

“Reafirmamos que la educación es un bien público, un derecho humano fundamental y la base para garantizar la realización de otros derechos. Es esencial para la paz, la tolerancia, la realización humana y el desarrollo sostenible. Reconocemos que la educación es clave para lograr el pleno empleo y la erradicación de la pobreza.”

Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos.
UNESCO, 2015

Los sentidos de la educación

La declaración aprobada en el Foro Mundial sobre la Educación que tuvo lugar en Incheon, República de Corea, en mayo de 2015, plantea la visión de “transformar las vidas mediante la educación” y compromete a la comunidad internacional a centrar sus esfuerzos “en el acceso, la equidad, la inclusión, la calidad y los resultados del aprendizaje, dentro de un enfoque del aprendizaje a lo largo de toda la vida”.

A estas alturas del milenio es ampliamente compartida la idea de que necesitamos una educación que asegure la igualdad de oportunidades en el acceso, permanencia y culminación oportuna de la escolaridad. Se espera, asimismo, que ofrezca condiciones adecuadas para el logro de los aprendizajes de calidad que la escuela promete y que forme ciudadanos plenos con deberes y derechos reconocidos por la sociedad y el Estado, y dispuestos a formar parte de la vida económica, social y política del Perú.

¿Cómo lograrlo? Se dispone de un marco normativo que orienta, en ese sentido, la política educativa peruana. En efecto, la Ley General de Educación (LGE) del año 2003 establece que nuestra educación se rige por principios de ética, equidad, inclusión, democracia, interculturalidad, conciencia ambiental, creatividad e innovación. Por su parte, el Proyecto Educativo Nacional (PEN) —producto del diálogo nacional, el consenso y la concertación y reconocido como política de Estado desde el año 2007— plantea “la educación que queremos para el Perú” a partir de seis objetivos estratégicos, resultados esperados y políticas por aplicar al año 2021 en materia de oportunidades y aprendizajes, estudiantes y escuelas, maestros, gestión educativa, educación superior y conformación de una sociedad educadora.

La experiencia es una gran maestra.

*Ex Ministros, Vice Ministros, altos funcionarios y expertos comparten sus conocimientos a través de la iniciativa **Diálogos de Política Pública** para contribuir a un buen gobierno.*

Las recomendaciones son todas técnicamente solventes y políticamente viables.

En el sistema educativo peruano persisten las posibilidades desiguales de acceso para la población pobre, rural e indígena

A escasos años de cumplirse el plazo proyectado por el PEN, cabe preguntarse qué y cuánto se ha avanzado y qué se requeriría hacer prioritariamente en los años siguientes.

Los temas que se desarrollan a continuación identifican problemas y recomendaciones para una agenda política compartida en materia educativa. Estos recogen los aportes de los participantes en los desayunos de trabajo y han sido sintetizados en cinco cuestiones centrales que, si bien no pretenden ser exhaustivas, dan cuenta de aspectos relevantes:

- Cierre de brechas educativas
- Política docente
- Recursos para el trabajo en el aula
- Educación superior
- Gestión y gerencia educativa

Cierre de brechas educativas

La desigualdad es un problema capital de la sociedad peruana que se expresa también en la existencia de grandes brechas educativas entre diversos grupos poblacionales. En razón de su área de residencia (zonas rurales y urbanas) y región, de su condición socioeconómica y cultural (pobreza, procedencia indígena), del género (hombres y mujeres), de la condición de discapacidad y del tipo de escuela a la que acceden (escuelas

públicas y privadas), los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el Perú tienen diferentes oportunidades para educarse.

Si bien el sistema educativo peruano se ha expandido notablemente a lo largo de los años y ha mostrado mejores indicadores de cobertura escolar, ofrece todavía servicios diferenciados, lo que se observa en posibilidades desiguales de acceso, permanencia, trayectoria escolar, culminación de la educación básica y logro de aprendizajes que suelen operar en perjuicio de la población pobre, rural e indígena.

Las brechas entre zonas rurales y urbanas: acceso, trayectoria y aprendizajes

◆ *Problema*

La expansión de los servicios educativos de primaria y los avances en la incorporación de niños y niñas a las escuelas permiten reportar actualmente tasas netas de asistencia muy altas en el caso de primaria (93%), similares en las zonas urbanas y rurales.

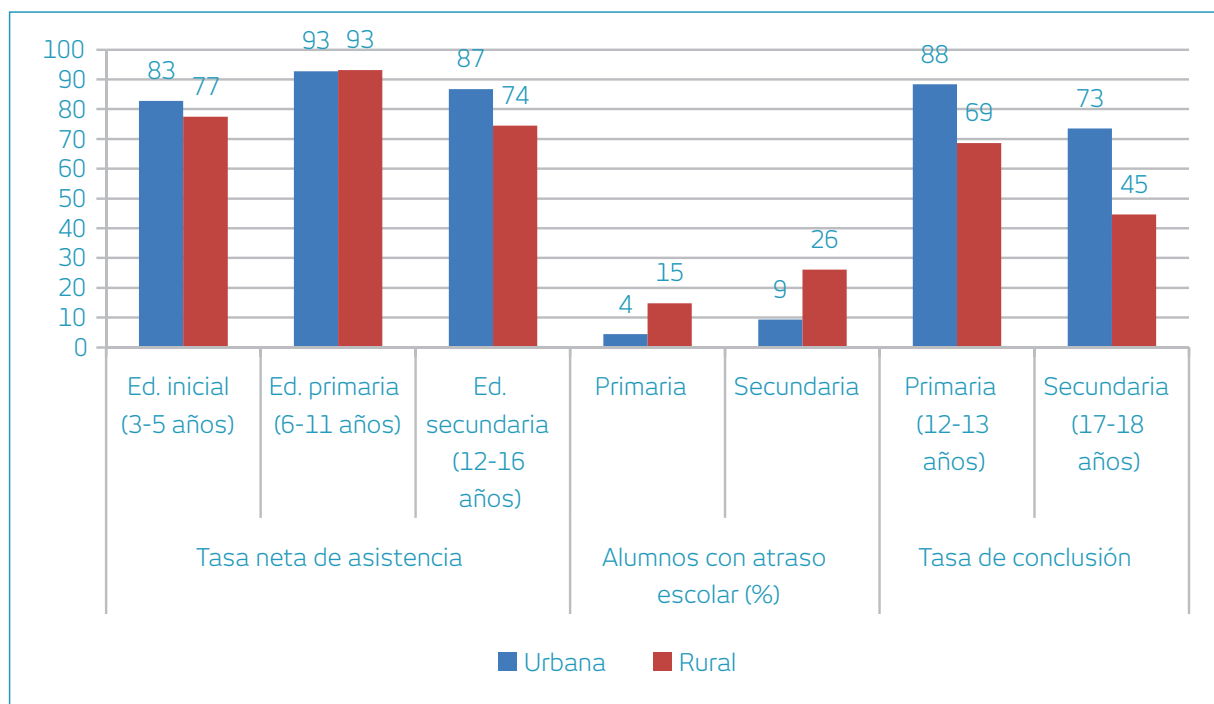
En los casos de la educación inicial y secundaria, la desigualdad y el déficit de acceso todavía subsisten (tasas netas de asistencia de 83% y 87% en zonas urbanas, y de 77% y 74% en zonas rurales). Hay, entonces, un largo camino por recorrer en esta materia, como lo hay también en lo referente a la disminución del atraso escolar o extra edad (véase gráfico 1).

