

ESTADO DE LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ

Análisis y perspectivas de
la educación básica

César Guadalupe
Juan León
José S. Rodríguez
Silvana Vargas



FORGE

FORTALECIMIENTO
DE LA GESTIÓN DE LA
EDUCACIÓN EN EL PERÚ

Canada

GRADE

ESTADO DE LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

ESTADO DE LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

CÉSAR GUADALUPE

JUAN LEÓN

JOSÉ S. RODRÍGUEZ

SILVANA VARGAS

con la colaboración de

PAOLA CASTRO

FRANCO CALLE

ALEXANDRA DÍAZ



FORGE

FORTALECIMIENTO
DE LA GESTIÓN DE LA
EDUCACIÓN EN EL PERÚ

Canada

 GRADE

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) a través del Proyecto Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú (FORGE), implementado con fondos otorgados por el Gobierno de Canadá.

Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú

Apartado postal 18-0572, Lima 18

Teléfono: 247-9988

www.grade.org.pe/forge

Primera edición, Lima, diciembre del 2017

Impreso en el Perú

Tiraje: 500 ejemplares

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

Autores: César Guadalupe, Juan León, José S. Rodríguez y Silvana Vargas

Cuidado de edición: María Fernanda Torres

Corrección de estilo: Carolina Teillier

Diseño de carátula: Judith Venegas

Diagramación: Amaurí Valls M.

Impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.

Cajamarca 239-C, Barranco, Lima, Perú. Teléfonos: 247-4305 / 265-5146

Se autoriza a citar o reproducir parte o todo el contenido del presente documento, siempre y cuando se mencione la fuente.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2017-17058

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	
<i>Santiago Cueto</i>	9
ACRÓNIMOS Y SIGLAS	15
INTRODUCCIÓN	19
RESUMEN EJECUTIVO	23
1. Tendencias históricas	23
2. La educación básica regular y sus estudiantes	24
3. La educación básica regular y sus docentes	25
4. El financiamiento de la educación básica regular	27
5. Las disparidades en el sistema educativo	30
6. Continuidades y discontinuidades en la política educativa	32
7. Desafíos y una agenda a futuro	35
CAPÍTULO I	
LA EDUCACIÓN PERUANA EN CONTEXTO: TENDENCIAS, PERMANENCIAS Y CAMBIOS	39
1. La estructura del sistema educativo	39
2. Las magnitudes del sistema educativo	44
3. Perspectivas, oportunidades y desafíos	52
4. A manera de reflexión	63
CAPÍTULO 2	
LA EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR Y SUS ESTUDIANTES	65
1. La estructura del sistema educativo y la dinámica de asentamiento poblacional en el territorio	65
2. Estudiantes de educación básica: entre el acceso a los servicios y el aprendizaje	70
3. A manera de reflexión	102

CAPÍTULO 3	
DOCENTES Y DIRECTORES DE LA EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR	103
1. El perfil de los docentes de la educación básica regular	104
2. El perfil de los directores estatales de la educación básica regular	128
3. Una mirada temporal a los docentes: los últimos quince años	132
4. A manera de reflexión	140
CAPÍTULO 4	
LAS FINANZAS DE LA EDUCACIÓN PERUANA	145
1. Gasto del Estado en educación	146
2. La evolución del gasto público del 2005 al 2010	158
3. Gasto de los hogares en educación básica	167
4. Gasto nacional en educación	170
5. Una breve nota sobre el gasto en educación por estudiante en las regiones	173
6. Resumen y balance	176
CAPÍTULO 5	
EL SISTEMA EDUCATIVO Y LA REPRODUCCIÓN DE	
DESIGUALDADES SOCIALES	179
1. Las disparidades en el acceso y la conclusión de los estudios	179
2. Las disparidades en los logros de aprendizaje	201
3. A manera de reflexión	205
CAPÍTULO 6	
POLÍTICAS Y PROGRAMAS EDUCATIVOS EN EL PERÚ:	
ANÁLISIS DE CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN EL PERIODO 1995-2015	209
1. Antecedentes	209
2. Esbozando un modelo conceptual	210
3. Trazando una línea de tiempo	213
4. Análisis según el modelo conceptual propuesto	222
5. Continuidades, temas emergentes y omisiones	229
6. Retos (o eficiencia y calidad no son sinónimo de equidad)	231
CAPÍTULO 7	
PERSPECTIVAS Y TEMAS PARA UNA AGENDA NACIONAL	235
ANEXO 1	245
ANEXO 2	257
BIBLIOGRAFÍA	263

PRESENTACIÓN

Santiago Cueto

Director de Investigación

GRADE

El Proyecto «Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú» (FORGE), implementado desde GRADE con el apoyo de la cooperación canadiense, se inició el año 2013 para ofrecer asistencia técnica a instancias nacionales y regionales, públicas y privadas, involucradas en la gestión y el diálogo educativo, con la finalidad de mejorar los aprendizajes escolares, especialmente entre los grupos más vulnerables de la población. FORGE busca sumar esfuerzos para cerrar las brechas entre estudiantes pobres y no pobres, de zonas rurales y urbanas; entre quienes hablan lenguas indígenas y quienes tienen el castellano como primera lengua; entre quienes tienen o no discapacidades; y entre mujeres y hombres.

Las actividades de FORGE están organizadas en tres componentes. El componente *Currículo, evaluación y sistemas de información* asiste al Ministerio de Educación y a las instancias descentralizadas en el desarrollo y la puesta en práctica del nuevo currículo nacional de la educación básica. Además, apoya los procesos de diseño, aplicación, análisis, difusión y uso de las evaluaciones a gran escala. Igualmente, asiste técnicamente en el fortalecimiento y la integración de los sistemas de información, para conocer mejor la situación de los estudiantes, en particular de los más vulnerables.

El componente *Descentralización y gestión de la educación* apoya iniciativas que buscan modernizar este ámbito con un enfoque descentralizado, contribuyendo a la construcción de modelos que tomen en cuenta las características del territorio y que tengan como eje central la institución educativa. En esta perspectiva, asesora y acompaña a los equipos del Ministerio de Educación para delimitar mejor su función de rectoría, aplicar iniciativas que lleven el servicio educativo a poblaciones rurales y a zonas alejadas, y avanzar

en el desarrollo conceptual y metodológico de estrategias para fortalecer las capacidades de los servidores públicos del sector —en particular, de aquellos ubicados en las direcciones regionales de educación y en las unidades de gestión educativa local (UGEL)—. También brinda asistencia técnica para mejorar el diseño y la implementación de la herramienta «Compromisos de desempeño», mejorando el vínculo y la articulación entre el gobierno central y los gobiernos regionales. Asimismo, asiste a instancias de representación regional, como la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), para fortalecer su capacidad propositiva en relación con las políticas educativas del sector, promoviendo una gestión educativa descentralizada y asegurando el desarrollo de una agenda educativa que recoja la perspectiva y las demandas de los gobiernos subnacionales.

Finalmente, el componente *Participación y vigilancia* contribuye a fortalecer organizaciones del Estado con mandato vinculado a la participación y la vigilancia —particularmente, la Defensoría del Pueblo y el Consejo Nacional de Educación—, con el fin de reforzar su función de monitoreo y supervisión del cumplimiento de políticas públicas educativas. Asimismo, apoya a organizaciones de la sociedad civil relacionadas con el debate y la movilización sobre temas como educación intercultural bilingüe, educación en zonas rurales, educación inclusiva y género. Apoya, además, a la red «Edugestores», para el intercambio de conocimientos y experiencias sobre gestión educativa entre funcionarios y especialistas del sector, y genera y difunde un creciente número de investigaciones y evaluaciones sobre calidad y equidad en la educación básica. En relación con este último punto —y en un contexto en el que la educación forma parte del debate público como tema relevante—, FORGE apuesta por apoyar la implementación de mejores políticas educativas y por contar con evidencia sobre el impacto que tales políticas generan. Esta es una de las principales razones por las que se ha elaborado el presente informe, que se orienta a presentar —de manera concisa, analítica y sólida— un panorama de la situación educativa de la educación básica en el Perú.

Desde el inicio, en FORGE notamos la falta de un texto que presente una visión panorámica de la educación en el país. Hay reportes con este contenido

en otros países de la región —como México y Uruguay—, que se publican periódicamente y son importantes para diversos actores: funcionarios del Estado, docentes y directivos escolares, representantes de organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional, padres y madres de familia, y profesionales de medios de comunicación masiva. Son útiles, además, para investigadores y estudiantes de universidades e institutos vinculados con el tema, pues sirven de base para desarrollar opiniones propias e informadas. Teniendo como soporte información objetiva es posible plantear metas, discutir políticas y proponer la revisión o creación de programas que permitan alcanzar esas metas. La idea de producir documentos de este tipo es, entonces, fomentar una amplia discusión, enmarcada en instrumentos nacionales —en el caso del Perú, la Ley General de Educación (LGE) y el Proyecto Educativo Nacional— e internacionales, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, planteados hacia el 2030. En consecuencia, a inicios del año 2016 FORGE lanzó una convocatoria pública para recibir propuestas de equipos de investigadores que pudieran preparar un reporte nacional sobre el estado de la educación; y luego de evaluar las propuestas recibidas, se asignó la tarea al equipo de autores de la presente publicación.

El texto tiene un claro énfasis en la educación como un derecho para todas las personas. Este planteamiento tiene su base en convenciones internacionales propuestas por el sistema de Naciones Unidas, empezando por la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada en 1948, y los instrumentos que le han seguido; y localmente, en la LGE. Quien lea el libro notará —y en particular en el quinto capítulo— el énfasis en la equidad educativa, uno de los principales retos que es necesario enfrentar para cumplir con el derecho a la educación. Queda claro que estudiantes pobres o pobres extremos, o que viven en zonas rurales, e indígenas, muestran en general menores niveles de acceso o logro educativo. En algunos casos se notan diferencias entre hombres y mujeres; también es necesario atenderlas, en el marco de la igualdad de género que se ha planteado en el país. Finalmente, siempre en vinculación con la inequidad, se aborda el tema de discapacidad, aunque por falta de datos relevantes esto se hace de manera menos profunda.

Como cualquier otro, el presente reporte tiene algunas limitaciones. La primera es, que dada la magnitud de la tarea, desde FORGE se planteó que abarcara solamente la educación básica; así, será natural orientar el siguiente reporte a la educación superior. La segunda limitación es que, dado nuestro requerimiento de que el informe no constituya una revisión de estudios relevantes —visto que ya hay ejemplos de este tipo de análisis—, la metodología solicitada por FORGE y desarrollada por los autores se basa en la búsqueda de la información más relevante sobre cada tema identificado como prioritario, en su procesamiento y en la discusión de sus implicancias; si bien los autores citan algunos estudios, lo hacen únicamente para indicar un contexto, cuando esto ayuda a enriquecer el análisis. Por último, la tercera limitación es que no en todos los casos se cuenta con bases de datos relevantes para el análisis educativo, carencia muy clara —como se dijo líneas antes— en el caso de la población con discapacidad. Así, el presente reporte es también un llamado a producir más y mejor información, con un enfoque de equidad. En FORGE estamos convencidos de que la recolección, el análisis y la creciente discusión relacionada con los datos es un insumo esencial para asegurar el derecho a la educación de todas las personas.

En cuanto a los actores relevantes para hacer realidad el derecho a la educación, luego de leer el informe queda claro que el Ministerio de Educación es el actor central, dada su función de definir y orientar la marcha educativa del país —se trate de la gestión pública o de la privada—. Sin embargo, no es ciertamente el único actor a considerar; y en lo que concierne a ciertos grupos de estudiantes ni siquiera es el más relevante, dada su lejanía de las aulas. El informe sugiere diferencias que deberían ser atacadas desde los gobiernos regionales y locales, cuando no por los equipos de docentes que trabajan en las propias instituciones educativas. En otros casos, queda claro que el sector Educación debe incrementar sus coordinaciones con otros sectores, vinculados por ejemplo —y tal vez prioritariamente— a la disminución de la pobreza.

El informe no pretende entregar una versión definitiva sobre el estado de la educación básica ni sobre las prioridades y las formas de hacerles frente. Pretende, en cambio, mediante el procesamiento de datos y la discusión

sobre estos, plantear conclusiones y sugerir propuestas que, como otras, será necesario discutir tomando en cuenta la política educativa de escala nacional y también local. El reporte se puede discutir también desde el punto de vista de la investigación, planteando interrogantes frente a los resultados, así como nuevas preguntas. Finalmente, esperamos que se discuta desde el punto de vista de la acción pedagógica que realizan los docentes, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores pedagógicos, con énfasis en las implicancias de los resultados para su acción cotidiana.

El equipo de FORGE agradece a los autores su exhaustividad al revisar y procesar datos, y al elaborar argumentos sobre esta base; igualmente, por las revisiones al texto para incorporar sugerencias de diversos actores, como parte del proceso final. Agradecemos también a los funcionarios del Ministerio de Educación que durante las gestiones de los ministros Jaime Saavedra y Marilú Martens facilitaron las bases de datos empleadas en numerosos análisis del informe. Funcionarios del MINEDU también comentaron las versiones preliminares. Sin embargo, los autores son responsables del contenido del texto.

En cuanto a la proyección del reporte, más allá de la discusión sobre sus contenidos, en FORGE esperamos que este se constituya en la primera de una serie de publicaciones bienales —cada una con un eje central—, para darle tiempo a la discusión extensa de cada informe mientras se prepara el siguiente. La educación superior sería el tema del siguiente —como se adelantó líneas antes—, al ser este un sector clave que ha conocido importantes reformas y que cuenta con suficiente información acumulada durante los últimos años, que bien podría ser el insumo principal del nuevo reporte.

En FORGE también esperamos que, cualquiera sea el tema del siguiente y de los futuros reportes, el énfasis continúe puesto en enfocar la educación como un derecho para todas las personas.

El Proyecto FORGE es implementado por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) con el apoyo técnico y financiero del Gobierno de Canadá a través de Global Affairs Canada (Proyecto A-034597).

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

AP	Programa «Acompañamiento Pedagógico»
APAFA	Asociación de padres de familia
APP	Asociaciones público-privadas
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEBE	Centros de educación básica especial
CNE	Consejo Nacional de Educación
COAR	Colegios de Alto Rendimiento
CRECER	Creer con Calidad y Equidad en el Rendimiento
DRE	Dirección Regional de Educación
ECE	Evaluación Censal de Estudiantes
ENAH0	Encuesta Nacional de Hogares
ENDO	Encuesta Nacional a Docentes
ENEDU	Encuesta Nacional a Instituciones Educativas
ESCALE	Estadística de la Calidad Educativa
ESEP	Escuela Superior de Educación Profesional
EsSALUD	Seguro Social de Salud del Perú
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
FONDEP	Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana
FORGE	Proyecto «Fortalecimiento de la Gestión en Educación»
GRADE	Grupo de Análisis para el Desarrollo
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual

INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú
ISCED	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
JEC	Programa «Jornada Escolar Completa»
LGE	Ley General de Educación
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa
MECEP	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
META	Programa «Mejor Educación a través de más Tiempo en el Aula»
MINEDU	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
O × I	Obras por Impuestos
OCDE	Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económico
OINFE	Oficina de Infraestructura Educativa
OREALC	Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe
PIM	Presupuesto inicial modificado
PBI	Producto bruto interno
PEAR	Proyecto de Educación en Áreas Rurales
PELA	Programa Estratégico «Logros de Aprendizaje»
PEN	Proyecto Educativo Nacional
PERCE	Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes de la OCDE
PLANCAD	Plan Nacional de Capacitación Docente
PLANGED	Plan Nacional de Capacitación en Gestión Educativa
PNIE	Plan Nacional de Infraestructura Educativa
PRITE	Programas de Intervención Temprana
PRONAFCAP	Formación y Capacitación Permanente

PRONAMA	Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIAGIE	Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
TIC	Tecnologías de información
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UIS	UNESCO Institute for Statistics
UMC	Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

INTRODUCCIÓN

¿Por qué es importante que un país tenga una mirada panorámica de su situación educativa? La respuesta central se asocia a la necesidad de que las personas que diseñan las políticas públicas —que parten del debate ciudadano sobre sus problemas— encuentren información relevante acerca de los progresos alcanzados y de los desafíos que el país enfrenta para asegurar el derecho fundamental a una educación de calidad.

Este informe —un esfuerzo destinado a presentar un panorama de la situación educativa del país al 2016— es el primero de su naturaleza elaborado en el Perú. Ofrece una mirada de largo plazo que brinda elementos para entender la situación presente, así como documentación sistemática de información dispersa y a menudo difícil de consultar.

La disponibilidad de información y la necesidad de contar con un documento de extensión accesible llevaron a los autores a poner el foco en el análisis de la educación básica regular. Es de esperar que nuevos volúmenes de esta serie aborden otros aspectos de crucial importancia; entre otros, la educación superior, la educación alternativa, el aprendizaje a lo largo de la vida y la educación de personas con necesidades especiales.

El presente volumen contiene siete capítulos, estructurados como se detalla a continuación. En el capítulo 1 se da cuenta de las tendencias de largo plazo, que permiten entender el momento actual y los desafíos. En particular, se muestra el impresionante crecimiento que marcó el siglo XX y cómo la tendencia se está revirtiendo en el siglo XXI: se constata un descenso en la matrícula —fruto de mejoras en la eficiencia y de cambios demográficos—, así como una tendencia a la estabilización y a cierta reducción adicional en los años venideros, excepto en la educación terciaria. Esto resulta una oportu-

tunidad para optimizar las formas de prestación de los servicios educativos y para organizar la asignación de los recursos públicos.

En el capítulo 2 se muestran algunos atributos fundamentales del sistema educativo y se hace un análisis descriptivo de las principales variables asociadas al acceso, el tránsito, la conclusión y los logros de aprendizaje de los estudiantes, siempre de la educación básica regular del Perú. En el capítulo 3, en cambio, se plantean los principales atributos de la fuerza laboral docente y de gestión (directores), utilizando la Encuesta Nacional Docente y la Encuesta Nacional de Instituciones Educativas del 2014.

El análisis de la inversión en materia educativa —recursos públicos y de las familias— se resume en el capítulo 4. Utilizando el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHG), se ofrece una mirada detallada de los recursos públicos y privados invertidos el año 2015. Se incluye también un repaso de la evolución histórica del gasto público en educación, aunque con las limitaciones provenientes de los cambios metodológicos aplicados en el SIAF durante la segunda mitad de la década del 2010. La comparación internacional muestra que, a pesar del crecimiento sostenido en el gasto público por estudiante, el Perú se encuentra entre los países que gastan relativamente menos de la región latinoamericana. Este gasto público está acompañado de un importante esfuerzo de las familias, aun entre aquellas cuyos hijos e hijas asisten a instituciones a cargo del Estado.

En el capítulo 5 se traslada el análisis de las variables antes presentadas como agregados nacionales a la revisión de disparidades vinculadas al sexo de los estudiantes, la gestión de los servicios educativos, el área geográfica, la lengua materna y el nivel socioeconómico de los hogares. Con particular atención en el rezago de sectores de la población tradicionalmente marginados —población rural con lengua materna diferente del castellano—, en el capítulo 6 se plantea un análisis comparado de las políticas educativas prevalecientes en el país durante los últimos veinticinco años. En el capítulo 7 se proponen reflexiones finales e ideas orientadas a identificar desafíos y posibles derroteros del desarrollo de la educación básica.

Acompañan a los siete capítulos un resumen ejecutivo que sintetiza los contenidos del informe en un conjunto de ideas-fuerza que se podrían

retomar en el debate público sobre temas educativos, y, finalmente, notas metodológicas, anexos de datos y notas sobre las fuentes de información base de este informe.

El equipo de consultores expresa su agradecimiento al Proyecto FORGE por la confianza manifiesta en el encargo, así como por el apoyo recibido durante el proceso de confección del informe. Asimismo, agradece a quienes comentaron los esquemas preliminares y los borradores; en particular, a Patricia Arregui, Santiago Cueto, Martín Benavides, Jessica Tapia, Verónica Villarán, Hugo Ñopo y Juan José Díaz, colegas de GRADE; a Liliana Miranda, Freddy Injoque y Daniel Anavitarte, del Ministerio de Educación; y a Hugo Díaz, Guillermo Sánchez Moreno, Manuel Burga y Dante Córdova, del Consejo Nacional de Educación. Si bien todos contribuyeron de modo importante a enriquecer este informe, ninguno es responsable de las limitaciones que pueda contener.

El informe surgió como iniciativa del Proyecto «Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú» (FORGE), en coordinación con el Ministerio de Educación. No obstante, dado que la naturaleza de un documento como este exige que los autores actúen con total independencia de criterio, su contenido no es responsabilidad del Ministerio de Educación ni del proyecto FORGE.

RESUMEN EJECUTIVO

Estado de la educación en el Perú. Análisis y perspectivas de la educación básica presenta al país una mirada sistemática y global del sector, en un esfuerzo que en esta primera entrega se enfoca en la educación básica regular. Asimismo, ofrece una mirada amplia de la situación nacional, que ha sido necesario remontar para tener en cuenta información histórica que permita contar con un marco analítico más rico.

En este resumen ejecutivo se destacan los principales hallazgos, problemas y logros que el informe identifica. Para ello, se sigue, de modo esquemático, la misma secuencia expositiva del informe, al que se remite al lector interesado en los detalles y en la evidencia que respalda las afirmaciones aquí expuestas.

1. Tendencias históricas

En cuanto a las tendencias generales del sistema educativo, que se tratan en el capítulo 1 del libro, en los párrafos que siguen se identifican algunos elementos centrales para el debate nacional sobre la educación.

La dinámica de crecimiento de la matrícula en educación básica se ha modificado de modo sustancial con el nuevo siglo: de un sistema en constante expansión y, por lo mismo, necesitado de recursos crecientes, se ha pasado a un *sistema con un volumen de matrícula estable, con cierta tendencia a la reducción*. Esta característica se traduce en una oportunidad muy importante para repensar las formas de estructurar la prestación de los servicios educativos.

Se observa, sin embargo, una *tendencia a la atomización de los programas o servicios educativos*, que se traduce en programas con un bajo número de

matriculados y secciones con pocos estudiantes (en ambos casos, incluso en las áreas urbanas), así como en la existencia de programas multigrado o no escolarizados incluso en las zonas urbanas.¹

La oportunidad de *repensar las formas de prestar los servicios educativos* representa un imperativo y una urgencia, ya que la situación actual no contribuye a una mejor asignación de docentes ni a promover sus actividades colectivas, ni a la supervisión y el apoyo a instituciones y programas educativos.

En otro ámbito, la expansión reciente de la educación superior universitaria plantea también sus propios desafíos. La Ley Universitaria, al restaurar el rol rector del Estado, así como su obligación de garante del derecho a una educación de calidad, de acuerdo con lo dispuesto por el Tribunal Constitucional, abre la posibilidad de regular la oferta de servicios educativos en este nivel, además de reevaluar las formas de regular y supervisar los otros niveles educativos, incluida la propia educación básica.

2. La educación básica regular y sus estudiantes

El capítulo 2 presenta un conjunto amplio de información e indicadores correspondientes a la educación básica regular, que permite postular que la situación es *auspiciosa desde el punto de vista del acceso y la conclusión de los estudios*. Sin embargo, subsisten importantes *desafíos vinculados al atraso escolar y a la no conclusión del nivel secundario*. Este último fenómeno se asocia también a persistentes problemas de cobertura de la población en las edades finales esperadas para cursar la secundaria, respecto de los que no se han registrado progresos en aproximadamente dos décadas.

Debe destacarse que, incluso considerando las limitaciones de la evidencia disponible, que solo abarca algunos aspectos del currículo nacional, los *logros de aprendizaje presentan una franca mejoría, aunque los desafíos pendientes*,

1 Se habla de *programas y no de instituciones educativas* porque una misma institución (unidad de gestión) puede ofrecer varios programas o servicios educativos; por ejemplo, una misma institución puede tener programas de educación inicial, primaria y secundaria, es decir, ofrecer tres programas diferentes.

a efectos de asegurar aprendizajes de calidad para todos, son claramente de una gran magnitud. Por lo mismo, es preciso redoblar esfuerzos en este terreno.

En adición a estos elementos destacados del comportamiento nacional, resulta particularmente importante detenerse a considerar las importantes disparidades que se identifican en el capítulo 5.

3. La educación básica regular y sus docentes

Docentes y directores son fundamentales para la provisión de los servicios educativos. Por cierto, también lo son quienes se encargan de la gestión en los distintos niveles de gobierno —nacional, regional y local—. Lamentablemente, sobre este último personal no se dispone información. Al menos públicamente, no se cuenta con resultados de evaluaciones que se hayan aplicado al personal de las unidades de gestión educativa local (UGEL), de las direcciones regionales de educación (DRE) o del Ministerio de Educación (MINEDU).

En relación con los docentes, a continuación se mencionan las áreas que requieren una particular atención.

Balance entre el número de docentes nombrados y contratados en el sector estatal. En los últimos cinco años, en todos los niveles hubo un incremento marcado del número de docentes contratados, que llegó incluso a triplicarse en inicial y secundaria. Asimismo, se redujo el total de docentes nombrados en primaria y secundaria. Con respecto a esta reducción, se advierte que en los últimos años se produjo un cese de docentes, y que el proceso de nombramiento no condujo a cubrir el número de vacantes ofertadas; esto, debido a la reducida aprobación de los exámenes, motivo por el cual las plazas terminan por cubrirse con docentes que entran a concursos anuales de contratación. Esta situación no tiene una salida fácil, ya que, por una parte, no es deseable disminuir los requisitos de acceso a la carrera, y, por otra, tampoco lo es que ingresen por contratos aquellos docentes que no logran

un desempeño satisfactorio en los concursos de nombramiento. Al mismo tiempo, el volumen de puestos a cubrir requiere una revisión, a la luz de lo señalado previamente acerca de la actual tendencia a la atomización de los servicios y al decrecimiento de la matrícula.

«Primarización» de la educación inicial. En los últimos diez años se duplicó el porcentaje de docentes que ocupan plazas de educación inicial pero que tienen formación en educación primaria. Esta «reconversión» de docentes, si bien puede tener como base programas de actualización o de segunda especialidad, no necesariamente garantiza que quienes se trasladan de nivel lo hagan teniendo las competencias requeridas. Así, si bien esta puede ser una salida para reducir la presión hacia la atomización de los servicios sin declarar excedencia de docentes, requiere un riguroso proceso de certificación de competencias.

Asignación regresiva del personal docente. La evidencia disponible sugiere que los estudiantes que obtienen los más bajos resultados en las evaluaciones de rendimiento son aquellos que cuentan con docentes que muestran el dominio más bajo del contenido que enseñan. De esta manera, el sistema educativo estaría reforzando las inequidades existentes, en lugar de estar superándolas, dado que asigna a los docentes de forma inversa a la necesidad.

Materiales para el trabajo en clase. Los análisis muestran que los docentes de instituciones educativas estatales, a diferencia de sus pares no estatales, tienen que autogestionarse en mayor medida los materiales que usan en el día a día para el dictado de clases. También manifiestan que uno de los principales factores que limitan su quehacer educativo es la falta de materiales educativos, sea porque son insuficientes o porque son inadecuados. Este aspecto plantea la necesidad, por parte del Estado, de otorgar los recursos necesarios para que el personal docente de las instituciones educativas estatales realice su labor, y regule mejor las condiciones de trabajo del personal docente de instituciones educativas no estatales.

Estrategias y prácticas de enseñanza. La información disponible muestra que los docentes, tanto de instituciones educativas estatales como de no estatales, indican que necesitan recibir capacitación en estrategias y prácticas de enseñanza. Esto implica que sienten que carecen de las herramientas pedagógicas necesarias para enseñar. Lo anterior puede obedecer a diferentes factores, entre los que destacaría la inadecuada formación inicial recibida por los docentes, que no necesariamente los habría habilitado para enseñar ni para adaptar esa enseñanza a los cambios curriculares que regularmente se presentan en el país. Un segundo factor puede ser el cambio de la composición de los programas educativos estatales en relación con la extracción social de los estudiantes, ya que en los últimos años se ha verificado una mayor segregación social en el sistema, de modo que los estudiantes de los programas estatales vendrían —en términos medios y con menor variabilidad— de segmentos sociales menos favorecidos, y los docentes no contarían con estrategias pedagógicas para enfrentar las consecuencias educacionales que genera la segregación escolar.

El desajuste en la asignación de directores. Un porcentaje considerable de directores ejercen funciones en un nivel o programa distinto a aquel para el cual se formaron. Esto puede originarse en que se trata de instituciones educativas integradas, es decir, que incluyen dos o más programas. El Estado debería asegurarse de que los directores cuenten con una capacitación adecuada no solo para ser líderes pedagógicos de un nivel de formación, sino también de los otros niveles que tienen a su cargo.

4. El financiamiento de la educación básica regular

El panorama financiero de la educación, revisado en el capítulo 4, ha sido muy positivo en los últimos diez a quince años. A juzgar por la evolución del volumen de gasto público en el sector durante ese período, así como por los ratios de gasto por estudiante en los tres niveles de la educación básica, *el Estado peruano ha hecho un importante esfuerzo adicional para financiar la educación con montos cada vez mayores. En poco más de diez años, el volumen*

de recursos se duplicó en términos reales. Gracias a esto y a las tendencias demográficas, hay un incremento significativo en los ratios de gasto por estudiante.

No obstante, los indicadores utilizados por la UNESCO o por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para analizar los recursos financieros destinados por los países a la educación sugieren que *estamos muy por debajo de lo que invierten los países miembros de la OCDE, organización a la que Perú aspira incorporarse, pero también debajo de otros países de la región.* El gasto en educación como proporción del producto bruto interno (PBI) —3,7% en el 2015— y del gasto público total —16,9% en el 2015— es inferior, en el Perú, en comparación con países de similar PBI per cápita.

El gasto en educación tendría que crecer a tasas muy altas, superiores a las del crecimiento del PBI, para lograr la meta del Acuerdo Nacional: 6% del PBI, meta que, por otra parte, es muy discutible. Si se quisiera alcanzar la meta en trece o catorce años, y si el PBI creciera en ese lapso al 4% anual, la velocidad de crecimiento del gasto en educación tendría que ser el doble, es decir, de 8%. Si el gasto en educación creciera solamente un punto porcentual por encima de la tasa de crecimiento del PBI, entonces lograr la meta tomaría casi cincuenta años. Está claro que si el sector Educación crece más rápido que el gasto público total, irá ganado más espacio en este. La pregunta es: ¿a costa de qué función? Cuanto más rápidamente crezca el gasto en educación, más se acentuará la tensión en la distribución de los recursos públicos entre los sectores, salvo no solamente que la capacidad de generar recursos —básicamente, la recaudación tributaria— crezca a tasas altas sino que también disminuya ostensiblemente la evasión tributaria.

Aun cuando se alcance la meta del 6% del PBI, el país continuaría estando, sin embargo, con un gasto por estudiante inferior al de otros países de Sudamérica con renta per cápita semejante —si no cercana—, lo que sugiere, por un lado, que *fixar metas de inversión como un porcentaje del PBI no resulta particularmente valioso*; y, por otro, que alcanzar niveles de gasto por estudiante similares a los de países vecinos requeriría un marcado crecimiento económico adicional al experimentado en el pasado reciente, o que se eleven la participación del gasto educativo en el gasto público o la recaudación tributaria, también relativamente bajas en el Perú.

No obstante, alcanzar el nivel de gasto por estudiante de países como Chile, Brasil o México, ¿aseguraría mejoras sustantivas en el funcionamiento del sistema educativo peruano? Es interesante notar que los resultados de las pruebas PISA muestran que no hay una relación lineal entre el gasto por estudiante y los puntajes obtenidos. Esta información sugiere, más bien, la existencia de un cierto umbral a partir del cual los sistemas educativos dan saltos de calidad tales que muestran ser efectivos en términos del rendimiento escolar. Al mismo tiempo, es posible pensar en otras comparaciones, dentro del país, que sugieren que *con niveles de gasto por estudiante no muy diferentes de los que hoy alcanza el Estado es posible lograr mejores resultados si estos recursos se usan mejor* y si la asignación de recursos se acompaña con elementos que mejoren la selección de docentes y la gestión escolar, así como con un mayor compromiso de padres, madres y comunidades. Es el caso de los colegios Fe y Alegría, de algunos parroquiales en convenio e incluso de algunos particulares pagados.

Los esfuerzos de las familias para financiar la educación no son menores.

En el 2015, aproximadamente 30% del gasto nacional en educación básica lo financiaron las familias. Evidencia parcial y limitada indica que en los años ochenta y noventa del siglo pasado el gasto de las familias tenía una participación relativamente mayor que la que se observa en años recientes. Sin embargo, esta reducción del porcentaje del aporte de las familias no refleja una disminución de su gasto; por el contrario, este gasto ha crecido. Esto configura una suerte de *crowding-in* —o expansión concurrente— en el comportamiento de la inversión pública y privada en educación.

Uno de los retos que enfrenta el Estado peruano —y el sistema educativo en particular— es cómo ser más eficiente y lograr resultados mucho mejores con recursos financieros que van a encontrar limitaciones fiscales importantes en los próximos años.²

2 Uruguay es un caso interesante. En las rondas de las pruebas PISA en las que participó estuvo entre el grupo de países de América Latina participantes con mejor desempeño; sin embargo, su gasto por estudiante es menor que el observado en México, Brasil o Chile.

5. Las disparidades en el sistema educativo

En el quinto capítulo se presentan las disparidades que se encuentran en el sistema educativo, vinculadas tanto a atributos de los propios servicios educativos —la gestión, el ser multigrado, etcétera— como del contexto de los estudiantes y sus familias.

En términos generales, *es posible identificar elementos positivos vinculados al progreso verificado prácticamente en todas las variables consideradas*. En efecto, en todos los casos, los sectores que aparecían en desventaja han avanzado a un ritmo superior que el de sus pares en mejor situación. Esto significa que *las brechas han tendido a reducirse en términos relativos y, en la mayoría de los casos, también en términos absolutos*. Sin embargo, reducción no es lo mismo que *desaparición*, y *hay disparidades que no solo permanecen, sino que tienen magnitudes absolutas y relativas que no se deben desdeñar*.

Se puede afirmar que *las brechas vinculadas al sexo de los estudiantes han tendido a desaparecer, con algunas excepciones*: la ventaja de la población femenina en logros de aprendizaje de lectura, su desventaja en logros de aprendizaje en matemáticas, y la compleja situación asociada a las trayectorias; esto es, ellas aparecen mejor que sus pares varones —menores niveles de atraso escolar—, aunque esto se explica por una mayor intolerancia al atraso de las estudiantes: entre ellas, la desaprobación de grado o el abandono temporal se traducen en deserción con una mayor probabilidad que en el caso de los varones.

Las brechas asociadas a la zona de residencia, es decir, las que implican *una posición de desventaja para las poblaciones rurales, son muy marcadas y persistentes*. A estas se asocian también las disparidades vinculadas a la lengua materna y aquellas que tienen que ver con la forma de organización de los servicios de educación primaria —la escuela o sección multigrado—, así como la propia gestión de las instituciones educativas, dada la práctica inexistencia de escuelas no estatales en el ámbito rural.

Se debe tener presente que estos distintos factores tienden a superponerse y reforzarse entre sí, lo que a menudo es difícil de estimar dadas las características de la información disponible. Igualmente, la asociación con

un factor dado —por ejemplo, la lengua materna—, no significa que este sea la «causa» del resultado; de hecho, se puede estar frente a una situación compleja, en la que un factor determinado —por ejemplo, la lengua— se asocia a otras fuentes de marginación y desventaja social que son las que, en último término, están en la base de las disparidades educativas.

Es necesario tener en cuenta, por otra parte, que estos factores son los que resultan observables con la información disponible. Así, es posible que otros elementos —por ejemplo, las necesidades educativas especiales— también se asocien a profundas disparidades, pero resultan inidentificables con la evidencia actual.

En el caso de la población rural, es preciso considerar las importantes transformaciones que ha vivido el país en el pasado reciente. Los cambios en la infraestructura vial (Webb 2013) han facilitado el desplazamiento —ocasional o permanente— de poblaciones que antes requerían invertir más para acceder a los principales centros urbanos más próximos. Al mismo tiempo, el mayor dinamismo de la economía peruana durante lo que va del siglo XXI conlleva una expansión de oportunidades económicas que, si bien no son siempre sólidas o sostenibles, implican una posibilidad de mejora económica frente a la situación previa. Ambos fenómenos, aunados a la constante migración hacia las ciudades, y al crecimiento y la expansión de las urbes, están transformando la ruralidad en dimensiones relevantes para entender los aspectos aquí mencionados. Por una parte, hoy es posible, para un mayor número de pobladores rurales, acceder a servicios que se ofrecen en centros urbanos próximos, lo que hace pensar en la posibilidad de modificar la manera de ofrecer el servicio educativo a las poblaciones que habitan en zonas rurales próximas a centros urbanos; y por otra parte, es posible pensar que la migración se ha facilitado, lo que podría implicar que quienes permanecen en el campo son precisamente las personas con menores posibilidades de migrar.

Estos elementos se deben tener en cuenta sobre todo cuando el análisis toca a procesos que se pueden ver fácilmente afectados por traslados poblacionales en el tiempo. Cuando se observa la conclusión de los estudios entre las poblaciones de mayor edad según zona de residencia, por ejemplo, el desfase

temporal entre el momento en el que se registra la información —cuando se administra la encuesta— y el momento en el que la persona estudió, puede llevar a un reporte de conclusión en áreas urbanas marcado por la presencia de personas que estudiaron en zonas rurales, donde habitaban previamente. Ahora bien: si quienes migran son quienes tienen mayores recursos, es posible que esto haga que aparezcan subestimados los niveles de conclusión en las zonas rurales (especialmente en el pasado, más que la conclusión oportuna actual). Esto, sin embargo, no es óbice para reconocer que, sea cual fuere el proceso que se halle detrás de los indicadores reportados, estos tienden a ser sistemáticamente menores en las zonas rurales que en las urbanas.

En los casos en los que ha sido posible considerar el *nivel socioeconómico* como variable de análisis —sea a través de estimaciones de los ingresos o gastos, o medidas compuestas del nivel socioeconómico como tal—, se observa que *tiene un peso mayor que otras disparidades*; por ejemplo, las diferencias en los logros académicos de estudiantes de programas estatales o no estatales es inexistente o se revierte cuando se controla el efecto del nivel socioeconómico (MINEDU 2016a: 96).

Por último, *la información disponible en el país sobre la magnitud y las características de la población con discapacidades es, lamentablemente, muy limitada*. Lo mismo se aplica a la información sobre los servicios educativos a los que esta población tiene acceso, sea mediante programas o servicios especiales —centros de educación básica especial— o mediante la provisión de servicios de apoyo necesarios para asegurar la integración en los programas de educación básica regular. Esto, sin embargo, no debe traducirse en la invisibilidad del tema y de la difícil condición que estas personas tienen que enfrentar en el sistema educativo.

6. Continuidades y discontinuidades en la política educativa

Una de las constataciones más importantes recogidas en el capítulo 6 de este libro es que, en la práctica, *los grandes programas que el sector Educación ha*

implementado han delineado y definido las políticas educativas del país. Así, en líneas generales, un reto mayor sigue siendo definir, con un enfoque de articulación territorial de la política educativa, una visión estratégica del sector que ordene y organice sus prioridades, y que, en consecuencia, permita alinear las decisiones de planeamiento y presupuesto a dicha visión estratégica, y no dejar que las intervenciones sustituyan dicha visión.

A partir de lo discutido, se plantean tres retos específicos para las políticas y programas, de cara a los avances en el logro de la equidad, en tanto apuesta del sistema educativo peruano:

Reflexionar en torno a la necesidad de contar con una política armonizadora de las intervenciones del sector Educación en el país. A la fecha, tal como se ha mostrado, las políticas y programas abarcan un conjunto de ejes temáticos que dan cuenta de continuidades y cambios a lo largo de las dos últimas décadas. No obstante, a pesar de los importantes avances obtenidos hasta la fecha, el Perú no cuenta con una política educativa que organice las prioridades del sector en torno a resultados centrados en los estudiantes; y que, en consecuencia, defina los modelos que sostienen a cada uno de dichos resultados, para identificar, posteriormente, los indicadores y las metas a nivel del sistema. De allí la importancia de retomar la discusión acerca de la necesidad de contar con una política educativa que oriente y ordene las prioridades del sector, con un modelo de desarrollo para el país que apueste por una visión centrada en el derecho y que, por lo mismo, fije la búsqueda de la equidad como política de Estado, lo que es probable que no se encuentre estrictamente alineado con las apuestas orientadas primariamente a asegurar el ingreso del país a la OCDE.

Articular las prioridades de la política educativa—en el ámbito del sector, entre sectores y a nivel del territorio— es clave para promover la colaboración efectiva en torno a la equidad. La articulación de políticas, entendida como la concurrencia de esfuerzos orientados a resultados prioritarios del sector, es fundamental para continuar avanzando hacia el cierre de

brechas, en favor de las poblaciones más vulnerables. En esta línea, resulta indispensable promover y/o reforzar la colaboración a tres niveles:

- a) *en el ámbito del sector* sigue siendo un reto que los ejes temáticos priorizados durante las dos últimas décadas —esto es, medición de aprendizajes, formación docente, mejoramiento de espacios educativos y gestión educativa— no solo se consoliden, sino que dialoguen entre sí de manera más nítida a fin de que los esfuerzos en cada uno de estos ámbitos se complementen de manera oportuna y ordenada;
- b) *entre sectores*, a pesar de los espacios promovidos con el sector Salud y con el sector Desarrollo e Inclusión Social, es clave que las prioridades de política se armonicen en relación con el resto de políticas públicas del país —entre ellas, la económica y la social—; y
- c) *a nivel del territorio*, es necesario fortalecer los espacios de negociación y consenso en la Comisión Intergubernamental de Educación, por ejemplo, y en otros espacios que involucran a la sociedad civil. En suma, un reto clave para el Perú es recordar que el éxito de una política educativa se activa en el territorio y no por decreto, lo que supone, en primer término, contar con una clara y sostenida política nacional de ordenamiento territorial, permanentemente obstruida por presiones dirigidas a la atomización de las unidades territoriales.

Retomar conceptual, estratégica y pragmáticamente la equidad como apuesta de la política educativa. En el capítulo sexto se propone un modelo conceptual que permite organizar el análisis y la reflexión en torno a dos décadas de políticas y programas educativos en el Perú. Los resultados sugieren claros avances y, también, retos pendientes. El mayor de estos últimos sigue siendo la apuesta por la equidad, entendida como resultado de la progresividad de otros criterios: eficiencia, calidad e institucionalidad. Así, a partir de los hallazgos, resulta imprescindible comprender que la eficiencia trasciende la calidad del gasto público; que la calidad educativa trasciende los logros de aprendizaje de nuestros estudiantes; y que la institucionalidad trasciende

la implementación de redes de colaboración e interaprendizaje. La equidad requiere, decisivamente, la consolidación de estos tres criterios, pero no se agota en ellos. Lograr la equidad constituye, en última instancia, la apuesta vital por alcanzar un país de ciudadanos con derechos efectivos, en el que estudiantes, docentes, madres y padres de familia, así como la comunidad en general, encuentren razones para valorar el proceso de la educación, porque favorece el ejercicio de derechos y la autonomía en un país que lo requiere con urgencia.

7. Desafíos y una agenda a futuro

En el capítulo final (séptimo) se plantean tres grandes elementos que pueden ayudar a ordenar la construcción de una agenda de políticas educativas para el futuro próximo. Corresponden a los problemas de *equidad* identificados; a la forma como se construyen *políticas* para abordarlos; y a la *dimensión institucional* con la que opera el sistema educativo.

Sobre el primer aspecto, los retos que implican los problemas que surgen de la inequidad son muy preocupantes; y enfrentarlos exige el mayor esfuerzo para igualar las oportunidades de toda la población. Si bien hay importantes progresos en lo que se refiere a cobertura y culminación de la educación básica, en esta última parece haber limitantes, en particular en la etapa final de la educación básica. Camino a la juventud, los adolescentes, en particular si residen en las áreas rurales, corren el mayor riesgo de no culminar la educación básica.

Tan importantes como los problemas de culminación —si no más, por el tamaño de las diferencias— son los indicios de problemas de aprendizajes tanto en primaria como en secundaria, si bien es cierto que se dispone solo de una mirada limitada, pues se evalúan únicamente algunas áreas del currículo. En este aspecto, se ha mostrado que los denominados «factores extraescolares» —esto es, las variables propias de la familia y del entorno social, cultural y económico más cercano— tienen un rol muy importante,

si no determinante, en cuanto a los niveles de logro y las diferencias entre conjuntos de población.

Es fundamental que las políticas educativas tengan como prioridad hacer que el sistema educativo sea un mecanismo que brinde igualdad de oportunidades. Es igualmente importante que se diseñen programas que efectivamente garanticen que el sistema educativo se constituya en un mecanismo que asegure la igualdad de oportunidades. Durante las últimas décadas han funcionado programas para atender a la población de áreas rurales o a aquella cuya lengua materna no es el castellano, así como escuelas multigrado; pero, lamentablemente, no hay indicios de que se hayan logrado efectos importantes.

Sobre el segundo aspecto —la forma de construir las políticas— el ya reseñado capítulo sexto muestra continuidades importantes. Estas continuidades se vinculan tanto a focos de intervención o preocupación como a carencias significativas, tales como el descuido de la formación inicial docente y la inacción —o ineficacia— para revertir disparidades. Ahora bien, estas continuidades, junto con algunos elementos de ruptura, llevan a la necesidad de repensar de modo estratégico algunos nudos de política reseñados en el capítulo 6: no permitir que los programas sean lo que marca la política, sino al revés; armonizar intervenciones, articular actores con foco en la equidad y subrayar el carácter de la educación como derecho, lo que forzaría a no perder de vista el problema de las desigualdades y de la inequidad del sistema.

Sobre el tercer aspecto —la dimensión institucional—, se sugiere abordar de modo sistemático y profundo tres condiciones claves que afectan la operación del sistema y, por ende, la efectividad de las políticas públicas.

Se plantea, en primer lugar, la necesidad de enfocarse en definir de modo preciso el alcance, la organización y el significado de las instituciones educativas de educación básica regular. En este terreno, se puede y se debe enfrentar la atomización de los servicios educativos y hacer que la oferta sea pertinente al entorno en el que opera, siempre definido de modo local.

En segundo lugar, es importante definir con mayor claridad cómo ha de operar el entorno institucional del sector, es decir, los órganos intermedios

del Ministerio de Educación, como instancias de soporte a las instituciones educativas, de modo que su acción contribuya a *habilitarlas* para que desarrollen mejor su labor. Esto pasa por un cambio en la visión del modo en que opera el sistema, donde los órganos centrales tienden a verse a sí mismos como instancias de *prescripción* de lo que la institución educativa debe hacer. Asimismo, esto requiere repensar la distribución de responsabilidades y tareas, prestando atención a las funciones que no deberían estar concentradas en un solo actor —por ejemplo, quien presta el servicio educativo no debe ser el mismo que lo supervisa—, sino más bien buscando un sistema de contrapesos que permita que el sistema encuentre un equilibrio alineado con el propósito de asegurar el derecho de las personas a la educación.

Finalmente, en tercer lugar, es importante que el MINEDU y las instancias centrales, incluidos actores como el Consejo Nacional de Educación, asuman un rol significativo para idear estratégicamente el sector, de cara a lo que el país necesita y en un entorno que cambia con mucho dinamismo.

CAPÍTULO I

LA EDUCACIÓN PERUANA EN CONTEXTO: TENDENCIAS, PERMANENCIAS Y CAMBIOS

En este primer capítulo se muestran algunos atributos básicos del sistema educativo peruano vistos desde una perspectiva de largo plazo. La idea es, por un lado, reunir información hoy dispersa, para facilitar su acceso a ella como material de referencia; y, por otro, proveer un elemento adicional que ayude a entender ciertas imágenes sobre el sistema educativo y determinados cambios de gran magnitud que se vienen procesando desde hace pocos años.

1. La estructura del sistema educativo³

1.1. Los niveles educativos

La estructura del sistema educativo vigente en el Perú comprende cuatro niveles:

- a) *Programas de atención integral a la primera infancia* (de 0 a 2 años de edad), que incluyen un componente educativo (educación inicial de primer ciclo);
- b) *Educación básica*, considerada obligatoria, que abarca tres etapas:
 - *inicial* de segundo ciclo, dirigida a niños de 3 a 5 años;

3 Para mayores detalles, véase la normativa vigente del sector: Ley General de Educación (Ley 28044 y modificatoria: Ley 28329) y su reglamento (Decreto Supremo 0011-2012-ED y su modificatoria, el Decreto Supremo 009-2016-MINEDU); la Ley Universitaria (Ley 30220); y la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior (Ley 30512). La normativa específica del sector se puede consultar en el Sistema de Información Jurídica de Educación: <goo.gl/iV7rAC>.

- *educación primaria*, que en su forma regular comprende seis grados, normativamente dirigida a niños de 5 a 11 años; y
- *secundaria*, de cinco grados en su forma regular, normativamente dirigida a jóvenes de 12 a 16 años.

Existe, asimismo, una *educación básica alternativa* destinada a quienes no cursaron o no pudieron concluir los niveles correspondientes cuando tenían las edades esperadas; y una *educación especial* para personas que muestran alguna capacidad diferenciada con características que imposibilitan su atención en el sistema regular.

Según el último currículo nacional (MINEDU 2016b), la educación básica se ofrece con un enfoque intercultural y, en los casos correspondientes —poblaciones con lengua materna diferente del castellano—, en la modalidad intercultural bilingüe.⁴

c) *Educación superior*, en tres formas:

- *universitaria*, conducente a los grados académicos de bachillerato, maestría o doctorado y a la certificación profesional de licenciatura, además de cursos que no implican un grado académico, como diplomados o programas de especialización;
- *no universitaria* conducente a una certificación profesional, impartida por institutos tecnológicos, pedagógicos y escuelas de formación artística; y
- *no universitaria* conducente a un primer grado académico, ofrecida por escuelas profesionales contempladas en la legislación aprobada en octubre del 2016 (Ley 30512).

d) *Educación ocupacional* o para el trabajo, que adquiere diversas formas y suele ofrecerse a personas que no han culminado la educación básica.

⁴ Este currículo, que comprende la educación básica en cualquiera de sus modalidades, sustituyó el Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Regular aprobado en el 2008 y un amplio conjunto de documentos e instrumentos de política curricular producidos desde entonces. El nuevo currículo se aplica como piloto el 2017, en un número limitado de instituciones, y se espera su generalización en el 2018.

1.2. Las variaciones en el tiempo

La estructura reseñada (véase el resumen en la tabla 1) muestra una importante estabilidad, aunque cabe destacar ciertas transformaciones de gran magnitud, que se detallan a continuación.

a) Expansión de la obligatoriedad

A fines del siglo XIX la obligatoriedad abarcaba solo los dos primeros grados de la primaria, que entonces contaba con cinco grados. Por Ley 162, de diciembre de 1905, se extendió a toda la primaria; igualmente, se transfirió al gobierno central la responsabilidad educativa, que antes recaía en los municipios.

Aunque la gratuidad se estableció recién en la década de 1940 —y se ratificó en 1963 con la Ley 14693—, ya en la década de 1920 la obligatoriedad se expandió a la educación secundaria. Posteriormente, y de modo gradual, desde la década de 1990 se extendió a la educación inicial, comenzando por el grado más próximo a la primaria.

b) Edad de ingreso a la educación primaria

A inicios del siglo XX el ingreso a la educación primaria era a los 8 años de edad; en la década de 1940 varió a los 7 años, en paralelo con la creación del nivel inicial y del grado de «transición», previo a la primaria y como aprestamiento para la lectoescritura. Finalmente, en la década de 1970 la edad de ingreso se redujo a los 6 años, y se incorporó el grado de «transición» como grado inicial de la educación primaria, lo que, además, extendió a seis años la duración de este nivel.

c) Intentos de modificar la educación secundaria

En 1972 los tres primeros grados de la educación secundaria se unificaron con la educación primaria en una «educación básica» a la que le seguirían tres años

en escuelas superiores de educación profesional (ESEP). Esta modificación de la estructura se dejó de lado a inicios de la década de 1980, al término del régimen militar que lo instauró, y el sistema volvió a la estructura previa.

Algo parecido ocurrió con el proyecto de bachillerato, creado, igual que las ESEP, como continuación del tercer grado de secundaria —una «alta secundaria», en términos de la Clasificación Internacional Normalizada de Educación 2011⁵ (UNESCO/UIS 2013)—, nivel que tendría tres años de duración, pero que no sobrevivió al proyecto piloto de fines de la década de 1990, nuevamente al término del gobierno autoritario en el que se gestó.

d) Orientación de la educación secundaria

La educación secundaria presentó las variantes científico-humanista (antes «común»), tecnológico-productiva (antes «técnica») y comercial. Sin embargo, la escasa disponibilidad de equipamiento y de vínculos institucionales con el sector productivo, junto con el prestigio relativo de la opción más «académica», llevaron a una paulatina reducción de las ofertas distintas a la variante científico-humanista.

Un conjunto pequeño de instituciones privadas y, muy recientemente, otras de gestión estatal, han optado por afiliarse a la Organización del Bachillerato Internacional⁶ y ofrecer los programas correspondientes, que duran un año más que la educación secundaria nacional. Paralelamente, diversas instituciones de educación superior han optado por tomar el bachillerato internacional como un criterio para la organización de sus procesos de admisión e, incluso, de reconocimiento de estudios.

e) Educación superior

En el 2014 se aprobó una nueva Ley Universitaria (Ley 30220), que recupera el papel de rectoría para el Estado, incluidas determinadas capacidades

5 Conocida como ISCED 2011, por su nombre en inglés: International Standard Classification of Education.

6 Véase <<http://www.ibo.org>>.

Tabla 1
Estructura del sistema educativo
Perú, 2016

Edades	Nivel	Duración típica (años)	Obligatoriedad	Notas	Equivalencia ISCED 2011
0-2	Educación inicial (primer ciclo)	3	No	Forma escolarizada y no escolarizada	ISCED 0 Desarrollo temprano
3-5	Educación inicial (segundo ciclo)	3	Sí	Forma escolarizada, no escolarizada y especial	ISCED 0 Preprimaria
6-11	Educación primaria	6 (3 ciclos de 2 años)	Sí	Educación regular (menores), alternativa (jóvenes y adultos) y especial	ISCED 1 Primaria
12-16	Educación secundaria	5 (2 ciclos: uno de 2 años y otro de 3)	Sí	Educación regular (menores), alternativa (jóvenes y adultos) y especial	ISCED 2 e ISCED 3 Baja y alta secundarias
	Educación técnico-productiva	Variable	No	Certificados basados en cursos de orientación ocupacional	ISCED 2C y 3C**
	Extensión universitaria	-	No	Certificados o diplomas basados en cursos cortos	ISCED 4B Postsecundaria no terciaria vocacional
	Superior no universitaria	3	No	Tecnológica, pedagógica y artística	ISCED 5 Terciaria de ciclo corto
	Superior no universitaria	5***	No	Escuelas superiores que ofrecen grado académico	ISCED 6 Bachillerato
	Superior universitaria	5***	No	Bachillerato y licenciatura	ISCED 6 Bachillerato
	Superior universitaria	2***	No	Maestría	ISCED 7 Maestría
	Superior universitaria	3 +	No	Doctorado	ISCED 8 Doctorado

Elaboración propia, basada en el *ISCED Mapping* del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), disponible en <goo.gl/ALvzR9>.

* En la educación básica los ciclos operan como horizontes en los que se deben alcanzar los logros de aprendizaje previstos, considerando que no todos los estudiantes avanzan al mismo ritmo en todas las áreas.

** La educación técnico-productiva no aparece en *ISCED Mapping*.

*** La duración de los programas de educación superior universitaria (ISCED 6 y 7) se define por el número de créditos (un crédito equivale a 16 horas lectivas teóricas o 32 prácticas).

reguladoras, como el licenciamiento institucional y de programas. En gran medida, dicha legislación busca enfrentar características no deseables de la expansión de la matrícula universitaria a partir de normativa de la década de 1990 que permitió el lucro en las actividades educativas (Yamada y otros 2015). Asimismo, responde a la sentencia del Tribunal Constitucional 00017-2008 AI,⁷ que caracterizó la situación de la educación universitaria como inconstitucional; esto, debido a la renuncia del Estado a su responsabilidad como garante del derecho a una educación de calidad, y a la falta de imparcialidad de las estructuras de supervisión entonces vigentes.

En el 2016 se aprobó también una nueva Ley de Institutos Superiores, que establece por primera vez la posibilidad de que algunos de estos —los que adquieran la forma de «escuelas»— emitan un primer grado académico (bachillerato), a partir de una oferta de programas que se considerarán equivalentes a los ofrecidos en los pregrados universitarios; es decir, se ha establecido un modo de «transitabilidad» en los estudios de nivel terciario.

2. Las magnitudes del sistema educativo

Un segundo elemento de capital importancia es la dinámica de crecimiento y expansión que ha mostrado el sistema educativo peruano, por lo menos desde cuando adoptó las principales características de organización con las que hoy cuenta. Como cabe esperar, la información histórica sobre la expansión del sistema educativo muestra un ritmo de crecimiento que se explica por la dinámica poblacional —a mayor población, mayor matrícula, mayor número de docentes, etcétera—; por la distribución de la población en el espacio —grado de urbanización del país—; por dinámicas propias de la expansión de la cobertura de cada nivel educativo; y por dinámicas internas vinculadas a opciones de política sobre, por ejemplo, prácticas de repetición, jornadas o turnos de operación, así como por el número esperado de estudiantes por docente.

7 Disponible en <goo.gl/yKbSpT>.

El importante crecimiento del sistema educativo es muy superior al crecimiento poblacional observado en el mismo periodo: creció 60 veces, pues pasó de atender a aproximadamente 150 000 personas en 1906 a alrededor de 8,9 millones en el 2016,⁸ mientras que la población creció 8,8 veces: de 3,6 millones a 31,5 millones de habitantes.⁹ Esta diferencia denota un incremento muy importante en el acceso al sistema educativo de la población peruana. Así, si en 1906 el sistema educativo atendía a uno de cada 24 peruanos, en el momento actual atiende a uno de cada tres (gráfico 1). Estos volúmenes, sin embargo, hacen referencia a niveles y modalidades muy diferentes entre sí y solo nos indican la magnitud del sistema educativo nacional, que se ha constituido en el aparato institucional más grande del país.

El crecimiento del sistema educativo ha permitido:

- a) alcanzar una elevada cobertura en las edades de escolaridad obligatoria;
- b) alcanzar un grado muy importante de conclusión de la primaria, nivel en el que estamos próximos a la universalidad, así como de la secundaria;¹⁰ y
- c) alcanzar también una importante escolaridad lograda —es decir, años de estudio completados— por la población en edades superiores a las de escolarización obligatoria. En efecto, la última información disponible (2012) muestra que la población de 25 años alcanza un promedio de 9,9 años de educación, y aquella con 15 o más años, 10,2 años (INEI s. f.).

Ahora bien: el crecimiento observado no ha seguido un patrón único; es posible distinguir varios momentos en la expansión del sistema educativo, que se corresponden con dinámicas particulares por nivel educativo.

