 55% de peruanos tiene conocimiento del horario familiar, pero solo el 48% sabe de su derecho a quejarse por contenidos inadecuados.

En el 2015 el diario Perú 21 adoptó una figura que se ha visto en otros diarios del mundo como El País de España, la del Defensor del lector, cargo ocupado por el periodista Carlos Basombrío, quien a decir de la opinión del director Juan José Garrido en una columna del diario, atiende las preocupaciones, quejas o sugerencias que la diaria labor periodística puede suscitar y que el medio, por diversas razones, no atiende por sí mismo.

De la misma manera, quedó pendiente de debate en la Comisión de Cultura el proyecto de ley de promoción y difusión de la programación cultural a través de la televisión de señal abierta, el cual propuso, modificando la Ley de Radio y Televisión, que los canales de televisión destinen como mínimo dos horas de su programación diaria, en el horario comprendido entre las 15:00 y las 20:00 horas, a programas educativos o culturales. Hay que indicar que en países como Chile, Uruguay y Ecuador existen leyes que establecen un mínimo de horas por semana de programas culturales, informativos y educativos.

El CNE buscando dar aportes para que los medios de comunicación fomenten la construcción de una sociedad educadora, elaboró en el 2013 una serie de

cartillas informativas, entre ellas la destinada a los medios de comunicación. Tras poco más de dos años de su entrega, aún es insuficiente lo avanzando.

Cabe hacer un paréntesis en este balance para informar sobre el canal virtual Cultura24.tv que viene impulsando el Ministerio de Cultura desde el 21 de mayo del 2015, iniciativa del Estado que se suma a AmbienTV, La Buena Educación y la Escuela del Aire.

Recomendaciones

1. Que los GORE levanten información sobre las propuestas que las empresas y proyectos desarrollan en favor de la educación y las registren, a fin de conocer las zonas del país en las que se concentran sus proyectos, cuáles son las menos atendidas, y la tipología de proyectos de responsabilidad social con relación a la educación, la ciencia y la cultura y qué temas quedan aún por desarrollar.
2. Los GORE faciliten la ampliación y fortalecimiento las iniciativas gremiales o empresariales que brindan reconocimiento a las mejores propuestas de responsabilidad social de las empresas o de proyectos de los gobiernos locales, en favor de la educación, para permitir la identificación de los referentes en la multiplicidad de proyectos que se formulan, implementan y suelen desaparecer sin mayor difusión.
3. Los gobiernos regionales deben organizar la identificación de sus necesidades educativas siguiendo el mapa de su jurisdicción para proporcionar información accesible y documentada para promover alianzas con otros actores, tales como las empresas en función de las prioridades de la instancia descentralizada.
4. Promover, mediante los organismos competentes, mecanismos para implementar la Ley de Radio y Televisión para asegurar el cumplimiento de la franja horaria en los medios de comunicación.
5. Promover, a través de las organizaciones pertinentes, que los medios de comunicación brinden propuestas creativas de cultura y entretenimiento, dirigida sobre todo a los niños, niñas y adolescentes.
6. Reducir el mal uso de la imagen de los niños, niñas y adolescentes por parte de los medios de comunicación.
7. Destacar y premiar las propuestas exitosas en las cuales colaboran niños o están dirigidas a niños, niñas y adolescentes.

Referencias

- Ciudadanosaldía (2015), Listado de Buenas Prácticas en Gestión Pública 2015. Consultado en: http://www.premiobpg.pe/images/documentos/premios/2015/lista_de_buenas_practicas_en_gestion_publica_2015_10082015.pdf. Última consulta: 27 de enero de 2016.
- Ministerio del Ambiente (2015), Premio nacional ambiental 2015. Consultado en: <http://www.minam.gob.pe/premioambiental/2015/11/26/hoy-se-entrego-el-premio-nacional-ambiental-2015-a-personajes-que-trabajan-por-el-mejor-desempeno-ambiental-en-el-peru-8/> Última consulta: 3 de febrero de 2016.
- Perú 2021 (2015). Premio a la Responsabilidad social y desarrollo sostenible de las empresas. Consultado en: <http://www.peru2021.org/principal/categoria/12-premio-peru-2021-2015/734/c-734> Última consulta: 3 de febrero de 2016
- Consejo Nacional de Educación
- 2014 Balance y recomendaciones 2013
- 2011 Balance y recomendaciones 2007 – 2010
- Consejo Consultivo de Radio y Televisión. 2015. *Encuesta Consumo Radial y Televisivo*. Recuperado de <http://www.concortv.gob.pe/index.php/investigaciones/encuestas/1556-2015-estudio-sobre-consumo-radial-y-televisivo.html>
- Unicef. 2015. *Defensoría del Pueblo, SNRTV y UNICEF piden a candidatos que asuman 5 compromisos con la niñez peruana*. Recuperado: http://www.unicef.org/peru/spanish/media_32432.htm
- Consejo Consultivo de Radio y Televisión. 2015. *CPP exhorta a los medios de comunicación a garantizar el pluralismo informativo en elecciones*. Recuperado de: <http://www.concortv.gob.pe/index.php/noticias/1600-cpp-exhorta-a-los-medios-de-comunicacion-a-garantizar-el-pluralismo-informativo-en-elecciones.html>
- Congreso de la República del Perú. (2016, 09, 02). #Seminarío Comunicación Congreso - Entrevista a Maria del Carmen Sacasa. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=9RGJ3qyMdKs&list=PLFvIxRaemgNp2g7eV_-xbZCdNP61yH8cT
- Perú 21. 2016. *Bernardo Roca Rey: “Está en la prensa que los políticos digan cosas serias”*. Recuperado de: <http://peru21.pe/opinion/bernardo-roca-rey-esta-prensa-que-politicos-digan-cosas-serias-2238924>

- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. 2015. *MIMP pide a medios de comunicación escuchar y brindar espacios a niños, niñas y adolescentes*. Recuperado de: <http://www.mimp.gob.pe/homemimp/notasprensa/notas-prensa.php?codigo=45>
- Consejo Consultivo de Radio y Televisión. 2014. *Estudio cuantitativo sobre consumo televisivo y radial en Niños, Niñas y Adolescentes*. Recuperado de: <http://www.concortv.gob.pe/index.php/investigaciones/encuestas/1397-2014-estudio-cuantitativo-sobre-consumo-televisivo-y-radial-en-ninos-ninas-y-adolescentes.html>
- Consejo Consultivo de Radio y Televisión. 2015. Todo sobre el debate de la “TV basura” en el Perú. Recuperado de: <http://www.concortv.gob.pe/index.php/noticias/1504-todo-sobre-el-debate-de-la-tv-basura-en-el-peru.html>
- NAPA. 2015. Ya empezó la campaña contra la TV basura: 15 días sin Esto es guerra. Recuperado de: <http://napa.com.pe/2015/08/11/ya-empezo-la-campana-contra-la-tv-basura-15-dias-sin-esto-es-guerra/>
- Diario Correo. 2015. *Campaña “Chapa tu libro y apaga la TV basura” se extiende a otros colegios*. Recuperado de: <http://diariocorreo.pe/ciudad/campana-chapa-tu-libro-y-apaga-tv-basura-se-extiende-a-otros-colegios-619596/>
- Andina. 2015. *Primer Mandatario respalda marcha contra “televisión basura”*. Recuperado de: <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-primer-mandatario-respalda-marcha-contra-television-basura-545089.aspx>
- Diario La República. 2015. Cencosud dejó de auspiciar a ‘Amor, amor, amor’, ‘Magaly’ y ‘Hola a todos’. Recuperado de: <http://larepublica.pe/13-03-2015/cencosud-retira-anuncios-de-amor-amor-amor-y-hola-a-todos>
- Valores Humanos. 2015. Nivea dejó de auspiciar “Esto es Guerra”. Recuperado de: <http://valoreshumanos.info/2015/09/nivea-dejo-de-auspiciar-esto-es-guerra/>
- Valores Humanos. 2015. Nestlé retira auspicio a Espectáculos. Recuperado de: <http://valoreshumanos.info/2015/12/nestle-retira-auspicio-a-espectaculos/>
- Valore Humanos. 2015. Colcafé dejó de auspiciar “Nunca Más”. Recuperado de: <http://valoreshumanos.info/2015/09/colcafe-dejo-de-auspiciar-nunca-mas/>
- Carpio, Santiago (2015, octubre). Autorregulación, una reforma con dientes... Recuperado de: <http://www.andaperu.pe/wp-content/uploads/2015/11/Revista-ANDA-Octubre.pdf>

- Vivas, Fernando. (2015, 22 de febrero). Todo lo que necesitas saber sobre la televisión basura. *El Comercio*. Recuperado de: <http://elcomercio.pe/tvmas/television/todo-lo-que-necesitas-saber-sobre-television-basura-noticia-1793119>
- Consejo Consultivo de Radio y Televisión. 2015. Consejo de la Prensa Peruana exhorta a los medios de comunicación a proteger la integridad de los menores de edad. Recuperado de: <http://www.concortv.gob.pe/index.php/noticias/1533-consejo-de-la-prensa-peruana-exhorta-a-los-medios-de-comunicacion-a-proteger-la-integridad-de-los-menores-de-edad.html>
- Andina. (2015, Marzo, 22). Proponen ley para proteger a niños de contenidos televisivos inadecuados. Recuperado de: <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-proponen-ley-para-proteger-a-ninos-frente-a-contenidos-televisivos-inapropiados-548438.aspx>
- Diario Uno. (2015, Marzo, 23). Proponen modificar Ley de Radio y Televisión. Recuperado de: <http://diariouno.pe/2015/03/23/proponen-modificar-ley-de-radio-y-television/>
- Consejo Consultivo de Radio y Televisión. 2015. Estudio cualitativo de seguimiento y análisis de los noticieros centrales de televisión en señal abierta en la ciudad de Lima. Agosto – noviembre de 2014. Recuperado de: <http://www.concortv.gob.pe/index.php/investigaciones/encuestas/1442-2015-estudio-cualitativo-de-seguimiento-y-analisis-de-los-noticieros-centrales-de-television-en-senal-abierta-en-la-ciudad-de-lima.html>



PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL
BALANCE Y RECOMENDACIONES 2015

SEGUNDA EDICIÓN

BALANCE DE LA GESTIÓN EDUCATIVA
DEL 2011 AL 2015
(Objetivo Estratégico 4)



Presentación

Esta segunda parte del Balance, de carácter más detallado y profundo, revisa la evolución de la gestión educativa, desde la perspectiva del Proyecto Educativo Nacional que, en su Objetivo Estratégico N° 4, plantea como norte al 2021 una gestión educativa descentralizada, en la que se articule la labor de los tres niveles de gobierno, en todas las modalidades y niveles educativos.

Está organizada en cuatro secciones: la primera ofrece un panorama histórico de la gestión educativa descentralizada; la segunda, desarrolla el balance de la gestión educativa descentralizada; la tercera, presenta las conclusiones de este balance; y, la cuarta, identifica los principales desafíos que se enfrenta para avanzar hacia una “gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad”, como lo plantea el PEN.

Está centrado en las implicaciones y efectos de las medidas que se están implementando o que se van anunciando, teniendo en cuenta los avances y tendencias de los últimos años, con respecto al Proyecto Educativo Nacional, y a la identificación de los principales desafíos para mejorar y, en algunos casos, enrumbar la intervención educativa.

En una perspectiva histórica, la gestión educativa viene transitando de una administración pública descentralizada a una descentralizada y moderna, con intentos de articulación intergubernamental, generando espacios y herramientas de coordinación que, al ser utilizados para la implementación de los PPR, produce una recentralización de la gestión educativa. En este marco los GORE, y las instituciones educativas, tienen pocos niveles de decisión y discrecionalidad en su manejo presupuestal e iniciativas de desarrollo. Este es un gran desafío para avanzar, de manera efectiva, a una gestión descentralizada y democrática; por lo que habría que tomar en consideración las experiencias innovadoras en algunas regiones y UGEL, y sus dificultades para lograr su consolidación y sostenibilidad. El impulso que viene dando el Minedu a la modernización de la gestión y ejercicio de su rectoría tienen su apoyo normativo en el nuevo Reglamento de Organización y Funciones, siendo más necesaria aún contar con la Ley de Organización y Funciones que no logró culminarse con la aprobación del Congreso. Su formulación requiere una clara definición de competencias y relaciones de coordinación entre los tres niveles de gobierno e instancias de gestión educativa.

I. Panorama histórico de la gestión educativa descentralizada

1. De la desconcentración a la descentralización

Desde 1941 hubo normas tendientes a desconcentrar la gestión educativa. La Ley Orgánica de Educación Pública de ese año había establecido las inspecciones provinciales, algunas de las cuales recibieron la potestad de administrar recursos. En 1945 se realiza en Perú y Bolivia una importante experiencia de educación en las zonas rurales denominada Núcleos Escolares Campesinos (NEC), propuesta que surgió en la reunión de Ministros de Educación de Bolivia y Perú para lograr una educación común en el Altiplano. El Perú la concretó en abril de 1946 en las cuencas del Lago Titicaca y del río Urubamba. Los Núcleos fueron un sistema de escuelas por zonas, siguiendo el patrón andino de ayllus principales y ayllus menores, revivido por la iglesia adventista en algunas provincias de Puno: la estación misionera era la escuela central y, las escuelas dependientes, las seccionales. Esta iniciativa contó con la asistencia financiera y técnica del

Servicio Cooperativo Peruano Norteamericano de Educación (Secpane) (Espinoza, 2010).

En 1962 se crearon las primeras Direcciones Regionales de Educación (DRE) que, a su vez, tenían bajo su mando un número variable de Direcciones Zonales de Educación (DZE). Las DRE se encargaban del funcionamiento de la red escolar de su región, adaptando las normas nacionales; y las DZE, nivel subordinado a las Regiones, hacían funcionar el sistema en su jurisdicción. En 1986, las Áreas de Desarrollo Educativo (ADE) son reemplazadas por las DZE y, posteriormente, se convierten en Unidades de Servicio Educativo (USE) para transformarse luego en Unidades de Gestión Educación Local (UGEL), dependientes de las DRE. Actualmente la UGEL tiene un ámbito territorial provincial, exceptuando las de Lima Metropolitana que, por el tamaño de su población escolar y servicios, tienen diferente ámbito territorial.

En 1972 se crearon los Núcleos Escolares Comunales (que también tomaron la sigla NEC), conformados por



organizaciones comunales de base para la cooperación y gestión de los servicios dedicados a la educación, y otros utilizados por la organización, dentro de un ámbito territorial determinado, promoviendo la vida comunal. Estos NEC se constituyeron sobre la base de los centros y programas educativos que funcionaban dentro de un ámbito territorial. Fueron concebidos como un organismo de participación de la comunidad, aunque el director del NEC fue autoridad administrativa del Ministerio de Educación en el nivel local. Lamentablemente la gestión burocrática primó sobre la educativa perdiendo su sentido original. La experien-

cia de los Núcleos Escolares Comunales duró 8 años siendo totalmente desactivados en 1980.

A partir del año 2000 se inició en el país un proceso de reforma que tenía como aspiración el desarrollo de un Estado descentralizado y moderno, aprobándose en este marco la LGE N° 28044, promulgada el 28 de julio de 2003. Esta Ley establece en su Título V, Gestión Educativa, que la gestión educativa peruana es descentralizada, simplificada, participativa y flexible y, por ello tiene como instancias de gestión: la institución educativa, la Unidad de Gestión Educativa Local, la Dirección Regional de Educación y el Ministerio de Educación. En 2007 el Minedu, sin un suficiente estudio de factibilidad y organización, creó el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, confiando la gestión de las escuelas a las municipalidades distritales. A pesar que esta decisión trasgredía el rol asignado a los GL en el marco de la descentralización educativa, se impuso sin acompañarla de las condiciones suficientes y necesarias para funcionar. La experiencia se canceló en julio de 2011, después del cambio de gobierno nacional. (Historia del Minedu, 2016).

La descentralización que se había normado se basó en la transferencia de funciones del gobierno nacional a los GORE lo que, según sus diseñadores, permitiría dotar a las regiones y localidades de mayor autonomía en sus decisiones de desarrollo integral en su ámbito territorial. Para dirigir este proceso se creó el Consejo Nacional de Descentralización.

Siguiendo las normas dadas por este organismo, el Minedu formuló un Plan de Transferencia de activos y presupuestos a los GORE, los que deberían asumir cinco tipos de funciones: normativa y reguladora, planeamiento, administrativa y ejecutora, promoción de las inversiones, y supervisión, evaluación y control. La transferencia debería haberse realizado por etapas, en forma progresiva y ordenada, con criterios para una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos hacia los gobiernos subnacionales; sin embargo, la transferencia de funciones se realizó sin haber desarrollado la regionalización y sin determinar el monto real de la prestación total del servicio en cada territorio, lo cual hasta el momento limita el accionar de los gobiernos regionales.

La LGE retoma y promueve una gestión descentralizada en la que busca revertir la estructura vertical y centralista del Minedu para pasar a una participación más autónoma de las escuelas que, según el artículo 66 de la ley, son la primera y principal instancia de gestión

del sistema educativo. Podemos afirmar que la gestión descentralizada ha dotado al GORE de cierta autonomía política y administrativa y ha puesto bajo su responsabilidad la conducción de la DRE y las UGEL, con imprecisiones e incertidumbre. Entre el 2002 al 2015 podemos identificar tres etapas distintas de la gestión descentralizada que no necesariamente han apuntado a su fortalecimiento:

Primera etapa: entre la emergencia educativa y la transferencia de funciones

El año 2002 se aprueba la LBD y posteriormente se conforma el Consejo Nacional de Descentralización (desactivado el 2007), iniciándose la marcha hacia la conformación de regiones. Paralelamente el año 2003, se aprueba la LGE y se declara al país en “Emergencia Educativa”, constituyéndose un Programa Nacional con orientaciones pedagógicas y de gestión para su desarrollo en todo el territorio del país.

Cuadro N° 1

PRIMERA ETAPA: ENTRE LA EMERGENCIA EDUCATIVA Y LA TRANSFERENCIA DE FUNCIONES	
Transferencia de funciones	Emergencia educativa
LBD - Ley N° 27783 julio 2002 LOM - Ley N° 27972 mayo 2003 LOGR - Ley N° 27867 noviembre 2002	Directiva 063-2003-VMGP, MINEDU: “Programa Nacional de Emergencia Educativa.” D.S. 029-2003-ED: Lineamientos del “Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004” Directiva 074-VMGI-2004: “Orientaciones de Gestión Institucional 2004” Directiva 017-VMGP-2004: “Orientaciones Pedagógicas 2004”
2002 - 2003	2003 - 2004

Segunda etapa: entre la municipalización y los PER

El año 2006 el proceso de descentralización se profundiza con el inicio del shock descentralizador, pero a la vez se aprueba el plan piloto de municipalización educativa, experiencia de gestión descentralizada no prevista, que entró en conflicto con las responsabilidades asumidas por los 25 GORE conformados en el país. El plan intentaba validar un modelo de organización de la gestión educativa, bajo la conducción del gobierno local, sin tomar en cuenta al GORE,

las DRE y UGEL, lo cual generó tensiones e impulsó una lógica centralista —tanto en la concepción como en la implementación misma del modelo— que desconocía el esquema descentralizador desarrollado por el marco normativo, aunque cabe señalar que el plan originó sinergias y articulaciones en el territorio lideradas por el GL a favor del estudiante y la escuela. Paralelamente, cada gobierno regional se encontraba elaborando concertadamente su PER, acompañado, en muchos casos, del Diseño Curricular Regional.

Cuadro N° 2

SEGUNDA ETAPA: ENTRE LA MUNICIPALIZACIÓN Y LOS PER			
	R.M. 031-2007-ED	D.S. 036-2007-PCM	D.S. 047-2009-PCM
El presidente de la República anuncia un “Shock descentralizador”	Plan de Municipalización de la Gestión educativa y lineamientos del plan piloto 2007	Aprueban el “Plan anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los GORE y GL.	Aprueban “Plan anual de transferencias de Competencias Sectoriales a los GORE y GL.
2006	2007	2007	2009

Tercera etapa: la gestión como política

El año 2012 se cancela el plan piloto de municipalización de la gestión educativa y se aprueba el PESEM del Minedu, documento en donde se señala que: “...la gestión descentralizada a lo largo de los últimos años no ha sido priorizada como una política que apueste por la ga-

rantía del derecho, por la orientación a resultados, por el desarrollo institucional del sector y sus servidores, por la transparencia y la participación de la sociedad civil en la política educativa” (PESEM Minedu 2012:41). Por lo cual en la política 6 del PESEM se plantea el fortalecimiento de las IIEE en el marco de una gestión descentralizada, participativa, eficaz, eficiente y trans-

parente. Esta fue la primera vez que en la política educativa nacional se colocaba el tema de fortalecimiento de la gestión educativa como una prioridad, en el marco del objetivo estratégico N° 04 del PEN. Sin embar-

go, al convertirse los Programas Presupuestales en el principal instrumento de gestión la toma de decisiones se concentra en el plano nacional, sin mayor dialogo intergubernamental.

Cuadro N° 3

TERCERA ETAPA: LA GESTIÓN COMO POLÍTICA			
DS 019-2011-ED.	R.M. 0518-2012-ED	D.S. 004-2013-PCM	R.M. 264-2014-MINEDU
Inicios recentralización presupuestal: GN eleva su presupuesto inversión de 33% en 2009 a 41% en el 2011), inicio enfoque centralizado programas sociales; cancelación plan piloto gestión educativa.	Se aprueba "El plan estratégico Multianual en educación – PESEM 2012"	Aprueban "La política Nacional de Modernización de la Gestión Pública"	Aprueba los "Lineamientos para la relación Intergubernamental entre el Minedu, los GORE y GL"
2011	diciembre 2012	enero 2013	junio 2014



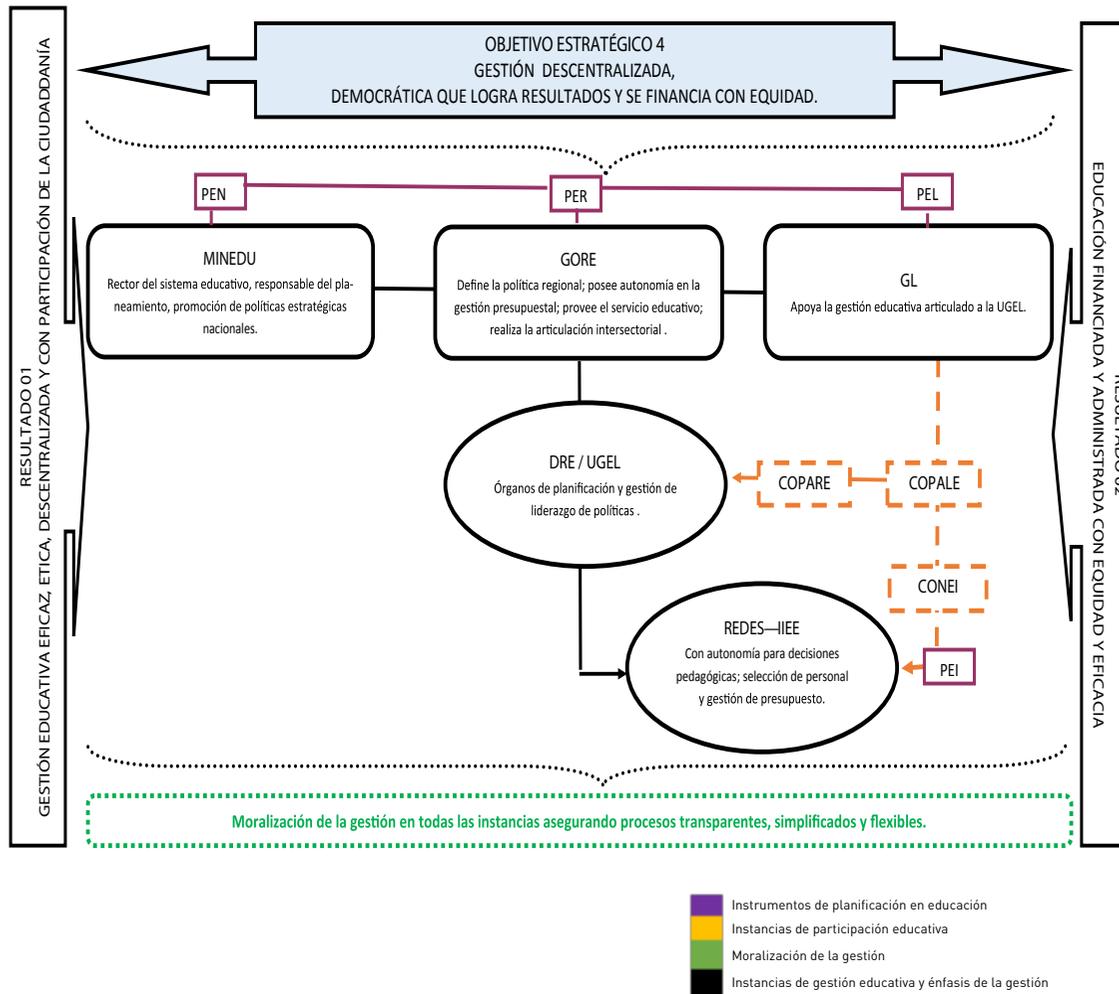
II. Balance de la gestión educativa descentralizada

1. La gestión educativa descentralizada desde el PEN

El año 2007 se aprueba el PEN. En ese momento el contexto estaba marcado, respecto a la gestión educativa, por la corrupción, discriminación en el trato y en las oportunidades educativas, falsificación de documentos y abuso de las autoridades. Para enfrentar esta situación el PEN ratificó la necesidad de transformar el sistema mediante una gestión educativa descentralizada en la que queden claramente establecidas las responsabilidades de las instancias de gestión educativa: nacional, regional, local e institucional (ver Gráfico N° 1).