Cabe destacar al respecto que el 26% del estudiantado de secundaria rural está compuesto por adolescentes y jóvenes que cursan sus estudios con extra edad, lo que —debido a otras exigencias u obligaciones laborales y familiares— amenaza sus posibilidades de culminar la educación básica. De hecho, a la edad de 17-18 años, cuando se espera que todos los jóvenes hayan completado la secundaria, solamente el 45% de los que residen en zonas rurales lo ha hecho (en zonas urbanas, el 73%).

En cuanto a los aprendizajes, la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) aplicada entre

Gráfico 1

PERÚ 2014: Indicadores de acceso, trayectoria y conclusión oportuna por área urbana-rural



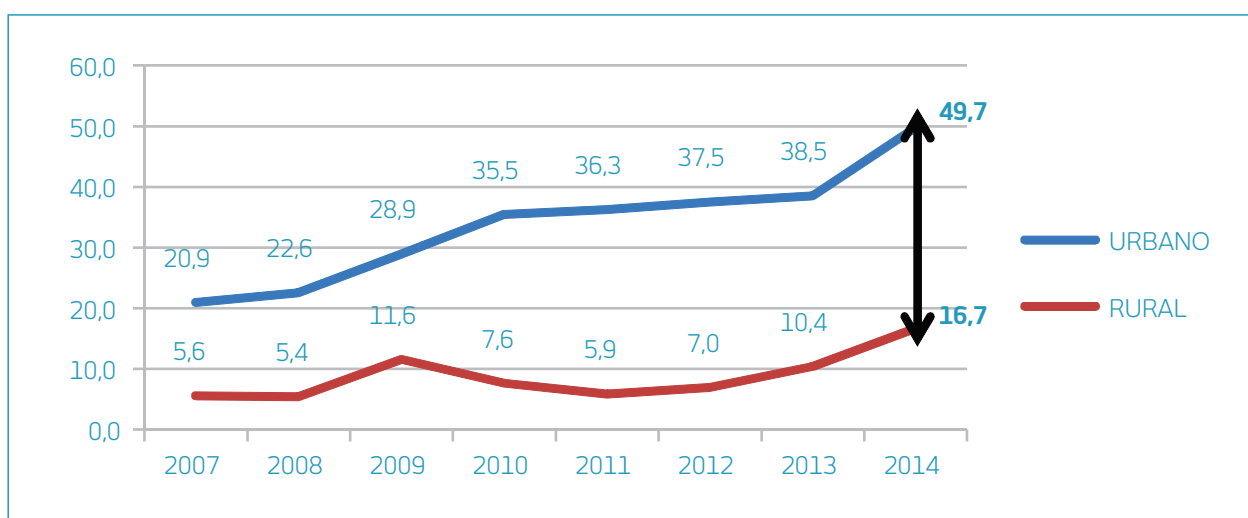
Fuente: MINEDU. Elaboración propia.

los años 2007 y 2014 a los estudiantes del segundo grado de primaria muestra una mejora importante en el porcentaje de alumnos de zonas urbanas y rurales que logran un nivel satisfactorio en comprensión lectora (véase gráfico 2); en efecto, en dicho periodo, se pasa de 20,9% a 49,7% en zonas urbanas, y de 5,6% a 16,7% en zonas rurales.

Entonces es claro que, si bien se ha mejorado, el logro de un nivel satisfactorio es todavía muy bajo entre los estudiantes de escuelas rurales; además, la diferencia con las escuelas urbanas es notable, lo que indicaría que persisten las condiciones adversas en el sistema educativo para superar el rezago.

Gráfico 2

PERÚ 2007-2014: Evolución de los resultados de la ECE (segundo de primaria): Porcentaje con nivel satisfactorio en comprensión lectora según área de la IE



Fuente: MINEDU. Evaluación Censal de Estudiantes, UMC.

◆ *Recomendaciones*

Los problemas educativos asociados a la ruralidad —y a las diversas ruralidades de costa, zona andina y Amazonía— demandan estrategias de dotación del servicio que se adecúen a las características geográficas y sociales de los diversos contextos en los que viven los estudiantes, facilitando su acceso, permanencia y culminación oportuna. El acortamiento de las distancias entre la escuela y el hogar mediante la dotación de vías y medios de transporte; la adecuación del tiempo escolar (horario, calendario) a las exigencias y tiempos del campo; la atención al mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo del docente rural; la innovación de la gestión escolar en zonas dispersas y de difícil acceso mediante la organización de redes educativas que comparten asesoría pedagógica, recursos y servicios; estas son, entre otras, medidas que enriquecen la escuela rural y favorecen la reducción de las brechas educativas existentes.

Es justamente en estos entornos que se ponen de manifiesto con mayor claridad y más amplia incidencia los desencuentros escuela–comunidad derivados de una realidad lingüística y cultural de los niños, niñas y adolescentes que tienen como lengua materna el quechua, el aimara o las lenguas amazónicas; por ello, se requiere que estas poblaciones sean debidamente atendidas según sus características y necesidades.

Asimismo, es también en este complejo nudo de situaciones que se presentan las condiciones de mayor pobreza y de discriminación de género que requieren ser tomadas en cuenta por las políticas y acciones educativas.

Las brechas entre regiones

◆ *Problema*

Los gobiernos regionales, asentados en ámbitos de geografía diversa y actualmente el segundo nivel de gobierno y gestión del Estado, muestran situaciones educativas

Aún existen condiciones adversas para superar el rezago de las escuelas públicas respecto de las privadas

disímiles y ponen en evidencia la necesidad de diseñar y aplicar políticas pertinentes que respondan a las características socioeconómicas y culturales de su población infantil y juvenil y a sus necesidades específicas.

En razón de los niveles de desarrollo alcanzado, en algunas regiones (probablemente con mayores niveles de urbanización y menor incidencia de pobreza y exclusión), los indicadores educativos son más auspiciosos. Por el contrario, en otras regiones hay situaciones particularmente críticas.