8 Solo considerando la matrícula en educación básica regular y superior universitaria. Otras formas de servicio educativo (educación técnico-productiva, especial, alternativa y superior no universitaria) atienden a aproximadamente 939 000 personas, según el Censo Escolar del 2016, consultado en <<http://escale.minedu.gob.pe>>.

9 Dato poblacional de 1906 tomado de Montevideo-Oxford *Latin American Economic History Data Base*, disponible en <goo.gl/bkqtQN>; y el del 2016, de INEI 2009a.

10 Los puntos a y b se tratan con mayor detalle en el capítulo 2.

La educación inicial casi no existía en la primera mitad del siglo XX, cuando solo operaba un número muy pequeño de jardines de infancia. Su expansión es un fenómeno que destaca a partir de la década de 1980, en particular durante lo que va del siglo XXI.

Varios momentos caracterizan la evolución histórica de la educación primaria. Hay un largo proceso de expansión iniciado alrededor de 1940, que lleva la matrícula total hasta un máximo que bordea los 4,3 millones de estudiantes en 1999 (la matrícula «ideal»¹¹ esperada para esos años bordeaba los 3,6 millones y una parte del «abultamiento» de la matrícula obedece a la repetición prevalente hasta fines de la década de 1990). A partir de esa fecha se observa una tendencia a la caída, resultado de los cambios demográficos y de la reducción de la repetición.

En la educación secundaria también es posible observar una elevación importante de la matrícula desde la década de 1950. Este crecimiento ha empezado a mostrar, en los últimos años, una tendencia hacia la estabilización.

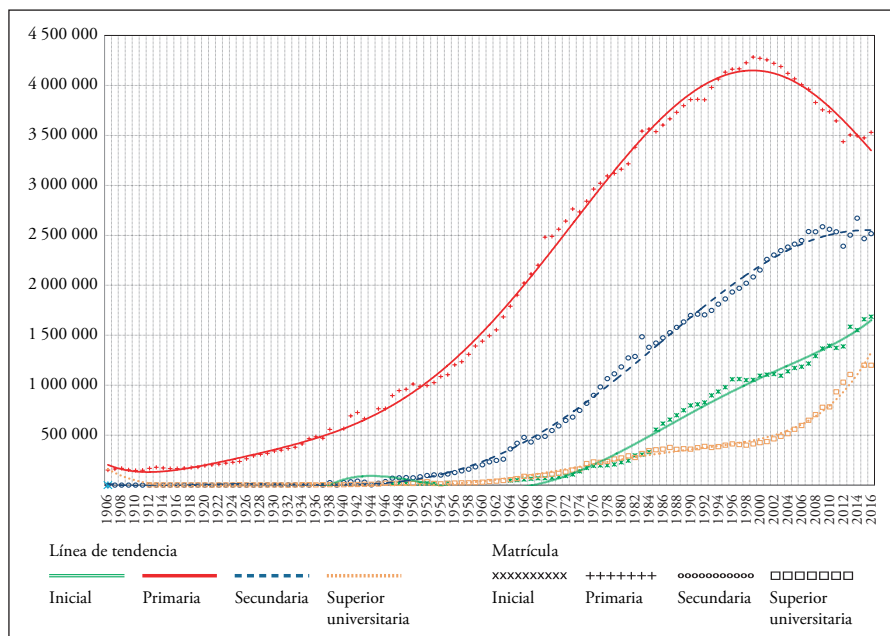
Finalmente, en el caso de la educación superior universitaria la información muestra una primera expansión importante de la matrícula en las décadas de 1960 y 1970, seguida de un periodo de relativo estancamiento, reemplazado en el presente siglo por un nuevo periodo de crecimiento a tasas mucho más elevadas.

Esta información básica debe conjugarse con aquella correspondiente a la distribución de la matrícula según la gestión de las instituciones educativas; es decir, dando cuenta de la participación estatal y no estatal —en el Perú, fundamentalmente educación particular pagada— en la matrícula.¹²

11 En un sistema educativo con un flujo idéntico al esperado, la matrícula de cada grado de la educación obligatoria debería ser igual a la población de la edad correspondiente, ya que todos —sin excepción— ingresarían al sistema, lo harían a la edad esperada y progresarían sin atrasarse (Guadalupe 2002, 2015; Guadalupe y otros 2002). En 1999, cada cohorte poblacional de escolarización obligatoria en educación primaria tenía aproximadamente 600 000 personas, por lo que la matrícula esperada, si todos ingresaban a tiempo y avanzaban sin atraso, sería igual a la población total de las seis cohortes poblacionales, o 3,6 millones de personas.

12 Se tiende a hablar de educación *pública* y educación *privada* como principales formas de gestionar la educación; sin embargo, las modalidades de gestión y financiamiento son diversas. En el ámbito de la *gestión estatal* se tienen: a) las instituciones gestionadas y financiadas por el sector Educación, que constituyen la mayoría de este grupo; b) las instituciones gestionadas y financiadas por otros sectores del gobierno central, como las Fuerzas Armadas, en el caso de programas de educación básica y superior; y c) las

Gráfico 1
Volúmenes totales de matrícula por nivel educativo
Perú, 1906-2016



Elaboración propia basada en información de anuarios y reportes estadísticos oficiales.

Véase el anexo 1.

* Se excluyen la educación superior no universitaria, la técnico-productiva, la educación básica alternativa (antes «jóvenes y adultos») y la educación especial, por la imposibilidad de construir una serie histórica confiable para el periodo.

Como se muestra claramente en el gráfico 2, la expansión del sistema educativo hasta inicios del siglo XXI se explica por la acción pública, dada la limitada participación del sector no estatal en la matrícula. En efecto, la matrícula atendida por el Estado correspondía de 85% a 90% del total en

instituciones gestionadas y financiadas por gobiernos locales (municipalidades). En cuanto a la *gestión no estatal*, existen: a) programas educativos gestionados por agentes particulares, financiados principalmente por el pago de los usuarios del servicio bajo la forma de matrículas y pensiones —agentes que pueden o no tener finalidad lucrativa, y que pueden o no tener una adscripción religiosa—, que constituyen la mayoría de la matrícula no estatal; y b) instituciones benéficas, empresas, comunidades o instituciones religiosas que gestionan otros programas educativos y que, en algunos casos, son financiados con recursos estatales. Es muy importante distinguir, entonces, la gestión (estatal o no estatal), el financiamiento (público o privado) y la finalidad (pública o particular). Los colegios Fe y Alegría, por ejemplo, son de gestión no estatal, cuentan con financiamiento público y tienen una finalidad pública.

la educación básica regular y a poco más de tres quintos de la educación universitaria.

El avance del presente siglo ha visto un cambio muy marcado, de forma tal que hoy solo tres de cada cuatro estudiantes de educación básica se encuentran atendidos en instituciones educativas estatales, así como únicamente alrededor de uno de cada cuatro universitarios.

La marcada expansión de la educación no estatal coincide con tres eventos significativos: las altas tasas de crecimiento económico del país en el siglo XXI, que se traducen en una mayor capacidad de pago de la población en servicios educativos; los cambios regulatorios introducidos en la década de 1990 para permitir la oferta privada con fines de lucro; y el profundo desprestigio de la educación estatal.¹³

La matrícula no estatal se concentra de modo marcado en las zonas urbanas, en un país crecientemente urbanizado. En el 2016 la matrícula no estatal representó el 30,7% de la matrícula en educación básica regular urbana, participación que asciende a 40,3% si se consideran solamente las zonas urbanas de las provincias capital de departamento, y que bordea el 50% en las ciudades de Arequipa y Lima.¹⁴

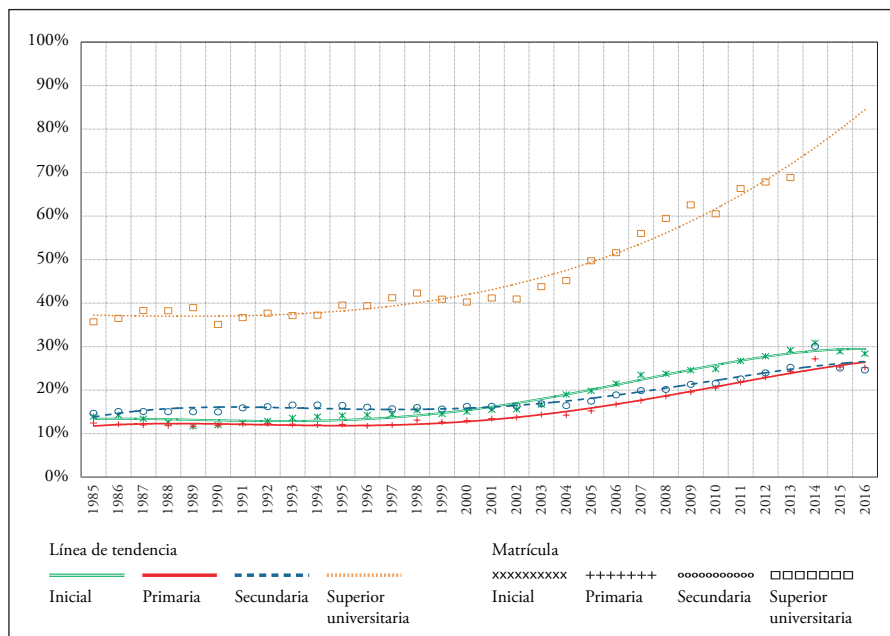
Si esta información se observa considerando dos elementos centrales de la dinámica demográfica, los nacimientos y la urbanización,¹⁵ se derivan tres conclusiones de gran trascendencia:

13 La difusión de los dramáticos resultados que los estudiantes peruanos empezaron a obtener en mediciones comparadas de logros de aprendizaje, en particular los del primer estudio del Laboratorio Latinoamericano —conducido en 1997 pero publicados, en el caso peruano, en el 2001 (MINEDU 2001)— y los de la primera ronda ampliada de la prueba PISA (Programme for International Student Assessment), de la OCDE —publicados en el 2003 (OCDE y UNESCO/UIS 2003)—, derivaron en la construcción de una imagen simplista del problema, que se centró en la posición rezagada del Perú en los rankings elaborados con esas mediciones, de forma tal que hasta hoy muchas personas repiten sin el menor sustento que la educación peruana (particularmente la ofrecida por el Estado) es la peor del mundo.

14 De acuerdo con información del Censo Escolar del 2016, consultado en <<http://escale.minedu.gob.pe>>.

15 Sobre el número de nacimientos estimados por el INEI, véase el gráfico 3. Sobre el grado de urbanización del país, tómese en cuenta que en 1950 la población rural representaba el 59% de la población nacional, porcentaje que descendió a 27 para el año 2000 y que para el 2015 había alcanzado el 21,4% (UN-DESA 2014). Del mismo modo, las estimaciones sobre el número de personas de 0 a 4 años muestran una disminución absoluta de la población rural (de 1,18 millones en el 2000 a 0,86 millones en el 2015, lo que representa una caída de 26,9%) y, por lo mismo, una disminución aún más marcada de su participación relativa en el total nacional (INEI 2009a).

Gráfico 2
Participación no estatal en la matrícula total por nivel educativo
Perú, 1985-2016



Elaboración propia basada en información de anuarios y reportes estadísticos oficiales.

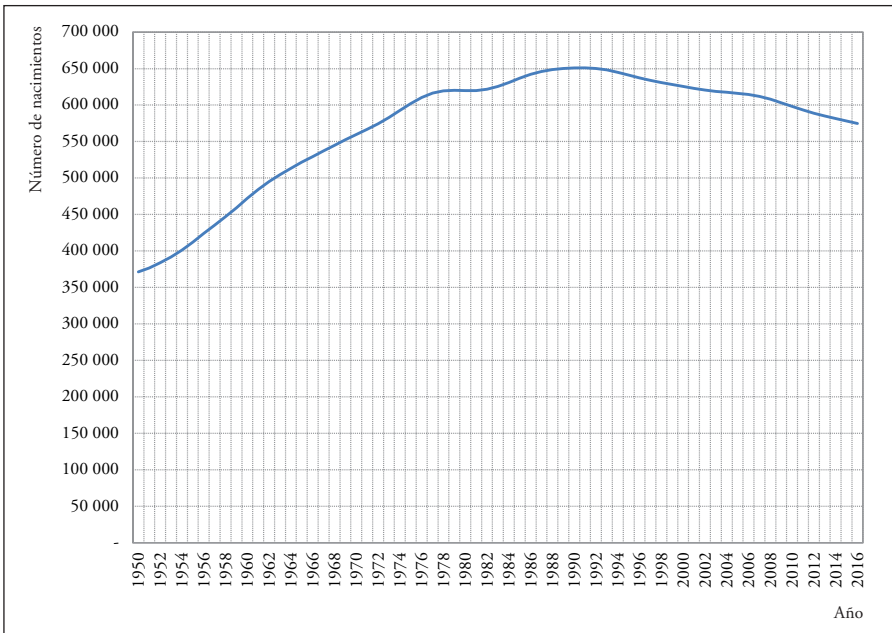
Véase el anexo 1.

- a) la expansión de la educación primaria ha alcanzado niveles próximos a la universalidad; la educación secundaria no ha logrado ese mismo nivel de penetración;¹⁶ y la educación inicial ha logrado una amplia cobertura, aunque más tardíamente y con una importante participación de programas no escolarizados. Esta expansión no se limita al ámbito urbano: en las áreas rurales la primaria también está próxima a la universalidad, mientras que las dificultades relativas a la educación inicial y secundaria son más agudas;
- b) en los próximos años cabe esperar que en estos tres niveles educativos la matrícula se estabilice y tienda a una disminución constante, a un ritmo similar al de la reducción de los nacimientos (gráfico 3). Las

¹⁶ Esto se trata con mayor detalle en el capítulo 5.

- predicciones para la educación superior son más complejas, debido a que existen diversas variables de política pública —opciones respecto a la expansión de este nivel— y al comportamiento privado de las personas y las empresas; asimismo, porque la educación superior no está dirigida a un grupo etario específico y porque hay una tendencia mundial a que personas de muy diversa edad retornen al sistema educativo —y sobre todo a este nivel— en distintos momentos de su ciclo vital; y
- c) la participación privada en la oferta de servicios educativos ha cambiado de modo sustancial en lo que va del siglo XXI: pasó de una estabilidad que bordeó el 10% a lo largo del siglo XX a una participación mayor —y en crecimiento— en los diversos niveles educativos, aunque concentrada en las zonas urbanas del país.

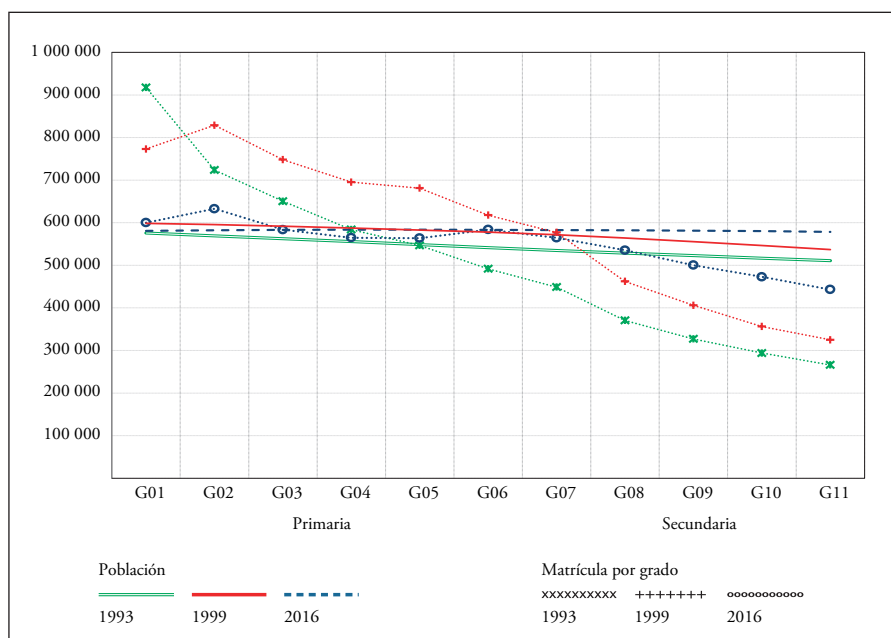
Gráfico 3
Nacimientos estimados por año calendario
Perú, 1950-2016



Elaboración propia a partir de información disponible en INEI 2009c.
Véase el anexo 1.

Al mismo tiempo, cabe notar la importante transformación que ha experimentado el perfil de la matrícula en la educación básica durante los últimos 25 años. Si en 1993 la matrícula efectiva se alejaba de su perfil «ideal» (es decir, del perfil poblacional al que se busca atender),¹⁷ esto se ha transformado de modo claro, a tal punto que al 2016 la matrícula presenta un patrón que se asemeja mucho al de la población a atender, en el caso de la educación primaria, aunque aún muestra desafíos importantes en el caso de la secundaria (gráfico 4).

Gráfico 4
Perfiles de matrícula en la educación básica
Perú, 1993, 1999 y 2016



Elaboración propia basada en los censos escolares e INEI 2009c.
 Véase el anexo 1.

¹⁷ La matrícula «ideal» se define de acuerdo con lo señalado en la nota 9. Los perfiles de matrícula son una primera aproximación al tema, pero no son lo mismo que medir trayectorias adecuadas. Para eso se requiere considerar los niveles de cobertura oportuna (Guadalupe 2015, Guadalupe y otros 2002).

Como muestra el gráfico 4, en el año 1993 la matrícula de primer grado de primaria representaba 1,6 veces la población de referencia, como efecto de una aglomeración de la matrícula resultante de las altas tasas de repetición (Guadalupe y otros 2002); mientras tanto, la matrícula en el quinto de secundaria (grado 11) solo representaba la mitad de la población de referencia, de modo que la línea que representa el perfil de matrícula resulta una diagonal con una pendiente muy pronunciada. Para el 2016, en cambio, la matrícula en primer grado —y, de hecho, en todos los grados de la educación primaria— es muy similar a la población de referencia, mientras que la del grado final de la secundaria representa 0,8 veces la población de referencia. Asimismo, se nota claramente que el distanciamiento de la curva poblacional se produce solo en la educación secundaria.

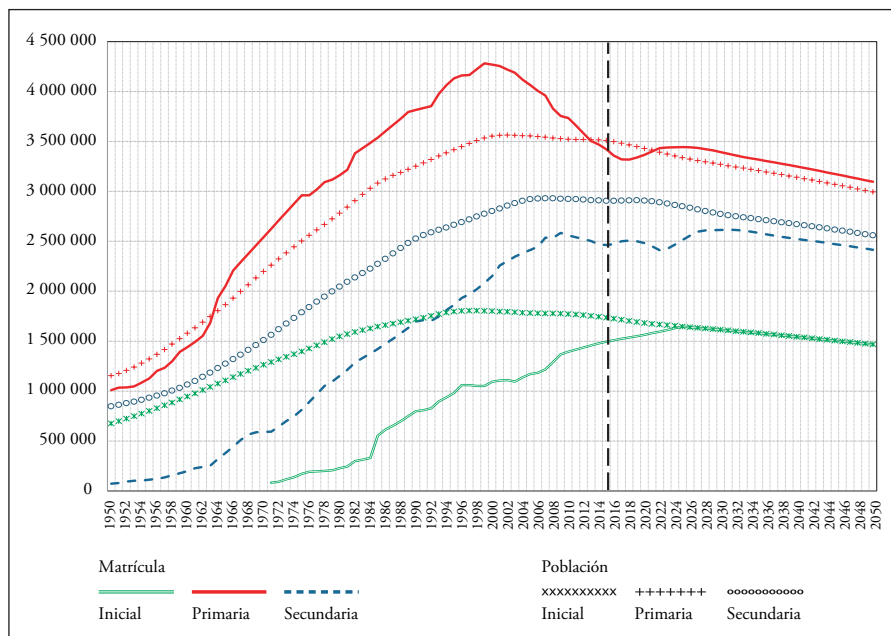
3. Perspectivas, oportunidades y desafíos

Con estos elementos en mente, y a manera de ejercicio ilustrativo, en el gráfico 5 se presenta un conjunto de proyecciones simples de la matrícula. El ejercicio muestra que la imagen que marcó el siglo XX —un sistema en permanente y acelerada expansión— dejó de corresponder a la realidad desde inicios del presente siglo. Esto no se debe ver como un problema, sino como una gran oportunidad para las políticas públicas: la menor presión por la expansión de los servicios puede hacer que los recursos disponibles para prestar servicios educativos se concentren en la mejora de los mismos.

La dinámica general recién mencionada no solo crea oportunidades; también plantea desafíos respecto a las expectativas de los actores, habituados a un sistema en crecimiento permanente y, por lo mismo, demandante de recursos crecientes destinados solo a la expansión, incluso en desmedro de la calidad de la oferta educativa.¹⁸ Esto se observa cuando en el análisis se

18 Un indicador directo de la asignación de recursos destinada a la prestación de servicios educativos es el gasto por estudiante. Como se verá en el capítulo 4, este es particularmente bajo en el Perú, si bien los últimos años dan cuenta de una mejora importante gracias a un mayor esfuerzo del Estado y de las familias; y también, en el caso de la educación primaria estatal, como resultado de la reducción de la matrícula.

Gráfico 5
Matrícula estimada y proyectada por niveles educativos
Perú, 1950-2050



Elaboración propia basada en series históricas de matrícula y proyecciones oficiales de población (INEI 2009b), usando un modelo de proyección simple que asume incrementos del acceso hacia la universalización (al 2021) para las edades de 3 a 6 años y una reducción a la mitad de los niveles actuales de repetición de grado y no culminación de estudios.

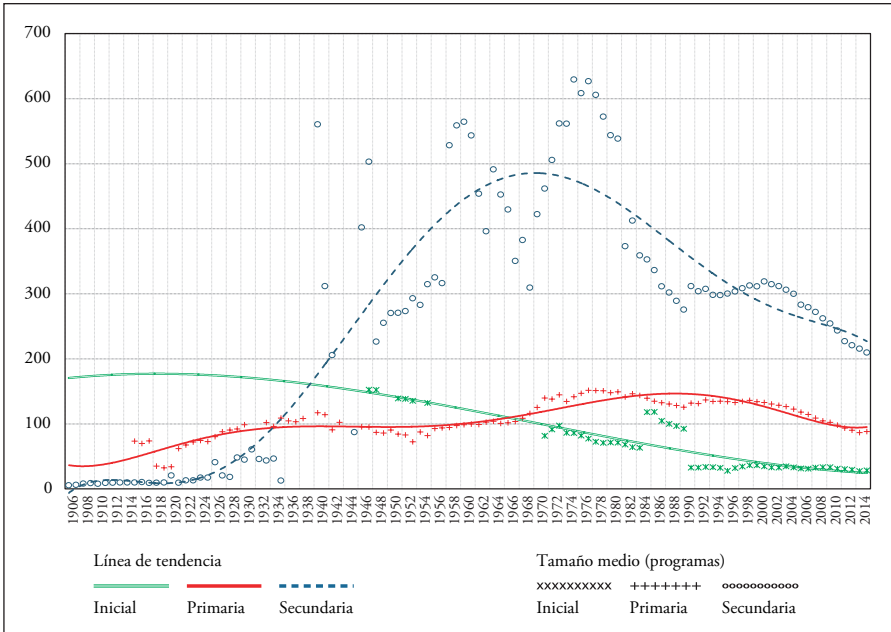
Véase el anexo 1.

incluyen no solo la evolución de la matrícula, sino también la evolución del número de programas educativos¹⁹ y de docentes en servicio.

Estos últimos datos muestran periodos diferenciados a lo largo del tiempo. En periodos de expansión de los servicios, en zonas del país con baja densidad poblacional —donde cabe esperar programas de menor tamaño (en volúmenes de matrícula) y menos alumnos por docente— el número

19 Nótese que en este informe se habla de *programas* y no de *instituciones educativas*. La razón es que una misma institución (unidad de gestión) puede ofrecer varios programas o servicios educativos (unidad de prestación del servicio). Así, por ejemplo, una institución puede contar con programas de educación inicial, primaria y secundaria, es decir, ofrecer tres programas diferentes. A inicios de la década de 1990 la estadística educativa peruana se diseñó para registrar programas y no instituciones; esfuerzos recientes del Ministerio de Educación permitirán contar, en un plazo cercano, con información sobre instituciones.

Gráfico 6
Tamaño medio de los programas educativos estatales
según nivel educativo. Educación básica regular. Perú, 1906-2016



Elaboración propia basada en información de anuarios y reportes estadísticos oficiales.

Véase el anexo 1.

de programas y de docentes creció a un ritmo mayor que la matrícula, en comparación con lo observable en zonas urbanas, donde la concentración de la población permite tener programas de mayor tamaño y con más alumnos por docente (gráfico 6).

La información sugiere que el Perú vivió una importante ampliación de servicios educativos en las zonas rurales de menor densidad poblacional desde fines de la década de 1940 hasta fines del siglo XX, cuando ya se logró un acceso elevado.²⁰ Al mismo tiempo, las primeras décadas de expansión del sistema implicaron aulas con un alto número de estudiantes —en la década de 1970 la norma urbana permitía aulas de 45 estudiantes en primaria y

²⁰ Como se verá en el capítulo 2, la población rural nacida en 1993 que logró concluir la primaria —considerando que, normalmente, iniciaron su educación primaria en 1999— supera el 90%.

Tabla 2
Magnitudes básicas del sistema educativo peruano
Perú, 2016

	Gestión estatal			Gestión no estatal			Total		
	Programas	Docentes	Matrícula	Programas	Docentes	Matrícula	Programas	Docentes	Matrícula
Total	84 320	414 246	6 532 633	27 103	228 536	3 243 401	111 423	642 782	9 776 034
Educación inicial escolarizada	42 508	75 958	1 207 263	10 597	36 980	477 848	53 105	112 938	1 685 111
no escolarizada	23 866	57 190	1 034 958	10 407	36 748	474 337	34 273	93 938	1 509 295
Educación primaria	18 642	18 768	172 305	190	232	3 511	18 832	19 000	175 816
Educación secundaria	29 565	143 538	2 641 812	8 656	60 906	886 951	38 221	204 444	3 528 763
Educación básica alternativa	9 135	141 618	1 897 023	5 136	53 766	619 039	14 271	195 384	2 516 062
Educación básica especial	1 339	8 166	145 251	995	4 790	81 290	2 334	12 956	226 541
Educación técnica	440	3 361	16 815	60	525	2 754	500	3 886	19 569
Educación técnica-productiva	791	5 579	136 167	1 017	4 973	112 299	1 808	10 552	248 466
Educación superior no universitaria	491	11 847	142 880	551	15 614	301 218	1 042	27 461	444 098
Educación superior universitaria (2013)	51	24 179	345 422	91	50 982	762 002	142	75 161	1 107 424

Elaboración propia basada en datos obtenidos en <<http://escale.minedu.gob.pe>>, excepto los de «Educación superior universitaria (2013)», tomados de <<https://www.inci.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/>>. Las modalidades de educación aquí consideradas consisten en programas estructurados (formales) ofrecidos en un establecimiento educativo durante el calendario escolar anual, a excepción de la educación inicial no escolarizada, que, siendo formal y estando ajustada al calendario anual, se imparte a través del trabajo de promotoras (y no docentes), con las familias y la comunidad.

de 60 en secundaria—, mientras que en las últimas décadas se observa una reducción, en el marco de la normativa correspondiente,²¹ lo que, según lo sugerido por la información, responde al descenso de la matrícula en los años recientes (tabla 2).

En los últimos quince años se redujo el ritmo de expansión del sistema educativo en las zonas rurales, tanto por el elevado acceso ya logrado en la educación primaria como por el hecho de que también se redujo la población rural. La mayor expansión se ha enfocado en la educación inicial, mientras que aún hay dificultades para la prestación de servicios de educación secundaria. Sin embargo, es importante considerar los cambios viales que han marcado la historia reciente del Perú (Webb 2013), así como la expansión urbana, ya que ambas circunstancias han permitido que la oferta educativa de las ciudades no sea totalmente inaccesible a pobladores rurales de zonas próximas a centros urbanos. Evidentemente, no todas las zonas rurales se encuentran en esta condición,²² pero la tasa de incremento de la conclusión de la secundaria entre quienes residen en las zonas rurales ayuda a dimensionar la realidad del problema.²³

El aumento del número de docentes en el sector estatal no parece haber obedecido a necesidades específicas de la política educativa, sino más bien a otro tipo de preocupaciones (Guadalupe 2009). Al comparar el ritmo de

21 RSG 1825-2014-MINEDU, «Normas para el proceso de racionalización de plazas de personal docente, directivo y jerárquico». Las directivas vinculadas al inicio del año escolar hacen referencia a esta norma de racionalización cuando definen el número de estudiantes por sección (véase, por ejemplo, el inciso d.1.2 de la disposición específica 6.1.1 de la norma correspondiente al 2017, RM 627-2016-MINEDU). Nótese que se trata de una disposición administrativa —no pedagógica— que establece números «referenciales», fundamentalmente para zonas urbanas, cuando una preocupación por el proceso pedagógico —y también por los recursos— sugiere establecer valores mínimos y máximos aceptables. En la práctica, se entiende como máximo un valor referencial de, por ejemplo, 25 estudiantes por sección, lo que deriva en que al contarse con 26 estudiantes se tienda a dividir la sección en dos de 13 estudiantes cada una.

22 Por esta razón resulta profundamente acertado evitar generalizaciones sobre la «ruralidad» y tratar de establecer tipificaciones que permitan distinguir situaciones muy dispares respecto a los temas relacionados con la política educativa. En este sentido, resulta saludable que el Ministerio de Educación haya establecido una clasificación de la ruralidad que distingue tres categorías según su proximidad/distancia de zonas urbanas (véase el Oficio Múltiple 003-2016-MINEDU/SPE-OSEE-UE, «Informe metodológico sobre la asignación de categoría rural/urbano a las I.I.EE.», del 3 de marzo del 2016).

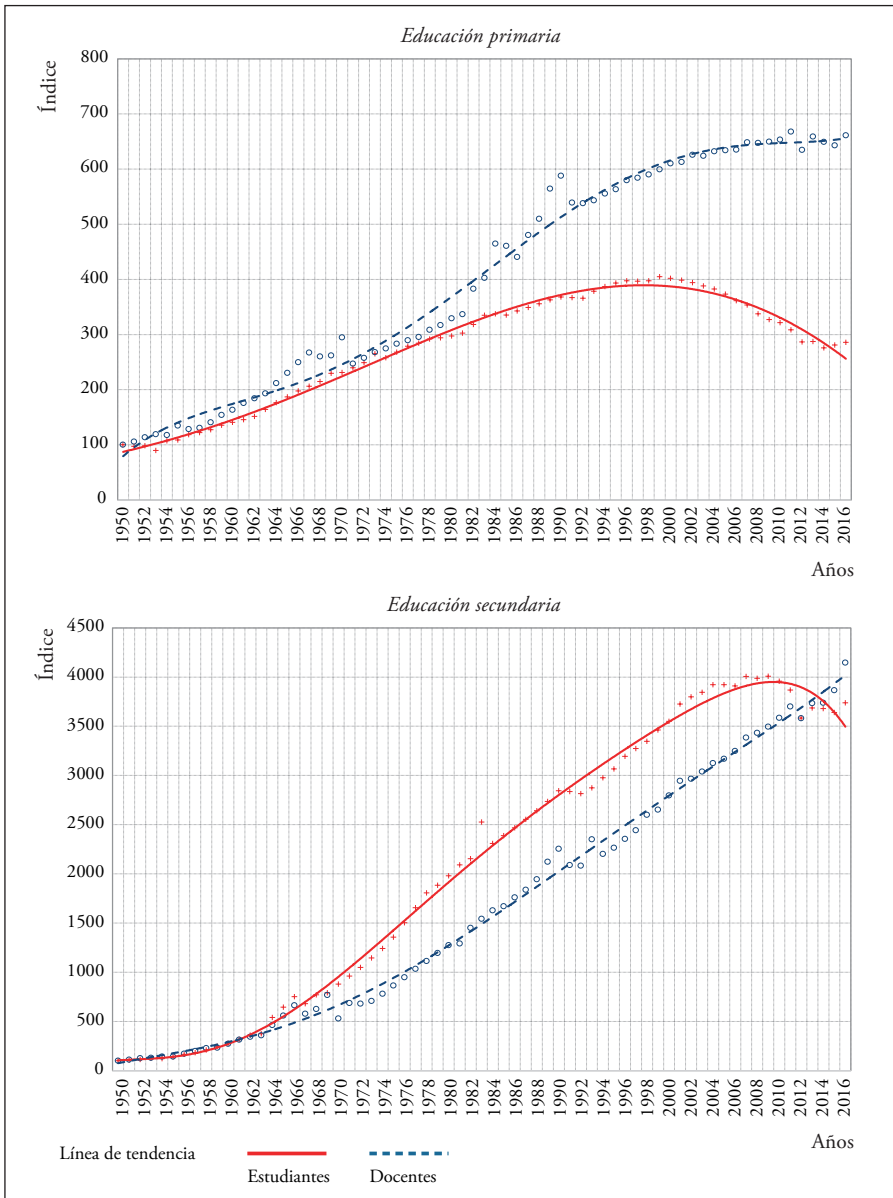
23 En las áreas rurales la conclusión de la educación secundaria asciende a 61,8% (error estándar: 0,002) para la generación nacida en 1993, mientras que el valor nacional es de 80,2% (error estándar: 0,002), como se verá en el capítulo 2.

crecimiento del número de estudiantes y de docentes de primaria y secundaria durante el periodo 1950-2016 (gráfico 7) se observa lo siguiente:

- a) En la *educación primaria* se observa un ritmo de crecimiento similar hasta fines de la década de 1960; luego este ritmo se incrementa, seguramente debido a la expansión rural. Sin embargo, a partir de 1986 el incremento del número de docentes se «independiza» de la matrícula, a tal punto que resulta totalmente insensible a la caída de esta última durante el siglo XXI.²⁴ En el 2016 la matrícula en la primaria estatal fue de 2,6 millones de estudiantes, 1,1 millones (29,4%) menos que en 1999. Esta magnitud es equivalente a la que el sistema estatal atendía cuatro décadas antes (1976), con poco menos (44%) de la mitad de los docentes con los que se cuenta en la actualidad y en un contexto de mayor ruralidad; y
- b) En la *educación secundaria* se observa un patrón de crecimiento similar entre matrícula y número de docentes en casi todo el periodo, con dos excepciones:
 - desde fines de la década de 1960 y en la década siguiente la matrícula creció a un ritmo más alto, debido a un mayor acceso logrado por una mayor presión sobre los programas educativos existentes; esto se encuentra claramente asociado a la acelerada urbanización del país, en ese periodo de importantes migraciones del campo a la ciudad; y
 - del 2007 al presente la matrícula cae en aproximadamente 136 000 estudiantes (6,7%), mientras que el número de docentes mantiene inalterado su ritmo de crecimiento. Este fenómeno requiere una explicación que incluya el impacto de la reducción de los nacimientos desde 1993 (cohorte que ingresa a la educación secundaria desde el 2005) y otros factores sobre los que en este momento no hay evidencia suficiente para plantear hipótesis plausibles.

24 Como ya se anotó, la matrícula total en la educación primaria se ha reducido debido al descenso de la repetición y al menor número de nacimientos (aproximadamente 800 000 estudiantes o 17,6% menos entre 1999 y el 2016). Sin embargo, en el caso de la educación estatal, a estos factores se le suma el crecimiento de la participación no estatal en la matrícula.

Gráfico 7
Crecimiento relativo del número de docentes y de estudiantes
Educación estatal. Perú, 1950-2016 (1950 = 100)



Elaboración propia basada en información de anuarios y reportes estadísticos oficiales.
 Véase el anexo 1.

Así, se ha producido un fenómeno que la gestión educativa debe atender para asegurar una mejor prestación de servicios: en las zonas urbanas, el tamaño medio de los programas y, especialmente, el número de alumnos por sección se han reducido en una medida muy importante y presentan una gran variabilidad.²⁵ Esta reducción puede parecer una buena noticia, ya que permitiría que la gestión escolar fuese más prolija —ante la falta de elementos que la abrumen— y posibilitaría un mejor seguimiento y una atención más personalizada, cuestiones de gran importancia especialmente en las edades menores; sin embargo, la literatura sobre el tema (Altinok y Kingdon 2012, Blatchford 2003, Mishel y Rothstein 2002) muestra evidencia muy dispar y, en general, es posible suponer que existe una relación no lineal entre el tamaño de la sección y la calidad de la educación recibida, de modo que resulta razonable, por ejemplo, pensar en rangos deseables (ni demasiados ni muy pocos estudiantes en un grupo) y en el tipo de prácticas pedagógicas que prevalecen, más que suponer acríticamente que «menos» es siempre «mejor». Al mismo tiempo, convendría que se ponderen los posibles costos de oportunidad de la reducción del número de estudiantes por sección, ya que al demandar más docentes se puede comprometer la calidad de la docencia (Jepsen y Rivkin 2009), dificultar las políticas de apoyo y supervisión, y limitar, en cada colegio, el tamaño del equipo profesional docente.²⁶

Lo específico de la situación actual no es solo el menor número de estudiantes que hay en las instituciones educativas y en cada aula, en las zonas urbanas, sino también su gran variabilidad. Asimismo, se verifica que existen programas multigrado de educación primaria y programas no escolarizados

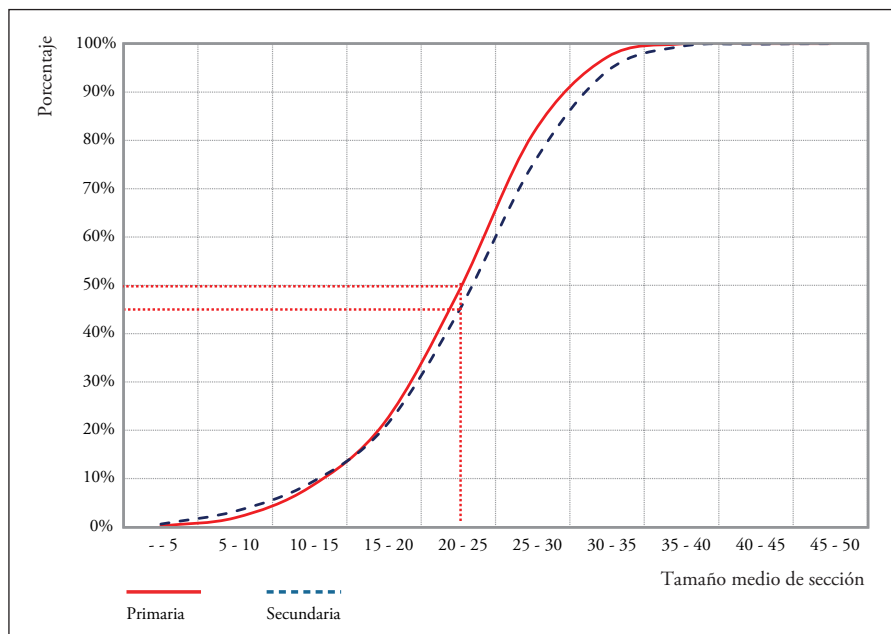
25 Cabe esperar que un programa de educación primaria en zonas urbanas cuente con al menos una sección por grado y, según la normativa vigente, 25 estudiantes por sección (¿mínimo o máximo?), lo que suma un mínimo de 150 estudiantes; y en el caso de la educación secundaria, un mínimo de 125 estudiantes, ya que solo abarca cinco grados. Un problema de la normativa vigente es que fija valores puntuales que se pueden interpretar como mínimos, máximos o deseables. Si se supone que 25 alumnos por sección es un valor máximo, se estaría afirmando que una vez que se cuente con 26 estudiantes de un grado dado se podría abrir una sección nueva; es decir, se tendrían 13 estudiantes por sección. En este sentido, resulta recomendable que la normativa establezca explícitamente los rangos (un mínimo y un máximo).

26 Esto último, por la dispersión que se genera en la asignación de plazas: colegios atomizados tienden a no tener equipos docentes completos.

de educación inicial en las zonas urbanas, incluso en las ciudades más grandes del país.²⁷

Más allá de los valores medios, la heterogeneidad da cuenta de la importante proporción de programas que se distancian de dichos valores medios. Como se muestra en el gráfico 8, existe una proporción considerable

Gráfico 8
Distribución acumulada ascendente: programas educativos de primaria y secundaria estatales (sector Educación), según tamaño medio de sección. Zonas urbanas de las provincias capital de departamento, excepto programas multigrado. Perú, 2016



Elaboración propia basada en el Censo Escolar 2016, disponible en <<http://escale.minedu.gob.pe>>. La línea punteada muestra el porcentaje de programas cuyo tamaño medio de sección es 25 estudiantes o menos.

Véase el anexo 1.

27 El análisis se limita a las capitales departamentales, para mostrar situaciones extremas en las que no cabe contar con programas multigrado ni se justifican —por las distancias— los tamaños de sección reducidos. En estas zonas hay 2473 programas de educación primaria y 1806 de secundaria, de un total nacional de 7337 (excluyendo los multigrado) y 8664 respectivamente. Asimismo, estos programas representan el 39,3% y el 44,7% de la matrícula de esos niveles (sin exclusiones) atendida por el sector Educación.

de programas educativos de primaria y secundaria gestionados por el sector Educación y ubicados en zonas urbanas de las provincias capital de departamento cuyo número medio de estudiantes por sección no supera los 25: 48,6% en primaria y 44,5% en secundaria, es decir, prácticamente la mitad de los programas (tabla 3).²⁸

De modo análogo, es posible constatar que los programas gestionados por el sector Educación tienden a ser de un tamaño menor (7 de cada 10

Tabla 3
Tamaño medio y variabilidad de programas y secciones según nivel educativo de educación básica regular. Zonas urbanas, rurales y ciudades de mayor tamaño. Educación estatal, sector Educación, sin programas multigrado. Perú, 2016

	Primaria				Secundaria			
	Programa		Sección		Programa		Sección	
	Media	CV*	Media	CV*	Media	CV*	Media	CV*
Urbano	317,5	37,1	22,3	21,4	310,8	38,9	22,4	20,6
Rural	81,9	143,8	12,8	37,5	69,0	175,2	13,2	3,1
Ciudades seleccionadas (zonas urbanas de la provincia capital de departamento)								
Arequipa	200,3	42,5	20,4	12,1	285,2	32,1	21,5	16,6
Callao	471,6	18,0	27,3	9,0	563,2	16,3	28,5	12,5
Chiclayo	410,8	20,7	23,8	10,4	436,5	21,0	22,8	15,6
Cusco	384,1	22,1	24,6	10,0	565,8	16,2	31,4	11,3
Lima	439,7	19,3	27,2	9,0	510,7	17,9	27,7	12,9
Piura	371,8	22,9	28,0	8,8	411,0	22,3	31,3	11,4
Trujillo	458,8	18,5	26,5	9,3	492,0	18,6	27,3	13,1

Elaboración propia basada en el Censo Escolar 2016, disponible en <<http://escale.minedu.gob.pe>>.

* El coeficiente de variabilidad (CV) es el resultado, expresado como porcentaje, de dividir la desviación estándar entre la media. Permite comparar la heterogeneidad de distintas medidas, independientemente de la unidad de medida.

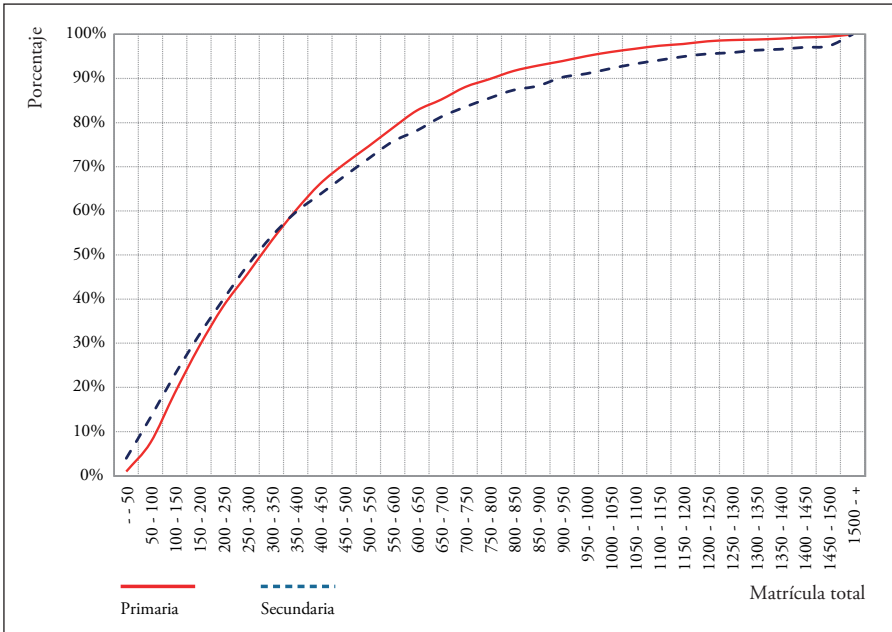
Véase el anexo 1.

28 De 29 200 programas de educación primaria gestionados por el sector Educación, 21 800 son multigrado (con uno o más docentes); de estos, 1500 (6,9%) están, curiosamente, en zonas urbanas. En el caso de la educación inicial no escolarizada, 46,9% de los 18 100 programas gestionados por el sector Educación operan en zonas urbanas. Información correspondiente al 2016 extraída de <<http://escale.minedu.gob.pe>>.

acogen a menos de 500 estudiantes), como lo muestra el gráfico 9. Nótese que nuevamente esto se refiere solo a programas que operan en las zonas urbanas de las capitales departamentales, excluyendo los multigrado.

Gráfico 9

Distribución acumulada ascendente: programas educativos de primaria y secundaria estatales (sector Educación) según matrícula total. Zonas urbanas de las provincias capital de departamento, excepto programas multigrado. Perú, 2016



Elaboración propia basada en el Censo Escolar 2016, disponible en <<http://escale.minedu.gob.pe>>. Véase el anexo 1.

Este patrón de organización del servicio limita la posibilidad de contar con menos programas en las zonas urbanas, lo que facilitaría la supervisión y el apoyo; asimismo, dificulta que sean de mayor tamaño, lo que facilitaría la inversión en más y mejores servicios, y que tengan equipos profesionales docentes de un tamaño suficiente como para abordar tareas de organización, gestión, reflexión, reemplazo de ausentes, etcétera.

Darle una mayor densidad a la gestión de las instituciones educativas pasa necesariamente por impulsar acciones para optimizar la prestación de servicios, empezando por las áreas urbanas —en particular, por las capitales departamentales—, que son los espacios con mayor concentración de matrícula y de recursos docentes con que cuenta el sistema educativo. Esto es hoy una posibilidad, justamente porque quedó atrás el periodo de expansión del sistema que marcó el siglo XX. Es necesario, ahora, que la gestión se concentre en mejorar la prestación de los servicios; y, afortunadamente, hay un importante margen para hacerlo.

4. A manera de reflexión

Cabe cerrar este primer capítulo identificando algunos elementos centrales surgidos de la evidencia presentada.

- a) la estructura básica del sistema educativo peruano ha mostrado una gran estabilidad a lo largo de los últimos 110 años. Los cambios más importantes se vinculan a la expansión de la obligatoriedad, que hoy abarca la educación inicial (segundo ciclo), la educación primaria y la educación secundaria;
- b) la dinámica de crecimiento de la matrícula en la educación básica se ha modificado de modo sustancial con el nuevo siglo: de un sistema en constante expansión y, por lo mismo, necesitado de recursos crecientes, se ha pasado a un sistema de tamaño estable, con cierta tendencia a la reducción. Esto provee una oportunidad muy importante para repensar las formas de estructurar la prestación de los servicios educativos;
- c) se observa, sin embargo, una tendencia a la atomización de los programas o servicios educativos, que se traduce en programas con un bajo número de matriculados y con secciones con un número pequeño de estudiantes (en ambos casos, incluso en áreas urbanas) e incluso con programas multigrado o no escolarizados en las zonas urbanas;

- d) lo anterior hace que la oportunidad antes mencionada, de repensar las formas de prestación de los servicios educativos, represente un imperativo y una urgencia, ya que la situación actual no contribuye a una mejor asignación de docentes ni a las actividades colectivas de estos, ni a la supervisión y el apoyo a las instituciones y los programas educativos; y
- e) la expansión reciente de la educación superior universitaria plantea sus propios desafíos. La Ley Universitaria, al restaurar el rol rector del Estado, así como su obligación de garante del derecho a una educación de calidad, de acuerdo con lo dispuesto por el Tribunal Constitucional (Fallo 00017-2008-AI), abre la posibilidad de regular la oferta de servicios educativos en este nivel.

CAPÍTULO 2

LA EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR Y SUS ESTUDIANTES

En este capítulo se abordan brevemente algunas características del sistema educativo peruano, para luego poner el foco en los estudiantes de la educación básica regular, de cara a los patrones de distribución territorial de la población. Esto, dando cuenta de los siguientes elementos: acceso (ingreso y cobertura), transiciones entre niveles, conclusión de estudios, eficiencia interna (repetición de grado) y aprendizajes logrados. Asimismo, se incluye información sobre el tamaño de los programas (estudiantes matriculados) y las secciones, observando especialmente las zonas urbanas de las provincias (capitales de región), para documentar ciertas tendencias recientes hacia la atomización de los servicios educativos.

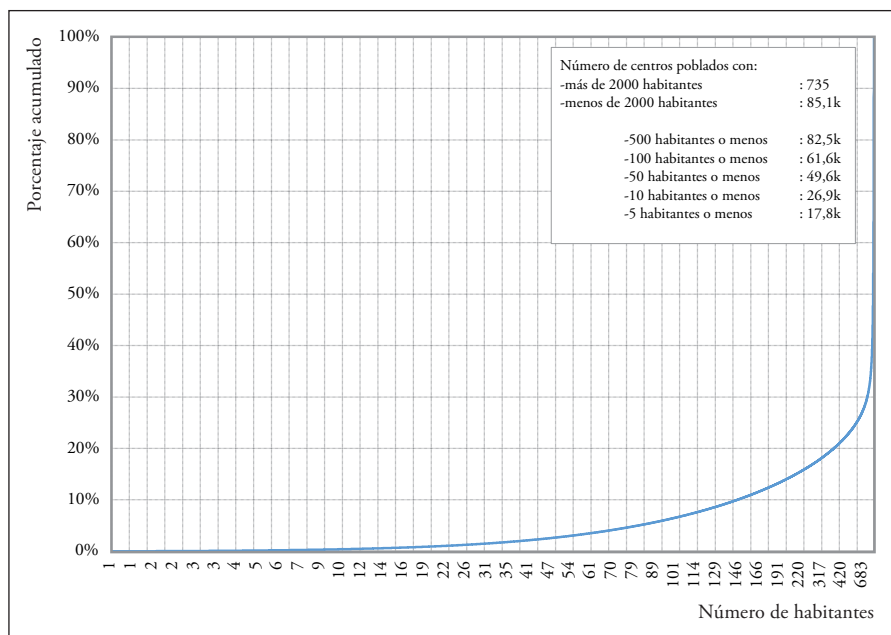
1. La estructura del sistema educativo y la dinámica de asentamiento poblacional en el territorio

En el primer capítulo se describió la estructura actual del sistema educativo peruano; cabe ahora mencionar aspectos adicionales que ayudan a entender su funcionamiento, teniendo siempre como centro la educación básica regular.

Un primer elemento a considerar son las características nacionales de asentamiento de la población. De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda del 2007 (INEI), el país muestra un patrón de asentamiento que se caracteriza por tener escasas ciudades de gran tamaño y un vasto número de pequeñas localidades dispersas que concentran volúmenes reducidos de población. El gráfico 10 muestra esta información de modo resumido.²⁹

²⁹ El Perú está organizado en regiones o departamentos y una provincia con rango equivalente. Las regiones se subdividen en provincias, y estas, en distritos. Según la codificación de circunscripciones del INEI

Gráfico 10
Distribución acumulada ascendente de los centros poblados
según tamaño. Perú, 2007



Solo localidades o centros poblados con al menos un habitante (el censo registra localidades de ocupación temporal o abandonadas).

Elaboración propia a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2007.

De las aproximadamente 86 000 localidades pobladas,³⁰ solo 735 cuentan con al menos 2000 habitantes. Nótese, sin embargo, que esta información no trata los continuos urbanos como una unidad —en la provincia de Lima, por ejemplo, se contabilizan 156 localidades—, por lo que el número resulta abultado. A pesar de ello, el patrón del gráfico 10 da cuenta de un país con un

2016 (goo.gl/B8h9SC), hay 25 regiones, 196 provincias y 1872 distritos. Sin embargo, el territorio de los distritos es muy diverso: están los de área relativamente pequeña y con la población concentrada, y los de territorio extenso y población asentada en diversas localidades o centros poblados diseminados. Por otro lado, la creación de nuevas circunscripciones no obedece a procesos de planificación u ordenamiento territorial, sino a una lógica de reclamo, reivindicación o acceso —legítimo o no— a recursos, lo que, aunado a otros factores, deriva en un serio problema de ordenamiento territorial del país.

30 Un número adicional de localidades carecen de asentamiento poblacional permanente. Corresponden a construcciones provisionales de ocupación temporal —por ejemplo, durante desplazamientos propios de actividades de pastoreo— o edificaciones en las que se presta servicios a más de una localidad próxima.

patrón polar de asentamiento poblacional: pocas localidades de gran tamaño y muchas localidades menores dispersas.

Este es el contexto general en el que se ha estructurado un sistema educativo que, a pesar de todo, ha sido capaz de garantizar márgenes muy importantes de acceso y conclusión de estudios de educación básica. El sistema educativo está presente en aproximadamente 30 600 centros poblados o localidades, con al menos un programa o servicio de educación básica regular escolarizado: cerca de 19 900 con educación inicial, de 27 000 con primaria y de 7900 con secundaria; alrededor de 16 500 brindan servicios de educación inicial y primaria, y solo 7100, aproximadamente, ofrecen los tres tipos de programa o servicio.³¹

A efectos de tener una idea más clara de lo que representa la amplitud del servicio educativo en el país, es útil considerar la extensión de algunos otros. El sector Salud, por ejemplo, cuenta, según datos del 2013, con 511 hospitales, 15 institutos especializados, 2096 centros de salud, 7124 puestos de salud y 3963 consultorios afiliados. El Ministerio de Salud registra 65 110 médicos.³² Por su parte, el seguro social (EsSALUD) cuenta con 87 hospitales y otros 303 establecimientos.³³ En otro ámbito, el Censo Nacional de Comisarías del 2014 (INEI 2015) muestra que existen 1459 establecimientos policiales.

El sistema educativo es, por lo tanto, la estructura organizacional de mayor alcance, no solo por el volumen de población al que atiende de modo regular —uno de cada tres peruanos—, sino también por su alcance geográfico. El sistema de salud, el segundo aparato institucional del país, llega a menos lugares que la educación secundaria, el nivel de educación básica regular menos expandido; y la función policial del Estado llega aún más limitadamente al territorio. Esta ventajosa situación del sistema educativo es el resultado de su historia de expansión, basada en la intensa y sostenida

31 Información computada a partir del padrón de instituciones y programas educativos del 2016. Considera la educación básica regular en forma escolarizada y todas las formas de gestión estatal o no estatal.

32 Información correspondiente al 2013, producida por el Ministerio de Salud (MINSa), Oficina de Estadística e Informática, Registro Nacional de Establecimientos de Salud, obtenida en <goo.gl/pLBL9d>. Los consultorios incluyen establecimientos privados, municipales y de gobiernos regionales, entre otros.

33 Información correspondiente al 2013, producida por el Seguro Social de Salud (EsSALUD), Oficina Central de Planificación y Desarrollo, Subgerencia de Información Gerencial, obtenida en <goo.gl/PgyJwo>.

actividad de una sociedad civil que halló en la escuela un mecanismo de acceso a oportunidades.

En términos organizacionales, el sistema educativo ha sido un sistema centralizado que operaba a través del Ministerio de Educación, unidades locales e instituciones educativas, esquema de gestión que se alteró a partir de la introducción de políticas de descentralización que derivaron en el establecimiento de autoridades subnacionales a escala regional. Sin embargo, más allá de la forma organizacional, la asignación de recursos ha tenido un rol clave para definir el alcance de cada instancia de gestión.

Así, por una parte, las instituciones educativas tienen facultades muy limitadas, lo que se traduce en una muy pequeña capacidad de decisión sobre los recursos; y, por otra parte, el ministerio, concebido en la normativa nacional como una instancia de definición de políticas nacionales³⁴ —y no de intervención sobre el accionar directo de las instituciones educativas— tiende a concentrar recursos efectivamente destinados a la intervención, mediante aquello que en la década de 1990 se llamó «programas nacionales» y que ha cobrado una gran envergadura a partir del 2014.

El ministerio se ha entendido, en general, como una instancia que va más allá de lo que las normas de descentralización postulan —fijar políticas y objetivos nacionales— y se ha enfocado en *prescribir* lo que los demás actores del sistema tendrían que hacer, lo que a menudo se traduce en desplegar iniciativas de intervención directa o de control y sobrerregulación de lo local. La idea de una política nacional como mecanismo de *habilitación* de la acción local³⁵ —única forma efectiva de gestionar un sistema complejo, diverso y que tenga como mandato y condición básica de operación ajustarse a la diversidad— básicamente se desconoce en la política educativa nacional (Guadalupe 2016).

A esto cabe añadirle que el rubro principal de la asignación de recursos ha correspondido al gasto corriente; y dentro de este, al pago de remuneraciones

34 Artículos 79 y 80 de la Ley 28044, Ley General de Educación.

35 Es decir, crear las condiciones y las capacidades, así como dotar de las facultades requeridas para que los actores locales hagan su trabajo de la mejor manera posible sin que medie una función de control y sanción de una instancia central imposibilitada de conocer la dinámica local.

docentes. El reclutamiento y la carrera docente han solido ser el resultado de una combinación de decisiones nacionales (número de plazas, requerimientos, etcétera) y decisiones locales (a quién contratar), en la que han coexistido la prescripción y prácticas clientelistas o, directamente, corruptas (Guadalupe 1991, 2016). Esta situación se ha ido modificando a partir de dos fenómenos recientes: un incremento presupuestal que ha derivado en la mayor participación de otros rubros —diferentes del salario— en el gasto corriente, y la implementación de la carrera magisterial, que ha permitido establecer un sistema basado en el mérito para el reclutamiento y la promoción, aunque se conserve y refuerce el rol del gobierno central en el proceso. Asimismo, las remuneraciones docentes las establece la autoridad central.

La estructura del sistema, centrada en la intervención directa del gobierno central, tiende a dejar de lado los ámbitos que no son específicos del accionar directo de las instancias de gobierno: la educación no estatal. De hecho, en algunas ocasiones la autoridad educativa nacional ha llegado a renunciar expresamente a su rol rector sobre la educación privada, algo particularmente evidente en la educación superior universitaria, pero que no se limita a esta.³⁶

Lo anterior, por otro lado, se traduce en la inexistencia o profunda debilidad de las instancias de supervisión. Es más, el grueso de los recursos destinados a la operación del sistema se concentra en gestionarlo, sin prestarle mayor atención a la necesidad de, por ejemplo, asegurar condiciones mínimas de operación de las instituciones y programas educativos. Por ejemplo, la preocupación actual por las condiciones materiales de operación de las instituciones educativas se traduce en fortalecer la intervención central y no en fijar condiciones y habilitar a las escuelas estatales —y exigir a las no estatales— que las cumplan por igual.