Gráfico N° 1



Fuente: Elaboración propia

Al Minedu, según el PEN, le corresponde gestionar las políticas nacionales en corresponsabilidad con las regiones; al CNE, participar en la formulación, concertación, seguimiento y evaluación de las políticas de corto, mediano y largo plazo. Al GORE le corresponde definir las políticas regionales, proveer el servicio educativo y realizar la articulación intersectorial, teniendo a su cargo las DRE y UGEL, entes que tienen la responsabilidad de brindar asistencia técnica a las IIEE, articulando a municipios, IESP y terceros. Todo esto contribuye en la mejora de la calidad educativa de la escuela, la misma que debe contar con los suficientes poderes de decisión en la conducción pedagógica, selección de personal y manejo del presupuesto.

La propuesta del PEN significa que cada gobierno subnacional sea planificador y gestor, en el ámbito de su jurisdicción, de sus políticas articuladas a sus objetivos y planes de desarrollo local y regional. Para esto requieren contar con personal certificado, calificado y seleccionado por méritos en concursos transparentes. Al mismo tiempo, el PEN propone fortalecer la participación de los consejos participativos (Copare, Copale y Conei) para asegurar la participación y vigilancia ciudadana en cada nivel de gobierno. Con respecto a las IIEE, plantea el fortalecimiento de la autonomía escolar sobre la base del desarrollo de capacidades de su equipo directivo, la comunidad escolar y las redes educativas. Para lograr este cambio de gestión el PEN propone romper la racionalidad tradicional de la asignación presupuestal, en la que ha primado lo inercial,

de modo que se garantice la distribución de recursos en función de reales necesidades de la demanda priorizada para ofrecer un servicio educativo eficiente y de calidad.

2. La gestión educativa descentralizada desde lo nacional

La gestión del sistema educativo nacional, como señala el PEN y la LGE, es descentralizada, simplificada, participativa y flexible. Se ejecuta en un marco de respeto a la autonomía pedagógica y de gestión que favorezca la acción educativa, siendo el Estado, a través del Minedu, el responsable de preservar la unidad de este sistema. Es bajo este marco que identificamos los siguientes avances y debilidades:

El Minedu es el único sector que no cuenta con una Ley de Organización y Funciones

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), aprobada en diciembre de 2007, adecuaba la estructura del poder ejecutivo al proceso de descentralización y establecía que los ministerios debían asumir un rol rector. Por ello se propuso desde el Minedu un cambio en la gestión de la educación, esclareciendo los roles, com-

petencias y funciones a través de una nueva LOF. Para eso elaboró previamente una matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones identificando los procesos claves para la prestación del servicio educativo, a partir del marco normativo de la descentralización¹.

El proyecto de LOF del Minedu fue aprobado por el ejecutivo en julio de 2012 y presentado al Congreso de la República para su debate y ratificación, sin embargo, esto no llegó a suceder, convirtiéndose en una reforma inconclusa.

En este marco político-normativo complejo, el Minedu optó por introducir una serie de arreglos institucionales con la finalidad de modernizar su gestión, aprobando un nuevo ROF con la intención de mejorar la implementación de sus políticas educativas priorizadas, simplificando el diseño organizacional y haciéndolo más funcional al ejercicio de su rectoría.

En paralelo, mientras se esperaba la aprobación de la LOF, y teniendo como marco normativo e institucional el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM que aprueba el

¹ Esta metodología se aprobó mediante la Resolución Ministerial N°188-2008-PCM donde se aprueba la Directiva N° 003-2008-PCM/SGP y contiene los “Lineamientos para la elaboración de la matriz de competencias y funciones y de los anteproyectos de Ley de organización y funciones de los ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas”. A comienzos del 2012, con la Resolución Ministerial N°097-2012, la PCM hace una modificatoria a esta matriz, ya no en base a procesos claves sino a resultados.

“Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales” y la Política de Modernización de la Gestión Pública – aprobada en el 2013- el Minedu diseñó una estrategia de modernización y descentralización de la gestión en el sector Educación². Previamente, desde el CNE se había recomendado los siguientes criterios para este tipo de política: la centralidad de los estudiantes, el fortalecimiento de las IIEE, el desarrollo de capacidades de los actores educativos y del sector y, los planteamientos expresados en el PEN y los PER (MI-CNE, 2010:8).

Se han fortalecido las relaciones intergubernamentales con lineamientos y espacios

En medio de la ausencia de la LOF se empezaron a desarrollar relaciones intergubernamentales entre representantes de los tres niveles de gobierno, con la finalidad de fortalecer la gestión educativa descentralizada. A finales del 2011, se crearon tres instancias de articulación y coordinación intergubernamental: la Comisión Intergubernamental (CI), la Comisión de Gestión Intergubernamental de Educación (CGIE) y el Directorio de la Alta Dirección. En junio del 2014 se oficializaron los “Lineamientos para la relación intergubernamental entre el Minedu, los GORE y los GL”³.

La CI es un espacio multilateral de encuentro entre el

² Minedu (2013) Política de Modernización y Descentralización de la Gestión en el Sector Educación. Gestión Educativa Moderna y Descentralizada.

³ Resolución Ministerial N° 264-2014-MINEDU

Minedu y las instancias representativas de los GORE y GL para concertar y articular políticas, estrategias y acciones nacionales que deben implementarse de manera coordinada por los tres niveles de gobierno, para el fortalecimiento de la gestión descentralizada del sistema educativo. La CGIE es un espacio conformado por el Minedu y representantes del GORE, DRE y UGEL en cada región. El Directorio de la Alta Dirección del Minedu, es el espacio donde participa el Ministro, sus viceministros y directores con los gerentes de desarrollo social, gerentes de educación y directores regionales de educación, con la finalidad de presentar las disposiciones nacionales intentando promover el diálogo y la generación de consensos para su efectivo cumplimiento.

Se ha avanzado en la construcción de una Matriz de Gestión Descentralizada en Educación

En noviembre del 2012 uno de los acuerdos de la CI fue formular y aprobar una Matriz de Gestión Descentralizada en Educación “que sintetice y ordene las tareas que deben estar a cargo de cada nivel de gobierno (nacional, regional y local), como parte de una cadena de procesos con la finalidad de brindar servicios públicos en materia educativa, visibilizando a la IIEE”⁴. Es así que producto de un debate entre el Minedu, ANGR (como representante de los GORE), AMPE y Remurpe (como representante de GL), se priorizaron tres pro-



cesos de gestión: gestión del desarrollo docente, gestión de materiales y recursos educativos y gestión del mantenimiento de la infraestructura educativa. Esta matriz constituye un importante paso hacia la definición de las responsabilidades gubernamentales de los diferentes niveles de gobierno, por lo que debe articularse a las disposiciones de la LOF y concluirse, a fin de que sirva de base para el establecimiento de una matriz regional-local de desarrollo del servicio público con enfoque territorial.

⁴ Resolución Ministerial N° 195-2015-MINEDU

Se han firmado Pactos de Compromisos intergubernamentales

Dentro de la CGIE se dio la firma de los Pactos de Compromisos, documento que recoge una serie de políticas concertadas desde las regiones y la sociedad civil⁵ que formaron parte de las políticas priorizadas por el Plan Estratégico Sectorial Multianual del Minedu (PESEM 2012 – 2016). Este pacto fue ratificado por las nuevas autoridades regionales elegidas en 2014, priorizando los cuatro pilares de la nueva gestión del Minedu.

Un pedido expreso de este Pacto de Compromisos fue convocar una movilización nacional en todos los rincones del país para asegurar que el primero de marzo todos los estudiantes acudan a la escuela y cuenten con un profesor acorde con sus necesidades, materiales educativos suficientes y pertinentes y aulas en buen estado, para garantizar el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes. Es por ello que en el año 2012, el Minedu lanzó la Campaña del Buen Inicio del Año Escolar (CBIAE). Esta campaña fortaleció la articulación intergubernamental de los tres niveles de gobierno, desde los roles de cada uno, para atender las demandas detectadas en cada territorio, ya sean estas de recursos humanos, materiales, de infraestructura, capacitación, entre otras.

5 CNE (2011) Agenda Común Nacional-Regional. Políticas educativas 2011-2016.

Se han establecido lineamientos para la gestión educativa descentralizada y tipología de UGEL

Recientemente, el 31 de diciembre del 2015, se aprobaron los “Lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada”⁶ donde se señala la necesidad de “avanzar de un paradigma funcional-administrativo y sectorial a otro centrado en la prestación de un servicio educativo de calidad con enfoque territorial, bajo una lógica de resultados, que logre la mejora de los aprendizajes y el desarrollo integral de los estudiantes de las IIEE”. En ese marco el Minedu publicó la norma técnica del año escolar 2016, especificando las responsabilidades de las DRE y UGEL y “enfocándose con mayor precisión en una gestión centrada en brindar asistencia técnica y monitorear los logros de compromisos de gestión escolar en las IIEE”⁷.

Ante la constatación de una tendencia a crear UGEL sin las mínimas condiciones, sin opinión técnica y sin garantizar mejoras en el servicio, el Minedu aprobó una norma técnica para regular su creación y su inscripción en el Registro Nacional de DRE y UGEL (RENDUGEL), y elaboró también una tipología de estas instancias de gestión, en función a las diversas características territoriales de las IIEE que deben

6 Resolución de Secretaría General N° 938-2015-MINEDU

7 <http://www.edugestores.pe/normas-y-orientaciones-para-el-desarrollo-del-ano-escolar-2016-en-la-educacion-basica-responsabilidades-de-las-dre-y-ugel/>

atender, y a las condiciones operativas para desarrollar su gestión en el territorio. Su impacto ha sido el reconocimiento oficial de 220 UGEL, entre operativas y ejecutoras, permitiendo que las direcciones y oficinas del Minedu, así como los GORE, puedan diseñar, focalizar y desplegar de manera eficiente sus intervenciones en función a las características de cada grupo de UGEL.

La heterogeneidad de las diferentes regiones ha hecho que el Minedu planifique diferentes tipos de atención, sin embargo, estas intervenciones presentan algunas dificultades en su implementación además de no estar relacionadas entre sí. Por ejemplo, se promocionó en diferentes medios el “Plan Selva”, que fue una estrategia que diseñó el Minedu para reforzar la calidad educativa en las escuelas públicas de la Amazonía, en términos de recursos humanos, infraestructura, gestión y aprendizajes. Se priorizó en un inicio las regiones de Madre de Dios, Loreto, San Martín, Amazonas y Ucayali, así como algunas provincias en el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem). Sin embargo, hasta la fecha el énfasis fue puesto en diseñar un sistema arquitectónico modular propuesto por el Programa Nacional de Infraestructura Educativa (Pronied) de fácil instalación en zonas remotas y de geografía difícil.

3. La gestión educativa descentralizada desde lo regional

Para contribuir a una gestión educativa eficaz, ética, descentralizada y con participación de la ciudadanía, el PEN señala que se debe reformular la gestión educativa regional, cambiando el modelo de gestión que limita a las instancias departamentales a ser simples operadoras y administradoras de decisiones adoptadas a nivel central.

Subsiste una visión centralizada y desconcentrada con lógica vertical y funcional Minedu - DRE/UGEL

Para el PEN corresponde al nivel regional definir las políticas regionales, proveer el servicio educativo y realizar la articulación intersectorial. Como primera medida, en el marco de una gestión descentralizada, este nuevo modelo plantea la integración de la DRE y UGEL al gobierno regional como órganos de planificación y gestión de políticas.

Sin embargo, en la práctica no se ha podido cumplir con lo señalado debido a que, por un lado, todas las reformas legislativas que se formularon para la implementación del proceso de descentralización en el país surgieron sobre estructuras, normas y procesos precedentes, caracterizados por una visión centraliza-



da y desconcentrada del Estado, perdurando una lógica vertical y funcional en la relación Minedu y DRE/UGEL; y, por otro lado, se tiene un sistema de presupuesto público restringido e inercial, lleno de candados, orientado al ahorro y control del gasto, que no se relaciona con las funciones transferidas en educación (ANGR, 2011).

Dado que con la descentralización no se propuso reformas a las instancias regionales sectoriales, cuyas estructuras organizacionales respondían a un modelo desconcentrado de los años noventa, este modelo se ha mantenido. No obstante, algunos GORE tuvieron la iniciativa de desarrollar diferentes iniciativas de rediseño organizacional tomando en cuenta las características de su población y territorio.

Se han implementado los PER sin mayores recursos, pero acompañados de la construcción de modelos de gestión educativa regional que contextualizan la atención.

El PEN señala que las políticas educativas regionales en el marco del PER deben estar articuladas a los objetivos y planes de desarrollo local y regional. Bajo esta línea, el CNE realiza el seguimiento a la implementación de las políticas educativas regionales, ejecutadas por la DRE con el propósito de observar si la planificación regional en educación presenta una articulación consistente con la planificación de los GORE (PEI/PDRC) y con los objetivos del PEN, a través del Sistema de Seguimiento e Información a la Implementación de los Proyectos Educativos Regionales (SSII-PER)⁸ Este sistema brinda información periódica de los avances y dificultades que tienen los GORE en la gestión e implementación de las políticas educativas regionales, contribuyendo de esta forma a una toma

⁸ Desde el inicio del sistema se constituyeron equipos técnicos regionales (ETR) que se encargaban de recoger, procesar, analizar y presentar la información obtenida y su análisis a las autoridades regionales y a la sociedad civil. Este equipo estuvo conformado por un funcionario de la DRE, un funcionario de la Gerencia de Desarrollo Social y dos miembros del COPARE. Existió un ETR en cada uno de los 25 GORE y una vez al año todos los ETR eran reunidos en un taller organizado por el CNE para intercambiar experiencias y recibir capacitación sobre gestión pública en educación así como en el desarrollo del sistema. Igualmente, los ETR recibían asistencia técnica del equipo técnico nacional del SSII-PER de manera permanente, online y en sus propias regiones.

de decisiones informada por parte de las autoridades regionales y al seguimiento desde la sociedad civil.

Los resultados del SSII-PER constataron -entre el 2011 y 2015- la desarticulación de la planificación regional, la falta de implementación real de los PER, la poca gestión participativa y transparente de los GORE y la ausencia de planes para desarrollar capacidades de los funcionarios de las DRE y UGEL. Pero también demostró la mejora en la asignación y ejecución del presupuesto de inversión pública en educación por parte de los GORE así como la contribución, de los PIP a la disminución del déficit de infraestructura de sus localidades.

Ante el panorama de regiones que tienen PER y políticas priorizadas oficializadas, pero sin metas ni estrategias claras para su implementación, el CNE, conjuntamente con la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización y en diálogo con gobiernos regionales, elaboró en el 2015 el Documento “Prioridades Educativas Regionales en el Marco del PEN, periodo 2015 al 2018”, relevando tres resultados: cobertura en inicial, aprendizajes en primaria y conclusión oportuna en secundaria.

El SSII-PER también constató en el 2014, la elaboración de diseños curriculares regionales. De las 19 regiones monitoreadas, cinco ya contaban con su currículo regional oficializado, seis regiones estaban en proceso de construcción y ocho regiones habían diseñado una

propuesta para su concreción. Sin embargo, se está a la espera de clarificar el futuro de estos currículos y de definir cómo se van a articular con lo que viene trabajando el Minedu como Marco Curricular Nacional.

Además, desde el GORE y GL se empezaron a desarrollar modelos de gestión educativa con una mirada desde el territorio, para brindar una atención integral al estudiante. Así, las experiencias regionales atendían a sus particularidades y especificidades territoriales, adecuando sus estructuras organizativas y administrativas para responder tanto a los problemas de su región, como a las exigencias planteadas por la descentralización (CNE, 2012). Las escuelas que formaron parte de las experiencias locales de Ventanilla, Santo Domingo, Cuñumbuqui, Las Lomas, Julcán y la Matanza presentaban características que correspondían a su contexto local, con limitados recursos administrativos y técnicos (MICNE, 2014). Las experiencias locales plantean, con diferente nivel de éxito, arreglos institucionales para viabilizar la gestión educativa local.

En algunos modelos de gestión como los de San Martín y Piura, así como en la iniciativa de la municipalidad de Ventanilla, se proponía desconcentrar el área pedagógica de las UGEL, en la misma línea de lo propuesto recientemente por la DRELM y su Modelo de Gestión Pedagógico Territorial. La diferencia para su implementación radica en la disponibilidad de presupuesto para su ejecución, por parte de la DRELM, siendo que las diferentes iniciativas de los GORE no han

podido ejecutarse por la falta de provisión de recursos asignados desde el nivel central y, además, porque no han podido gestionar de manera eficiente y ordenada su presupuesto para ir desarrollando sus modelos de gestión. En cambio la DRELM, debido a la cercanía y dependencia directa del Minedu, pudo implementar durante el 2015 su propuesta de gestión pedagógica.

A su vez, el Minedu, definió a los Modelos de Gestión Territorial como “las distintas formas de organizar descentralizadamente la prestación de los servicios educativos y la gestión de la política en el ámbito regional, articulando con lo local, además tienen por finalidad garantizar el derecho a la educación, logrando mejoras en la calidad educativa en igualdad de condiciones, respondiendo a la diversidad y necesidades de aprendizaje” (Minedu, 2013:23). En la elaboración de los Modelos de Gestión Territorial hay un reconocimiento a los avances realizados por los GORE y a su valor como referentes de rutas diversas para la gestión territorial. En el 2014 se inició la implementación del Proyecto Mejoramiento de la Gestión Educativa en 3 GORE (Piura, San Martín y Huancavelica), con apoyo del BID, por un monto de 550 mil dólares (MI-CNE, 2014). Sin embargo, esta iniciativa fue dejada de lado y reformulada tomando como base lo avanzado en las líneas estratégicas del PIP GED Rural y la modernización de las UGEL de Lima Metropolitana.

Estas adecuaciones estuvieron más en la línea de arreglos institucionales que en la de construcción de mo-

delos de gestión. En general se observa la tendencia a “usar” la estructura actual y de agregar instancias de gestión especializadas en el tema educativo (MICNE, 2014). En las experiencias regionales se observan tres tendencias en las reformas institucionales: las que se orientan bajo un enfoque desconcentrado, las que apuestan por una multisectorialidad y las que se ubican bajo un modelo centralista (CNE: 2012).

Un punto de tensión entre lo propuesto por el Minedu y las experiencias regionales y locales concierne a la participación de la sociedad civil en el diseño y ejecución de estas intervenciones. En un inicio los Modelos de Gestión Territorial resaltaban la necesidad de construir modelos de gestión regional participativos que miren lo territorial más que lo sectorial, luego se los reformuló en términos más de modernizar las UGEL, con la finalidad de supervisar su funcionamiento desde el nivel central.

En resumen, podemos señalar que no están dadas aún las condiciones para que sea el nivel regional el que implemente las políticas definidas en su PER, lo cual sería parte del nuevo sistema de gestión que propone el PEN; rige más bien la toma de decisiones más centrada en la mejora de la efectividad e implementación de las prioridades educativas nacionales que son instrumentalizadas mediante los Programas Presupuestales conducidos desde el ámbito nacional.

Las experiencias de articulación intergubernamental regional-local de educación tienen un funcionamiento condicionado por la voluntad política, normatividad y presupuesto.

Los modelos de gestión educativa en las regiones de San Martín, Arequipa y La Libertad (Manrique, 2011), Piura (Gargurevich, 2011) y Moquegua (ANGR, 2015) son experiencias reconocidas a nivel nacional, precedidas por procesos de legitimación durante la elaboración de sus respectivos PER, contando con una amplia participación de la sociedad civil. Estos modelos educativos están avalados por normas regionales y estructuras organizativas que permiten a los GORE⁹ construir y gestionar de manera articulada las políticas regionales.

Igualmente, se tienen los casos de los gobiernos locales de Santo Domingo, Cuñumbuqui, Las Lomas, Julcán y la Matanza, ubicadas en diferentes regiones, como experiencias de gestión local de la educación; se reconoce que estos gobiernos locales, siendo diferentes entre sí, lograron conseguir reconocimiento y cierto nivel de avance en gestionar políticas educativas locales; sin embargo, del seguimiento realizado a estas experiencias se concluye que “dependieron en gran parte de la voluntad política de las autoridades y no llegaron a institucionalizarse ni a asegurar su continuidad” (MI-CNE, 2014: 63).

⁹ Ley N° 27783- Ley de Bases de la Descentralización.

Los GORE y las DRE – UGEL tienen estructuras organizacionales desfasadas y un sistema de recursos humanos congelado.

La Constitución Política del Perú, en su artículo 192, señala que los GORE en el marco de sus competencias pueden aprobar su organización interna, lo cual les permitirá contar con una administración capaz de brindar respuestas pertinentes frente a la heterogeneidad y demandas de desarrollo de su territorio. Sin embargo, la reforma organizacional de los GORE se ve frenada por la LOGR, que establece una estructura institucional homogénea para todos¹⁰. Ello origina la superposición de gerencias de carácter multisectorial con direcciones regionales de carácter especializado o sectorial, teniendo ambos estamentos la responsabilidad de la conducción de la misma materia, como es el caso de la Gerencia de Desarrollo Social y la DRE. Es decir, en un GORE existen varias estructuras paralelas y sin comunicación entre sí, con líneas de dependencia, flujo de circulación de decisiones y mecanismos de supervisión confusos¹¹.

¹⁰ De acuerdo a esta Ley, el GORE está integrado por: Consejo Regional; la Presidencia Regional (designa a gerentes); las instancias consultivas: CCR (preside el PR, e incluye alcaldes y sociedad civil por elección), Agencia de Fomento de la Inversión Privada-AFIP (GORE y sector privado); las Gerencias Regionales y las Direcciones Regionales, lideradas por “funcionarios de confianza” del gobernador regional (Ley No. 28926 – 2006).

¹¹ Molina, R. *Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales. Estudio de Casos*. PRODES PRODES/USAID - Congreso de la República, informe de consultoría de Raúl Molina, Congreso de la República. Primera Edición, Lima, octubre, 2010.

Un reflejo de esta situación es que las DRE y UGEL continúan siendo aparatos poco flexibles, carentes de óptimos sistemas de información, procesos y procedimientos de gestión claros y simplificados, transparencia y rendición de cuentas y desvinculados de su dinámica y realidad regional; además, su homogeneidad organizacional (la misma organización institucional de los órganos intermedios en educación la encontramos, por ejemplo, en Callao y Loreto) no distingue la diversidad territorial.

Ante esta estructura estándar algunos GORE (Arequipa, La Libertad, Huancavelica, Cajamarca, Piura, San Martín y Moquegua) iniciaron procesos de reforma organizacional con el objetivo de mejorar la gestión de sus recursos y la prestación de los servicios públicos a su cargo, así como fortalecer su rol promotor de desarrollo regional. Se han podido constatar seis tipos de reforma¹²:

- Conversión de las direcciones regionales en gerencias
- Fortalecimiento del proceso de planeamiento estratégico, introduciendo nuevos elementos de articulación territorial
- Fortalecimiento de la gestión de la inversión pública
- Reformas piloto en sectores prioritarios, lo cual ha permitido armonizar la lógica de acción sectorial con la de respuesta a demandas territoriales

- Creación de unidades ejecutoras multisectoriales des-concentradas, que generan articulación territorial de los sectores a nivel provincial
- Incorporación de gerentes públicos en unidades claves

Son procesos de reforma que habría que examinar con mayor detalle para precisar sus fortalezas y debilidades. Por ejemplo, respecto a la conversión de la DRE en gerencias regional de educación, Ausejo (2014:15) hace las siguientes observaciones:

“...Estas modificaciones organizacionales... han sido realizadas sin una suficiente reflexión sobre los procesos que deben realizar los GORE para la realización de los servicios en el ejercicio de las funciones transferidas, y sin considerar las necesidades de personal para la prestación de dichos servicios, en términos de cantidad y de calidad (capacidades y competencias)... la interacción - entre las Gerencias Regionales y las Direcciones Regionales - ocurre sobre bases poco institucionalizadas siendo difusa la definición de las responsabilidades ...”

Asimismo, subsisten diferentes regímenes laborales al interior del GORE, lo cual hace más difícil la reorganización del personal acorde con nuevos diseños institucionales. Por ejemplo, en una UGEL se puede encontrar personal de la Ley 276, del DL 1057, y ahora se tiene la actual Ley de Reforma Magisterial (LRM). Esto a su vez origina la coexistencia de diferentes regímenes salariales y condiciones laborales, un inadecuado clima institucional, y resistencias del personal a procesos de

¹² Molina, 2010. Op.cit.

cambio o reestructuración institucional y a la adopción de nuevos procesos y rutinas.

El PEN propone que se cuente con personal certificado y calificado, seleccionado por méritos en concursos transparentes en el marco de una carrera pública en gestión educativa. La LRM incorpora como área de desempeño laboral el trabajo de la gestión como línea de carrera lo cual permite un proceso de concurso meritocrático, con mejora remunerativa, lo que fortalece la gestión.

El Minedu, el 2015, aprobó la norma técnica para orientar la contratación de especialistas en gestión pedagógica, administrativa e institucional, bajo el régimen CAS. Con esta norma se da la posibilidad de que las UGEL cuenten con personal adecuado para su gestión. Se han establecido perfiles y requisitos con una mayor claridad de funciones y un monto de S/. 2,600.00 por concepto de remuneración, pero no se tiene claro su continuidad para los próximos años.