El cuadro 1 presenta algunas estadísticas de acceso, atraso escolar y conclusión oportuna para las regiones del país. Si bien cada ámbito regional merece ser analizado y atendido de acuerdo con sus características propias, cabe identificar situaciones bastante críticas en los siguientes aspectos:

- Por su alto déficit de acceso a la secundaria: Amazonas, Cajamarca, Huánuco, La Libertad y Ucayali.
- Por su alto nivel de atraso escolar en primaria: Amazonas, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Loreto, San Martín y Ucayali.
- Por su alto nivel de atraso escolar en secundaria: Amazonas, Áncash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Loreto, San Martín y Ucayali.

Cuadro 1

PERÚ: Indicadores de acceso, trayectoria y conclusión oportuna por regiones

	Tasa neta de asistencia			Atraso escolar		Tasa de conclusión	
	Educación inicial (% de población con edades 3-5)	Educación primaria (% de población con edades 6-11)	Educación secundaria (% de población con edades 12-16)	Alumnos con atraso escolar, primaria, total (% de matrícula final)	Alumnos con atraso escolar, secundaria, total (% de matrícula final)	Primaria, grupo de edades 12-13 (% del total)	Secundaria, grupo de edades 17-18 (% del total)
PERÚ	81,3	92,9	82,9	6,5	11,2	81,7	65,6
Región							
Amazonas	83,6	92,4	73,6	12,2	18,0	70,9	46,2
Áncash	90,6	93,3	86,7	8,0	16,2	77,3	57,8
Apurímac	84,2	95,3	84,7	6,4	16,4	83,1	60,6
Arequipa	78,9	93,7	91,1	2,2	5,3	89,1	76,6
Ayacucho	77,9	90,1	81,2	9,2	21,1	73,6	54,1
Cajamarca	84,3	93,2	76,0	8,6	18,3	76,7	50,1
Callao	84,2	88,2	84,1	3,3	6,3	88,7	71,5
Cusco	73,3	92,5	86,7	7,3	14,9	81,5	62,7
Huancavelica	78,0	95,5	83,4	10,2	23,5	77,7	43,2
Huánuco	74,6	93,6	73,6	13,6	23,5	64,6	41,5
Ica	92,5	94,9	90,8	3,3	6,9	93,8	81,8
Junín	64,4	92,1	79,0	7,3	11,5	76,8	68,4
La Libertad	82,8	95,9	77,7	6,9	11,3	78,8	58,9
Lambayeque	78,0	93,4	82,2	5,5	7,4	84,3	66,7
Lima Metropolitana	90,2	92,1	86,9	2,5	5,2	89,3	77,1
Lima Provincias	83,3	92,9	88,1	3,3	6,8	85,6	70,6
Loreto	72,4	93,1	68,6	18,1	24,0	64,3	43,5
Madre de Dios	71,6	91,9	86,8	7,7	15,2	93,8	69,7
Moquegua	88,3	94,1	91,0	1,8	8,8	92,3	76,3
Pasco	76,0	96,6	82,4	8,7	14,8	82,6	67,5
Piura	80,9	91,4	80,3	7,1	11,3	82,1	59,0
Puno	71,0	94,1	89,9	3,6	11,3	85,7	72,0
San Martín	70,2	92,9	80,4	9,3	14,1	79,5	51,0
Tacna	84,1	97,1	90,3	2,1	6,0	90,0	81,9
Tumbes	86,2	94,0	85,5	4,1	5,8	86,1	61,6
Ucayali	65,1	88,3	69,5	13,3	18,6	69,1	54,3
Año	2014	2014	2014	2015	2015	2014	2014

Fuente: MINEDU, ESCALE. Elaboración propia.

◆ Recomendaciones

La mirada nacional y las políticas educativas procedentes del gobierno central no son suficientes ni pertinentes para reducir las brechas interregionales; se requiere una voluntad política descentralizadora que respete la perspectiva de cada región, promueva las iniciativas regionales y favorezca el funcionamiento de las instancias de coordinación intergubernamental.

El conocimiento y análisis concreto de la situación educativa en las regiones suele mostrar diferencias y matices de gran importancia para definir sus prioridades de política; así, por ejemplo, el peso de la ruralidad, la vocación económico-productiva, las dimensiones del bilingüismo o la incidencia de la pobreza son indicadores que deben marcar derroteros regionales propios en materia de políticas educativas. Según esta lógica, los territorios amazónicos destacan por su particular geografía y por las condiciones de vida de su población, demandando una atención adecuada.

Brechas de aprendizaje entre escuelas públicas y escuelas de gestión privada

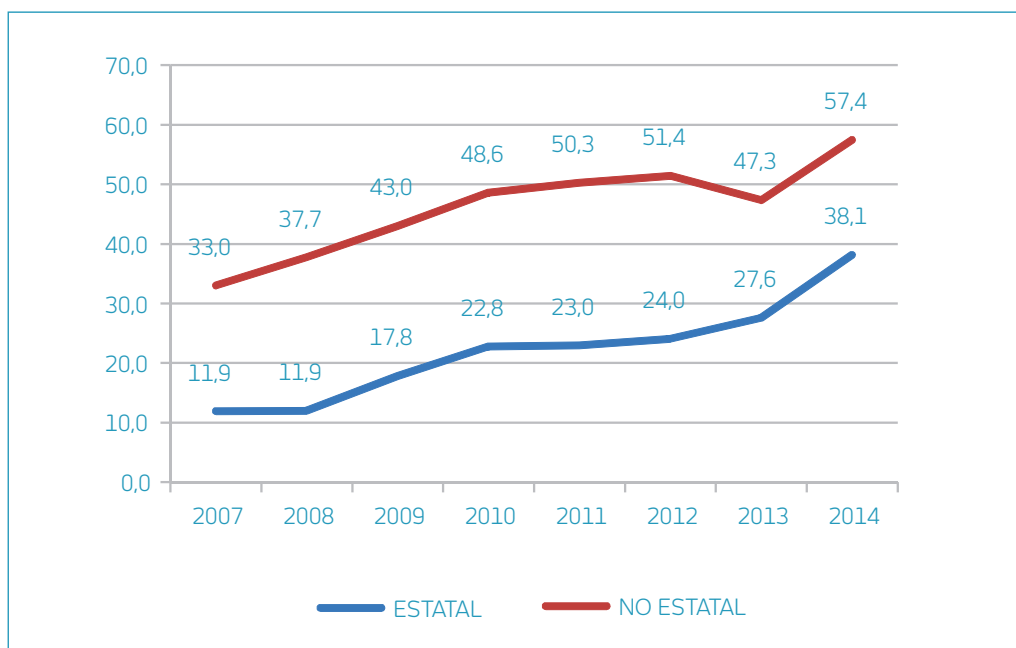
◆ Problema

Si bien la brecha rural–urbana constituye el mayor desafío para el país, existe también una desigualdad importante en los aprendizajes que se alcanzan en las instituciones educativas según el tipo de gestión que tienen.