36 Un caso reciente involucró dificultades con la compra forzada de textos escolares fallados en el 2013. Ante esta situación, la ministra de entonces sugirió a los padres de familia actuar a través del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). Véase <goo.gl/2WdxmJ>.

De hecho, en el sector Educación no existe una clara división de funciones,³⁷ de modo que tienden a ser los mismos agentes quienes reclaman parcelas de decisión vinculadas a orientaciones con las que debe operar el sistema, así como a la intervención propiamente dicha. Esto deja fuera del universo central de preocupaciones aquello que no gestionan estos mismos actores —la educación no estatal— y la supervisión educativa, dado que es muy difícil postular que los agentes se supervisen a sí mismos (Guadalupe 2016).

2. Estudiantes de educación básica: entre el acceso a los servicios y el aprendizaje

2.1. Ingreso e ingreso oportuno

Un primer elemento a considerar en relación con las características del sistema educativo asociadas a sus estudiantes es la medida en que es capaz —o no— de asegurar que accedan a él; y que, además, lo hagan cuando se considera adecuado.

2.1.1. Ingreso e ingreso oportuno a la educación primaria

De acuerdo con la normativa peruana, los niños de 6 años, cumplidos hasta el 31 de marzo de un año determinado, deben acceder al primer grado de educación primaria en dicho año. El ingreso a esa edad es lo que se considera *ingreso oportuno*. Según el Censo Escolar y las proyecciones oficiales de población (INEI 2009b),³⁸ el año 2016 el 95,3% de los niños de 6 años —cumplidos al

37 Por ejemplo, las instancias estatales son responsables, simultáneamente, de operar servicios —es decir, gestionar centros educativos— y de supervisar estos servicios, lo que rompe con el principio básico de independencia de la función de supervisión. Nótese que este principio de independencia es uno de los argumentos claves de la reforma de la educación universitaria implementada desde la aprobación de la Ley Universitaria del 2014.

38 Estos valores deben ser tomados con cautela y, por lo mismo, como valor referencial para ilustrar que el acceso es muy próximo a la universalidad ya que al usarse para el cálculo información de dos fuentes distintas (Censo Escolar para el numerador y proyecciones de población para el denominador) es posible que se produzcan sesgos difíciles de controlar dados posibles problemas de diversa magnitud y sentido en

30 de junio, periodo de referencia usado por el Censo Escolar—³⁹ ingresó al primer grado de educación primaria en dicho año. Si se les suman aquellos que ingresaron el año anterior —es decir, cuando tenían 5 años—, que representan el 3%, se tendrá que el 98,3% de esa cohorte poblacional ingresó al sistema escolar; además, con seguridad, muchos del restante 1,7% lo habrán hecho como ingresantes tardíos, en el 2017 o al año siguiente.

Esta situación es consistente con el hecho de que —como se verá más adelante— la conclusión de la primaria se aproxima a la universalidad, lo que supone, evidentemente, que el ingreso al sistema sea igual o mayor. Sin embargo, al estimar el ingreso por edades se afronta un problema importante de calidad de los datos: si se compara el ingreso oportuno por año para los últimos once años (2005-2016), se encuentra que es de 75,8% en el 2005, sube a 83,9% en el 2010, se mantiene en una cifra cercana en el 2015 (85%) y, finalmente, sube 10% en el periodo 2015-2016, hasta llegar a 95,3%. Este extraño patrón puede estar vinculado a un problema observado previamente (Guadalupe y otros 2002: 50): la incorporación de niños de 5 años a la educación primaria.

La edad oficialmente estipulada para el ingreso a primaria obedece a una lógica curricular: se asume que se requiere una determinada madurez —en esa etapa, fuertemente asociada a la edad cronológica— para verse expuesto a las demandas curriculares previstas. Sin embargo, es posible que algunos padres de niñas y niños que cumplen años en fechas próximas a la establecida sientan que esta fecha es arbitraria —algo que, por lo demás, sucedería con cualquier otra fecha de corte que se definiera—. Evidencia no sistemática⁴⁰

ambas fuentes. Esta observación se aplica para todos los indicadores de cobertura y de cobertura oportuna que usan dos fuentes de datos. Aquellos computados con una única fuente, como la Encuesta Nacional de Hogares, no tienen ese problema; sin embargo, en este último caso —dado que es información muestral— deben considerarse los errores de estimación propios de la variabilidad de muestreo.

39 La diferencia entre los periodos obedece a que los censos escolares se diseñaron pensando en la construcción de tasas de matrícula que suponen compararla con la información poblacional, que se suele estimar al 30 de junio de cada año. Los sistemas administrativos actuales, que permiten la captura de registros individuales de cada estudiante e incluyen la fecha de nacimiento, hacen posible computar las edades usando cualquier periodo de referencia; sin embargo, esto no altera el hecho de que las normas sobre matrícula consideran como fecha de corte el 31 de marzo de cada año.

40 La estadística educativa peruana de 1906 al 2004 (año más antiguo reportado en el sitio web del Ministerio de Educación) se debe consultar en bases de datos (para 1993, 1998-2002) o en anuarios estadísticos no sistematizados en un único repositorio.

sugiere que en periodos previos a 1999 aproximadamente un 10% de la población total de 5 años habría ingresado al primer grado en condición de matrícula «precoz» o adelantada; no obstante, evidencia sólida muestra que esta proporción había alcanzado alrededor del 17% en 1999 (Guadalupe y otros 2002: 50, usando datos del Censo de Talla de 1999) y 47% en el 2006.⁴¹

Al mismo tiempo, los censos escolares muestran valores que distan mucho de las cifras mencionadas (subestimándolas), lo que sugiere que el reporte de las edades —al menos de las edades de ingreso— ha sufrido serios problemas de registro. Este problema se presenta en un contexto de caída de la matrícula estatal —ya mostrado en el primer capítulo—, lo que sugiere que, en efecto, a partir de fechas próximas al cambio de siglo se produjo un incremento irregular de la incorporación de niños de 5 años al primer grado de primaria, el mismo que ha tendido a ser intencionalmente ocultado o soslayado en los censos escolares.

Más allá de los problemas con la calidad de los datos —que tienden a superarse, dados los ajustes de las normas de ingreso desde el 2012 y la validación de datos con los del registro de identidad desde el 2014—, queda claro que se ha avanzado de modo sustantivo en asegurar el ingreso, y que este se da mayormente en el momento en que se espera, de acuerdo con las normas establecidas.⁴²

Al mismo tiempo, es importante considerar, en la evaluación del acceso, la progresiva expansión de los programas para la primera infancia. Una forma particularmente rica de aproximarse a este tema consiste en observar el número de años de educación preescolar logrados antes de ingresar a la educación primaria. De acuerdo con los censos escolares, al 2016 el 61,3% de ingresantes a primaria había cursado tres o más años de preescolar. A este porcentaje hay que añadirle el 18,9% que asistió dos años, y el 14,1% que

41 El Censo de Población del 2007 reporta 236 722 estudiantes de 6 años que ya habían aprobado el primer grado —y cursaban el segundo— en la fecha del censo; es decir, que cursaron el primer grado el año previo con 5 años de edad. Información obtenida en el Sistema de Difusión de los Censos Nacionales del INEI, disponible en <goo.gl/kzxxMz>.

42 El MINEDU mantiene un acuerdo con el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC), que le permite hacer la validación. Cabe anotar que ya la mayor parte de niñas y niños del país están inscritos en este registro y tienen su documento nacional de identidad (DNI).

lo hizo un año. Es decir, solo el 5,7% de ingresantes a educación primaria no había asistido a la educación preescolar —o, lo que es lo mismo, 94,3% sí lo hizo— y los demás habían asistido, en promedio, 2,4 años.⁴³

2.1.2. Ingreso e ingreso oportuno a la educación secundaria

En el caso de la educación secundaria se observa un patrón de comportamiento muy diferente, debido a que se ve afectado por la trayectoria escolar durante la primaria. Para el 2016, y siempre según la información de los censos escolares, los ingresantes de 12 años —edad esperada para iniciar la secundaria— constituían el 49,3% de la población estimada de dicha edad. Evidentemente, un grupo importante de niños y niñas de 12 años permanecía en la educación primaria, y esto significaría, si el patrón observado en el 2016 se aplica de igual forma para los siguientes años, que un 11,4% habría ingresado el 2017 y un 6,1% en los años posteriores. Si se suman estos porcentajes, se encuentra que 66,8% de niñas y niños nacidos en el 2004 —es decir, con 12 años en el 2016— habrían ingresado al primer grado de la educación secundaria. Es evidente que esta proporción es sorprendentemente menor que la esperable, y esto se origina, otra vez, en el efecto —distribuido en el tiempo— del ingreso prematuro al primer grado de primaria. En efecto, en el 2015 ya habían ingresado al primer grado de secundaria, cuando tenían solo 11 años,⁴⁴ el 25% de los nacidos en el 2004. Si este fuera el caso, un 91,8% de los nacidos en el 2004 habrían ingresado (algunos, antes del 2016) a la educación secundaria.

El porcentaje mencionado podría aparecer como un descenso frente al observado en el 2010 o el 2005; no obstante, se enfrenta otra vez un claro

43 Información obtenida en el sitio web de estadísticas educativas del Ministerio de Educación, <<http://escale.minedu.gob.pe>>. El promedio de años de permanencia en la educación preescolar ha sido computado solo para los que asistieron a dicho nivel educativo; si se incluye al 5,1% que no asistió, el promedio desciende a 2,4 años. En cualquier caso, se ha considerado que asistir «3 o más años» es equivalente a 3 años.

44 El Censo Escolar registra en realidad esta información como «11 años y menos», aunque cabe esperar que los menores de 11 años sean una magnitud ínfima de este total.

problema de calidad de la información, ya que —como se verá más adelante— la conclusión de los estudios secundarios ha aumentado de modo sostenido en el pasado reciente. Por tal motivo, esta información debe leerse con particular cautela y ser considerada solo como un elemento referencial.

2.2. Cobertura total y cobertura oportuna⁴⁵

Junto con el ingreso y el ingreso oportuno, es importante conocer en qué medida el sistema educativo es capaz de asegurar la permanencia de sus estudiantes, así como su tránsito adecuado a lo largo de la escolaridad obligatoria. En este sentido, cabe observar en qué medida el sistema educativo conserva lo que ha ganado en términos de ingreso e ingreso oportuno al primer grado de primaria; o, lo que es lo mismo, en qué medida el sistema educativo expulsa a los estudiantes o los hace rezagarse en su experiencia escolar.

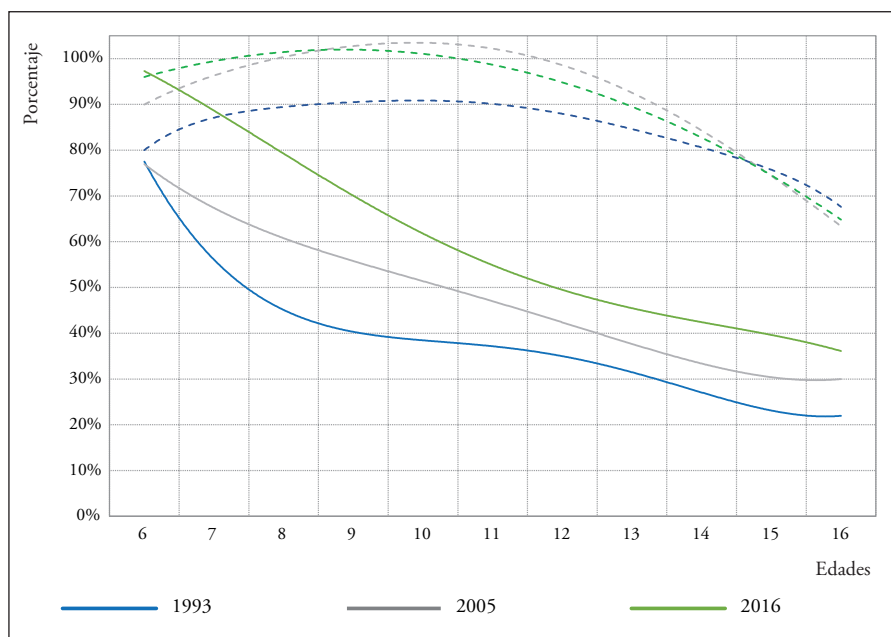
Como se observa con claridad en el gráfico 11, hay una mejora importante en asegurar que prácticamente toda la población de 6 a 12 años de edad acceda al sistema educativo (líneas punteadas que muestran la cobertura total). No se verifica este mismo avance, sin embargo, en las edades mayores (13 a 16): el acceso es similar al de hace 23 años.⁴⁶

45 Entiéndase por *cobertura* el acceso de una población dada a los servicios educativos. La forma general de medirla es estimar un cociente a/b (que luego se multiplica por 100), donde el denominador (b) corresponde a la población objeto de análisis y el numerador (a) es el subconjunto del denominador que cumple con la condición de tener acceso al sistema. Esta forma general da pie a varios modos de medir la cobertura: cobertura «total», o parte de la población que accede a algún programa o servicio —que cuando se hace por edad simple corresponde a lo que la UNESCO llama *tasas específicas de matrícula*—; cobertura «en el nivel», es decir, parte de la población que accede a un servicio educativo del nivel esperado dada su edad, lo que usualmente se conoce como *tasa neta de matrícula*; y cobertura «en el grado» u «oportuna», fracción de la población atendida en el nivel y grado esperados de acuerdo con la edad. En ningún caso se usan los «ratios brutos de matrícula», ya que en estos el numerador no es un subconjunto del denominador, por lo que no mide una proporción —y la cobertura es una proporción—, sino volumen en términos relativos. Para una discusión en detalle sobre este tema, véase Guadalupe 2002 y 2015: cap. 2.4.1.

46 Téngase en mente que la cobertura se computa usando (en el numerador) información de matrícula y (en el denominador) estimaciones de población. Así, por ejemplo, si las estimaciones de población se encuentran sobreestimadas, esto puede derivar en una subestimación de la cobertura. De modo análogo, la discrepancia entre las fuentes puede generar errores de estimación que resultan evidentes —pero no están limitados a— cuando las tasas superan el 100%.

Al mismo tiempo, se verifica una mejora en la cobertura oportuna, es decir, niñas y niños matriculados en el grado previsto para su edad —líneas continuas del gráfico 11—, especialmente en las edades correspondientes a la educación primaria, aunque el deterioro de la cobertura oportuna sigue siendo acelerado, como lo muestra la pendiente de las curvas.

Gráfico 11
Cobertura total y cobertura oportuna para la población de 6 a 16 años. Perú, 1993, 2005 y 2016



Los datos de 1993 están tomados de Guadalupe y otros 2002: 41. Los del 2005 y del 2016 corresponden a cálculos propios a partir de los censos escolares y estimaciones oficiales de población (INEI 2009b). En todos los casos se presentan líneas suavizadas que pueden superar el 100% debido a que el valor real se encuentra muy próximo a la universalidad. Las líneas discontinuas dan cuenta de la cobertura total; las continuas, de la cobertura oportuna.

Véase el anexo 1.

Todo lo anterior sugiere que la mejora de la cobertura oportuna se explica fundamentalmente por la eliminación, en 1995, de la posibilidad de repetir el primer grado de primaria, que afectaba al sistema de modo dramático.

Dicha eliminación produjo, como se documentó en su momento (Guadalupe y otros 2002: 60-65), un efecto similar al de una ola, que atravesó el sistema educativo entre 1996 y el 2007 dejando un nuevo perfil de matrícula oportuna que, lamentablemente, no ha cambiado mucho más desde entonces. Es más, resulta preocupante que aún se observe una pendiente muy marcada de deterioro de la cobertura oportuna a lo largo de la educación primaria. Así, si se compara la tasa de cobertura oportuna entre el grado final y el grado inicial (conservación de la cobertura oportuna) de cada nivel tenemos los resultados que se muestran en la tabla 4.

Tabla 4
Cobertura oportuna en primero, sexto y decimoprimer grados
Perú, 1993, 1999, 2005, 2010, 2015 y 2016

	Grado 1	Grado 6	Grado 11
Cobertura oportuna			
1993	0,79	0,38	0,21
1999	0,96	0,50	0,25
2005	0,77	0,47	0,30
2010	0,85	0,54	0,36
2015	0,85	0,56	0,36
2016	0,95	0,58	0,37
		Al grado 6	Al grado 11
Conservación de la cobertura oportuna			
1993		0,485	0,263
1999		0,516	0,262
2005		0,608	0,392
2010		0,643	0,423
2015		0,653	0,421
2016		0,607	0,384

La cobertura oportuna (Guadalupe 2002, 2015; Guadalupe y otros 2002) es el resultado de dividir la matrícula de una edad en el grado normativamente esperado entre la población total de esa edad. El coeficiente de conservación de la cobertura oportuna al grado x (Guadalupe 2002, 2015) es el resultado de dividir la cobertura oportuna en dicho grado entre la cobertura oportuna en el grado inicial. Datos de 1993 y 1999 tomados de Guadalupe y otros 2002; los demás años, calculados a partir de la información de los censos escolares y de las cifras oficiales de población (INEI 2009b).

Véase el anexo 1.

La capacidad del sistema educativo para conservar la cobertura oportuna mejora de modo sustantivo entre 1993 y el 2005 —como efecto de la ola ya

mencionada— y luego se mantiene estable. De hecho, se observa un valor menor para el 2016; sin embargo, es preciso considerar los ya mencionados problemas de registro de la matrícula por edades simples, y no tomar este cambio como evidencia suficiente para hablar de un deterioro.

Finalmente, cabe comparar la evolución de la cobertura total con la evolución de la oferta de servicios educativos, tomando en consideración los volúmenes de matrícula. Llama profundamente la atención, en este orden de ideas, la evolución del número de programas, lo que lleva a preguntarse por la medida en la cual la creación de programas y su ubicación se ha traducido —o no— en variaciones del acceso de la población a los servicios educativos.

Como se ve en la tabla 5, el número de programas ha crecido de modo diferenciado según las áreas geográficas (urbana o rural) y el tipo de gestión. En el caso de los programas ofrecidos por el sector Educación se verifica un crecimiento total de 25%, preferentemente en la educación secundaria y en las áreas urbanas. En cuanto a los programas o servicios educativos ofreci-

Tabla 5
Número de programas educativos por zona, nivel y gestión
Perú, 1993, 1999, 2005, 2010, 2015 y 2016

	Año						Variación 2016/1993 (%)
	1993	1999	2005	2010	2015	2016	
Estatal (sector Educación)	30 185	33 006	33 791	36 312	37 408	37 840	25
<i>Primaria</i>	25 479	27 429	27 505	28 765	29 057	29 176	15
Rural	21 306	23 084	20 889	21 957	21 886	21 988	3
Urbano	4 173	4 345	6 616	6 808	7 171	7 188	72
<i>Secundaria</i>	4 706	5 577	6 286	7 547	8 351	8 664	84
Rural	2 308	2 876	2 327	3 296	3 567	3 765	63
Urbano	2 398	2 701	3 959	4 251	4 784	4 899	104
No estatal (particular)	4 598	6 934	8 992	11 234	12 697	12 840	179
<i>Primaria</i>	3 201	4 778	5 919	7 260	8 080	8 146	154
Rural	127	187	81	73	92	74	-42
Urbano	3 074	4 591	5 838	7 187	7 988	8 072	163
<i>Secundaria</i>	1 397	2 156	3 073	3 974	4 617	4 694	236
Rural	35	63	35	23	41	33	-6
Urbano	1 362	2 093	3 038	3 951	4 576	4 661	242

Información de 1993 y 1999 tomada de Guadalupe y otros 2002: 71, 81. Los demás años se computaron a partir de los padrones de programas educativos correspondientes, disponibles en <<http://escale.minedu.gob.pe>>. Véase el anexo 1.

dos por instituciones de gestión particular, el crecimiento ha sido mucho mayor —179%, es decir, casi se ha triplicado el número de programas que había en 1993—, concentrado en las zonas urbanas. En ambos casos (sector Educación y programas particulares), el mayor ritmo de crecimiento se dio entre 1999 y el 2005.

Para entender esta dinámica debe tomarse en cuenta cómo cambia la población y su asentamiento en el territorio. Es importante considerar el crecimiento de los centros urbanos y los problemas de transporte que los caracterizan, así como la fracción de la ruralidad que, gracias a este mismo crecimiento urbano y a la expansión de la vialidad (Webb 2013), termina conformando una franja periurbana que puede acceder a mejores servicios en centros urbanos hoy próximos.

Si bien esta situación se puede explicar considerando que el proceso de urbanización del país ha seguido consolidándose, lo que se traduce tanto en un número mayor de personas habitando en zonas urbanas como en zonas urbanas de mayor extensión territorial, también es importante tener en cuenta que:

- a) se requiere asegurar el acceso a la educación secundaria en las áreas rurales;
- b) la matrícula en programas gestionados por el sector Educación se ha reducido en los últimos diecisiete años, como efecto de la caída tanto del número de nacimientos —que se registra de modo sostenido desde 1993— como por la importante migración de matrícula hacia el sector privado particular;
- c) el crecimiento de las ciudades está acompañado por un reordenamiento del espacio que debería llevar a un reordenamiento de la oferta educativa, y no solo a un incremento de puntos de atención; es más, solo incrementar el número de estos últimos implica el riesgo de atomizar los servicios, algo que atenta contra la calidad de los mismos; y
- d) el crecimiento de la matrícula en el sector no estatal pagado (particular) debe verse también a la luz del incremento del ingreso medio de la población, y teniendo particular cuidado para distinguir una particularidad:

los segmentos sociales que hoy acceden a la educación privada tienen ingresos menores que quienes tradicionalmente han usado estos servicios. Tenerlo claro permite entender que una gran parte del crecimiento de la oferta privada tenga costos bajos y, por consiguiente, carezca de los atributos de calidad que caracterizan a escuelas privadas de élite que operan desde periodos previos a esta expansión reciente. Así, en el caso de la educación básica no se puede asumir que todos los colegios privados de reciente creación sean similares a los previos, exactamente como en la educación universitaria, donde la expansión privada ha significado un incremento de la heterogeneidad social, pero también de los atributos de los servicios que brindan.

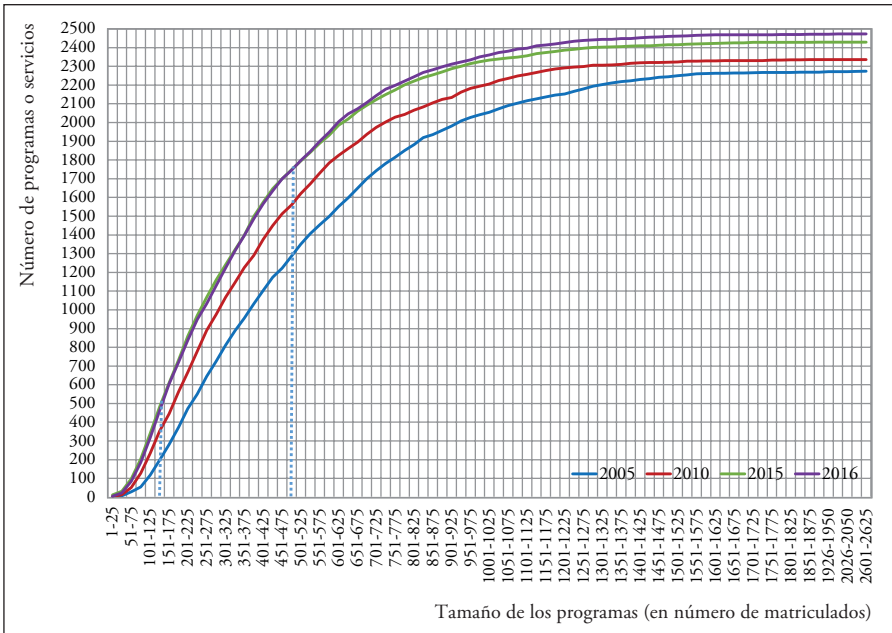
2.2.1. Cobertura total y cobertura oportuna en la educación primaria

Para este análisis, cabe enfocarse en las zonas urbanas de las provincias capital de región, es decir, en las concentraciones urbanas más importantes del país. Nótese que de los 29 176 programas de educación primaria gestionados en el 2016 por el sector Educación, 7188 están en zonas urbanas y concentran el 73,9% de la matrícula gestionada por el sector; de estos, 2849 están en las provincias capital de región y absorben el 40,1% de la matrícula total del sector; y, finalmente, 376 de estos últimos están organizados como programas con secciones multigrado.

Si se excluyen los programas de primaria con secciones multigrados y se consideran solo los 2473 gestionados por el sector Educación y que operan en las zonas urbanas de las provincias capital de región, se puede ver que atenderían a un promedio de 404 estudiantes cada uno, en secciones con un promedio de 25 estudiantes. Tales números parecen ajustarse a lo que se espera: 25 estudiantes por sección y al menos una sección por grado, es decir, no menos de 150 estudiantes por programa; sin embargo, es uno de los casos cuyos valores medios ocultan una heterogeneidad considerable. En efecto, de los 2473 programas mencionados, 462 (es decir, el 18,7%) tienen 150 o

menos estudiantes. Lo más preocupante es que esta proporción ha venido aumentando en los últimos años (era de 8,7% en el 2005), lo que sugiere una tendencia hacia la atomización de los programas o servicios educativos estatales en las zonas urbanas de las provincias capital. El gráfico 12 muestra esta información.

Gráfico 12
Distribución acumulada ascendente de los programas de educación primaria gestionados por el sector Educación y ubicados en las zonas urbanas de las provincias capital (excluye programas multigrado)
Perú, 2005, 2010, 2015, 2016



Las líneas punteadas muestran los programas con menos de 150 y de 500 estudiantes.
 Elaboración propia a partir de la información de los censos escolares.

En el caso de la educación no estatal particular la situación es un tanto diferente. Por un lado, se está haciendo referencia a un total de 8146 servicios de educación primaria (para el 2016), en su mayoría urbanos (8072 o 99,1%, que concentran el 99,5% de la matrícula del sector). De estos, 1919 (23,8%

de los urbanos) operan con una organización de tipo multigrado. Por otro lado, en las provincias capital de región se concentra el 79,5% de los servicios privados (6419, de los cuales 1351 son multigrado). Así, si se opera de un modo análogo a lo hecho en el caso del sector Educación —excluir a los multigrado y concentrarse en las zonas urbanas de las provincias capital—, se tendrá un total de 5068 servicios de educación primaria, que atienden en promedio a 122,4 estudiantes, en secciones de un tamaño medio de 15,4 estudiantes. Nuevamente, se observa una heterogeneidad considerable.

De los 5068 servicios mencionados, 3855 cuentan con 150 estudiantes o menos, cifra que representa el 76,1% del total. Asimismo, debe notarse que esta situación es el resultado de un cambio registrado recientemente, ya que en los años previos era de una atomización incluso mayor: para el 2005, el porcentaje de servicios de educación primaria particular con 150 estudiantes o menos era del 83,5%.

Siempre restringiendo el análisis a los programas de educación primaria ubicados en zonas urbanas de las provincias capital y excluyendo los multigrado, si en vez de mirar la matrícula total de cada programa o servicio la atención se centra en el tamaño de las secciones, se observa lo siguiente:

- a) en los servicios gestionados por el sector Educación, el tamaño medio de las secciones para el 2016 es de 25 estudiantes, habiendo sido de 30 en el 2005.⁴⁷ Ahora bien: en el 8,3% de los casos este tamaño equivale a 15 o menos estudiantes; en 64 casos (2,6%) el tamaño supera los 35 estudiantes; y en ningún caso, los 45 estudiantes por sección; y
- b) en los servicios gestionados por el sector no estatal particular, el tamaño medio de las secciones para el 2016 es de 15 estudiantes, habiendo sido de 13 en el 2005. En el 52% de los casos el tamaño medio de sección corresponde a 15 estudiantes o menos; en 33 casos (0,6%) el tamaño supera los 35 estudiantes por clase; y en ningún caso, los 43.

47 Nótese que se ha calculado el tamaño medio de la sección computando primero los tamaños por grado en cada programa (dividiendo la matrícula de cada grado entre el número de secciones de dicho grado).

2.2.2. Cobertura total y cobertura oportuna en la educación secundaria

En la educación secundaria también se observa una considerable variabilidad tanto del volumen total de matrícula como de los tamaños de sección. En la gestionada por el sector Educación, los valores promedio de matrícula y el tamaño medio de sección son 442 y 26 respectivamente. Sin embargo, hay una situación muy heterogénea: al igual que en la primaria, 22,9% de los programas tienen 150 o menos estudiantes en total; y en la educación particular, el porcentaje llega a 75,6%, y los tamaños medios de sección también van acompañados de importantes disparidades.

En el sector Educación, en 9,3% el tamaño de la sección es de 15 o menos estudiantes; en 4,8% el tamaño supera los 35 estudiantes; y en ningún caso, los 47. En el sector no estatal particular 48,5% de los servicios tiene tamaños de sección que no superan los 15 estudiantes; en el 2,1% superan los 35 estudiantes; y en ningún caso, los 46.

Estos elementos sugieren que el sistema educativo debería prestarle atención a su dinámica, con miras a optimizar la prestación de los servicios en una realidad territorial cambiante; sin embargo, esto no parece estar ocurriendo. Se observa, más bien, una tendencia a la atomización de los servicios educativos, especialmente en las zonas urbanas, lo que, como se anotó en el capítulo 1, conspira contra la posibilidad de tener instituciones con equipos docentes bien constituidos, de modo que sea posible prestar mayores y mejores servicios a la comunidad educativa. La falta de esfuerzos sistemáticos para optimizar la prestación de servicios —ilustrada, por ejemplo, en el alto número de programas de educación primaria en los ámbitos urbanos de las provincias capital de región— revela que la gestión educativa no le presta atención a la necesidad de ajustar la oferta de servicios a los patrones de asentamiento poblacional; obedece más bien a otro tipo de preocupaciones, que no necesariamente coinciden con un adecuado aseguramiento del derecho de las personas a la educación.

2.3. Transición entre niveles educativos

El análisis de la transición entre niveles educativos de la educación básica regular es relevante para los actores del sistema educativo —estudiantes, padres, docentes y autoridades educativas—, puesto que permite plantear medidas de política educativa destinadas a asegurar que estas transiciones sean fluidas y no generen costos mayores a las personas.

La primera transición educativa a considerar es el paso de la educación inicial a la primaria. Esta transición se encuentra marcada por dos aspectos importantes: primero, hay un cambio en la metodología de enseñanza, que pasa de una estrategia de enseñanza fundamentalmente lúdica —basada en el juego— a una más estructurada y por áreas; y segundo, la oferta educativa pasa a ser únicamente escolarizada: si en la educación inicial los padres contaban con instituciones educativas no escolarizadas,⁴⁸ en la primaria ya no existe tal alternativa. Esto último podría originar que familias de menores recursos económicos no vean como una opción que sus hijas o hijos continúen su educación, dados los costos que implicaría su asistencia a un programa o servicio escolarizado a pesar de que la matrícula es gratuita.

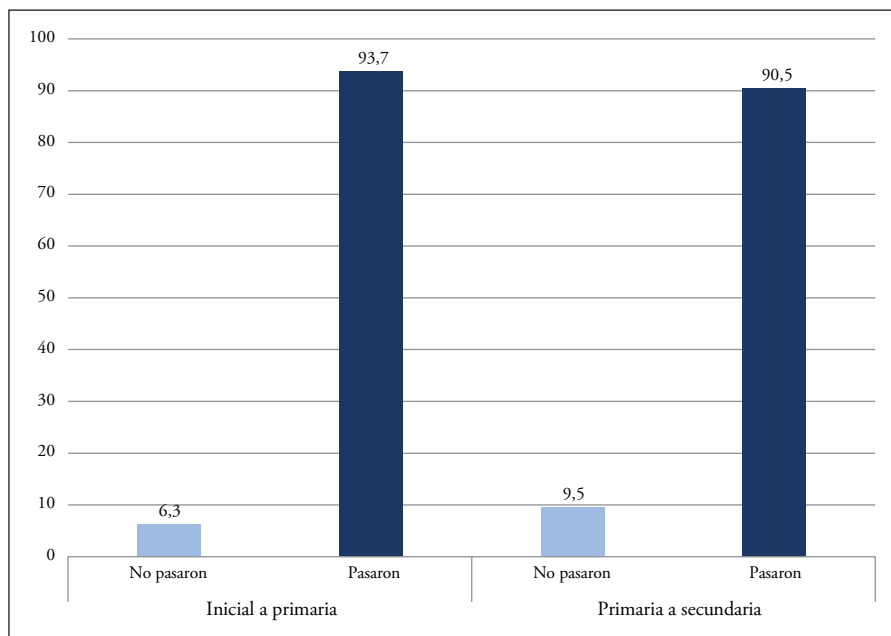
La segunda transición educativa es el paso de la educación primaria a la secundaria. A diferencia de la anterior, el cambio en la metodología de enseñanza no es tan marcado; no obstante, sí hay un cambio en cuanto al número de docentes con los que interactúan los estudiantes: pasan de uno o dos en la primaria a un docente por cada curso o asignatura. Otro aspecto importante es la oferta educativa: si en la primaria hay un gran número de programas que atienden en un alto número de centros poblados, en secundaria solo hay casi un tercio de ese número; esto hace que en un conjunto importante de ocasiones los estudiantes que prosiguen sus estudios deban desplazarse a una capital de distrito o un centro poblado mayor.

Las dinámicas de transición entre niveles educativos responden, pues, a factores diferentes. Por ello, tener una medición de cuántos niños y niñas transitan a cada nivel, y cuántos no, ayuda a identificar un potencial problema

48 Los programas no escolarizados de educación inicial, conocidos como PRONOEI.

que conspira contra la posibilidad de universalizar la conclusión de los estudios de educación básica. Así, usando datos del Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE) para el periodo 2013-2015, es posible estimar el porcentaje de estudiantes de inicial y primaria que transitaron de forma exitosa a la primaria y la secundaria respectivamente, así como el porcentaje que habría interrumpido sus estudios en estos momentos de transición. En ambos casos, poco más del 90% logra transitar exitosamente al nivel siguiente; paralelamente, en la primera transición el porcentaje que no logra transitar está en alrededor del 6%, mientras que en la segunda se eleva a cerca del 10% (gráfico 13). No se cuenta con información previa o estudios específicos sobre la dinámica de la transición de inicial a primaria,

Gráfico 13
Transición de los estudiantes por niveles educativos
(porcentaje calculado sobre el total de casos válidos)

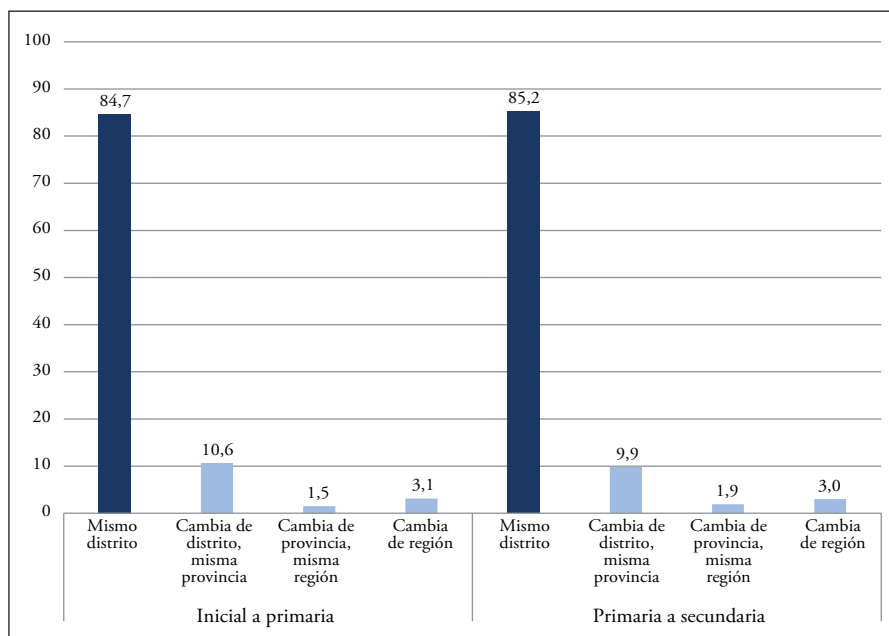


Fuente: SIAGIE, 2013-2015.
Elaboración propia.

a diferencia de lo que ocurre con la transición de primaria a secundaria: diferentes estudios (Cueto 2004 Cueto, y otros 2010, Lavado y Gallegos 2005) muestran la misma tendencia que la encontrada con la información registrada en el SIAGIE.

Finalmente, de aquellos estudiantes que transitaron exitosamente de nivel entre el 2013 y el 2015 (gráfico 14), el 85% (tanto en inicial como en primaria) se mantuvo en el mismo distrito, el 10% se desplazó a otro distrito de la misma provincia, el 2% se trasladó a otra provincia de la misma región y el 3% cambió de región al momento de transitar. Si bien estos resultados muestran que un porcentaje considerable se mantiene en el mismo distrito,

Gráfico 14
Desplazamiento de los estudiantes que transitaron exitosamente a la educación primaria o secundaria
(porcentaje calculado sobre el total de casos válidos)



Fuente: SIAGIE, 2013-2015.

Elaboración propia.

no se puede olvidar que hay distritos grandes y/o que presentan dificultades para el desplazamiento, lo que afecta a estudiantes y a docentes.

2.4. Conclusión y conclusión oportuna de los estudios⁴⁹

La expansión de los servicios educativos a lo largo del territorio se ha traducido en importantes niveles de conclusión de los estudios. Como se ve en el gráfico 15, la población nacida a partir de 1930 ha mostrado crecientes niveles de conclusión.

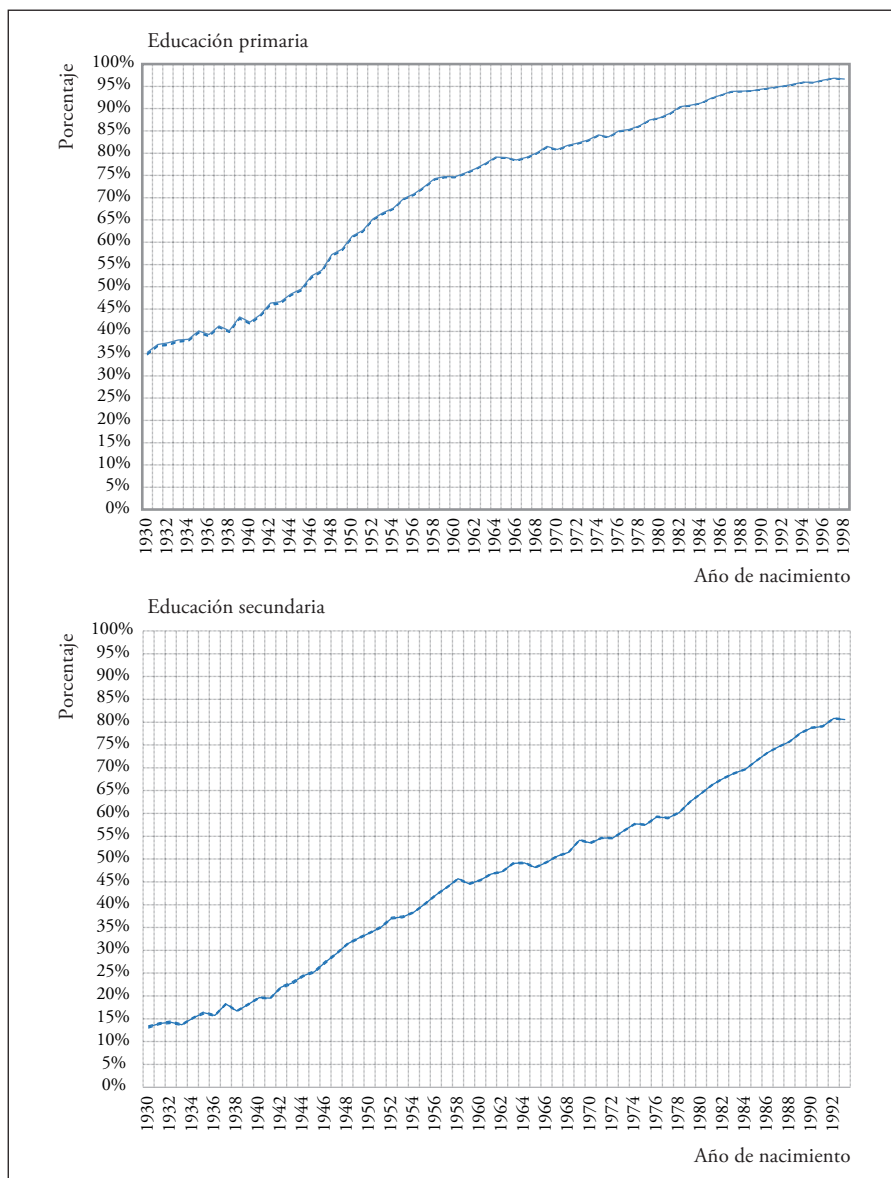
Es particularmente notorio que la conclusión de la primaria se acelere para las generaciones nacidas de 1946 a 1964, grupo que alcanza una tasa cercana al 80%. Posteriormente la tasa sigue elevándose, de modo que las generaciones en edades de egreso reciente de la primaria han logrado superar el umbral del 95%. De modo análogo, la conclusión de la secundaria ha experimentado un ritmo creciente, particularmente marcado entre los nacidos de 1940 a 1960 y los nacidos a partir de 1970. Las generaciones en edad de egreso reciente de la secundaria han logrado superar el 80% de tasa de conclusión de estudios de este nivel.

Estos valores son elevados y no se deben desdeñar —aunque no equivalgan a la universalización de la conclusión esperada en leyes y declaraciones políticas—, ya que representan un importante progreso del país en cuanto a un aspecto clave del aseguramiento del derecho de las personas a la educación. A manera de referencia, el gráfico 16 muestra los niveles de conclusión de la secundaria entre la población de 20 a 24 años en América Latina.

La conclusión de los estudios no es, pues, algo que se pueda dar por sentado, ya que distintos factores afectan el avance de los países respecto a esta meta. Un factor a considerar es que en pocos países la obligatoriedad comprende toda la educación secundaria. Si bien el Perú decretó la

49 El presente apartado, así como los análisis sobre conclusión que se presentan en el capítulo 5, sobre desigualdades sociales, se basa en Guadalupe y otros 2016, documento que consolida datos sobre este tema en el Perú, a partir de la generación nacida en 1930.

Gráfico 15
Perú: porcentaje de la población que concluyó la educación primaria
y la secundaria según año de nacimiento



Las líneas punteadas demarcan los intervalos de confianza ($\alpha = 0,05$) de las estimaciones.

Tomado de Guadalupe y otros 2016.

Véase el anexo 1.

obligatoriedad de todo el nivel secundario hace varias décadas, en numerosos países la obligatoriedad estuvo limitada hasta hace muy pocos años a la educación primaria o al primer ciclo del siguiente nivel (la baja secundaria, el nivel 2 de la ISCED 2011). En la región, solo Chile logra una conclusión de la secundaria (grado 12, en este caso) ligeramente superior a la del Perú. Nótese, además, que en Chile los doce años de educación básica (ocho) y educación media (cuatro) son obligatorios desde la década de 1960.

Queda claro, entonces, que existe todavía un desafío importante: elevar los niveles de conclusión de la secundaria y mejorar la oportunidad de esta conclusión. Esto requiere, primero, identificar claramente los segmentos de la población que no acceden a este nivel, o que, aun accediendo, no logran culminarlo por razones que también es preciso identificar —incluidas las trayectorias educativas que derivan en mayores atrasos—, con el fin de diseñar las estrategias necesarias para avanzar hacia la conclusión universal de este nivel.

Un factor muy importante en el logro de la conclusión es el atraso, como se ha mostrado en diversas oportunidades (por ejemplo, Cardozo 2016 o UNESCO 2008). Por ello, resulta necesario contar con información sobre la conclusión oportuna de los estudios. La información disponible muestra que aproximadamente el 70% (68,9 e. e. = 0,001) de los peruanos nacidos en el 2002, es decir, que tenían 12 años en el 2014, ya había logrado culminar la educación primaria.⁵⁰ Tal valor se puede leer como que siete de cada diez niños peruanos ingresan a la educación primaria oportunamente, transitan por ella del mismo modo y logran culminarla sin atraso. Es decir, esta es una medida de la capacidad del sistema educativo para acoger a las personas en el momento normativamente prescrito y asegurarles un tránsito eficiente por el sistema.⁵¹ Este porcentaje ha venido elevándose ligeramente en los últimos

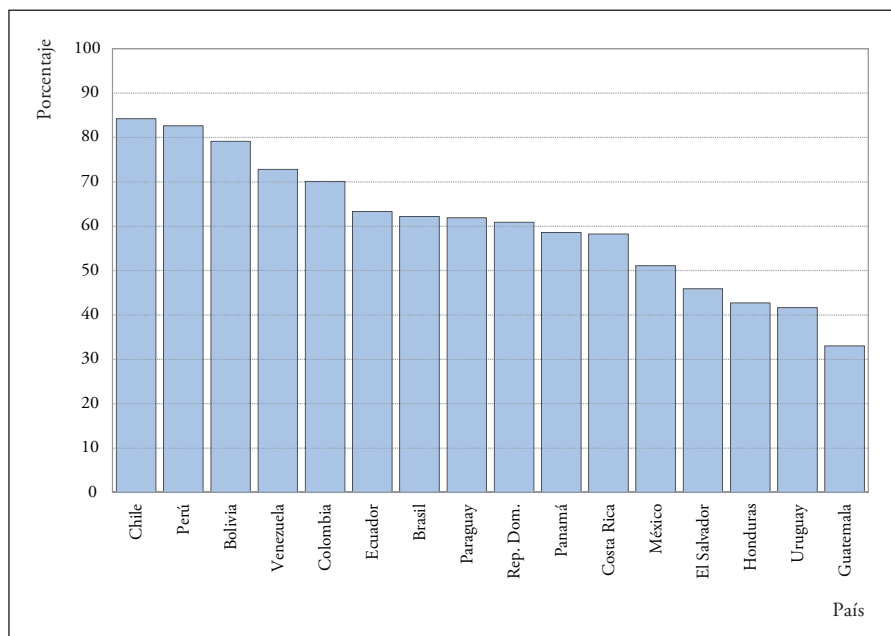
50 Dado que se trata de la conclusión oportuna, la información disponible permite obtener estimaciones para población nacida más recientemente que cuando se mide la conclusión total.

51 Así, la medida de conclusión oportuna se puede ver como una medida de la efectividad del sistema en términos de escolarización. Lo mismo se aplica a la matrícula oportuna, que da cuenta de esta efectividad en distintos momentos de la trayectoria educativa. Por esta razón, la cobertura y la conclusión oportunas se proponen como una suerte de índice global de escolarización (Guadalupe 2015: 134, Guadalupe y otros 2002: cap. 1).

diez años (10,8 puntos porcentuales), ya que la generación nacida en 1993 presentó una conclusión oportuna que alcanzaba el 60% (58,1 e. e. = 0,001).⁵²

En el caso de la educación secundaria, la información disponible muestra que la conclusión oportuna se ha elevado en una mayor magnitud y a un paso más marcado (12 puntos porcentuales), hasta llegar a cerca del 54% (54,4 e. e. = 0,001) para los nacidos en 1997, cuando para los nacidos una década antes, en 1988, llegaba a menos del 42% (42,3 e. e. = 0,001).

Gráfico 16
América Latina: porcentaje de la población de 20 a 24 años de edad que concluyó la educación secundaria



Elaboración propia a partir de información disponible en el sitio de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), <goo.gl/npW5if>. Datos de las encuestas de hogares procesados por la CEPAL. La fuente no incluye los errores de estimación. Véase el anexo 1.

52 Consistente con la mejora del perfil de la matrícula, a la que se hizo referencia en el capítulo 1.

2.5. *Eficiencia interna*

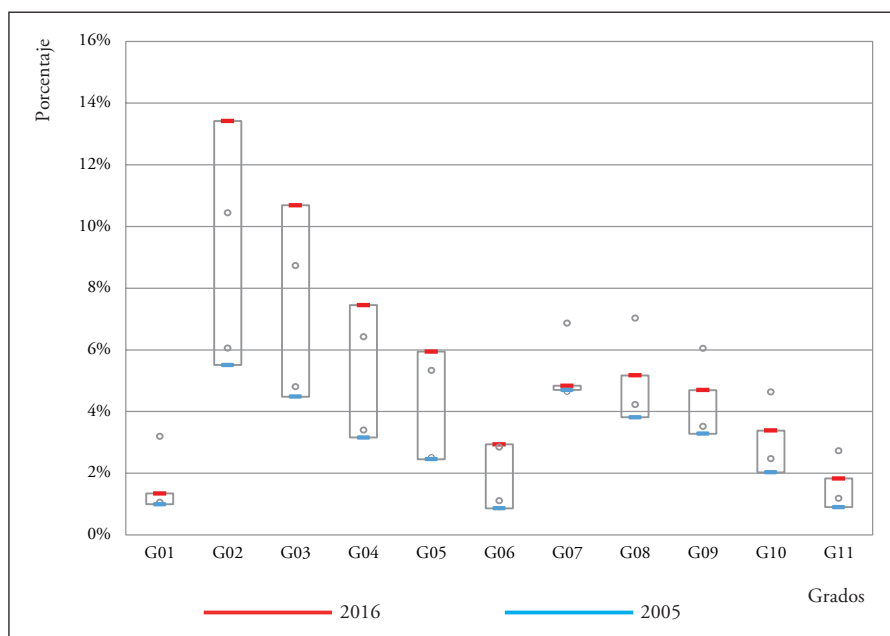
Un elemento muy importante desde el punto de vista de la trayectoria de los estudiantes y de la inversión que la sociedad destina a la educación —a través del Estado o, directamente, de las propias familias— se vincula con la llamada *eficiencia interna* de los sistemas educativos. De las diversas aproximaciones a este concepto, aquí se opta por enfocarse en el número de estudiantes matriculados en condición de repetidores, debido a que presenta las mayores posibilidades de desagregación y la más alta consistencia.⁵³

Como se muestra en el gráfico 17, el porcentaje de repetidores se ha ido reduciendo durante la última década, con la excepción del extraño comportamiento observado en el 2010, especialmente en la educación secundaria. La reducción del porcentaje de repetidores promedia en el 2016 la mitad de los valores del 2005, y es particularmente marcada en el sexto grado de primaria. Los porcentajes más altos de cada nivel se verifican en el momento inicial de los mismos: segundo grado⁵⁴ de primaria y primero de secundaria. Esto sugiere que las transiciones del preescolar a la educación primaria y de esta a la secundaria no se procesan de un modo fácil; un grupo importante de estudiantes tiende a vivir el tránsito de nivel de un modo desafiante.

53 Usualmente la eficiencia interna se mide con tasas de flujo (repetición, promoción y deserción), que no pueden desagregarse a menos que se controlen las transacciones (o migraciones) entre unidades de análisis, lo que suele no ser posible. Esta situación genera que los traslados de una unidad a otra (por ejemplo, de zonas rurales a urbanas) aparezcan como deserciones en una y como reducción de la deserción en la otra, lo que carece de sentido. Las tasas anuales medidas al término del ciclo escolar y no entre ciclos, en cambio, resultan más estables, aunque dependiendo del registro de la información pueden verse afectadas por transacciones ocurridas durante el año escolar (traslados). Resulta mucho más simple y directo observar al porcentaje de la matrícula que se encuentra en condición de repetición al inicio del ciclo escolar, lo que, además, es una medida directa e insesgada del costo que la repetición representa. Para conocer una discusión en detalle, véase Guadalupe 2015: 147-175.

54 Recuérdese que desde 1995 se suprimió la repetición del primer grado, al postularse que, por la edad y la diversidad de ritmos de maduración en esa etapa de la infancia, los objetivos del primer ciclo de la educación básica se debían verificar al final del segundo grado. Hasta ese momento, el primer grado tenía los mayores niveles de repetición de toda la educación básica (Guadalupe y otros 2002; MINEDU 2001).

Gráfico 17
Porcentaje de estudiantes matriculados en condición
de repetidores en educación primaria y secundaria
Perú, 2005, 2010, 2015 y 2016



Para facilitar la lectura, el gráfico no incluye los intervalos de confianza de cada estimador. Los círculos grises representan los años entre las fechas extremas; las barras marcan la distancia entre los valores del 2005 y los del 2016.

Elaboración propia a partir de los censos escolares.

Véase el anexo 1.

2.6. Logros de aprendizaje

Más allá del acceso, la trayectoria y la conclusión de los estudios, es importante verificar si el tránsito por el sistema educativo se traduce en el logro de los aprendizajes prescritos en el currículo. Lamentablemente, no es posible suponer que el tránsito por el sistema lo garantiza por sí solo, ni menos aún que lo garantiza de la misma forma para todos.⁵⁵

55 Como veremos con detalle en el capítulo 5, sobre las desigualdades en educación.

Hay una tendencia creciente, por tal razón, a mirar con gran interés los resultados de las evaluaciones estandarizadas de aprendizaje. Sin embargo, a menudo la atención a estas mediciones ha estado excesivamente sesgada hacia sus aspectos más visibles o llamativos —como los *rankings*—, más que a la riqueza de información que pueden proveernos.

El Perú ha desarrollado un sólido sistema de medición de logros de aprendizaje que emplea diversos tipos de operativos de evaluación. Los más importantes son, por un lado, la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), que se aplica en segundo grado de primaria anualmente desde el 2007, y desde el 2015 a estudiantes de octavo grado (segundo de secundaria); y, por otro lado, las evaluaciones muestrales, que, dado su carácter, tienen la capacidad de generar información muy rica que no solo permite verificar los niveles de logro, sino que permite hacerlo de modo más profundo y con capacidad para generar recomendaciones de política y para la práctica pedagógica.

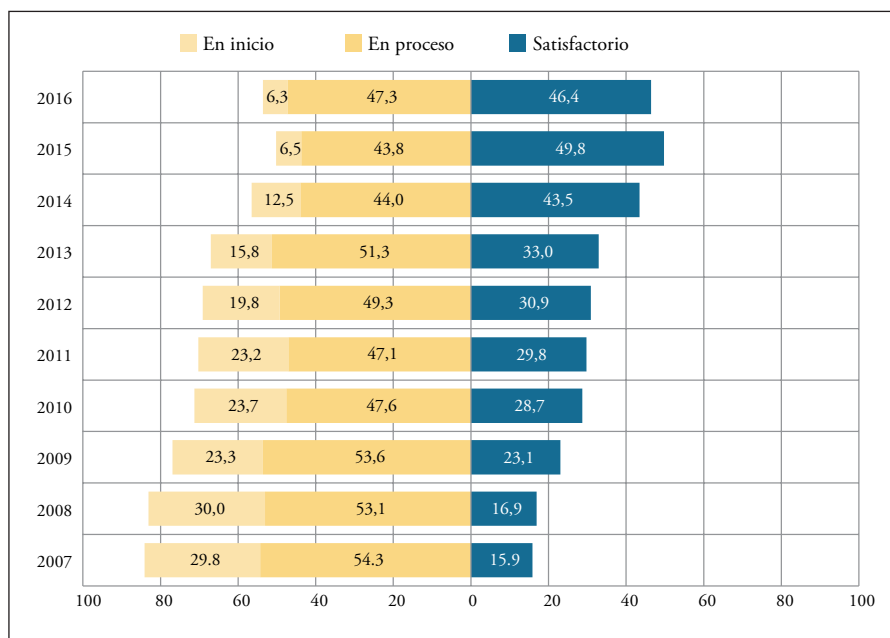
Una de las fuentes de información útiles para describir el desempeño de los estudiantes peruanos en el nivel de educación primaria es la Evaluación Censal de Estudiantes, que se administra anualmente desde el 2007.⁵⁶ La ECE⁵⁷ evalúa algunos aspectos de la competencia lectora y de matemáticas de los estudiantes de segundo grado de primaria.

El gráfico 18 muestra que las diferentes cohortes de estudiantes de segundo grado mejoraron su desempeño en comprensión lectora en los últimos diez años. Los resultados muestran una reducción sostenida del porcentaje de estudiantes con menores desempeños en la prueba («en inicio»), fracción que pasa de 29,8% (e. e. = 0,09) en el 2007 a 6,3% (e. e. = 0,17) en el 2016; así, se aprecia una reducción de 23 puntos porcentuales. Del mismo modo, el porcentaje de estudiantes que logran dominar los aspectos evaluados en la prueba pasa de 15,9% (e. e. = 0,07) en el 2007 a 46,4% (e. e. = 0,59) en el 2016; es decir, existe un incremento de 30 puntos porcentuales.

56 La primera evaluación censal de estudiantes de segundo grado se realizó en el 2006; pero, debido a su baja cobertura, sus resultados no se reportaron.

57 Si bien la cobertura de la ECE es de aproximadamente el 90% de la matrícula, la cobertura de programas educativos es de cerca del 70% en el ámbito nacional, ya que se excluyen los programas educativos con menos de cinco estudiantes en segundo grado, así como los que aplican un currículo intercultural bilingüe (que son objeto de otra evaluación). Para mayores detalles, véase Cueto 2013.

Gráfico 18
Tendencias en los niveles de desempeño: comprensión lectora, estudiantes de segundo grado de primaria. Perú, 2007-2016



Para facilitar la lectura, el gráfico no incluye los márgenes de error.

Fuente: bases de datos de la ECE (muestra de control) 2007-2016.

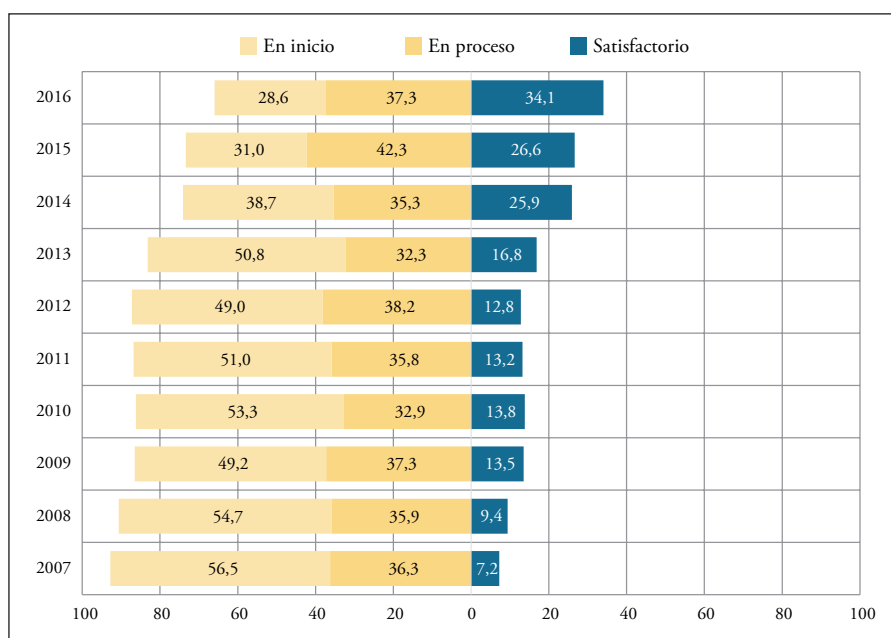
Elaboración propia.