De igual manera, el 2015 se aprobó la norma técnica que regula los concursos públicos de acceso a cargos directivos de DRE y UGEL en el marco de LRM. Entre los requisitos para el cargo de Director de UGEL, se señala que deberá estar ubicado como mínimo en la quinta escala de la LRM. De superar las pruebas y ser designado en el cargo el docente recibirá una asignación económica temporal (adicional al sueldo) durante los 2 años que

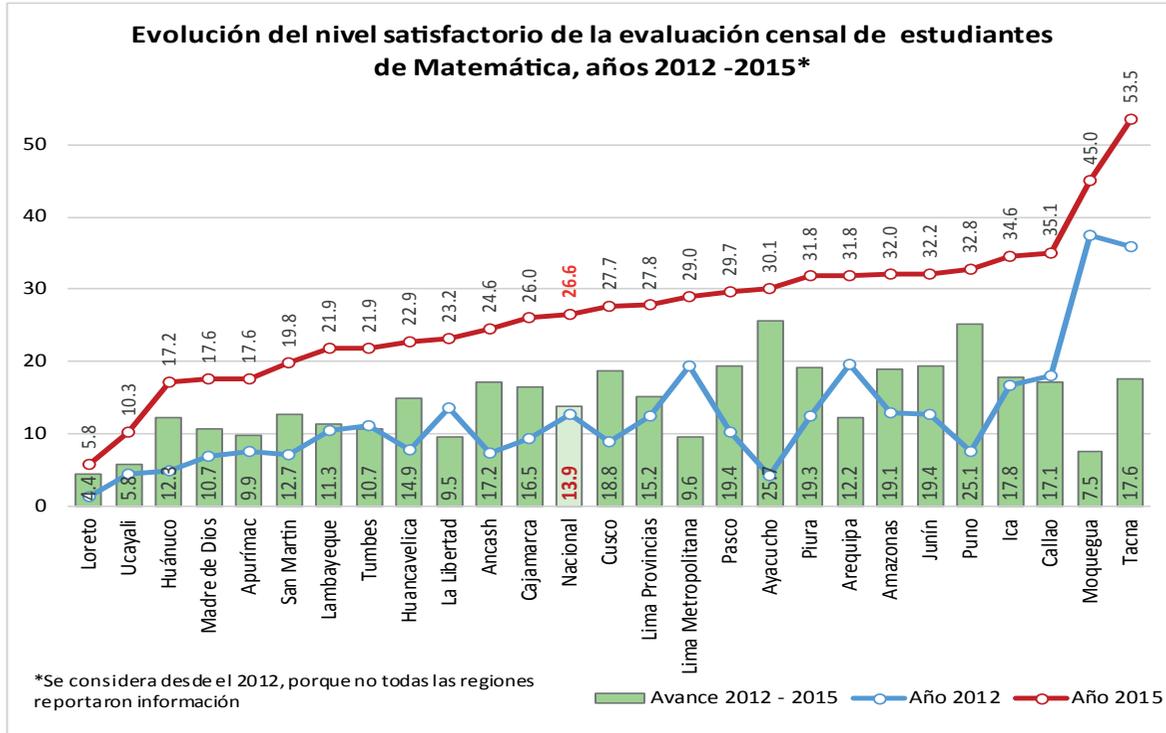
dure su gestión. Para el cargo de Director de Gestión Pedagógica de DRE/UGEL, se señala que debe estar ubicado como mínimo en la cuarta escala de la LRM.

Los GORE aportan a la construcción de la gestión descentralizada en educación

Para los GORE la transferencia de funciones y competencias no se ha limitado a un simple acto administrativo, si no que ha significado el inicio de la adopción de disposiciones técnico-normativas pensando en las necesidades de su territorio, lo cual se evidencia en el alto número de ordenanzas e iniciativas y la pertinencia de las mismas, aunque estas no han estado exentas de inadecuadas medidas de implementación o focalización y de la falta de sistemas de monitoreo y evaluación.

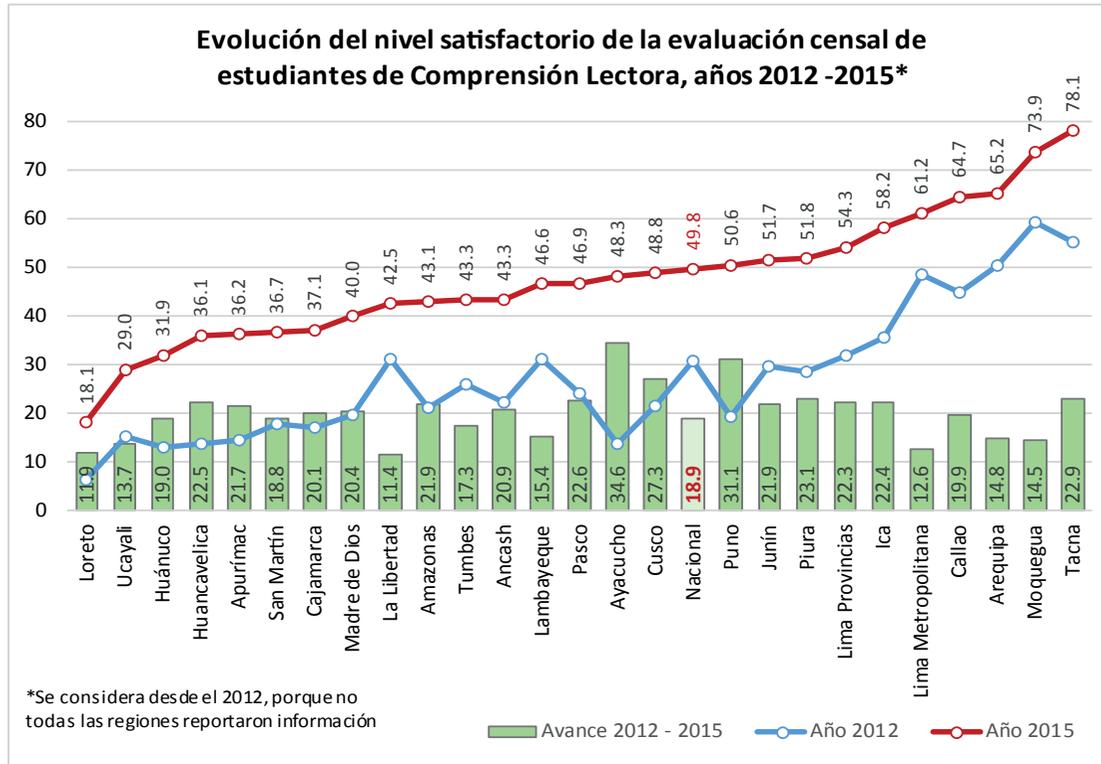
Un ejemplo del importante rol de los gobiernos regionales está en la variación de resultados de aprendizaje entre el 2011 y el 2015, etapa que comprende la tercera gestión de gobiernos regionales elegidos democráticamente. Mientras que el incremento en puntos porcentuales en matemática - a nivel país - fue de 13.4, en Ayacucho el incremento fue de 30.1, en Cajamarca 26.0, en Puno 25.2, en Tacna 24.9, en Pasco 22.3, en Callao 19.7, en Amazonas 19.4, siendo en total 15 regiones las que obtuvieron resultados por encima del promedio nacional de avances (ver Gráficos 2 y 3).

Gráfico N° 2



Fuente: UMC-Minedu, elaboración propia

Gráfico N° 3



Fuente: UMC-Minedu, elaboración propia

Según las conclusiones de un debate sobre el rol de los GORE en los logros de aprendizajes, impulsado por Edugestores, una región puede progresar aunque empiece con resultados muy bajos y en contextos socioeconómicos o territoriales muy difíciles. Sí las políticas para mejorar aprendizajes se aplicaran uniformemente en el Perú no se habrían logrado avances tan importantes, por lo que se puede afirmar que la acción de un GORE hace la diferencia. Se reconocen 8 estrategias implementadas que han favorecido la mejora de los aprendizajes en las regiones de Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Lima Metropolitana, Madre de Dios, Moquegua, Piura, Puno, San Martín; son las siguientes:

1. Políticas sostenidas de largo plazo, inversión y modelos de gestión regional centrados en aprendizajes.
2. Programas de atención a los alumnos de más bajo rendimiento y promoción de una cultura de evaluación formativa, integral y continúa.
3. Compromiso de los docentes complementado con esfuerzos y medios concertados entre el gobierno nacional y el GORE y la incidencia de la sociedad civil.
4. Evaluación continua de los estudiantes como base para mejorar la política educativa regional.
5. Fortalecimiento de la confianza del magisterio en la conducción del sector y la institucionalidad de las políticas.
6. Gestión estratégica de los Directores de UGEL.
7. Trabajo en alianza con el sector privado por la me-

jora de los aprendizajes.

8. Trabajo intersectorial para mejorar la salud, la educación y el saneamiento básico.

A esto habría que añadir la ampliación del acompañamiento pedagógico por parte de los GORE con recursos, más allá de los PPR, lo que en la práctica configura una iniciativa que focaliza y atiende zonas no cubiertas por el PELA. Además, en los POI 2015 de 16 regiones, se pone el énfasis en la política N° 02 del PEN (logro de los aprendizajes), dirigida a los primeros grados de primaria para mejorar los resultados obtenidos en la ECE. Las DRE desarrollan todas sus actividades en el marco de los recursos con los que cuentan a través de los Programas Presupuestales, acciones centrales y asignaciones presupuestales que no resultan en productos (APNP) de su presupuesto ordinario, debido a la falta de recursos propios para implementar las políticas priorizadas de sus PER.

Por ejemplo, para la educación primaria, 15 DRE planificaron actividades dirigidas fundamentalmente al logro de aprendizajes a través de talleres, congresos, concursos, encuentros y ferias centradas en el logro de aprendizajes en matemática y comunicación; y por lo menos 9 regiones realizaron pruebas censales regionales tomando como referencia la ECE. Para la educación secundaria, 11 regiones planificaron algunas actividades tales como talleres, olimpiadas, ferias, concursos de matemática, comunicación, ciencia, tecnología y ambiente y ciudadanía; incluyendo ade-



más el monitoreo y acompañamiento a especialistas de la UGEL y directores de Educación Básica Alternativa (EBA).

Durante el 2015 los GORE ejecutaron 15 PIP de desarrollo de capacidades y/o integrales, 5 destinados al logro de aprendizajes para matemática y comunicación; 4 para implementar las TIC en educación; 3 al diseño curricular regional; 1 a la alfabetización; y 1 al desarrollo de programas de formación y acompañamiento pedagógico a docentes de educación inicial. Todos los PIP mencionados no figuran en los POI de las DRE y sus especialistas no tienen conocimiento de la ejecución de los mismos, siendo la DRE la instancia encargada de gestionar la educación en la región.

Así también, llama la atención la priorización de la aplicación de pruebas regionales –tipo ECE– para matemática y comunicación. Los procesos de evaluación de aprendizajes son fundamentales, y son una buena decisión; sin embargo, la alerta recae en la calidad de estos procesos y la articulación que puedan tener con la ejecución de la evaluación censal del propio Minedu.

4. La gestión ética y participativa

El PEN señala que diversas modalidades de negligencia y de corrupción conspiran contra una gestión educativa ética, que propicie mayores logros de aprendizaje. En el Informe Defensorial N° 147 del 2009, se recogieron las principales denuncias de corrupción entre las que destacan los cobros indebidos, uso indebido del cargo, venta de notas y otros casos que afectaban el derecho a la educación. Del mismo modo, en la VII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción realizada en 2012, se afirmó que la corrupción (51%) y la falta de eficacia (27%) de los funcionarios y autoridades son los dos problemas principales del desarrollo del país.

Ante esta situación el Minedu declaró a la “Ética de la función pública y transparencia” como un componente de soporte institucional de su gestión y creó en 2012 la Oficina General de Ética Pública y Transparencia, re-

curriendo más a la prevención que a la sanción para evitar la corrupción en la gestión del sector. Esta oficina lanzó el plan anticorrupción contando para su implementación y monitoreo con S/.2'700,000. En el ROF de 2015 el Minedu incorporó explícitamente el tema de la corrupción, convirtiéndose la oficina creada en la Oficina General de Transparencia, Ética Pública y Anticorrupción.

Los casos de corrupción que se conocieron en 2014 en los GORE de Ancash, Ayacucho y Tumbes se volvieron emblemáticos y se convirtieron en argumentos contra el proceso de descentralización de parte de un sector de la clase política que pidió la recentralización; habría que apostar, más bien, por contralorías departamentales y provinciales independientes y eficaces, capaces de fiscalizar a todos los actores regionales que participen en la cadena de valor de los servicios públicos.

La Oficina Anticorrupción del Minedu, en el marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, emitió la directiva "Procedimiento para la atención de solicitudes de acceso de información pública y para la publicación de información y actualización del Portal de Transparencia del Minedu". A mediados del 2015 conformó un grupo de trabajo para desarrollar una propuesta estratégica de Gobierno Abierto y Datos Abiertos del Minedu. Este grupo de trabajo, liderado por esta oficina, todavía no pública su propuesta final. Esta iniciativa es una oportunidad para que el Minedu pueda ampliar la disponibilidad de información a fin de

promover la participación y colaboración de la ciudadanía, mejorar la provisión del servicio educativo y la rendición de cuentas en la gestión.

Buscar un gobierno abierto implica un gobierno electrónico, para lo cual habría que promover el uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) como herramienta de soporte para la gestión del Minedu, DRE, UGEL y escuela, aspecto que aún no es tomado en cuenta para la lucha anticorrupción. La simplificación de procedimientos y su informatización son ejemplos de lo que se debe desarrollar para prevenir y atacar la corrupción, acciones que se vienen ejecutando con éxito en el piloto de modernización de la DRELM y sus siete UGEL.

En cuanto al desarrollo de una gestión participativa, el proceso de descentralización consideró, en su diseño, espacios y mecanismos para promover y fortalecer la participación ciudadana: CCR y CCL, Presupuesto Participativo, Referéndum y revocatoria de autoridades, entre los más representativos. Sin embargo, en los últimos años estos espacios han seguido un proceso de montaje y desmontaje normativo, convirtiéndose en mecanismos ineficaces para controlar la discrecionalidad de las autoridades e incidir en el presupuesto público (Remy 2011).

En ese sentido, siguen siendo nudos críticos para la gestión descentralizada que propone el PEN "la incapacidad de transformar los procesos y mecanismos de

participación ciudadana en efectivos instrumentos de democratización y transformación de la gestión pública regional y local, así como el desinterés de los distintos actores políticos y sociales por generar una amplia corriente de opinión pública descentralista, que haga de la reforma una causa y parte de un camino nacional” (GPC, 2015: 11).

Con el objetivo de contrarrestar las debilidades de las instancias de participación en educación, el PEN propone el fortalecimiento de los Copare, Copale y Conei en la gestión y vigilancia de las políticas y los PER. En esa línea el Minedu, al inicio de la actual gestión, “impulsó la participación de la sociedad civil y la empresa privada, pero sin lineamientos e instrumentos específicos, salvo en el caso de algunos procesos como la veeduría social y las asociaciones público privadas” (MICNE, 2016: 57).

Este sector declaró a la “Comunicación Social y Participación Ciudadana” como uno de sus seis componentes de soporte institucional, creando la Oficina General de Comunicación y Participación Ciudadana (Ogecop). Desde esta oficina se implementó la campaña de “movilización nacional por la transformación de la educación” así como una política para gestionar alianzas y articularse con actores clave, dentro y fuera del Minedu; la Campaña de Buen Inicio del Año Escolar es un resultado de este trabajo. Esta oficina llegó a construir de manera concertada el documento “Lineamientos de política sectorial para la partici-

pación ciudadana en educación” en julio del 2013, sin embargo, no se llegaron a oficializar y “la participación ciudadana terminó como parte de un discurso político democrático e inclusivo, pero sin mayores concreciones por parte del Minedu, salvo en aquellos casos que las normas indicaban la participación del Copare” (MICNE, 2016: 57). Lo que sí se promovió desde el 2013 fue una participación más amplia de la empresa privada con la finalidad de superar la brecha de infraestructura educativa pública mediante mecanismos como la APP y Oxl.

En los últimos años se constató una situación muy similar a nivel regional, a pesar de que era muy importante que el GORE genere capacidades con el fin de “consensuar responsabilidades y organizarse racionalmente para realizar un trabajo compartido, cooperativo y complementario entre la DRE y el Copare” (CNE, 2005: 86). A pesar de las apreciaciones de Stojnic y Sanz (2007), Stojnic y Cabrerizo (2008) que señalan el avance significativo de los Copare en la década pasada destacando su reconocimiento formal por parte de las autoridades regionales y su conformación mixta (Estado-sociedad civil), en la práctica “la participación de estas instancias encontraron sus límites en la implementación del propio PER, ante el avance del proceso de transferencia de competencias y funciones, lo que fue restando la importancia cohesionadora y la dimensión concertadora de estos espacios, debido además a que eran instancias dependientes de la DRE” (Yep y Barea, 2013: 8).

En la misma línea, los informes del SSII-PER señalan que estas instancias de participación no tuvieron avances significativos en los últimos años, ni contaron con recursos logísticos, económicos y técnicos para su funcionamiento; además la coyuntura política electoral de algunas regiones dejó de lado los procesos participativos y de concertación. Como consecuencia, durante un buen tiempo, estos espacios se encontraron condicionados a la voluntad de la autoridad regional de Educación, que en la mayoría de los casos presidía el Copare y convocaba a las reuniones estableciendo la agenda del debate. A pesar de que el Minedu cambió la normativa para que la presidencia del Copare sea elegida de manera abierta entre los representantes del Estado y la sociedad civil, no hubo mayor avance en el desarrollo de estas instancias, salvo algunas excepciones (De Gana Romero 2014).

En relación a los Copale, el Censo de UGEL del 2013 identificó la existencia de 141 de estos espacios conformados a nivel provincial, de los cuales 129 están reconocidos oficialmente por la UGEL respectiva. De ellos, 83 participaron de manera conjunta con la UGEL en la elaboración de su Proyecto Educativo Local, pero solo 39 recibieron de esta instancia un espacio para el desarrollo de sus actividades. De los Copale pertenecientes a los GL no hay información precisa, lo que si se conoce es que estos han estado impulsando la construcción del PEL, a nivel de su distrito.



Igualmente, la constitución del Conei en cada escuela pública se debió a la normativa que solicitaba la conformación de este espacio, sin traducirse en una práctica real de auténtica participación; además, existe desconfianza y resistencia para promover o aceptar la participación de todos sus miembros (Díaz Bazo, et. 2010).

III. Modernización como soporte de una gestión educativa eficaz

Para contar con una gestión descentralizada, que logra resultados, también se hace indispensable y urgente la modernización del aparato estatal, por ello, complementando la estrategia de gestión descentralizada, el Minedu diseñó toda una intervención para modernizar la gestión, enfocándose en el fortalecimiento institucional de las DRE y UGEL.

1. Los programas presupuestales por resultados requieren ser evaluados, desde un enfoque de gestión descentralizada

La mayoría de intervenciones desarrolladas por el Minedu para implementar sus políticas se dan en el marco de los siete Programas Presupuestales por Resultado (PPR):

1. Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje de Estudiantes de EBR.

2. Acceso de la Población de 3 a 16 años a los Servicios Educativos Públicos de la EBR.
3. Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres.
4. Mejora de la Formación en Carreras
5. Docentes en Institutos de Educación Superior no Universitaria.
6. Acceso y Permanencia de Población con Alto Rendimiento Académico a una Educación Superior de Calidad.
7. Inclusión de Niños, Niñas y Jóvenes con Discapacidad en la Educación Básica y Técnico Productiva.
8. Prevención y Tratamiento del Consumo de Drogas.

El total del presupuesto del Minedu y de los GORE y GL dedicado a Educación asciende a 21 mil millones, de los cuales 16,600 millones (78%) están asignado a los PPR; siendo que en el 2015 el PELA concentró 14 mil millones de soles.

Los aportes positivos de los PPR son, entre otros, ofrecer una ruta para responder a los problemas que afectan a la población, facilitar la contratación de equipos

técnicos interdisciplinarios, así como un trabajo coordinado basado en resultados.

Analizando el nivel de avance del PPR “Acceso de la Población de 3 a 16 años a los Servicios Educativos Públicos de la EBR”, se constata que los mismos han impulsado la “planificación de la política, partiendo de la identificación y análisis en detalle de la naturaleza del problema y la selección de un repertorio de alternativas, basadas en evidencias, para incrementar el acceso cerrando brechas y con una oferta de calidad.”(CNE, 2016: 14).

Sin embargo, es un problema que se quiera desarrollar más PPR sin un suficiente aprendizaje de las experiencias realizadas. Por ejemplo, en la lógica del PELA se plantea una gestión en base a cuatro componentes que, articuladamente, deben brindar un servicio educativo cuyos productos deben llegar a las escuelas produciendo mejores resultados de aprendizaje. Pero, en los últimos años, se han establecido siete tipos distintos de intervención en el componente de acompañamiento, dificultando así la articulación. Siendo una buena herramienta, debe tenerse en cuenta que no es el modelo de gestión en sí, ni la política única del Minedu.

El MEF ha promovido el uso de los programas presupuestales pero no ha identificado la cantidad de equipos técnicos que necesitan los programas para su implementación. El Estado no está preparado para una lógica de gestión interdisciplinaria e intersectorial, en la que,

además, no se considera la participación intergubernamental. Es necesario puntualizar que es en el territorio donde podemos identificar de mejor manera las demandas y necesidades de servicio de la población.

Reconociendo el esfuerzo que realiza el Minedu para hacer una gestión más transversal, el hecho de que cada una de sus oficinas posea su propio presupuesto y sus metas a cumplir, refuerza sin querer un funcionamiento de compartimentos estancos que se reproduce también a nivel regional; un proceso impulsado por la preocupación de seguir avanzando en una lógica de eficiencia. Sin embargo, es un desafío para el Estado y, en especial para el Minedu, la gestión descentralizada de los programas presupuestales.

2. La modernización de procesos ayuda a fortalecer la gestión descentralizada

La estrategia de modernización impulsada por el Minedu para las DRE – UGEL ha tenido avances desiguales. En el caso de la DRELM se ha focalizado en brindar una atención de calidad, oportuna y eficiente a los usuarios, para lo cual se empezó ordenando y digitalizando el 80% de la documentación física de la DRELM y sus 7 UGEL. También se amplió el personal de atención al usuario en las ventanillas de trámite documentario, se implementaron dos módulos de defensorías



y de orientación al usuario en cada una de las UGEL, colocando a 4 especialistas de la DRELM para atender las solicitudes presentadas, teniendo como resultado un 66% de trámites priorizados atendidos.

Además, un avance importante de la DRELM es la validación del “Plan La Educación que queremos y nos merecemos en Lima Metropolitana al 2021”, plan que contiene el desarrollo del Modelo de Gestión Pedagógica Territorial de Lima Metropolitana. Para la implementación de estas actividades la DRELM cuenta con 26 Equipos Pedagógicos Territoriales (EPT) conformados por especialistas de las UGEL, que brindan asistencia técnica a las redes educativas, además de monitorear, supervisar y recoger demandas y propuestas de los directores.

Igualmente, el PIP “Mejoramiento de la Gestión Educativa Descentralizada de IIEE en ámbitos rurales de

24 regiones del Perú – GED Rural” constituyó una estrategia de intervención desarrollada por el Minedu desde el 2013 en 70 UGEL ubicadas en 24 regiones (131 distritos).

Se tuvo más avance en modernizar la gestión de la DRELM y sus UGEL debido a que el PIP GED Rural estaba articulado a otros 3 proyectos, uno de Educación Intercultural Bilingüe, otro de conectividad y un tercero dirigido a redes educativas rurales. De estos solo se aprobó el de modernización de la gestión, aunque tuvo muchas dificultades en su implementación por la falta de información y conocimiento de los problemas críticos de las UGEL, debido a que el Censo de UGEL y el Censo de Infraestructura Educativa se concluyeron luego de su inicio¹³.

A pesar de estos inconvenientes, según un informe del Minedu¹⁴, el nivel de avance de este PIP se dio a través de actividades organizadas en siete líneas de acción: la elaboración de instrumentos para la asistencia técnica; la mejora del soporte tecnológico y mejora de la infraestructura tecnológica; el fortalecimiento de capacidades; la transparencia en las instancias de gestión descentralizada; la simplificación administrativa del trámite de emisión de informe escalafonario; planificación y presupuesto; y el desarrollo organizacional.

13 Entrevista a la Dirección de Apoyo a la Gestión Educativa Descentralizada.

14 Ayuda Memoria del PIP GED Rural de la Dirección de Apoyo a la Gestión Educativa Descentralizada.

3. Los sistemas de información son factores clave que deben continuar fortaleciéndose

En la misma lógica de modernizar la gestión y, en la línea de lo que propone el PEN, el Minedu impulsó el uso de sistemas de información – a través de incentivos condicionados – para producir y difundir información relevante y actualizada para la toma de decisiones. Además, como parte de la reorganización del Minedu, el nuevo ROF reforzó la función de control, supervisión y evaluación de las políticas nacionales, impulsando el planeamiento y sistemas de información integrados.

El Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la IE (Siagie) es una herramienta que regula los procesos de matrícula y evaluación de estudiantes, constituyendo la primera base de datos nacional de indicadores de gestión para la toma de decisiones a nivel de IIEE, UGEL, DRE, Minedu y otras entidades.

El Sistema de Información y Gestión para la Mejora de los Aprendizajes (Sigma) se creó con la finalidad de planificar, monitorear y compartir información de las actividades de acompañamiento pedagógico, distribución de materiales educativos, asistencia técnica permitiendo generar información en tiempo real en el marco del PELA. Recientemente, la Secretaría de Planificación Estratégica del Minedu, señaló que el Sigma está en reingeniería debido a que también las modalidades de acompañamiento están cambiando; se tiene

7 tipos diferentes de acompañamiento en el país, por lo que se requiere contar con un sistema que mida el impacto de esta estrategia, mediante la estandarización de las prácticas pedagógicas del docente acompañado. En este periodo también se ha reforzado el Sistema Nexus para la administración y control de plazas docentes y administrativos del sector Educación.

Todos estos sistemas de información fueron potenciados en los últimos años mediante la política de incentivos condicionados asignados a los GORE, con el objetivo de generalizar su uso a efectos de contar con información actualizada para la toma oportuna de decisiones, sin embargo, “estos sistemas han servido en la práctica más para la planificación que para la gestión de las políticas educativas”¹⁵, motivo por el cual habría que revisar la cobertura de sus indicadores y capacitar personal para el aprovechamiento de los mismos.

Adicionalmente, el Minedu creó en el 2014 una herramienta de gestión denominada “Semáforo Escuela”, destinada principalmente a los directores de UGEL y las DRE, con el objetivo de brindar información detallada del servicio educativo desarrollado en las escuelas de las diferentes jurisdicciones de los GORE. Según el Minedu¹⁶ se cuenta con alrededor de 300 monitores distribuidos a nivel nacional, que recogen de forma mensual información en aproximadamente 5 mil IIEE de gestión pública distintas, logrando cada mes una muestra representativa a nivel de UGEL. Durante el 2015 se vi-

¹⁵ Entrevista a la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica - OSEE

¹⁶ Informe de la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica

sitaron 32,000 IIEE distintas de Educación Básica Regular (EBR) y Básica Especial (EBE), lo que equivale al mismo número de directores encuestados, más de 250,000 docentes entrevistados y más de 4 millones de estudiantes observados.

