



Agence canadienne de
développement international

Canadian International
Development Agency

INSTITUTO DE PEDAGOGIA POPULAR

INFORME N° 47

Febrero 2006

BALANCE DE LA EDUCACIÓN PERUANA 2005: AVANCES EN EL PAPEL, MARCANDO EL PASO EN RESULTADOS

Equipo IPP*

Es difícil hacer un balance anual en educación (digamos para el 2005), en la medida que los resultados educativos de hoy son producto de procesos anteriores; y las actividades de un año (2005, por ejemplo) recién tendrán efecto en el mediano y largo plazo.

En el IPP, estamos acumulando información para hacer una evaluación del Quinquenio Toledo en Educación. Parte de esta información –relacionada básicamente al año 2005- la presentamos en el presente documento.

INDICIOS DE CONTINUISMO Y QUIEBRE

Hemos elaborado una matriz de indicadores de avance en la educación peruana, asumiendo un enfoque sistémico. Insistimos que este avance se percibe mejor analizando un período razonable de años; sin embargo, la información con la cual contamos nos permite arribar a la conclusión de que la situación crítica de la educación nacional ha continuado en el 2005; aunque se ha crecido en conciencia de la necesidad de cambio y se han hecho interesantes formulaciones para acabar con esta situación.

*

Participaron en la elaboración del presente Informe: Arturo Miranda (coordinador), Martha López de Castilla, José Pacheco, María Berrío y Sigfredo Chiroque

Con la información disponible, podemos señalar que tenemos *indicios* para poder afirmar lo siguiente: En el año 2005, no hemos tenido mayores avances en **resultados** del sistema educativo peruano, aunque se han puesto en marcha algunos **procesos** interesantes y se han colocado algunos **recursos** aunque no los que tienen un carácter estratégico. Tuvimos también en el 2005, una **retroinformación** del sistema, aunque solamente referida a rendimientos en educación básica. En términos generales, en el último año, se avanzó en la formulación de políticas de mediano y largo plazo (indicios de quiebre), pero se mantuvo el *status quo* de pobreza en la educación peruana (indicios de continuismo).

Un balance somero de la educación nacional ratifica la necesidad de transformarla. ¿Qué orientación debe tener esta transformación?

- Para algunos, el quiebre significa avanzar en la perspectiva de educación-mercancía; educación-privatización; educación-responsabilidad-docente y educación-calidad-funcional;
- Para otros (como nosotros), se trata de provocar cambios en la perspectiva de la pedagogía crítica y liberadora; educación-pública; educación-derecho; educación-calidad-pertinencia-equidad.

Cuadro N° 1
PERÚ 2005. AVANCES EN EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN

INDICADORES DE AVANCE EN EL SISTEMA EDUCATIVO PERUANO		INDICIOS EN NIVELES DE AVANCE - 2005				
		Negativo	Nulo	Regular	Significativo	Óptimo
Resultados	Desarrollo de calidad en Educación Básica					
	Rendimientos escolares		X			
	Desarrollo en derechos de niños y niñas		X			
	Desarrollo de equidad en Educación Básica					
	Brecha pobres / no pobres		X			
	Brecha urbano / rural		X			
	Brecha hombre / mujer			X		
	Brecha público / privado		X			
	Desarrollo de pertinencia					
	Nexo educación-trabajo		X			
	Nexo educación y cultura		X			
	Desarrollo en calidad en Educación Superior					
	Egresados pertinentes al desarrollo nacional	X				
	Incorporación de egresados al mercado laboral		X			
	Cumplimiento en metas de emergencia educativa					
	Mejora calidad en lecto-escritura y lógico-matem.		X			
	Mejora equidad en logros de aprendizaje		X			
	Mobilización de comunidad educativa			X		
	Mejora autonomía de instituciones educativas		X			
	Cumplimiento en metas de Pacto Social.. de AN					
	Desarrollo en lecto-escritura y lógico-matemática		X			
	Desarrollo profesional docente			X		
	Moralización en el Sector Educación		X			
	Incremento anual del 0.25%PBI p/ educación	X				
	Ampliación de cobertura escolar					
	En Educación Inicial		X			