De modo análogo, el gráfico 19 muestra que en matemática también hay una mejora en el desempeño de los estudiantes peruanos de segundo grado de primaria. Del año 2007 al 2015, el porcentaje de estudiantes que muestra los desempeños más pobres («en inicio») se reduce a la mitad (en 28 puntos porcentuales), mientras que el porcentaje de estudiantes que sí logra dominar los aspectos evaluados por la prueba se incrementa en casi cinco veces (27 puntos porcentuales).

Se advierte, entonces, una mejora considerable en los aprendizajes, tanto en comprensión lectora como en matemática. Explicarlo supone considerar aspectos vinculados tanto a las políticas educativas como a aspectos más generales de las condiciones de vida del país. En efecto, es posible constatar que la mejora de estas condiciones (INEI 2014, 2016) se ha traducido en

mejoras en los logros de aprendizaje (Guadalupe y Villanueva 2013); asimismo, es posible postular que el sostenimiento de largo plazo de algunas políticas educativas —mayor acceso a la educación inicial, provisión gratuita de materiales educativos, programas de capacitación docente, etcétera— han tenido un impacto positivo, afirmación que, sin embargo, es preciso documentar con mayor robustez.

Gráfico 19
Tendencias en los niveles de desempeño: matemática, estudiantes de segundo grado de primaria. Perú, 2007-2016



Para facilitar la lectura, el gráfico no incluye los márgenes de error.

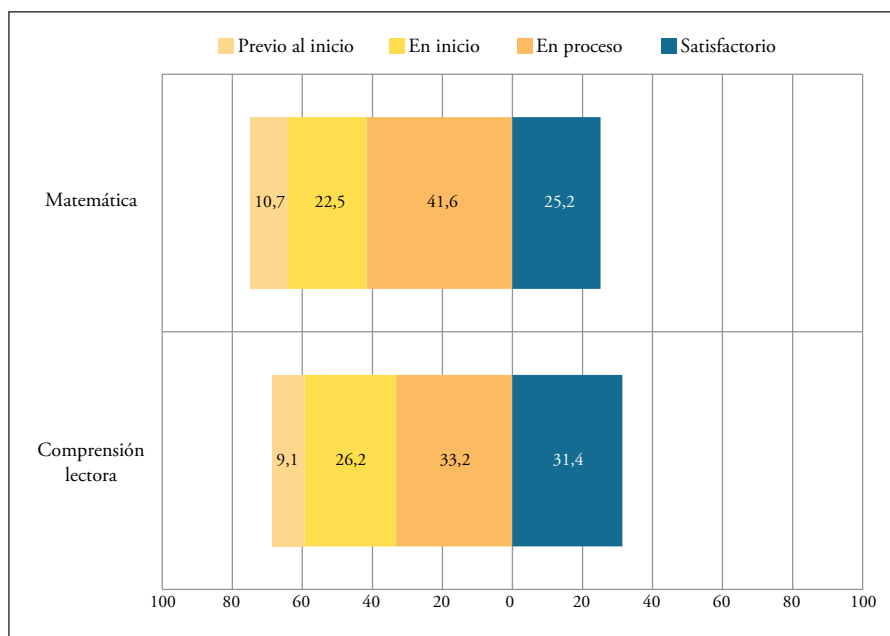
Fuente: bases de datos de la ECE (muestra de control) 2007-2016.

Elaboración propia.

Por otra parte, se cuenta con información de la Evaluación Censal a Estudiantes de cuarto grado de primaria tanto de instituciones educativas monolingües castellano (desde el 2016) como de instituciones interculturales bilingües (desde el 2007, pero solo comparable desde el 2012).

Los resultados de la evaluación en instituciones educativas monolingües castellano, que abordó las competencias de comprensión lectora y matemática, se presentan en el gráfico 20.⁵⁸ Se observa que menos de uno de cada tres estudiantes (31%) de cuarto de primaria logra dominar los aspectos evaluados en lectura, y uno de cada cuatro en matemática (25%).

Gráfico 20
Niveles de desempeño en comprensión lectora y matemática, estudiantes de cuarto grado de primaria. Perú, 2016



Para facilitar la lectura, el gráfico no incluye los márgenes de error.

Fuentes: bases de datos de la ECE 2016.

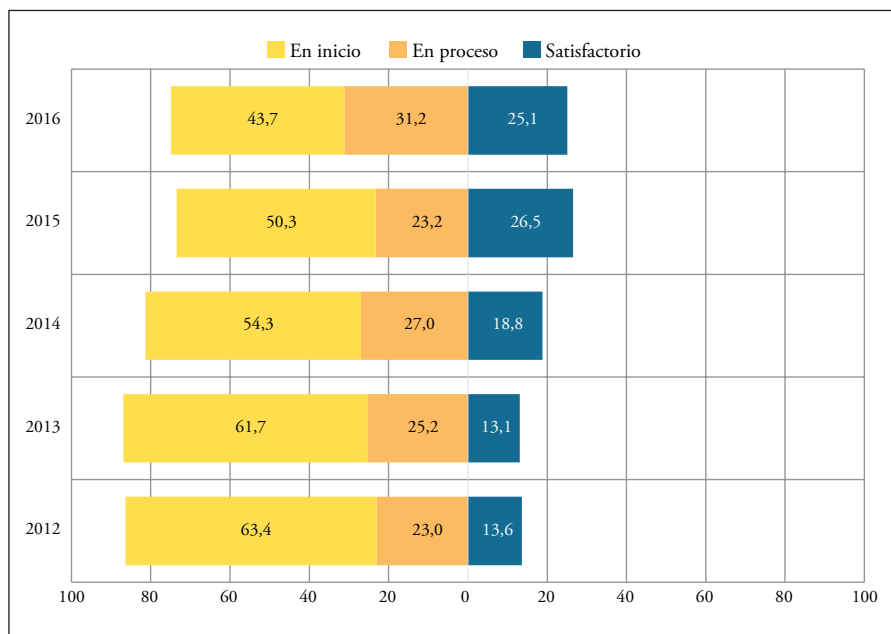
Elaboración propia.

La Evaluación Censal a Estudiantes de instituciones educativas interculturales bilingües mide el rendimiento de niños y niñas en comprensión lectora tanto en su lengua materna como en castellano como segunda lengua

58 Nótese que en el cuarto grado los resultados se reportan a partir de la información censal, debido a que no se cuenta con una muestra de control. Así, los datos reportados corresponden a los agregados censales y, por lo mismo, no corresponde incluir ningún error de estimación.

(L2). El gráfico 21 presenta los resultados por niveles de desempeño en castellano como segunda lengua. Al igual que en la ECE de segundo grado, del año 2012 al 2016 se observa una reducción del porcentaje de niñas y niños que no logran dominar los aspectos evaluados de la comprensión lectora, y un incremento en el porcentaje de quienes logran dominarlas (13,6% en el 2012 a 25,1% en el 2016).

Gráfico 21
Niveles de desempeño en comprensión lectora: castellano como segunda lengua (L2), estudiantes de cuarto grado de primaria
Perú, 2012-2016



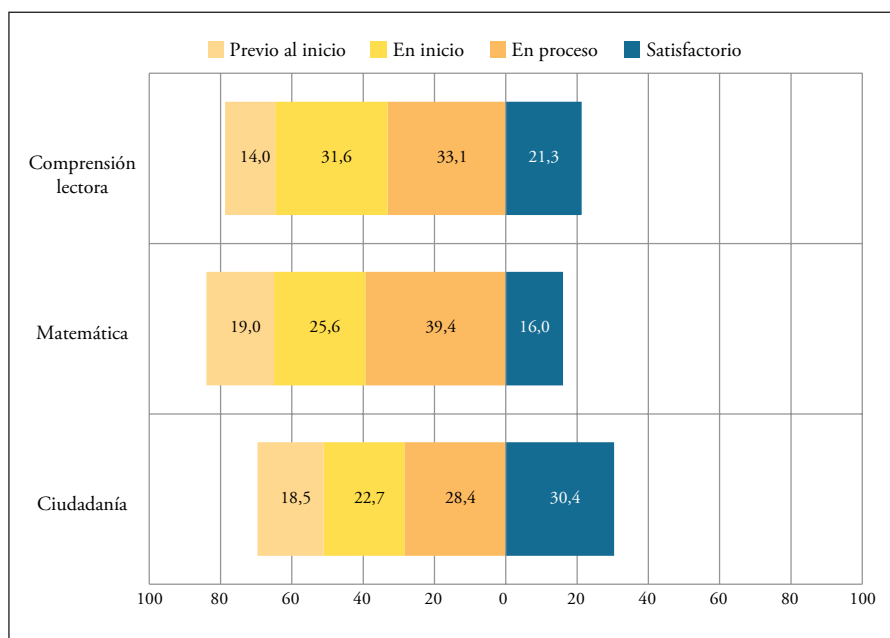
Elaboración propia a partir de información disponible en la página web de la Oficina de Medición de Calidad de los Aprendizajes (<http://umc.minedu.gob.pe>). La fuente no incluye información sobre los errores estándar.

En los gráficos 18, 19, 20 y 21 se presentaron los resultados obtenidos por los estudiantes en las ECE que se administran anualmente; sin embargo, tales resultados no se traducen necesariamente en similares niveles de desempeño al término de la educación primaria. A estos efectos, la Evaluación Muestral de

Estudiantes de sexto grado de primaria aplicada en el 2013 permite conocer los desempeños al final de la primaria en tres áreas del currículo: comprensión lectora, matemática y ciudadanía.⁵⁹

A diferencia de los resultados obtenidos en segundo grado, en la prueba del 2013 aproximadamente cuatro de cada diez estudiantes de sexto de primaria no logra dominar los aspectos evaluados en su grado, referidos a comprensión lectora, matemática y ciudadanía. Mientras tanto, el porcentaje de quienes logran dominarlos difiere según cada área evaluada (gráfico 22): en

Gráfico 22
Niveles de desempeño en comprensión lectora, matemática y
ciudadanía, estudiantes de sexto grado de primaria
Perú, 2013



Para facilitar la lectura, el gráfico no incluye los márgenes de error.

Fuente: bases de datos de la Evaluación Muestral de sexto de primaria, 2013.

Elaboración propia.

⁵⁹ No se utilizó la información de las Evaluaciones Nacionales del 2001 y el 2004 —que también evalúan a estudiantes de sexto grado de primaria— porque los niveles de desempeño responden a un marco curricular distinto al usado en la última evaluación nacional para sexto grado del 2013.

comprensión lectora, el 21,3% (e. e. = 0,62) logra dominar los aspectos evaluados; en matemática, el 16% (e. e. = 0,62); y en ciudadanía, el 30,4% (e. e. = 0,68).

En el ámbito regional, para la educación primaria se cuenta con las evaluaciones estandarizadas de rendimiento del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE).⁶⁰ Hasta el momento se han realizado tres evaluaciones regionales: a) Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (1997); b) Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (2006); y c) Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (2013). De los tres, solo los dos últimos permiten establecer comparaciones en el tiempo sobre el rendimiento de los estudiantes en comprensión lectora y matemática para tercer y sexto grados. En el gráfico 23 se muestra el porcentaje de niños y niñas por niveles de desempeño en comprensión lectora y matemática para tercer y sexto grados. Los resultados indican una mejora en el rendimiento de los estudiantes peruanos entre el 2006 y el 2013, en ambos grados y en las dos áreas evaluadas. Así, al igual que en las evaluaciones nacionales, en esta evaluación regional se observa una reducción del porcentaje de niños y niñas que no dominan los aspectos evaluados (es decir, que se ubican debajo del nivel I o en el nivel I) y un incremento en el porcentaje de quienes logran dominarlos (niveles III y IV).

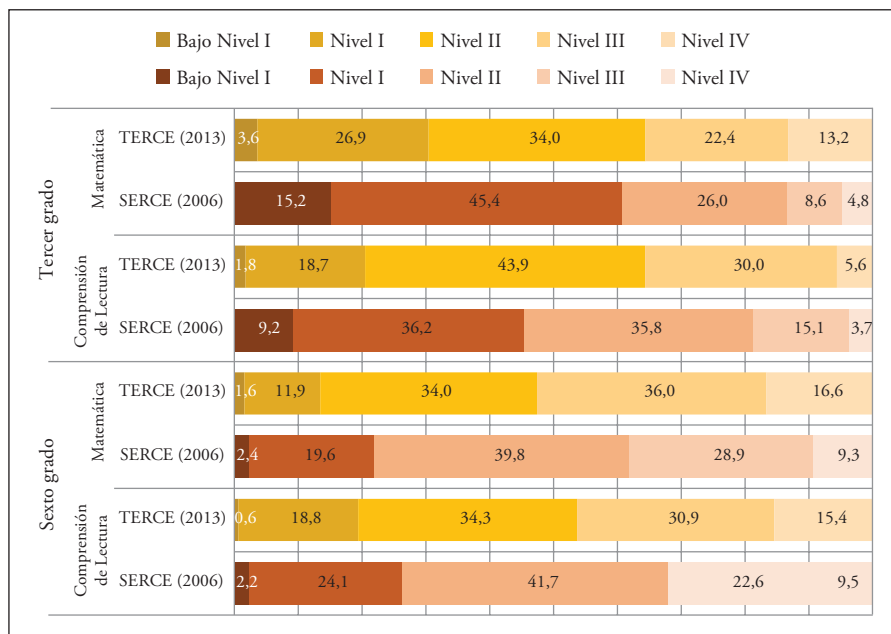
En cuanto a la educación secundaria, son pocas las evaluaciones efectuadas en los últimos diez años. Las únicas disponibles son la Evaluación Censal de Estudiantes de segundo grado de secundaria (2015) y las conducidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a través del Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA), cada tres años desde el 2000; de estas últimas, el Perú participó en las versiones de los años 2000, 2009, 2012 y 2015.⁶¹ En lo que sigue de esta sección se muestran los resultados de ambas evaluaciones.⁶²

60 Para conocer mayores detalles sobre el trabajo que realiza el LLECE, véase su página web: <goo.gl/uj9FrG>.

61 Perú participó en la evaluación PISA del 2000 aunque aplicó la prueba en el 2001. Asimismo, es importante notar que la prueba PISA no se diseñó como evaluación de un grado o nivel particular, sino de una cohorte de edad (población de 15 años) matriculada en el sistema educativo en grado 7 o superior, lo que en el Perú coincide con la educación secundaria.

62 Al igual que en el caso de la primaria, para secundaria se cuenta con información de evaluaciones nacionales de años anteriores, como las del 2001 (cuarto de secundaria) y el 2004 (segundo y quinto de secundaria).

Gráfico 23
Niveles de desempeño en comprensión lectora y matemática,
estudiantes de tercer y sexto grados de primaria, SERCE* y TERCE**
Perú, 2006 y 2013



* Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo.

** Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo.

Elaboración propia a partir de la información disponible en <goo.gl/6ns2PY>.

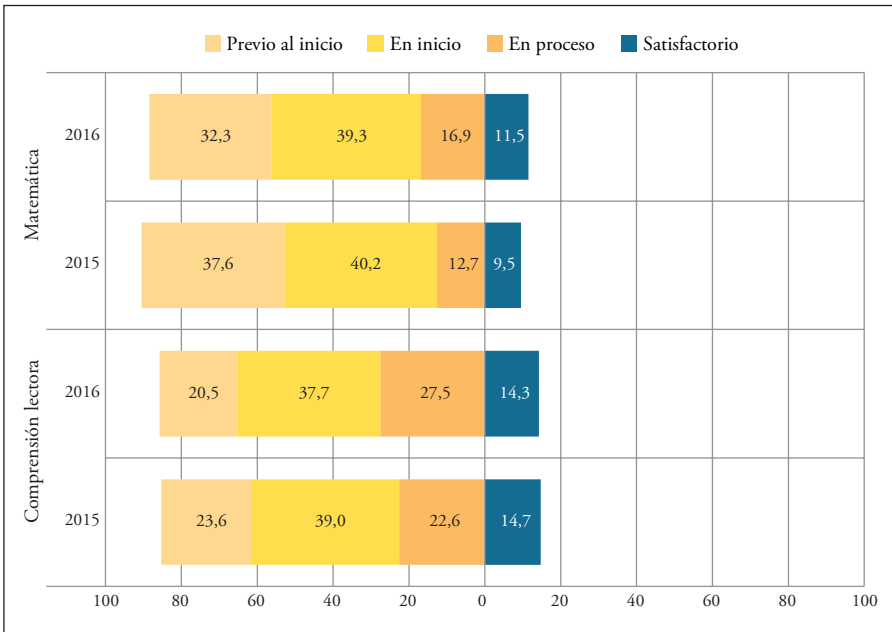
El gráfico 24 muestra los resultados de los estudiantes del segundo año de educación secundaria en comprensión lectora y matemática.⁶³ En los dos años para los que se cuenta con información, 2015 y 2016, aproximadamente dos de cada tres no logran dominar los aspectos evaluados en la prueba (es decir, logran los calificativos de «previo al inicio» o «en inicio»), tanto en

No obstante, esta información no se incluye en el presente informe porque responde a un marco curricular distinto y los niveles de desempeño no son directamente comparables con los datos más actuales.

63 Debido a que la oferta de educación secundaria se brinda en menos instituciones que la educación primaria, y que estas se encuentran sobre todo en zonas urbanas, la ECE de secundaria no incluye una muestra de control. Así, los datos aquí reportados corresponden a los agregados censales y, por lo mismo, no corresponde incluir ningún error de estimación.

comprensión lectora (62,7%) como en matemática (77,8%), y solo uno de cada diez logra dominarlos en comprensión lectora (14,7%) y matemática (9,5%). Estos resultados muestran los bajos niveles de aprendizaje que alcanzan los estudiantes evaluados.

Gráfico 24
Niveles de desempeño en comprensión lectora y matemática,
estudiantes de segundo grado de secundaria
Perú, 2015 y 2016



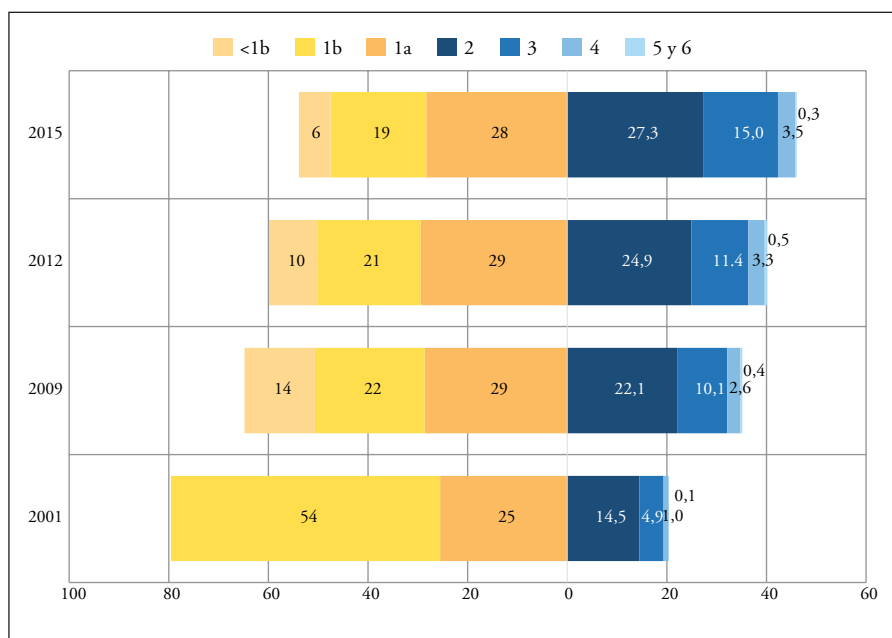
Fuente: Evaluación Censal de Estudiantes de segundo año de secundaria, 2015 y 2016.
Elaboración propia.

Las evaluaciones PISA también permiten caracterizar los resultados que obtienen los estudiantes de educación secundaria en el Perú, tal como se mencionó. Cabe recordar, sin embargo, que, a diferencia de las otras aquí empleadas, PISA evalúa a estudiantes de 15 años que se encuentran matriculados en una institución educativa de secundaria, sin importar el año que estén cursando.

El gráfico 25 presenta los resultados de los estudiantes en las evaluaciones PISA de los años 2001, 2009, 2012 y 2015. Se percibe una mejora en el rendimiento, dado que el porcentaje que se ubica en el nivel 1 o menos —es decir, estudiantes con competencias de lectura muy rudimentarias— se redujo en alrededor de 20 puntos porcentuales del 2001 al 2015. Asimismo, se advierte una mejora de 20 puntos en el porcentaje de estudiantes que logran al menos el nivel 2 de desempeño, que la OCDE considera el básico (OCDE 2010: 52). De esta forma, se muestra que ha habido una mejora

Gráfico 25

PISA: tendencias en los niveles de desempeño en comprensión lectora, estudiantes de 15 años. Perú, 2001, 2009, 2012 y 2015



Para facilitar la lectura, el gráfico no incluye los márgenes de error. Tampoco incluye el nivel de desempeño 6, ya que su valor es cero en todos los años.

Nótese que en la evaluación PISA 2000 (implementada en el Perú en el 2001) no había niveles de desempeño «1a» y «1b», solo «nivel 1» y «debajo de 1». A partir del 2003, el nivel 1 pasó a llamarse «1a» y se creó el nivel «1b». Así, el segmento correspondiente a «debajo de 1» en el 2001 corresponde al nivel 1b y «debajo de 1b» en los años siguientes, por lo que ambas categorías están representadas con el mismo color, pero se han introducido líneas que separan el «debajo de 1b» del nivel «1b».

Fuente: bases de datos de PISA 2001, 2009, 2012 y 2015.

Elaboración propia.

en el desempeño de los estudiantes peruanos de educación secundaria. Del mismo modo, si se observan los puntajes promedio, se nota un incremento sostenido de aproximadamente 5 puntos por año del 2001 al 2015.

En resumen, se observan dos aspectos importantes: a) una mejora de los niveles de desempeño de los estudiantes peruanos, sostenida en el tiempo, tanto en la ECE de segundo de primaria como en la evaluación PISA (a los 15 años de edad), y una reducción del porcentaje de estudiantes que no logra dominar los aspectos que miden ambas evaluaciones, además de un incremento significativo del porcentaje que logra dominarlos; y b) una diferencia marcada en los niveles de desempeño de los estudiantes de primaria y secundaria: estos últimos obtienen menores niveles en las evaluaciones nacionales e internacionales.

3. A manera de reflexión

A manera de conclusión general de este capítulo, es posible postular que la situación de los estudiantes de la educación básica regular en el Perú es auspiciosa desde el punto de vista de las variables vinculadas al acceso y la conclusión de los estudios, aunque aún existe un conjunto amplio de desafíos vinculados al atraso escolar y a la no conclusión del nivel de educación secundaria. Este último fenómeno se asocia también a los persistentes problemas de cobertura en las edades finales esperadas para cursar la educación secundaria, ámbito en el que no se han registrado progresos en aproximadamente dos décadas.

Debe destacarse que los logros de aprendizaje presentan una franca mejoría —incluso considerando las limitaciones de la evidencia disponible, que solo abarca algunos aspectos del currículo nacional—, aunque los desafíos para asegurar aprendizajes de calidad para todos son claramente de una gran magnitud; y, por lo mismo, es preciso redoblar esfuerzos en este terreno.

CAPÍTULO 3

DOCENTES Y DIRECTORES DE LA EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR

La labor docente está considerada como un factor clave para el aprendizaje. Con su trabajo, dentro y fuera del aula, los docentes pueden promover un valioso efecto en sus estudiantes (Rand Corporation 2012). Por su parte, el docente que desempeña el cargo de director cumple un rol fundamental en su institución educativa, ya que, mediante el liderazgo administrativo y pedagógico de la organización, influye en los procesos institucionales que guían el aprendizaje (Harvey y Holland 2011).

A partir de estas consideraciones, cabe plantearse algunas preguntas como las que se intenta responder en el presente capítulo: ¿qué sabemos sobre los docentes y directores de nuestro país?, ¿cuál es su perfil?, ¿cuáles son sus percepciones sobre las herramientas de política educativa?, ¿existen diferencias por niveles educativos?, ¿qué tanto ha cambiado la plana docente en el tiempo?

En el análisis de cada rubro se utilizaron diversas bases de datos que contienen información sobre docentes y directores. La primera, el Censo Escolar de Instituciones Educativas de los años 2001, 2005, 2010, 2015 y 2016, provee información actualizada sobre las características sociodemográficas y de formación de los docentes. La segunda base empleada en el análisis es la Evaluación Nacional Muestral de los años 2001, 2004 y 2013,⁶⁴ que provee información acerca de los conocimientos de contenido de los docentes. La tercera base es la Encuesta Nacional a Docentes 2014, de corte muestral, que permite tener una mirada más detallada sobre aspectos asociados a la labor docente.⁶⁵ La última base de datos utilizada es la Encuesta Nacional

64 Bases de datos disponibles en <<http://umc.minedu.gob.pe/evaluaciones-muestrales/>>.

65 Base de datos disponible en <<http://cne-enlinea.net.pe/wp/>>.

a Instituciones Educativas (ENEDU) 2014, también de corte muestral, que provee información sociodemográfica y sobre la formación de los directores de las escuelas públicas.⁶⁶

La primera sección de este capítulo presenta el perfil de los docentes de instituciones educativas estatales y no estatales de educación básica regular; la segunda, el perfil de los directores de instituciones educativas estatales;⁶⁷ y la última, una mirada temporal de las características de los docentes en los últimos quince años.

1. El perfil de los docentes de la educación básica regular

La presente sección hace una revisión transversal de diversas características de los docentes del Perú; entre estas, las características sociodemográficas, la formación inicial y en servicio, los años de experiencia, el desempeño y las percepciones sobre las políticas educativas. Para ello, se utiliza la base de datos de la Encuesta Nacional a Docentes 2014. En los análisis descriptivos se emplean como ejes el nivel educativo (inicial, primaria, secundaria) y el tipo de gestión (estatal, no estatal) de la institución donde enseñan los docentes.

1.1. Características sociodemográficas

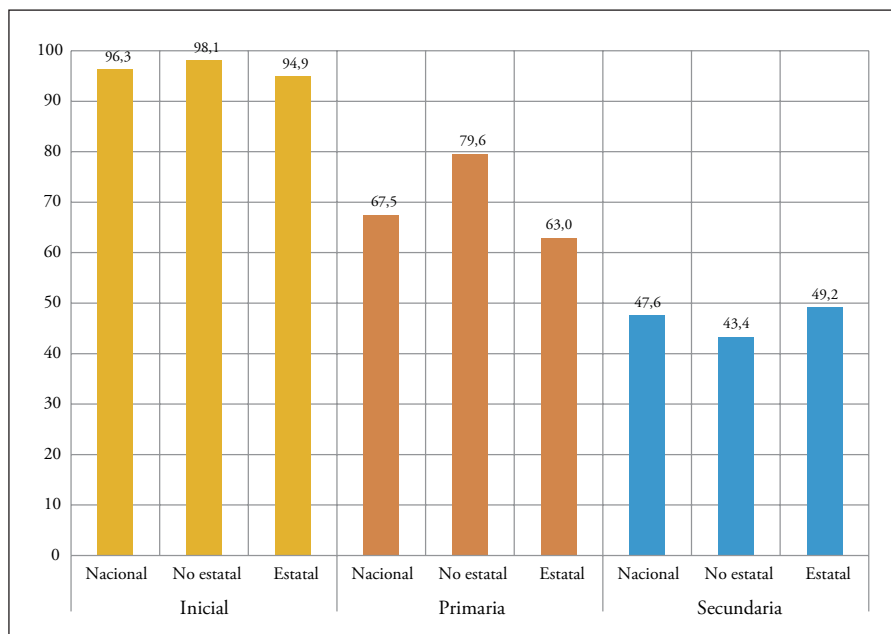
Un primer aspecto a considerar entre las características sociodemográficas de los docentes es la *distribución por sexo*. En cuanto a los niveles, inicial y primaria tienen una fuerza laboral predominantemente femenina; es más, en inicial las mujeres constituyen casi la totalidad del cuerpo docente (96%). En secundaria, en cambio, la fuerza laboral docente está constituida en su mayoría por hombres (52%). Por tipo de gestión, no se observan mayores diferencias en la distribución por sexo entre instituciones educativas estatales y

⁶⁶ Base de datos disponible en <<http://iinei.inei.gob.pe/microdatos/>>.

⁶⁷ Solo se contó con información para este grupo.

no estatales de inicial y secundaria; por el contrario, el porcentaje de docentes mujeres es mayor en las instituciones educativas estatales de primaria (80%) que en las no estatales de este mismo nivel (63%) (gráfico 26).

Gráfico 26
Porcentaje de docentes mujeres por nivel educativo y tipo de gestión
Perú, 2014



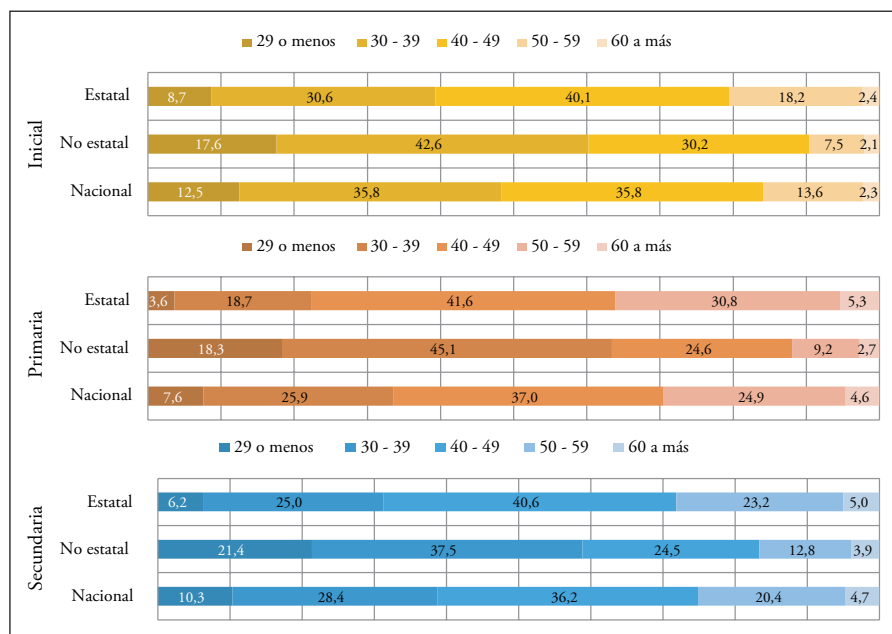
Fuente: Encuesta Nacional a Docentes 2014.

Elaboración propia.

En lo que se refiere a la distribución por *grupos de edad* (gráfico 27), la mayoría de los docentes tienen menos de 50 años. El análisis por nivel educativo muestra que los docentes de inicial son más jóvenes: casi la mitad (47%) tienen menos de 39 años, a diferencia de los de primaria (34%) o secundaria (38%). La diferencia de grupos etarios por niveles responde a que los docentes de educación inicial se jubilan o retiran a más temprana edad, dada la dificultad que implica el trabajo en el aula con niños y niñas de este nivel. Por otro lado, en relación con las diferencias por tipo de gestión, en

las instituciones educativas no estatales los docentes son más jóvenes tanto en inicial como en primaria y secundaria: algo más de la tercera parte tienen entre 30 y 39 años, mientras que en las estatales algo más de la tercera parte tienen entre 40 y 49 años.

Gráfico 27
Distribución de los docentes según grupos etarios
Perú, 2014 (porcentajes)

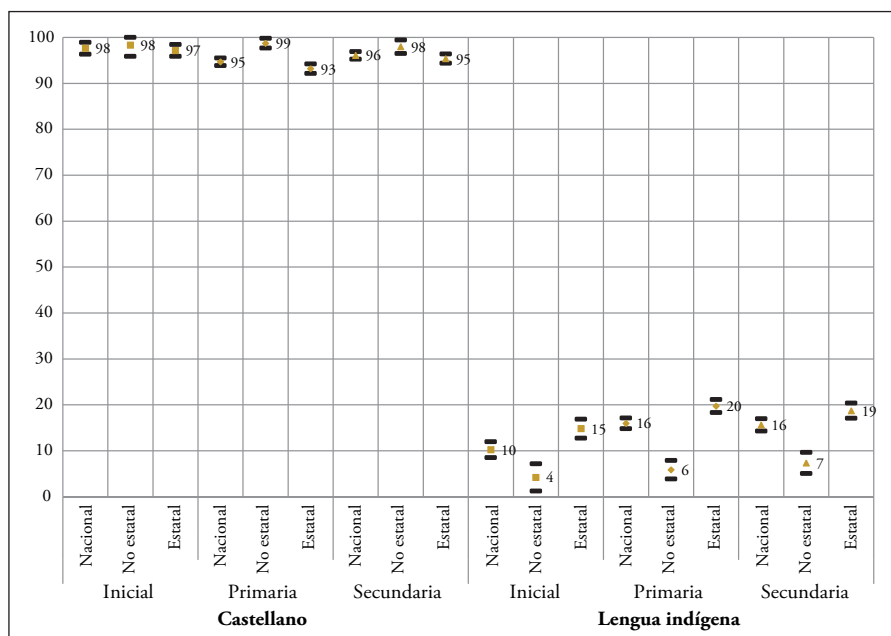


Fuente: Encuesta Nacional a Docentes 2014.

Elaboración propia.

En relación con la *lengua materna* (gráfico 28), casi la totalidad de los docentes mencionan que es el castellano, y no se identifican mayores diferencias por nivel ni por tipo de gestión. Solo la quinta parte de los docentes del nivel de educación inicial tiene una lengua materna indígena, así como alrededor del 15% de primaria y secundaria. En cuanto a las diferencias por tipo de gestión, más docentes de instituciones educativas estatales que de no estatales tienen una lengua materna indígena: entre 15% y 20%, frente a menos de la décima parte.

Gráfico 28
Lengua que aprendieron a hablar primero los docentes y que aún entienden, por nivel educativo y tipo de gestión
Perú, 2014 (porcentajes)



Dado que los docentes podían marcar más de una lengua, los porcentajes suman más de 100%. En la misma pregunta se les consultó no solo la lengua que aprendieron a hablar primero, sino si aún la entendían. Las barras negras alrededor de cada promedio son los intervalos de confianza al 95% de confianza. Fuente: Encuesta Nacional a Docentes 2014.

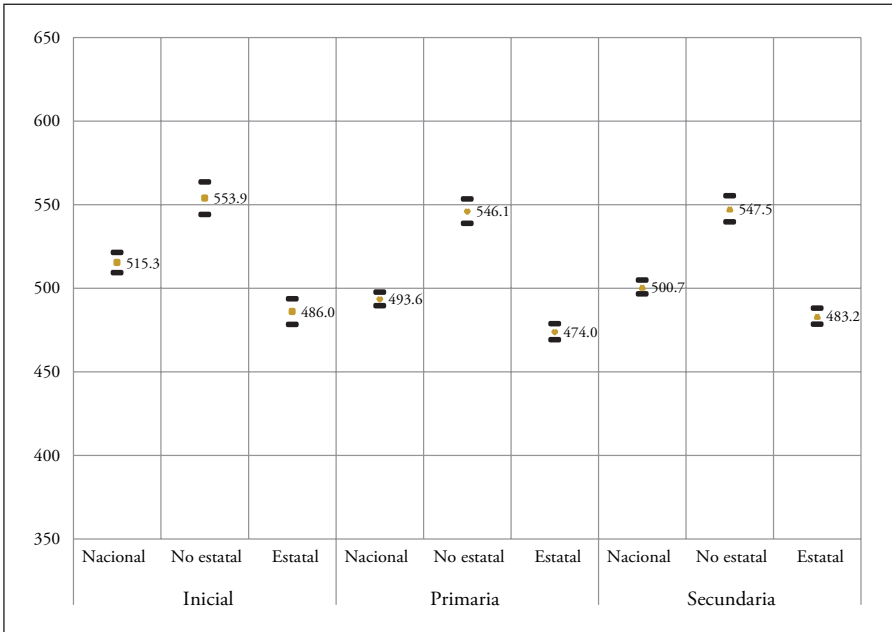
Elaboración propia.

Finalmente, la *situación socioeconómica* de los docentes se calculó en función de los recursos materiales o posesión de bienes durables en el hogar, combinados en un indicador sintético mediante un análisis factorial confirmatorio. La media nacional está centrada en 500 y la desviación estándar en 100, por lo que aquellos valores que se ubican por encima de la media indican un nivel socioeconómico superior al promedio nacional de los docentes.⁶⁸ En el gráfico 29 se puede ver que son los docentes de inicial quienes,

⁶⁸ Para conocer más detalles de la construcción de estos índices, véase León (2015a).

en promedio, obtienen un mayor índice de recursos materiales en el hogar, frente a los de primaria y secundaria, que alcanzan índices similares. En lo referido a las diferencias por tipo de gestión, en las instituciones educativas no estatales los docentes de todos los niveles obtienen, en promedio, mayores índices de recursos materiales en el hogar.

Gráfico 29
Índice de recursos materiales en el hogar de los docentes,
por nivel educativo y tipo de gestión. Perú, 2014



El índice se construyó mediante un análisis factorial confirmatorio en función de la tenencia de ocho activos durables en su vivienda (por ejemplo, carro o televisor). Las barras negras alrededor de cada promedio son los intervalos de confianza al 95% de confianza.

Fuente: Encuesta Nacional a Docentes 2014.

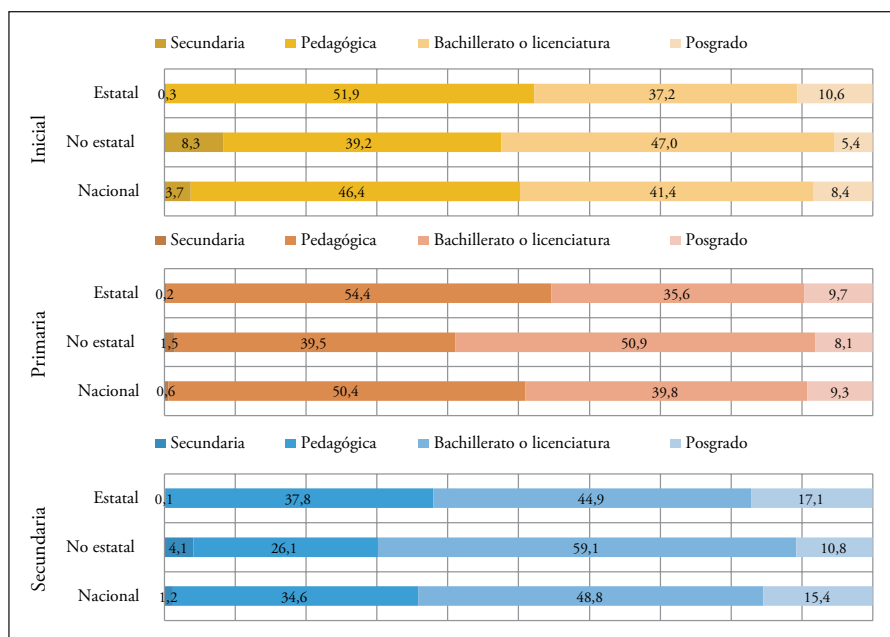
Elaboración propia.

1.2. Formación inicial y en servicio de los docentes

La formación inicial y en servicio se relaciona con el *máximo nivel educativo* alcanzado por los docentes. Como se ve en el gráfico 30, la mayoría

de docentes de los niveles inicial y primaria cuenta con educación superior pedagógica, mientras que la mayoría de los de secundaria tiene educación superior universitaria —bachillerato o licenciatura—. En cuanto a las diferencias por tipo de gestión, un mayor porcentaje de los docentes de instituciones educativas no estatales, de todos los niveles, cuenta con educación superior universitaria. En las instituciones educativas estatales, la mayoría de docentes que se desempeñan en inicial y primaria tiene educación superior pedagógica, mientras que la mayoría de los que ejercen en secundaria tiene educación superior universitaria.

Gráfico 30
Máximo nivel educativo alcanzado por los docentes,
por nivel educativo y tipo de gestión. Perú, 2014 (porcentajes)



Se considera el máximo nivel educativo alcanzado y completado. Nótese que para el caso específico de los docentes que concluyeron la secundaria (N = 84), 20 poseen estudios de secundaria y 64 tienen estudios técnicos, pero incompletos. Se considera con pregrado a los que tienen bachillerato o licenciatura; y con posgrado, a los que tienen maestría o doctorado.

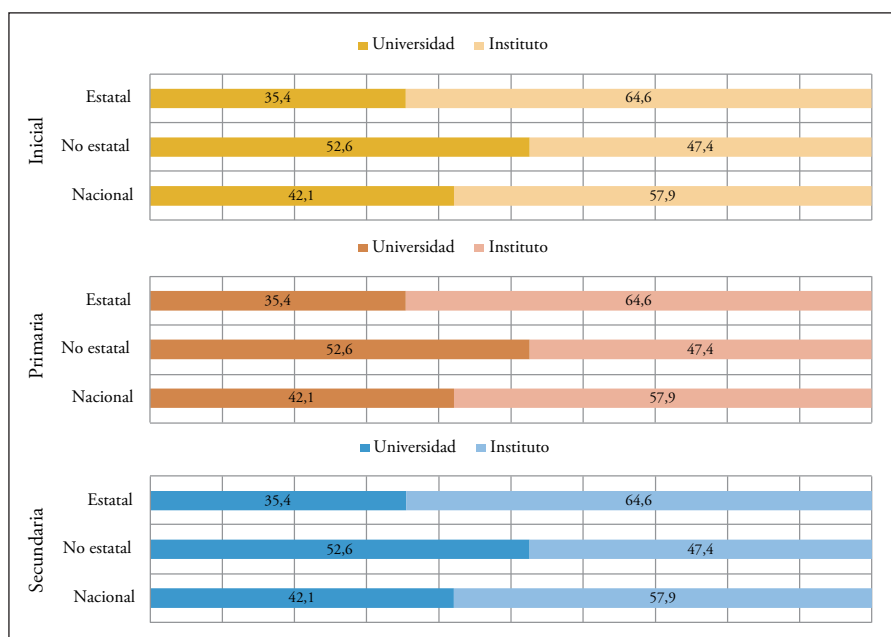
Fuente: Encuesta Nacional a Docentes 2014.

Elaboración propia.

En lo que respecta al *tipo de institución* donde se formaron los docentes, la mayoría de los de inicial (58%) y de primaria (65%) se formó en un instituto; de los docentes de secundaria, en cambio, menos de la mitad se formó en un instituto (44%). En cuanto a diferencias por tipo de gestión, la mayoría de docentes de instituciones educativas no estatales se formó en una universidad, mientras que la mayoría de docentes estatales de inicial (65%) y primaria (68%) lo hizo en un instituto, y los de secundaria (52%), en una universidad (gráfico 31).

Gráfico 31

Tipo de institución donde se formaron los docentes por nivel educativo y tipo de gestión. Perú, 2014 (porcentajes)



«Instituto» comprende las siguientes opciones: instituto superior pedagógico (97,4%), escuela de formación artística (0,3%) e instituto superior tecnológico (2,3%).

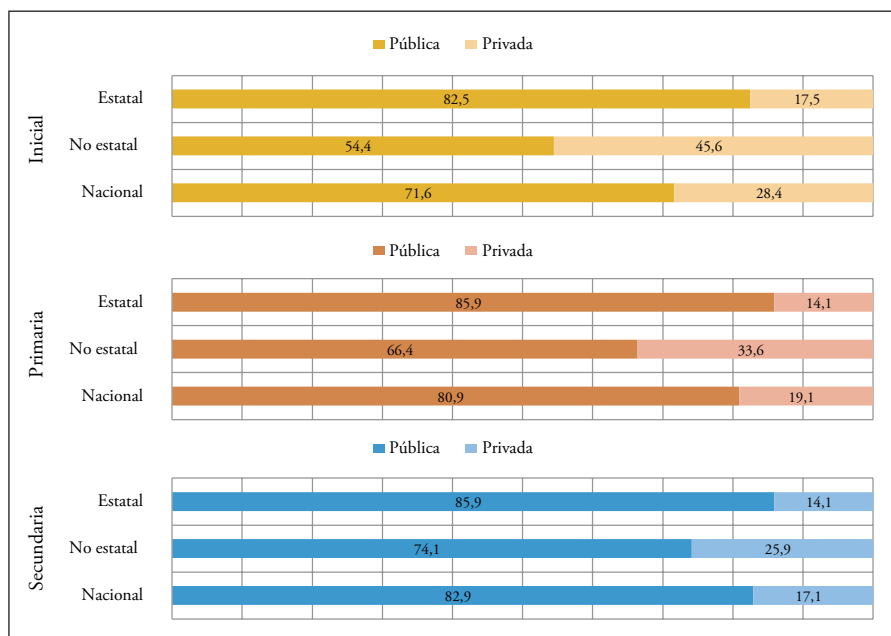
Fuente: Encuesta Nacional a Docentes 2014.

Elaboración propia.

En cuanto al *tipo de gestión de la institución* donde se formaron los docentes, poco más de las dos terceras partes de los docentes se formó en un instituto o universidad pública. Al interior de cada nivel, son los docentes de instituciones educativas estatales quienes provienen en mayor medida de instituciones de educación superior pública (83% o más), a diferencia de sus pares de instituciones educativas no estatales, entre los cuales —incluso los de inicial— la mitad (54%) proviene de institutos o universidades públicas (gráfico 32).

Gráfico 32

Tipo de gestión de la institución donde se formaron los docentes por nivel educativo y tipo de gestión. Perú, 2014 (porcentajes)



Fuente: Encuesta Nacional a Docentes 2014.

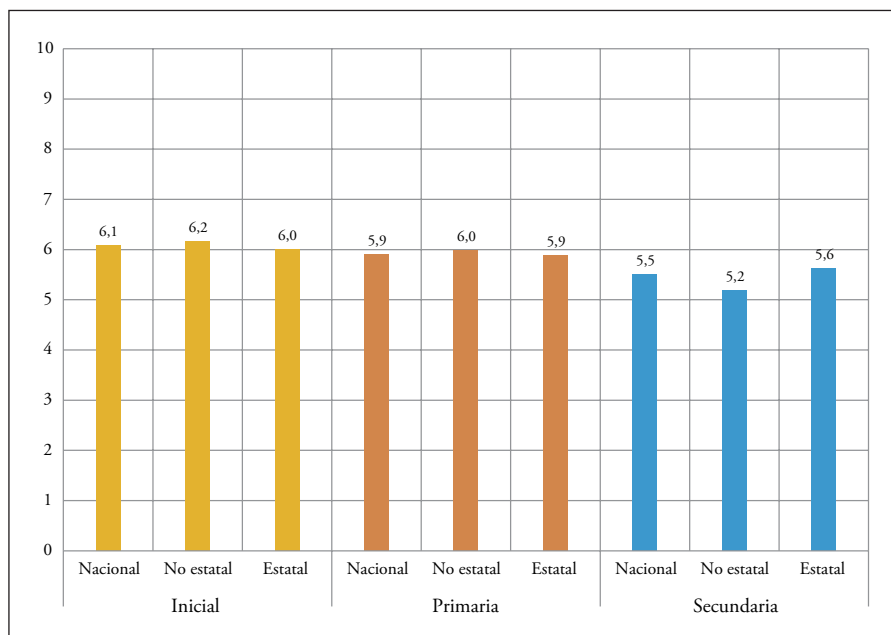
Elaboración propia.

En relación con la *formación continua* de los docentes, el gráfico 33 presenta el promedio de programas o cursos de capacitación⁶⁹ seguidos por

⁶⁹ No ofrecidos por el Ministerio de Educación ni relacionados con la obtención de su grado o título.

los docentes del año 2009 al 2014. En promedio, los docentes de los tres niveles —inicial, primaria y secundaria— asistieron al menos a un curso de capacitación por año. Asimismo, no se encuentran diferencias entre los docentes de instituciones educativas estatales y no estatales, al interior de cada nivel. La formación continua resulta bastante homogénea entre los docentes evaluados.

Gráfico 33
Número promedio de cursos de formación continua o capacitación a los que asistió desde el 2009, por nivel educativo y tipo de gestión
Perú, 2014

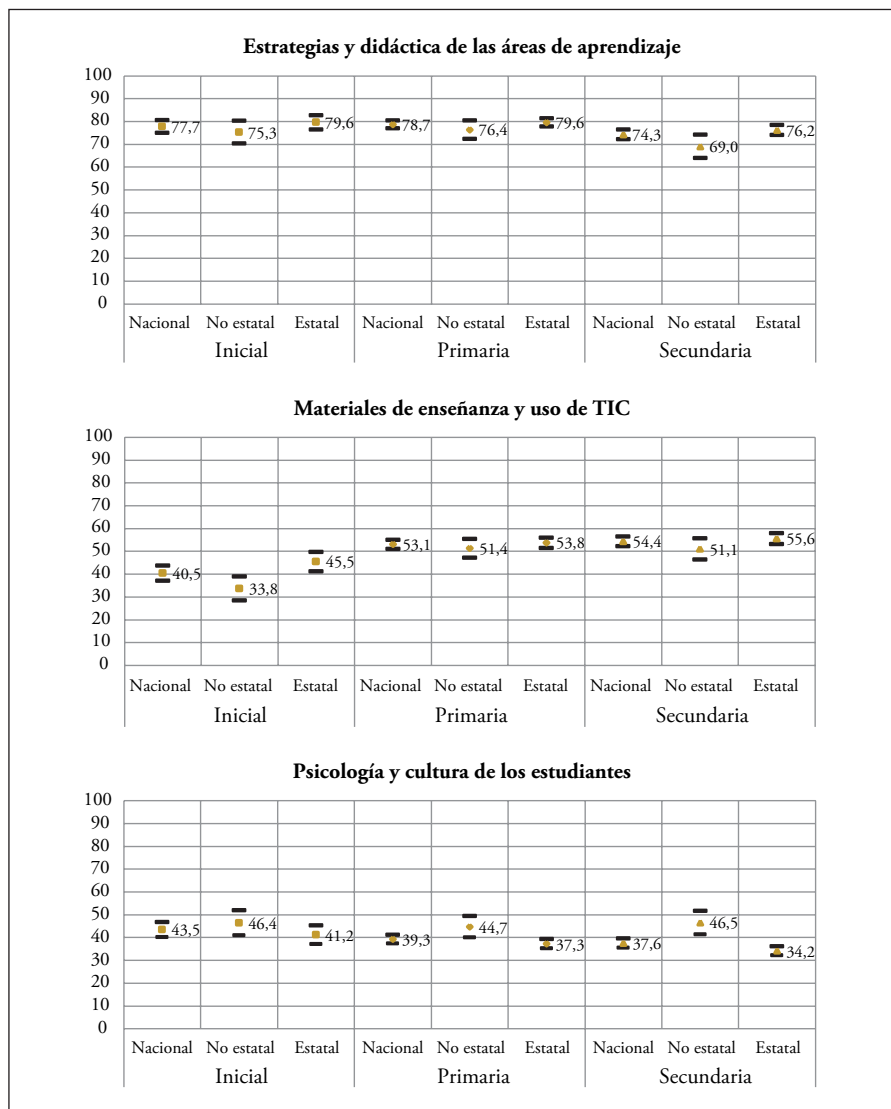


Se excluye a aquellos que dijeron haber seguido más de 50 cursos.

Fuente: Encuesta Nacional a Docentes 2014.

Elaboración propia.

Gráfico 34
Tres principales temas en los que requieren los docentes ser capacitados, por nivel educativo y tipo de gestión
Perú, 2014 (porcentajes)



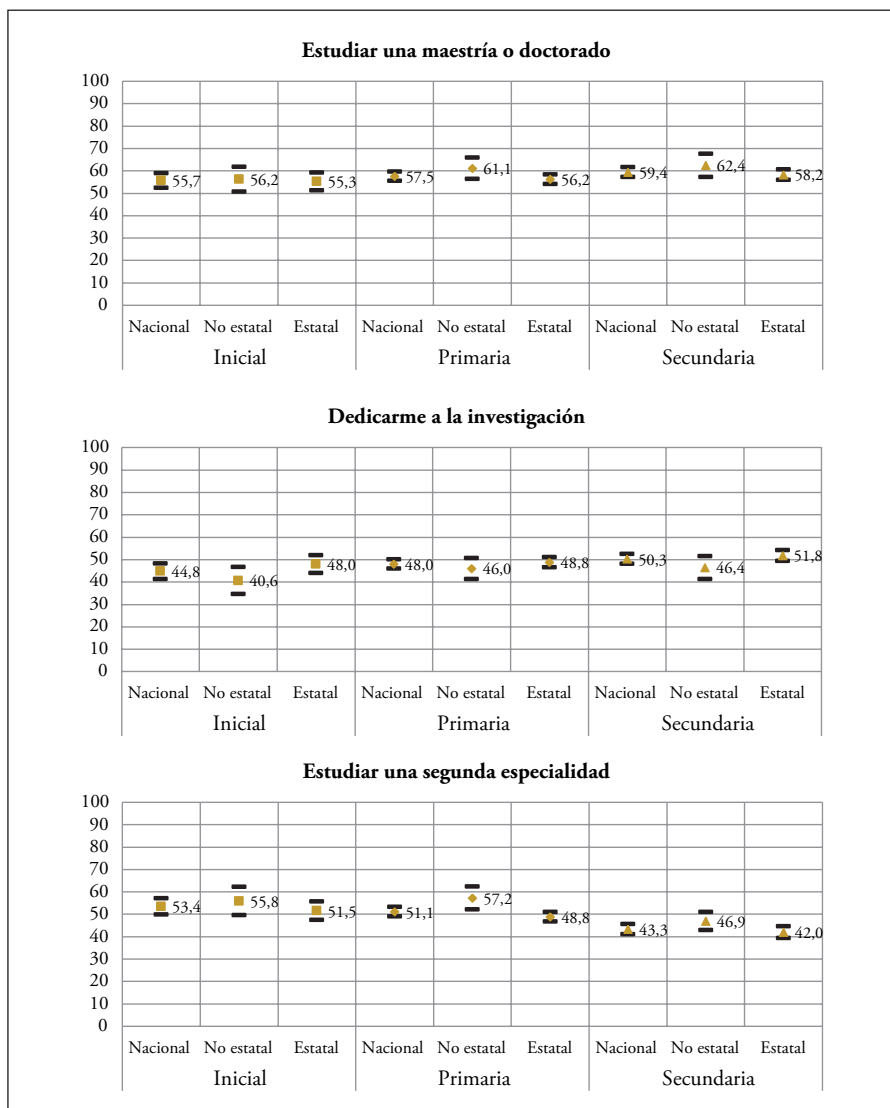
Dado que el docente podía marcar más de una opción, los promedios suman más de 100%. Las barras negras alrededor de cada promedio son los intervalos de confianza al 95% de confianza.

Fuente: Encuesta Nacional a Docentes 2014.

Elaboración propia.

Gráfico 35

Tres principales acciones que piensan seguir los docentes en los próximos años para seguir su desarrollo académico y profesional por nivel educativo y tipo de gestión. Perú, 2014 (porcentajes)



Dado que los docentes podían marcar hasta tres opciones, los porcentajes suman más de 100%. Las barras negras alrededor de cada promedio son los intervalos de confianza al 95% de confianza.

Fuente: Encuesta Nacional a Docentes 2014.

Elaboración propia.

Por otro lado, respecto al tipo de *capacitación demandado* por los docentes, no existen mayores diferencias por niveles educativos (gráfico 34). La principal demanda de capacitación se relaciona con estrategias y didáctica aplicadas a las áreas en las que enseñan, seguida de capacitación sobre materiales de enseñanza y uso de tecnologías de información (TIC). También demandan capacitación en psicología y cultura de estudiantes, sin mayores diferencias por tipo de gestión al interior de cada nivel.

Asimismo, se tomó en cuenta la información acerca de las *aspiraciones académicas y profesionales* de los docentes. Los resultados indican que más de la mitad, de todos los niveles, piensa seguir estudios de posgrado (maestría o doctorado). De manera complementaria, manifestaron motivación para seguir una segunda especialidad o dedicarse a la investigación. No se hallaron diferencias relacionadas con el nivel educativo ni con el tipo de gestión (gráfico 35).

1.3. Años de experiencia y desempeño de los docentes

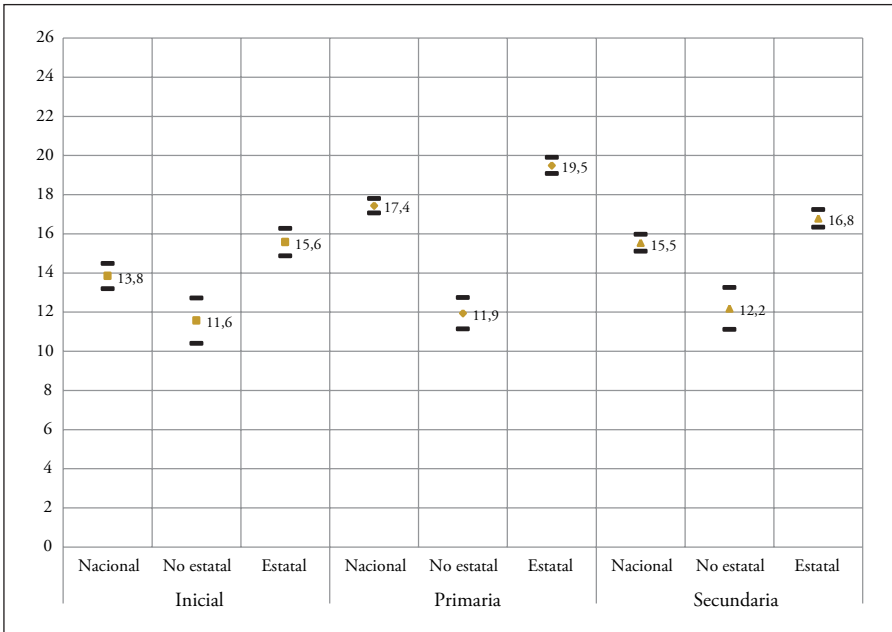
En relación con los *años de experiencia* de los docentes,⁷⁰ se advierten disparidades por niveles educativos: en promedio, los docentes del nivel de educación primaria tienen más años de experiencia (17) que los de inicial (14) o secundaria (16). Al ver las diferencias por tipo de gestión, se encuentra que los docentes de instituciones educativas no estatales, de todos los niveles, tienen 12 años de experiencia como promedio. Entre los docentes estatales, los del nivel de educación primaria tienen más años de experiencia (20, tal como el promedio nacional), seguidos de los docentes de secundaria (17) e inicial (16) (gráfico 36).

Los docentes estatales cuentan, pues, con más años de experiencia, frente a sus pares no estatales, aspecto que reforzaría la idea de una alta rotación de docentes en el sector no estatal. Esto puede estar asociado con la poca expectativa de mejoras salariales que tienen los docentes no estatales, a

70 Número de años que ha trabajado como docente desde que concluyó sus estudios de educación superior.

diferencia de los estatales, quienes —tanto con la antigua Ley de Profesorado (24029) como con la nueva Ley de Reforma Magisterial (29944)— cuentan con reglas claras de incrementos salariales según sus años de experiencia y el cumplimiento de ciertos requisitos.