Según el informe de la Oficina de Seguimiento Evaluación Estratégica, los factores de éxito de esta herramienta residen en las visitas sin previo aviso, asegurando que la información registrada represente un día normal de la IIEE, el registro de los datos en tablet cuenta con internet, para que la información ingrese en tiempo real. Para la confiabilidad de los resultados se pide al monitor que tome fotos de la infraestructura e instalaciones de las IIEE visitadas, además todas las tablet cuentan con GPS, pudiendo certificarse la presencia del monitor en la escuela. El Minedu plantea que, en una segunda etapa, la gestión de este sistema pasé a manos de los GORE, para lo cual se tiene previamente que generar la suficiente capacidad instalada en las DRE y UGEL.

4. Fortalecer la implementación del marco meritocrático en la gestión educativa

La mejora del servicio civil en todo el Estado se dio con la creación en el 2008 de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, reincorporando en el 2012 la Escuela

Nacional de Administración Pública (ENAP) con la finalidad de apoyar la formación de directores y funcionarios públicos.

Para el desarrollo de capacidades a nivel regional, se promovió desde la PCM el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades 2010-2012, a fin de fortalecer las capacidades de los funcionarios en el ejercicio de los nuevos roles asignados, incluidos los del sector Educación, producto de la culminación de la transferencia de competencias y funciones en el marco de la descentralización. Este plan intentó alinear la oferta de las instituciones públicas y privadas que desarrollan capacidades para los GORE y GL, sin embargo, estos planes no fueron adecuadamente desarrollados por los GORE.

Desde el Minedu, y tomando a Servir como el ente rector en este tema, se empezó con la formulación del Plan de Desarrollo de las Personas (PDP) quinquenal y su implementación a través de sus PDP anualizados, los mismos que se han realizado desde el 2012 hasta la actualidad. Las estrategias de formación son varias: cursos o programas de especialización fuera del país o en universidades de prestigio dentro del país, pasantías, intercambios, cursos cortos presenciales, semi-presenciales y a distancia, utilizando las Plataformas Perú Educa y Hakuyachaq.

El desarrollo de capacidades fue acompañado de un “esfuerzo del Minedu por ampliar el número de profesionales contratados bajo el régimen laboral CAS para

cumplir con los objetivos de las políticas educativas priorizadas entre el 2011 y el 2013 y de los pilares de la educación entre el 2013 y 2015. Según información recogida de los planes anualizados de desarrollo de las personas, el personal del Minedu se incrementó en 934 servidores públicos, entre febrero del 2012 y febrero del 2015, tratando de mantener la proporcionalidad entre las áreas pedagógica, institucional, administrativa, de planificación y despacho (Minedu, PdP 2015)¹⁷.

Durante este gobierno también se promovió, con el apoyo del marco normativo, la contratación de personal altamente calificado para el sector Educación, con lo cual se mejoraron los honorarios de los distintos puestos requeridos en las diferentes áreas del Minedu, sin que se promoviera la misma política en favor de los GORE, sin capacidad para contratar personal mejor calificado.

5. La política de Incentivos debe considerar el rol estratégico del GORE en el logro de las metas

De manera complementaria al desarrollo de sistemas de información integrados, desde el 2014 el Minedu empezó a utilizar una política de incentivos con la fina-

17 MI-CNE (2016) Gestión Educativa Descentralizada con Enfoque Territorial. Balance 2011-2015: Constataciones y Propuestas.

lidad de mejorar la gestión y los resultados de aprendizaje. Con ese objetivo creó la Unidad de Financiamiento por Desempeño (UFD) de la Secretaría de Planificación Estratégica. La herramienta de incentivos que ha tenido mayor impacto ha sido los Compromisos de Desempeño (CdD), que buscan promover la gestión por resultados en el sector educación, bajo un esquema de financiamiento de recursos adicionales condicionados al logro de ciertos compromisos y objetivos prioritarios para el sector, a través de sus Unidades Ejecutoras (UE) a nivel nacional. En el 2015 se tuvieron 18 compromisos y se trabajó con 196 Unidades Ejecutoras, obteniendo un 85% de cumplimiento de metas, llegándose a transferir S/. 229,727, 560 a los GORE.

Otra herramienta de incentivos fue el BDE¹⁸ más conocido como el “Bono Escuela”. Este mecanismo de pago por desempeño grupal tiene la figura de un bono monetario anual dirigido al personal directivo y docente de las IIEE de la EBR. El monto de inversión para su funcionamiento total fue de aproximadamente S/. 63,4 millones de soles, mirando la distribución individual del bono se tuvo que el 80% del personal beneficiario recibió entre S/ 1,000 y S/ 2,000, mientras

18 “El marco legal del BDE se basa en el Decreto Supremo de Urgencia N°002-2014, el cual crea este incentivo como medida extraordinaria y urgente adicionales en materia económica y financiera para estimular la economía nacional y genera el marco legal para la aprobación del Decreto Supremo N°287-2014-EF el cual contiene los lineamientos, criterios, condiciones y requisitos para el otorgamiento del BDE en 2014. Posteriormente, la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2015 extiende el otorgamiento del BDE hasta fines del año 2016” (Vera Tudela 2015).

que aproximadamente el 13% recibió el monto máximo de S/ 3,000¹⁹.

El supuesto de esta política de incentivos es que el bono funciona como elemento motivador para la administración y para el desempeño docente, induciendo a que ocurra cierto tipo de comportamiento o reduciendo algunas conductas no deseadas en el sector educación.

A partir de un seguimiento a la implementación de los CdD 2015, donde el CNE participó conjuntamente con la ANGR, MCLCP y otras instituciones²⁰, se constató entre los elementos positivos de esta estrategia el fortalecimiento de la gestión del servicio educativo bajo un enfoque de resultados y la modernización de los procesos de gestión. Así los CdD permitieron visualizar con claridad las metas a alcanzar en determinados procesos clave de la gestión del servicio educativo, cuándo se deben lograr, así como a los actores críticos involucrados en los mismos, lo cual ayuda a la organización interna del trabajo en las UGEL, con una mayor articulación entre las distintas áreas. Otra evidencia que se rescató fue el involucramiento de las DRE monitoreando a las UGEL, promoviendo que estas se organicen –en redes, equipos de trabajo– para el cumplimiento de los CdD. Del mismo modo, se consta-

tó en las regiones una oportuna asistencia técnica del Minedu, la misma que es valorada positivamente.

Sin embargo, también se evidenció que por su carácter de incentivo condicionado, los recursos transferidos sirven para cubrir actividades y metas de los programas nacionales definidas por el Minedu y en donde los GORE no tienen mayor margen de decisión. Estos compromisos se diseñan de manera centralizada y sin considerar el rol estratégico del GORE sobre sus instancias de gestión y sus escuelas en el logro de las metas.

En relación al “Bono Escuela”, mencionado líneas arriba, el CNE basándose en literatura especializada concluyó que, al menos en el campo de la educación, esta propuesta no parece recomendable debido a que “las evaluaciones disponibles sobre experiencias similares introducidas en algunos países de la región, que vincularon incentivos económicos para los docentes con la evaluación de aprendizajes de los alumnos, así como las revisiones de dichas evaluaciones, generalmente concluyen en que no se ha logrado probar que esas iniciativas generen efectos esperados. Por el contrario, es posible encontrar efectos negativos no esperados a causa, entre otras razones, de la complejidad y cantidad de factores asociados a los logros de aprendizaje que un mecanismo como este, por sus propias características no pueden dejar de tomar en cuenta”²¹.

19 David Vera Tudela (2015). Herramientas de incentivos aplicados a la política educativa en el Perú. Pág. 18.

20 ANGR, MCLCP, CNE; PRISMA, SOLARIS, PRODES, UNICEF (2015) Seguimiento a la implementación de los Compromisos de Desempeño 2015.

21 CNE (2014) Informe presentado por una comisión ad hoc de consejeros designada por el comité directivo del CNE sobre el Bono de Incentivo al desempeño escolar.

IV. Escuelas autónomas y redes educativas fortalecidas

La política del PEN plantea que para asumir responsabilidades de gestión de mayor grado orientadas a conseguir más y mejores resultados es necesario fortalecer la gestión escolar, las capacidades del equipo directivo, la comunidad escolar, la gestión de los órganos intermedios y de las instituciones y redes educativas.

1. Los Compromisos de Gestión Escolar impulsan resultados y metas concretas

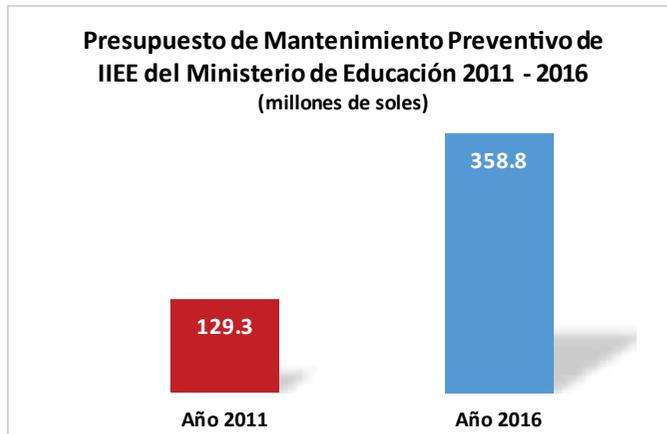
Una de las estrategias impulsadas, para fortalecer la gestión escolar, ha sido aumentar el nivel de exigibilidad a las escuelas, a través de 8 compromisos de gestión escolar que marcan la ruta básica que toda IE debe cumplir. Los compromisos abordan de forma general la planificación anual de las IIEE, la retención de los estudiantes, el acompañamiento y monitoreo de la práctica docente, el uso pedagógico de herramientas y materiales, y la gestión del clima escolar. Estos compromisos cuentan con indicadores a los que debe responder la IE y que permiten tener información

relevante para la toma de decisiones orientadas a la mejora de los aprendizajes. Si bien los compromisos le dan un derrotero a las escuelas y al liderazgo pedagógico del director, se requiere de acompañamiento y soporte de parte de las instancias intermedias, el mismo que todavía no se encuentra garantizado.

2. El presupuesto de mantenimiento preventivo es escaso para demanda de cada escuela

Otra de las estrategias de intervención en las escuelas de toda la EBR es el Programa de Mantenimiento Preventivo de la infraestructura y mobiliario de los locales escolares, aprobado por RM N° 002-2015-Minedu, cuya esencia es proveer una mejor infraestructura para el buen inicio del año escolar. Las reparaciones han sido ordenadas con el criterio de priorización: reparación de techos, instalaciones sanitarias, pisos, muros, puertas, ventanas, instalaciones eléctricas, mobiliario escolar, reposición de mobiliario y pintado.

Gráfico N° 4



Fuente: elaboración propia

Para hacer un seguimiento a la ejecución del presupuesto destinado para el mantenimiento de las escuelas, el Minedu creó el sistema Wasichay, que automatiza el proceso de mantenimiento de locales escolares, permite al director de IIEE registrar partidas de trabajo y declarar el gasto a representantes de la UGEL. Pro-nied supervisa la ejecución de las partidas, asimismo, la comunidad educativa puede verificar y supervisar el uso correcto de los recursos utilizando este sistema. Sin embargo, los directores de escuelas señalan que el presupuesto que reciben es escaso y no flexible para cubrir otras necesidades de infraestructura, además de que no se consideran otros criterios para la determinación de los montos presupuestales como antigüedad de las IIEE, si es rural o urbana, o su ubica-

ción en zonas de riesgo o, muy pobres, donde incluso la aportación económica voluntaria de los padres de familia a favor de la infraestructura es prácticamente imposible.

Es de destacar la poca coordinación interinstitucional que se establece a nivel del GORE para el desarrollo de estas acciones de mantenimiento de la infraestructura. Se deja en manos del director la determinación de las acciones que prioritariamente se deben efectuar, sin el apoyo de las áreas de infraestructura o defensa civil de los GORE o GL para la evaluación de las instalaciones.

3. El soporte pedagógico de las IIEE en el área urbana y peri urbana

En primaria se empezó a desarrollar la estrategia de Soporte Pedagógico –que se inició en el 2014 y tomó impulso en el 2015– con la finalidad de mejorar la calidad del servicio educativo brindado por escuelas polidocentes públicas de primaria, priorizando los logros de aprendizaje en los estudiantes. La iniciativa incluye los siguientes componentes: fortalecimiento del desempeño de docentes y directivos, refuerzo escolar, uso y entrega de materiales educativos, y trabajo con los padres de familia y la comunidad. Según el Minedu la inversión de Soporte Pedagógico ha pasado de 20 mi-



llones en el 2014 a 254 millones en el 2015, cifra que se explica porque la implementación se ejecuta de manera escalonada con miras a llegar al 100% de regiones durante el presente año.

Entre los logros obtenidos por esta estrategia están la contratación de 4,001 docentes fortaleza; 132,178 estudiantes de 1er a 3er grado de primaria atendidos en sesiones de refuerzo escolar; 330 talleres de fortalecimiento de capacidades brindados a docentes de aula de primer a sexto de primaria en cada sede de UGEL y 10 talleres descentralizados con especialistas de DRE y UGEL focalizadas y acompañantes pedagógicos; además de 636 acompañantes pedagógicos contratados y 99% de visitas de acompañamiento en el aula²².

²² <http://www.minedu.gob.pe/soporte-pedagogico/>

La evidencia que utilizó el Minedu para fundamentar este programa ha sido el peso numérico de la primaria urbana en términos de docentes y matrícula y el estancamiento de los logros de aprendizaje registrados en el periodo 2012 y 2013. Con este fundamento, el Minedu aceleró la implementación de esta estrategia, destinando una cantidad considerable de presupuesto y de recursos humanos.

Este programa ha sido muy valorado por los funcionarios y especialistas de DRE y UGEL, así como por los directores de IIEE, debido principalmente al reforzamiento escolar que brinda y al trabajo que se realiza con los padres de familia, involucrándolos en el logro de aprendizajes de los estudiantes. Sin embargo, la crítica que recibe de los directores es que se focaliza solo en los niños de 1er y 2do grado de primaria, centrándose en los resultados de la ECE y dejando de lado el logro de otros aprendizajes fundamentales.

4. El Marco de Buen Desempeño del Directivo paso importante para la mejora y evaluación del desempeño

Siguiendo la línea de liderazgo y gestión, en el 2014 se aprobó el Marco de Buen Desempeño del Directivo (RSG N° 304-2014-Minedu) instrumento que complementa el Marco de Buen Desempeño Docente, cuya

construcción fue impulsada por el CNE. Este documento es la base sobre la que se creó e implementó el Sistema de Dirección Escolar, ente del Minedu que promueve mejores condiciones para que el director asuma liderazgo, no solo administrativo sino también pedagógico. El Marco se organiza en tres componentes: evaluación de acceso y desempeño; programa nacional de formación y capacitación de directores y subdirectores; y las asignaciones e incentivos: Consta de dos dominios, ambos orientados a la mejora de los aprendizajes, uno dedicado a la gestión de las condiciones y otro a los procesos pedagógicos. El primero comprende 4 competencias y 14 desempeños, y el segundo 2 competencias y 7 desempeños que delimitan el perfil de director de IIEE con el que esperamos contar para la mejora de la calidad educativa.

Entre los factores que influyen en los logros de aprendizaje, tal como se releva en el Marco, el liderazgo directivo juega un rol muy importante, pero que es deficitario en las escuelas públicas del país. Para enfrentar esta limitación, en el 2014 el Minedu impulsó y ejecutó dos concursos públicos de acceso a cargos directivos²³, en los que participaron 34 mil docentes en el marco de la LRM. El concurso fue diseñado y organizado con una lógica de meritocracia, permitiendo contar con un personal directivo más calificado, del que se espera un mayor liderazgo contando para ello con una designación por 3 años; a esto se suma el proce-

²³ RM 024-2015 del 14 de enero 2015 Modificación de norma técnica para el concurso público de acceso a cargos de directores. Minedu.

so de actividades de capacitación y formación. A partir del 2015 en adelante, a este grupo de directores seleccionados, se les dio la posibilidad de recontractar a un número de maestros necesarios para su institución, previa evaluación de su desempeño; sin embargo, esta medida no se extendió a todas las escuelas porque se priorizó el proceso general de contratación de docentes para el inicio del año escolar.

5. Incertidumbre de la política curricular y en los procesos de autoevaluación y mejora.

Las escuelas actualmente pasan por un periodo de incertidumbre, marcado por la falta de definición de una nueva propuesta de currículo oficial aprobado para la educación básica regular, debido a que para una implementación efectiva del enfoque por competencias se hace patente la necesidad de un currículo nacional que responda a las características actuales de la sociedad, superando los problemas identificados en el diseño curricular aprobado el 2009. Entre estos problemas están el excesivo número de competencias y contenidos y la falta de criterios uniformes para evaluar a los estudiantes²⁴.

A nivel de autoevaluación y mejora escolar, las escuelas cuentan con una matriz de estándares e indicado-

²⁴ Consejo nacional de Educación (2015). Balance del PEN 2014. Pág. 54.

res organizados en los factores claves de la calidad educativa, pero con las siguientes limitaciones:

- Esta matriz evalúa procesos, más no resultados.
- Los procesos de autoevaluación y mejora generan un costo en la escuela, pero más aún los de evaluación externa²⁵.
- El proceso de autoevaluación y mejora de la escuela en el país es voluntario, no es un proceso que forme parte del ciclo regular de gestión escolar, como sí lo es en otros países.
- Hasta el momento solo hay 3 escuelas de educación básica regular acreditadas en el país, entre ellas el Colegio Mayor Secundario Presidente del Perú.

6. Nuevas estrategias para una atención escolar más efectiva lideradas por el Minedu

La Campaña por el Buen Inicio del Año Escolar

Desde el 2012 en adelante se realiza la Campaña por el Buen Inicio del Año Escolar a cargo del Minedu, la misma que involucra a toda la comunidad educativa (padres de familia, docentes, directores) y el compro-

²⁵ Para la evaluación externa se tiene que contratar una entidad evaluadora cuyo costo promedio podría llegar hasta los S/.15000, dependiendo del tamaño de la IE.

miso de otros actores claves en la localidad como autoridades regionales y locales, y sociedad civil. El objetivo es el fomento de la práctica institucional y brindar condiciones favorables para el momento de retorno de los escolares a las aulas. Esta estrategia ha despertado el accionar y compromiso de los equipos directivos para hacer todo lo posible y tener lista la escuela para el primer día de clases, tanto en la cantidad de docentes requeridos, material pedagógico y adecuación de ambientes. La difusión a través de diferentes medios en favor de la Campaña es positiva, ya que está logrando instalar en las familias la práctica de enviar a los estudiantes desde el primer día de clases y, en la escuela y órganos intermedios el desarrollo de acciones para recibir a los estudiantes en las mejores condiciones posibles.

El Semáforo Escuela

De igual forma, se cuenta con otra estrategia, mencionada líneas arriba, denominada Semáforo Escuela²⁶, diseñada e implementada con el objetivo de brindar información en tiempo real de lo que acontece en las IIEE de las diferentes UGEL y DRE, principalmente en relación a la asistencia de estudiantes, docentes y directores. Esta información se procesa de manera mensual, elaborando un reporte a cada UGEL para que a su vez la envíe a cada IIEE y pueda así promoverse la toma de decisiones en todas las instancias de gestión educativa. Desde julio 2015 en adelante se visitaron

²⁶ <http://www.minedu.gob.pe/semaforo-escuela/pdf/semaforo-escuela.pdf>

aproximadamente 5 mil escuelas con código modular diferente mes a mes, tal es así que hacia finales del 2015, Semáforo Escuela había visitado 32 mil IIEE, que equivalen el 37,7% del total nacional. Resulta sumamente importante disponer de información en tiempo real para la toma de decisiones de autoridades locales y regionales. Sin embargo, de acuerdo al reporte del 2015, los resultados son expuestos a manera de ranking entre UGEL. Consideramos que estos debieran darse a conocer organizados de acuerdo a las causas de las deficiencias de las escuelas, dando cuenta además de las diferentes situaciones geográficas, sociales y coyunturales que rodean los resultados, a fin de analizar los mismos con mayor objetividad.

El Colegio de Alto Rendimiento (COAR)

La estrategia educativa de los COAR, consistente en la implementación de un colegio modelo que debe ser referente educativo en cada región, comenzó en julio 2015 con la suscripción de convenios interinstitucionales entre la autoridad nacional, el Minedu y 13 gobernadores regionales; el 2016 son 22 las regiones que lo tienen.

A partir de este convenio el GORE brinda las facilidades para la implementación del COAR, proveyendo ambientes temporales o brindando terrenos para la construcción definitiva de estos centros. La conducción general del proceso está en manos del Minedu, a través de la Dirección General de Servicios Educati-

vos Especializados; esto hace necesario fortalecer las relaciones intergubernamentales para lograr éxito en los compromisos asumidos.

Estas escuelas tienen normas diferentes: pueden contratar como profesores o directores a profesionales no docentes, bajo la modalidad CAS, con sueldos superiores a los de la Ley de Reforma Magisterial debido al mayor tiempo de trabajo. Además estas escuelas seleccionan, mediante concurso, a sus estudiantes los que tienen mayor número de horas de estudio en adecuadas instalaciones físicas, así como adecuados materiales y recursos pedagógicos (laboratorios, bibliotecas, aulas virtuales, campos deportivos, anfiteatros).

La Jornada Escolar Completa (JEC)

La JEC es un modelo de servicio educativo dirigido a las IIEE públicas de educación secundaria, aprobado por RM 451-2014 y cuya gestión está a cargo de la Dirección de Educación Secundaria del Minedu. El objetivo general es mejorar la calidad del servicio educativo ampliando el número de horas de la jornada escolar de 35 a 45 horas. Se supone que, mediante esta ampliación, la población escolar tendrá mayores oportunidades de aprendizaje, promoviéndose el cierre de brechas y la equidad educativa del país²⁷; con la visión de lograr una cobertura nacional hacia el 2021.

²⁷ RM N° 451 - 2014 Modelo de servicio educativo: Jornada Escolar Completa para las instituciones educativas públicas del nivel de educación secundaria.

La carga horaria se incrementa en 10 horas pedagógicas semanales con la siguiente distribución: inglés 3 horas, matemática y ciencias cada una 2 horas, comunicación, ciudadanía, educación para el trabajo y tutoría, 1 hora cada una; se reduce 1 hora a las de libre disponibilidad (de 6 a 5). Y, a través del sistema tutorial, se brinda acompañamiento al estudiante y reforzamiento pedagógico.

En el año 2015 la JEC se aplicó el modelo en 1,000 IIEE seleccionadas y, para el 2016, la RM N° 389-2015 y su respectiva modificatoria disponen que se incorporarán otras 604 IIEE. La inclusión de estos nuevos colegios en el programa se hizo utilizando los siguientes criterios: IIEE de zonas rurales con un mínimo de 100 estudiantes o IIEE de zonas no rurales con mínimo 125 estudiantes; IIEE que al margen del número de turnos y/o niveles educativos cuenten con aulas disponibles; IIEE con acceso a energía eléctrica, con techos y condiciones físicas óptimas; por último, IIEE que no tengan PIP declarados viables con fecha a ejecutar en el 2016.

Cuadro N° 4: Cobertura de IIEE con Jornada Escolar Completa 2015 – 2016

JEC	JEC 2015			JEC 2016	
	Cobertura JEC	Datos Totales EBR	% del Total	Ampliación de IIEE con JEC	% del Total (usando datos 2015)
IIEE	1,000	13,972	7%	1,604	11%
Escolares	345,300	2,466,319	14%	514,000	21%
Docentes	25,000	185,050	14%	32,300	17%

Fuente: CNE - Elaboración propia

La JEC en su desarrollo ha presentado algunas dificultades como: ausencia de una propuesta curricular específica; necesidad de mayores incentivos para docentes por el incremento de carga horaria; ambientes físicos aún no adecuados para las labores académicas, tutoría y alimentación; coordinación y responsabilidad sobre el refrigerio escolar; monitoreo de estos programas elaborados por terceros y no por la UGEL, lo que genera procesos paralelos. Estas dificultades se deberán ir superando paulatinamente en base a un fortalecido liderazgo en la escuela y una efectiva articulación interinstitucional e intergubernamental.

Secundaria rural mejorada (SRM)

Esta estrategia surgió como proyecto piloto con el objetivo de ofrecer una formación integral a los escolares de educación secundaria rural, abarcando ámbitos no solo académicos sino también productivos. Con esta estrategia en el 2015 se atendió un total de 214 IIEE, de las cuales 70 IIEE formaron parte de las mil escuelas de JEC; al 2016 se prevé ampliar la cobertura a 267 escuelas. El equipo técnico que da soporte a las escuelas está conformado por tres profesionales, un acompañante para el área de comunicación, otro acompañante para el área de matemática y un tercer acompañante social comunitario. Hay varios aspectos a destacar en esta estrategia: integra a cuatro IIEE territorialmente cercanas, con la finalidad de compartir e intercambiar experiencias y conocimiento; el relacionamiento de la

comunidad y las familias con las IIEE; y el aprendizaje basado en proyectos y servicios. Para replicar o extender esta experiencia a nivel nacional es necesaria una evaluación previa de sus resultados.

7. Las Redes Educativas, urbanas y rurales, cumplen un rol positivo en la gestión educativa

En casi todas las experiencias de gestión educativa local, abordadas en el Marco de Referencia de Gestión Educativa Descentralizada con Enfoque Territorial²⁸, las redes educativas aparecen como un elemento clave, dinamizador de la gestión educativa, facilitando que:

- La UGEL llegue, de algún modo, a las IIEE
- Las IIEE establezcan una relación y articulación con el gobierno local
- Los docentes tengan referentes importantes para su trabajo pedagógico

En este sentido las redes educativas han cumplido un importante rol como “eslabón” articulando diferentes funciones, por ejemplo, canalizar las demandas de las IIEE a las instancias intermedias de gestión educativa y representar al sector educativo, desde abajo, en

²⁸ Elaborado por la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización del CNE.

procesos y espacios de participación local. También han servido de soporte para el trabajo pedagógico de constituir espacios de intercambio de experiencias docentes, así como ser un medio para la llegada del monitoreo a las IIEE.