Al respecto, los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), entre los años 2007 y 2014, muestran una mejora importante en el porcentaje de alumnos de escuelas públicas (estatales) y privadas que logran un nivel satisfactorio en comprensión lectora (véase gráfico 3); en efecto, no solo los estudiantes de colegios particulares han elevado su rendimiento en dicho periodo (de 33 a 57%) sino que también lo han hecho los estudiantes de colegios públicos (de 12 a 38%). Sin embargo, el logro de un nivel

Gráfico 3

PERÚ 2007-2014: Evolución de los resultados de la ECE (segundo de primaria): Porcentaje con nivel satisfactorio en comprensión lectora según gestión de la IE



Fuente: MINEDU. Evaluación Censal de Estudiantes, UMC.

satisfactorio es todavía minoritario entre los estudiantes de escuelas de gestión estatal en comparación con los de escuelas de gestión privada, quienes se ubican 19 puntos porcentuales por encima de los primeros.

◆ *Problema*

Un rasgo que es importante destacar —y levantar para su debida atención— es la heterogeneidad y brechas de calidad que existen al interior del (creciente) segmento de escuelas de gestión privada en el país.

En tanto la educación de gestión privada creció de manera precaria, sin orden ni regulación que garanticen la calidad del servicio que se ofrecen ni de los aprendizajes que se logran, actualmente la diferencia

entre el aprendizaje de niños y niñas de escuelas públicas y de escuelas privadas es insignificante o inverso a “lo esperado”.

En el año 2015, el 50% de la matrícula en educación básica en la provincia de Lima es ya de gestión privada. Como se observa en los siguientes gráficos (4 y 5), en los distritos populares de Lima Metropolitana (como Villa El Salvador, Villa María del Triunfo, Puente Piedra, Independencia, Ate, entre otros), los resultados de la ECE 2012 en escuelas estatales y no estatales son similares en Comprensión Lectora; sin embargo, en Matemáticas, los resultados de escuelas estatales son mejores que los de no estatales (como sucede en los distritos de Carabayllo, Villa María del Triunfo, Independencia, Ate, San Luis, ente otros).

Gráfico 4

**Porcentaje de estudiantes que alcanzan el Nivel 2: Satisfactorio – Comprensión Lectora
Lima Metropolitana: Resultados ECE 2012 - IE estatal y no estatal**

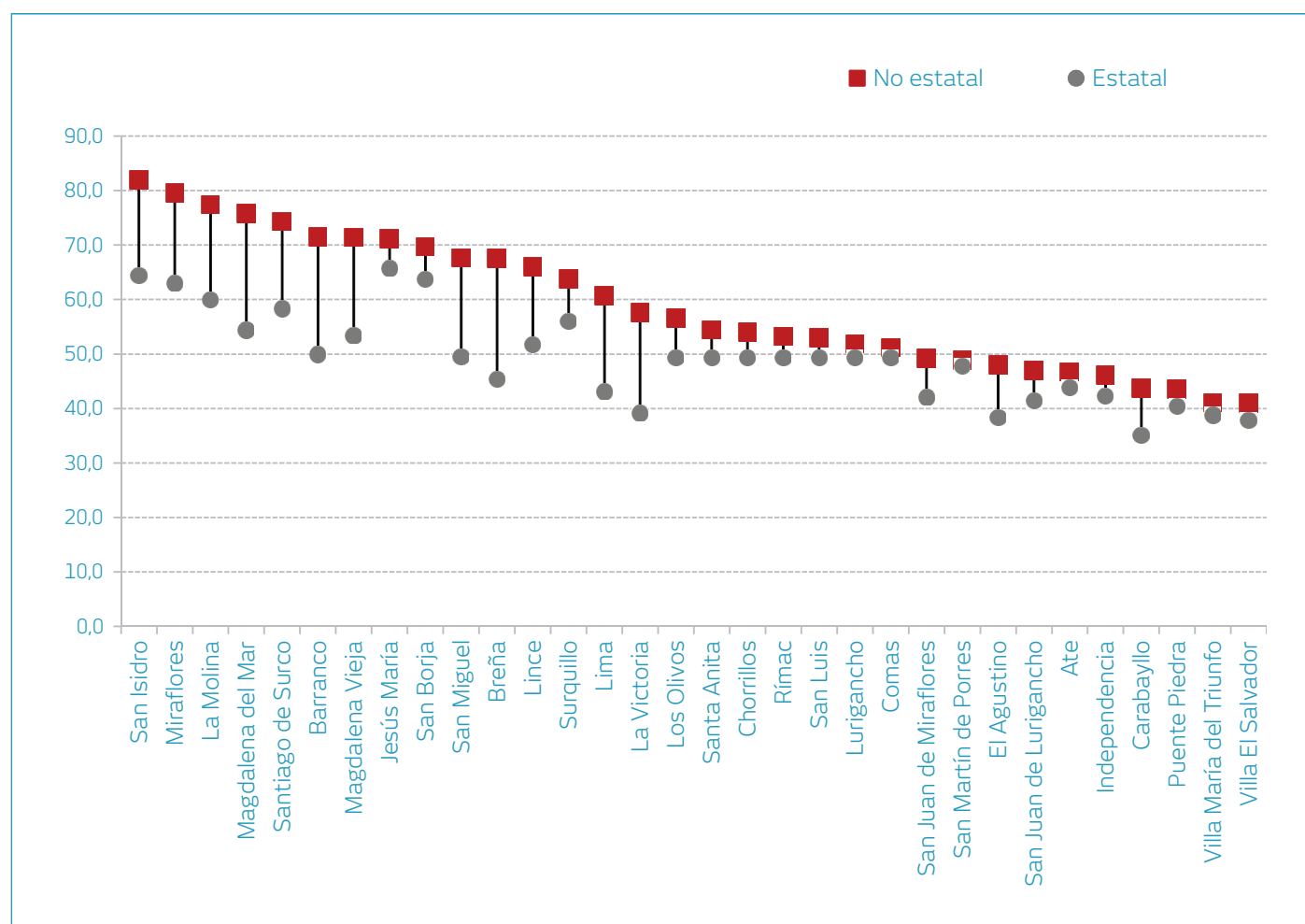
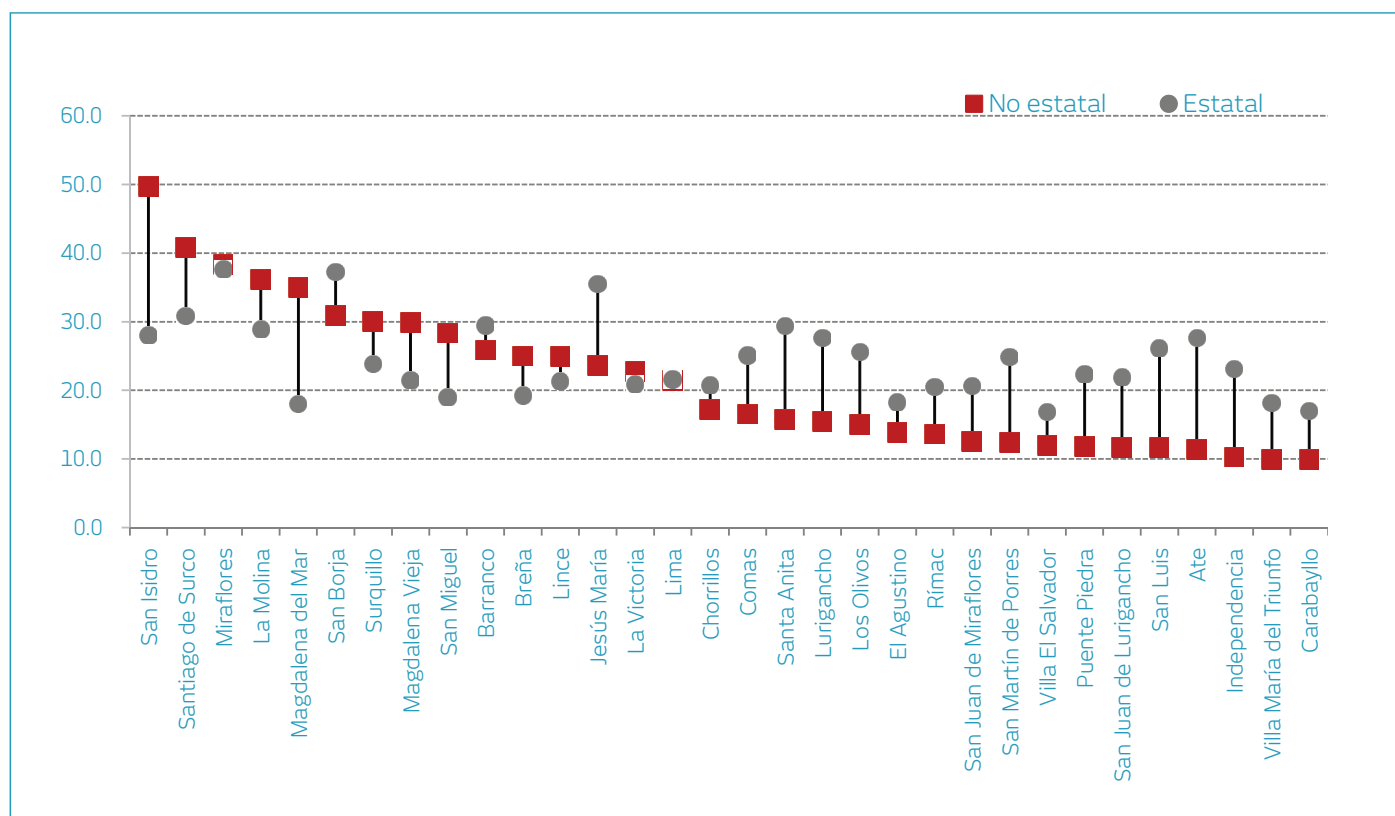