Gráfico 36
Años de experiencia como docente por nivel educativo
y tipo de gestión. Perú, 2014



Nota: las barras negras alrededor de cada promedio son los intervalos de confianza al 95% de confianza.
Fuente: Encuesta Nacional a Docentes 2014.
Elaboración propia.

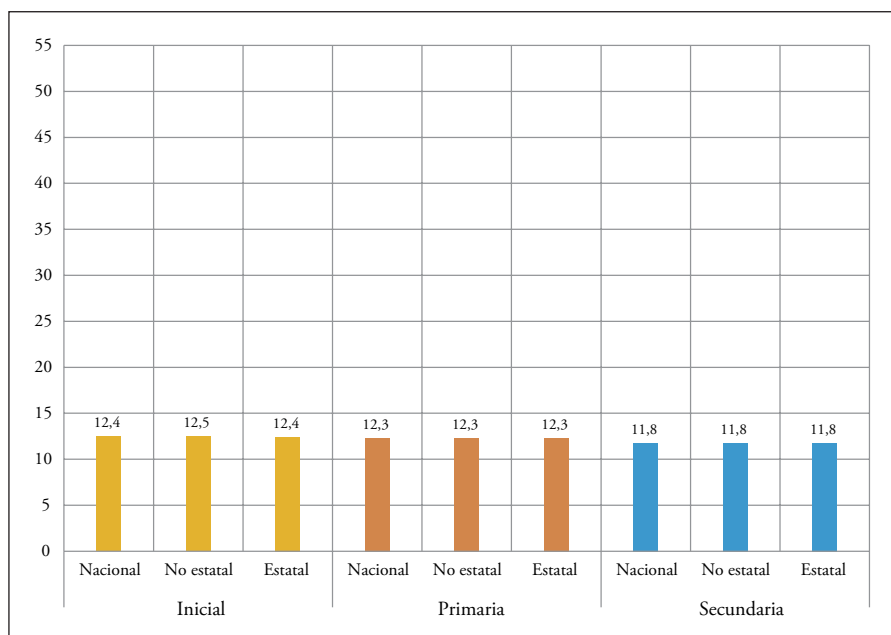
Para indagar en el *desempeño* de los docentes se usaron los siguientes indicadores: a) horas (cronológicas) a la semana que dedican a actividades educativas⁷¹ fuera de la jornada de trabajo regular (autodeclarado por el docente); y b) ausentismo docente (autodeclarado por el docente). En cuanto a las horas

⁷¹ Se pregunta sobre actividades relacionadas con el trabajo que realiza en la institución educativa, como la preparación de sus sesiones de clase o de materiales, reuniones con los padres de familia u otras.

cronológicas que dedican a labores educativas fuera de la jornada laboral, se encontró un promedio similar en los niveles educativos y los tipos de gestión: los docentes reportan dedicar, en promedio, doce horas a la semana a preparar sus clases o a otras actividades relacionadas con el dictado (gráfico 37).

Gráfico 37

Horas cronológicas que dedica a actividades educativas a la semana fuera de la jornada de trabajo, por nivel educativo y tipo de gestión (máximo: 55 horas a la semana). Perú, 2014



Se excluyen las horas de los docentes que reportan dedicar más de 30 horas a la semana fuera de la jornada de trabajo dado que serían valores extremos (2% de la muestra).

Fuente: Encuesta Nacional a Docentes 2014.

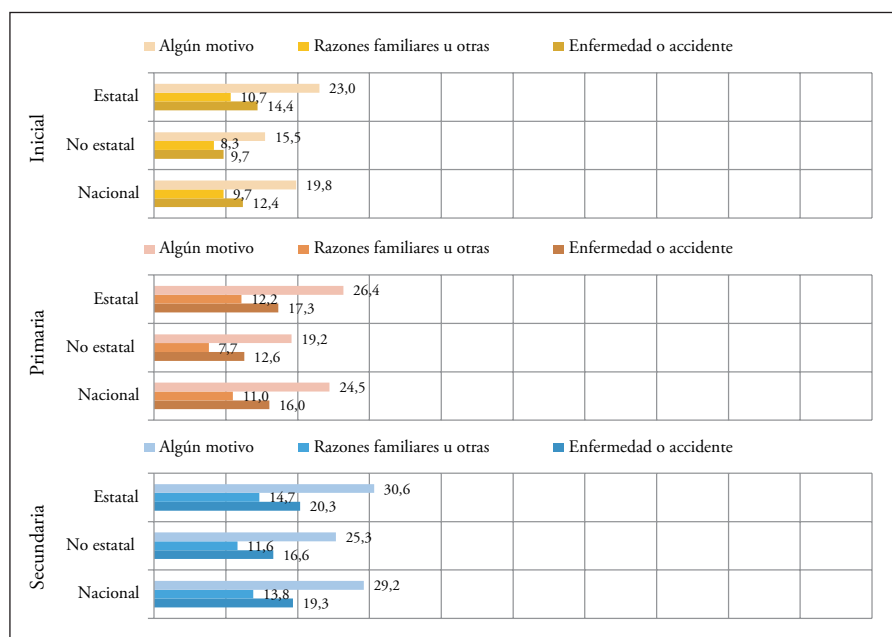
Elaboración propia.

En relación con el *ausentismo* de los docentes, como se ve en el gráfico 38, los docentes de educación inicial reportan una menor incidencia de ausentismo (20%), seguidos por los docentes de primaria (25%) y los de secundaria (29%). En cuanto a las diferencias por tipo de gestión, en los tres niveles educativos son los docentes de instituciones estatales quienes

presentan una mayor tasa de ausentismo, en comparación con sus pares de instituciones educativas no estatales. Por otro lado, el principal motivo por el cual se ausentan los docentes es una enfermedad o algún accidente, aspecto común en inicial, primaria y secundaria.

Gráfico 38

Porcentaje de docentes que se han ausentado dos días o más durante el año 2013 por nivel educativo y tipo de gestión. Perú, 2014



Se consideraron dos días o más como «ausentismo», dado que, por ley, los docentes pueden faltar una vez al año debido a su cumpleaños. La categoría «Algún motivo» incluye todas las otras categorías: enfermedad, accidente, razones familiares y otras. Cabe señalar que no se cuenta con el dato de si las faltas fueron justificadas o no.

Fuente: Encuesta Nacional a Docentes 2014.

Elaboración propia.

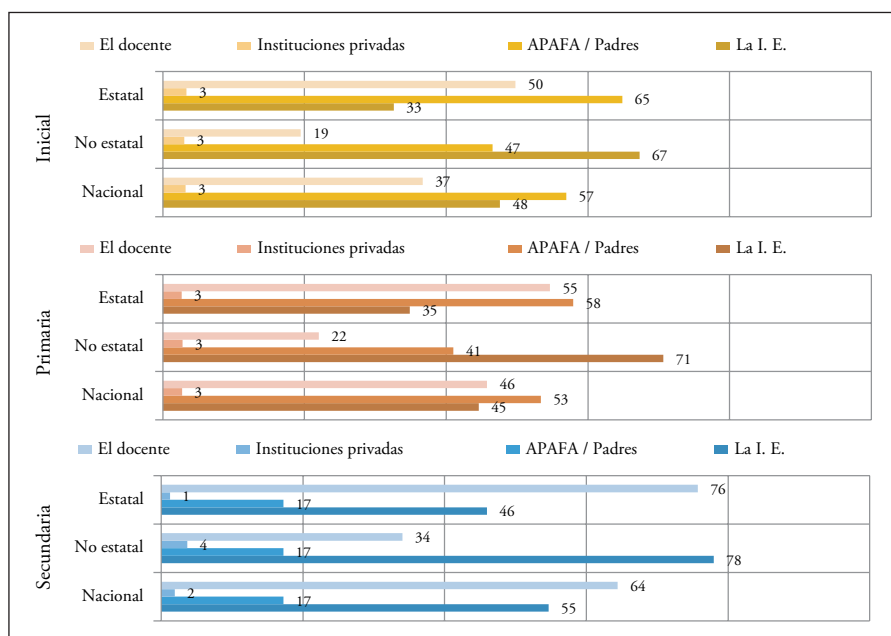
1.4. Condiciones de trabajo de los docentes

En lo que se refiere a las condiciones de trabajo de los docentes, uno de los aspectos más importantes es la *provisión de materiales fungibles* —por ejemplo,

plumones, tizas o papeles— que sirven para el dictado de clases. El gráfico 39 muestra las diferencias por nivel y tipo de gestión. En el nivel inicial, los padres de familia y la institución educativa son los que en promedio proveen en más ocasiones estos materiales. En primaria, son los padres de familia y los docentes quienes los proveen en mayor medida; y en secundaria, los docentes y la institución educativa. Si se analiza este aspecto por tipo de gestión, se advierte que los docentes de instituciones educativas estatales que se desempeñan en inicial y primaria manifiestan que son ellos o los padres quienes proveen estos materiales, mientras que en secundaria son los docentes y la institución educativa. Algo distinto se observa entre los docentes no estatales: en inicial y

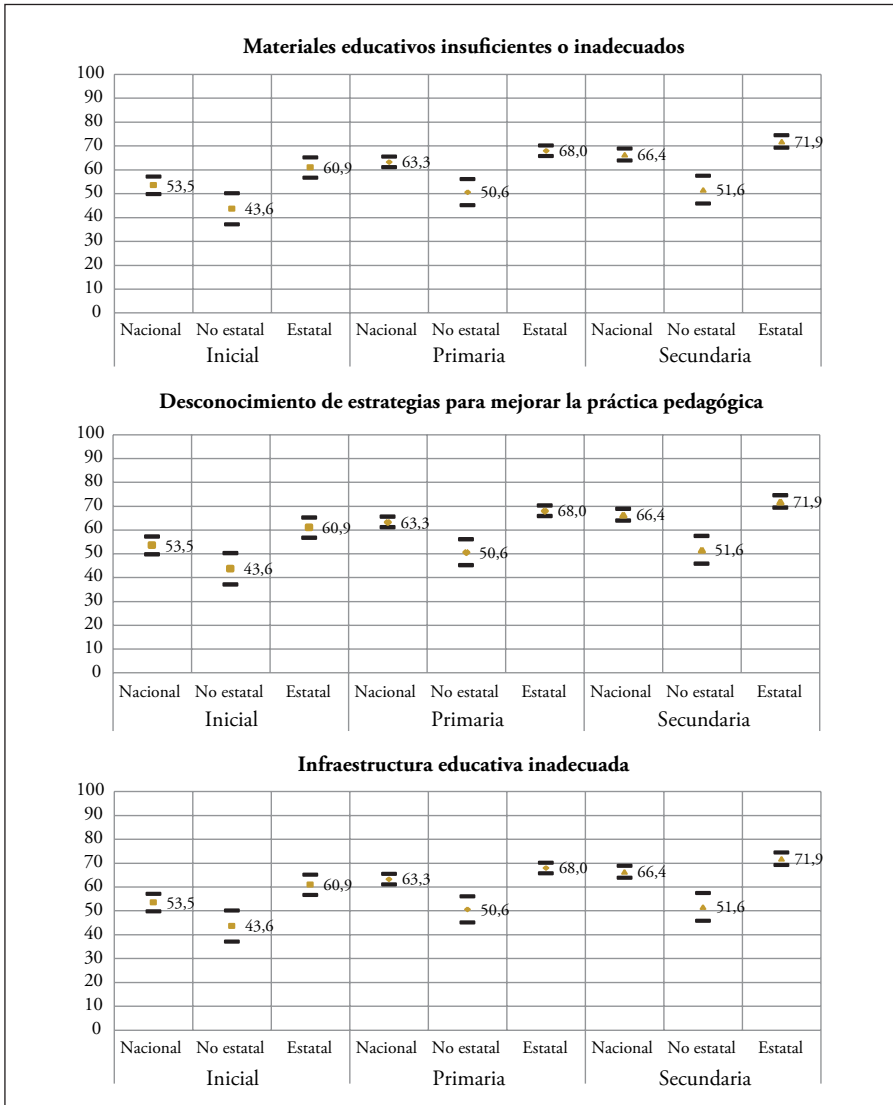
Gráfico 39

Persona o institución que provee los recursos educativos fungibles para la labor pedagógica en clase, por nivel educativo y tipo de gestión
Perú, 2014 (porcentajes)



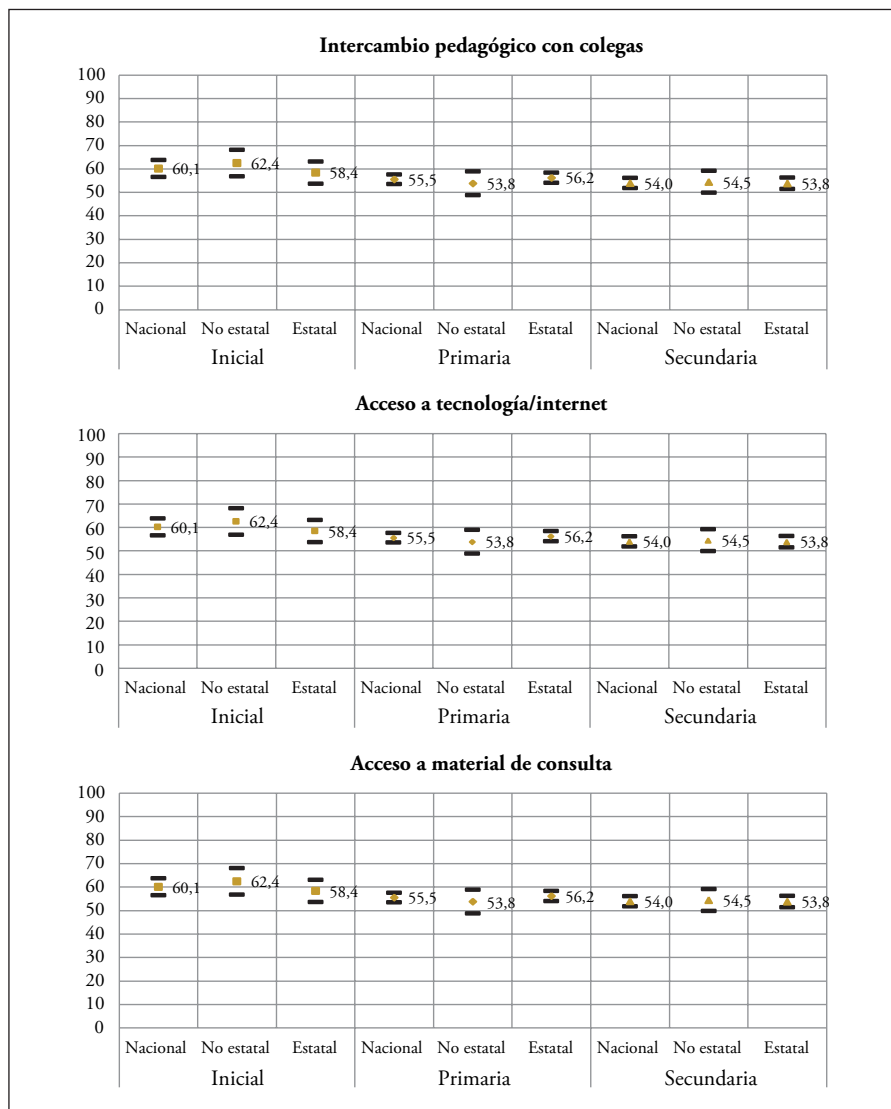
Dado que los docentes podían marcar hasta dos opciones, los porcentajes pueden sumar más de 100%. Fuente: Encuesta Nacional a Docentes 2014. Elaboración propia.

Gráfico 40
Tres principales factores identificados por los docentes como limitantes de la mejora de la práctica pedagógica por nivel educativo y tipo de gestión. Perú, 2014 (porcentajes)



Dado que los docentes podían marcar hasta tres opciones, los porcentajes pueden sumar más de 100%. Las barras negras alrededor de cada promedio son los intervalos de confianza al 95% de confianza. Fuente: Encuesta Nacional a Docentes 2014. Elaboración propia.

Gráfico 41
Tres principales factores identificados por los docentes como favorables a la mejora de la práctica pedagógica por nivel educativo y tipo de gestión. Perú, 2014 (porcentajes)



Dado que los docentes podían marcar hasta tres opciones, los porcentajes suman más de 100%. Las barras negras alrededor de cada promedio son los intervalos de confianza al 95% de confianza.

Fuente: Encuesta Nacional a Docentes 2014.

Elaboración propia.

primaria, son la institución educativa o los padres quienes proveen en mayor medida estos materiales, mientras que en secundaria son la institución educativa y los propios docentes.

Respecto a las percepciones de los docentes sobre los *factores que limitan* su trabajo al interior de las instituciones educativas (gráfico 40), se tiene que, para los tres niveles, la principal razón es la falta de materiales de enseñanza y lo inadecuados que son para el dictado de las clases. En segundo lugar, y sin mayores diferencias estadísticas, señalaron como factores que limitan su trabajo el desconocimiento de estrategias de enseñanza para mejorar su práctica pedagógica y la pobre infraestructura de la institución educativa. No se identificaron mayores diferencias entre los docentes de instituciones educativas estatales y no estatales, en todos los niveles.

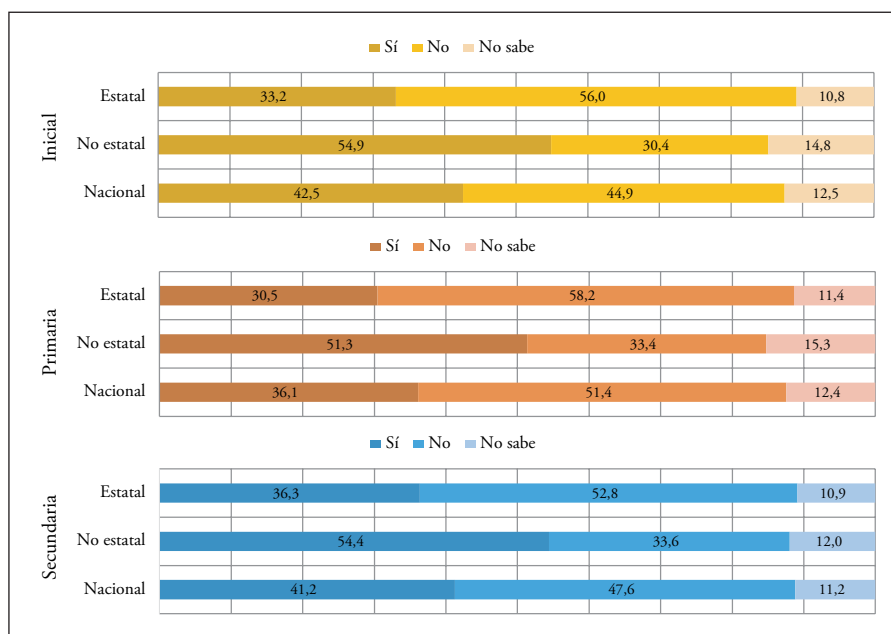
Mientras tanto, la mayoría de docentes —de los tres niveles— identificó *dos factores que favorecen* la práctica pedagógica (gráfico 41) y que resultan claves: por un lado, el acceso a las tecnologías de la información; y por otro, el intercambio pedagógico con los colegas. En ambos casos, los docentes de los tres niveles concuerdan en que son aspectos claves para la mejora de su práctica docente. Otro factor de mejoría identificado por los docentes es contar con materiales de consulta en la institución educativa. No se advierten diferencias por tipo de gestión para estos factores.

1.5. Percepciones sobre la evaluación del desempeño y la política educativa

Un aspecto que se puede explorar con la Encuesta Nacional a Docentes (ENDO) 2014 es la percepción de los docentes sobre la *evaluación del desempeño*. En el gráfico 42 se muestra su opinión sobre la pertinencia del uso de evaluaciones de desempeño docente para decidir ascensos o despidos: menos de la mitad de los docentes están de acuerdo con este uso. Por otro lado, más docentes de instituciones educativas no estatales están de acuerdo con el uso de las evaluaciones de desempeño como herramienta para el ascenso o el despido (50% o más), a diferencia de sus pares de instituciones educativas estatales (36% o menos).

Gráfico 42

Considera que la evaluación del desempeño docente debe ser el criterio principal para el ascenso/despido por nivel educativo y tipo de gestión
Perú, 2014 (porcentajes)

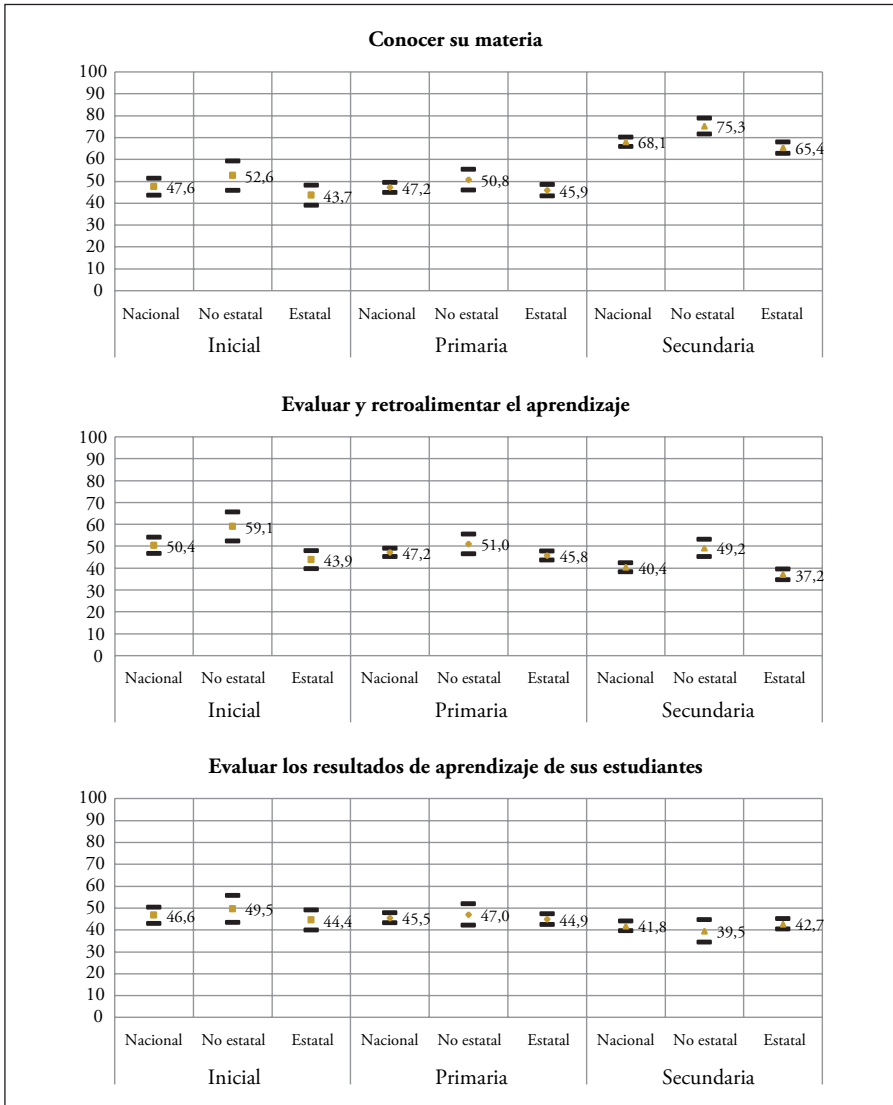


Fuente: Encuesta Nacional a Docentes 2014.

Elaboración propia.

También se indagó en los *criterios de evaluación de su desempeño* que los docentes aceptan como pertinentes para evaluar su labor. Como se ve en el gráfico 43, los tres principales criterios son su conocimiento sobre los contenidos que imparten, evaluar los resultados de aprendizaje de sus estudiantes y la retroalimentación de los estudiantes. Cabe señalar que no se advierten diferencias entre niveles educativos ni por tipo de gestión: en todos los ámbitos, los docentes se muestran favorables a que, en caso de ser evaluados, sea sobre la base de sus conocimientos sobre la materia y la evaluación de sus estudiantes.

Gráfico 43
Tres principales aspectos del desempeño docente que deben ser evaluados, según los docentes, por nivel educativo y tipo de gestión
Perú, 2014 (porcentajes)



Dado que los docentes podían marcar hasta tres opciones, los porcentajes suman más de 100%. Las barras negras alrededor de cada promedio son los intervalos de confianza al 95% de confianza.

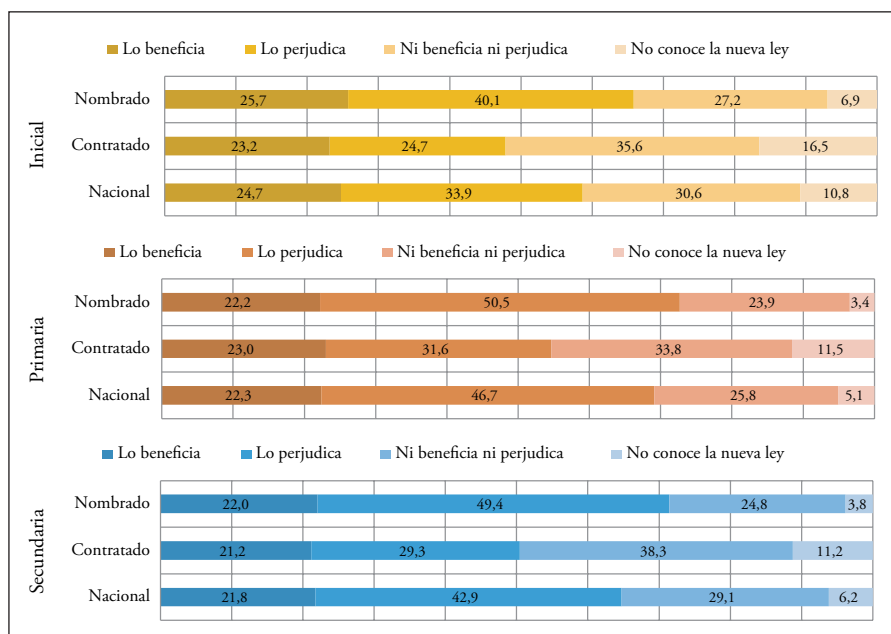
Fuente: Encuesta Nacional a Docentes 2014.

Elaboración propia.

Finalmente, la información sobre cómo perciben los docentes de instituciones educativas estatales la Ley de Reforma Magisterial promulgada en el 2012 muestra dos aspectos a resaltar. En primer lugar, aproximadamente la cuarta parte de los docentes, tanto por nivel como por condición laboral (nombrado o contratado), manifiesta que esta ley lo beneficia. La percepción de que lo perjudica depende de la condición laboral: más nombrados sostienen que la ley es perjudicial, mientras que un porcentaje más alto de docentes contratados indican que ni los beneficia ni los perjudica. En segundo lugar, cerca de un décimo de los docentes manifiesta no conocer la Ley de Reforma Magisterial, proporción que resulta mayor entre los contratados; esta circunstancia es alarmante, dado el tiempo que ha pasado desde la promulgación de esta norma y la relevancia del tema para la labor docente (gráfico 44).

Gráfico 44

Opinión de los docentes sobre la Ley de Reforma Magisterial por nivel educativo y condición laboral. Perú, 2014 (porcentajes)



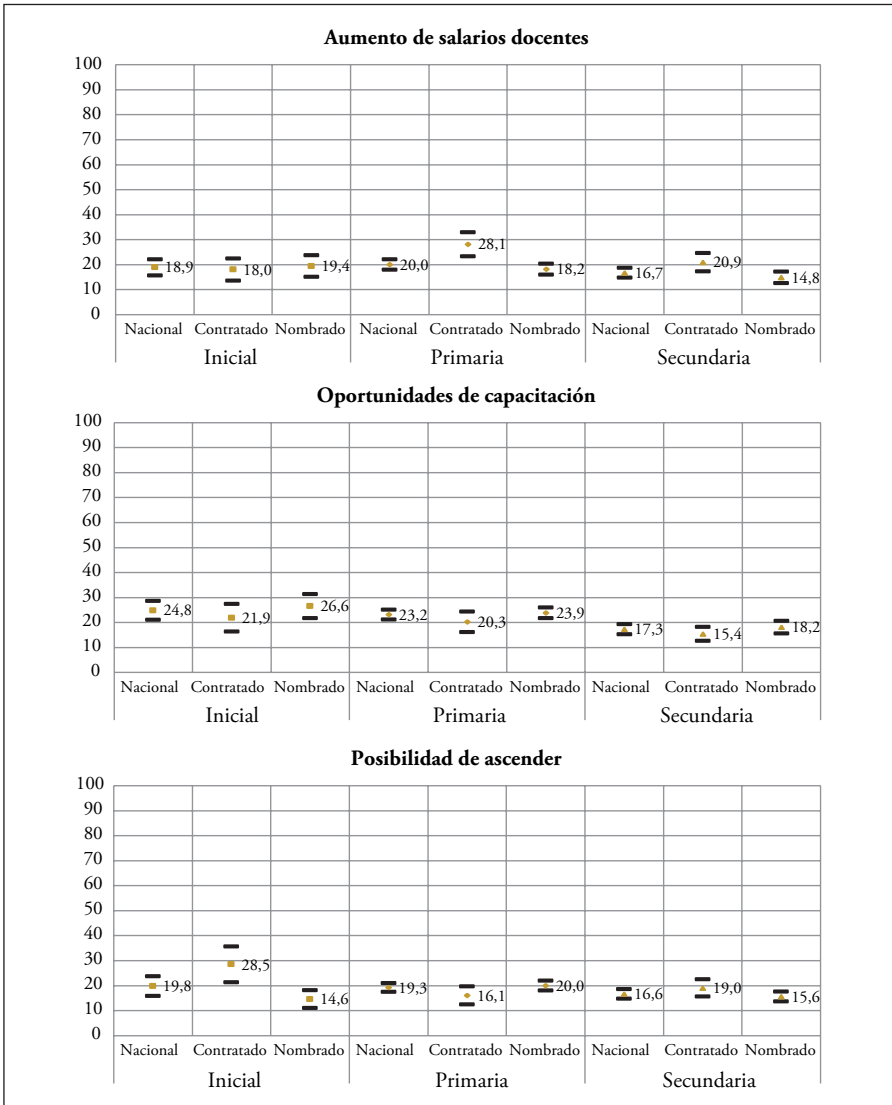
Los docentes de instituciones educativas no estatales no responden a esta pregunta.

Fuente: Encuesta Nacional a Docentes 2014.

Elaboración propia.

Gráfico 45

Tres principales aspectos que los docentes consideran como bueno de la Ley de Reforma Magisterial por nivel educativo y condición laboral Perú, 2014 (porcentajes)



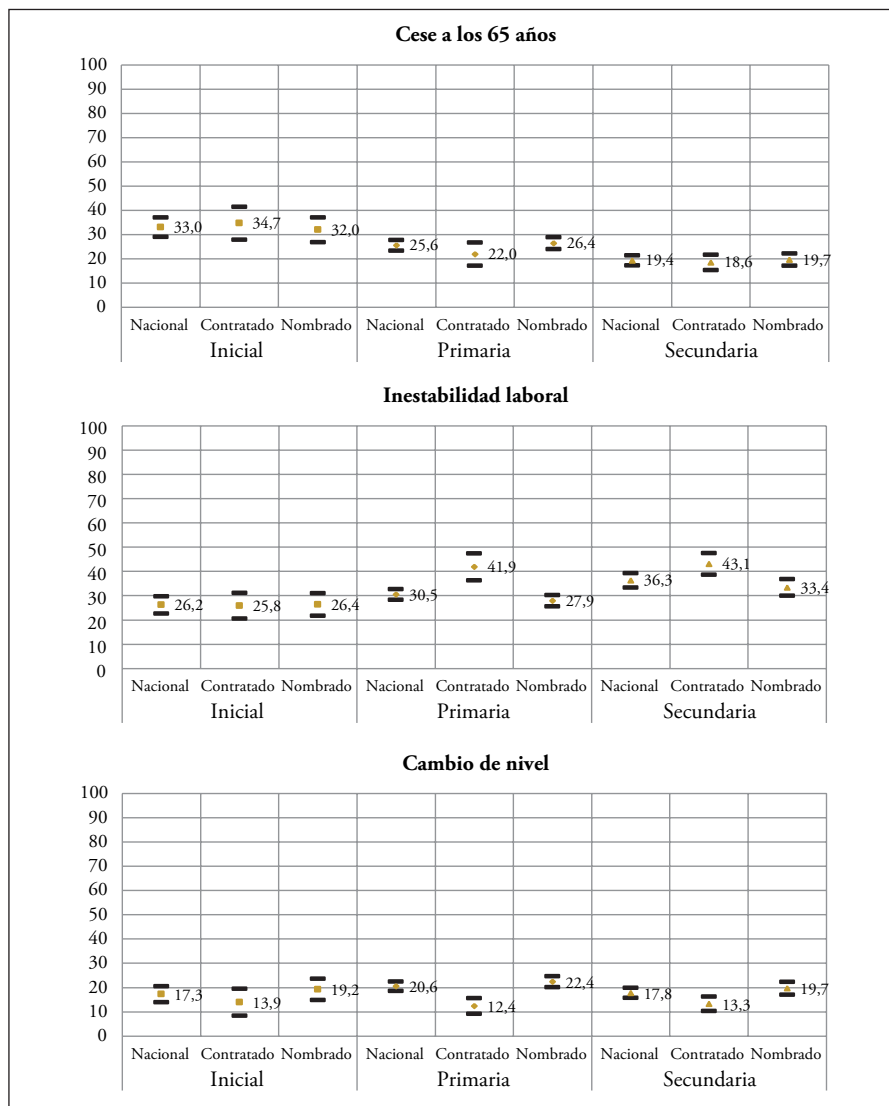
Los docentes de instituciones educativas no estatales no responden a esta pregunta. Las barras negras alrededor de cada promedio son los intervalos de confianza al 95% de confianza.

Fuente: Encuesta Nacional a Docentes 2014.

Elaboración propia.

Gráfico 46

Tres principales aspectos que los docentes consideran como malo de la Ley de Reforma Magisterial, por nivel educativo y condición laboral
Perú, 2014 (porcentajes)



Los docentes de instituciones educativas no estatales no responden a esta pregunta. Las barras negras alrededor de cada promedio son los intervalos de confianza al 95% de confianza.

Fuente: Encuesta Nacional a Docentes 2014.

Elaboración propia.

Por otro lado, sobre los tres principales *aspectos beneficiosos de la Ley de Reforma Magisterial*, según los propios docentes, los resultados (gráfico 45) indican que estos son los siguientes: a) contar con una regla clara sobre el aumento de los salarios; b) tener la posibilidad de ascender; y c) tener oportunidades de capacitación. No existen mayores diferencias entre niveles educativos ni por condición laboral, lo cual muestra que existe consenso entre los docentes respecto a los beneficios de la reforma.

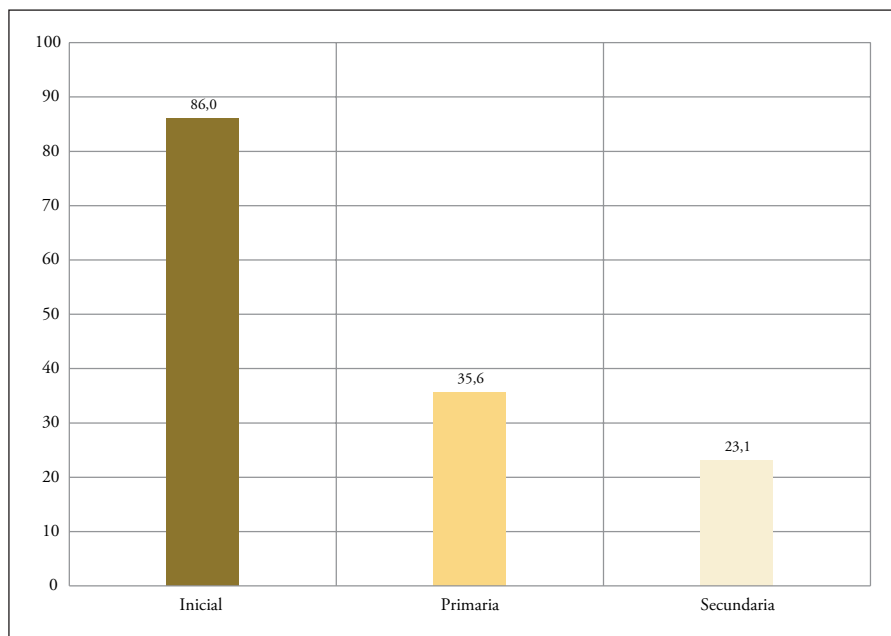
En cuanto a la percepción de los *aspectos negativos de la Ley de Reforma Magisterial*, sí se observan diferencias por nivel educativo (gráfico 46). Para los docentes del nivel inicial, el principal aspecto negativo de la norma es el cese a los 65 años, seguido de la inestabilidad laboral y el cambio de nivel (escalas magisteriales). En primaria y secundaria, el principal aspecto negativo es la inestabilidad laboral, seguida del cese a los 65 y el cambio de nivel.

2. El perfil de los directores estatales de la educación básica regular

La segunda sección de este capítulo busca describir aspectos relacionados con los directores de los niveles educativos de la educación básica regular. Sin embargo, solo se cuenta con información sobre los directores de instituciones educativas estatales, por lo que es necesario tomar en consideración este aspecto al momento de leer la información contenida en este apartado.

Un primer tema son las *características sociodemográficas* de los directores. En el gráfico 47, que muestra el porcentaje de directoras por nivel educativo, se observa que en el nivel inicial la mayoría son mujeres (86%); y en los niveles de primaria y secundaria, solo la tercera parte o algo menos. Este aspecto resulta interesante dado que, como se vio en la sección anterior, la mayor parte de docentes del nivel de primaria son mujeres, lo que no se ve reflejado en el porcentaje de directoras mujeres de este nivel.

Gráfico 47
Porcentaje de directoras mujeres por nivel educativo
Perú, 2014

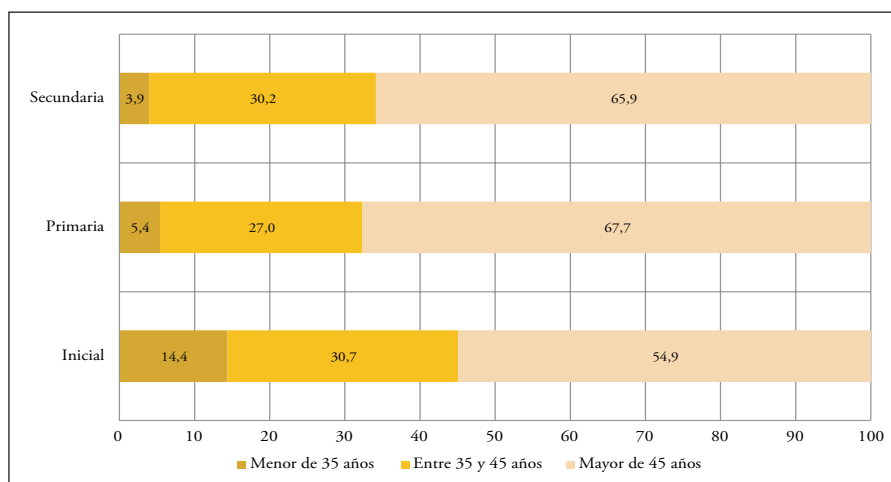


Fuente: Encuesta Nacional de Instituciones Educativas 2014 (ENADU).
Elaboración propia.

En cuanto a la *distribución por edad*, la mayoría de directores de todos los niveles educativos tiene 45 años o más (gráfico 48). La distribución por edad en primaria y secundaria es similar, mientras que en inicial un 14% tiene menos de 35 años de edad.

En relación con la *lengua materna* de los directores, como se observa en el gráfico 49, son los de educación inicial quienes en mayor medida tienen como lengua materna el castellano (85%), seguidos por los de secundaria (82%) y, luego, los de primaria (78%). En cuanto al porcentaje de directores que hablan una lengua indígena, en primaria se tiene el más alto (22%), seguido por los de secundaria (18%) y, finalmente, los de inicial (14%).

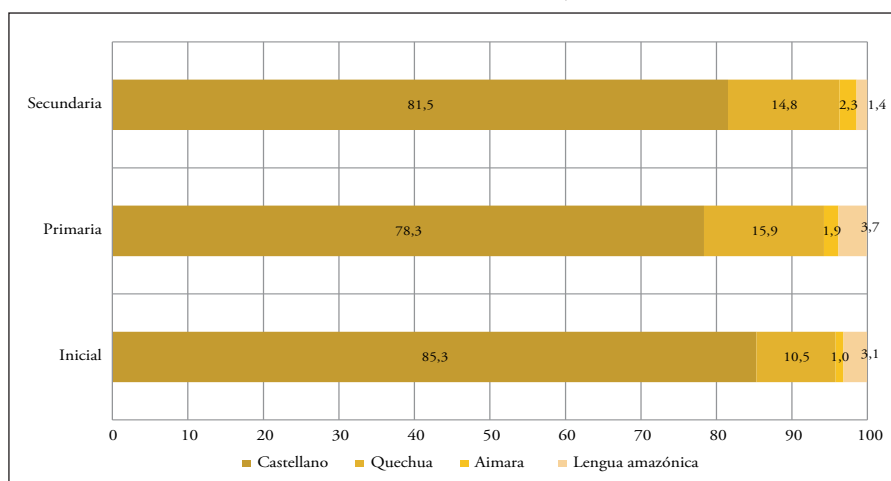
Gráfico 48
Distribución por grupos de edad de directores por nivel educativo
Perú, 2014 (porcentajes)



Fuente: Encuesta Nacional de Instituciones Educativas 2014 (ENEDU).

Elaboración propia.

Gráfico 49
Lengua materna de los directores por nivel educativo
Perú, 2014 (porcentajes)

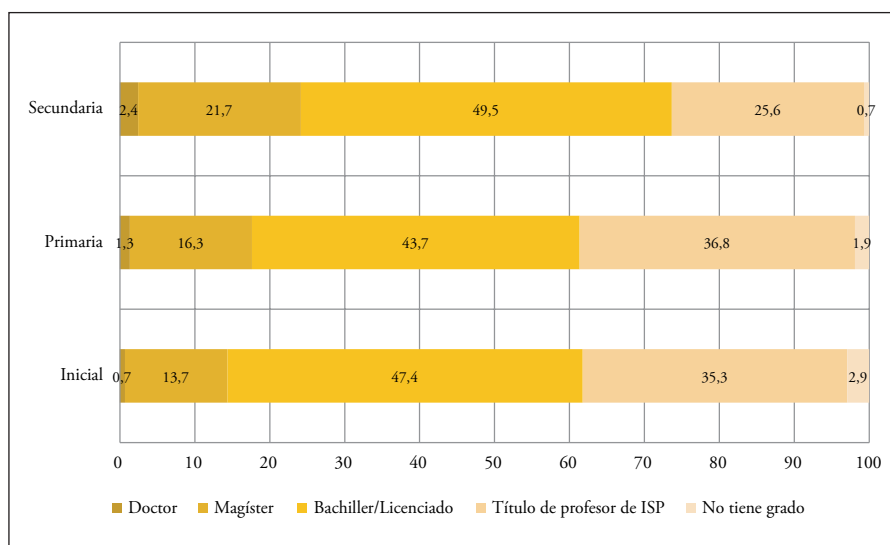


Fuente: Encuesta Nacional de Instituciones Educativas 2014 (ENEDU).

Elaboración propia.

En cuanto a la *formación*, la mayor parte de los directores, tanto de inicial (47%) como de primaria (44%) y secundaria (50%), son bachilleres o licenciados. Hay un menor porcentaje de directores con título obtenido en un instituto superior pedagógico (ISP) o con estudios técnicos, y los hay, también, aunque en proporción mucho menor, con estudios de posgrado (gráfico 50).

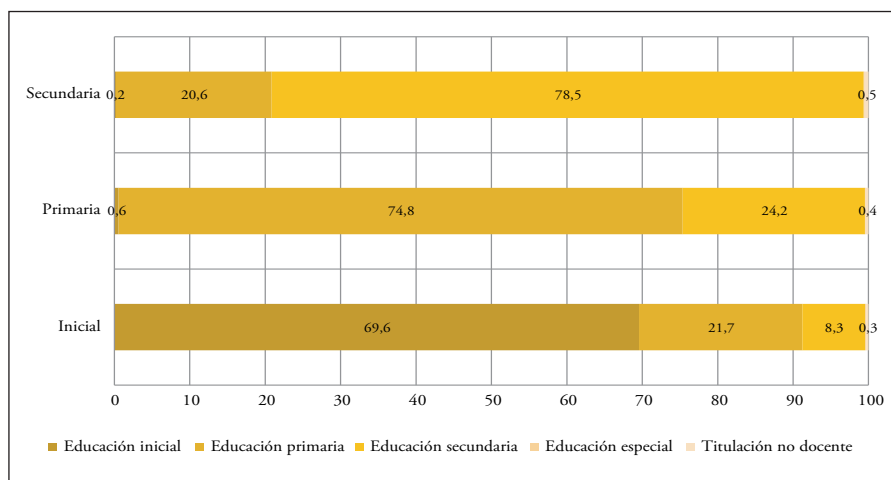
Gráfico 50
Máximo nivel educativo alcanzado por los directores por nivel educativo
Perú, 2014 (porcentajes)



Fuente: Encuesta Nacional de Instituciones Educativas 2014 (ENEDU).
Elaboración propia.

El gráfico 51 muestra el *tipo de formación* seguida por los directores de cada nivel educativo: si bien se formaron, en su mayoría, para desempeñarse en el nivel educativo en el que ejercen su cargo, hay un considerable porcentaje de directores que tienen a su cargo un nivel para el cual no se formaron. Esto ocurre en mayor medida en inicial: un 30% de directores no se formó para enseñar en este nivel; en el nivel de educación primaria mientras tanto, el porcentaje llega a 25%; y en el de secundaria, a 22%.

Gráfico 51
Tipo de formación seguida por los directores por nivel educativo
Perú, 2014 (porcentajes)



Fuente: Encuesta Nacional de Instituciones Educativas 2014 (ENEDU).

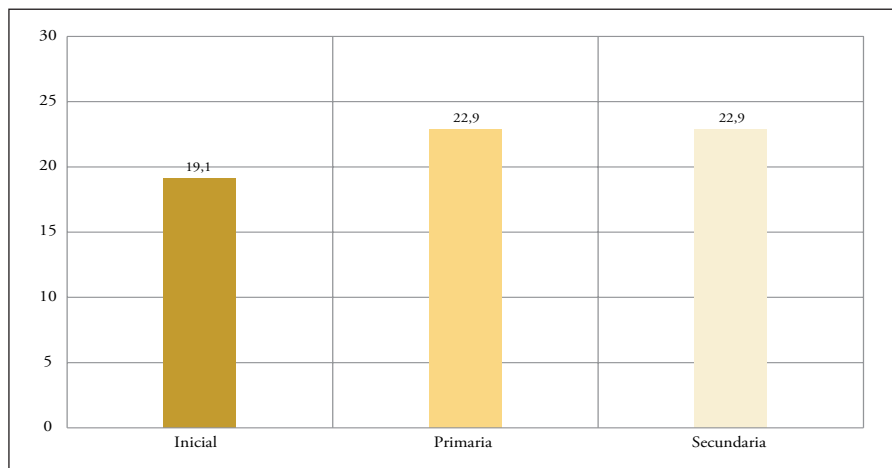
Elaboración propia.

Finalmente, también se cuenta con información sobre los *años de experiencia* del director como docente del sector Educación (Estado), como contratado o nombrado. El gráfico 52 muestra que los años de experiencia como docente de los directores son similares en los niveles primaria y secundaria, con 23 años de experiencia promedio. En el nivel inicial, en cambio, el número de años de experiencia del director como docente es menor: un promedio de 19 años.

3. Una mirada temporal a los docentes: los últimos quince años

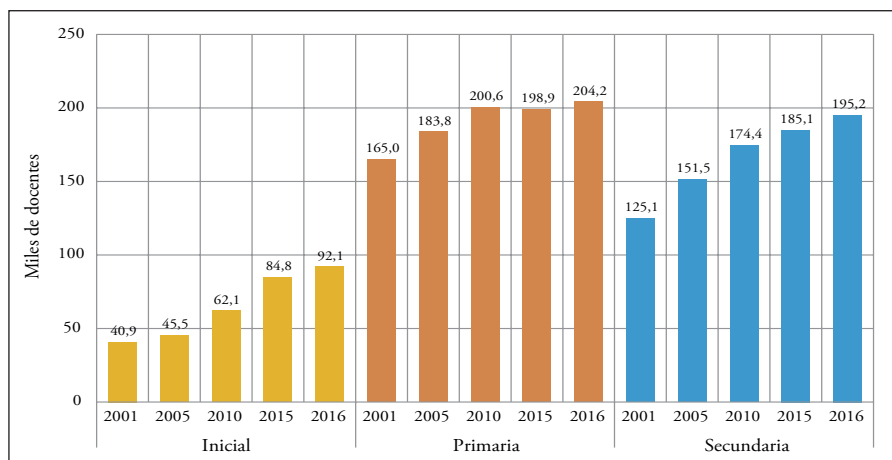
En los últimos quince años el número total de docentes del sistema educativo creció en todos los niveles (gráfico 53). En inicial y secundaria, el total de docentes aumentó en algo más de 40 000 del 2005 al 2016, lo que implicó un incremento de 100% y de 37% respectivamente. En el nivel de educación

Gráfico 52
Años de experiencia como docente de los directores por nivel educativo
Perú, 2014



Fuente: Encuesta Nacional de Instituciones Educativas 2014 (ENEDU).
 Elaboración propia.

Gráfico 53
Total de docentes (en miles) por niveles educativos
Perú, 2001-2016



Nota: incluye a todos los docentes estatales (contratados y nombrados) y no estatales de la educación básica de menores.

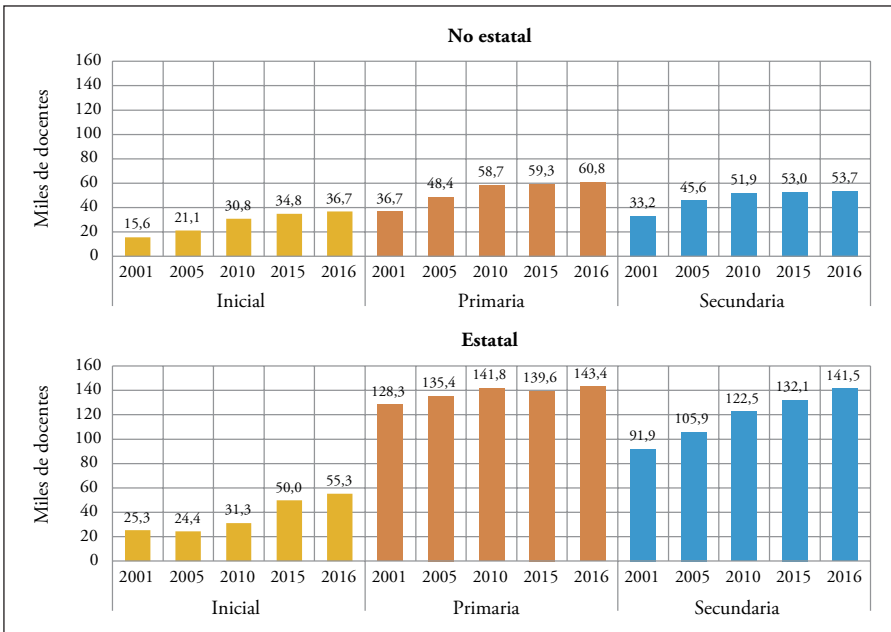
Fuente: Censo Escolar de Instituciones Educativas 2001, 2005, 2010, 2015 y 2016.
 Elaboración propia.

primaria, el total se incrementó en 20 000 docentes en esos mismos años; es decir, aumentó en un 10%.

El incremento en los niveles inicial y secundaria puede estar respondiendo al incremento de la cobertura en cada uno de estos niveles. En el caso de la educación primaria, la mayor cantidad de docentes no estaría respondiendo a un incremento de la cobertura, dado que esta no ha variado del 2001 al 2016, según los datos observados en el primer capítulo.

Del año 2005 al 2016 el incremento del número de docentes por tipo de gestión (gráfico 54) se produjo principalmente en las instituciones de gestión estatal, y en los niveles inicial y secundaria. En el sector estatal, el número de docentes del nivel inicial pasó de 24 000 a 55 000, mientras que en el sector no estatal pasó de 21 000 a 37 000. Similar patrón se advierte en secundaria,

Gráfico 54
Total de docentes (en miles) por tipo de gestión y nivel educativo
Perú, 2001-2016

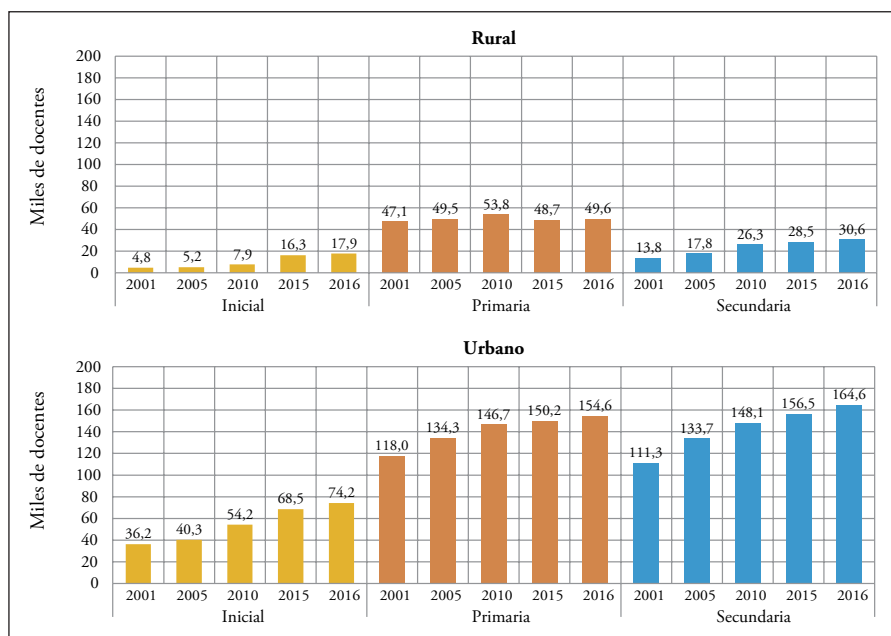


Fuente: Censo Escolar de Instituciones Educativas 2001, 2005, 2010, 2015 y 2016.
Elaboración propia.

donde el incremento en el sector estatal, durante el mismo periodo, fue de 33%, mientras que para el sector no estatal fue de 17%. El patrón inverso se observa en primaria: el mayor incremento se dio en el sector no estatal (27%), frente al sector estatal, que solo creció 6%.

En cuanto a las diferencias por área geográfica (gráfico 55), en el periodo observado (2001-2016) el número de docentes de instituciones educativas rurales casi se cuadruplicó en el nivel inicial, mientras que en la zona urbana se duplicó. En primaria no hubo variación en las instituciones educativas rurales, mientras que en el área urbana hubo un incremento de 31% del total de docentes. Finalmente, en el nivel de educación secundaria —al igual que en inicial— tanto en instituciones educativas urbanas como rurales se

Gráfico 55
Total de docentes (en miles) por área geográfica
de la institución educativa y nivel
Perú, 2001-2016

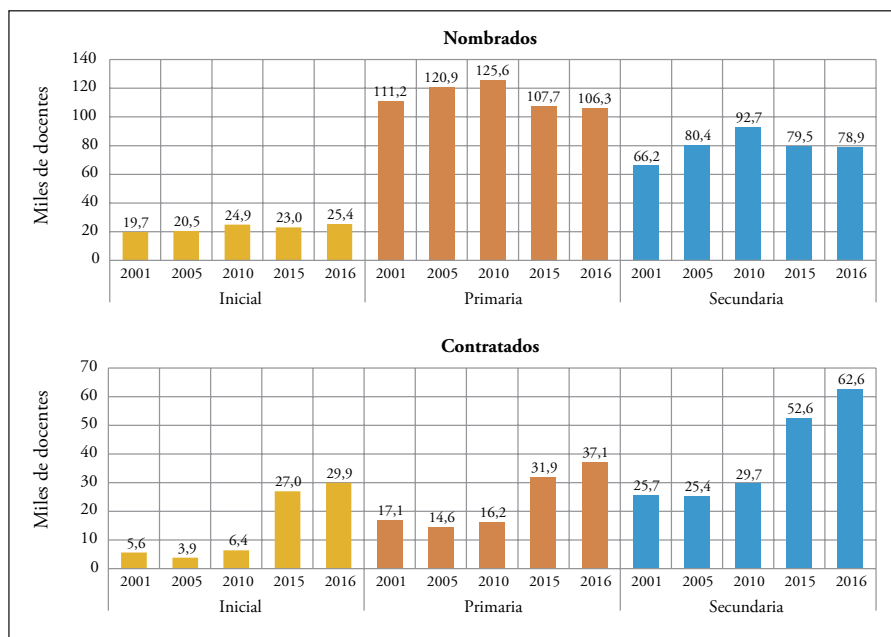


Fuente: Censo Escolar de Instituciones Educativas 2001, 2005, 2010, 2015 y 2016.
Elaboración propia.

produjo un incremento del total de docentes, duplicándose en el área rural e incrementándose en la mitad en la zona urbana.

¿Cómo varió el número de docentes del sector estatal según su condición laboral del 2005 al 2016? Entre los nombrados no hubo mayor variación ni en inicial ni en secundaria; en el nivel de educación primaria, en cambio, se identificó una reducción de 15 000 docentes nombrados. En cuanto a los contratados, en todos los niveles el total de docentes se dobló en el periodo mencionado, particularidad que estaría mostrando una extendida política de contratación de docentes por parte del sector estatal sobre todo en los últimos cinco años (gráfico 56).

Gráfico 56
Total de docentes (en miles) en instituciones educativas estatales
por condición laboral
Perú, 2001-2016

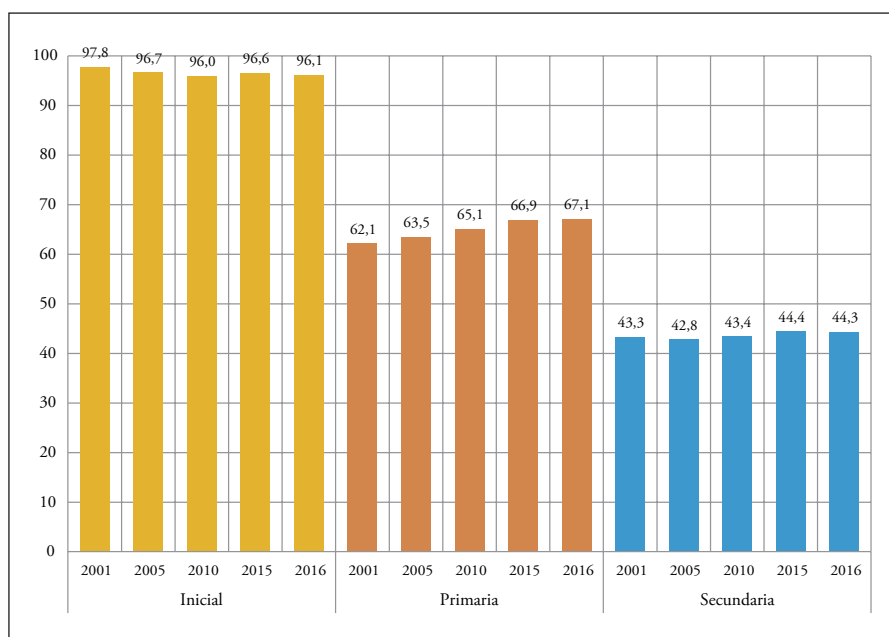


Fuente: Censo Escolar de Instituciones Educativas 2001, 2005, 2010, 2015 y 2016.