A partir de las experiencias reseñadas, se observa que las redes educativas surgen como expresión de las características territoriales de una jurisdicción. Su conformación responde a los vínculos que se dan entre las IIEE en función a su cercanía y a su inserción compartida en espacios territoriales comunes como áreas productivas, zonas agrícolas, corredores viales y económicos, cuencas hidrográficas, etc.; teniendo en cuenta estas características las UGEL identifican, crean y promueven las redes educativas. Como parte de la experiencias en redes, algunos gobiernos locales también constituyeron redes para responder a los desafíos locales de gestión educativa, tales son los casos de Ventanilla en Callao (2007–2010), Santo Domingo en Piura (2007–2010) y Cuñumbuqui en San Martín (2009–2012).

Las Redes Educativas carecen de un soporte pedagógico, administrativo y centros de recursos

Las redes han demostrado mucha flexibilidad en su organización y conformación, además de una alta potencialidad para responder a las demandas del estudiante, el contexto y la escuela. Sin embargo, redes

no funcionan apropiadamente de manera continua; en general, tienen una organicidad variada. Gran parte de las redes educativas surgidas por iniciativa de las propias IIEE o por iniciativa de los GL, no cuentan con el reconocimiento oficial de las UGEL. Las redes educativas creadas y reconocidas por las UGEL cumplen con requisitos formales establecidos por la normatividad vigente tales como estar conformadas por un número determinado de IIEE e incluir los tres niveles de EBR. En el 2012, el Minedu decidió intervenir en 72 redes educativas a nivel nacional mediante un Proyecto de Inversión Pública. No obstante, pese a que el PIP formulado no fue aprobado por el MEF, se continuó con la propuesta a través del presupuesto de las Asignaciones Presupuestales que no resultan en Productos (APNP) pero ya en calidad de piloto de intervención, sumándose una red más.

Las 73 redes funcionaron desde el 2013 al 2015 y abarcaron 4,185 IIEE, con un aproximado de 3 mil docentes. La intervención en las redes por el contexto en el que se ubicaba, necesitaba de un enfoque intercultural bilingüe; por ello, se contrató a acompañantes pedagógicos denominados Asistentes de Soporte Pedagógico Intercultural – ASPI, quienes acompañaron la propuesta desde el inicio, fortalecieron las redes. El trabajo de estos asistentes fue fundamentalmente brindar acompañamiento pedagógico, además de la socialización de la importancia del trabajo de docentes en redes; se contó con especialistas en lengua originaria del escolar tanto para el contexto bilingüe como

para el monolingüe de primaria, en comunicación, en matemática, personal social, ciencia y ambiente; y con un especialista de educación inicial.

Dentro de este piloto de las 73 redes, los principales desafíos fueron el funcionamiento natural de redes, es decir, si no fuera por el dinamismo y compromiso del asistente pedagógico, las redes funcionan de manera lenta por sí solas o no funcionan. En otras redes, diferentes a las 73, conformadas por la UGEL no se consideraron los criterios de cultura, territorio, lengua, etc., surgiendo así la dificultad de desplazamiento, cobertura y visita a todas las IIEE. El apoyo de parte de las regiones y gobiernos locales, no pudo ser de manera presupuestal, porque el presupuesto asignado a ellos, no estaba destinado para este tipo de inversión. Por último, a nivel docente las dificultades mayores encontradas son la poca predisposición de cambio de los maestros para incorporar la práctica pedagógica orientada al enfoque de desarrollo de capacidades; y de los maestros castellano–hablantes que no desean implementar la propuesta pedagógica EIB, vulnerando así el derecho del estudiante de aprender en su lengua materna.²⁹

29 Entrevista a la DIGEIBIRA-MINEDU.

V. Presupuesto con equidad

El desarrollo de una gestión descentralizada, que logra resultados, requiere una asignación y ejecución presupuestal que permita atender las particularidades de los diferentes contextos, en un país tan diverso y heterogéneo como el Perú. Es así que el PEN nos plantea el reto de romper la racionalidad tradicional de la asignación presupuestal en donde ha primado lo inercial, buscando garantizar un crecimiento sostenido del financiamiento del Estado en educación y en donde la prestación del servicio educativo en función de la demanda implica contextualizar el presupuesto de acuerdo a las características territoriales y a las necesidades y demandas de los niños, niñas y adolescentes, identificando y estableciendo prioridades de atención que garanticen un servicio educativo eficiente y de calidad para todos especialmente los más pobres y excluidos de nuestro país.



1. Evolución de la asignación del presupuesto público de Educación 2011–2015

A nivel nacional, el presupuesto público asignado al sector Educación en el 2015³⁰ fue de 17,1%, manteniendo la tendencia creciente de los últimos años. Esto ha permitido llegar a un 3,5%³¹ del PBI, con un incremento de 0,5 % entre los años 2014 y 2015, lo que constituyó un incremento presupuestal para el sector de S/. 4,126 millones, destinados a la implementación de varias estrategias definidas por el Minedu como prioritarias, entre ellas acortar la brecha de infraestructura educativa a través del impulso del PRONIED³², mejorar la gestión a través de los CdD de las UGEL, impulsar los COAR, la JEC y la implementación de LRM, entre otras

30 Para el análisis presupuestal del año 2015, los datos considerados han sido tomados del SIAF el 04 de Enero 2016.

31 INIDEN - Informe de Educación, Año 24 Nro.4, Abril 2015, pág. 4

32 PRONIED, Programa Nacional de Infraestructura Educativa dependiente del Viceministerio de Gestión Institucional del MINEDU, creado con el objetivo de ampliar, mejorar, sustituir, rehabilitar y/o construir infraestructura educativa pública de Educación Básica y de Educación Superior Pedagógica, Tecnológica y Técnico-Productiva, incluyendo el mantenimiento y/o equipamiento de la misma, mediante DS 004-2014-MINEDU con vigencia de siete años, asume los proyectos de la DIGEIE antes OINFE del MINEDU.

iniciativas. Sin embargo, a pesar de este incremento, aún nos encontramos por debajo de la meta país al 2021, establecida por el Acuerdo Nacional y el PEN, de 6% del PBI para Educación³³.

En los últimos 5 años el presupuesto del sector Educación (PIM)³⁴ se incrementó en 53,3%, de S/. 17,043 millones a S/. 25,117 millones; crecimiento que ha evidenciado la brecha entre el presupuesto institucional de apertura (PIA) y el presupuesto institucional modificado (PIM), que genera dificultades de ejecución del gasto a los GORE y GL (ver gráfico 4), porque estos recursos les son transferidos en el transcurso del año, en algunos casos, de forma tardía. Esta brecha para el periodo 2011-2015 en el caso de los GORE ha sido en promedio 28% (2015: 33,6%) y para los GL en promedio fue 235% (2015: 355,1%).

En el caso del Minedu³⁵, el presupuesto asignado al pliego³⁶ se incrementó del 2011 al 2015 en 74,4%, de S/. 3,931 millones el 2011 a S/. 6,854 millones para el 2015, aunque la brecha PIA-PIM para el 2015 fue de

-29,7% (-19,5% para el periodo), lo que evidencia una disminución del presupuesto del pliego en el transcurso del año, lo que explicaría: i) el por qué este pliego presenta una alta ejecución del presupuesto, ii) el que su disminución presupuestal está ligada a transferencias condicionadas o no condicionadas que realiza a los GORE y GL durante el año, siendo esto una constante de los últimos años, lo que no permite, para el caso de los GORE y GL, la predictibilidad del gasto.

33 Proyecto Educativo Nacional al 2021, pág. 106.

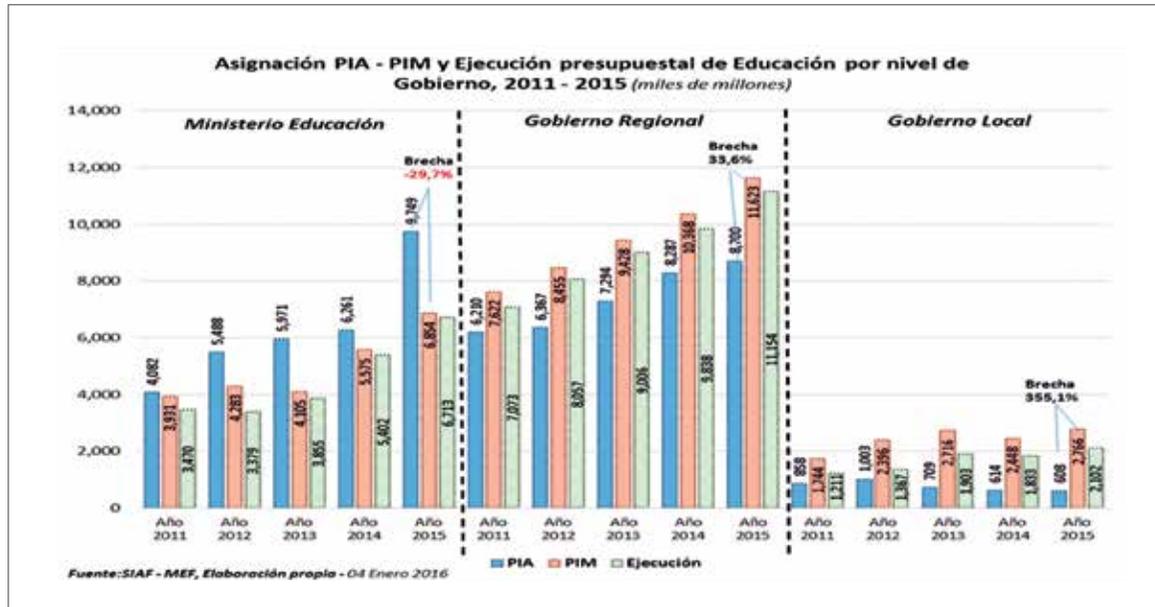
34 PIM, Presupuesto Institucional Modificado, Presupuesto actualizado de la entidad pública a consecuencia de las modificaciones presupuestarias, tanto a nivel institucional como a nivel funcional programático, efectuadas durante el año fiscal, a partir del PIA, https://mef.gob.pe/index.php?option=com_glossary&letter=P&id=508&Itemid=100297&lang=es

35 En el caso del Gobierno Nacional, el sector educación está compuesto por los pliegos presupuestales: Ministerio de educación, Universidades públicas -47 para el 2015-, SINEACE, SUNEDU, IPD, Centro vacacional Huampaní.

36 Considerando el PIM del Minedu al 04 de Enero 2016.



Gráfico N° 5



Si evaluamos la asignación presupuestal del 2015 por partidas genéricas (ver Cuadro N° 5), encontramos que para los GORE el grueso del gasto está destinado a pagos de Personal y Obligaciones Sociales (74,6%), seguido del gasto en Inversión³⁷ (14,2%) y la partida de Bienes y Servicios (a la cual se le asigna solo un 10,3%), esta distribución del gasto en los gobiernos sub-nacionales como lo señalaba Inés Kudó³⁸, da como resultado

que “los GORE todavía tienen un espacio presupuestal muy limitado para mejorar los resultados educativos (...) las unidades descentralizadas de gestión educativa cuentan con escasos recursos operativos -bienes y servicios- disponibles para introducir cambios sostenibles que potencien sus intervenciones y produzcan mejores resultados”, tendencia que se mantiene y que no ha favorecido la implementación de las políticas educativas regionales priorizadas en regiones.

37 Inversión=Activos no financieros.

38 Perú: Descentralización y presupuesto por resultados en Educación, balance de la última década - del Banco Mundial, que

estuvo a cargo de Inés Kudó y equipo, Setiembre 2010 – pág. 23.

Cuadro N° 5: Presupuesto del Sector Educación por nivel de Gobierno y partida genérica de gasto (PIM)

Partida Genérica	Año 2015							
	Gobierno Nacional	%	Ministerio de Educación	%	Gobierno Regional	%	Gobierno Local	%
Personal y Obligaciones Sociales	3,161,350,366	26.9%	1,538,016,759	22.4%	8,666,196,598	74.6%	130,680	0.0%
Bienes y Servicios	3,282,957,127	28.0%	1,856,148,359	27.1%	1,191,323,499	10.3%	39,840,012	1.4%
Activos no Financieros	2,782,164,144	23.7%	1,409,219,069	20.6%	1,654,214,042	14.2%	2,740,404,838	98.5%
Otras Partidas	2,507,185,822	21.4%	2,050,663,617	29.9%	102,977,017	0.9%	1,486,609	0.1%
Total	11,733,657,459	100.0%	6,854,047,804	100.0%	11,614,711,156	100.0%	2,781,862,139	100.0%

Fuente: Consulta amigable SIAF - MEF; Elaboración propia

* Al 28 de Enero 2016

El Cuadro N° 5 destaca que el Minedu destinó 20,6% del total de su presupuesto a activos no financieros (66% destinado al PRONIED y 24% al Programa Nacional de Dotación de Materiales Educativos), identificando también que desde el ítem “otras partidas” ambos programas recibieron recursos adicionales. Asimismo, la partida de Bienes y Servicios concentra la mayor parte de recursos (27,1%), que se utilizan para financiar la implementación de actividades priorizadas por el pliego, lo que evidencia intervenciones directas en el territorio como gestor de las mismas y no como ente rector, coordinando con los actores regionales y locales para identificar y priorizar las demandas de servicio y en conjunto diseñar las intervenciones más pertinentes que atiendan a las mismas.

2. Ejecución presupuestal para el periodo 2011-2015

En este periodo la ejecución del presupuesto del sector Educación (incluye Minedu, Universidades y otros pliegos pequeños) fue de 81,9% (ver Cuadro N° 6), influyendo en este resultado que las universidades tuvieron una ejecución promedio de 71,4%. Si este análisis lo realizamos considerando solo la ejecución del Minedu, el pliego presenta una ejecución promedio de 91,2% para el periodo, debiendo tener en cuenta que para el 2015³⁹ la misma llegó a 97,9% de ejecución, su-

³⁹ Para el análisis presupuestal del año 2015, los datos considerados han sido tomados del SIAF el 04 de Enero 2016.

biendo un punto porcentual respecto al año anterior. Esto debido a un conjunto de “reformas que desde el 2014 se fueron introduciendo en los sistemas y procedimientos de planificación y administración financiera y contable en el ministerio”⁴⁰, que mejoraron la gestión de los recursos permitiendo identificar retrasos en la ejecución presupuestal y corregirlos. Cabe resaltar que, también influyó en este resultado, la brecha entre PIA-PIM para el pliego que en el 2015 fue de -29,6. La ejecución del presupuesto de educación de los gobiernos regionales para el periodo ha sido de 94,9% superando a la del gobierno nacional y en el 2015 llegó a 96%. En el caso de los gobiernos locales su ejecución para el periodo fue de 69,5%, mejorando para el 2015 con 76%. Esto nos podría llevar a una lectura equivocada de su gestión y ejecución presupuestal calificándolos de “ineficientes” en la ejecución del gasto, si es que no recordáramos la diferencia entre el PIA y el PIM -entre los años 2011 a 2015- que en el caso de los GORE ha sido en promedio de 28% (2015, 33,6%) y para los GL en promedio fue 235% (2015, 355,1%). Esta transferencia de recursos no programados a lo largo del año, desde el gobierno nacional, genera una distorsión presupuestal debido a que “afectan su capacidad de planificación y previsibilidad del gasto, que a su vez afecta la calidad del mismo”⁴¹, lo que no favorece una gestión eficiente y eficaz de los recursos

40 INIDEN - Informe de Educación, Año23 Nro.12 Diciembre 2014, pág.2.

41 Grupo Propuesta Ciudadana (2015) Buenas Prácticas de Gestión Descentralizada.

destinados a educación de estos niveles de gobierno como señala el PEN.

Inversión regional en educación

Cuadro N°6: Asignación y ejecución del presupuesto de Educación por nivel de gobierno, años 2011 – 2015 (miles de millones)

	Años	PIA	PIM	Ejecución	% Ejec.	Prom. Ejec.
Nacional	Año 2011	6,804	7,678	6,253	81.4%	
	Año 2012	8,559	8,403	6,280	74.7%	
	Año 2013	9,484	9,079	7,201	79.3%	
	Año 2014	9,939	10,640	9,117	85.7%	
	Año 2015	13,558	11,729	10,349	88.2%	81.9%
Minedu	Año 2011	4,082	3,931	3,470	88.3%	
	Año 2012	5,488	4,283	3,379	78.9%	
	Año 2013	5,971	4,105	3,855	93.9%	
	Año 2014	6,261	5,575	5,402	96.9%	
	Año 2015	9,749	6,854	6,713	97.9%	91.2%
Regional	Año 2011	6,210	7,622	7,073	92.8%	
	Año 2012	6,367	8,455	8,057	95.3%	
	Año 2013	7,294	9,428	9,006	95.5%	
	Año 2014	8,287	10,368	9,838	94.9%	
	Año 2015	8,700	11,623	11,154	96.0%	94.9%
Local	Año 2011	858	1,744	1,211	69.4%	
	Año 2012	1,003	2,396	1,367	57.0%	
	Año 2013	709	2,716	1,903	70.1%	
	Año 2014	614	2,448	1,833	74.9%	
	Año 2015	608	2,766	2,102	76.0%	69.5%

Fuente: SIAF - MEF, Elaboración propia - 04 Enero 2016

Para el periodo 2011-2015, los GORE han visto disminuir su partida de Activos no Financieros (presupuesto de inversión) de S/. 7, 202 millones el año 2011 a S/. 6,951 millones el año 2015, lo que representa una disminución de 3,5%. A pesar de este panorama los GORE han mantenido un constante incremento de su presupuesto de inversión en Educación, pasando de 15,9% (S/.1,145 millones) en el año 2011 a un 24,6% (S/.1,611 millones)⁴² al finalizar el año 2015, lo que indica la voluntad política de las autoridades regionales de invertir en Educación, a pesar que los recursos del canon⁴³ han disminuido en los últimos años debido a la caída de los precios de los minerales y teniendo en cuenta además que la distribución de estos recursos es además desigual entre las regiones.



42 La información del presupuesto de inversión regional fue ajustado a partir de los datos de la consulta amigable del SIAF del MEF, al 06-01-2016.

43 Un total de 19 regiones reciben recursos del canon, de las cuales 9 de ellas concentran el 94,5% de recursos, las otras 10 regiones reciben 5,5% de recursos, según Reporte Canon Minero 2014 de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.

En este periodo, el promedio de ejecución de la inversión regional en educación ha sido de 75% (77% en el 2015), siendo importante destacar que se ha venido consolidando un grupo de regiones que en promedio tienen una ejecución superior al 80% como es el caso de las regiones de Huancavelica, Huánuco, Lima Región, Amazonas, Tacna y Ayacucho.

En el 2015 las regiones han ejecutado un total de 1,803 PIP, incrementándose el número en 28,7% respecto al año 2014 (ver Cuadro N° 7); aunque a diferencia de años anteriores el 99,2% de estos PIP están destinados a obras de infraestructura como: ampliación, mejora, construcción o reconstrucción de IIEE, equipamiento y mobiliario escolar. El incremento de la inversión regional en Educación es coherente con el déficit de infraestructura educativa en donde el 64% de las edificaciones requieren ser sustituidas completamente, el 79% de las colegios rurales no tienen los 3 servicios básicos, etc. como es señalado en los resultados del Censo de Infraestructura Escolar del 2013 realizado por el Minedu, que además indica que la brecha de infraestructura equivale a un estimado de S/. 60,000 millones.

Solo el 0,8% de los PIP (15), de las regiones de Ayacucho, Junín, La Libertad, Moquegua, Piura, Tacna y Tumbes, han tenido como orientación el desarrollo de capacidades, siendo la región de Moquegua la que mayor número de proyectos (6 PIP) con esta orientación ha ejecutado.

Cuadro N° 7: Número de PIP de educación ejecutados en regiones por tipo de proyecto 2011- 2015

Años	Proyectos de Inversión Pública Ejecutados en Regiones				
	Infra-estructura	Des. Cap. & Integ.	Total	Infra-estructura	Des. Cap. & Integ.
Año 2011	905	40	945	95.8%	4.2%
Año 2012	1,037	43	1,080	96.0%	4.0%
Año 2013	1,528	53	1,581	96.6%	3.4%
Año 2014	1,345	55	1,400	96.1%	3.9%
Año 2015	1,788	15	1,803	99.2%	0.8%
Total	6,603	206	6,809	97.0%	3.0%

Fuente: SSII-PER, Elaboración propia

Las transferencias presupuestales a los GORE

El año 2015 el total de transferencias ha sido de S/. 793 millones, destinadas a dos líneas de acción definidas por el Minedu: i) la mejora de la calidad de aprendizajes, con intervenciones como: la JEC⁴⁴, el Plan Nacional de Inglés, la ampliación de cobertura de educación inicial, el Plan Nacional de Fortalecimiento de la Educación Física y el Deporte Escolar y finalmente el Soporte Pedagógico⁴⁵; ii) los docentes, considerando

⁴⁴ JEC: Jornada Escolar Completa.

⁴⁵ Este último es financiado en un 19% por las transferencias condicionadas.

aspectos como el costo diferencial de la implementación de la LRM, el incremento de la jornada laboral de los docentes de secundaria, entre otros.

Los reportes SSII-PER de los años 2011 a 2015, como consecuencia de visitar las diferentes regiones, señalan algunas alertas en este tema:

- Los GORE solo son implementadores de las políticas, prioridades y líneas de acción definidas por el Minedu, ya que no participan en el diseño de las mismas, por lo cual en muchos casos estas intervenciones no consideran la heterogeneidad de los territorios donde se implementan.
- El hecho que el Minedu establezca una relación directa con el operador presupuestal de la intervención, en este caso la UE, afecta la institucionalidad regional, desaprovechándose la misma en fortalecer la acción conjunta intergubernamental.
- Las acciones y tareas que generan la implementación de las transferencias condicionadas (CdD y BE) no son vistas en las regiones como parte del ciclo de la gestión educativa regional sino como actividades adicionales, perdiendo sentido la lógica de fortalecer una gestión por procesos, sucediendo lo mismo con la asistencia técnica (AT) que debería mirarse como una transferencia de capacidades en la misma perspectiva.

Gasto por Alumno

A pesar que el presupuesto a educación se ha incrementado en los últimos años, y que el gasto por alumno ha tenido un incremento promedio para la educación básica de 60,5%⁴⁶ entre el 2011 y 2014, falta determinar el valor real de la prestación del servicio educativo por alumno en el país, aunque hay algunos avances a través de los PPR.

Actualmente, el cálculo del gasto por alumno⁴⁷, está determinado por el cociente “Gasto público en IIEE en un nivel “n” y una región “i” entre la matrícula total para dicho nivel y región”. Esto solo permite tener un costo promedio del gasto público agregando las intervenciones estatales para un nivel educativo y región, siendo necesario avanzar en determinar una canasta educativa por alumno que considere “aquellos insumos que requieren las IIEE y alumnos para ofrecer y recibir una educación de buena calidad”⁴⁸.

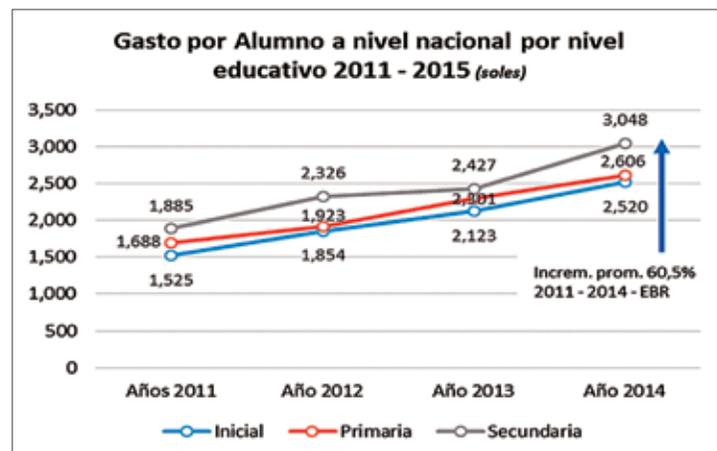
46 Valor calculado considerando el valor promedio país del incremento del gasto por alumno de la educación básica -inicial, primaria y secundaria- para el periodo 2011-2014. Fuente: Escale - Ministerio de Educación / SIAF - MEF.

47 Definición obtenida en la meta data del indicador gasto público en educación por alumno - Fuente: Los datos del gasto público provienen de las bases de datos del Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP) del Ministerio de Economía y Finanzas. Los datos de matrícula provienen del Censo Escolar del Ministerio de Educación- Unidad de Estadística Educativa, disponibles en <http://escale.minedu.gob.pe/escale>

48 Sánchez, Gustavo Alberto. Análisis costo promedio por alumno en Bogotá, Revista Ensayos sobre política económica nro. 51.

En nuestro caso implica determinar toda la cadena de la prestación del servicio educativo por alumno, nivel y localidad, considerando las diferentes realidades geográficas, culturales, étnicas, sociales en donde se encuentran los estudiantes.

Gráfico N° 6



El autor señala como componentes para determinar el costo: Recursos Humanos (docentes y administrativos de cada IE), Plantel (valor de la planta física, muebles, equipos, materiales, pago de servicios, mantenimiento, etc.), Alumno (costos de refrigerios, transporte, textos y recursos aplicados al desarrollo de proyectos pedagógicos) y Administración central (relacionado al costo anual de operación de la gestión central).

3. Asociación Público Privada – APP

La APP es una relación contractual promovida por el Estado para atraer la inversión del capital privado. Esta figura legal ha venido evolucionando desde su creación en 1996 (DS N°059-96-PCM publicado el 27-12-96), consolidándose con el Decreto Legislativo N°1012 Ley Marco de Asociaciones Público – Privadas (publicado el 13-05-2008), hasta su derogatoria por la nueva norma contenida en el Decreto Legislativo N° 1224 “Decreto Legislativo del marco de promoción de la inversión privada mediante Asociaciones público-privadas y Proyectos en activos” publicado en setiembre de 2015 y emitido bajo el amparo de la Ley N° 30335 que delegaba facultades legislativas al Poder Ejecutivo.