	En Educación Primaria		X			
	En Educación Secundaria			X		
	En Educación Especial		X			
	En Educación Superior			X		
	Mejoramiento en eficiencia interna					
	En Educación Primaria		X			
	En Educación Secundaria		X			
	En Educación Especial		X			
	En Educación Superior		X			
Procesos	Mejoramiento en políticas curriculares					
	Diseño curricular				X	
	Orientaciones para el desarrollo del año escolar			X		
	Política magisterial					
	Mejoramiento en ISP y Facultades de Educación		X			
	Proceso de racionalización del Sector			X		
	Actualización y capacitación docente	X				
	Mejoramiento en condiciones de estudiantes					
	Alimentación escolar		X			
	Salud escolar		X			
	Orientación y tutoría al educando		X			
	Programas estratégicos					
	Huascarán	X				
	Alfabetización	X				
	Educación en áreas rurales	X				
	Descentralización educativa					
	Avances en Proyectos Educativos Locales		X			
	Avances en Proyectos Educativos Regionales			X		
	Organización de COPALEs		X			
	Organización de COPAREs			X		
	Transferencia de funciones		X			
	Desarrollo de proyectos innovadores en la escuela					
	Proyectos innovadores con apoyo del MED	X				
	Proyectos innovadores con apoyo de sociedad civil			X		
	Participación de padres de familia					
	Desarrollo autónomo de APAFAs		X			
	Intervención de APAFAs en CONEI	X				
	Intervención de padres en CONEI			X		
	Desarrollo adecuado del rol magisterial					
	Práctica de dirigencias sindicales		X			
	Prácticas de bases del sindicato magisterial: SUTEP			X		
	Práctica de Derrama Magisterial			X		
	Prácticas sobre Colegio Profesional de Profesores	X				
	Prácticas en CAFAE		X			
	Desarrollo de sociedad educadora					
	Prácticas del Acuerdo Nacional sobre educación	X				
	Prácticas del Consejo Nacional de Educación			X		
	Prácticas de Foro Educación para Todos			X		
	Prácticas de medios de comunicación			X		
	Prácticas de ONGs e instituciones particulares		X			
Implementación de políticas de largo plazo						
Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM)	X					

	Proyecto Educativo Nacional		X			
	Plan de Educación para Todos		X			
Insumos	Mejoramiento en infraestructura educativa					
	Mantenimiento de locales escolares	X				
	Dotación de mobiliario y equipos		X			
	Materiales educativos					
	Textos escolares			X		
	Bibliotecas escolares		X			
	Material didáctico		X			
	Útiles escolares		X			
	Presupuesto y gasto público para educación					
	Cumplimiento de la meta del AN: 6% PBI	X				
	Porcentaje de Presupuesto Nacional para Educación		X			
	Gratuidad de Educación Básica		X			
	Eficiencia en la ejecución del gasto	X				
	Formulación de políticas de largo plazo					
	PESEM	X				
	Proyecto Educativo Nacional			X		
	Plan de Educación para Todos			X		
	Normatividad					
	Reglamentación de Ley General de Educación			X		
	Ley de Carrera Pública Magisterial			X		
Retroinformación	Control sistemático de resultados					
	Educación Básica: Control de rendimientos al año		X			
	Educación Básica: Control de rendimientos en período		X			
	Educación Superior: Control de rendimientos		X			
	Control sistemático de procesos					
	Control de procesos en Educación Básica		X			
	Control de procesos en Educación Superior		X			
	Control sistemático de insumos					
	Control de insumos en Educación Básica		X			
	Control de insumos en Educación Superior		X			
	Práctica de investigación educativa					
	Desarrollo de cultura investigativa en Ed. Básica		X			
	Producción de ciencia y tecnología		X			

RESULTADOS: ¡NO PASA NADA!