Gráfico 5

Porcentaje de estudiantes que alcanzan el Nivel 2: Satisfactorio – Matemática
Lima Metropolitana: Resultados ECE 2012 – IE estatal y no estatal



Fuente: MINEDU, UMC, ECE 2012. Segundo grado de primaria.

◆ Recomendaciones

Dado que no siempre la escuela privada es garantía de una educación de calidad, ni la escuela de gestión pública tiene que ser la peor oferta educativa, debe reconocerse que ambos tipos de instituciones requieren ser mejoradas.

Por otro lado, el aparato estatal y, concretamente, el sector educación requieren garantizar el acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad (conforme lo señala el Acuerdo Nacional), así como hacerse cargo del conjunto de servicios educativos, ejerciendo su rol rector y asumiendo las funciones de control y supervisión que les competen.

Política docente

Los maestros son los protagonistas centrales del cambio y mejoramiento educativo; sin ellos y sin dar la debida atención a sus condiciones de vida y trabajo no sería posible esperar ni lograr una educación de calidad. Así lo asumió el PEN, que en su tercer objetivo estratégico plantea que el sistema educativo peruano requiere “maestros bien preparados [que] ejercen profesionalmente la docencia”. Para ello, sería necesario establecer un sistema integral de formación docente y una carrera pública magisterial renovada. Estos dos puntos siguen siendo ejes clave en el diálogo y elaboración de propuestas de política educativa y requieren tomar como tarea prioritaria el desarrollo y revaloración de la profesión docente en el Perú.

La formación docente inicial y en servicio

◆ Problema

En el escenario actual, se encuentra seriamente debilitada la idea —largamente debatida— de articular la educación que ofrecen las universidades y los institutos superiores pedagógicos para formar a los futuros maestros (lo cual se conoce como “formación inicial” de docentes) con capacitaciones a través de programas y cursos (lo cual se conoce como “formación docente en servicio”), mediante la creación e institucionalización de un Sistema Nacional Descentralizado de Formación Docente Continua.

Por un lado, con la expansión irracional de la formación inicial de maestros (sobre todo la oferta privada) que registra el sistema desde la década del noventa y las medidas posteriores que mermaron aun más la calidad del servicio y el volumen de su alumnado, los institutos superiores pedagógicos (ISP) quedaron duramente golpeados y muchos de ellos desaparecieron o se convirtieron en institutos de formación técnica. En el año 2008, funcionaban 341 ISP que atendían a un total de 46.881 estudiantes; en 2015, eran 197 los ISP que atendían a 25.793 estudiantes de pedagogía.

Cuadro 2

PERÚ 2008-2015: Instituciones y matrícula en educación superior pedagógica según gestión

Año	Número de ISP			Matrícula		
	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
2008	341	123	218	46.881	23.963	22.918
2015	197	116	81	25.793	18.032	7761

Fuente: MINEDU. ESCALE. Elaboración propia.

El hecho es que, a pesar de su importancia para la formación de profesionales para la educación, la debilidad de los ISP todavía no ha logrado revertirse. No se dispone de

Los maestros son los protagonistas centrales del cambio y mejoramiento educativo

una propuesta de política para la formación inicial docente que asegure en número y calidad los maestros que el sistema educativo requiere para todos sus niveles, modalidades y especialidades o áreas curriculares. Tampoco se ha fortalecido la relación entre la educación inicial y en servicio; son pocas las universidades y los ISP en funcionamiento preparados para ofrecer un servicio de formación y actualización permanente a los maestros que requieran de capacitación.