Según el nuevo marco legal, la APP dirige la inversión privada hacia el desarrollo, mejora, operatividad o mantenimiento de la infraestructura pública, o hacia la prestación de servicios públicos conforme a ley⁴⁹. En este sentido, el Decreto Legislativo N° 1224 elimina la mención específica introducida en la modificatoria del 2014, que ampliaba la figura al desarrollo de proyectos de investigación aplicada y/o innova-

⁴⁹ Decreto Legislativo N° 1224 “Decreto Legislativo del marco de promoción de la inversión privada mediante Asociaciones público-privadas y Proyectos en activos”, Art. 11, numeral 11.1, publicado el 25/09/2015.

ción tecnológica, reduciendo en principio su ámbito de aplicación.

Preocupa también que se precise que el objetivo de la promoción de las APP es “contribuir a la dinamización de la economía nacional, la generación de empleo productivo y la competitividad del país”⁵⁰ sin hacer mención a la brecha en infraestructura que obliga al Estado a recurrir a la modalidad de inversión privada. Si solo se ve el beneficio macroeconómico de la figura, se puede perder la perspectiva respecto de su resultado en el futuro, sobre todo para la priorización de brechas a cubrir en cada sector. Este riesgo se enfatiza dado que el MEF es el ente rector del sistema de promoción de la inversión privada⁵¹.

En el marco del proceso seguido por el Poder Ejecutivo para promover la figura de la APP en este quinquenio, el Minedu empezó por identificar la brecha en infraestructura educativa. En el año 2013, el Censo de Infraestructura Escolar permitió conocer que el 79% de las IIEE rurales no contaba con los tres servicios básicos, el 64% de las edificaciones escolares requería ser sustituido completamente y que el 15% de las edificaciones requería reforzamiento estructural. Atender esta demanda con el ritmo actual de

⁵⁰ Decreto Legislativo N° 1224 “Decreto Legislativo del marco de promoción de la inversión privada mediante Asociaciones público-privadas y Proyectos en activos”, Art. 3, publicado el 25/09/2015.

⁵¹ Decreto Legislativo N° 1224 “Decreto Legislativo del marco de promoción de la inversión privada mediante Asociaciones público-privadas y Proyectos en activos”, Art. 5, numeral 5.2, publicado el 25/09/2015.

ejecución de inversiones podría obligarnos a esperar casi 20 años para cumplir con atender estas necesidades en infraestructura, a menos que se introdujeran otras metodologías.

Estos sustentos impulsaron la promoción del tema, sin embargo, al término del 2015 ninguna obra había sido adjudicada o declarada de interés. Según Bonifaz (2016) en el año 2014 fueron presentadas 12 iniciativas privadas cofinanciadas (IPC) referidas al sector Educación y 31 en el siguiente año⁵², el estado de estas IPC es que están admitidas o en evaluación. Esto, aunado a la coyuntura económica actual ha desembocado en la revisión normativa que describimos líneas arriba, otorgando un mayor poder de control al Estado.

La comisión de descentralización del Congreso de la República⁵³ ha señalado en su Informe anual de evaluación del proceso de descentralización 2014-2015 algunas preocupaciones en la aplicación de los mecanismos de promoción de la inversión privada. Entre otras preocupaciones estaba la discrecionalidad de las empresas para identificar los proyectos de las IPC sin necesitar recurrir a mecanismos de consulta o participación de las comunidades, el compromiso a

52 Bonifaz, José Luis. APP en educación: hay que seguir. En: El Comercio. Sección Portafolio p. B7. Publicado el 05-01-2016

53 Evaluación del proceso de descentralización - Informe anual 2014-2015, Congreso de la República de la comisión de Descentralización, Regionalización, GL y Modernización de la gestión del estado, paginas 50-53.

futuro de los recursos de los gobiernos sub-nacionales por el período de ejecución de la obra, la contratación de empresas integrantes de holdings empresariales que permitiría al postor prácticamente contratarse a sí mismo sin mayor control hecho que no pasaría bajo una licitación pública, así como la falta de claridad de los mecanismos de monitoreo y transparencia. De estas preocupaciones, solo la primera, ha sido atendida con las reformas normativas que la figura de la APP ha tenido en el 2015.

4. Obras por Impuestos - Oxl

Al igual que el mecanismo de APP, la modalidad de Oxl fue creada con la intención de atraer el capital privado para desarrollar proyectos de infraestructura; la diferencia radicaba - en el marco normativo anterior- en su aplicación en los ámbitos regionales y locales, para generar un certificado de crédito fiscal proporcional a la inversión aprobada. En el año 2015, esta modalidad impulsada por el Poder Ejecutivo, tuvo modificaciones en su ley y su reglamento. Las modificaciones a la Ley N°29230, Ley que impulsa la inversión privada regional y local con participación del sector privado, se dieron mediante el DL N° 1238⁵⁴, que amplían las posibilidades de participación del gobierno, a través de entidades autorizadas del

54 DL Nro. 1238, publicado el 26 de setiembre de 2015 bajo el amparo de las facultades legislativas delegadas mediante Ley N° 30335. Este DL y su reglamento aprobado con el D.S. N° 409-2015-EF (del 27 de diciembre de 2015).

gobierno nacional, el cual –además– podía aprobar proyectos vinculados a cultura, ambiente, deporte entre otros. El objetivo de estos cambios era dinamizar su uso, bastante extendido por diversos GORE y GL.

En los años de 2014 y 2015, la inversión ejecutada o comprometida por esta modalidad llegaba casi a mil millones de soles sumando todos los sectores del Ejecutivo. La distribución según grupos empresariales que reporta Proinversión⁵⁵, nos indica que el 75% de esta inversión ha sido desarrollado por 6 grupos empresariales BCP, Southern Perú Copper Corp., Cía. Min. Antamina S.A., el grupo Interbank, Cementos Pascamayo S.A.A. y Backus.

Esta inversión distribuida según departamento, nos muestra la concentración de las obras en zonas más costeras y urbanas – más del 80% –, quedando casi sin inversión aquellas zonas más necesitadas de cerrar la brecha de infraestructura⁵⁶; precisamente las zonas más pobres, que resultan fuera de la inversión ejecutada entre el 2014 y 2015, son las que justifican esta modalidad de contratación de empresas, con cargo al otorgar créditos fiscales aplicables a los impuestos futuros. Sería conveniente asegurar cuotas mínimas

55 Proinversión. Portal Ranking de Obras por Impuestos <http://www.obrasporimpuestos.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=0&prf=0&jer=188&sec=0>. Recuperado el 28 de enero de 2016.

56 Proinversión. Portal web de Ranking de Obras por Impuestos <http://www.obrasporimpuestos.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=0&prf=0&jer=188&sec=0> Recuperado el 28 de enero de 2016.

de cumplimiento en las zonas más excluidas y rezagadas, a fin de no profundizar aún más esta brecha o priorizar el financiamiento a través de tesoro público en dichas zonas poco atractivas para las empresas postoras.

Mirando más de cerca la distribución de la inversión por el mecanismo de Oxl según sector⁵⁷, vemos que el sector Educación llega apenas a 25.6% de la inversión lo que representa 268 millones invertidos en Educación por la modalidad de Obras por impuesto, de estas casi un 80% en obras son conducidas por el Banco de Crédito del Perú (BCP), adicionándose un 8.4% en obras impulsadas por BCP-Inversiones Centenario, esto quiere decir, que el Grupo BCP entre el 2014 y 2015 ejecutó el 88% de la inversión en Educación por la modalidad de Oxl. Esta concentración en una sola empresa o holding empresarial podría afectar la capacidad de negociación de los operadores del Estado, por lo que convendría revisar los mecanismos legales para asegurar una mayor competencia de operadores privados.

57 Proinversión. Portal web de Ranking de Obras por Impuestos <http://www.obrasporimpuestos.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=0&prf=0&jer=189&sec=0> Recuperado el 28 de enero de 2016.

Cuadro N° 8: proyectos adjudicados, en proceso o concluidos en obras por impuestos en educación 2014 -2015

Departamento	Empresa	Inversión ejecutada (millones de soles)	N° de proyectos	% participación por empresa
Piura	AFP Integra	6.0	1	2.2%
Ancash	Compañía Minera Antamina S.A.	1.2	1	0.4%
Pasco	Compañía Minera Milpo S.A.A.	0.6	1	0.2%
Lima	Impala Terminals Perú S.A.C.	6.2	1	2.3%
Moquegua	Southern Peru Copper Corp.	11.3	1	4.2%
Pasco	Volcán Compañía Minera S.A.A.	7.6	2	2.8%
Lima, Piura, Ica, Arequipa, Cusco, Cajamarca, Loreto	BCP	213.1	38	79.3%
Junín	BCP - Inversiones Centenario	22.6	6	8.4%
Total		268.7	51	100.0%

Fuente: Dirección de Inversiones Descentralizadas – Proinversión. Elaboración propia.

Conclusiones del balance de la gestión educativa del 2011 al 2015

Durante el período analizado se han iniciado, por un lado, procesos de modernización de la gestión pública y, por otro, la construcción de lineamientos que definen una ruta de gestión descentralizada, estableciendo complementariedades entre los niveles de gobierno a fin de garantizar un servicio educativo de calidad para todos los estudiantes.

Asimismo, se ha incrementado la presencia del Estado en todo el territorio nacional a través de la creación de más escuelas y plazas para docentes, especialmente en el nivel de educación inicial, con diversos insumos (textos, materiales y recursos educativos, equipamiento y mobiliario, alimentación escolar) e intervenciones que promueven el aprendizaje de los estudiantes (soporte pedagógico, acompañamiento a escuelas rurales, a escuelas EIB, formación en servicio online) lo que se expresa en el incremento de la inversión por estudiante.

Sin embargo, la brecha para asegurar que toda institución educativa cuente con las condiciones básicas de operación y la capacidad para lograr aprendizajes pertinentes de acuerdo a la realidad de sus estudiantes y el contexto local es aún muy grande.

Se advierte una tensión entre los propósitos por afianzar un enfoque de gestión descentralizada y las acciones de recentralización de la atención educativa, con intervenciones directas desde el Minedu en el territorio, para lo cual esta entidad ha contado con incremento presupuestal y el fortalecimiento de su capacidad institucional, frente a los limitados recursos con los que cuentan los gobiernos regionales. A pesar de ello, a diferencia de lo que ocurre en otros sectores, diversos gobiernos regionales están alcanzando resultados y desarrollando prácticas destacadas en todo el país.

Un elemento dinamizador en las IIEE han sido los compromisos de gestión escolar y la creación de nuevos sistemas de información, los cuales están contribuyendo al fortalecimiento de prácticas de autoevaluación y de rendición de cuentas, no solo de parte de la administración educativa sino también de la comunidad en general.

Estas tensiones se inscriben en un contexto país en el cual el proceso de descentralización está estancado y no existen lineamientos desde los poderes del Estado para su impulso y mejora.

Sobre la gestión educativa descentralizada desde el nivel nacional

- Durante el período se ha ido transitando de un paradigma funcional-administrativo a otro centrado en la prestación de un servicio educativo de calidad bajo una lógica de resultados, Existe una relación institucionalizada de diálogo y articulación de esfuerzos entre el Minedu y los gobiernos regionales. Esta se inició con la firma de Pactos de Compromisos los años 2011 y 2015, luego de la elección de los nuevos gobernadores regionales, complementándose con la definición de lineamientos de relaciones intergubernamentales y la aprobación de una matriz de gestión descentralizada que prioriza aspectos relacionales con desarrollo docente, infraestructura y materiales educativos, estando pendientes los procesos vinculados a aprendizajes. La sistematización de esta experiencia de gestión descentralizada se ha plasmado recientemente en los lineamientos de gestión descentralizada.
- Aún se tiene temas críticos en los cuales existe estancamiento: los gobiernos regionales tienen pocos niveles de decisión y participación en la creación de los programas presupuestales así como en la definición, focalización y adecuación de las intervenciones de política educativa; hay una tendencia a que el Minedu se relacione directamente con las Ugel obviando las responsabilidades del gobierno regional en su territorio; existen regiones en las que el número de especialistas del Minedu es mayor que el

de los especialistas de la DRE o Ugel y con remuneraciones significativamente mayores; generándose además un desorden por la lógica de acción compartimentalizada de las diversas oficinas del Minedu con llegada al territorio. Se requiere solucionar estos problemas a fin de garantizar la sostenibilidad y pertinencia de las políticas educativas.

Sobre la gestión educativa descentralizada desde el nivel regional

- Durante el período analizado se pueden identificar tres diferentes grupos de gobiernos regionales, de acuerdo a su accionar: i) los que han asumido a la educación como su prioridad, lo que se evidencia en el progreso porcentual en logros de aprendizaje, pese a las condiciones de pobreza y exclusión; estas regiones han fortalecido su gobernabilidad dando continuidad a sus cuadros técnicos, asignando recursos adicionales y desarrollando buenas prácticas o innovaciones; ii) los que aplican mecánicamente las directrices del Minedu y trabajan “en automático” con progresos en su gestión pero todavía sin la capacidad de conducir la educación en su territorio; iii) los que evidencian serios problemas de gobernabilidad, grupo menor en el que priman criterios clientelistas y existen diversas evidencias de corrupción. Se requiere por lo tanto impulsar y mejorar los mecanismos de sistematización y difusión de buenas prácticas, asistencia técnica y supervisión y control de la gestión pública.

- Las limitaciones normativas, administrativas y presupuestales han prácticamente impedido el rediseño organizacional de los gobiernos regionales, una vez culminada la transferencia de funciones. Ello ha conllevado a que los niveles de gobierno subnacionales cuenten con estructuras orgánicas que funcionan como departamentos estancos. En Educación lo dicho se expresa en la falta de un trabajo conjunto y sinérgico entre la gerencia de Desarrollo Social y la DRE, o entre la DRE y las UGEL, o entre la gerencia de infraestructura del GORE y las áreas de infraestructura de DRE y UGEL. Es necesario que los GORE encuentren medidas que propicien condiciones para el desarrollo de rediseños organizacionales flexibles, capaces de responder a las demandas de su contexto.
- El presupuesto regional se distribuye en: 74.6% para el pago de personal y obligaciones sociales y 10% en bienes y servicios (gastos corrientes), así como 14,2% en inversión (gastos de capital), siendo que el margen que manejan los gobiernos regionales para la implementación de sus políticas y prioridades educativas es sumamente escaso.

Sobre la modernización de la gestión educativa

- El proceso de modernización educativa, desde el Minedu, ha apuntado a los órganos intermedios, entes caracterizados por una organización desfasada, procedimientos burocratizados y no informatizados, y una infraestructura y mobiliario precario, por lo tanto, hasta el momento los cambios están más enfocados en las responsabilidades administrativas que permitan asegurar las condiciones mínimas de operación en una región o provincia. Está pendiente continuar con la modernización de las unidades de soporte pedagógico.
- La legislación meritocrática aprobada (Ley de la Reforma Magisterial) significa un quiebre en la forma en que se ha tratado al personal del sector, normalmente designado con criterios políticos. También se ha iniciado la ampliación de plazas en las DRE y UGEL, fundamentalmente en el área administrativa y, también por primera vez se ha implementado un plan de desarrollo de capacidades en el Minedu y los gobiernos regionales con participación de Servir. Esta estrategia de captación y retención de recursos humanos se encuentra aún en una fase inicial y su despliegue requiere prestar especial atención a que su implementación no genere controversias en las DRE y Ugel por la aplicación de diferentes escalas remunerativas y diferentes condiciones de ingreso, permanencia y evaluación.
- La disponibilidad de información para la toma de decisiones se ha incrementado y en casos como la matrícula escolar y la planilla docente es información administrativa y ya no solo declarativa. Sin embargo, se requiere que los sistemas de información sean aprovechados más intensamente en la mejora de la ejecución de los procesos de gestión de mane-

ra de contribuir a la adecuada y oportuna toma de decisiones de los funcionarios y autoridades, debiendo además aún fortalecerse el uso y la gestión de los mismos.

Sobre el fortalecimiento de la gestión participativa

- A nivel nacional se constata que la participación organizada de la ciudadana no ha contado con recursos presupuestales, logísticos y técnicos para ejercer y desarrollar el rol de concertación y vigilancia, además, no han existido disposiciones u orientaciones normativas vinculantes que coloquen a la gestión participativa como un requisito fundamental de la gestión descentralizada, siendo pertinente evaluar el sistema de participación en el sector Educación, proponiendo nuevos lineamientos y estrategias.

Sobre la autonomía de las IIEE y el fortalecimiento de redes educativas

- Las escuelas públicas peruanas continúan sin autonomía para la gestión educativa y sin la facultad para decidir sobre aspectos como la selección de personal o administración presupuestal.
- Las redes educativas cumplen un rol positivo en la gestión educativa, pero se requiere mejorar y fortalecer su funcionamiento y sostenibilidad, dotarlas de recursos para el acompañamiento y despla-

zamiento entre las IIEE, reforzando su rol pedagógico. Es importante enfatizar que las experiencias de gestión educativa local muestran, en su mayoría, que las municipalidades llegan a las IIEE a través de las redes, y con ellas se genera consensos a nivel local, con los diferentes actores del Estado (salud, educación, seguridad, protección, otros) y sociedad civil.

- La UGEL, debido a su insuficiente capacidad institucional, técnica y presupuestal, aún no cuenta con el aparato suficiente para brindar acompañamiento y asesoramiento a los docentes y directores de IIEE, ni brindar el soporte pedagógico e institucional a las redes educativas. Los modelos de gestión que algunas regiones están ensayando - en que las UGEL, bajo el liderazgo de la DRE, convocan a los gobiernos locales para tener una mayor presencia y apoyo a las IIEE - parece constituir una ruta positiva a seguir profundizando.
- El modelo de autoevaluación, mejora de la calidad educativa y acreditación impulsado por el SINEACE generó iniciativas emprendidas en las IIEE para mejorar su gestión, sin embargo, dicho proceso - al ser voluntario, requerir un presupuesto para su implementación y contar con estándares e indicadores centrados en procesos y no en resultados - se ha ido debilitando en el tiempo, requiriéndose por tanto de la adopción de medidas que permitan a las escuelas institucionalizar prácticas de autoevaluación y mejora permanente.

Sobre la gestión presupuestal

- El incremento presupuestal de los últimos dos años debe institucionalizarse como política de Estado y su distribución debe atender principalmente las zonas más desfavorecidas. La asignación del presupuesto con equidad es un principio establecido por el PEN, que debe ser cumplido por todos los niveles de gobierno.
- Durante el gobierno actual se ha afianzado la lógica de gestión presupuestal por resultados, orientada a asegurar que los estudiantes aprendan. Sin embargo, se necesita una mayor articulación presupuestal de los distintos niveles de gobierno para la definición de la cadena de prestación del servicio educativo, siendo urgente plantearnos la transferencia progresiva - con asistencia técnica y adecuados sistemas de supervisión, monitoreo, control y evaluación – de los PPR a los GORE, para una mejor focalización de la inversión presupuestal.
- El Estado debe contar con mecanismos que garanticen cuotas mínimas de cumplimiento para las zonas más excluidas y rezagadas en regiones, que permitan reducir la brecha en infraestructura educativa que existe en el medio rural y zonas urbanas periféricas.

IV. Desafíos de la gestión educativa al 2021

En esta sección planteamos los desafíos que se requiere encarar para alcanzar al 2021 el modelo de gestión educativa planteada por el PEN, centrando la atención en aquellos elementos que todavía no se ha desarrollado plenamente, y los que sería necesario incorporar, a fin de contar con una “gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y que es financiada con equidad”.

Los desafíos identificados son los siguientes:

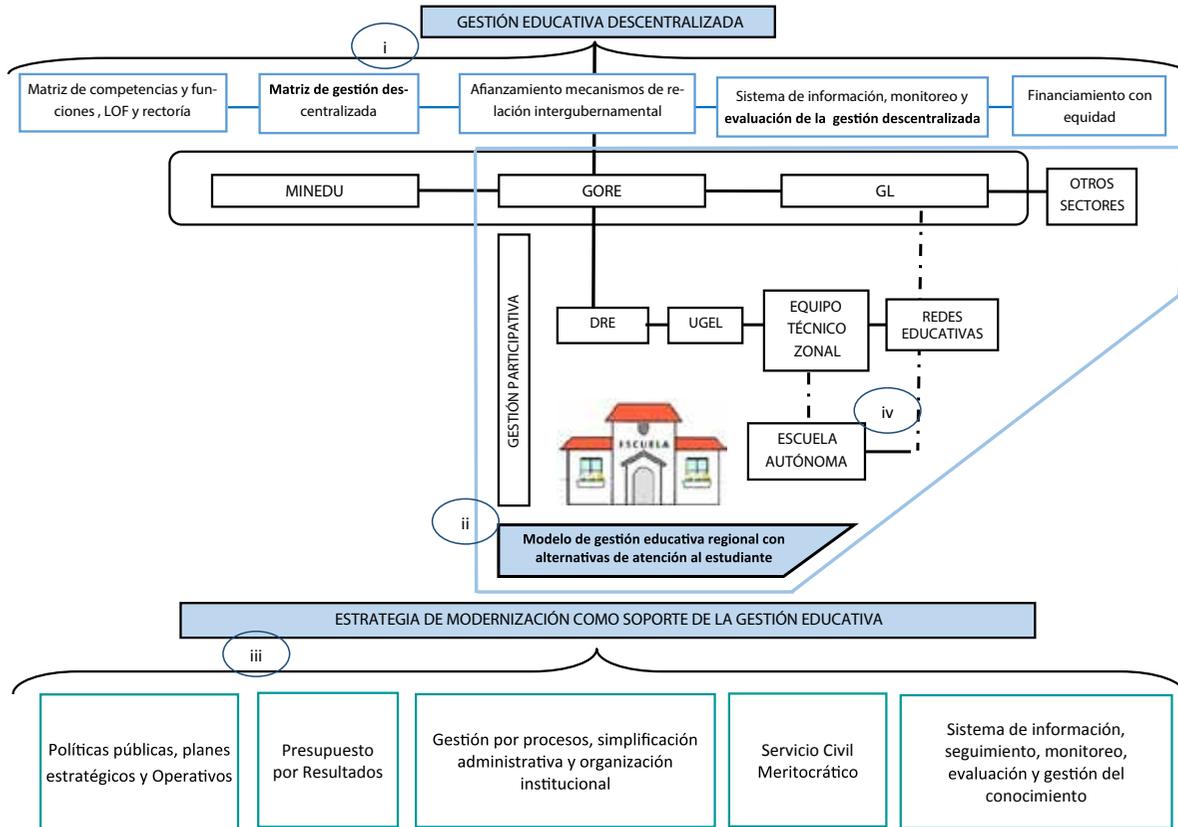
- i. Afianzar la gestión educativa descentralizada, como medio de mejora del servicio público con base en el estudiante y la escuela.
- ii. Fortalecer el rol de los GORE en Educación a través del desarrollo de Modelos de Gestión Educativa Regional
- iii. Desarrollar un proceso sostenido de modernización y mejora de la gestión educativa a nivel gubernamental como soporte de la gestión en la escuela.

iv. Lograr una escuela autónoma y fortalecida.

Sobre cada uno de estos desafíos se detallan a continuación, los principales elementos implicados. En el gráfico se muestra la ubicación de estos desafíos en el conjunto del sistema de gestión educativa.



Gráfico N° 7: Desafíos de la gestión educativa Descentralizada al 2021



Fuente: elaboración propia.

i. Afianzar la gestión educativa descentralizada, como medio de mejora del servicio público con base en el estudiante y la escuela.

Para el afianzamiento de la gestión descentralizada se requiere de una nueva LOF y de una matriz de competencias y funciones que permita que el Minedu reoriente su práctica hacia el desarrollo de un rol rector, con protocolos, directivas y procedimientos para la gestión de las políticas nacionales y sectoriales; siendo necesario su fortalecimiento institucional para que brinde asistencia técnica a los gobiernos subnacionales (para su gestión territorial); y, contar, además, con adecuados sistemas de información, monitoreo y evaluación para la toma de decisiones oportunas para un financiamiento con equidad.

A continuación describimos los aspectos comprendidos en este primer desafío:

- **Elaboración de la matriz de competencias y funciones**
La elaboración de esta matriz permitirá desagregar las responsabilidades de cada nivel de gobierno en materia educativa, en base a consensos y acuerdos intergubernamentales, teniendo en cuenta sus roles respectivos (Minedu – rector, GORE – gestor, GL – articulador). En base a esta matriz tendría que desarrollarse la LOF y el **ordenamiento normativo**, superando las superposiciones, contradicciones y vacíos en las normas que rigen la gestión descentralizada. A modo de ejemplo señalamos las contradicciones entre la

LBD, la LOGR, la LOM y la LGE en lo que respecta al rol del GL en educación. El ordenamiento normativo, a su vez, debe conducir al **rediseño/fortalecimiento institucional**, y a repensar los modelos de gestión educativa para una efectiva gestión territorial de la política.

- **Conclusión de la matriz de gestión descentralizada en educación**⁵⁸

Esta matriz, basada en acuerdos intergubernamentales, todavía requiere ser completada; servirá de base para la concreción de una matriz de gestión territorial, en cada departamento, detallando las fases de la gestión y los roles funcionales y operativos del nivel regional y local, acorde con las características del contexto.

- **Afianzamiento de mecanismos de coordinación entre el Minedu, los GORE y los GL.**

Estos mecanismos de coordinación deben facilitar la cooperación, coordinación y colaboración para la mejora del servicio público, sobre la base de protocolos, estándares, directivas, procedimientos, costeo, presupuesto y mecanismos de control.