Teniendo como referencia 8 variables y 23 indicadores de resultados, se puede señalar que hay indicios para decir que en la mayoría de ellos, la situación no se ha modificado: Mayormente encontramos un nulo avance: en desarrollo de la calidad, de la equidad y de la pertinencia en educación básica; en el cumplimiento de las metas del “Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004-2006” propugnada por el Acuerdo Nacional y del “Programa” de Emergencia Educativa. Tampoco se han dado mejoras significativas en cuanto a cobertura escolar y mejoramiento en eficiencia interna en Primaria, Secundaria, Especial y Superior.

Algunos avances deben ser destacados: relativización de la brecha hombre / mujer en el servicio educativo; desarrollo profesional del magisterio; ampliación en cobertura de Educación Secundaria y Superior.

Veamos solamente algunos datos que corroboran lo que estamos diciendo.

En Noviembre del 2005, la Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación (MED-UMC) reportó sus hallazgos respecto a la Evaluación hecha en el 2004. Según estos resultados, de 1998 al 2004 “no hay diferencias significativas” en el rendimiento escolar (ver Cuadro N° 2). ¿Hubo cambios significativos en el 2005? No contamos con datos específicos, pero todo hace ver que la tendencia no se alteró y parafraseando a Vallejo: “¡El cadáver (de la educación), ay, siguió muriendo!”

Cuadro N° 2

AREAS	1998		2004		DIFERENCIA (99%)
	Media	Error	Media	Error	
Comunicación integral	308,5	1,54	303,2	2,71	*
Lógico matemática	306,3	1,60	311,9	3,11	*

* No hay diferencias significativas al comparar el rendimiento promedio entre años en ambas áreas.

FUENTE: MED-UMC (2005). IV Evaluación del rendimiento estudiantil 2004. Resultados. Lima, MED-UMC

El “Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004-2006” (PASCRES), tomó 4 decisiones que básicamente deberían cumplirse en el 2005 y 2006. Un somero balance de estas decisiones asumidas en el Foro Acuerdo Nacional nos dicen lo siguiente:

- Estamos muy lejos de cumplir el acuerdo de que “a fines del 2006... muchos más niños y niñas y adolescentes peruanos serán capaces de comprender lo que leen y de escribir expresando con libertad y claridad lo que piensan y sienten”;
- Se cumplió parcialmente el tener una “propuesta concertada de nueva Carrera Pública Magisterial”. El logro es parcial, en la medida que existe la propuesta pero ella no está “concertada” con el gremio magisterial;
- Tampoco se ha avanzado en moralización en el Sector. Ni siquiera ha prosperado la iniciativa de la congresista Gloria Helfer de promulgarse la “Ley de probidad” en el Sector;
- Tampoco se ha cumplido con el incremento anual de 0.25 del PBI como recursos para Educación, como se verá más adelante.

En coherencia con estos resultados, podemos señalar que –a pesar del incremento en el número de horas lectivas en el 2005- tampoco se cumplieron las metas al 2006 de aprendizaje y de equidad previstas en el Programa de “Emergencia Educativa”. Podemos señalar dos indicadores de este fracaso: a) La inclusión –desde el 2006- de las “medidas de emergencia educativa” dentro de las prácticas cotidianas de los diversos niveles educativos; y b) La renuncia de la principal impulsora del Programa de emergencia.

Los resultados 2005 en relación a estudiantes, entonces, han sido nulos o muy parciales. Mejores han sido los logros referidos a los docentes, por ejemplo respecto a remuneraciones y poder adquisitivo.