Elaboración propia.

La distribución por sexo no ha variado del año 2001 al 2016: en inicial y primaria, la fuerza laboral docente continúa siendo predominantemente femenina; en el nivel inicial casi la totalidad de docentes son mujeres; y en secundaria algo más de la mitad de la fuerza laboral docente está constituida por hombres (gráfico 57). Este es otro dato demográfico que permite analizar el Censo Escolar de Instituciones.

Gráfico 57
Porcentaje de docentes mujeres por niveles educativos
Perú, 2001-2016



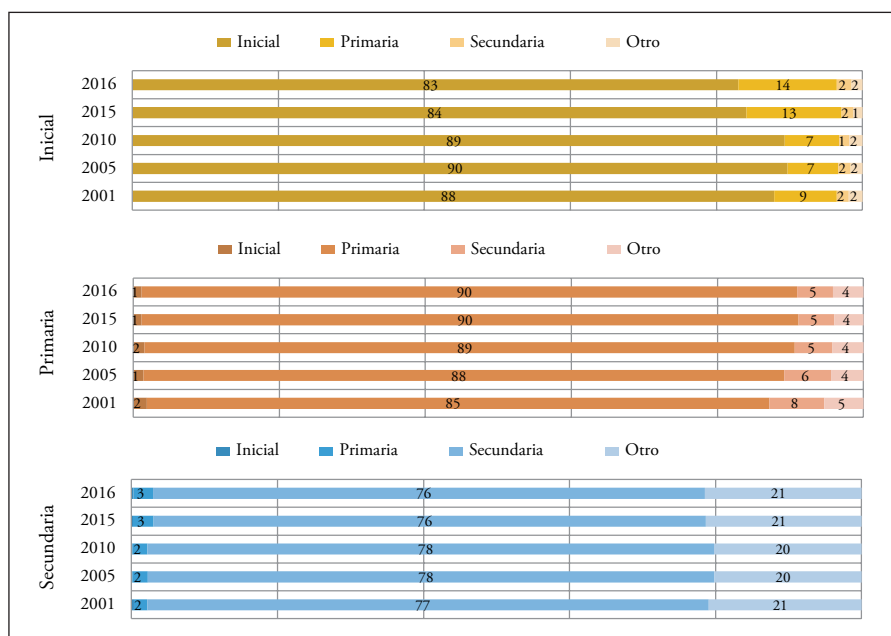
Fuente: Censo Escolar de Instituciones Educativas 2001, 2005, 2010, 2015 y 2016.

Elaboración propia.

En cuanto a la distribución por tipo de formación, del 2001 al 2016 casi la totalidad de los docentes de primaria se formó para desempeñarse en este mismo nivel (90%); entre los de secundaria también la mayor parte se formó para el mismo nivel en el periodo mencionado, aunque en una proporción menor (76%). Además, 21% de los docentes se formó en Educación Técnica

o Educación Física. Un patrón distinto se advierte en el nivel inicial, ya que el porcentaje de docentes con formación para primaria pero que enseñan en inicial casi se duplicó del 2001 al 2016: pasó de 9% a 14%, tal como se ve en el gráfico 58.

Gráfico 58
Porcentaje de docentes por tipo de formación inicial y nivel educativo
Perú, 2001-2016

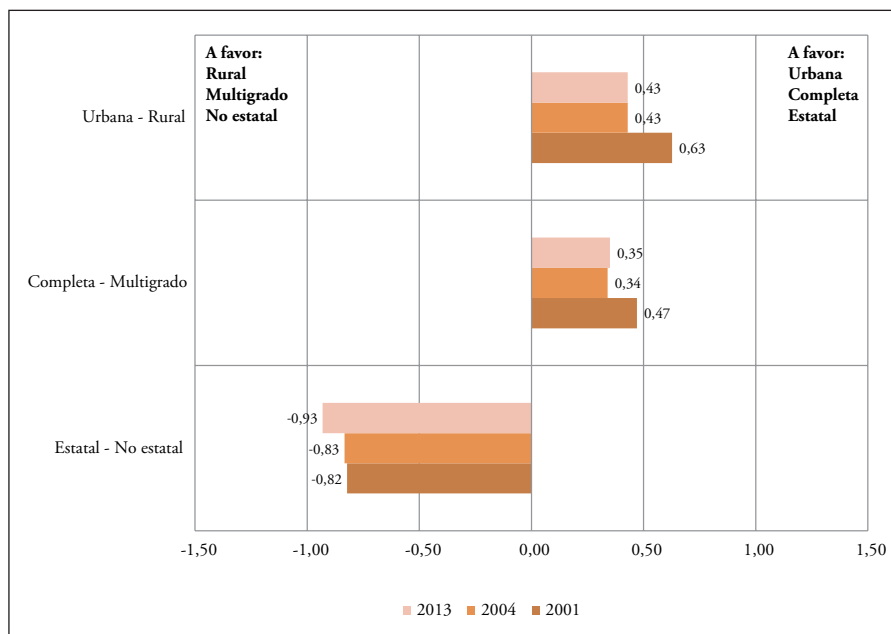


Fuente: Censo Escolar de Instituciones Educativas 2001, 2005, 2010, 2015 y 2016.
Elaboración propia.

Finalmente, para observar cómo han variado en el tiempo los conocimientos de los docentes sobre matemática se usaron las bases de datos de las evaluaciones nacionales muestrales de sexto grado de primaria de los años 2001, 2004 y 2013. Se estandarizaron los puntajes para cada año y se estimaron las brechas de conocimiento matemático por tipo de gestión, área geográfica y característica de cada institución educativa. El gráfico 59 muestra las brechas correspondientes a cada evaluación disponible. Los resultados

Gráfico 59

Brechas de rendimiento en matemática: docentes de sexto grado de primaria por área geográfica, gestión y característica de la institución educativa. Perú, 2001, 2004 y 2013



En la evaluación del 2001 los docentes respondieron la misma prueba que sus estudiantes; en la del 2004, una prueba corta con ítems similares a los que respondieron sus estudiantes; y en la del 2013 se evaluó solo su dominio sobre fracciones. Los puntajes de cada año se estandarizaron con media 0 y desviación estándar de 1; por esto, los puntajes positivos indican que se encuentra por encima de la media y los valores negativos, lo contrario.

Fuente: Evaluación Nacional 2001, 2004 y 2013.

Elaboración propia.

muestran diferencias a favor de los docentes que se desempeñan en instituciones educativas urbanas, de gestión no estatal y polidocentes completas. Asimismo, muestran que las brechas se han incrementado de acuerdo con la característica y área geográfica; sin embargo, en ambos casos son de menos de 0,50 desviaciones estándar, lo que indica un tamaño de efecto mediano.⁷²

⁷² Un «tamaño de efecto» se considera pequeño si es del orden de 0,20 desviaciones estándar, mediano si es del orden de 0,50 desviaciones estándar y grande si es del orden de 0,80 desviaciones estándar (Cohen 1988).

En el caso del tipo de gestión, si bien la brecha se ha reducido, para el 2013 era de 0,80 desviaciones estándar, un tamaño de efecto grande.

4. A manera de reflexión

Mediante el análisis de diversas bases de datos administrativas y de encuestas muestrales del Ministerio de Educación —Censos Escolares 2001, 2005, 2010, 2015 y 2016; y Evaluaciones Muestrales 2001, 2004 y 2013—, del Instituto Nacional de Estadística e Informática —ENEDU 2014— y del Consejo Nacional de Educación —ENDO 2014—, en el presente capítulo se ha mostrado un panorama sobre los docentes y directores de la educación básica regular. A continuación se comentan los principales resultados observados.

4.1. El trueque en el sector estatal: menos nombrados, más contratados

En los últimos años (2010-2016) hubo un aumento del número de docentes contratados en todos los niveles; incluso llegó a incrementarse en tres veces en los niveles inicial y secundaria. Asimismo, hubo una reducción del total de docentes nombrados en los niveles de educación primaria y secundaria. El incremento del número de docentes contratados en inicial puede estar respondiendo a la estrategia que el Ministerio de Educación aplica desde el 2009 para incrementar la cobertura.⁷³ De las cuatro medidas que comprende esta estrategia, tres implican la contratación de docentes de educación inicial: a) creación de jardines de la infancia; b) ampliación de aulas en las instituciones educativas del nivel inicial; y c) ampliación de las edades comprendidas en el nivel inicial en instituciones educativas de primaria ya existentes.⁷⁴

En el caso del nivel de educación secundaria, desde el 2014 se implementa el Programa Jornada Escolar Completa (JEC), cuyo objetivo es mejorar

73 Desde el 2009, y en el marco del Programa de Educación Logros de Aprendizaje (PELA), se impulsa la aplicación del Modelo de Ampliación de la Cobertura en Educación Inicial (Guerrero y otros 2012).

74 La cuarta estrategia está relacionada con la creación de PRONOEI.

el aprendizaje de los estudiantes impartiendo más horas de clases al día. La aplicación de esta estrategia involucra el incremento del número de docentes contratados, para cubrir las plazas orgánicas vacantes que se generan con dicho programa. De igual forma, la implementación del Programa Colegios de Alto Rendimiento (COAR) —en diversas regiones del país— ha generado una demanda cubierta por docentes contratados en los últimos dos años. Finalmente, en cuanto a la reducción del número de docentes nombrados, se observa que el proceso de nombramiento no alcanza a cubrir las vacantes generadas por el cese de docentes que se produjo en los últimos años. Por este motivo, tales plazas se cubren con docentes que postulan a los concursos anuales de contratación.

Así pues, los programas educativos del MINEDU para incrementar la cobertura educativa en los niveles inicial y secundaria, así como la no cobertura de la totalidad de plazas vacantes para nombramiento, han dado lugar al incremento del número de docentes contratados en los últimos cinco años.

4.2. La primarización del nivel inicial

Otro aspecto que se observa a partir de los análisis es una cierta «primarización» de la educación inicial. En los últimos quince años se duplicó el porcentaje de docentes de educación inicial que tienen formación para desempeñarse en educación primaria. Lo alarmante de ello es que, si bien los docentes de educación primaria pueden llevar cursos de actualización, las metodologías de enseñanza de los niveles inicial y primaria son muy diferentes.

4.3. Un círculo vicioso que persiste

En los análisis descriptivos acerca de los conocimientos de los docentes de sexto grado de primaria sobre las materias que enseñan —basados en las evaluaciones muestrales de los años 2001, 2004 y 2013— se advierte que

aquellos grupos en los cuales los estudiantes obtienen los más bajos resultados educativos según los informes de las evaluaciones muestrales —UMC 2004, UMC 2006 y UMC 2016— son precisamente aquellos cuyos docentes evidencian el más bajo dominio de los contenidos que enseñan. El sistema educativo, en lugar de estar rompiendo sus inequidades las estaría reforzando, dado que los sectores de estudiantes con más necesidades reciben docentes con menos dominio de la materia que enseñan.

4.4. Los materiales para el trabajo en clases

Los docentes de instituciones educativas estatales, a diferencia de sus pares no estatales, a menudo tienen que autoabastecerse de materiales que usan en el día a día para el dictado de sus clases. Asimismo, los docentes estatales manifiestan en mayor medida que uno de los principales factores que limitan su quehacer educativo es la falta de materiales educativos (son insuficientes o inadecuados). Por su parte, los docentes no estatales —aunque en menor medida que los estatales— también sostienen que uno de los principales factores que limitan su práctica docente es la falta de materiales educativos o lo inadecuado de estos. Esta constatación plantea la necesidad, por parte del Estado, de otorgar los recursos necesarios para que los docentes de instituciones educativas estatales realicen su labor, a la par que regular mejor las condiciones de trabajo de los docentes de instituciones educativas no estatales, sobre todo porque un porcentaje considerable de la matrícula escolar corresponde a este último tipo de instituciones educativas.

4.5. Estrategias y prácticas de enseñanza

Los análisis descriptivos muestran que, según su propia percepción, los docentes de instituciones educativas estatales y no estatales necesitan recibir capacitación en estrategias y prácticas de enseñanza. Esto indica que los

docentes advierten que les falta consolidar las herramientas pedagógicas necesarias para enseñarles mejor a sus estudiantes.

Un posible factor de tal carencia es la inadecuada formación inicial de los docentes, que no necesariamente se adapta al mismo ritmo de los cambios curriculares que se presentan en nuestro país. Un segundo factor puede ser el cambio de la composición demográfica de los estudiantes en las instituciones educativas, lo que estaría originando que los docentes, sobre todo de instituciones educativas estatales, deban enfrentar las consecuencias educacionales de la segregación escolar sin necesariamente contar con el conocimiento de estrategias pedagógicas que les faciliten su labor.

Estudios de Benavides y otros (2014) y de Cueto y otros (2016) muestran que el sistema educativo peruano se encuentra segregado, característica que hace que los docentes de instituciones públicas se enfrenten a aulas de clases con más estudiantes de menos recursos económicos y, por ende, con mayores problemas para aprender. En el caso de los docentes de instituciones educativas no estatales, la «atomización» de la educación ha dado lugar a un incremento de la modalidad no estatal multigrado en zonas urbanas (León 2015b), particularidad que podría estar haciendo que los docentes no estatales no se sientan capaces o no cuenten con las estrategias pedagógicas necesarias para trabajar con estudiantes de diferentes grados de estudio en una misma aula.

4.6. La formación de los directores y los niveles educativos a su cargo

Al igual que ocurre con los docentes, en todos los niveles se observa que un porcentaje considerable de directores no se formó para el nivel en el que se desempeña. Esto se puede deber al hecho de que sean directores de instituciones educativas integradas, es decir, con más de un nivel educativo; sin embargo, el gobierno debería asegurarse de que los directores cuenten con una capacitación adecuada para ser los líderes pedagógicos del nivel relacionado con su respectiva formación, pero, igualmente, de los otros niveles que están

bajo su responsabilidad. Las capacitaciones dirigidas a los directores deben tomar en cuenta este aspecto, con la finalidad de que no solo cumplan un rol administrativo, sino también de acompañamiento y supervisión pedagógica en todos niveles a su cargo.

CAPÍTULO 4

LAS FINANZAS DE LA EDUCACIÓN PERUANA

El gasto nacional en educación está constituido por los recursos asignados a este sector por el Estado, más los recursos de las familias y las empresas. Estas últimas gastan en la capacitación de su personal o en donaciones que se deben usar en educación. Las familias gastan en educación no solo dentro del país; también lo hacen fuera, cuando financian los estudios de sus miembros en instituciones educativas del exterior. El Estado también asigna recursos para financiar los estudios de peruanos en otros países. Este gasto nacional refleja el esfuerzo financiero de la sociedad peruana para desarrollar la educación en el país.

El gasto en educación que se efectúa dentro del territorio nacional se puede llamar *gasto doméstico* (o *gasto interno*), independientemente de si proviene del Estado, las familias o las empresas. No es posible identificar todos y cada uno de estos componentes del gasto en educación, pero sí se puede hacer un cálculo aproximado del gasto público y del gasto de las familias apelando a dos fuentes de información: primero, los presupuestos del Estado, que permiten identificar cuánto se ha asignado, por un lado, y cuánto efectivamente se ha gastado, por otro lado; y segundo, las encuestas de hogares, en las que se recoge información sobre los gastos en educación que hacen las familias. En esta sección se utilizan ambas fuentes, para tener una aproximación del gasto nacional en educación, distinguiendo si este se financia directamente con recursos del Estado o de las familias.⁷⁵

75 Es importante mencionar que para procedimientos metodológicos internacionales como los que usan UNESCO y la OCDE, el gasto en educación incluye todo aquello que se invierte en la institución educativa. Esto incluye no solo los gastos directos en educación, sino también los denominados gastos auxiliares o complementarios, que se ejecutan en —o a través de— las propias instituciones educativas. Teniendo esto

En el 2015 el Perú gastó en *educación básica* aproximadamente 20 000 millones de soles corrientes.⁷⁶ Este monto, que es el gasto nacional en educación básica, corresponde tanto al Estado como a las familias. Se estima que ese año las familias aportaron directamente alrededor del 44% del total.

1. Gasto del Estado en educación

De acuerdo con las cifras del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), en el 2015 el producto bruto interno (PBI) en soles corrientes fue de poco menos de 612 000 millones.⁷⁷ El gasto público total, de acuerdo con la ejecución devengada, fue de algo más de 135 000 millones, lo que representa el 22,1% del PBI. De cada 100 soles del presupuesto público total, 17 los gastó el Estado en educación (tabla 6).⁷⁸

En la contabilidad del presupuesto público nacional, la educación es la función 22 del Estado. Esto es así desde el año 2009, cuando en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) separó educación y cultura (que juntas eran la función 9), en educación (función 22), por un lado, y cultura y deporte (función 21), por otro lado.

en cuenta, hay dos importantes rubros de gasto que no se están considerando en este capítulo: por un lado, los gastos en alimentación que se financian y ejecutan a través del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social —esto es, el Programa Nacional de Alimentación «Qali Warma»— y, por otro lado, los gastos en las pensiones de los docentes.

76 Se considera solamente el gasto en educación *básica regular*, niveles inicial, primaria y secundaria (lo que en la clasificación del Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF, son los grupos funcionales 103, 104 y 105); esto representa el 86% del gasto total del 2015 en educación básica (en el SIAF, la división funcional 47) y 71% del gasto total en educación (función 22 en el SIAF). Por el lado de las familias se consideran los gastos en matrícula, pensiones y materiales educativos asociados a la asistencia a instituciones educativas no estatales y estatales. Entre los que asisten a instituciones educativas estatales no hay gastos ni de matrícula ni en pensiones. Todo esto se ve en detalle en lo que sigue de esta sección.

77 Véanse las estadísticas anuales del BCRP en <goo.gl/UyS4aE>. El monto del PBI en valor nominal corresponde al reportado en ese portal en julio del 2016. Nótese que estas cifras se actualizan periódicamente, y que —algo curioso— son distintas a las que reporta el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en su portal.

78 No se consideran los gastos de Qali Warma, que en el 2015 representaron, en términos de gasto devengado, 1217 millones de soles corrientes. Tampoco se toman en cuenta las obligaciones pensionarias de los maestros en actividad durante ese año. Es importante aclarar que los aportes al Sistema Nacional de Pensiones incluidos en las planillas sí se consideran, mas no así los compromisos que se generan en términos de pensiones futuras.

Los recursos del Estado asignados a la educación a través de la función 22 representaron en el 2015 aproximadamente 25 600 millones de soles corrientes.⁷⁹ De estos recursos, se ejecutaron —esto es, devengaron— 22 800 millones, lo que representa el 89,3% del presupuesto inicial modificado. El presupuesto ejecutado y devengado en educación representó el 16,9% del total del presupuesto público de la república (tabla 6).⁸⁰

Tabla 6
Producto bruto interno, gasto público y gasto público en educación*
Perú, 2015

Agregados económicos y financieros	Valores nominales (miles de soles corrientes)	%	%	%	%
Producto bruto interno	611 996 160	100,0			
Gasto público total (GP)*	135 394 849	22,1	100,0		
GP en Educación (función 22, GPE)**	22 834 437	3,7	16,9	100,0	
GPE Superior (DF-048)	3 515 489			15,4	
GPE Ciencia y Tecnología (DF-009)	12 110			0,1	
GPE Educación Técnica Productiva (DF-049)	164 794			0,7	
GPE «Varios»***	3 026 162			13,3	
GPE Básica (DF-047)	16 115 882			70,6	100,0
Infraestructura y equipamiento (GF-010)	1 906 510				11,8
Inicial (GF-0103)****	2 521 986				15,6
Primaria (GF-0104)****	5 806 782				36,0
Secundaria (GF-0105)****	5 522 678				34,3
Alternativa (GF-0106)	220 272				1,4
Especial (GF-0107)	137 653				0,9

* Anual devengado. SIAF, consulta: 30 de setiembre del 2016.

** Incluye solo la función Educación. Hasta el 2008, inclusive, Educación y Cultura formaban parte de la función 9. A partir del 2009 Educación pasó a ser función 22; y Cultura, la 21.

*** Incluye las siguientes divisiones funcionales: planeamiento gubernamental (DF-004), gestión (DF-006), gestión de riesgos y emergencias (DF-016), seguridad jurídica (DF-018) y asistencia educativa (DF-050). Véase la tabla A2.1 del anexo 2. Todas representan el 13,3% del gasto ejecutado en el 2015 de la función 22.

**** Cada uno de estos grupos funcionales incluye las siguientes categorías presupuestales: (i) logros de aprendizaje de los estudiantes de la educación básica regular (PELA, 0090), (ii) incremento en el acceso de la población de 3 a 16 años a los servicios educativos públicos de la educación básica regular (0091), (iii) acciones centrales (9001) y (iv) asignaciones presupuestales que no resultan en producto (9002). De estas 4 categorías el PELA (0090) absorbe, largamente, la mayor parte de los recursos.

79 Este monto corresponde al presupuesto inicial modificado (PIM) reportado en el SIAF al 30 de setiembre del 2016.

80 En el presupuesto del 2015, la función 22 es la que más recursos concentra de las 25.

Tomando en cuenta la información del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) para el ejercicio presupuestal del 2015, la función 22 de educación se divide en nueve divisiones funcionales (DF). Entre estas, la educación básica (DF-047), la educación superior (DF-048), la educación técnica productiva (DF-049) y ciencia y tecnología (DF-009). Las otras divisiones funcionales incluyen el planeamiento gubernamental (DF-004), la gestión (DF-006), la gestión de riesgos y emergencias (DF-016), la seguridad jurídica (DF-018) y la asistencia educativa (DF-050), que —se presume— corresponden al presupuesto que gestiona el gobierno central para las acciones generales y comunes de todo el país (figura 1, tabla 6 y tabla A2.1 del anexo 2). La mayor parte del presupuesto ejecutado lo es en los grandes niveles educativos —esto es, básica y superior—, que el 2015 absorbieron casi el 87% del total del presupuesto de educación. Solo la educación básica (DF-047) representó el 71% del total del gasto total en educación.

Como se puede observar en la figura 1 (y en la tabla A2.2 del anexo 2), la educación básica se divide en seis grupos funcionales (GF), uno de los cuales es infraestructura y equipamiento (GF-0010). Los otros cuatro grupos están relacionados con los niveles y modalidades de educación básica: inicial (GF-0103), primaria (GF-0104), secundaria (GF-0105), básica alternativa (GF-0106) y básica especial (GF-0107). De acuerdo con la desagregación en grupos funcionales, los niveles de educación inicial, primaria y secundaria regular representaron casi el 85% del total de la educación básica. El restante 15% fue a infraestructura y equipamiento (GF-0010) —cuya ejecución llegó a casi 12%—, mientras que el restante 2% fue para la educación básica especial y alternativa (tabla 6). Si se observa la desagregación del total de la educación básica según categorías presupuestales —que es otra forma de desagregar el total del gasto en educación básica (tabla A2.2 del anexo 2)—, el 87% del gasto fue directamente a los programas de la educación básica regular —esto es, el grupo funcional 0090—, mientras que menos del 1% fue para niñez y juventud con discapacidad.

Cada grupo funcional de los niveles de educación inicial, primaria y secundaria se divide en cuatro categorías presupuestales (figura 1), de las cuales

la más importante —desde el punto de vista de los recursos financieros que concentra— es la categoría 90, denominada «logros de aprendizaje de estudiantes de la educación básica regular». Cada categoría presupuestal se divide en programas o proyectos. Como puede verse en la figura 1, cinco de estos —aquellos cuyo clasificador de 7 dígitos empieza con el número 3— reflejan productos de grandes líneas de acción. Aquí también se incluyen proyectos puntualmente identificados con instituciones educativas y relacionados con equipamiento y mantenimiento —si no ampliación— de la infraestructura física —aquellos cuyo clasificador numérico empieza con el número 2—.

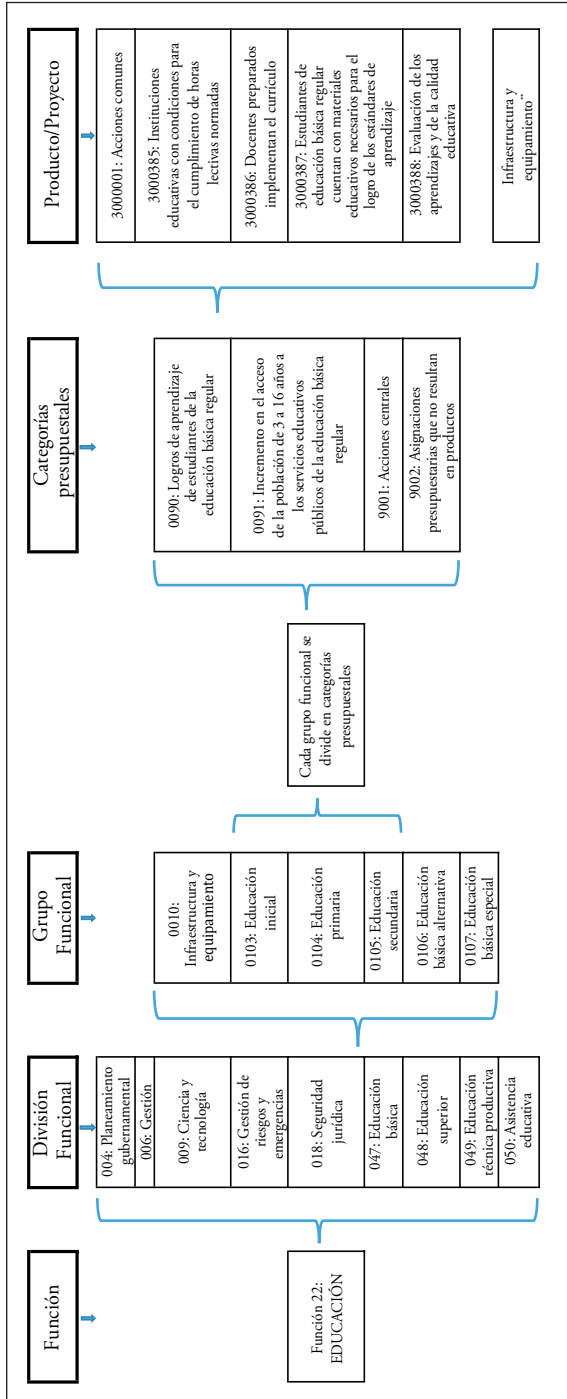
1.1. Gasto público por estudiante

Además de las grandes magnitudes en términos absolutos —o como proporción de otras magnitudes, como el gasto público total o el producto bruto interno—, es muy frecuente y útil medir el tamaño del esfuerzo financiero del Estado en educación por estudiante. Para ello, se calcula la razón entre gasto público y el número de estudiantes. Sin embargo, una primera e importante distinción entre la mirada agregada —sea del gasto total o del gasto agregado en cada nivel educativo (inicial, primaria y secundaria)— y los ratios por estudiante es que estos ratios deberían reflejar el flujo de recursos que durante un año hacen posible brindar los servicios educativos recibidos por los estudiantes.

Tres elementos se deben tener en cuenta para calcular los ratios: a) distinguir los gastos corrientes de los gastos de capital; b) distinguir los gastos que van directamente a los usuarios del servicio educativo de los gastos de gestión central o concentrada, que llegan indirectamente a los usuarios; y c) identificar a todos los usuarios que se benefician del servicio.

En cuanto a la distinción entre gastos *corrientes* y *de capital*, es importante resaltar que los primeros —es decir, los gastos *corrientes*— se efectúan para adquirir los bienes y pagar por los servicios que se emplean o consumen durante la provisión del servicio educativo durante cierto periodo de tiempo;

Figura 1
La función educación (función 22) en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas*



* Hasta el 2008 educación y cultura compartían la función 9. A partir del 2009 se separan en educación (función 22), y cultura y deporte (función 21). La desagregación que aquí se presenta se basa en el presupuesto del 2015.

** Son varias decenas de proyectos vinculados con equipamiento y mantenimiento de infraestructura de los locales escolares. Fuente: SIAF (<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/>). Consulta: 3 de abril del 2016.

por ejemplo, la adquisición de tizas, plumones, papel para el papelógrafo y cuadernos de trabajo utilizados en el año escolar. Los salarios que se pagan al personal docente y administrativo por los servicios que brindan también forman parte de los gastos corrientes. Los gastos *de capital* son los que se generan cuando se adquieren activos fijos o bienes durables; por ejemplo, infraestructura y equipamiento. A diferencia de los bienes y servicios incluidos en los gastos corrientes, las aulas y los pabellones, así como las computadoras, brindan servicios pero no se agotan durante la provisión anual del servicio educativo. Estos activos fijos se emplean durante varios años y sirven a varias generaciones de estudiantes.⁸¹

Respecto a los gastos *directos e indirectos*, parte importante de la provisión del servicio educativo se hace con bienes y servicios que llegan o reciben los beneficiarios directamente —esto es, los gastos *directos*—; por ejemplo, las clases que imparten los docentes, los cuadernos de trabajo y los servicios de iluminación de los ambientes educativos. Otros bienes y servicios forman parte de una gestión centralizada y/o compartida —estos son los gastos *indirectos*—; por ejemplo, los gastos del pliego presupuestal del Ministerio de Educación, que incluye bienes y servicios de las actividades de gestión y planificación del conjunto de la función de educación del país.

En una escala más desconcentrada, es decir, en los gobiernos regionales y en las unidades de gestión local, también hay actividades de gestión del conjunto de las responsabilidades a su cargo. ¿Cuánto de estos presupuestos corresponde a cada nivel educativo? No es fácil hacer estas distinciones; y cuanto más se desagrega la mirada de los niveles educativos, más se dificulta la distinción. Una solución a este problema es prorratear los gastos centrales o comunes entre los niveles o modalidades educativas. Pero ¿cómo se establece el criterio para tal prorrateo? ¿La distribución de la matrícula? ¿La distribución del gasto según niveles y modalidades? ¿El número de docentes o de instituciones educativas? No es fácil asignar los gastos comunes. Una alternativa

81 La infraestructura y los equipos se desgastan y se hacen obsoletos. Para enfrentar el desgaste se hacen mantenimiento y reparaciones, pero este tipo de gasto es corriente, no de capital, y sí está considerado en los presupuestos públicos. Si se hacen obsoletos o dejan de «funcionar», la adquisición de nuevos para reponerlos es gasto de capital.

es no hacer tal prorrateo y dejarlo fuera del cálculo de los ratios, advirtiendo que hay una subestimación por no haber considerado estos gastos.⁸²

Finalmente, respecto a la identificación de los beneficiarios, el sistema educativo, a través de sus distintos programas, no actúa de manera homogénea sobre las diversas poblaciones. El programa denominado Acompañamiento Pedagógico (AP), por ejemplo, no se aplica a todas las instituciones educativas; es más, en sus primeros años se concentró solo en los dos primeros grados de la educación básica. Esto significa que no todos los docentes del nivel de educación primaria de una institución educativa en la que había AP formaban parte del programa. Aunque marginal por su bajo costo por estudiante, se debería distinguir el gasto en primaria por estudiante de las instituciones educativas con AP de las que no tenían AP; y, para ser más precisos, distinguir, dentro de las propias instituciones con AP, este ratio para los estudiantes cuyos grados sí participaron en el AP, de aquellos que no lo hicieron.

Para efectos del cálculo de los ratios de gasto por estudiante que se presenta a continuación, se procedió de la siguiente manera: a) solo se consideran los gastos corrientes, es decir, están excluidos los gastos en infraestructura y en activos fijos, salvo mención expresa; b) solo se consideran los gastos directos, es decir, están excluidos los gastos concentrados o comunes, salvo mención expresa; y c) cuando la información lo permite, se consideran los gastos específicos en beneficiarios específicos. Esto último es especialmente importante en la educación básica especial, pues, como se verá, además de la atención en centros educativos especializados también se considera el presupuesto para acciones en las «escuelas inclusivas» —centros de educación regular que incorporan en su matrícula a estudiantes con discapacidades—. Aun cuando se pudiera identificar el volumen de la matrícula de estudiantes con discapacidades en las escuelas inclusivas, desde el punto de vista del gasto no es posible atribuir cuánto del gasto de estas escuelas efectivamente se destina a estos estudiantes.

82 El MINEDU sigue las recomendaciones del UNESCO Institute for Statistics (UIS) según las cuales se prorratea el gasto central en los distintos niveles educativos según la distribución de la matrícula. Esto implica asumir que el gasto per cápita del gasto central es el mismo en los diferentes niveles.

En la tabla 6 se observa que, del gasto total de la función educación (función 22), alrededor del 13% se destina a actividades centrales, como el planeamiento o la propia gestión de todo el sistema —que son algunas de las «divisiones funcionales»—. Dentro de la educación básica, el grupo funcional infraestructura y equipamiento representa casi 12% del gasto total. En cada uno de los niveles y modalidades hay una partida para los gastos en activos no financieros,⁸³ que sumados representan cerca del 16% del gasto en educación básica, excluyendo los gastos en infraestructura y equipamiento (tabla 7). Visto en magnitudes, de los 16 100 millones de soles gastados en la educación básica, poco más de 4100 millones fueron gastos de capital, lo que representa poco más del 25% del total gastado en la educación básica.⁸⁴ En la tabla 7 se observa cuánto de cada nivel y modalidad (grupos funcionales, en la clasificación del SIAF) corresponde a la partida 6-26 de infraestructura y equipamiento. La última columna de la derecha muestra los montos gastados netos de los gastos de capital y sin considerar los gastos comunes de la administración central.

Empleando los montos de los gastos corrientes por niveles y modalidades, se calcularon los ratios de gasto público *corriente* por estudiante que se reportan en la tabla 8. También se muestran los ratios empleando el gasto corriente más parte del gasto de capital, es decir, aquella parte que se reporta como «gasto en activos no financieros» que se encuentra dentro de cada nivel o modalidad. El cuadro 3 tiene tres secciones que se deben leer en bloque. La primera sección (parte superior del cuadro) reporta el gasto *total*

83 Los gastos en *activos no financieros* son los gastos derivados o asociados a la inversión en bienes de capital, es decir, los bienes durables que tienen una vida útil durante un tiempo relativamente largo; por ejemplo, edificaciones, mobiliario y equipos. Los gastos en *activos financieros* son aquellos vinculados o generados por préstamos o deudas; por ejemplo, los intereses que se pagan por un préstamo representan un gasto financiero o derivado por la adquisición de activos financieros —en este caso, un préstamo—. En la clasificación del SIAF, los gastos en activos no financieros son los «gastos por las inversiones en la adquisición de bienes de capital que aumentan el activo de las instituciones del sector público. Incluye las adiciones, mejoras, reparaciones de la capacidad productiva del bien de capital y los estudios de los proyectos de inversión». Véase el portal de Consulta Amigable del SIAF, <goo.gl/dMDGgj>.

84 Los 4,1 mil millones, que denominamos *gastos de capital*, son el resultado de sumar 1,9 mil millones del grupo funcional 0010 de infraestructura y equipamiento (tabla 6) más 2,2 mil millones gastados en la partida de activos no financieros (partida 6-26, véase la tabla 7). Lo curioso es que la clasificación por grupo funcional no incluye todas las partidas de ese tipo de gasto, como es la 6-26.

Tabla 7
Gasto público en educación básica total y en activos no financieros*
Perú, 2015 (miles de soles corrientes)

Educación básica a cargo del sector público	Gasto total	Gasto en activos no financieros**	Gasto neto de activos no financieros
GPE Básica (excluyendo infraestructura y equipamiento)***	14 209 371	2 224 299	11 985 072
Educación inicial****	2 521 986	624 654	1 897 331
Educación primaria****	5 806 782	628 867	5 177 914
Educación secundaria****	5 522 678	938 620	4 584 058
Educación básica alternativa	220 272	13 950	206 322
Educación básica especial	137 653	18 208	119 446

* Anual devengado. SIAF, consultas: 30 de setiembre y 8 de octubre del 2016.

** Corresponde a la genérica de gastos 6-26. Esta información corresponde a la consulta del 8 de octubre.

*** Se excluye el grupo funcional 0010, que forma parte de la división funcional educación básica (047).

**** Cada uno de estos grupos funcionales incluye las siguientes categorías presupuestales: (i) logros de aprendizaje de los estudiantes de la educación básica regular (PELA, 0090), (ii) incremento en el acceso de la población de 3 a 16 años a los servicios educativos públicos de la educación básica regular (0091), (iii) acciones centrales (9001) y (iv) asignaciones presupuestales que no resultan en producto (9002). De estas cuatro categorías, el PELA (0090) absorbe, largamente, la mayor parte de los recursos.

en los niveles y modalidades. Este gasto total incluye el gasto corriente más la parte del gasto de capital (activos no financieros) atribuida o incluida en cada nivel y modalidad. Así, por ejemplo, en el caso del nivel de educación primaria, este gasto total asciende a 5806 millones de soles. Dividido este entre el volumen de la matrícula de ese año (esto es, 2,6 millones), resulta en un gasto por estudiante igual a 2237 soles (en soles corrientes del 2015). Lo que se observa en esta parte superior del cuadro es que, en conjunto, los tres niveles de la educación básica regular presentan un gasto por estudiante de 2463 soles. En secundaria el ratio es el mayor (poco menos de 3000 soles); en inicial, el menor (2137 soles); y en primaria, un poco mayor que en inicial.

En la parte media del cuadro se reportan los ratios excluyendo el gasto en activos no financieros, es decir, usando el gasto corriente en cada nivel y modalidad. El ratio para el conjunto de la educación básica regular se reduce en casi 16%: pasa de los 2463 soles antes mencionados a 2073 soles. La mayor reducción se observa en inicial: casi 25%.

Tabla 8
Gasto público en educación, matrícula en programas de
instituciones educativas estatales y gasto por estudiante
Perú, 2015

Educación básica a cargo del sector público	Gasto público (nominal, miles de soles)*	Matrícula (miles)	Gasto por estudiante
Gasto <i>total</i> en los niveles y modalidades			
Educación inicial**	2 521 986	1180	2137
Educación primaria**	5 806 782	2596	2237
Educación secundaria**	5 522 678	1848	2989
Subsistema inicial, primaria y secundaria	13 851 445	5624	2463
Educación básica alternativa	220 272	121	1817
Gasto <i>neto</i> de activos no financieros (bienes de capital)			
Educación inicial**	1 897 331	1180	1608
Educación primaria**	5 177 914	2596	1994
Educación secundaria**	4 584 058	1848	2481
Subsistema inicial, primaria y secundaria	11 659 304	5624	2073
Educación básica alternativa	206 322	121	1702
Educación básica especial (EBE)			
Gasto <i>total</i> ***	137 653	n. d.	n. d.
Gasto <i>neto</i> de activos no financieros****	119 446	n. d.	n. d.
Gasto <i>total</i> en instituciones especializadas*****	115 946	16	7225
Gasto <i>neto</i> en instituciones especializadas*****	106 246	16	6621

* Anual devengado. SIAF, consultas: 24 y 30 de setiembre del 2016, 8 de octubre del 2016.

** Cada uno de estos grupos funcionales incluye las siguientes categorías presupuestales: (i) logros de aprendizaje de los estudiantes de la educación básica regular (PELA, 0090), (ii) incremento en el acceso de la población de 3 a 16 años a los servicios educativos públicos de la educación básica regular (0091), (iii) acciones centrales (9001) y (iv) asignaciones presupuestales que no resultan en producto (9002). De estas cuatro categorías, el PELA (0090) absorbe, largamente, la mayor parte de los recursos.

*** Se considera todo el gasto en el grupo funcional 0107 que corresponde a educación básica especial.****

**** Se excluyen de 0107 los gastos en activos no financieros (0010)

***** Solo se considera el gasto en instituciones educativas especializadas en la atención de personas con discapacidad (esto es, proyecto 3000574).

***** Se excluyen de 3000574 los gastos en activos no financieros.

n. d. No disponible. El gasto total en EBE se realiza a través de instituciones especializadas y no especializadas. Dado que no ha sido posible identificar el volumen de la matrícula a través de las instituciones no especializadas, esta cantidad total de matrícula no se puede reportar; en consecuencia, no se puede calcular el gasto por estudiante.

En la parte inferior de la tabla 8 se incluyen por separado los datos sobre educación básica especial, pues los servicios de esta modalidad educativa se brindan, *grosso modo*, mediante dos formas: una, los centros educativos

especializados en la atención a personas con discapacidad —por ejemplo, centros de educación básica especial (CEBE) y programas de intervención temprana (PRITE)—; y la otra, la educación inclusiva, es decir, aquella que se imparte en centros educativos «regulares». Esta distinción y separación es importante, pues el volumen de matrícula que brinda el sistema de consulta estadística del MINEDU (esto es, ESCALE) se limita a aquel que corresponde a los centros educativos especializados. Para esta modalidad, del cálculo del ratio no solo se excluyen los gastos en activos no financieros, sino que, además, se limita el monto del gasto a aquel que se canaliza a través de los centros educativos especializados.

Como se ve en la tabla 8, el gasto corriente por estudiante en centros especializados asciende a 6621 soles, ratio bastante mayor que el de los otros niveles y modalidades. Dos factores explicarían este alto valor: por un lado, estos centros son relativamente pequeños, de acuerdo con el volumen de matrícula; y, por otro, estos centros tienen personal especializado para el tipo de atención que brindan. Ambos factores hacen que el número de trabajadores por estudiante sea más elevado que en los centros regulares.

Resumiendo, a partir de la información del 2015, en el conjunto de la educación básica regular se gastan por estudiante 2073 soles de ese año, lo que equivale a poco más de 600 dólares corrientes de ese mismo año. En los niveles de educación primaria e inicial se gasta relativamente menos (1994 y 1608 soles respectivamente), mientras que en secundaria este ratio es de 2481 soles o su equivalente en dólares: 730. En la educación básica alternativa se gasta menos que en primaria, mientras que en la educación básica especial, más de tres veces lo que se gasta en la educación básica regular.

1.2. El gasto público en educación en algunos países de América Latina

No es fácil encontrar estimaciones del gasto en educación por estudiante que aseguren la comparabilidad de las cifras entre países. Cada país puede tener su propia forma de medirlo. Felizmente, el Instituto de Estadísticas de

la UNESCO lleva adelante un importante esfuerzo para identificar el gasto en educación utilizando las mismas definiciones, con lo cual es posible calcular los ratios de gasto per cápita con la seguridad de que sean comparables.⁸⁵ Sin embargo, estandarizar procedimientos y realizar los cálculos toma tiempo, y por ello los valores del gasto por estudiante se reportan con algunos años de demora. Si se desea tener un mayor número de países, ha de retrocederse en el tiempo. Cuanto más reciente el año que se observe, menor el número de países que han reportado la información. Por esta razón, para esta sección se escogió emplear el año 2013, pues está entre los años con el mayor número de países de América Latina reportados.

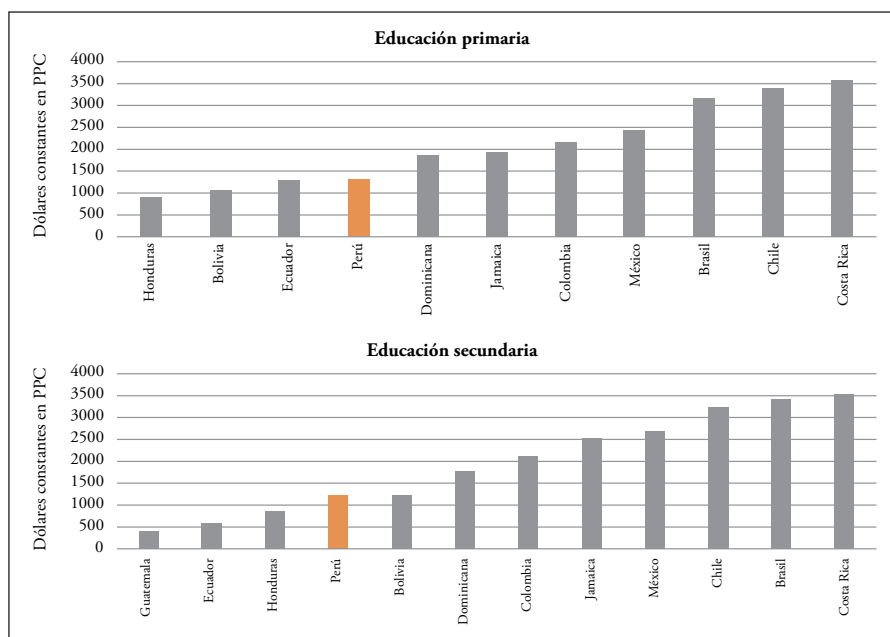
En el gráfico 60 se observa el gasto público en educación por estudiante para los niveles de educación primaria (parte superior del gráfico) y secundaria (parte inferior). Son once y doce países respectivamente. Queda claro que, según el monto del gasto por estudiante, en ambos casos el Perú está en el grupo con más bajo gasto. De los seis países sudamericanos incluidos, el Perú es superado por tres: Brasil, Chile y Colombia. Brasil y Chile gastaron en el 2013 más del doble de lo que gastó el Perú. Comparando con la otra cola de la distribución —la de los países que gastan menos—, el Perú supera a Ecuador y Bolivia por montos relativamente pequeños en el nivel de educación primaria, mientras que en secundaria la diferencia con Ecuador sí es significativa (Bolivia gasta igual o muy poco más que el Perú).

Estos datos sugieren que el camino por recorrer en términos de recursos financieros es relativamente largo, si se compara el esfuerzo del Perú vis a vis el de países vecinos. Sin embargo, si bien los recursos financieros constituyen una condición necesaria, no es suficiente solo incrementarlos.⁸⁶

85 Véase el sistema de estadísticas y los aspectos metodológicos en <<http://data.uis.unesco.org/>>.

86 Una pregunta sencilla pero que abre la discusión en una dirección muy necesaria es la siguiente: países como México, Brasil y Chile gastan cerca —si no más— del doble por estudiante. ¿Los resultados en evaluaciones como PISA reflejan una magnitud semejante en las diferencias en, por ejemplo, los puntajes promedio de las pruebas? Preguntas como esta se retomarán más adelante, en este mismo capítulo, cuando se analicen las diferencias entre gastos por estudiante en las diferentes regiones del Perú.

Gráfico 60
Gasto público en educación por estudiante
en algunos países de América Latina. 2013
(en dólares constantes corregidos por la paridad del poder de compra)



Fuente: UIS, UNESCO Institute for Statistics.

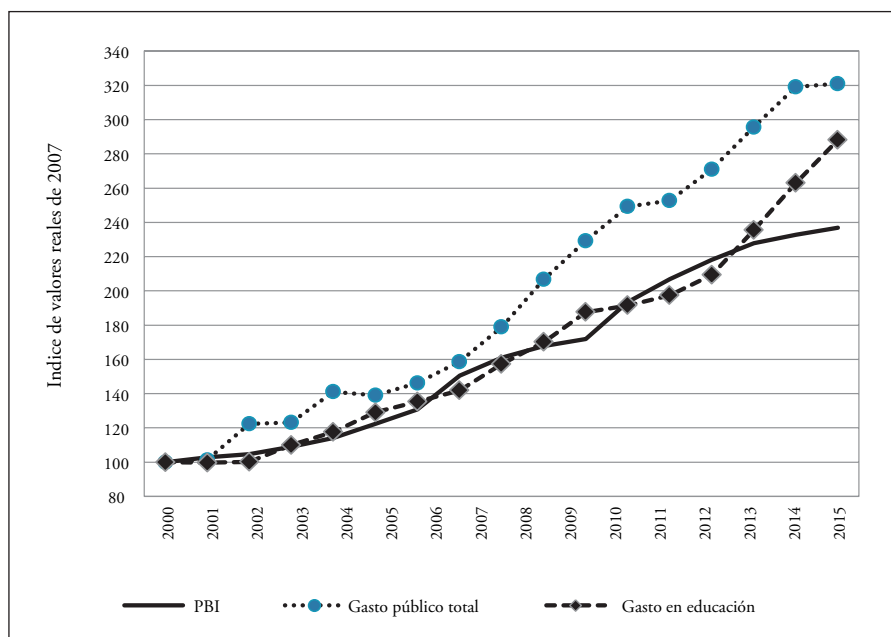
2. La evolución del gasto público del 2005 al 2010⁸⁷

Una mirada a los últimos diecisiete años (1999 al 2015) muestra que, en el Perú, el volumen de los recursos financieros en el presupuesto público, en general, y para la función educación, en particular, creció en términos reales

⁸⁷ Es muy importante advertir que durante el periodo 1999-2015 hubo cambios en el SIAF. Primero, la información de los gobiernos regionales se incorporó paulatinamente del 2005 al 2010; una parte de los distritos se incorporó en el 2007 y la otra en el 2008. Segundo, a partir del 2009 el SIAF se adecúa al sistema de clasificación de cuentas del Fondo Monetario Internacional (FMI). Entendemos que esta adecuación —más la creación del Ministerio de Cultura, que separó en dos la función 9 de «educación y cultura»— llevó a establecer una nueva clasificación en la que «educación» pasó a ser la función 22 y «cultura y deportes» la 23. Otra franja de los cambios está asociada a la introducción de nuevos niveles en el sistema

de manera significativa. Además, crecieron más rápidamente que el PBI en el mismo periodo (gráfico 61). El PBI creció de tal manera que en el 2015 representó 2,4 veces el valor real que había alcanzado en 1999. En el 2015, en cambio, el gasto público total muestra un monto real equivalente a 3,3 veces el de 1999. El presupuesto público para educación se multiplicó por un factor de 2,9 entre inicios y fin del periodo considerado.

Gráfico 61
Evolución del producto bruto interno,
gasto público total y en educación. Perú, 1999-2015
(valores constantes del 2007, índice: 1999 = 100)



Fuentes: BCRP y Consulta Amigable del SIAF.

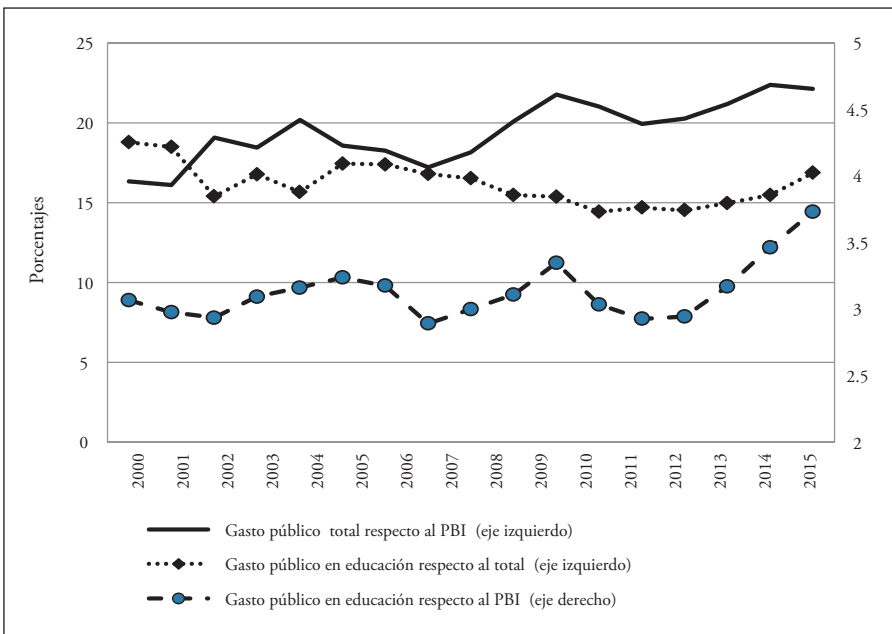
Elaboración propia.

de clasificación; por ejemplo, en el sistema anterior (esto es, el vigente hasta el 2008 inclusive) no existía la división funcional de la educación básica —que agrupa la básica regular, la especial y la alternativa—, que se introdujo a partir del 2009.

Dados los diferentes comportamientos del crecimiento del gasto público total, del gasto público en educación y del PBI, es de esperarse que las proporciones que representa el gasto en educación respecto al gasto total y el PBI muestren variaciones. Hasta el 2012, el ratio del gasto en educación respecto al gasto total mostraba, con oscilaciones, una tendencia decreciente, con lo cual el gasto en educación reflejaba una pérdida de importancia relativa en el gasto público total. Sin embargo, desde el 2012 cambia la tendencia y educación gana espacio en el presupuesto público total (gráfico 62). Esta tendencia creciente es mucho más clara en el ratio del gasto en educación respecto al PBI desde el 2011 y el 2012. Toda la primera década, con un PBI creciendo de manera sostenida y vigorosa, el gasto en educación no siempre se

Gráfico 62

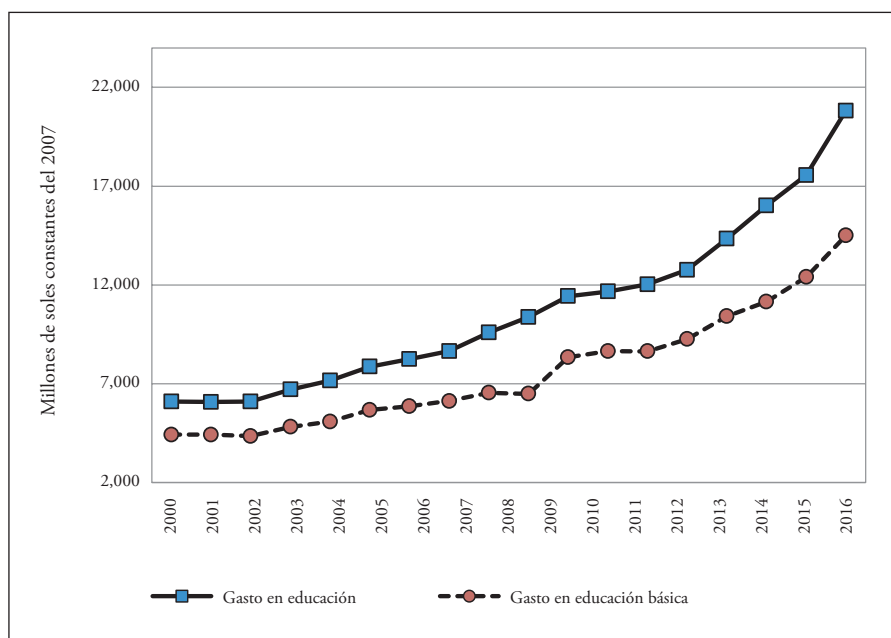
**Gasto público total y gasto público en educación en términos relativos
Perú, 1999-2015 (porcentajes)**



Fuentes: BCRP y Consulta Amigable del SIAF.
Elaboración propia.

acompañó con el mismo dinamismo, y más bien el ratio muestra oscilaciones de alrededor del 3%. Durante la primera mitad de la segunda década, en cambio, creció sostenidamente hasta llegar al 3,7% y, a juzgar por el presupuesto del 2016, el gasto en educación podría ver crecer su participación en el gasto público total y en relación con el PBI.⁸⁸

Gráfico 63
Gasto público en educación y en educación básica
Perú, 1999-2015 (valores reales del 2007)

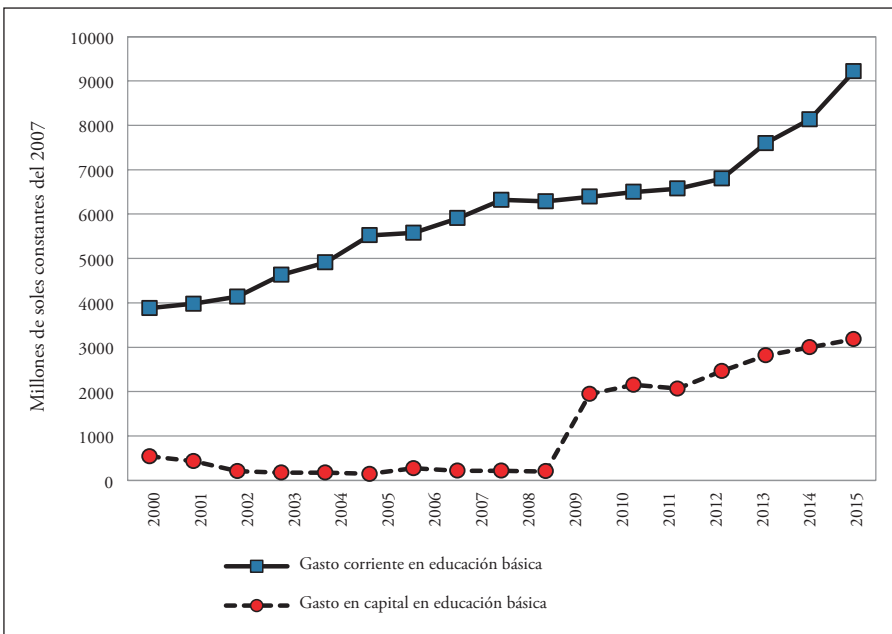


Fuentes: BCRP y Consulta Amigable del SIAF.
Elaboración propia.

88 De acuerdo con la información del SIAF (2016), el presupuesto inicial modificado (PIM) asignado a educación podría crecer en 18%, mientras que el presupuesto público total lo haría en 11%. En ambos casos se refiere al gasto real utilizando las proyecciones de inflación para el 2016. Dado que el PBI nominal creció alrededor de 4%, los ratios del gasto total y el de educación se incrementarían en relación con el PBI. Si bien el presupuesto modificado del 2016 ya no cambió, el ejecutado continuó haciéndolo durante varios meses más; por ello, es muy importante registrar las fechas de consulta en el SIAF. El día que el lector esté revisando las cifras reportadas en este informe, podrá ver que ya no coinciden con la del SIAF.

Respecto al gasto en educación básica, ya se mostró que representa la mayor parte del gasto en educación —en el 2015, poco menos del 71%—. El gráfico 63 sugiere que esta importante participación ha sido más o menos así durante casi todo el periodo 1999-2015. Salvo en tres años, en todos los demás este porcentaje fue de 70% o más. En el 2008, como se observa en el gráfico 63, hubo una pequeña pero no despreciable disminución del gasto real en educación básica; sin embargo, el gasto en educación (incluida la básica) aumentó. Ese año la participación cayó a 63%, habiendo sido de 68% el año anterior y 72% el siguiente; coincidentemente, el gasto de capital —esto es, infraestructura y equipamiento— se multiplicó por 10, un incremento mayor que el del gasto total en educación. Esto sugiere que ese año 2008, en el que

Gráfico 64
Gasto público corriente y de capital en educación básica
Perú, 1999-2015 (valores reales del 2007)

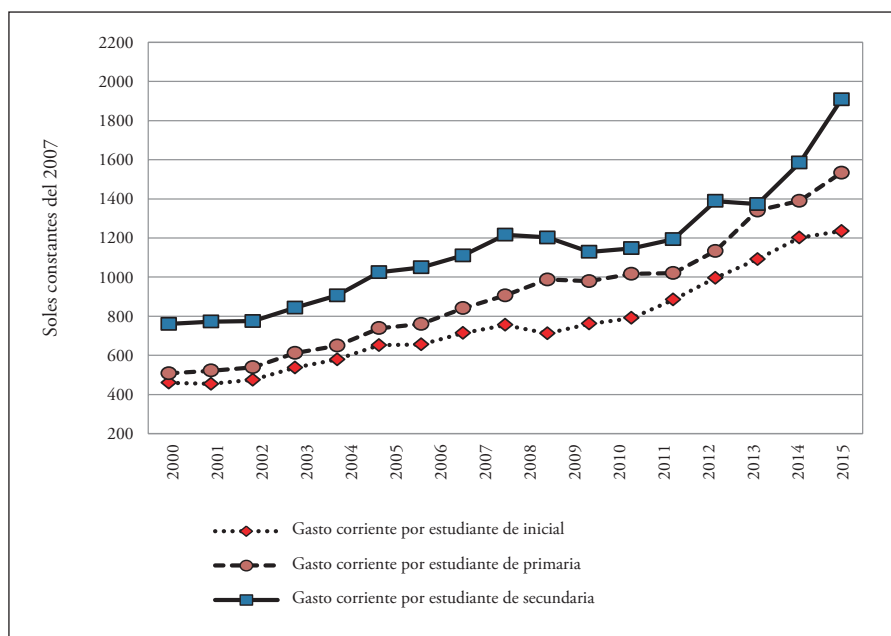


Fuentes: BCRP y Consulta Amigable del SIAF.
 Elaboración propia.

se produjo una crisis internacional, el incremento del gasto de capital fue en parte «financiado» por ciertos ahorros en el gasto corriente.