- **Desarrollo de un sistema de información, monitoreo y evaluación de la gestión educativa descentralizada**

Un sistema que articule las funciones indicadas es necesario para conocer el estado e impacto de las intervenciones educativas en la consecución de los

⁵⁸ En noviembre 2012 se aprobó la Matriz de Gestión Descentralizada (MGD) con RM N° 195-2015-Minedu.

resultados esperados y, retroalimentar los procesos implementados.

- **Financiamiento con equidad y calidad del gasto**

Este es un desafío que requiere:

- ✓ Contar con personal calificado para una ejecución eficiente.
- ✓ Mantener el crecimiento sostenido del presupuesto en educación, lo que implica determinar el costo real de la prestación del servicio educativo por alumno, considerando un paquete básico, las diferentes realidades territoriales y las diferentes modalidades de atención que tiene nuestro sistema educativo, buscando establecer estándares de atención. Este paquete básico deberá incluir los recursos humanos necesarios de personal docente y administrativo; la infraestructura básica, el equipamiento, los materiales y el mantenimiento; los recursos destinados a los estudiantes: alimentación, transporte, textos, recursos pedagógicos; la gestión del servicio desde la UGEL–DRE (acompañamiento, capacitación, supervisión, etc.) y la gestión de la IE (mantenimiento preventivo, acciones de desarrollo del PEI, materiales de escritorio y limpieza, etc.).
- ✓ Contar con herramientas para monitorear la calidad del gasto público en educación en todos los niveles de gobierno, desarrollando y transfiriendo las capacidades necesarias para una gestión efi-

ciente en el GORE y GL, realizando una inversión fuerte en capital humano⁵⁹, en el marco de una gestión por resultados que fortalezca el rol de los gobiernos subnacionales buscando la eficiencia y eficacia en la prestación del servicio educativo.

- ✓ Desarrollar mecanismos de supervisión de las APP y Oxl, a fin de evaluar en función del interés del Estado, la contratación de empresas integrantes de holdings empresariales. Asimismo, sería conveniente asegurar cuotas mínimas de cumplimiento en las zonas más excluidas y rezagadas, evitando profundizar aún más esta brecha, priorizando el financiamiento a través del tesoro público en las zonas poco atractivas para las empresas postoras.

ii. Fortalecer el rol de los GORE en Educación a través del desarrollo de Modelos de Gestión Educativa Regional.

La gestión descentralizada tiene como uno de sus principales objetivos la contextualización y diversificación del servicio público, con el liderazgo de un gobierno más próximo a las necesidades y demandas de la ciudadanía. Para este efecto se requiere que el gobierno nacional brinde las condiciones para que cada GORE asuma la gestión de la educación en su territorio, adecuándola a las características geográficas, sociales, económicas, culturales e institucionales; garanti-

⁵⁹ El Marco Macroeconómico 2016-201, señala dentro de sus prioridades el fortalecimiento del Capital Humano

zando el acceso y el derecho a la educación de grupos de niños/as y jóvenes excluidos o en situación de vulnerabilidad.

Para ello es necesario **construir un Modelo de Gestión Educativa Regional**⁶⁰, tomando en cuenta que lo local es un espacio crucial de encuentro y tensiones en la gestión; hay que revisar y debatir los roles que vienen cumpliendo las distintas instancias y actores educativos: DRE, UGEL, redes educativas, IIEE, COPARE, COPALE, CONEI, entre otros, y los roles que deberían cumplir, en el marco de la matriz de gestión territorial. Partir de las necesidades que requieren los estudiantes (sujetos de derecho que integran una comunidad específica) y la escuela para cumplir a cabalidad su misión. Estas necesidades, deben ser articuladas desde el territorio pues suponen, pero a la vez exceden, las acciones propias del sector Educación, incluyendo aspectos como seguridad ciudadana (rutas seguras), nutrición, salud, gestión de riesgos naturales y antrópicos, identificación de servicios de protección, espacios públicos para la recreación y socialización, entre otros.

En este marco, es fundamental que instancias como las UGEL, se acerquen mucho más a las escuelas y a sus necesidades. Esto conllevará a evaluar y costear medidas como la desconcentración de las UGEL y/o el

⁶⁰ Reflexiones tomadas del Marco de Referencia Común de Gestión Descentralizada con Enfoque Territorial, construidas con la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización del CNE.

establecimiento de convenios de cooperación con los gobiernos locales que en diversos casos, cuentan con mayor cercanía a las escuelas y a los estudiantes. Es, asimismo, necesario **distinguir los roles que pueden ejercerse a nivel provincial y distrital**. En lo relacionado con lo pedagógico, queda patente la necesidad de contar con instancias desconcentradas del gobierno regional que se ubiquen por debajo de los ámbitos provinciales y distritales, contando con equipos territoriales pedagógicos que den soporte a las IIEE y redes educativas. En lo presupuestal, recomendamos que las redes educativas cuenten con los recursos necesarios para convertirse en espacios claves de la gestión educativa y en un punto intermedio entre las escuelas, las UGEL y los gobiernos locales.

Para el desarrollo de modelos de gestión educativa regional se requiere **elaborar una tipología de gobiernos locales (provinciales y distritales)**⁶¹. Durante los últimos años se viene discutiendo el rol que le corresponde a los GL en la gestión del sistema educativo. Como resultado de los procesos impulsados desde el 2008 por el MINEDU, el CNE y la MI-CNE, se plantea que “Los GL son responsables de la articulación territorial del servicio educativo.”⁶² Por ello, es necesario que el sector Educación y los GORE cuenten con una tipología ad hoc para la definición de los Modelos de Gestión

⁶¹ Ídem.

⁶² Ministerio de Educación (2013). La gestión descentralizada de la educación. Serie: Cuaderno de trabajo para la gestión descentralizada de la educación. Lima: autor. Página 15.

Educativa Regional y los roles que pueden asumir los diferentes tipos de GL.

Dada la diversidad de nuestro país y de los diferentes GL, la tipología favorecerá pensar ya no solo en “el rol de los GL”, sino más bien en el rol que los GL pueden tener de acuerdo a determinadas características en común que deben ser identificadas.

Se requiere además que en el marco del modelo se desarrollen **alternativas flexibles de atención escolar para los niveles de inicial, primaria y secundaria**⁶³, que respondan a la diversidad del contexto y a las necesidades de los estudiantes, para lo cual se requiere:

- ✓ Identificación de la demanda, estableciendo:
 - a. Un perfil de las niñas, niños y adolescentes a atender, haciendo uso del Padrón Nominal, base de datos de Reniec, Siagie y otros sistemas de información a disposición identificar a los niños y adolescentes que no asisten a la escuela, sus características y necesidades.
 - b. Un perfil de las familias y comunidades, cruzado con información del SISFOH, Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios y entrevistas directas con población a fin de hacer el análisis y caracterización de la familia y comunidad.
 - c. La identificación de los problemas y causas so-

cioculturales de la no asistencia a la escuela y las alternativas de solución.

- d. Un diagnóstico sociocultural que caracterice las demandas de los estudiantes, las familias y comunidades para el servicio educativo a brindar y los problemas y causas de la no asistencia.
- ✓ Identificación de las características de la oferta, estableciendo:
 - a. La revisión del padrón oficial de IIEE rurales e EIB e identificar cuáles son las escuelas de su territorio registradas. Revisar si han llegado los textos escolares y cuadernos de trabajo a las IIEE (que actualmente se distribuye hasta en 7 lenguas para educación inicial y primaria), siendo además muy importante considerar el desarrollo de capacidades para su uso y el monitoreo del mismo.
 - b. La revisión de los reportes de entrega de materiales y textos escolares y cuáles son las escuelas o localidades no atendidas o atendidas deficientemente, siendo además muy importante considerar también el desarrollo de capacidades para el uso y monitoreo de los mismos. Cruzar información del registro de docentes y escuela, estableciéndose déficit y zonas/escuelas. Verificar si cuentan o no con docentes, si esos docentes han sido formados en EIB, si manejan la lengua originaria, si esos docentes reciben acompañamiento pedagógico

⁶³ Reflexiones extraídas del documento “Prioridades educativas regionales en el marco del PEN 2015 – 2018”.

- c. El recojo de información y establecimiento de un diagnóstico de las modalidades de atención brindadas en la región, ya sea desde el sector privado, público u otro. Identificar quién dirige la iniciativa, la propuesta de formación, el costo, el público objetivo, las alianzas que se han requerido hacer, la respuesta de las familias y estudiantes frente al servicio brindado, entre otros.
 - d. La caracterización de las escuelas rurales e EIB, determinando si cumplen con las condiciones mínimas.
- ✓ Diseño en base a lo encontrado de modelos de atención pertinentes y contextualizados, desarrollando:
- a. La construcción de una propuesta de atención para los niños, niñas y adolescentes que no asisten a la escuela o que están en riesgo de abandonarla. Hacer uso del diagnóstico sociocultural de las niñas, niños y adolescentes y del diagnóstico de IIEE rurales e EIB y de las modalidades de atención. El documento debe incluir una propuesta de trabajo EIB ligada a ajustes curriculares y elementos pedagógicos para el desarrollo integral con aprendizajes vinculados a las demandas de la región. Considerando el financiamiento de la infraestructura, equipamiento, alojamiento escolar, alimentación, acompañamiento pedagógico, formación docente y materiales educativos.
 - b. Procesos de formación y acompañamiento para la implementación del modelo. Invirtiendo en el desarrollo de capacidades de especialistas pedagógicos, directores y docentes para implementar el modelo.
 - c. La implementación, monitoreo y evaluación del modelo.
 - d. Difundir la nueva oferta entre las comunidades, familias y estudiantes para quienes ha sido pensada la oferta, involucrándolos de manera permanente.
- Además, esto deberá sustentarse en el **fortalecimiento de la gestión participativa**, desarrollando capacidades en los representantes del Estado, la sociedad civil y la ciudadanía, a fin de que aporten al cumplimiento de prácticas éticas, transparentes y democráticas en las instancias de gestión educativa. Se requiere a su vez mejorar la participación y concertación de espacios como el Copare, Copale, Conei dotándolos de condiciones para su funcionamiento (recursos humanos, lógicos, físicos).
- Todo ello para **gestionar de manera eficiente la cobertura y acceso con calidad y equidad en educación inicial**⁶⁴. La ampliación de cobertura requiere recuperar el sentido de la educación inicial con políticas públicas que tengan como centralidad la formación integral del estudiante, la oportunidad del juego y la libre expresión,

⁶⁴ Texto elaborado en base a los aportes recogidos en el X Encuentro Nacional de Regiones 2015, organizado por el CNE.

con una propuesta pedagógica que responda a las características de los niños y niñas de 3 a 5 años, con calidad, equidad y pertinencia. Algunas de las acciones que se proponen para una gestión eficiente en este aspecto son:

1. La participación efectiva de las familias y comunidad, recuperando la legitimidad social y asegurando con ello la sostenibilidad de lo emprendido.
2. Articulación intersectorial para la atención integral y articulación intergubernamental, sobretudo regional – local, para garantizar condiciones y oportunidades educativas.
3. Mayor presupuesto y nuevas estrategias de financiamiento.
4. Respetar e incentivar la autonomía regional, para atender los desafíos de la diversidad de escenarios, pueblos y culturas les imponen.

Además, el modelo debe permitir **gestionar de manera eficiente la conclusión oportuna en educación primaria y secundaria con calidad y equidad**⁶⁵. La brecha de conclusión es más alta en zonas rurales y urbanas marginales, además del estrato pobre y muy pobre. Por ello es necesario un cambio que debe empezar por poner en el centro de la política, de los programas presupuestales, de la inversión nacional y regional a los estudiantes. Este cambio tiene que ayudar a visibilizar sus necesidades, sus inquietudes, sus demandas de

formación y atención, para conformar y configurar de manera creativa la oferta del servicio educativo, desarrollando para ello:

- La flexibilización y adecuación de la oferta frente a la demanda, superando la rigidez normativa, además de la rigidez de los sistemas administrativos nacionales y de los programas presupuestales. Esta flexibilización debe considerar distintas modalidades de atención (en Alternancia, EBA, Internados), pero también alcanzar a otras poblaciones como los nuevos migrantes, poblaciones flotantes a causa de la minería informal, poblaciones del VRAEM, entre otros. El sistema no se va flexibilizar si regionalmente no generamos demandas. En ese sentido debemos avanzar en aspectos como una calendarización escolar diferente para zonas amazónicas, lo que podría ser un buen paso para hacer frente a una gestión homogénea.
- Opciones como la JEC deben abrir espacios para pensar las dinámicas y necesidades de los adolescentes, su relación con el mundo del trabajo, y a la vez volver más atractiva la escuela, ofreciendo incentivos, y becas que cubran los costos de oportunidad de las familias y en las zonas más dispersas la creación de redes que estrechen la relación escuela, comunidad.
- Se hace necesario también atender la realidad docente, y mejorar sus condiciones laborales, sobre

65 Idem

todo en zonas rurales, ahí donde los profesores desertan.

- Desarrollar condiciones (normatividad, políticas, proyectos, alianzas, etc.) en cada territorio que aseguren la permanencia y conclusión de los estudiantes en la educación básica.
- Desarrollar acciones que incidan en la permanencia de los estudiantes en la escuela, tales como un sistema tutorial que involucre a las familias y comunidad, un programa de educación sexual dirigida a los adolescentes, la promoción de la educación técnico productiva, sobre todo en zonas rurales, el desarrollo de alianzas estratégicas intersectoriales lideradas por el gobierno regional, la ampliación de las modalidades de atención pertinentes como formación en alternancia en zonas con mayor dispersión y el fortalecimiento de las estrategias comunicacionales acerca de la importancia de la conclusión oportuna.

Para el desarrollo de lo planteado se deben generar condiciones, en el marco del diálogo nacional – regional y regional- local como las siguientes:

- Intersectorialidad, en la implementación de la política y de las intervenciones regionales, que ayuden a una mayor pertinencia del servicio, favoreciendo esto con medidas e indicadores articulados.
- El dialogo regional- local y su institucionalización, el mismo que debe avanzar para mirar las reali-

dades en que se encuentran los estudiantes, pero también las condiciones de vida de los docentes y su formación, considerando las consideraciones de interculturalidad de nuestras regiones.

iii. **Desarrollar un proceso sostenido de modernización y mejora de la gestión educativa a nivel gubernamental como soporte de la gestión en la escuela.**

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada el 2013, marca un derrotero de cambio y mejora en el país, que debe ser asumido como un proceso sostenido de largo aliento, que requiere de estrategias y acciones de mediano y corto plazo para su implementación. En lo que sigue se destacan un conjunto de cinco estrategias y acciones.

A. Políticas públicas, planes estratégicos y operativos que conlleven a una planificación articulada que permita construir el carácter unitario del Estado, sin perder de vista la diversidad. Para ello se debe contar con:

- a. Información y diagnósticos de las reales demandas de cada contexto así como una efectiva focalización.
- b. Cuadros técnicos capaces de diseñar, implementar, monitorear y evaluar políticas públicas pertinentes y eficaces.
- c. La promoción de una cultura organizacional (cambio de mentalidad y actitud), con respon-

sabilidades claras en la implementación de los procesos, rendición de cuentas, con mecanismos de incentivo frente al logro destacado, y sanción frente a las repercusiones de lo no cumplido.

B. Presupuesto por resultados, involucrando a los GORE y GL en el diseño, formulación y reformulación de los PPR y el presupuesto de educación, a fin de perfilar mejor las intervenciones para la implementación de las políticas educativas, considerando las características geográficas, sociales, culturales de cada territorio. Involucrar a los GORE y GL en el establecimiento de resultados, productos, metas e indicadores, fortaleciendo así la gestión educativa descentralizada.

C. Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional, en base a un diagnóstico de la DRE y las UGEL en cada región, con el fin de conocer las características de su estructura, su adecuación con respecto a la población que se atiende, características geográficas del entorno. Todo esto con la finalidad de iniciar un proceso de readecuación del servicio en base a una reingeniería, con estándares de desarrollo e identificación de la cadena de valor. Tomando como ejemplo el modelo educativo colombiano esta reingeniería debiera partir de un diseño de las estructuras organizacionales, manuales de funciones y perfiles de puesto junto con el desarrollo de capacidades

y procesos de selección eficientes, procedimientos detallados y con un seguimiento constante.

Esta gestión por procesos debería permitir:

- ✓ La generación de mejores mecanismos de servicio al ciudadano y la escuela.
- ✓ El desarrollo de la capacidad institucional y la transparencia.
- ✓ La reducción de tiempos y costos en los trámites y acciones administrativas.

Es además importante señalar que esta reingeniería debe ir acompañada de una simplificación administrativa en las DRE y UGEL —con prácticas estandarizadas que agilicen los procedimientos administrativos, protocolos, secuencia de acciones y plazos de implementación, teniendo como marco referente las acciones educativas— y de una informatización de procesos, identificando en cada etapa la información necesaria a solicitar y brindar.

En este sentido, es importante continuar implementando, como ya se hace en Lima Metropolitana, el sistema de atención al ciudadano, efectivizando la capacidad y calidad de respuesta y ofreciendo información clara y oportuna sobre los plazos, las acciones, el tiempo de respuesta y los costos, de manera informatizada.

D. Servicio civil meritocrático, con énfasis en la profesionalización de la función pública del servidor en educación, para lo cual debe implementarse, progresivamente, tanto la Ley de Reforma Magisterial, en lo que toca a las funciones docentes, como la Ley Servir, en lo que toca a los servidores de los órganos intermedios. Es clave contar con un perfil de puesto bien estructurado, un proceso de selección riguroso, e incentivos económicos adecuados a fin de atraer a los mejores profesionales.

E. Sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento, a fin de optimizar la calidad del servicio brindado, con énfasis en:

E1. Un sistema integrado de información para el seguimiento y monitoreo, centrado en los actores del proceso educativo, sus características y demanda, así como en las instituciones que les brindan el servicio, integrado por:

a. Un Subsistema Integrado de Información del Estudiante, que reúna los datos del RENIEC, SIAGIE, ECE-UMC, SIS, SISFHO, Padrón Nominado y programas sociales, a fin de conocer el desarrollo evolutivo del estudiante para una conveniente focalización e intervención.

b. Un Subsistema Integrado de Información del Docente, con datos de RENIEC, NEXUS, SIRA, SUP, Escalafón y, que tome en cuenta el desa-

rollo de un Sistema de Información de la Ley de Reforma Magisterial (con datos de ingreso, ascenso, desempeño y formación), a fin de conocer con mayor precisión las características del docente.

c. Un Subsistema Integrado de Información de las IIEE, que reúna los datos del Censo Escolar, Padrón de IIEE, Escale, INEI, ENAHO, Wasichay, sistemas georeferenciados regionales, con la finalidad de caracterizar cada IIEE y el contexto al que pertenecen.

d. Un Subsistema Integrado de Apoyo a la Gestión Educativa, que genere información periódica sobre las DRE y UGEL. Este sistema puede integrar información de RENDUGEL, SIAF, Escale, ENAHO, INEI, ECE – UMC, entre otros.

E.2 Sistema de evaluación de políticas, programas y proyectos, para el desarrollo de un seguimiento permanente, integrando las diferentes acciones de monitoreo a través de la identificación de indicadores claves; este sistema deberá partir desde el análisis de los insumos hasta el resultado final, midiendo la eficiencia y eficacia de lo logrado considerando además el impacto de las políticas educativas implementadas en temas como la reforma curricular, el acompañamiento pedagógico, la implementación de la LRM, involucrando a los tres niveles de gobierno, de acuerdo a los niveles de

responsabilidad asumidos por cada uno y el presupuesto asignado.

E.3 Sistema de evaluación del desempeño tanto de directores como de docentes, en el marco de la LRM. El conjunto de dominios, competencias y desempeños a evaluar ya están contenidos en el Marco de Buen Desempeño Docente y Marco de Buen Desempeño del Directivo, aprobados en esta gestión, toca ahora definir el:

¿Cómo? Diseño, desarrollo y evaluación del propio sistema: ¿Puede formar parte de la estructura de las UGEL? ¿Conformarse una entidad independiente?

¿Cuándo? En qué momentos y cuántos docentes tendrían que pasar a ser evaluados.

¿Con qué? Sistema de evaluación: definición de protocolos, instrumentos, técnicas, recursos materiales y físicos.

¿Con quiénes? Recursos humanos, sus perfiles.

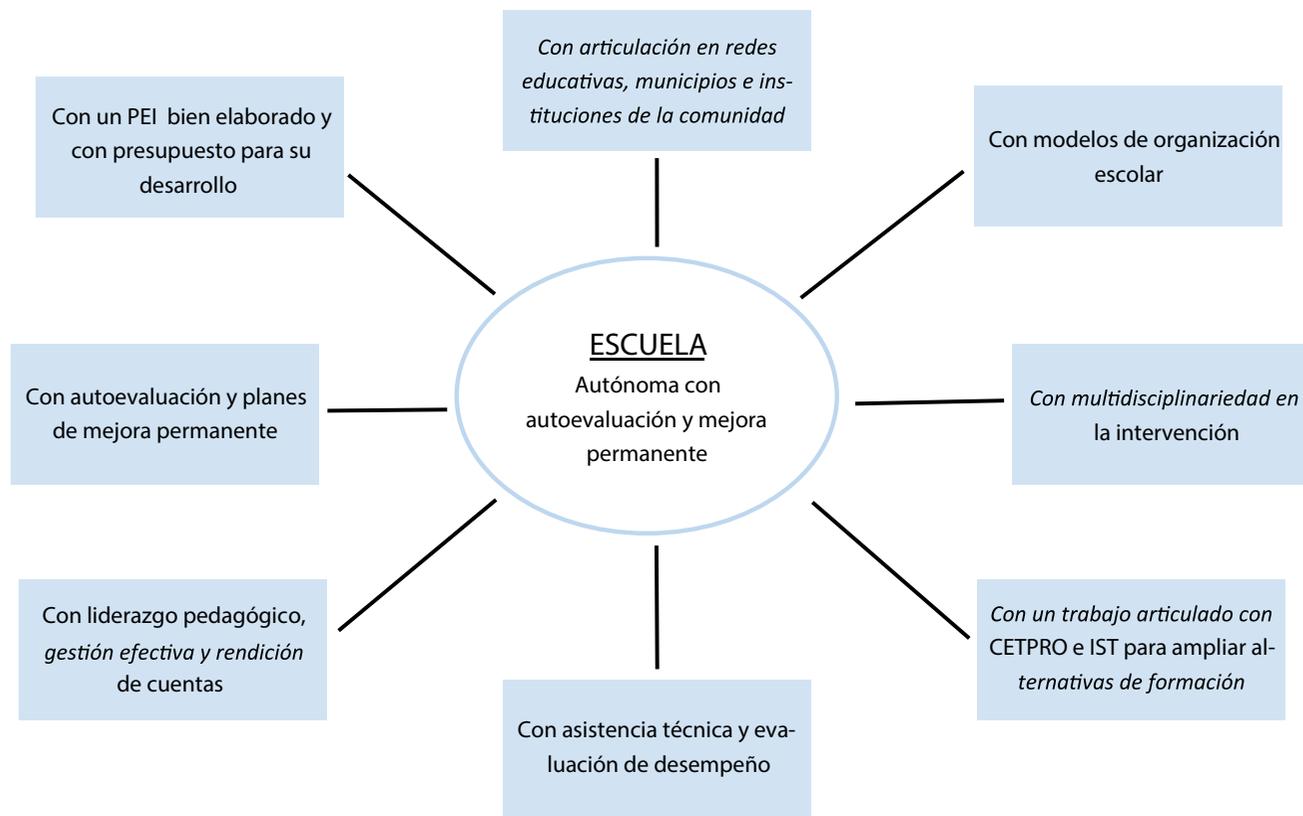
¿Cuánto? El presupuesto.

iv. **Escuela autónoma y fortalecida.**

El desarrollo de los desafíos en gestión al 2021 tiene como fin la autonomía escolar, lo que es fundamental para que la IE se fortalezca y desarrolle su práctica, atendiendo de manera efectiva las necesidades del estudiante y su contexto. Para tal efecto es importante considerar las características de una escuela autónoma, incluidas en el siguiente gráfico y que desarrollamos a continuación.



Gráfico N° 8: Autonomía Escolar



Fuente: Elaboración propia

A. Con un PEI bien construido y presupuesto para su desarrollo

De acuerdo con la LGE, para fortalecer la autonomía pedagógica y administrativa de las IIEE se requiere el desarrollo de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia. Según el principio de subsidiariedad los asuntos de interés de la población deben ser resueltos por la autoridad que se encuentre más próxima al tema en cuestión. La aplicación de este principio implica que las IIEE desarrollen su autonomía, construyendo de manera concertada y reflexiva su proyecto educativo institucional – PEI, determinando lo que sí se puede hacer de manera efectiva desde la propia escuela. Es a partir de ahí que las demás instituciones del Estado (UGEL, gobierno local, Posta Médica, etc.) deben articularse para complementar el servicio educativo brindado. Para esto se requiere escuelas con un consistente sistema de planificación, liderazgo del equipo directivo y docente, una interrelación fluida con las instituciones de la localidad, contar con un presupuesto para implementar las iniciativas trazadas y la dotación de personal de apoyo administrativo a fin de que el director pueda concentrarse en las acciones pedagógicas.

El Modelo de Gestión Educativa Regional de San Martín es un ejemplo del fortalecimiento de la autonomía escolar. Con este modelo se buscó fortalecer y garantizar la autonomía de la IE en las áreas pedagógica, administrativa y financiera. Con este fin se desarro-

llaba el Plan Mancomunado de Educación, que servía de instrumento de soporte a la gestión de la escuela y de las redes educativas; para la elaboración de este plan se identificaba las acciones programadas por cada escuela, en el marco de su PEI y el tipo de apoyo externo que necesitaban. El plan se elaboraba con la participación de la UGEL, el gobierno local, el centro de salud, y las ONG de la localidad; todas estas entidades conformaban el Consejo de Gestión Local para el Desarrollo Social. Experiencias como esta demuestran la viabilidad de colocar como centro de la gestión a la propia escuela y redes educativas.