El 31 de diciembre del 2004, el promedio de maestros tenía una remuneración líquida de S/ 907.92 nuevos soles; para el 31 de diciembre este promedio se había incrementado a S/ 1005.50, aunque con aumentos diferenciales. El poder adquisitivo de los maestros que de julio 2001 a diciembre 2004, subió en un 24.91%, durante el año pasado la mejora creció hasta el 36.44% respecto a julio- 2001 (Fuente: Educdata-IPP).

EXPECTATIVAS EN LOS PROCESOS

En lo que a procesos se refiere, hemos considerado 10 variables y 34 indicadores. Destaquemos algunos indicadores.

- Se puede calificar como un hecho significativo la elaboración y difusión por parte del MED del Diseño Curricular Nacional para la Educación Básica Regular;
- Sin bien es cierto en el proceso global de descentralización del sistema educativo el avance es nulo, la elaboración de los PER y la organización de los COPARE en algunas regiones han tenido un avance regular.
- El desarrollo de proyectos innovadores en la escuela ha sido liderado fundamentalmente por la sociedad civil, asimismo, hay que resaltar la intervención de los padres de familia en la organización y funcionamiento de los CONEI.
- En lo que se refiere al adecuado rol magisterial, al interior del SUTEP ha tomado cuerpo en el 2005, un interesante movimiento de democratización del gremio y de construcción del Colegio de Profesores.
- Por otro lado, durante el 2005 prosiguió el *proceso de racionalización* en el Sector. Esto devino en la reubicación de unos 8635¹ docentes, quedando aún por reubicar una cantidad mayor. En el futuro, debe bajar la demanda de atención en Educación primaria y aumentar en inicial y secundaria². Esto motivará, no sólo una reubicación geográfica de los docentes, sino también una reconversión profesional.
- El desarrollo de la sociedad educadora ha tenido como hecho central la puesta en debate del PEN elaborado por el Consejo Nacional de Educación, así cómo, el Plan de Educación para Todos. Finalmente, por motivos del proceso electoral en marcha, los medios de comunicación han empezado a dar cobertura al tema educativo.

RECURSOS SIN ESTRATEGIA

En este componente sistémico se han considerando 5 variables y 15 indicadores. En el año 2005 las finanzas públicas, principal fuente de recursos

¹ 8,635 según un informe aparecido en el diario El Peruano, 29 de diciembre de 2005.

² En inicial el aumento se debería a una mayor cobertura. La reducción en primaria y el aumento en secundaria obedecería a factores demográficos.

para la educación, han sido “fiel reflejo” de las intenciones de la política educativa y las restricciones que le impone la política económica, tanto es así que se podría calificar tan sólo como un avance regular la dotación de libros que ha anunciado va distribuir el MED entre los estudiantes de educación primaria y secundaria. Se incluye, también, como insumos importantes para la formulación y aplicación de las políticas educativas el contar, a nivel de propuesta, con el PEN, el plan EPT, la propuesta de Ley de CPM; asimismo, los reglamentos de la Ley General de Educación.

En términos generales, podemos percibir que se ha avanzado en algunos insumos interesante, hasta de diseño de infraestructura educativa. Sin embargo, en recursos estratégicos –como los financieros- lejos de mejorar se ha retrocedido en el 2005. Veamos algunos detalles.

Presupuesto y gasto público en educación. De acuerdo a información del MEF (ver Cuadro N° 3), encontramos una situación crítica en el presupuesto y gasto educativo del año 2005:

- El total presupuestado en el 2005 fue de 7382 millones de nuevos soles; sin embargo, el *gasto* fue menor. El Sector Educación devolvió al Tesoro Público el 14.2% de lo presupuestado. Esta “ineficiencia” en el gasto ha sido constante durante los últimos años³;
- El Presupuesto del Sector fue equivalente al 2.9% del PBI; sin embargo el gasto real solamente ascendió al 2.5% del PBI.
- Comparando el *Presupuesto Público en Educación 2004 (PPE-2004)* y *Presupuesto 2005 (PPE-2005)*, éste último disminuyó en 0.2% del PBI. Pero si la comparación la hacemos entre *Gasto en Educación Pública 2004 (GEP-2004)* y *Gasto 2005 (GEP-2005)*, se ha dado un menor gasto equivalente al 0.5% del PBI. Es decir, el año 2005 ha disminuido el recurso económico para educación (desde la mirada de lo presupuestado y de lo realmente ejecutado);
- A partir de la última observación, queda evidente que no se está cumpliendo con el incremento anual de –por lo menos- el 0.25% del PBI, como lo había señalado el Foro Acuerdo Nacional. Lejos de aumentar, el recurso financiero para educación ha disminuido en el año 2005.

Cuadro 3
Perú: presupuesto y gasto público en educación respecto del producto bruto interno, 2001 - 2005
(Millones de soles corrientes)

Variables	2001	2002	2003	2004	2005
Gasto Público en Educación	4,785	5,432	6,005	6,845	6,337
Presupuesto Público en Educación	5,698	6,298	6,777	7,163	7,382
Eficiencia	84.0%	86.2%	88.6%	95.6%	85.8%
Producto Bruto Interno	187,251	198,437	210,747	229,317	250,420
GEP/PBI	2.6%	2.7%	2.8%	3.0%	2.5%
PPE/PBI	3.0%	3.2%	3.2%	3.1%	2.9%

³ Las causas de esta ineficiencia se encuentran en el sistema total y no solamente en la Alta Dirección; sin embargo, es obvio, que ésta tiene la responsabilidad política de hacer los cambios necesarios para ganar en eficiencia en la gestión de los recursos.

Formulación de políticas de largo plazo: Proyecto Educativo Nacional (PEN) y Plan Educación Para Todos (EPT). En cumplimiento al mandato la Ley General de Educación (Art. 81º), el Consejo Nacional de Educación culminó el año 2005 un documento que se encuentra en una etapa de difusión y consulta. Reconocemos el esfuerzo desplegado por el Consejo Nacional de Educación, no sólo en producir este documento, que debe constituir una base para el diseño de políticas de Estado que respondan a los intereses nacionales y vayan más allá de los cambios de gobierno.

En esta coyuntura electoral compete a los candidatos considerar el PEN como un punto de referencia importante para elaborar los planes de gobierno de todos los partidos políticos. A los ciudadanos les compete comprometerse con este proyecto y participar en el cambio de la educación en su región y en el país.

Después de un largo proceso de elaboración, en setiembre de 2005, se logró la aprobación del Plan Nacional de Educación Para Todos, por R.M. 0592-2005-ED, cuya elaboración estuvo a cargo de una Comisión Técnica nombrada por el Ministerio de Educación.

Este documento constituye un plan específico, que no se contradice con las propuestas del Proyecto Educativo Nacional. Su aprobación y difusión se puede considerar un logro del año 2005. Depende ahora su cumplimiento de éste y del próximo gobierno.

Normatividad: reglamentación de la Ley General de Educación y proyecto de Ley de Carrera Pública Magisterial. El Ministerio de Educación terminó con la reglamentación de la Ley General de Educación 28044, iniciada el año anterior. En el año se publicaron los reglamentos de Educación Básica Especial (12 de enero), Reglamento de la Ley del Fondo de Desarrollo de la Educación Peruana – FONDEP (27 de enero), Reglamento de la gestión del sistema educativo (9 de mayo), Reglamento de la Educación Comunitaria (24 de junio), entre otros.

RETROINFORMACIÓN: AÚN INSUFICIENTE

A pesar de los esfuerzos de la Unidad de Medición de la Calidad de la Educación (UMC) del MED, no se ha podido construir un sistema que se retroalimente en términos de insumos, procesos y resultados, en tal sentido el control sistemático de éstas variables no ha experimentado avances, salvo en el caso de la difusión en el 2005 de los resultados de la Evaluación Nacional 2004.