Es importante, además, tomar en cuenta que hay nuevas disposiciones y marcos de referencia que definen el quehacer del docente; es el caso del Marco de Buen Desempeño Docente (MBDD) aprobado en 2012, que identifica el conjunto de competencias y desempeños que definen una buena docencia y que debe conocer y aplicar todo maestro; es el caso también de las nuevas —aunque todavía confusas— versiones del currículo, de los aprendizajes fundamentales, de las rutas de aprendizaje y una serie de herramientas que tendría que dominar todo maestro. ¿Han sido ya incorporadas a la formación inicial en ISP y universidades?, ¿han sido ya materia de formación docente en servicio?

Las necesidades son todavía mayores y más diversas. En su último balance del PEN (CNE 2015), el CNE hace referencia a la necesidad de formar maestros para escuelas rurales y escuelas de educación bilingüe intercultural (EBI); también de formar a quienes trabajan con estudiantes con discapacidad. Asimismo, se precisa garantizar la formación de docentes no discriminadores que apliquen

gestión debe dar paso a la institucionalización de servicios educativos para los docentes.

Los salarios de los docentes, en el Perú están por debajo del promedio de América Latina

en su trabajo práctico la perspectiva de equidad de género y se reclama la formación de docentes para la Educación Básica Alternativa y la Educación Básica Especial.

◆ Recomendaciones

Como parte de las políticas de mejoramiento de la calidad educativa y de revalorización de la profesión docente, sigue siendo de primera importancia retomar el rumbo de formar buenos maestros y de sostener la calidad del magisterio a lo largo de su vida profesional ofreciendo servicios de actualización permanente.

Ello implica adoptar una política integral para la formación continua de los docentes, que designe, fortalezca y acredite a las instituciones formadoras de maestros a nivel nacional y regional, que evalúe los requerimientos actuales y futuros de docentes por nivel y especialidad, que identifique las necesidades de formación de los docentes en servicio, que diseñe y ejecute (a nivel nacional, regional) propuestas de capacitación (cursos, programas) variadas en sus propósitos, contenidos y estrategias formativas (atención presencial, semipresencial, virtual, acompañamiento, tutoría, etc.), y que sean a su vez viables y de probada calidad.

La costumbre de inaugurar programas de formación docente con cada nuevo gobierno o

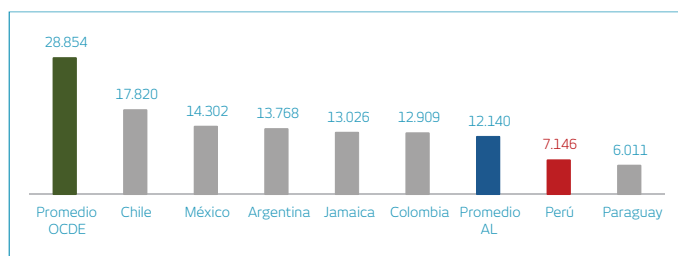
Carrera pública magisterial y salario docente

La aprobación de la carrera pública magisterial ha sido un logro importante. Con esta norma se unifica la regulación del 100% del magisterio del sector público y se permiten mejores salarios a los docentes con base en su desempeño efectivo y en criterios meritocráticos. Su aplicación viene desarrollándose en mejores condiciones que los intentos de evaluación realizados en años anteriores.

No obstante, la situación laboral de parte importante del magisterio es aún bastante precaria y demanda la adopción de medidas adicionales que atiendan de manera integral sus condiciones de vida y trabajo. La incertidumbre del personal docente contratado, la carencia de plazas orgánicas suficientes y adecuadas para grupos de población escolar en expansión (por ejemplo, la secundaria rural) son algunos de los asuntos pendientes; pero es particularmente urgente atender los salarios de los docentes que están no solo por debajo del promedio de América Latina, sino que son también menores a los de muchas otras profesiones.

Gráfico 6

Promedio de salario anual inicial de un docente en Latinoamérica (US\$ PPA)



Fuente: UNESCO, OCDE

Elaboración: Ministerio de Educación.

El 56% de las edificaciones escolares requieren reforzamiento estructural y el 15% deben ser completamente sustituidas; el 75% de los colegios rurales no tienen los tres servicios básicos y el 91,5% de los colegios primarios rurales no cuentan con acceso a Internet

Recursos para el trabajo en el aula

Un sistema escolar más efectivo y equitativo requiere de un conjunto de condiciones y recursos que contribuyan con el trabajo que los docentes realizan diariamente en sus aulas y con el desarrollo de los aprendizajes de los estudiantes. Para ello, mejorar el espacio educativo y dotarlo de condiciones básicas resulta fundamental. Además, la escuela necesita un marco curricular que prescriba claramente qué es lo que se debe aprender, así como de docentes capacitados que utilicen materiales y tecnologías que contribuyan a reducir la distancia entre lo que el currículo propone, lo que llega a las aulas y lo que aprenden los estudiantes.

Mejoramiento de la infraestructura escolar

◆ Problema

Diversos estudios sugieren que las condiciones físicas de las escuelas tienen

impacto en el rendimiento de sus estudiantes y, en el caso peruano, las carencias en infraestructura, equipamiento y acceso a servicios básicos de las escuelas son todavía alarmantes.

A partir del Censo de Infraestructura del año 2013, el déficit de infraestructura educativa fue valorizado en S/. 63 mil millones de nuevos soles. El 56% de las edificaciones escolares requieren reforzamiento estructural y el 15% deben ser completamente sustituidas; el 75% de los colegios rurales no tienen los tres servicios básicos y el 91,5% de los colegios primarios rurales no cuentan con acceso a Internet. En tales condiciones, resulta difícil lograr una educación de calidad que garantice la formación y los aprendizajes esperados. La vuelta a la Jornada Escolar Completa, iniciada ya en la educación secundaria, exigirá aun más y se requerirá tener un plan para toda la educación básica sin olvidar la Educación Básica Alternativa.

◆ Recomendaciones

La infraestructura educativa, su equipamiento y disponibilidad de servicios básicos y conectividad deben crecer y mejorar a la par que crece y mejora el sistema educativo. Para lograrlo, el reto es tan grande que requiere de una coordinación estrecha entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales.

El principal desafío para el futuro gobierno será la aprobación del Marco Curricular Nacional

Definición de un marco curricular que otorgue claridad sobre la enseñanza y los aprendizajes.