Unido a lo anterior, es importante estimar el costo real de la prestación del servicio educativo por alumno, considerando un paquete básico acorde con las diferentes realidades territoriales y modalidades de atención. Éste paquete básico debería incluir los recursos humanos necesarios (docentes y administrativos); la Infraestructura básica en aulas, equipamiento, materiales, mantenimiento, etc.; los recursos destinados a los alumnos como alimentación, textos, recursos pedagógicos; y finalmente aquellos destinados a la gestión del servicio desde la UGEL- DRE relacionados al acompañamiento pedagógico, capacitación, supervisión, etc. Además, se debe prever que la IE cuente con un presupuesto para la implementación de su PEI, y que los fondos correspondientes lleguen de manera directa a cada escuela, de manera proporcional al número de estudiantes con los que cuenta.

B. Con autoevaluación y planes de mejora permanentes

La autonomía escolar deberá descansar en una autoevaluación y la construcción de planes de mejora de la calidad educativa, como parte inherente del ciclo regular de gestión de la escuela, contribuyendo con su autorregulación, promoviendo de manera permanente el cambio y mejora educativa. Lamentablemente, hoy en día, estos procesos son voluntarios y ligados a la evaluación externa y acreditación. Con la autoevaluación y planes de mejora se abre la oportunidad para promover comunidades educativas que reflexionen permanentemente sobre su práctica, aprendan y generen el cambio de manera proactiva, logrando cada vez una mayor capacidad institucional.

C. Con liderazgo pedagógico, una gestión efectiva y rendición de cuentas

El Director de IE debe ser un actor protagónico en el desarrollo de una escuela autónoma, centrando el peso fuerte de sus responsabilidades en el liderazgo pedagógico, lo que implica que tiene que estar formado para conducir, orientar, acompañar, brindar asistencia técnica y evaluar las prácticas pedagógicas de la IE, contar con una formación coherente, basada en los dominios y estándares de desempeño contenidos en el Marco de Buen Desempeño del Directivo.

Se requiere además que el Director sea liberado de la sobrecarga administrativa que hoy en día tiene, por

lo que se recomienda la asignación de un profesional en gestión que pueda apoyar al Director en acciones como el mantenimiento de la infraestructura, manejo de recursos humanos, contabilidad, etc.; este tipo de asignación se realiza en países como Cuba, con muy buenos resultados.

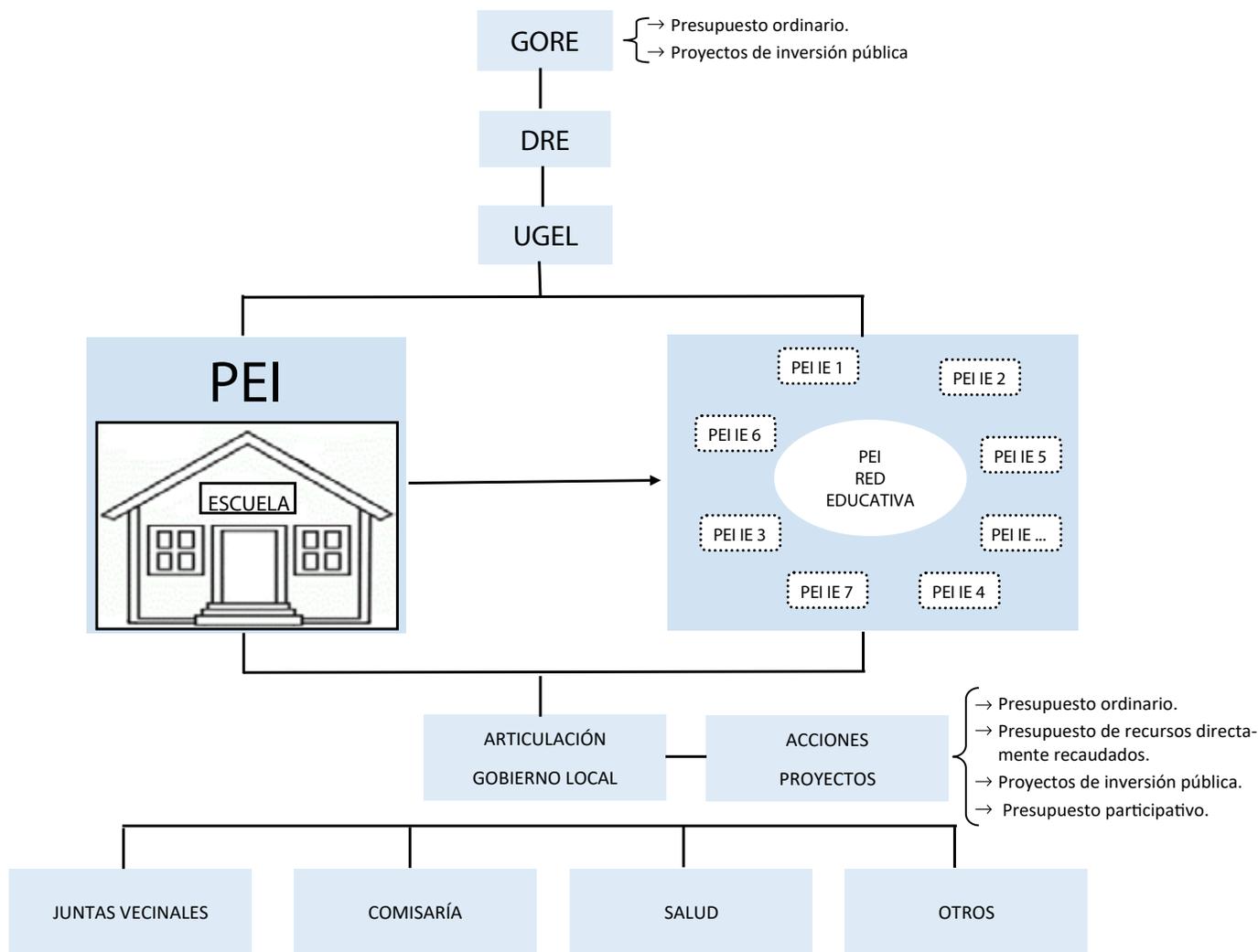
Además, para el desarrollo de una gestión transparente se recomienda la generación de mecanismos que permitan un acercamiento a las familias y rendición permanente de cuentas.

D. Con articulación a las redes educativas, municipio y otras instituciones de la localidad

La articulación para la IE es clave, por ello se recomienda el fortalecimiento de la conformación de redes educativas, cuya actuación se sustente en la construcción colaborativa de un PEI de red basado en las prioridades de cada escuela.

Conjuntamente, el PEI de escuela y el PEI de red educativa deberán movilizar la construcción de sinergias interinstitucionales con el gobierno local, entidad gubernamental que puede promover la articulación territorial a favor de la escuela convocando a las instituciones de salud, de seguridad, de protección, juntas vecinales, iglesia, entre otros, con la finalidad de coadyuvar al desarrollo integral del estudiante y al fortalecimiento de las IE.

Gráfico N° 9: Articulación territorial a favor de la IE



Fuente: Elaboración propia

E. Con modelos de organización de la escuela

Es impracticable proponer un modelo de gestión único para todo el país. En algunos casos la región puede ser la responsable de la educación; en otros, el municipio provincial o el distrital e incluso podría ser la comunidad nativa o campesina. La mayoría de países con una extensión territorial como el Perú, con su variedad geográfica, distribución poblacional y heterogeneidad en desarrollo y recursos, combinan -en algunos territorios - la gestión regional y, en otros, la gestión municipal.

La gestión de las escuelas debe inscribirse en un abanico de posibilidades suficientemente flexible y adaptado a las características propias de las regiones y localidades donde se brinda el servicio educativo. En esta perspectiva, en especial en aquellos lugares en donde la actual organización del sistema educativo no llega y difícilmente llegará, un modelo de gestión escolar a cargo de los municipios pueden ser una alternativa viable y positiva, siempre y cuando exista un decidido apoyo financiero y técnico por parte de los tres niveles de gobierno, para garantizar los objetivos de ofrecer una educación equitativa y de mejor calidad. Esta alternativa también podría ser viable en distritos urbanos muy grandes. (CNE, Una agenda abierta de políticas prioritarias 2007-2008).

Las siguientes son algunas acciones orientadas a flexibilizar y diversificar la atención al estudiante:

- **Fusión de escuelas unidocentes y multigrado**
Tanto desde el derecho como desde las condiciones para un aprendizaje efectivo, se requiere la conversión progresiva de escuelas unidocentes en escuelas multigrado que funcionen con un mínimo de dos docentes, uno especializado en la enseñanza de los primeros grados de primaria. Esto puede darse a partir de la aplicación del proceso de racionalización de plazas docentes, con criterio pedagógico, incrementando las plazas que sean necesarias, e incentivos para alentar a que los buenos docentes se desplacen al ámbito rural. (Agenda Común Nacional-Regional 2011-2016).
- **Ampliación en las escuelas primarias de educación secundaria**
Una medida para mejorar el acceso de la enseñanza secundaria en las zonas rurales puede ser la ampliación del servicio de educación secundaria en escuelas primarias que dispongan de infraestructura sin usar.
- **Creación de escuelas donde la movilidad escolar pueda llegar desde diferentes puntos.**
Las autoridades regionales y locales pueden, de acuerdo a sus posibilidades presupuestales, financiar autobuses y bicicletas para el transporte de los alumnos y docentes rurales de las localidades alrededor de las escuelas. Para ello es indispensable la reorganización de las escuelas, en función al trazo de las carreteras, favoreciendo su acceso

a mercados y servicios públicos, y que sean al centro del desarrollo local.

F. Con multidisciplinariedad en la intervención

Las escuelas deben desarrollar acciones de orientación y prevención con respecto a los problemas que ocasionan bajo rendimiento académico, deserción y rezago, y contribuir al desarrollo integral de los estudiantes. Por tal motivo, es necesario contar con diferentes profesionales (psicólogos, auxiliares, tutores, etc.) para la formación de los estudiantes. Este es un tema al que pueden aportar las diferentes instancias: desde la propia escuela a través de la generación de alianzas; desde el GORE, desarrollando un trabajo articulado con el GL, poniendo a disposición de las IIEE sus áreas de intervención social, ambiental, sanitaria, o mediante la contratación de profesionales a través de PIP o presupuesto participativo; y, desde el Minedu y el MEF destinando un monto para la atención de profesionales no docentes para las IE.

G. Con trabajo articulado con CETPRO e IEST

En el marco de la autonomía escolar la IE deberá desarrollar un trabajo articulado con el CETPRO o IEST de la localidad, a fin de brindar a los estudiantes de los últimos años de educación secundaria algún tipo de especialidad certificada, dándoles una preparación para continuar con estudios superiores. Este trabajo debe ir acompañado de estrategias, programas y experiencias que contribuyan a asegurar la articulación entre educación, investigación, ciencia, tecnología,

trabajo y producción en la escuela, así como a hacer de la educación un efectivo medio para lograr un país de emprendedores, inclusivo y competitivo.

Las acciones del área de Educación para el Trabajo deben integrarse con las áreas de Ciencia y Tecnología y Ambiente, e Historia, Geografía y Economía, incidiendo en la formación gerencial y en los procesos productivos de bienes y servicios que requiere la localidad, la provincia y la región, promoviendo la responsabilidad y la ética; y, trabajar a través de proyectos productivos y de prácticas empresariales (aprender haciendo) para desarrollar una cultura de emprendedurismo. (Bandera 2011 del CNE: educación y producción).

H. Con asistencia técnica y evaluación de desempeño

La asistencia técnica y la evaluación del desempeño que se ofrece a través de los programas nacionales y de las acciones regionales deben darse de manera sistemática, articulada, coherente e integrada al conjunto de políticas educativas.



Referencias

- ANGR (2015). Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional.
- Ausejo, F. (2014). Evaluación del Proceso de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales con Enfoque de Gestión Descentralizada de Servicios Públicos. Secretaria de Descentralización de la PCM.
- Balarin, M. (2015) La escuelas privadas de bajo costo en el Perú. Grade, Lima. Recuperado de: <http://www.grade.org.pe/novedades/las-escuelas-privadas-de-bajo-costo-en-el-peru-por-maria-balarin/>
- Basadre, Jorge "Historia de la República del Perú" Empresa Editora El Comercio S.A. Lima, 1939.
- Banco Mundial (2010). Perú: Descentralización y presupuesto por resultados en Educación, balance de la última década.
- Bonifaz, José Luis (2016). "APP en educación: hay que seguir" en: El Comercio. Sección Portafolio pág. B7 publicado el 05-01-2016.
- Cardó F. & otros (1989). "Planificación y desarrollo de la educación en el Perú". Un análisis de la experiencia del período 1948-1 985. Informe de Investigación N°. 77 IIPE, Paris.
- CNE (2007). Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú.
- CNE (2005). Recursos y limitaciones de los actores regionales de cara a la descentralización.
- CNE (2010). Balance y propuestas para avanzar en la descentralización educativa.
- CNE (2011) Agenda Común Nacional-Regional. Políticas educativas 2011-2016.
- CNE (2012). Balance de Descentralización Educativa Período 2011-2012.

- CNE (2015). Proyecto Educativo Nacional. Balance y Recomendaciones 2014.
- CNE (2014). Reporte Nacional SSII-PER Ejercicio 2013. Una mirada a la gestión educativa descentralizada en el país.
- CNE (2015). Reporte Nacional SSII-PER. Avances y limitaciones en el periodo del gobierno regional 2011-2014.
- CNE (2016). Estudio sobre la situación de acceso a la educación inicial de niños de 03 a 05 años en el Perú en el marco del cumplimiento de la política 2.1 del PEN. Informe de consultoría. Lima: CNE.
- Congreso de la República (2015). Informe Anual 2014-2015, Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, Congreso de la República, Lima.
- Díaz, H. y Eléspuru O. (1996). Boletín INIDEN. Año IV N° 12, Diciembre 1995. Boletín INIDEN. Año V N° 2.
- Díaz, C.; Alfaro, B.; Calderón, L.; Álvarez, N. (2010). Los Consejos Educativos Institucionales y sus funciones de participación, concertación y vigilancia: condiciones para su desarrollo. En: Educación Vol. XIX, N° 36, pp. 61-79.
- Espinoza, A. (1989). "The origins of the núcleos escolares campesinos or clustered schools for peasants in Peru, 1945-1952". Naveg@américa. Revista electrónica de la Asociación Española de Americanistas [en línea]. 2010, n. 4. [Consulta: 04 enero 2016]. ISSN 1989-211X.
- Gargurevich, J. (2011). Marco de referencia para el diseño del Modelo de Gestión Descentralizada de la Educación en la región Piura. CIPCA.
- Grupo Propuesta Ciudadana (2012). Los Consejos Participativos Regionales de Educación (Copare) y la participación de la sociedad civil. Un diagnóstico de las demandas en Ayacucho, Junín, San Martín y Ucayali.
- Grupo Propuesta Ciudadana (2015). Buenas prácticas de Gestión Descentralizada. GPC, Lima.
- Historia del Minedu. Cronología histórica, nómina de Ministros. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/institucional/historia.php> (Consultado el 4/01/2016)
- Iniden (2015). Informe de Educación - Año 24, Nro. 4 abril 2015
- Kin Bing Wu & otros (1997). "Perú. Educación en una encrucijada: Retos y oportunidades para el siglo XXI ". Estudio del Banco Mundial, BM

- Malpica, C. (1980). La administración de la educación y sus relaciones con la planificación y con la investigación” IIPE, Paris, marzo 1980
- Manrique, Á. (2011). Sistematización de Modelos de Gestión Educativa de los Gobiernos Regionales de San Martín, Arequipa y La Libertad. CNE-USAID-SUMA.
- Dirección General de Presupuesto Público (2010). De las instituciones al ciudadano: La reforma del presupuesto por resultados en el Perú. Documento de trabajo. Ministerio de Economía y Finanzas, Lima.
- MCLCP (2015). Memoria del dialogo por la concertación: “2016: Desafíos de la gestión presupuestal en un año de cambios”, Documento de trabajo.
- MI-CNE (2014). Marco de Referencia Común de Gestión Descentralizada con Enfoque Territorial. Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización del CNE.
- MI-CNE (2016). Gestión Educativa Descentralizada con enfoque territorial. Balance 2011 – 2015: Constataciones y Propuestas. Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización del CNE.
- ProInversión (2016). Portal web de Obras por Impuestos, <http://www.obrasporimpuestos.pe/>
- Minedu (2013). Plan Estratégico Sectorial Multinacional (PESEM) 2012-2016.
- Minedu (2013). Memoria Institucional 2012-2013.
- Minedu (2013). Política de Modernización y Descentralización de la Gestión en el Sector Educación. Gestión Educativa Moderna y Descentralizada.
- Minedu (2013). Balance y desafíos de la descentralización educativa. Serie Cuadernos de Trabajo para la Gestión Descentralizada de la Educación.
- Minedu (2013). Componentes de soporte institucional. Serie Cuaderno de trabajo para la gestión descentralizada de la educación.
- Minedu (2013). Compendio estadístico Censo de UGEL 2013.
- Minedu (2015). Guía de orientación para la asistencia técnica para el cumplimiento de los compromisos de desempeño 2015. Dirigida a funcionarios del Gobierno Regional y de las unidades ejecutoras de educación a nivel nacional.

- Molina, R. (2010) Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales. Estudio de Casos. PRODES PRODES/USAID - Congreso de la República, Lima.
- ProInversión (2016). <http://www.proinversion.gob.pe>
- ProInversión (2016). Inversiones estratégicas. <http://www.proyectosapp.pe/default.aspx>
- Pronied (2015). <http://www.pronied.gob.pe/>
- Remy, M. (2008). Participación ciudadana y gobiernos descentralizados. Cuaderno Descentralista N° 28. Grupo propuesta Ciudadana, Lima.
- Romero, O.; Ccaijo, CEOP Ilo, Cipca y Alboan (2014). Una mirada a los Consejos Participativos Regionales de Educación (Copare) en Perú. Sistematización de las experiencias de Cusco, Moquegua y Piura.
- Secretaria de Gestión Pública (2013). Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.
- Secretaria de Planificación del Minedu (2014). Sistematización de los procesos seguidos para el cumplimiento de los compromisos de gestión 2014 en el sector educación.
- Sistema educativo nacional de Perú (1994). Ministerio de Educación de Perú y Organización de Estados Iberoamericanos; Lima.
- Stojnic, L., Sanz, P. (2007). Participación Ciudadana en la Gestión del Sistema Educativo Peruano. Lima: PROEDUCA-GTZ.
- Stojnic, L. y Cabrerizo, P. (2010). Informe final sobre la actual situación de los Copare: estudio sobre organización, funcionamiento y desarrollo de capacidades de los Copare y Copale a nivel nacional. Documento de trabajo, Lima: CNE
- Valcárcel, C. (1975). Breve Historia de la Educación Peruana. Editorial Educación, Lima.
- Vera Tudela, D. (2015). Herramientas de incentivos aplicados a la política educativa en el Perú. Ponencia presentada en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Lima 2015.

NORMAS Y DISPOSICIONES LEGALES

Ley N° 28044, Ley General de Educación, promulgada por el Presidente Alejandro Toledo el 28/07/2003

DL N° 1224 - (2015). “Decreto Legislativo del marco de promoción de la inversión privada mediante Asociaciones público-privadas y Proyectos en activos”, publicado el 25/09/2015

DS Nro. 001 – MINEDU (2015). “Aprobación del ROF del Ministerio de Educación”, publicado el 31/01/2015

Reglamento de organización y funciones del Minedu, D.S. N° 006-2012-ED y D.S. N°001-2015 – ED

Reglamento de instrucción pública para las escuelas y colegios de la República. Primera Ley de Instrucción Pública, Lima, 1850.

ANEXO

PEN Balance 2015: Ideas fuerza

OE 1: OPORTUNIDADES DE IGUAL CALIDAD PARA TODOS

- **Primera infancia:** la atención sigue siendo baja y fluctuante. Es importante una atención integrada desde las políticas a la entrega de los servicios, involucrando a los gobiernos locales.
- **Cobertura de la educación inicial** (Ciclo II): en incremento, para su sostenibilidad se requiere la acción conjunta entre familia, comunidad y gobierno local.
- **Primaria y secundaria:** ligera disminución de matriculados, más alumnos culminan el año escolar, reducción de retirados del área rural y mayor aprobación de los que permanecen.
- **Población con NEE:** con mayor cobertura, se requiere mejorar la articulación entre las unidades de gestión responsable de EE y la EBR, e integración de los sistemas de información.
- **Poblaciones de lenguas originarias, áreas rurales y condiciones de pobreza:** con mayor desventaja, disminuyendo en porcentaje, requieren atención con respecto a atraso escolar, permanencia, y conclusión.

OE 2: ESTUDIANTES E INSTITUCIONES LOGRAN APRENDIZAJES PERTINENTES

- **Escolaridad en la educación secundaria:** estudiantes de mejor situación económica (C1 supera en 2.5 años de escolaridad a los más pobres (C4) (OCDE/CAF/CEPAL, 2014).
- **Aprendizaje pertinente:** La atención escolar no considera la diversidad cultural y geográfica urbana y rural, y singularidad de los estudiantes.
- **Currículo:** debe constituirse en palanca de desarrollo, con aprendizajes para la ciudadanía, el futuro padre de familia, y el profesional.
- **JEC:** Mejora las condiciones de la secundaria en ambiente, soporte, ampliación del currículo, y extensión de la actividad educativa. Necesaria su generalización.
- **COAR:** Una oportunidad para un sector limitado de estudiantes. Dadas sus bondades (gestión, aprendizajes, currículo), su generalización progresiva debería alcanzar a todas las escuelas públicas. Es necesario evaluar su impacto en la educación secundaria.
- **Inclusión de estudiantes con necesidades especiales.** No contenida en el currículo. Es necesario que sea transversal e indispensable, con medidas que la hagan visible y viable (cargas docentes, infraestructura; sensibilización de estudiantes, padres y profesores).
- **Visión de largo plazo:** para la educación de la persona, que sea más humana y crezca en democracia y en ciudadanía

OE 3: MAESTROS BIEN PREPARADOS EJERCEN PROFESIONALMENTE LA DOCENCIA

- **Carrera Pública-fortalezas:** implementación reciente y progresiva, con centralidad en el mérito y desempeño en sus evaluaciones. El Minedu pondrá en funcionamiento el programa de inducción a docentes noveles.
- **Carrera Pública-debilidades:** otorgamiento de incentivos económicos fuera de la carrera, y con el riesgo de distorsionar las prácticas docentes (Bono Escuela); alto porcentaje de maestros contratados vs. nombrados; y contratación de docentes fuera de la carrera en COAR.
- **Desempeño Docente:** está construyendo estándares para su evaluación, sigue sin articularse la formación con la evaluación docente, falta política de preparación y asignación de docentes para contextos retadores (unidocente, multigrado, aislados); descuido de la formación docente (sin capacidades para la escuela). No está invirtiendo en los centros de formación docente.
- **Sistema de formación docente:** Ausencia de un sistema integral nacional, pero con una propuesta de Sistema Regional en Cusco. Avances en el trabajo articulado entre Direcciones del Minedu.

OE 4: GESTIÓN DEDESCENTRALIZADA DEMOCRÁTICA

- **Gestión descentralizada:** estancamiento de la descentralización y tendencia a la recentralización, afectando el desarrollo gestión descentralizada con enfoque territorial.
- **Desde lo nacional:** Minedu es el único sector sin LOF, sin embargo generó espacios, lineamientos e instrumentos para las relaciones intergubernamentales.
- **Desde lo regional:** los GORE asumieron la transferencia de funciones sin recursos y capacidades, persistiendo una visión centralizada y desconcentrada con lógica vertical bajo la jerarquía del Minedu.
- **Modernización de la Gestión Educativa:** Mayor avance del Minedu en la modernización de los órganos intermedios, implementando una política de incentivos con la finalidad de ejercer un mayor control sobre las UGEL.
- **Participación Social:** El Minedu impulsó la participación de la sociedad civil y la empresa privada, pero sin lineamientos e instrumentos específicos, salvo en el caso de procesos como la veeduría social y las asociaciones público privadas.
- **Escuelas:** continúan sin autonomía para la gestión educativa y sin la facultad para decidir sobre la selección de personal y administración presupuestal.
- **Redes Educativas:** cumplen un rol positivo en la gestión educativa, pero carecen de un soporte pedagógico, administrativo y centros de recursos.
- **Presupuesto con Equidad:** el presupuesto del Sector Educación aumento considerablemente pero se asigna de manera inercial y sin dejar mayor marco de acción a los GORE.

OE 5: EDUCACIÓN SUPERIOR DE CALIDAD FACTOR PARA EL DESARROLLO

- **Ley Universitaria:** avanzado, pese a la complejidad y heterogeneidad del sistema universitario.
- **Formación técnica y profesional:** requiere adecuarse a las demandas del desarrollo equitativo y sostenible del país.
- **Gasto por alumno** en periodo 2010- 2014: incremento de 46.9% en educación superior, 46.9% en institutos superiores, y 55.7% en las universidades. Pero bastante rezagado respecto a otros países de América Latina.
- **Recursos:** se necesita mayores aportes del Estado y del sector privado para la implementación de la reforma de la Educación Superior.
- **Pendientes:** aprobación la ley de institutos superiores y la ley del Consejo de Acreditación de la Educación Superior (Copaes).

OE 6: SOCIEDAD QUE EDUCA A SUS CIUDADANOS

- **Gobiernos locales:** iniciativas no trascienden los periodos de gobierno, y no toman en cuenta el PEN. Ampe y Remurpe deben incentivar políticas y acciones sostenibles en favor de la Educación y construcción de la Sociedad Educadora.
- **Empresas:** existencia de numerosas iniciativas empresariales y aportes de los gremios empresariales y entidades del Estado mediante premios y reconocimiento a las mejores iniciativas de responsabilidad social. Pero no se cuenta con sistemas de información que permitan apreciar los avances a nivel del país y regional. Se requiere una acción proactiva de los gobiernos regionales marcando las agendas y necesidades.
- **Medios de comunicación:** programas culturales prácticamente ausentes en la televisión abierta, salvo el caso de TV Perú; todavía se está lejos de cumplir con el horario de protección familiar; las empresas anunciantes deben ser conscientes de la responsabilidad que tienen frente a los contenidos que auspician.