En el gráfico 64 se observan los montos reales del gasto corriente y de capital en los que se puede descomponer el gasto total en educación básica. El gasto corriente crece sostenidamente hasta el 2007, disminuye muy ligeramente del 2007 al 2008, y luego continúa creciendo a un ritmo moderado hasta el 2012. Desde el 2013 y hasta donde se observa en el 2015, crece a un ritmo más rápido. El gasto de capital es pequeño y estable en términos reales hasta el 2008 inclusive. El 2009 se multiplica por casi 10 el volumen real del 2008, se mantiene en ese valor por dos años más, y a partir del 2012 presenta un crecimiento moderado y sostenido.

Gráfico 65
Evolución del gasto público en educación básica por estudiante
Perú, 1999-2015



Fuentes: BCRP y Consulta Amigable del SIAF.
Elaboración propia.

En el gráfico 65 se observa el gasto corriente por estudiante en cada uno de los tres niveles de la educación regular. Como es usual, el gasto por estudiante crece con el nivel educativo, en particular en la educación secundaria, en la que se requieren docentes especializados para las distintas áreas; aunque, por otro lado, la jornada de los docentes de este nivel es, al menos nominalmente, un poco menor. La evolución muestra una tendencia creciente del gasto por estudiante en los tres niveles. Sin embargo, en las tres series se evidencia, en diferentes momentos, una desaceleración —si no disminución— del gasto por estudiante. En el caso de la educación inicial el monto crece hasta el 2007, disminuye en el 2008 y a partir del 2009 vuelve a crecer de manera sostenida. En primaria el crecimiento sostenido se observa hasta el 2008, del 2009 al 2011 crece muy poco, y a partir del 2012 mantiene un ritmo sostenido de crecimiento. En secundaria es más pronunciada la desaceleración —e incluso disminución— del 2007 al 2011; en el 2012 crece pero se frena en el 2013, y luego crece de manera muy pronunciada. Estos cambios de ritmo del crecimiento sorprenden algo, pues resulta difícil imaginar cómo el gasto corriente puede tener un comportamiento tan variable.

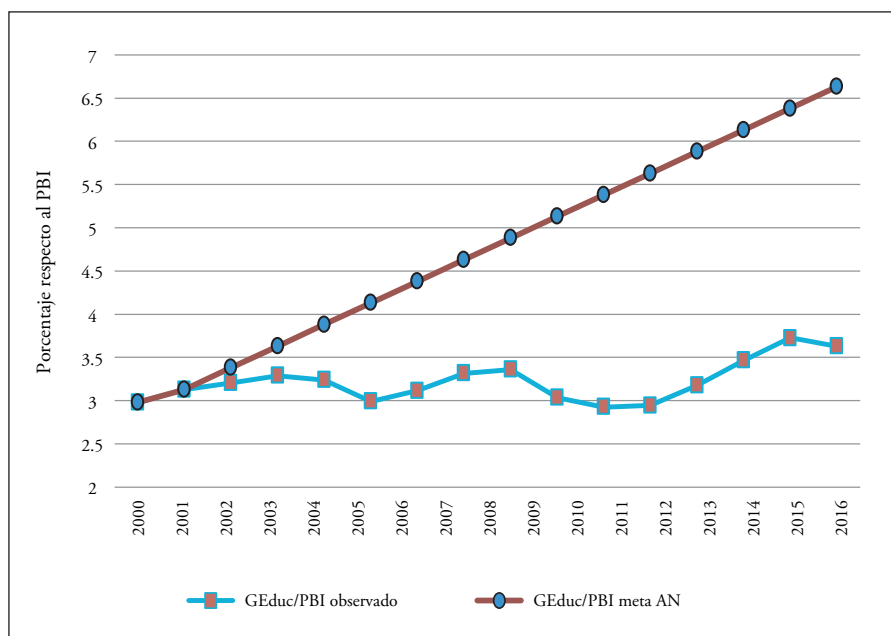
2.1. Una breve nota sobre la meta de inversión en educación establecida en el Acuerdo Nacional

En el año 2002, el Acuerdo Nacional estableció como meta que el presupuesto asignado a educación se incrementase hasta llegar a representar el 6% del PBI. Para ello, se precisó que cada año el gasto en educación debía aumentar de manera que su porcentaje respecto al PBI se incrementara en un cuarto de punto porcentual (esto es, 0,25%); es decir, por ejemplo, si en el 2015 el gasto en educación representó el 3,70% del PBI, el año siguiente esta proporción debía ser de 3,95%.

En los gráficos 66 y 67 se presentan dos pares de series en cada uno de ellos. En el primer gráfico se muestran, en proporciones, por un lado, el gasto en educación respecto al PBI efectivamente ejecutado u observado (la

serie cuyo marcador a lo largo de la línea es un cuadrado) y, por otro lado, la proporción que debería representar si se cumpliera la meta del Acuerdo Nacional (la serie cuyo marcador a lo largo de la línea es un círculo). En el segundo gráfico se presenta algo semejante, pero en montos o niveles, es decir, el volumen del gasto en educación corriente observado y el consistente con la meta del Acuerdo Nacional.⁸⁹

Gráfico 66
Comparación entre el porcentaje que representa el gasto en educación respecto al PBI y la meta del Acuerdo Nacional
Perú, 2001-2015



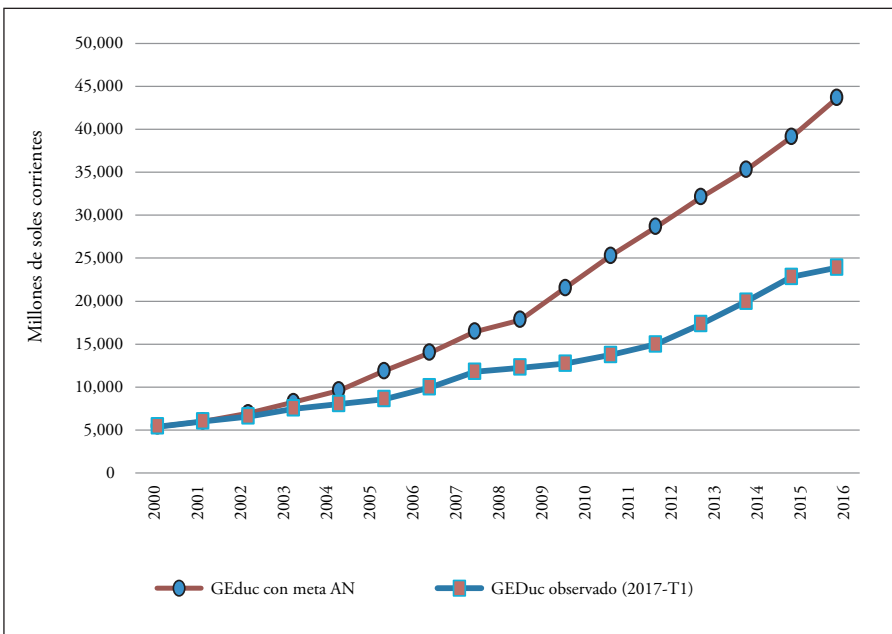
Fuentes: BCRP y Consulta Amigable del SIAF.

Elaboración propia.

89 En el gráfico 66 la distancia entre las proporciones no depende de si las series de gasto y PBI se expresan en moneda constante o en moneda nomina, pero en el caso del gráfico 67 el tamaño de la distancia entre las dos series sí depende de la moneda en la que se expresen las series. Si bien el tamaño de esta distancia tiene un efecto nominal que la incrementa, habiendo sido años de baja inflación este efecto ha sido menor. Corregir las series según la inflación no altera en lo sustantivo el creciente alejamiento de la meta del Acuerdo Nacional.

Durante el periodo 2001-2015, e incluso antes, hubo un incremento sostenido del gasto real en educación en todos y cada uno de los años del periodo considerado (gráficos 61 y 63), como se mencionó párrafos antes. No obstante, la velocidad a la que creció el gasto no ha sido suficiente para acercarse a la meta del Acuerdo Nacional. Nótese en el gráfico 66 que si se hubiese cumplido la meta anual, del 2013 al 2014 se debería observar un gasto en educación equivalente al 6% del PBI. En el 2014, en cambio, este ratio fue aproximadamente 3,5%, mayor que el observado en el 2001 o el 2002 (año previo o el mismo año en el que se estableció la meta), pero inferior en 2,5% respecto a la meta de 6%. Hasta el 2016 inclusive, el pico más alto en este ratio tuvo lugar el 2015, cuando este porcentaje fue de aproximadamente 3,7%.

Gráfico 67
Comparación entre los volúmenes de recursos monetarios que
representa el gasto en educación y la meta del Acuerdo Nacional
Perú: 2001-2015 (valores corrientes)



Fuentes: BCRP y Consulta Amigable del SIAF.
 Elaboración propia.

Una mirada diferenciando las tres administraciones gubernamentales del periodo 2001-2015 muestra que durante los primeros años en todas hubo un esfuerzo por incrementar el ratio entre el gasto en educación y el PBI, pero en los últimos años se frena, si no decrece. Es durante la administración de Ollanta Humala (2011-2015) cuando se observa el mayor incremento: de menos de 3% a más de 3,5%. Cabe señalar que el punto de partida de menos de 3% es un porcentaje que dejó la administración de Alan García (2006-2011).

El gráfico 67 muestra, desde la perspectiva de las cantidades monetarias de recursos, cómo se compara la evolución del gasto nominal efectivo con el monto que representa la meta del ratio del Acuerdo Nacional. Tomando como punto de partida el 2002, año en el que las dos series son iguales, en el 2015 el gasto efectivo representa poco más de la mitad del que debería ser según la meta del Acuerdo Nacional. Desde el 2008 la brecha entre estas series se ha venido incrementando.

3. Gasto de los hogares en educación básica

El gasto de los hogares en educación se calcula aquí con información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG). Esta encuesta incluye, en el módulo correspondiente a educación (módulo 300), información sobre diferentes rubros de gastos vinculados a este sector. Debe notarse que los bienes y servicios utilizados pueden haber sido adquiridos de diferentes formas, desde la compra hasta la donación o regalo. Aquí solo se consideran los gastos que efectivamente implicaron un desembolso monetario por parte de las familias. En lo que sigue nos referimos a la educación escolar, dado que no es posible identificar ni distinguir la educación regular de la especial ni de la alternativa.⁹⁰

90 La magnitud de la matrícula en las modalidades especial y alternativa es pequeña, de modo que resulta muy poco probable que afecte de manera significativa el gasto promedio de los hogares. Además, desde el punto de vista de la muestra nada garantizaría la adecuada representatividad de estas dos modalidades en la encuesta.

Una parte de la información corresponde a la adquisición de bienes y servicios que se hace una sola vez durante el año escolar o, en su defecto, de manera esporádica y no necesariamente regular durante el año:⁹¹ los gastos en matrícula (no en pensiones), uniformes y calzado, aportes a la asociación de padres de familia (APAFA), libros, textos y materiales escolares, por mencionar los más importantes. La otra parte —o el otro conjunto— son los gastos que se efectúan de manera regular y con cierta periodicidad a lo largo del ciclo escolar; esto es, pensiones y movilidad.⁹²

Es importante mencionar que los periodos de referencia para estos conjuntos de preguntas son distintos. Mientras que en el primer caso —bienes y servicios— es el periodo comprendido en los dos meses anteriores a la entrevista, en el segundo caso —gastos regulares— son los treinta días anteriores. Dado que las entrevistas se hacen a lo largo de todo el año calendario —de enero a diciembre, es decir, una muestra continua—, la información no siempre se refiere al grado escolar del año de la entrevista; podría ser la del año anterior. Esto es más probable entre los hogares entrevistados durante el primer trimestre del año; por ello, y para evitar posibles sesgos en los promedios, no se consideran los meses de enero a marzo ni a quienes asistieron a la institución educativa el año anterior, pero no el año de la encuesta. Se busca garantizar, así, que la información sea contemporánea.

3.1. Gasto en educación de los hogares distinguido por tipo de institución educativa

Para el cálculo del gasto en educación de los hogares se consideran aquí los bienes y servicios adquiridos monetariamente en a) matrícula, b) pensiones, c) libros y textos, y d) útiles escolares. De la información recogida en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) quedan fuera del cálculo los aportes para la APAFA, vestido y calzado, y movilidad. Los rubros considerados no solo

91 Nos referimos a la pregunta 311 del módulo 300, que está en el cuadernillo 1A de la ENAHOG.

92 Pregunta 312 del cuadernillo mencionado antes.

son los de mayor magnitud; son, también, los más directa y exclusivamente vinculados a la educación.⁹³ Los resultados detallados de las estimaciones se reportan en las tablas A2.3, A2.4 y A2.5 del anexo 2.

En la tabla 9 se reporta el gasto medio anual por estudiante. Se distingue según si la asistencia es a una institución educativa no estatal o estatal, y se incluye el promedio independientemente del tipo de gestión. Se reporta la media del gasto en libros, textos y útiles,⁹⁴ la media del gasto en matrícula y pensiones, y la media del gasto agregado —esto es, materiales más matrícula y pensiones—.

Tabla 9
Familias: gasto promedio anual real¹ por estudiante en educación,
según nivel educativo y gestión de la institución educativa
Perú, 2015

Gestión de la institución educativa	Concepto de gasto	Educación inicial	Educación primaria	Educación secundaria
Institución educativa no estatal	Gasto en libros, textos y útiles escolares	391	381	313
	Gasto en matrícula y pensiones	1626	2030	2233
	Total de gasto en estos rubros	2017	2411	2546
Institución educativa estatal	Gasto en libros, textos y útiles escolares	153	130	132
	Gasto en matrícula y pensiones	1	9	3
	Total de gasto en estos rubros	154	139	135
Instituciones educativas estatales y no estatales	Gasto en libros, textos y útiles escolares	211	178	166
	Gasto en matrícula y pensiones	400	395	431
	Total de gasto en estos rubros	611	573	597

* Expresado en soles constantes a precios promedio del 2015 y deflatado espacialmente.

Fuente: ENAHO 2015.

Elaboración propia.

Como es de esperar, en promedio y por estudiante, se gasta más entre quienes asisten a instituciones educativas no estatales, en comparación con quienes lo hacen a estatales. Esto no se debe solamente al reducido gasto en

⁹³ Los uniformes y el calzado en alguna medida sustituyen, en general, el denominado «gasto en vestido y calzado». Por otro lado, los aportes para la APAFA no son obligatorios ni, se supone, necesarios.

⁹⁴ Denominado, en adelante, *gasto en materiales*.

matrícula y pensiones en las instituciones educativas estatales —que debería ser cero—, sino también al menor gasto en materiales en estas mismas. El gasto por estudiante que asiste a una institución no estatal es 13, 17 y 19 veces el gasto que, en promedio, se hace por estudiante en una estatal, en los niveles educativos inicial, primaria y secundaria respectivamente.

Parte de esta diferencia es cubierta —si no sobrepasada— por el gasto del Estado en las instituciones educativas estatales, donde también se brindan materiales. Dado que el Estado distribuye cuadernos de trabajo y libros, es muy probable que la mayor parte del gasto de las familias en materiales, en este tipo de instituciones, sea para adquirir los útiles escolares.

4. Gasto nacional en educación

Definimos el gasto nacional en educación como la suma del gasto del Estado y el de las familias. El gasto del Estado es el gasto corriente —esto es, el gasto neto de activos no financieros del cuadro 3—, mientras que el gasto de las familias incluye matrícula, pensiones y materiales educativos (tabla 9). Una importante diferencia entre esta estimación agregada y las dos anteriores —gasto público y gasto de las familias— es que aquí ambos montos gastados se tratan en valores nominales y no reales.⁹⁵ Esta es una opción, y a en lo que sigue se explica por qué se la prefiere en este informe.

El gasto del Estado reportado en el SIAF es lo que resulta de la ejecución devengada a lo largo del año, entre enero y diciembre. Ese es el valor nominal reportado en las tablas 6 a 8. Además, es el gasto que se realiza en diferentes lugares del territorio nacional. En el caso del gasto de los hogares, dadas las características de la muestra, también es el efectuado a lo largo del año y en

95 Los valores nominales, a diferencia de los reales, no toman en cuenta los efectos de los precios sobre la capacidad adquisitiva. Por ejemplo, el valor de lo gastado en un bien puede crecer porque su precio se incrementó, aun cuando se adquiera la misma cantidad. El incremento del valor gastado puede dar la equivocada impresión de que se adquiere más del bien, cuando en realidad se adquiere lo mismo pero cuesta más cada unidad del mismo bien. Los valores reales, en cambio, toman en cuenta que los precios cambian (o pueden cambiar) y recalculan los gastos manteniendo los precios constantes, para así saber si se incrementó realmente la cantidad del bien adquirido.

el territorio nacional. En la tabla 9 se reporta el gasto real a precios de Lima en diciembre del 2015; es decir, tiene correcciones por cambios de precios a lo largo del año y por diferencias entre los precios en las regiones del país. En la tabla 10 se utilizan los valores nominales de la ENAHO. Luego, el gasto nacional es la suma de los montos corrientes (o nominales) de los gastos del Estado y de las familias, que, como se dijo antes, se distribuyen a lo largo del año y del territorio nacional.

La tabla 10, vista de manera horizontal, muestra tres paneles: en el de la parte inferior se reporta el gasto de las familias y del Estado en la población escolar que asiste a instituciones educativas estatales; en el segundo panel lo mismo, pero con quienes asisten a instituciones privadas o no estatales; y, finalmente, en el panel superior, el conjunto de quienes están asistiendo a instituciones educativas estatales y no estatales.

Vista la tabla de manera vertical, la primera columna contiene las magnitudes de matrícula del año 2015; las tres siguientes columnas, bajo el título «gasto por estudiante», representan el promedio o ratio del gasto de las familias y del Estado respectivamente, además de un promedio agregado de las dos fuentes; las siguientes tres, bajo el título «gasto total», consideran el gasto por estudiante y la población estudiantil, para calcular los montos agregados de gasto; y la última columna reporta el porcentaje del gasto nacional que se financia con los recursos de las familias. El complemento de esto —la diferencia con el 100%— representa la parte del financiamiento con recursos del Estado.

La última columna muestra que a escala nacional aproximadamente el 30% del gasto nacional en educación lo financian las familias. De acuerdo con los niveles —inicial, primaria y secundaria—, esta proporción crece (36% en inicial) o decrece (27% en secundaria). Como debe resultar obvio, debido a las fuentes y los tipos de gastos considerados, entre estudiantes que asisten a instituciones educativas no estatales todo el gasto lo financian las familias; mientras que entre quienes asisten a las estatales, en el conjunto de la educación básica, solo poco más del 5% lo financian las familias. En inicial dicha proporción es mayor (casi 8%), pero, en general, sigue siendo un aporte relativamente menor.

Tabla 10
Número de estudiantes, gasto por estudiante y gasto total en educación básica según niveles educativos y gestión
Perú, 2015

Tipo de gestión y nivel educativo	Número de estudiantes*	Gasto por estudiante (anual, soles corrientes)		Gasto total*** (anual, millones de soles corrientes)		Participación del gasto de las familias en el gasto total (%)
		De las familias**	Del Estado***	De las familias**	Del Estado***	
Nacional						
Inicial	1 659 885	636	1143	1056	1898	35,7
Primaria	3 474 521	652	1490	2264	5177	30,4
Secundaria	2 466 319	674	1859	1662	4584	26,6
Básica	7 600 725	655	1534	4982	11 659	29,9
Escuelas privadas						
Inicial	479 660	1881	0	902	0	100,0
Primaria	878 406	2232	0	1961	0	100,0
Secundaria	618 567	2349	0	1453	0	100,0
Básica	1 976 633	2183	0	4316	0	100,0
Escuelas estatales						
Inicial	1 180 225	130	1608	153	1898	7,5
Primaria	2 596 115	117	1994	304	5177	5,5
Secundaria	1 847 752	113	2481	209	4584	4,4
Básica	5 624 092	118	2073	666	11 659	5,4

* Incluye la matrícula en cada nivel en menores y adultos, y escolarizado y no escolarizado, según corresponda.

** El gasto de las familias considera matrícula, pensiones y materiales educativos, incluidos los textos escolares.

*** El gasto del Estado incluye el gasto corriente en los niveles correspondientes. No se consideran los gastos centralizados de administración del gobierno nacional ni gasto de capital (esto es, infraestructura, equipamiento ni activos no financieros).

**** El gasto total resulta de la multiplicación del gasto por estudiante (de las familias y del Estado) por el volumen de matrícula.

En la tabla 10 también se observa que el gasto promedio por estudiante, comparando el financiamiento del Estado y el de las familias, es bastante parecido. En el conjunto de la educación básica, por ejemplo, se gastan 2191 soles por estudiante entre quienes asisten a instituciones educativas estatales, mientras que entre quienes asisten a las no estatales asciende a 2183 soles. Distinguiendo por niveles de educación, en inicial y primaria el gasto nacional por estudiante es mayor entre quienes asisten a instituciones educativas no estatales; en secundaria, en cambio, lo es entre quienes asisten a las estatales. En términos relativos, la diferencia mayor se da en secundaria, con poco menos de 10% más entre las estatales respecto a las no estatales.

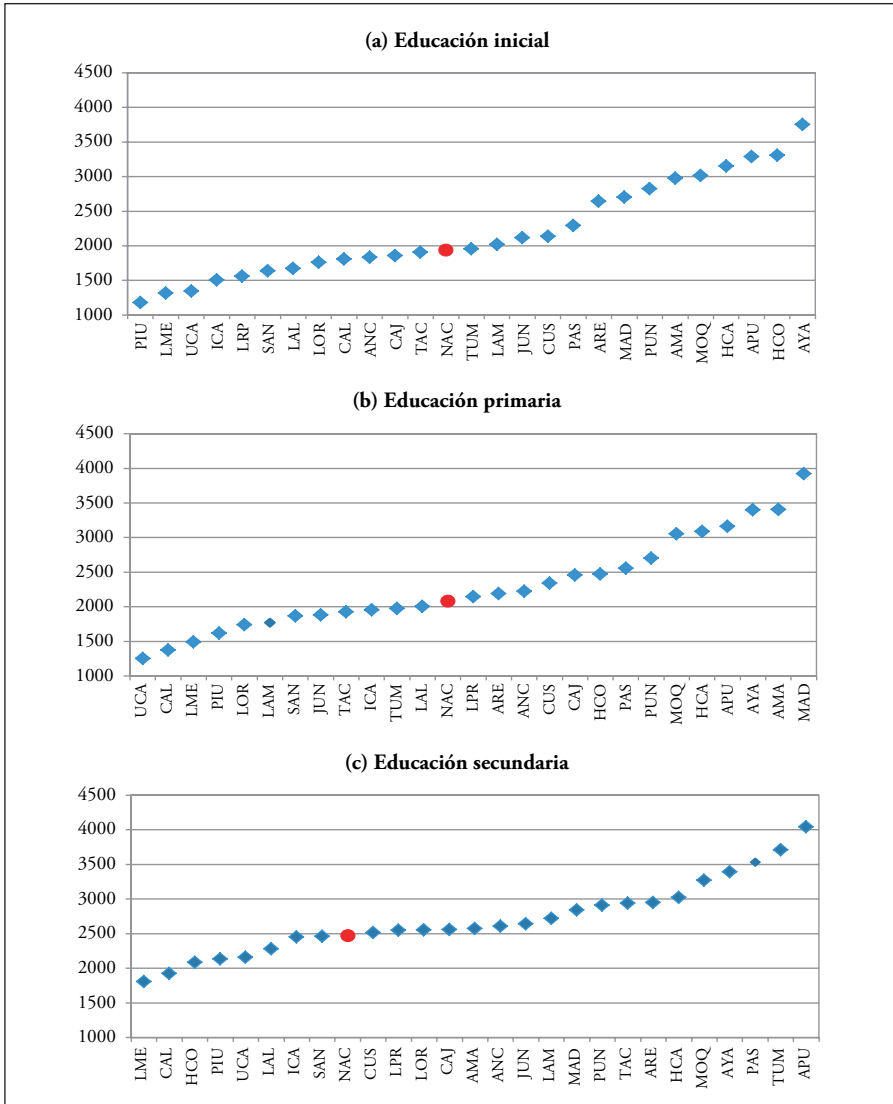
5. Una breve nota sobre el gasto en educación por estudiante en las regiones

En esta sección se emplea la misma definición de gasto en educación para la desagregación regional y para el cálculo de los ratios por estudiante; la única diferencia es que se excluye de Lima Metropolitana la parte del gasto corriente que representan los programas nacionales.⁹⁶ En el gráfico 68 se reportan por separado los ratios de educación inicial (panel superior), primaria (panel central) y secundaria (panel inferior).

Lo primero que se observa en los tres niveles educativos es una gran disparidad en los ratios entre regiones. Entre los extremos, la razón entre el ratio más alto y el más bajo es de alrededor de tres a uno en inicial y primaria, mientras que en secundaria dicha razón supera el dos a uno, pero no alcanza la magnitud de los otros dos niveles. Lo segundo es que si bien no hay un patrón claro en la distribución de las regiones a lo largo de los ratios de gasto

⁹⁶ Los programas nacionales son los que se ejecutan a través del Ministerio de Educación (en la clasificación SIAF, el pliego 10), a pesar de que los bienes y servicios se distribuyen, finalmente, en las regiones. Esta exclusión introduce un sesgo de subestimación en el gasto por estudiante en todas las regiones a las que llegan los programas nacionales. Por ello, esta información se debe utilizar de manera referencial para los análisis de diferencias en los ratios de gasto por estudiante entre regiones, antes que como una medida adecuada de cuántos recursos financieros se asignan, en promedio, por estudiante en cada región.

Gráfico 68
Gasto público en instituciones educativas administradas por el Estado
Perú, 2015



Se utilizan las tres primeras letras de los nombres de las regiones, excepto en los siguientes casos: Lima Metropolitana = LME, Lima Provincias = LPR, Huancavelica = HCA y Huánuco = HCO. NAC es el promedio nacional.

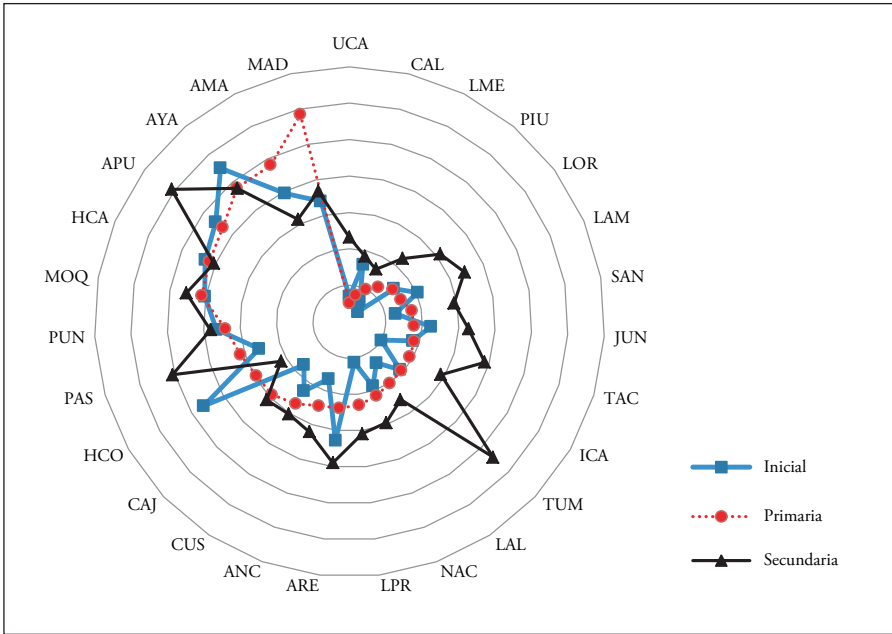
Fuentes: SIAF y ESCALE.

Elaboración propia.

por estudiante, resulta interesante mencionar algunas regularidades. Lima Metropolitana (LME), por ejemplo, suele estar en la cola inferior —menor gasto por estudiante— en los tres niveles; y en el otro extremo, especialmente entre las tres o cuatro regiones con mayor gasto por estudiante, suelen estar regiones con más población rural y regiones ubicadas en la sierra. Sin embargo, estos casos no permiten generalizar una relación fuerte entre grado de urbanización y gasto per cápita. Una posible explicación de por qué Lima Metropolitana y el Callao están entre las regiones con menos gastos por estudiante es la densidad poblacional. Estas dos provincias concentran la mayor parte de las instituciones educativas polidocentes completas y con volúmenes de matrícula relativamente grandes; en el otro extremo, en cambio, las regiones rurales tienen menos densidad poblacional, más instituciones educativas con aulas multigrado y un menor volumen relativo cada una de ellas. En consecuencia, por esta vía, los bajos ratios de gasto por estudiante no denotan un bajo esfuerzo financiero, sino el efecto de una economía de escala; es decir, la misma cantidad de un bien o servicio educativo —por ejemplo, docente o biblioteca— abarca a una mayor población estudiantil.

En gráfico 69 se comparan los gastos por estudiante, en los tres niveles, entre las regiones. Se ordena de menos a más, en sentido horario, según el gasto en educación primaria, empezando en la parte superior del círculo. En educación primaria, la región que menos gasta es Ucayali; y la que más, Madre de Dios. Los ratios de gasto en educación inicial siguen más o menos la misma tendencia de los otros dos niveles, pero con notables diferencias. En la educación secundaria, en cambio, se muestran aún mayores discrepancias en la evolución de la serie, en comparación con la primaria. Lo que sí es mucho más frecuente es que el gasto en secundaria sea mayor que en primaria e inicial, salvo algunas pocas excepciones.

Gráfico 69
Comparación de los ratios de gasto por estudiante entre regiones según niveles educativos. Perú, 2015



Fuentes: SIAF y ESCALE.
 Elaboración propia.

6. Resumen y balance

En el 2015 el Estado peruano asignó para la educación recursos equivalentes al 3,7% del PBI, lo que representa el 16,9% del total de los gastos no financieros. Es el valor más alto de los últimos años, considerando el periodo 2011 al 2016 inclusive. El volumen de estos recursos financieros ha crecido de manera sostenida, en términos reales, desde hace más de una década; y, a juzgar por el presupuesto de apertura del 2017, la tendencia se mantiene.

A pesar de este sostenido incremento, estamos lejos de la meta que el Acuerdo Nacional estableció en el 2002: asignarle un equivalente al 6% del PBI a la función educación. Si el PBI real crece a 4%, el gasto real en educación debería crecer 8% para alcanzar la meta en aproximadamente doce o

trece años. Sin embargo, esto no sería suficiente para lograr lo que otros países de la región gastan por estudiante. Brasil, México, Chile y Colombia gastan dos —si no tres— veces por estudiante lo que el Perú. ¿Será esto suficiente para mejorar el sistema educativo? Si bien en las pruebas PISA ninguno de estos cuatro países resalta por lograr resultados equivalentes —o, menos aún, superiores— al promedio de los obtenidos en los países de la OCDE, si el umbral para dar un salto importante en la calidad de la educación es el gasto de los países más desarrollados, el camino por recorrer es mucho más largo.

Las familias también aportan recursos a la educación, y no pocos. De acuerdo con las estimaciones de este informe, del gasto nacional en educación básica el 30% se financia con recursos de las familias. Si se considera el gasto en educación en instituciones educativas estatales, el aporte de las familias es bastante menor, pues solo equivale al 5,4% del gasto nacional. Es interesante notar que el gasto promedio por estudiante es muy parecido entre las instituciones estatales y no estatales.

La mirada del gasto por estudiante en las regiones muestra una gran disparidad: puede haber diferencias de dos —si no de tres— a uno entre las regiones que más gastan, vis a vis las que gastan menos. Al menos parte de las diferencias se asocia a la distinta conformación urbana y rural de las regiones y, más importante aún, a la densidad poblacional de cada centro poblado en donde están ubicadas las instituciones educativas. Los centros poblados con baja densidad tienden a tener instituciones educativas «incompletas» desde el punto de vista de la asignación de la carga de secciones y grados a cada docente. Con una baja densidad poblacional no se aprovechan las economías de escala que ofrecen las instituciones educativas de mayor tamaño.

CAPÍTULO 5

EL SISTEMA EDUCATIVO Y LA REPRODUCCIÓN DE DESIGUALDADES SOCIALES

En los capítulos previos se ha descrito la situación educativa en su conjunto; sin embargo, la presentación de valores nacionales agregados puede velar las profundas disparidades existentes, a las que se destina este capítulo.

Para abordar las desigualdades en educación el informe se enfoca en temas como el acceso y la conclusión de los estudios, los aprendizajes logrados, el gasto en educación y las necesidades educativas especiales. Además, en la medida en que la información disponible lo permite, se presenta un análisis que considera diversos ejes vinculados a posibles disparidades: sexo, lugar de residencia (urbano/rural), lengua materna, región y nivel socioeconómico.

1. Las disparidades en el acceso y la conclusión de los estudios

1.1. Años de educación inicial acumulados antes de ingresar a primaria

La tabla 11 muestra la información disponible sobre el número promedio de años de educación inicial que alcanzaron quienes ingresaron al primer grado de educación primaria, de acuerdo con un conjunto de desagregaciones disponibles.

Como se puede apreciar, el país no solo ha progresado en términos de garantizar que los estudiantes accedan a la educación primaria luego de un importante tiempo de asistencia a la educación inicial —el promedio representa el 80% de los tres años que se prevén— sino también en cerrar brechas en este terreno.

Esto ha sido posible porque el progreso ha sido mayor entre los grupos en situación de desventaja. Como se observa en la tabla 11 el número medio de años de educación inicial en las zonas rurales y entre estudiantes que asistieron a primaria en programas multigrado se más que duplicó del 2010 al 2016. Evidentemente, las zonas más rezagadas tienen mayor espacio para mejorar, pero esto no significa que necesariamente lo hagan.

Tabla 11
Años promedio de educación inicial (3 a 5 años)
logrados por ingresantes a primer grado de primaria
Perú, 2010, 2015 y 2016

	2010	2015	2016
Total	1,7	2,3	2,4
Mujer	1,7	2,3	2,4
Hombre	1,7	2,3	2,4
Urbano	1,9	2,4	2,4
Rural	1,1	2,0	2,2
Polidocente completo	1,9	2,6	2,4
Multigrado	1,1	2,1	2,2
Estatad, sector Educación	1,5	2,2	2,3
Estatad, otro	1,9	2,3	2,4
No estatad, particular	2,2	2,5	2,4
No estatad, otro	2,2	2,5	2,6

Fuente: Censo Escolar de Instituciones Educativas 2010, 2015 y 2016.

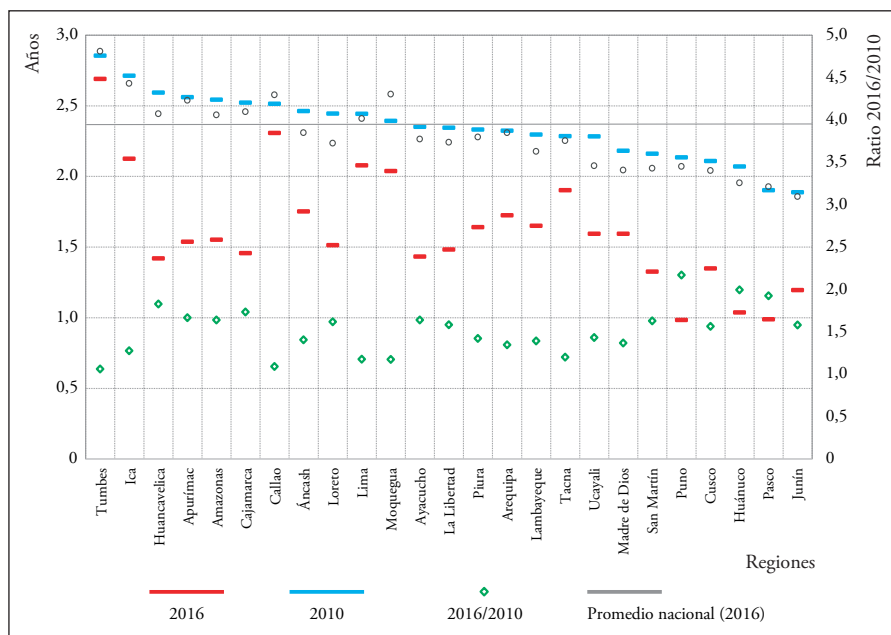
Elaboración propia.

Debe subrayarse, no obstante, que la educación inicial no escolarizada está concentrada en los espacios rurales, de modo que, al 2015, este tipo de programa atendía el 24,1% de la matrícula en áreas rurales, mientras que la proporción era de 8,6% en las zonas urbanas. Asimismo, cabe notar que esta importante participación de los programas no escolarizados en la matrícula está en franco descenso, ya que el 2007 representaba el 56,7% de la matrícula en ámbitos rurales y el 12,6% en las zonas urbanas.⁹⁷

97 Información de los censos escolares, disponible en: <<http://escaledw.minedu.gob.pe/uee-bi-web/>>.

En las regiones, como muestra el gráfico 70, la situación es muy dispar, tanto en relación con lo observado en el 2016 como en cuanto a los diversos ritmos de progreso que se distinguen en el periodo 2016-2010. Para el 2016, en todas las regiones, con excepción de Pasco y Junín, el tiempo medio de permanencia en el nivel de educación inicial de quienes ingresaron a primaria supera los dos años. Asimismo, las regiones más rezagadas en el 2010 son las que tienden a mostrar mayores avances. Finalmente, el ritmo de progreso no aparece asociado a los niveles medios de pobreza ni a la proporción de población rural.

Gráfico 70
Años promedio de educación inicial logrados
por ingresantes a primer grado de primaria según regiones
Perú, 2010, 2015 y 2016



Para facilitar la lectura del gráfico no se incluyen los intervalos de confianza de cada estimador. El círculo gris representa el año 2015. El rombo representa el ratio entre el 2016 y el 2010, y se lee en el eje secundario. La línea marca el valor promedio nacional. La serie está ordenada de acuerdo con la cifra registrada en el 2016 (de mayor a menor).

Elaboración propia a partir de los censos escolares.

1.2. Conclusión de los estudios: niveles educativos primaria y secundaria

En el caso de la culminación de los estudios, en este informe se emplea como base el trabajo de Guadalupe y otros 2016.⁹⁸ Las estimaciones se formulan en relación con la población de referencia —distintas cohortes poblacionales—, independientemente de la gestión u otros atributos de los programas o servicios educativos. Asimismo, se mide la conclusión una vez que el grupo poblacional ha tenido, efectivamente, la oportunidad de cursar dichos estudios (Guadalupe y Louzano 2003, Guadalupe y Taccari 2004, UNESCO 2004 y 2008). Por esta razón, los datos más recientes corresponden a la población nacida en 1998 y que para el 2015 (último año con información) tenía 17 años.⁹⁹

La tabla 12 y el gráfico 71 muestran datos referentes a la conclusión de la primaria entre las cohortes poblacionales seleccionadas, y que dan cuenta de los cambios observados en los últimos veinte años entre distintos grupos poblacionales. Es posible notar que el Perú ha avanzado de modo significativo en universalizar la conclusión de este nivel educativo, lo que implica un cierre de las brechas preexistentes. Hoy todos los grupos observados muestran tasas de conclusión de la primaria superiores al 90%, cuando dos décadas atrás solo la culminaban la población urbana y el quintil superior de gastos. De hecho, la conclusión de la primaria alcanzaba a prácticamente el 100% de la población del quintil superior de gastos del país, al mismo tiempo que la población de menores gastos, aquella con una lengua materna diferente al castellano y los habitantes de las zonas rurales mostraban tasas de conclusión en el rango del 60% al 70%. Por otra parte, en la situación actual no se puede hablar de una brecha de género en este terreno —aunque hoy la población femenina muestra una ligera ventaja—, y las otras brechas que aún persisten son de magnitudes menores.

98 Al igual que en la sección correspondiente del capítulo 2.

99 Los estudiantes terminan la primaria no solo a la edad que se espera (12 años), sino también con uno o más años de retraso. La información disponible en Guadalupe y otros 2016 muestra que, luego de los 17 años en el caso de la primaria y de los 22 en el de la secundaria, el incremento marginal de la probabilidad de concluir los estudios tiende a cero, por lo que se deben tomar estas edades como los puntos en los que hoy se maximiza la probabilidad de conclusión.

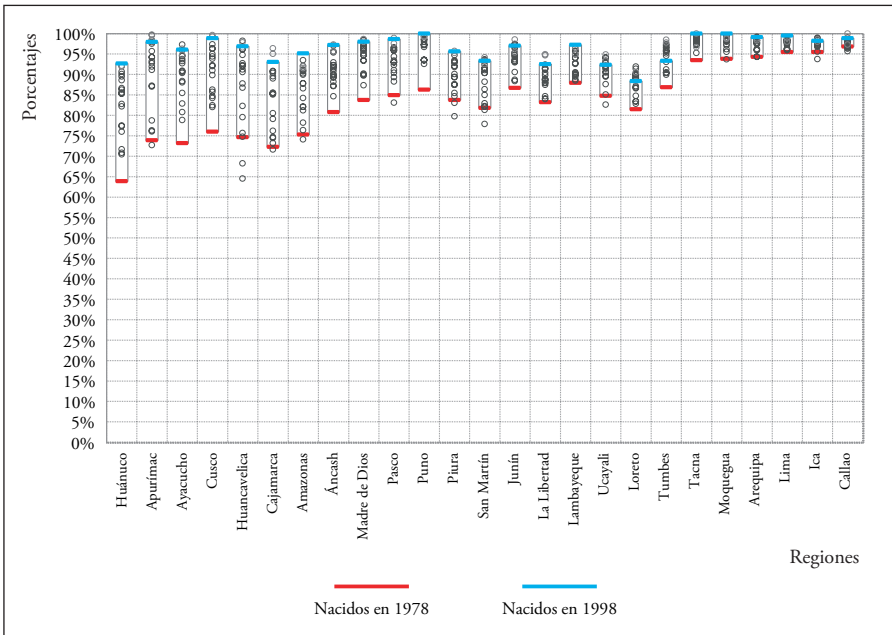
Tabla 12
Porcentaje de personas que concluyeron la educación primaria según año de nacimiento
Perú, cohortes poblacionales nacidas en 1978, 1983, 1988, 1993 y 1998

	1978		1983		1988		1993		1998	
	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.
Total	86,1	0,000	90,7	0,000	93,8	0,000	95,4	0,000	96,6	0,000
Mujer	82,5	0,001	88,1	0,001	92,5	0,000	94,9	0,000	96,8	0,000
Hombre	89,9	0,001	93,4	0,001	95,1	0,000	95,9	0,000	96,4	0,000
Urbano	93,6	0,000	95,8	0,000	97,0	0,000	97,7	0,000	98,3	0,000
Rural	67,7	0,001	76,3	0,001	85,8	0,001	90,0	0,001	93,7	0,001
Castellano (lengua materna)	89,8	0,000	92,6	0,000	94,7	0,000	96,0	0,000	96,9	0,000
No castellano (lengua materna)	67,3	0,002	78,3	0,001	87,3	0,001	91,0	0,001	94,5	0,001
Quintil superior de gasto	98,0	0,002	98,4	0,000	99,0	0,000	99,5	0,000	99,2	0,000
Quintil inferior de gasto	58,4	0,002	69,3	0,002	74,4	0,003	84,7	0,001	91,4	0,001

Elaboración propia a partir del anexo de datos de Guadalupe y otros 2016. Nótese que la información base proviene de la ENAHO (ediciones 2004-2015); por eso, los estimadores se reportan con el error estándar correspondiente (e. e.). Los autores del mencionado documento usaron un *pool* de encuestas y una técnica de remuestreo (*jackknife*) para estimar los ponderadores replicados necesarios para el cálculo de los errores estándar.

Lo afirmado sugiere que, sea como efecto de las políticas educativas o como resultado de la acción directa de las personas, familias y comunidades, o gracias a una combinación de ambas, los sectores más rezagados han logrado avanzar de modo marcado en este ámbito.

Gráfico 71
Porcentaje de personas que concluyeron la educación primaria por regiones según año de nacimiento (1978-1998)



Tomado de Guadalupe y otros 2016. Para facilitar la lectura del gráfico, no se incluyen los intervalos de confianza de cada estimador. Nótese que los círculos representan los diecinueve años intermedios entre las fechas extremas. Las barras marcan la distancia entre los valores de los nacidos entre 1978 y 1998. La serie está ordenada de acuerdo con la variación observada entre los años extremos (de mayor a menor). Nótese también que en Ucayali, Loreto y Tumbes es posible que la medición correspondiente al año final esté subestimando los niveles de conclusión, ya que, si se observa la serie completa, hay tendencia a una mejora mayor (representada por el importante número de observaciones que aparecen por encima del valor final de la serie).

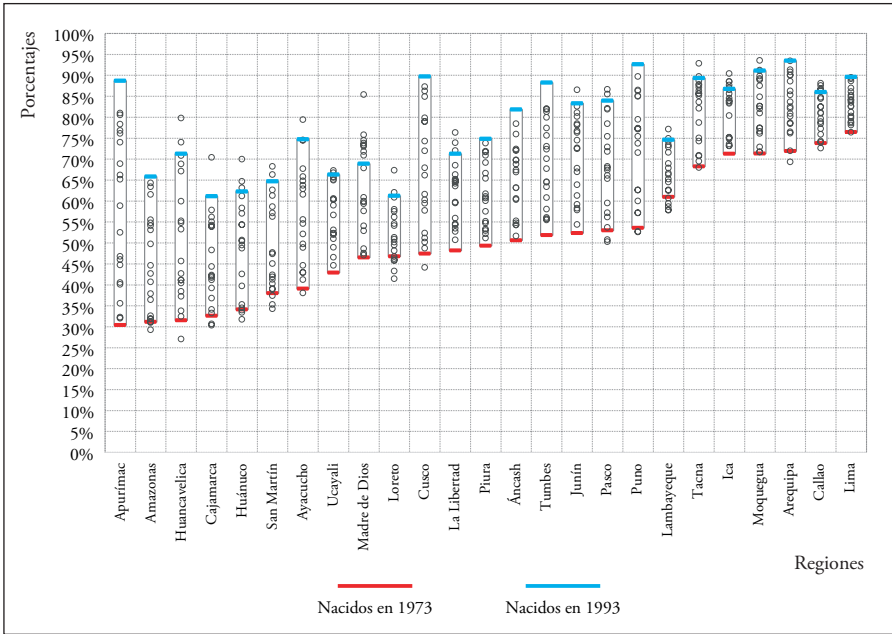
La tabla 13 y el gráfico 72 muestran información correspondiente al término de la secundaria para cohortes poblacionales seleccionadas, y da cuenta de los cambios observados en los últimos veinte años en distintos

Tabla 13
Porcentaje de personas que concluyeron la educación secundaria según año de nacimiento
Perú, 1973, 1978, 1983, 1988 y 1993

	1973		1978		1983		1988		1993	
	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.
Total	56,2	0,001	60,2	0,001	68,8	0,001	75,7	0,001	80,6	0,001
Hombre	61,1	0,001	63,4	0,001	72,2	0,001	77,4	0,000	81,4	0,001
Mujer	51,8	0,001	57,2	0,001	65,5	0,001	74,0	0,001	79,7	0,001
Urbano	70,3	0,001	74,3	0,001	80,3	0,001	84,0	0,000	86,4	0,001
Rural	22,9	0,001	25,8	0,001	36,6	0,001	50,4	0,002	62,0	0,002
Castellano (lengua materna)	63,1	0,001	66,1	0,001	72,5	0,001	78,0	0,001	82,2	0,001
No castellano (lengua materna)	29,4	0,001	30,7	0,001	44,4	0,002	58,4	0,002	67,4	0,003
Quintil superior de gasto	87,0	0,001	91,1	0,002	92,6	0,000	95,9	0,001	96,4	0,000
Quintil inferior de gasto	17,7	0,002	16,0	0,001	27,0	0,002	33,5	0,002	49,5	0,003

Elaboración propia a partir del anexo de datos de Guadalupe y otros 2016. La información base proviene de la ENAHO (ediciones 2004-2015); por eso, los estimadores se reportan con el error estándar correspondiente (e. e.). Los autores del mencionado documento usaron un *pool* de encuestas y una técnica de remuestreo (*jackknife*) para estimar los ponderadores replicados necesarios para el cálculo de los errores estándar.

Gráfico 72
Porcentaje de personas que concluyeron la educación secundaria por regiones según año de nacimiento (1973-1993)



Tomado de Guadalupe y otros 2016. Para facilitar la lectura del gráfico, no se incluyen los intervalos de confianza de cada estimador. Nótese que los círculos representan los diecinueve años intermedios entre las fechas extremas. Las barras marcan la distancia entre los valores de los nacidos entre 1973 y 1993. La serie está ordenada de acuerdo con la conclusión observada para los nacidos en 1973 (de menor a mayor).

grupos poblacionales. El Perú ha avanzado en universalizar la conclusión de la secundaria en una medida importante, si bien queda todavía un trecho muy importante por recorrer. Esta situación afecta a todos los segmentos de la sociedad —incluso el quintil de mayores gastos dista de una tasa de conclusión del 100%—, aunque con distinta intensidad. Entre la población de menores gastos, cerca de uno de cada dos jóvenes nacidos en 1993 no ha logrado concluir la secundaria; asimismo, la conclusión entre las personas con lengua materna diferente al castellano y entre pobladores rurales solo es una realidad para alrededor de dos de cada tres jóvenes, y hasta se mantiene una ligera brecha de género en contra de la población femenina.

La situación es preocupante no solo por aquello que falta por recorrer en términos de la universalidad de un nivel que nuestra legislación considera obligatorio desde hace varias décadas. Lo es también porque incluso el acelerado progreso visto en los segmentos poblacionales más rezagados —en los veinte años observados en la tabla la tasa de conclusión se ha casi triplicado en el área rural y entre los más pobres, y poco más que duplicado entre la población con lengua materna diferente al castellano— no ha sido suficiente para aproximarlos a los niveles observados entre los segmentos más favorecidos; es decir, aún se observan importantes brechas de equidad en este ámbito.

Como en el caso de la educación primaria, sea que el progreso obedezca al efecto de las políticas educativas o a la acción directa de las personas, familias y comunidades, o a una combinación de ambas, los sectores más rezagados han logrado avanzar de modo marcado; sin embargo, se necesitan mayores esfuerzos para asegurar la retención de cada estudiante y su progreso hacia la culminación del nivel.¹⁰⁰

1.3. Conclusión oportuna

Al observar los niveles de conclusión de los estudios, es importante también notar en qué medida esta conclusión se logra oportunamente y cómo se pueden registrar disparidades que no son sino el resultado de trayectorias educativas que presentan otras disparidades importantes. Esto es, ¿en qué medida un sistema educativo que ha logrado que una muy alta población de 6 años ingrese al primer grado de primaria luego de transitar 2,4 años por la educación inicial es capaz de asegurarles trayectorias exitosas a sus estudiantes?

La conclusión oportuna de los estudios da cuenta de trayectorias a las que se aspira para cada estudiante; sin embargo, el sistema educativo peruano produce atraso escolar en proporciones importantes, y no logra retener a una fracción de estudiantes hasta que hayan concluido la escolaridad obligatoria.

¹⁰⁰ Como se vio en el capítulo 2, no ha habido progreso en retener a estudiantes de las edades más próximas a las esperadas para la culminación de la secundaria.

Dado que, en este caso, solo se observará la conclusión oportuna, es posible contar con información de la población nacida en años más próximos que cuando se mide la conclusión total. En este caso, el año 2002 para la conclusión de la educación primaria (cohorte poblacional con edad de egreso de 12 años en el 2014) y el año 1997 para la conclusión de la educación secundaria (cohorte poblacional con edad de egreso de 17 años en el 2014).

Los datos de la tabla 14 muestran la conclusión oportuna de la *educación primaria* correspondiente a las últimas diez cohortes poblacionales. En esta tabla se observa la práctica inexistencia de una brecha entre hombres y mujeres para todo el periodo —aunque con una sistemática y leve diferencia a favor de la población femenina—, mientras que en los demás casos sí se advierten brechas importantes, por más que tiendan a hacerse menos pronunciadas a lo largo del tiempo. Esto último implica que la mejora de la situación a la que hace referencia este indicador ha sido más acelerada en los segmentos poblacionales en situación de rezago.

Lo afirmado no significa que se esté frente a un problema resuelto. De hecho, las brechas son importantes en todos los casos, excepto cuando se considera el sexo. En cuanto a la zona de residencia, el indicador para las zonas rurales equivale a un poco menos de tres cuartos del de las zonas urbanas; algo similar ocurre cuando se ve a la población según lengua materna, y un poco menos marcado cuando se comparan quintiles de gasto. En los primeros dos casos la brecha bordea los 25 puntos porcentuales, mientras que en el último se encuentra en alrededor de los 36 puntos.

En la *educación secundaria* la información también hace referencia a los niveles de conclusión oportuna de las últimas diez cohortes poblacionales. En la tabla 15 se observa una leve disparidad favorable a la población femenina, que se ha hecho más marcada con el tiempo. Debe notarse, sin embargo, que la mayor conclusión oportuna entre la población femenina va acompañada de similares niveles de conclusión total, lo que sugiere una situación preocupante: las estudiantes tiene menos probabilidades de conclusión que sus pares varones, si su trayectoria educativa se ve alterada por algún fenómeno conducente al atraso escolar (repetición). Esto apunta hacia la permanencia

de un patrón de comportamiento observado ya hace quince años (Guadalupe y otros 2002: 47), de acuerdo con el cual las familias serían más tolerantes a la repetición de los varones que a la de las mujeres: para ellos, la reprobación de un grado conduce más probablemente a la repetición, mientras que entre ellas es más probable que se traduzca en deserción. Tal fenómeno se debe ver de modo conjunto con la prevalencia del embarazo adolescente y con la manera en que las familias y las comunidades educativas tienden a manejar este tipo de situaciones.

En los otros casos considerados se advierten brechas más marcadas, aunque siempre con tendencia a hacerse menos pronunciadas. Nuevamente, esto significa que la mejora de la situación a la que se refiere este indicador ha sido más acelerada en los segmentos poblacionales en situación de rezago.

Debe remarcarse, sin embargo, la importante reducción de la magnitud de las brechas educativas entre nuestra población. Por ejemplo, hace diez años la tasa de conclusión oportuna de la secundaria entre estudiantes del quintil superior de gastos superaba en casi seis veces la que se lograba entre estudiantes del quintil inferior. El importante progreso observado se traduce en que hoy ese ratio es cerca del triple, lo que sin duda es una magnitud alarmante, pero marcadamente inferior a la observada previamente. En el caso de la población según área de residencia y lengua materna, también hay un importante avance en la reducción de las diferencias: hace diez años los segmentos más favorecidos tenían tasas de conclusión oportuna que casi triplicaban las de los segmentos menos favorecidos, y en la situación actual esos ratios se encuentran en 1,8 veces para ambos casos. Del mismo modo que en el caso de la educación primaria, estas brechas relativas se traducen en brechas importantes en los valores absolutos del indicador; en efecto, la tasa de conclusión oportuna en las zonas urbanas es aproximadamente 29 puntos mayor que en las zonas rurales, hay una diferencia de alrededor de 26 puntos entre las poblaciones segmentadas por lengua materna, y de alrededor de 50 puntos entre los quintiles extremos de gasto.

Tabla 14
Porcentaje de personas que concluyeron oportunamente la educación primaria según año de nacimiento
Perú, cohortes poblacionales nacidas de 1993 al 2002

	1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.
Total	58,1	0,001	59,7	0,001	60,2	0,001	62,2	0,001	63,1	0,001	65,2	0,001	66,2	0,001	67,4	0,001	68,2	0,001	68,9	0,001
Mujer	59,6	0,002	61,4	0,002	62,0	0,002	63,0	0,002	64,9	0,002	67,1	0,001	67,6	0,001	68,7	0,001	69,0	0,001	69,9	0,001
Hombre	56,7	0,002	58,1	0,002	58,5	0,002	61,3	0,002	61,3	0,002	63,4	0,002	64,8	0,002	66,1	0,001	67,5	0,001	67,9	0,001
Urbano	70,6	0,002	72,0	0,001	72,1	0,001	73,1	0,001	74,5	0,002	76,5	0,001	76,9	0,001	77,5	0,001	77,7	0,001	78,1	0,001
Rural	41,6	0,002	43,3	0,002	43,8	0,002	46,6	0,002	46,7	0,002	49,2	0,002	50,9	0,002	52,8	0,002	54,0	0,002	54,8	0,002
Castellano																				
(lengua materna)	62,0	0,002	64,1	0,001	64,5	0,001	66,2	0,001	67,3	0,001	69,3	0,001	70,1	0,001	70,7	0,001	71,4	0,001	72,0	0,001
No castellano																				
(lengua materna)	31,6	0,002	36,1	0,002	36,3	0,003	38,6	0,002	37,6	0,003	40,6	0,004	42,5	0,004	45,6	0,004	47,2	0,003	47,8	0,002
Quintil superior de gastos	84,2	0,002	85,5	0,002	84,3	0,003	86,2	0,002	85,6	0,003	85,7	0,002	85,6	0,003	86,3	0,002	87,0	0,002	87,7	0,002
Quintil inferior de gastos	33,6	0,002	36,2	0,002	36,0	0,002	38,3	0,002	38,7	0,002	42,0	0,002	43,9	0,002	47,6	0,002	50,3	0,002	51,4	0,002

Elaboración propia a partir del anexo de datos de Guadalupe y otros 2016. Nótese que la información base proviene de la ENAHO (ediciones 2004-2015); por eso, los estimadores se reportan con el error estándar correspondiente (e. e.). Los autores del mencionado documento usaron un *pool* de encuestas y una técnica de remuestreo (*jackknife*) para estimar los ponderadores replicados necesarios para el cálculo de los errores estándar.