◆ *Problema*

En el Perú, se han realizado numerosas investigaciones que demuestran que, en muchos casos, los docentes no saben qué y cómo enseñar. Los bajos resultados de aprendizaje así como la débil y parcial aplicación del Diseño Curricular Nacional (DCN) en las escuelas han puesto en evidencia sus limitaciones, debido a la sobrecarga de contenidos con formulaciones imprecisas sobre lo que se debe lograr en cada grado y a la falta de una progresión clara de las competencias a lo largo de la escolaridad. Su aplicación, además, nunca fue objeto de seguimiento sistemático y careció de mecanismos de apoyo al esfuerzo cotidiano de los docentes. Estas limitaciones fueron diagnosticadas el año 2007 en el Proyecto Educativo Nacional que planteó la necesidad de un Marco Curricular Nacional menos denso, más claro y más útil para el docente y que dejara márgenes para que la diversidad del país se manifieste a nivel regional y cultural con planteamientos propios.

◆ *Recomendaciones*

Debe quedar claro a escala nacional:

- cuáles son los aprendizajes fundamentales de los alumnos del Perú;
- qué debe aprender un estudiante en cada ciclo y en cada grado o nivel;
- cómo debe aprender y con qué materiales.

La aprobación del Marco Curricular Nacional con las características señaladas, se ha convertido en uno de los principales desafíos para el siguiente gobierno si queremos mejorar de manera sostenida los aprendizajes de nuestros estudiantes. Este marco debe articular todos los niveles de educación básica, desde la educación inicial hasta la secundaria.

Articulación de la diversidad de recursos y capacitación de los docentes en su uso.

◆ *Problema*

En los últimos años, se ha mantenido una política sostenida de dotación de textos escolares a las escuelas del Perú. Estos textos han estado acompañados de otros recursos, como los mapas de progreso, que establecen aprendizajes de manera secuenciada de ciclo a ciclo a lo largo de la escolaridad, y las rutas de aprendizaje, instrumento que ofrece al docente orientaciones sobre cómo enseñar y evaluar.

A pesar de la gran utilidad de estos recursos, no se encuentran articulados entre sí. Es decir, los materiales no siempre van de la mano con lo propuesto en el marco curricular o con los otros instrumentos. El desencuentro y desorganización en la elaboración de estos materiales trae confusión en los docentes, quienes los usan de manera limitada en el aula.

De los 33.500 locales escolares de gestión pública, solo se ha atendido hasta hoy a 5000 en lo concerniente a las tecnologías de la información y la comunicación

◆ *Recomendaciones*

Para potenciar estos recursos y que se constituyan como una herramienta para la mejora de la práctica pedagógica y los aprendizajes se requieren, se debería articular todos los recursos en función del marco curricular, implementar una política de elaboración de materiales que sean pertinentes y distribuirlos al inicio del año escolar, y capacitar a los docentes en su uso.

Uso pedagógico de las TIC e incremento de la conectividad.

◆ *Problema*

Hoy en día el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) es un proceso inexorable. En la educación, las TIC tienen gran utilidad como soporte tanto en lo pedagógico como en la gestión.

A pesar de su importancia, el uso de las TIC es limitado. Hay 33.500 locales escolares de gestión pública de primaria y secundaria. En los últimos 15 años, se ha atendido a unos 5000. A este ritmo se puede llegar a conectar a todos los locales escolares en 95 años, lo que

exige contar con una propuesta sobre este tema.

◆ *Recomendaciones*

Más que comprar nuevas computadoras, se trata de conectarlas a Internet y prestar atención al uso que se hace de la tecnología de tal forma que docentes y alumnos se apropien eficazmente y se beneficien de ella para mejorar la enseñanza y el aprendizaje. Del lado de la gestión, se trata de que las TIC sean un elemento más de la gestión educativa. Resulta fundamental estimular la apropiación, el uso y la sostenibilidad de las TIC en las diferentes instancias y niveles educativos.

Educación Superior

◆ *Problema*

La educación superior en general y, de manera especial, la educación universitaria crecieron de manera desmesurada, sin mecanismos de regulación que aseguraran su calidad. La creación de universidades se

constituyó en un campo de inversión rentable que empataba, además, con las legítimas aspiraciones de miles de jóvenes egresados de secundaria que buscaban acceder a una profesión. Como resultado de ello, entre 2000 y 2012, el número de universidades pasó de 72 a 140 y la matrícula universitaria pasó de algo más de 400 mil estudiantes a 865 mil. En ese mismo período, la expansión de la oferta universitaria de gestión privada fue notable, como lo fue la expansión de la matrícula en instituciones privadas. Acompañaron a ese proceso la multiplicación de mecanismos de captación de la demanda por estudios profesionales a través de la creación de sucursales en distintas regiones del país, la propagación de programas o cursos virtuales (a distancia) y, en general, la relajación de las normas de control y acreditación de calidad y la pérdida de valor real de un título universitario.

◆ *Recomendaciones*

Hay medidas en curso que merecen ser sostenidas. Es el caso de la aprobación de la Ley Universitaria que ha iniciado un proceso de reforma de la educación superior, con énfasis en tres propósitos: tener políticas nacionales de educación universitaria, lideradas por el MINEDU, recuperar la actividad académica en las universidades y regular la calidad de la oferta. La Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), instancia responsable de garantizar el cumplimiento de la Ley Universitaria, está operando y se espera que inicie el proceso de licenciamiento de programas e instituciones en el año 2016.

En relación con la calidad de la oferta es importante dar contenido concreto a lo que debiera ser una “buena universidad”, esto es: una institución que cuente con buenos académicos, profesionales y técnicos; que disponga de planes curriculares que permitan una educación de vanguardia, abierta y flexible; que genere conocimiento en ciencia, tecnología, humanidades e innovación relevante para el desarrollo del país en alianza con el Estado y la empresa; que

La creación de universidades se ha constituido en un campo de inversión rentable, unido a la relajación de las normas de control y acreditación

favorezca una investigación que propicie un foro permanente que analice nuestra realidad, la interprete y nos permita dar respuestas basados en evidencia; que incentive el desarrollo de las habilidades transversales (segundo idioma, creatividad, habilidades comunicativas, desarrollo de una mirada intercultural, etc.); y que avance hacia la internacionalización de la educación superior, impulsando la movilidad estudiantil y docente.

Queda pendiente la reglamentación de la recientemente aprobada Ley de Institutos Superiores Tecnológicos y Pedagógicos que defina los requisitos mínimos de estas instituciones así como la creación de mecanismos que garanticen la posibilidad de tránsito entre la educación superior tecnológica y universitaria.

Asimismo, es clave aprobar e implementar la nueva Ley de Acreditación de la Educación Superior donde se equiparan los estándares nacionales a las exigencias internacionales. Es deseable que, para poner en marcha la reforma integral de educación superior, se discuta la creación de un viceministerio de educación superior que efectivamente la viabilice.

Gestión y gerencia educativa

◆ *Problema*

Las normas vigentes consagran la responsabilidad del Estado en la educación de la población y definen el sentido y contenido de su función. Se establece también que la gestión educativa “[...] fortalece y asegura la calidad, equidad y pertinencia del servicio educativo. Se desarrolla de manera descentralizada en el marco de las competencias compartidas de los niveles de gobierno, preservando la unidad del sistema educativo”. Además, se definen a la gestión del sistema educativo como: descentralizada; simplificada y flexible; participativa; orientada a favorecer los procesos de aprendizaje, socialización e inclusión de los estudiantes; formativa; unitaria, sistémica y eficaz; orientada a resultados evaluados mediante la aplicación de indicadores en todo el sistema educativo; e integral (Reglamento de la LGE, Art. 123 y 124). Por su parte, el PEN se propone “una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad” (PEN 2007, Objetivo estratégico 4).

La distancia existente entre lo sancionado por las normas y el funcionamiento real del aparato público del sector es amplia y todavía difícil de superar. Múltiples problemas, reconocidos por sus propias autoridades y funcionarios aluden a la escasa institucionalidad del sector, a la falta de autonomía frente al MEF y a las trabas y resistencias del gobierno nacional para dar pase a un ejercicio descentralizado de la cuestión pública. Se señala también que la burocracia sectorial (a nivel nacional, regional y local) está conformada por un contingente de servidores públicos que trabaja bajo distintos regímenes laborales, tiene alta rotación en los cargos y no logra conformar equipos estables que con probada calidad técnica den continuidad

y sostenibilidad a la gestión. Todo lo dicho afecta el funcionamiento de la institución educativa, unidad básica del sistema y espacio clave para construir su calidad.

◆ *Recomendaciones*

Fortalecer la rectoría del Ministerio de Educación es fundamental y exige, en primer lugar, una adecuación de su Ley de Organización y Funciones (LOF). La ley que rige actualmente se aprobó en el año 2002 y, a la fecha, no ha sido adecuada a las normas clave vigentes: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley de Bases de Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades.

Es preciso, asimismo, avanzar en la modernización de las instituciones proveyendo a las diversas instancias del sector de recursos humanos calificados (gerentes/funcionarios intermedios/ personal administrativo de las instituciones educativas) que garanticen la calidad técnica de la gestión y organicen los procesos para que los componentes de calidad pedagógica lleguen oportunamente a todas las escuelas del país con equipos docentes, directivos, servicios, materiales, infraestructura, equipamiento, etc., pertinentes y de calidad.

Lo que se haga para el mejor funcionamiento de las escuelas tendrá un efecto multiplicador en la calidad del servicio educativo. La buena gestión de la institución educativa implica la posibilidad de concretar la idea de un colectivo que trabaja de manera conjunta con un claro sentido de lo que hace; esto tiene que ver, por ejemplo, con el liderazgo pedagógico, el clima institucional, la selección del personal docente, el manejo y organización del tiempo institucional o la práctica de hacer de la escuela un espacio de formación permanente de docentes.

RECOMENDACIONES

- Los problemas educativos de las áreas rurales demandan estrategias de dotación del servicio que se adecúen a las características geográficas y sociales de los diversos contextos en los que viven los estudiantes, facilitando su acceso, permanencia y culminación oportuna.
- Se requiere una voluntad política descentralizadora que respete la perspectiva de cada región, promueva las iniciativas regionales y favorezca el funcionamiento de las instancias de coordinación intergubernamental.
- Garantizar el acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad (conforme lo señala el Acuerdo Nacional) pero también hacerse cargo del conjunto de los servicios educativos, ejerciendo su rol rector y asumiendo las funciones de control y supervisión que les competen.
- Garantizar una política integral para la formación continua de los docentes, que designe, fortalezca y acredite a las instituciones formadoras de maestros a escala nacional y regional, que evalúe los requerimientos actuales y futuros de docentes por nivel y especialidad, que identifique las necesidades de formación de los docentes en servicio, diseñe y ejecute (en los ámbitos nacional y regional) propuestas de capacitación (cursos, programas) variadas en sus propósitos, contenidos y estrategias formativas (atención presencial, semipresencial, virtual/acompañamiento, tutoría, etc.) , y sean a su vez viables y de probada calidad.
- Abrir plazas orgánicas suficientes y adecuadas para grupos de población escolar

en expansión (por ejemplo, la secundaria rural) y atender los salarios de los docentes que están por debajo del promedio de América Latina.

- Crecer y mejorar la infraestructura educativa, su equipamiento y disponibilidad de servicios básicos y conectividad a la par del crecimiento y mejora del sistema educativo. Para lograrlo, el reto es tan grande que requiere de una coordinación estrecha entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales.
- La Ley Universitaria ha iniciado un proceso de reforma de la educación superior, con énfasis en tres propósitos: tener políticas nacionales de educación universitaria lideradas por el Ministerio de Educación (MINEDU), recuperar la actividad académica en las universidades y regular la calidad de la oferta.
- Fortalecer la rectoría del MINEDU, adecuar su Ley de Organización y Funciones (LOF).
- Avanzar en la modernización de las instituciones proveyendo a las diversas instancias del sector de recursos humanos calificados (gerentes/funcionarios intermedios/personal administrativo de las instituciones educativas) que garanticen la calidad técnica de la gestión y organicen los procesos para que los componentes de calidad pedagógica lleguen oportunamente a todas las escuelas del país con equipos docentes, directivos, servicios, materiales, infraestructura, equipamiento, etc., pertinentes y de calidad.

Participaron:

- | | | | |
|---------------------------------|---------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| • Ramón Barúa | • Mariana Eguren | • Sandro Marcone | • María Teresa Tovar |
| • Cecilia Blondet** | • José Luis | • Liliana Miranda | • Dario Ugarte |
| • Mercedes Cabanillas* | • Gargurevich | • Carmen Montero** | • Martín Vegas* |
| • Jose Luis Calle | • Natalia González | • Flor Pablo | |
| • Ricardo Cuenca** | • Gloria Helfer* | • Facundo Pérez | Coordinadora temática: |
| • Santiago Cueto | • Manuel Iguñiz* | • Néstor Ríos | Cecilia Blondet |
| • Gisele Cuglievan | • Nicolás Lynch* | • Patricia Salas* | |
| • Carolina de Belaunde** | • Carlos Malpica | • Javier Sota Nadal * | |

* Ex altos funcionarios de Estado
** Consultor

Contacto: amor@iep.org.pe | Telf. (01) 3326194 anexo 1223

“Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas en este documento no son necesariamente reflejo de la opinión de las instituciones que lo han auspiciado, ni de los países representados por ellas.”