Tabla 15
Porcentaje de personas que concluyeron oportunamente la educación secundaria según año de nacimiento
Perú, cohortes poblacionales nacidas de 1988 a 1997

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997								
	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.								
Total	42,3	0,001	44,6	0,001	45,9	0,001	48,0	0,001	50,0	0,001	51,3	0,001	52,4	0,001	53,5	0,001	54,4	0,001
Mujer	44,8	0,002	46,5	0,002	48,2	0,002	49,9	0,002	50,9	0,002	53,3	0,002	55,4	0,001	56,0	0,001	57,4	0,001
Hombre	40,0	0,002	42,9	0,002	43,6	0,002	45,3	0,001	45,3	0,001	47,0	0,001	47,5	0,001	48,9	0,001	49,8	0,001
Urbano	54,2	0,002	56,3	0,002	56,8	0,001	58,3	0,001	58,6	0,001	60,3	0,001	61,6	0,001	62,6	0,001	63,5	0,001
Rural	20,7	0,001	23,2	0,002	25,0	0,002	26,6	0,002	27,9	0,002	30,8	0,002	32,7	0,002	33,8	0,002	34,9	0,002
Castellano (lengua materna)	45,8	0,001	48,6	0,002	49,8	0,001	51,3	0,001	51,6	0,001	53,2	0,001	54,3	0,001	55,6	0,001	56,7	0,001
No castellano (lengua materna)	15,7	0,003	19,6	0,002	21,4	0,003	23,8	0,002	25,1	0,002	29,6	0,002	32,6	0,003	32,1	0,002	33,4	0,002
Quintil superior de gastos	66,6	0,003	70,0	0,003	72,3	0,002	73,0	0,002	72,4	0,002	73,6	0,001	74,4	0,002	74,8	0,001	76,6	0,001
Quintil inferior de gastos	11,9	0,003	13,9	0,003	15,5	0,003	17,7	0,002	20,2	0,003	21,0	0,002	23,6	0,002	24,6	0,002	27,4	0,001

Elaboración propia a partir del anexo de datos de Guadalupe y otros 2016. Nótese que la información base proviene de la ENAHO (ediciones 2004-2015); por eso, los estimadores se reportan con el error estándar correspondiente (e. e.). Los autores del mencionado documento usaron un *pool* de encuestas y una técnica de remuestreo (*jackknife*) para estimar los ponderadores replicados necesarios para el cálculo de los errores estándar.

1.4. Matrícula oportuna

Un fenómeno asociado a la culminación de los estudios y, especialmente, a su culminación sin atraso u oportunamente, es cómo se distribuye la matrícula según condición de atraso escolar. Nótese que en este caso el análisis no implica a una población en particular, sino a la matrícula total de la unidad a la que refiere el análisis, el mismo que, por lo tanto, puede conducirse en el ámbito de cada programa o servicio educativo y, en estos, de cada sección (Guadalupe 2015: 145-146).

La tabla 16 muestra el porcentaje de estudiantes matriculados oportunamente —es decir, en el grado que les corresponde por norma de acuerdo con su edad— en *la educación primaria* en términos agregados. Por un lado, queda claro que en el periodo observado hubo un progreso sostenido, y que este abarcó a todos los segmentos poblacionales identificados. Por otro lado, este progreso registró tasas más altas entre los segmentos menos favorecidos: la tasa del 2016 es 1,6 veces la del 2005 en la población rural, mientras que

Tabla 16
Porcentaje de personas matriculadas oportunamente
en la educación primaria
Perú, 2005, 2010, 2015 y 2016

	2005	2010	2015	2016
Total	53,2	61,7	69,0	74,7
Mujer	53,7	62,1	69,5	75,2
Hombre	52,8	61,3	68,5	74,1
Urbano	59,0	67,6	72,0	77,1
Rural	39,1	46,1	57,0	64,1
Polidocente completo	58,3	66,4	71,6	76,9
Multigrado	39,2	46,8	59,0	65,2
Estatal, sector Educación	49,7	56,6	65,4	71,7
Estatal, otro	70,4	75,2	74,6	80,8
No estatal, particular	69,6	79,3	78,6	82,4
No estatal, otro	73,1	78,9	76,9	82,6

Fuente: Censo Escolar de Instituciones Educativas 2005, 2010, 2015 y 2016.
Elaboración propia.

en la urbana es 1,3 veces superior; la tasa del 2015 es 1,7 veces superior a la del 2005 entre la población atendida en instituciones educativas multigrado, cuando es solo 1,3 veces superior entre los estudiantes de instituciones educativas completas; y es 1,4 veces superior en las del sector Educación, mientras que en las no estatales el progreso es de solo 0,2 veces. Estas diferencias en los ritmos de progreso no han sido suficientes, sin embargo, para lograr una situación de paridad. En general, las tasas de matrícula oportuna en los segmentos menos favorecidos en el 2016 representan aproximadamente el 85% del valor de las tasas observadas entre los segmentos más favorecidos. Del mismo modo, las brechas observadas en el 2016 se encuentran entre los 10 y 15 puntos porcentuales.

La única excepción a lo señalado corresponde a la desagregación según el sexo, donde se observa en todo el periodo una leve disparidad a favor de la población femenina, que se ha mantenido en el tiempo. Nótese, sin embargo, que esta disparidad «a favor» de la población femenina estaría revelando que niñas y niños no tienen trayectorias de matrícula similares, por lo ya anotado anteriormente: la mayor probabilidad de deserción en el caso de las mujeres que ven su trayectoria escolar afectada por el atraso.

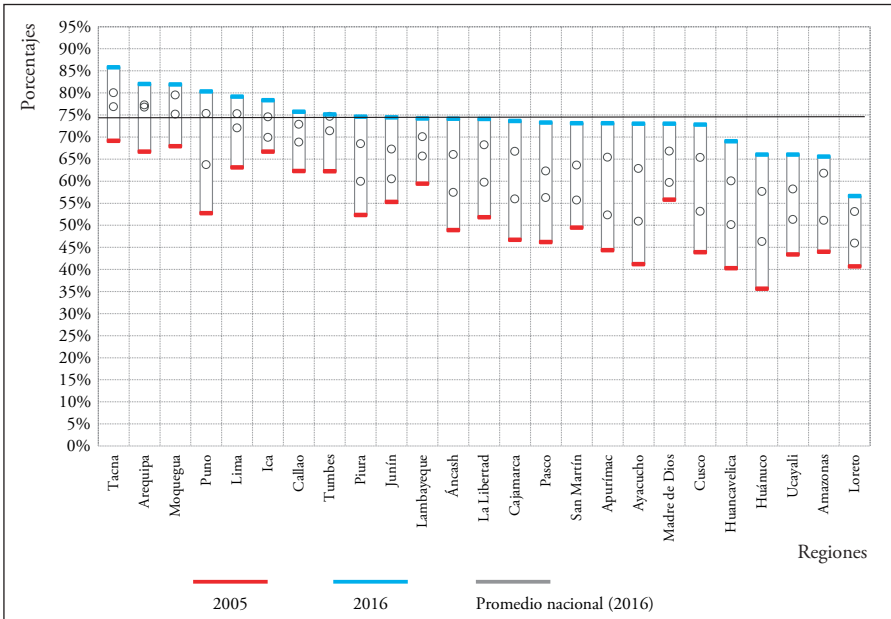
Tabla 17
Porcentaje de personas matriculadas oportunamente
en la educación secundaria
Perú, 2005, 2010, 2015 y 2016

	2005	2010	2015	2016
Total	43,6	48,7	47,8	49,2
Mujer	45,5	50,5	49,0	50,2
Hombre	41,8	46,9	46,6	48,2
Urbano	45,6	51,1	49,3	50,5
Rural	26,3	32,3	36,0	38,4
Estatal, sector Educación	40,1	44,1	44,1	45,9
Estatal, otro	56,0	60,1	53,4	54,7
No estatal, particular	57,1	61,9	57,2	57,6
No estatal, otro	56,6	64,6	57,1	58,1

Fuente: Censo Escolar de Instituciones Educativas 2005, 2010, 2015 y 2016.
Elaboración propia.

En el caso de la *educación secundaria* (tabla 17) se observa un patrón similar: una situación de progreso general (excepto en los programas no estatales diferentes a la educación no estatal, más marcado en las zonas rurales frente a las urbanas, y entre los programas o servicios del sector Educación frente a los registrados en el sector no estatal. Asimismo, se observa la misma leve disparidad favorable a la población femenina que en el caso de la educación primaria, y respecto de la cual cabe la misma salvedad ya mencionada: que esa «ventaja» en realidad vela una desventaja marcada en otro ámbito asociado; esto es, la posibilidad de permanencia en caso de atraso escolar.

Gráfico 73
Porcentaje de personas matriculadas oportunamente
en la educación primaria según regiones
Perú, 2005, 2010, 2015 y 2016



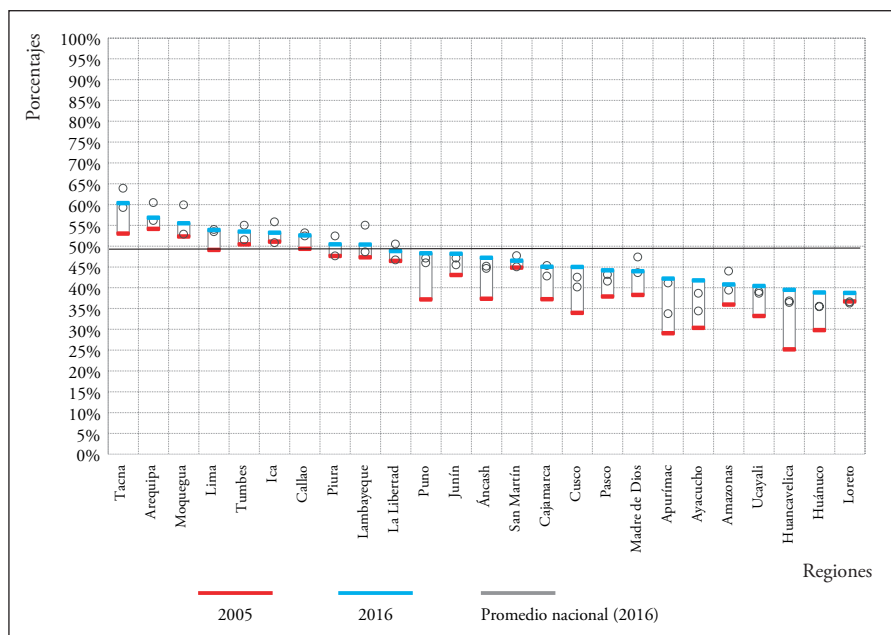
Para facilitar la lectura del gráfico, no se incluyen los intervalos de confianza de cada estimador. Nótese que los círculos representan los años 2010 y 2015 sin distinguirlos. Las barras marcan la distancia entre los valores del 2005 y los del 2016. El gráfico se encuentra ordenado según los niveles de matrícula oportuna más recientes (de mayor a menor).

Fuente: Censo Escolar de Instituciones Educativas 2005, 2010, 2015 y 2016.
 Elaboración propia.

Como en la educación primaria, las disparidades relativas —que en el periodo observado se redujeron— están acompañadas de una brecha persistente, que debe llamar la atención de quienes hacen la política educativa y de los distintos actores del sistema.

Cuando se observa la situación según regiones, en el caso de la educación primaria (gráfico 73) se advierte una situación dispar en lo relativo a los valores recientes y en relación con los ritmos de progreso. En todas las regiones hay un progreso importante en el periodo de referencia; sin embargo, solo en cuatro se supera el umbral del 80% en el 2016 (aunque en ninguna se había

Gráfico 74
Porcentaje de personas matriculadas oportunamente
en la educación secundaria según regiones
Perú, 2005, 2010, 2015 y 2016



Para facilitar la lectura del gráfico, no se incluyen los intervalos de confianza de cada estimador. Nótese que los círculos representan los años 2010 y 2015 sin distinguirlos. Las barras marcan la distancia entre los valores del 2005 y los del 2016. El gráfico está ordenado según los niveles de matrícula oportuna más recientes (de mayor a menor).

Elaboración propia a partir de los censos escolares.

superado dicho umbral durante el periodo previo) y en cinco se presentan valores menores al 70%.

Asimismo, cabe mencionar que estos valores están asociados, como era esperable, a los porcentajes de repetidores en primaria, así como a los porcentajes de población en áreas rurales y al producto bruto per cápita de la región; es decir, las diferencias halladas en esta variable educativa se asocian a diferencias en indicadores de urbanización —atraso mayor en zonas rurales— y de riqueza material —atraso mayor en zonas con desventaja económica—.

En la educación secundaria, los porcentajes de matrícula oportuna observados en las regiones no solo son menores, sino que también se observa un menor ritmo de mejora en los mismos (gráfico 74). De hecho, para el 2016 solo en una región se observa un valor superior al 60%, en dieciséis regiones los valores están por debajo del 50% y en tres de ellas se llega incluso a valores inferiores al 40%. Como en la educación primaria, estos valores están asociados a los porcentajes de repetidores en secundaria, así como a los porcentajes de población en áreas rurales y al producto bruto per cápita de cada región.

1.5. Repetición (porcentaje de repetidores)

Debido a diversas razones, la repetición de grado es un fenómeno muy importante en nuestro sistema educativo: por un lado, obliga a comprometer recursos que podrían asignarse a mejorar el sistema; y por otro, disminuye las probabilidades de culminar los estudios entre quienes repiten de grado, al mismo tiempo que les impone un estigma. Además, opera sobre la base de suponer que el no logro de aprendizajes —que los sistemas de evaluación aplicados por los docentes, y que sustentan la repetición, tampoco miden adecuadamente— es un problema de cada estudiante, que debe o bien recibir un «castigo», con la repetición, o bien ser objeto de una «segunda oportunidad». Esto, cuando en realidad es un signo de fracaso del sistema en garantizar los aprendizajes, y que suele no derivar en una segunda oportunidad justamente por la incapacidad del propio sistema para ofrecer algo diferente de aquello que no funcionó en primera instancia (Demeuse y otros 2001).

Parte importante de las disparidades en la conclusión de estudios se asocia a trayectorias educativas afectadas por repeticiones y abandonos temporales. La tabla 18 muestra el porcentaje de estudiantes que se matricularon en condición de repetidores en la educación primaria, según varias desagregaciones.

Tabla 18
Porcentaje de estudiantes matriculados como repetidores
en la educación primaria
Perú, 2005, 2010, 2015 y 2016

	2005	2010	2015	2016
Total	7,1	6,2	3,2	2,9
Mujer	6,9	5,9	2,9	2,7
Hombre	7,4	6,5	3,4	3,2
Urbano	5,0	4,0	2,3	2,2
Rural	12,5	12,2	6,8	6,1
Polidocente completo	5,2	4,4	2,4	2,3
Multigrado	12,5	12,0	6,2	5,7
Estatad, sector Educación	8,4	7,8	4,2	3,8
Estatad, otro	3,5	3,4	1,7	1,5
No estatad, particular	0,5	0,5	0,5	0,5
No estatad, otro	2,1	1,3	0,7	0,7

Fuente: Censo Escolar de Instituciones Educativas 2005, 2010, 2015 y 2016

Elaboración propia.

La información reportada muestra importantes reducciones en la proporción de la matrícula que se encuentra en condición de repetidora en todos los segmentos —excepto en la educación no estatad, en la que se ha mantenido constante—; sin embargo, tanto los puntos de partida —esto es, lo observado en el 2005— como la situación actual muestran importantes disparidades.

Los porcentajes de repetición podrían parecer menores; no obstante, cuando se agregan, producen las situaciones de atraso antes constatadas, lo que, además, reduce la probabilidad de culminar los estudios. Así, una tasa de 6,1% promedio para el nivel —lo observado en las zonas rurales en el 2016—, significa una tasa agregada de 42,7% tras seis grados. Dicha tasa resulta, entonces, suficiente para producir un importante atraso al final del nivel educativo. A esto habría que agregarle, además, el efecto del ingreso tardío.

Nuevamente se advierten porcentajes menores de repetición en el caso de la población femenina. Sin embargo, por las razones ya expuestas, esto no debe entenderse como una situación de ventaja de las estudiantes frente a sus pares varones. Del mismo modo, las diferencias más marcadas se concentran en la desagregación por área geográfica y en la característica del servicio educativo —multigrado versus completo—. La disparidad más marcada corresponde, no obstante, a la gestión de los programas o servicios educativos: los programas gestionados por el sector Educación presentan porcentajes de repetición que superan en cerca de ocho veces los observados en la educación no estatal.

En el caso de la educación secundaria los porcentajes de repetición son menores en los años 2010 y 2015 (tabla 19), pero se suman en las trayectorias al atraso ya producido por el nivel primario. Así, un porcentaje de 3,7 (lo observado en las zonas rurales en el 2016) produce en el nivel un atraso agregado de 21,1%, que junto al 42,7% de la primaria generaría un valor agregado, al final de la educación básica, de 72,7% lo que explica claramente la baja conclusión oportuna observada previamente. En la secundaria también los porcentajes de repetición son menores en el caso de la población

Tabla 19
Porcentaje de estudiantes matriculados como repetidores
en la educación secundaria
Perú, 2005, 2010, 2015 y 2016

	2005	2010	2015	2016
Total	4,1	5,6	3,3	3,1
Mujer	3,2	4,3	2,4	2,2
Hombre	5,0	6,9	4,1	3,9
Urbano	4,0	5,3	3,2	3,0
Rural	5,3	8,0	4,2	3,7
Estatal, sector Educación	4,9	7,1	4,3	3,8
Estatal, otro	2,4	3,5	1,9	1,9
No estatal, particular	0,8	0,8	0,8	1,0
No estatal, otro	1,7	1,8	1,2	0,9

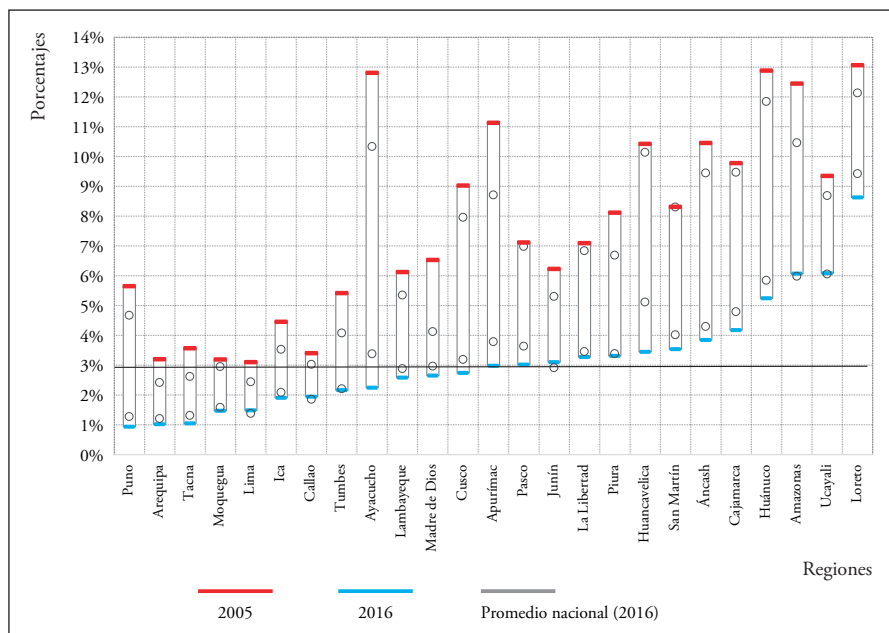
Fuente: Censo Escolar de Instituciones Educativas 2005, 2010, 2015 y 2016.
Elaboración propia.

femenina, lo que debe ser leído tomando en cuenta las observaciones previas acerca de su significado.

Como en otros casos, este es un indicador en el que nuevamente los estudiantes de programas o servicios educativos del sector Educación se encuentran en situación de desventaja frente a sus pares de instituciones educativas no estatales, así como los que asisten a un programa o servicio provisto en áreas rurales frente a sus pares de zonas urbanas.

En el caso de las regiones, el gráfico 75 muestra disparidades no solo en términos de los valores observados para el indicador, sino también de las

Gráfico 75
Porcentaje de personas matriculadas como repetidores
en la educación primaria según regiones
Perú, 2005, 2010, 2015 y 2016

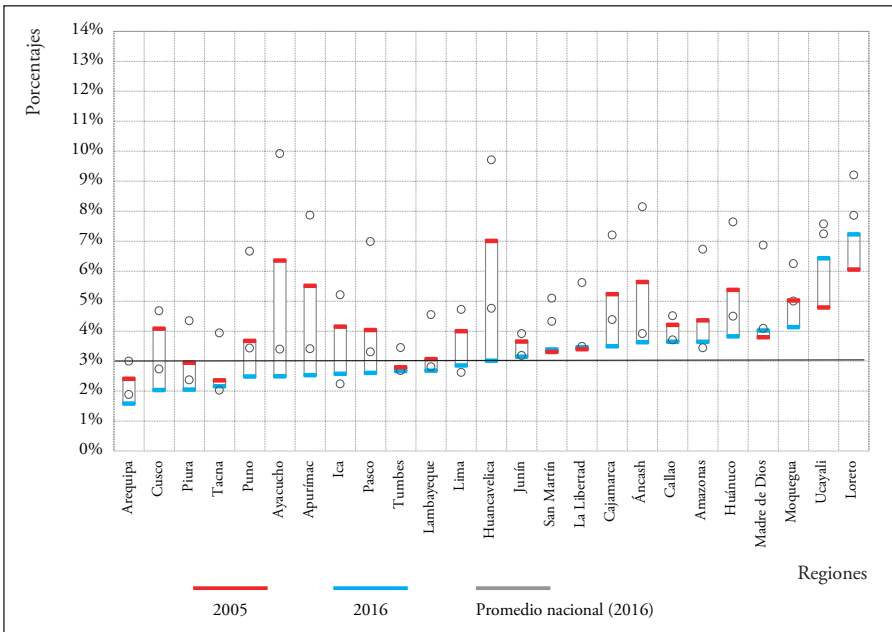


Para facilitar la lectura del gráfico, no se incluyen los intervalos de confianza de cada estimador. Nótese que los círculos representan los años 2010 y 2015 sin distinguirlos. Las barras marcan la distancia entre los valores del 2005 y los del 2016. El gráfico se encuentra ordenado según los porcentajes observados de repetidores para el periodo más reciente (de menor a mayor). Elaboración propia a partir de la información de los censos escolares.

trayectorias. En efecto, doce regiones presentan un porcentaje de repetición que no llega al 3% en el 2016 (téngase presente que el valor promedio nacional es de 2,9%); sin embargo, en las regiones restantes el valor del indicador puede prácticamente triplicar el valor medio nacional (Loreto) o al menos duplicarlo (Amazonas y Ucayali). Asimismo, se percibe una clara tendencia al descenso de estas tasas, más pronunciada en Puno, Ayacucho, Apurímac, Tacna, Cusco, Huancavelica y Áncash.

El caso de la educación secundaria contrasta marcadamente con lo observado en la educación primaria. En este nivel educativo, como se muestra

Gráfico 76
Porcentaje de personas matriculadas como repetidores
en la educación secundaria según regiones
Perú, 2005, 2010, 2015 y 2016



Para facilitar la lectura del gráfico, no se incluyen los intervalos de confianza de cada estimador. Nótese que los círculos representan los años 2010 y 2015 sin distinguirlos. Las barras marcan la distancia entre los valores del 2005 y los del 2016. El gráfico está ordenado según los porcentajes observados de repetidores para el periodo más reciente (de menor a mayor).
 Elaboración propia a partir de los censos escolares.

en el gráfico 76, hay una situación muy dispar tanto en términos de los valores actuales del indicador como de las tendencias. En efecto, mientras el promedio nacional del nivel es 3,1%, para el 2016, trece regiones muestran valores inferiores, lo que va acompañado de dos regiones (Ucayali y Loreto) en las que este valor es más que duplicado. Asimismo, destaca el hecho de que en cinco regiones se observa un deterioro (barras oscuras) en la evolución del indicador; en efecto, en San Martín, La Libertad, Madre de Dios y las ya mencionadas regiones de Ucayali y Loreto se observa que el valor del indicador para el 2016 supera el del 2005 —y lo hace de modo muy marcado en las dos últimas regiones mencionadas—.

2. Las disparidades en los logros de aprendizaje

A lo largo de los últimos años el Perú ha generado importante evidencia sobre logros de aprendizaje. Esta incluye la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) de segundo grado de educación primaria, estudios muestrales tanto nacionales como internacionales de diversos grados, y la participación peruana en el estudio de la OCDE. Con esta información es posible observar no solo diferencias entre grupos sobre los que se cuenta con información confiable, sino también tendencias.¹⁰¹

La tabla 20 muestra los resultados obtenidos mediante las muestras de control de la ECE de segundo grado de primaria del 2007 al 2016 para el área de comprensión lectora. Por su parte, la tabla 21 muestra los resultados correspondientes a matemática.¹⁰² En ambos casos se observa un progreso sostenido en los resultados. Al ser el punto de partida particularmente

101 Nótese que el reporte oficial de resultados nacionales de la ECE es hecho a partir de información muestral.

Es decir, debido a las dificultades para asegurar una administración equivalente de las pruebas a lo largo del territorio, el Ministerio de Educación dirige esfuerzos destinados a asegurar la comparabilidad a una muestra de casos. Esto plantea como problema que la información robusta de esta evaluación no provenga de la agregación de los datos censales, sino de la aplicación muestral. Esta situación plantea limitaciones respecto del tipo de desagregaciones de datos para los que es posible reportar resultado (los estratos de la muestra que se incluyen en este informe).

102 Nótese que se omite el dato para las instituciones educativas rurales en el 2009 debido a que por problemas de identificación en el marco muestral usado ese año (MINEDU 2010), los resultados no son robustos.

Tabla 20
Porcentaje de estudiantes de segundo grado que logra desempeño satisfactorio en comprensión lectora
Perú, 2007-2016

	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.
Total	15,9	0,073	16,9	0,481	23,1	0,516	28,7	0,530	29,8	0,548	30,9	0,392	33,0	0,423	43,5	0,426	49,8	0,411	46,4	0,592
Mujer	16,9	0,107	18,7	0,692	25,2	0,701	30,7	0,645	32,4	0,591	32,8	0,441	35,1	0,482	45,6	0,454	52,5	0,449	43,9	0,613
Hombre	14,9	0,100	15,2	0,430	21,0	0,473	26,8	0,528	27,2	0,596	29,0	0,446	30,9	0,479	41,4	0,504	47,2	0,468	49,0	0,675
Urbano	20,9	0,100	22,6	0,653			35,5	0,631	36,3	0,620	37,5	0,462	38,5	0,493	49,7	0,482	55,1	0,450	50,9	0,657
Rural	5,6	0,080	5,4	0,381			7,6	0,320	5,9	0,400	7,0	0,298	10,4	0,365	16,7	0,492	18,5	0,559	16,5	0,577
Polidocente completo	19,6	0,092	20,7	0,629	27,0	0,628	33,9	0,621	34,9	0,613	35,5	0,446	37,1	0,480	48,4	0,476	54,9	0,447	51,3	0,659
Multigrado	5,1	0,087	7,8	0,588	9,5	0,519	9,3	0,383	7,6	0,491	9,4	0,474	14,0	0,624	19,7	0,609	20,0	0,628	21,1	0,924
Estratal	11,9	0,072	11,9	0,488	17,8	0,528	22,8	0,562	23,0	0,580	24,0	0,397	27,6	0,429	38,1	0,445	45,1	0,438	44,3	0,763
No estatal	33,0	0,217	37,7	1,080	43,0	1,086	48,6	1,038	50,3	1,006	51,4	0,894	47,3	0,962	57,4	0,912	61,3	0,873	51,8	1,018

Elaboración propia a partir de las evaluaciones censales de estudiantes (muestra de control). Para el año 2016, la base de datos de la muestra control no cuenta con la variable relacionada con la corrección por muestras finitas (fpc), razón por la cual no se empleó esta variable para la estimación de los errores estándar de cada estimador.

Tabla 21
Porcentaje de estudiantes de segundo grado que logra desempeño satisfactorio en matemática
Perú, 2007-2016

	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.	%	e. e.
Total	7,2	0,052	9,4	0,354	13,5	0,390	13,8	0,372	13,2	34,1	34,1	0,321	16,8	0,378	25,9	0,436	26,6	0,386	34,1	0,607
Mujer	6,9	0,072	8,9	0,464	12,5	0,499	12,7	0,410	11,9	35,4	35,4	0,314	14,7	0,371	23,6	0,438	25,9	0,410	35,4	0,628
Hombre	7,5	0,074	9,9	0,371	14,5	0,409	14,8	0,426	14,5	32,7	32,7	0,392	18,9	0,470	28,2	0,523	27,3	0,434	32,7	0,680
Urbano	8,6	0,068	11,0	0,464			16,4	0,465	15,8	36,6	36,6	0,393	19,4	0,454	28,9	0,514	29,1	0,438	36,6	0,676
Rural	4,6	0,072	6,2	0,462			5,8	0,294	3,7	17,3	17,3	0,243	6,5	0,311	13,1	0,447	12,3	0,451	17,3	0,574
Polidocente																				
completo	8,2	0,063	10,5	0,454	15,6	0,477	15,8	0,452	15,4	37,6	37,6	0,378	18,9	0,441	28,7	0,502	29,2	0,437	37,6	0,677
Multigrado	4,6	0,082	6,8	0,486	6,3	0,437	6,2	0,318	3,8	15,5	15,5	0,281	7,5	0,460	12,2	0,564	11,5	0,436	15,5	0,610
Estatal	6,3	0,054	8,0	0,388	10,9	0,394	11,7	0,391	11,3	37,4	37,4	0,333	15,8	0,386	25,7	0,431	27,5	0,430	37,4	0,711
No estatal	11,1	0,144	15,3	0,821	23,2	0,976	20,9	0,847	18,9	25,4	25,4	0,786	19,6	0,916	26,4	1,095	24,6	0,824	25,4	0,823

Elaboración propia a partir de las evaluaciones censales de estudiantes (muestra de control). Para el año 2016, la base de datos de la muestra control no cuenta con la variable relacionada con la corrección por muestras finitas (fpc), razón por la cual no se empleó esta variable para la estimación de los errores estándar de cada estimador.

deficiente, este progreso sostenido no le ha permitido al país alcanzar aún resultados que se aproximen de modo decidido a lo que es preciso lograr: que el 100% de estudiantes logre un desempeño por lo menos satisfactorio en cualquiera de las áreas evaluadas.

En efecto, si el propósito del sistema educativo es asegurar el aprendizaje en sus diversos ámbitos, y si para ello se espera que una persona ingrese al sistema en un determinado momento y transite por él sin mayores tropiezos, una medida agregada del éxito del sistema estaría dada por la proporción de personas que culminan —mejor aún si oportunamente— un determinado nivel educativo que se considera obligatorio, y que logra los aprendizajes esperados para ese momento (Lewin 2011).

En el caso de la educación primaria peruana, una alta proporción logra culminarla: aproximadamente 97%; y una fracción de ese grupo logra los aprendizajes esperados: de 20,1 a 22,5%, en lectura; de 10,2 a 16,8%, en escritura narrativa de ficción (cuentos); de 14,8 a 17,2%, en matemática; y de 29,1 a 31,7% en ciudadanía (MINEDU 2016a: 40, 57, 62, 76).¹⁰³ La información de la ECE de segundo grado es un elemento más de este panorama, en el que cabe detenerse debido a su capacidad para mostrar una serie de datos correspondiente a un periodo importante.

En efecto, según muestra la ECE, del 2007 al 2016 se lograron avances importantes en cuanto a la proporción de personas con un desempeño satisfactorio en todos los estratos considerados. De hecho, los ritmos de progreso más marcados corresponden a las instituciones educativas multigrado y a las de gestión estatal, que prácticamente cuadruplican las proporciones observadas en el 2007 para el caso de la lectura. En matemática, el ritmo de crecimiento más alto se da en las estatales (4,4 veces) y, luego, entre las urbanas y las polidocentes completas. Así, se aprecia una reducción de las brechas en comprensión lectora de acuerdo con los diferentes criterios de estratificación, pero no en matemática —entre zonas urbanas y rurales, y entre multigrado y completas—.

¹⁰³ Los rangos corresponden al intervalo de confianza de la estimación con un 95% de confianza. Al tratarse de una evaluación muestral, los resultados poblacionales se reportan a partir del dato muestral más/menos un margen de error, lo que deriva en un intervalo de confianza.

Es muy importante considerar, sin embargo, que el aprendizaje no se explica exclusivamente por variables vinculadas de modo directo a la experiencia escolar. Como lo muestra abundantemente la literatura internacional y nacional desde hace varias décadas (Coleman y otros 1966, Cueto 2007, Duarte y otros 2010, Guadalupe y Villanueva 2013, OCDE 2013, MINEDU 2006 y 2013, UNESCO 2016, Willms 2003 y 2006), factores extraescolares, entre los que destacan el nivel socioeconómico del hogar y el contexto local, tienen un rol muy importante. Así, si se controla el efecto de las condiciones socioeconómicas, a efectos de tener una mejor aproximación al desempeño de las instituciones educativas como tales, en el Perú se encuentra que las diferencias entre el desempeño de las estatales y las no estatales desaparecen o se revierten, tal como lo evidencia la evaluación muestral del 2013 en las áreas mencionadas (MINEDU 2016a: 96). Este resultado, por otra parte, debe ser visto a la luz de un proceso reciente que se ha traducido en el incremento de la matrícula en programas no estatales, los mismos que, como efecto de esta expansión, han devenido en más heterogéneos en su composición social, condiciones de funcionamiento y resultados.

3. A manera de reflexión

En el presente capítulo se ha presentado un recorrido analítico-descriptivo acerca de las disparidades en el sistema educativo, que se vinculan tanto a atributos de los propios servicios educativos —la gestión, el ser multigrado— como al contexto de los estudiantes y a las familias.

El panorama general que resulta de esta revisión incluye elementos positivos vinculados al progreso verificado prácticamente en todas las variables consideradas. En todos los casos, los sectores que aparecían en desventaja han logrado avanzar a un ritmo superior que el de sus pares en mejor situación. Esto significa que las brechas han tendido a reducirse en términos relativos y, en la mayoría de los casos, también en términos absolutos. Sin embargo, *reducción* no es lo mismo que *desaparición*, y hay un conjunto de disparidades

que no solo permanecen sino que tienen magnitudes absolutas y relativas que no se deben desdenar.

En general, las brechas vinculadas al sexo de los estudiantes han tendido a desaparecer, con algunas excepciones: la ventaja de la población femenina en logros de aprendizaje de lectura, su desventaja en logros de aprendizaje de matemática y la compleja situación asociada a las trayectorias: ellas aparecen mejor que sus pares varones (menos atraso escolar), pero esto se explica porque enfrentan una mayor intolerancia al atraso.

Las brechas asociadas a la zona de residencia, es decir, las que implican una posición de desventaja para las poblaciones rurales, son muy marcadas y persistentes. A estas se asocian también las disparidades vinculadas con la lengua materna y las que tienen que ver con la forma de organización de los servicios de educación primaria —institución educativa o aula multigrado— y con la gestión, dada la práctica inexistencia de instituciones educativas no estatales en el ámbito rural.

Asimismo, debe tenerse presente que estos distintos factores tienden a superponerse y reforzarse entre sí, lo que a menudo es difícil de estimar dadas las características de la información disponible.

Igualmente, la asociación con un factor dado —por ejemplo, la lengua materna— no significa que este sea la «causa» del resultado; de hecho, es posible una situación compleja, en la que un factor determinado —por ejemplo, la lengua— se asocie a otras fuentes de marginación y desventaja social, que son las que, en último término, están en la base de las disparidades educativas.

Debe tenerse en cuenta, además, que estos factores son los que resultan observables con la información disponible. Así, es posible que otros elementos —por ejemplo, las necesidades educativas especiales— también se asocien a profundas disparidades, pero no resultan identificables con la evidencia que se puede manejar.

En el caso de la población rural, es preciso considerar los importantes cambios que ha vivido el país en el pasado reciente. Por una parte, los cambios en la infraestructura vial (Webb 2013) han facilitado el desplazamiento ocasional y permanente de poblaciones que antes requerían invertir más para

acceder a los principales centros urbanos próximos. Por otra parte, el mayor dinamismo de la economía peruana en lo que va del siglo XXI conlleva una expansión de oportunidades económicas, no siempre sólidas o sostenibles, pero sí con una posibilidad de mejora económica frente a la situación previa. Ambos fenómenos, aunados a la constante migración hacia las ciudades y al crecimiento y la expansión de estas, siguen transformando la ruralidad; esto ocurre en diversas dimensiones que se tornan relevantes para entender los aspectos aquí mencionados. Un mayor número de pobladores rurales hoy pueden acceder a servicios que se brindan en centros urbanos próximos, lo que hace pensar en la posibilidad de modificar el modo de ofrecer el servicio educativo a las poblaciones que habitan en zonas rurales próximas a centros urbanos; además, es posible pensar que la migración se ha hecho más fácil, lo que podría implicar que quienes permanecen en el campo son justamente las personas con menos posibilidades de migrar.

Estos elementos se deben tener en cuenta, en especial, cuando el análisis toca a procesos que se pueden ver fácilmente afectados por traslados poblacionales en el tiempo. Cuando se observa la conclusión de los estudios entre las poblaciones de mayor edad según, por ejemplo, zona de residencia, el desfase temporal entre el momento en el que se registra la información —cuando se administra la encuesta— y el momento en el que la persona estudió, puede hacer que el reporte de conclusión en áreas urbanas esté marcado por personas que estudiaron antes en zonas rurales, donde habrían habitado. Ahora bien, si quienes migran son aquellos que tienen más recursos para hacerlo, es posible que esto haga que los niveles de conclusión en las zonas rurales —especialmente en el pasado, más que la conclusión oportuna actual—aparezcan subestimados. Esto no es óbice para reconocer que, sea cual fuere el proceso que está detrás de los indicadores de conclusión reportados, estos tienden a ser sistemáticamente menores en las zonas rurales que en las urbanas.

En los pocos casos en los que ha sido posible considerar el nivel socioeconómico como variable de análisis —mediante estimaciones de ingresos o de medidas compuestas del nivel socioeconómico como tal—, se observa que tiene un peso mayor en la explicación de otras disparidades; por ejemplo,

en las diferencias entre los logros académicos de estudiantes de programas estatales y no estatales no existen tales disparidades —o se revierten— cuando se controla el efecto del nivel socioeconómico (MINEDU 2016a: 96).

Por otro lado, la información disponible acerca de la magnitud y las características de la población con discapacidades es, lamentablemente, muy limitada. Lo mismo se aplica a la información sobre los servicios educativos a los que esta población tiene acceso, sea a través de programas o servicios específicos —centros de educación básica especial— o de la provisión de servicios de apoyo necesarios para asegurar la integración en los programas de educación básica regular. Esto, sin embargo, no debe traducirse en la invisibilidad del tema y de la difícil condición que estas personas tienen que enfrentar en el sistema educativo.

CAPÍTULO 6

POLÍTICAS Y PROGRAMAS EDUCATIVOS EN EL PERÚ: ANÁLISIS DE CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN EL PERIODO 1995-2015¹⁰⁴

1. Antecedentes

La política educativa está, finalmente, en el centro del debate público en el Perú. Esto se debe a su rol central como parte de la apuesta por lograr un proceso de crecimiento sostenido y desarrollo inclusivo, y a los avances que ha mostrado en los últimos años en el país. El sector —con el liderazgo del Ministerio de Educación, en el marco de un complejo proceso de descentralización de funciones y competencias— ha producido importantes cambios, observables no solo en el incremento de la asignación presupuestal del sector, sino también en el impulso por mejorar el desempeño docente, en el incremento de la inversión asociada a la infraestructura educativa, en el fortalecimiento de los procesos de gestión educativa y, fundamentalmente, en la mejora de los logros de aprendizaje de los estudiantes de la educación básica regular. Estos resultados son consecuencia de una serie de reformas emprendidas por el sector, particularmente durante las dos últimas décadas.

Un hito clave para la política educativa en el Perú es el Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa (MECEP), que se emprendió en la década de 1990. Aunado a otras decisiones, el MECEP contribuyó a activar iniciativas vinculadas a las grandes líneas de política del sector. Esto implicó diseñar e implementar intervenciones que delinear, hasta la fecha, la estrategia de trabajo del MINEDU. Habiendo transcurrido dos décadas desde aquel entonces, resulta fundamental un balance de los aprendizajes generados a partir de ese conjunto de intervenciones, así como identificar los retos. ¿En

104 Se agradece el valioso apoyo de Alexandra Díaz Trelles en la labor de sistematizar la información sobre políticas y programas educativos en el Perú.

qué medida las iniciativas se han armonizado con las prioridades definidas por el enfoque de derecho a la educación propuesto por la UNESCO, o por las políticas nacionales de consenso promovidas por el Acuerdo Nacional? Junto con ello, ¿cuáles han sido los principales cambios y continuidades de las políticas y programas? ¿Cuáles son los retos que se plantean, en el contexto actual, a la luz de los avances?

Desde una perspectiva basada en la equidad, este capítulo busca contribuir a la reflexión analizando las principales políticas y programas adoptados en el sector durante las dos últimas décadas (1995-2015). Este periodo representa un punto de quiebre para la educación peruana y, en consecuencia, para la generación de conocimiento sobre esta, de cara a la reformulación de políticas orientadas a lograr resultados centrados en los estudiantes. El objetivo es que los aprendizajes derivados de esta discusión contribuyan a identificar pistas para consolidar aquello que ha logrado influir positivamente en el sistema educativo peruano, así como reconsiderar los factores que impiden institucionalizar las reformas favorables al incremento de oportunidades entre los estudiantes del Perú.

2. Esbozando un modelo conceptual

Tanto desde los enfoques centrados en la eficiencia como desde aquellos centrados en la equidad, se entiende que la política educativa es interdependiente del crecimiento económico. Desde el enfoque de capital humano, destacan los argumentos que sostienen que la magnitud del gasto público en educación —generalmente, aunque no siempre, directamente proporcional al incremento del producto bruto interno (PBI)— refleja la apuesta por incrementar la productividad del trabajo y por mejorar la distribución del ingreso (Banco Mundial 1995, 2001; Pereyra 2015). Sin embargo, la eficiencia no solo se vincula al incremento de recursos, sino también, sobre todo, a la estructura de asignación del gasto. No obstante, desde una perspectiva centrada en la equidad, se subraya que la inversión en el sector constituye una oportunidad estratégica para mejorar la calidad, facilitar el diálogo sobre

—y entre— políticas, promover el incremento de capacidades y hacer más accesible la educación (UNESCO 2014).

Otro debate clave —inicialmente vinculado al referido a la eficiencia de las políticas educativas en América Latina— está asociado a la calidad. En las últimas décadas, la reflexión en torno al tema ha pasado de estar centrada en los insumos —infraestructura, materiales educativos, formación docente— a poner énfasis en los resultados académicos de los estudiantes. De allí se desprenden, entre otros aspectos, la importante inversión en el diseño, la validación y la implementación de diversos instrumentos de evaluación de la calidad educativa. No obstante, en algunos casos, paradójicamente, el creciente énfasis en los resultados ha implicado subestimar el rol de la calidad de los insumos —esto es, docentes mejor calificados, condiciones favorables de convivencia escolar, acceso a materiales educativos pertinentes— (Glewwe y otros 2011). Adicionalmente, la activación de procesos y la consideración de la dinámica del contexto son fundamentales para dar cuenta de la calidad. En consecuencia, la calidad educativa alude también a las decisiones de política vinculadas a reducir la desigualdad, ya que esta influye de manera drástica en el contexto educativo y vulnera los derechos de quienes se encuentran en situación de mayor desventaja (Valenzuela y otros 2010, OREALC-UNESCO 2013).

Hace una década, la UNESCO —apostando por alcanzar una educación de calidad para todos— señalaba que América Latina enfrentaba cuatro grandes retos: a) contribuir al crecimiento económico como factor que afecta al bienestar de las personas; b) aportar a la reducción de desigualdades sociales; c) apoyar en la reducción de la discriminación cultural y la exclusión social; y d) fortalecer los valores democráticos y ampliar las opciones de las personas para vivir con dignidad y valorar la diversidad (UNESCO 2007). En gran medida, si bien hay importantes avances, los retos siguen tan vigentes como entonces.

De manera complementaria a los debates sobre eficiencia y calidad, otra dimensión —aunque menos explorada— corresponde a la institucionalidad de las políticas, directamente asociada al ejercicio de las capacidades de las que dispone una institución para tomar decisiones y ponerlas en práctica dentro de un marco determinado. La institucionalidad está directamente vinculada, por lo tanto, a la gestión y a la dinámica de las relaciones de poder que

caracterizan el entorno. Dada su complejidad, estas capacidades reflejan la interacción de diversas particularidades: las características de los individuos, la efectividad de la organización, la normatividad que regula la gestión, y el contexto político, económico y social (Aguerrondo y otros 2010). La institucionalidad es, pues, una dimensión intrínseca a las políticas educativas —y, por lo tanto, a su análisis—.

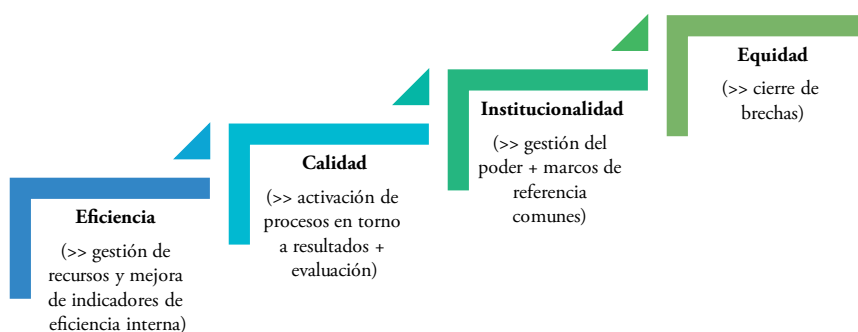
La literatura sugiere que, en educación, la institucionalidad es fundamental; esto por varias razones, entre las que sobresale su rol en la recuperación de la dimensión integral y orientadora de la política. Asimismo, destaca por su capacidad de integrar y coordinar a los actores de la actividad educativa y definir, en colaboración con ellos, marcos de referencia común y metas a partir de las cuales se diseñan acciones y se orientan estrategias (Tiramonti 2007). En síntesis, si la política se reduce a una suma de intervenciones puntuales que atienden problemas específicos y a recortes predeterminados de la población, sin articular esfuerzos orientados hacia objetivos de política comunes, estas se transforman en actividades meramente técnicas (Mouffe 1999). Si esto ocurre, la política es inhibida de orientar medidas en beneficio de la población, en el marco de un proceso que apueste por la generación de ciudadanía.

Analizar las continuidades y los cambios en la política educativa peruana exige esbozar un modelo conceptual (gráfico 77). Esta decisión se sostiene, entre otros, en tres argumentos: a) dada la complejidad de la política educativa, resulta necesario distanciarse de la lógica lineal que ubica la eficiencia, la calidad y la equidad al mismo nivel, ya que, considerando los planteamientos esgrimidos líneas antes, se propone que entre ellos existe, en rigor, una lógica de progresividad —se requiere eficiencia para alcanzar calidad y calidad para promover equidad—; b) dada la enorme relevancia que tiene la gestión del poder para comprender las políticas educativas, es indispensable incorporarle una dimensión asociada a la institucionalidad, que dé cuenta de los esfuerzos asociados al diseño y la implementación de las políticas educativas; y c) considerando el peso central que tiene en la reflexión y prospección en torno a las políticas educativas, la equidad constituye el punto de llegada en el modelo que se plantea. Este último argumento se basa en que si bien la educación con frecuencia reproduce o exacerba inequidades, puede actuar

también como un igualador potencial de oportunidades (UNESCO 2015); de allí la necesidad de que apunte, ante todo, al cierre de brechas, abarcando las diversas dimensiones e intervenciones del proceso educativo.

El modelo propuesto denota una lógica progresiva y consta de cuatro dimensiones: eficiencia, calidad, institucionalidad y equidad (gráfico 77). El análisis que se plantea en esta sección parte de este modelo.

Gráfico 77
Políticas educativas: modelo conceptual*



* Conceptualmente, aunque no existe consenso absoluto sobre el tema, la eficiencia se suele entender como el grado en el que los objetivos (por lo general, operativos) de una iniciativa se cumplen al menor costo posible. La eficacia mide el grado en el que se cumplen los objetivos estratégicos (Mokate 2001). En consecuencia, para los fines de esta sección, la eficacia está dada por el cumplimiento de las dimensiones de eficiencia, calidad e institucionalidad, idealmente orientadas hacia el logro de la equidad del sistema educativo. Elaboración propia.

3. Trazando una línea de tiempo

Durante los últimos veinte años, en el Perú se configuró una plataforma de políticas y programas educativos que, junto con enfrentar grandes retos, logró generar un sinnúmero de aportes y avances observables en una serie de hitos. Con el fin de facilitar la aproximación a tal diversidad de iniciativas, este acápite presenta y caracteriza la línea de tiempo de las principales políticas y programas educativos, con la intención de identificar cambios y permanencias.

A partir de la sistematización se identifican cuatro quinquenios que se caracterizan por sus énfasis particulares: 1995-2000, activación de iniciativas; 2001-2005, institucionalización y evaluación; 2006-2010, apuesta inicial por resultados; y 2011-2015, consolidación y apuesta inicial por la articulación sectorial. Esta identificación se basa en los principales argumentos y en la periodización propuesta en la evaluación sobre la estrategia de asistencia del Banco Mundial a la educación primaria (Benavides y otros 2007).

3.1. Periodo 1995-2000: activación de iniciativas

El lanzamiento del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP) en 1994 es uno de los hitos centrales del periodo 1995-2000. Este programa —una operación conjunta de endeudamiento con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)— tuvo tres objetivos centrales: mejorar la calidad de los procesos de aprendizaje, modernizar la administración educativa e invertir en infraestructura educativa. Un antecedente del MECEP es el Diagnóstico de la Educación realizado en 1993 por el MINEDU, con apoyo del Banco Mundial, la cooperación alemana (GTZ), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC-UNESCO). Los resultados del diagnóstico contribuyeron a la definición de componentes, prioridades y contenidos del MECEP. En el marco del MECEP, se impulsaron iniciativas claves; entre estas, el Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD, primaria y secundaria) y la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) en 1995.

La UMC lideró en 1996 la primera evaluación de rendimiento estudiantil, llamada Crecer con Calidad y Equidad en el Rendimiento (CRECER), y en 1998 lideró la segunda. La evaluación se aplicó a estudiantes de cuarto grado de primaria, principalmente de ámbitos urbanos, en las áreas curriculares de matemática y lenguaje. A la par, se inició el Plan Nacional de Capacitación en Gestión Educativa (PLANGED), para mejorar la gestión institucional y

pedagógica de las instituciones educativas del país, con énfasis en la labor de los directores.

Durante este periodo se activaron, además, iniciativas complementarias que, con el tiempo, reforzarían el impulso inicial; por ejemplo, el Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (PERCE), en 1997, a cargo del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), coordinado por OREALC-UNESCO. El PERCE evaluó las áreas de matemática y lenguaje en primaria, y por primera vez se incluyó la aplicación de una batería de instrumentos sobre factores asociados al rendimiento de los estudiantes. Posteriormente vendrían el segundo estudio regional (SERCE), en el 2006, y el tercero (TERCE), en el 2013.

En suma, aun sin contar con una política educativa que orientara el proceso, durante este periodo se activaron iniciativas relevantes que se consolidaron con el transcurrir de los años. Así, estas iniciativas resultarían pioneras, particularmente en las áreas de evaluación del rendimiento estudiantil, mejora del desempeño docente y modernización de la gestión educativa.

3.2. Periodo 2000-2005: institucionalización y evaluación

El quinquenio 2000-2005 se caracterizó por la aprobación de dos normas clave: la Ley para la Educación Bilingüe Intercultural 27818 (2002) y la Ley General de Educación 28044 (2003). Asimismo, durante este periodo se logró consolidar la apuesta por la evaluación liderada por la UMC. Destacan las Evaluaciones Nacionales de Rendimiento Estudiantil 2001 y 2004, así como la primera participación del Perú en la prueba PISA (Programme for International Student Assessment), promovida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Este periodo se caracterizó también por la aprobación de iniciativas orientadas a mejorar el desempeño docente, como el Plan Nacional de Formación en Servicio (2001), a partir de los aprendizajes del PLANCAD; el programa Mejor Educación a través de más Tiempo en el Aula (META) (2003), vinculado a la provisión de incentivos a los docentes; y el piloto de

los Centros Amauta (2005), dirigido a consolidar el modelo de formación en servicio de los docentes en las regiones del país. Asimismo, se promovió la implementación del Proyecto Huascarán con la finalidad de promover e incorporar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) a los procesos de enseñanza-aprendizaje. Esto, sobre la base de los aprendizajes de las experiencias previas que, sobre educación a distancia —esto es, elaboración de materiales, uso de tecnología y formación de docentes especializados—, habían implementado el MINEDU y otras instituciones.

Un hito importante fue la implementación del Proyecto de Educación en Áreas Rurales (PEAR) que, con financiamiento del Banco Mundial, promovió el incremento de la oferta educativa (inicial y secundaria), la mejora de la calidad educativa (primaria) y el fortalecimiento institucional de las escuelas en el ámbito rural. El PEAR estuvo previsto como una intervención que permitiría articular los esfuerzos en materia de acceso, calidad y gestión del sector en el ámbito rural. No obstante, diversos factores políticos e institucionales llevaron a que esta operación se cancelara y, en consecuencia, los resultados se alcanzaran, si acaso, parcialmente (Banco Mundial 2008). A la fecha, sigue siendo crucial la atención del ámbito rural, para reducir las desigualdades múltiples que lo caracterizan.

En suma, la institucionalización y la evaluación fueron dos apuestas centrales en el quinquenio. Esto se observó, además, en la activación del Consejo Nacional de Educación y del Acuerdo Nacional (2002); en la creación (2004) del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana (FONDEP), dirigido a financiar proyectos de inversión e innovación educativa explorando vínculos con el sector privado; y la aprobación del Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015 (2005), basado en los seis objetivos acordados en el Foro Mundial sobre la Educación (Dakar, 2000).

3.3. Periodo 2006-2010: apuesta inicial por resultados

Destacan en este periodo, entre otros hitos, la aprobación del Proyecto Educativo Nacional al 2021, «La educación que queremos para el Perú»

(2007), y el Programa Estratégico Logros de Aprendizaje de los Estudiantes de Educación Básica Regular (PELA), que se implementó a partir del 2008, en el marco del presupuesto por resultados. El PELA priorizó, originalmente, cuatro productos vinculados a la adecuación de espacios educativos: desempeño docente, materiales educativos y evaluación de estudiantes. De manera complementaria al PELA, ese mismo año se inició la ejecución presupuestal a través de las modalidades de Obras por Impuestos (O x I) y de las asociaciones público-privadas (APP), dirigidas fundamentalmente a incrementar la inversión en infraestructura educativa. Con el paso del tiempo, el PELA ganaría cada vez más importancia en la organización del presupuesto del sector y en la definición de sus prioridades.

A la par del PELA se promovieron programas nacionales importantes, como el de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA) (2006) y el de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP) (2007). Asimismo, se consolidó la apuesta por la evaluación, mediante la primera Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), en el 2007, que se repitió año a año. Adicionalmente, se aplicó, luego de seis años, la prueba PISA (2009).

En síntesis, en el marco de la aprobación de la Ley de la Carrera Pública Magisterial (2007), el periodo 2006-2010 estuvo caracterizado por la apuesta inicial por el logro de resultados. La consolidación de los procesos de evaluación del logro estudiantil, mediante operativos censales, abonó esa prioridad. Finalmente, se promovieron diversas iniciativas en términos de gestión educativa; entre estas, el Plan Piloto de Municipalización (2007), el Programa de Colegios Emblemáticos (2009) y el Colegio Mayor Secundario «Presidente del Perú» (2009).

3.4. Periodo 2010-2015: consolidación y apuesta inicial por la articulación sectorial

Durante el quinquenio más reciente se consolidaron los esfuerzos de evaluación, mediante la ECE, PISA y TERCE. Asimismo, con el ánimo de mejorar la disponibilidad de información acerca del sistema, se promovieron el Censo de Infraestructura Educativa (2013) y la Encuesta Nacional a Docentes (2014).

En el marco de la apuesta por el desempeño docente, tuvieron lugar diversos concursos de acceso, ascenso y buenas prácticas en los órganos intermedios del sector: direcciones regionales de educación (DRE) y unidades de gestión educativa local (UGEL). Asimismo, para dinamizar la inversión del sector, se creó el Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED), con énfasis en la ampliación, mejoramiento, rehabilitación o construcción de espacios educativos.

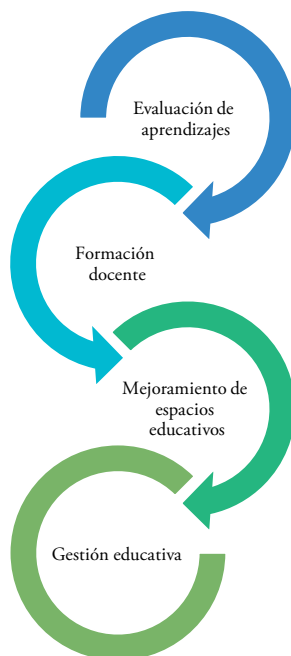
No obstante, más allá de los esfuerzos por consolidar los avances, este periodo también abarcó iniciativas asociadas a la articulación de intervenciones del sector en el territorio. De allí la importancia de la Comisión Intergubernamental del Sector Educación (2012), de la Comisión Sectorial para la Transversalización de los Enfoques de Derechos Humanos, Interculturalidad e Igualdad de Género (2013) y de la promoción de medidas para el cumplimiento de las metas correspondientes al sector en el marco del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (2015). Todas estas iniciativas estuvieron orientadas a fortalecer los espacios de coordinación tanto en el ámbito intersectorial como en el intergubernamental (MINEDU 2014).

3.5. Síntesis: una continuidad positiva

Metodológicamente, sobre la base de la caracterización de los periodos se mapearon las principales políticas y los programas educativos, y se organizaron los documentos estratégicos asociados a cada uno (unidades de análisis). La información se analizó a partir de tres criterios: a) recurrencia, esto es, la identificación de las grandes prioridades políticas y programas promovidos en más de una ocasión por el sector durante el periodo estudiado; b) transversalidad, que se refiere a las políticas y programas promovidos durante los cuatro quinquenios de manera sistemática, y que permiten observar patrones de estacionalidad; y c) correspondencia, es decir, el grado de concordancia entre las acciones emprendidas y las prioridades que, en términos de instrumentos de la política educativa actual, se ha establecido.

A partir del análisis de las políticas y los programas educativos de los últimos cuatro quinquenios emergen categorías vinculadas a cuatro ejes temáticos: evaluación de aprendizajes, formación docente, mejoramiento de espacios educativos y gestión educativa (gráfico 78). Estos ejes, con matices y particularidades, son exactamente los que la gestión actual ha denominado como sus cuatro prioridades de política: aprendizajes, docencia, infraestructura y modernización. La fuerte similitud da cuenta de la continuidad del modelo y sugiere que este no ha experimentado grandes rupturas en los últimos veinte años (matriz 1). En comparación con lo ocurrido en otros sectores, esta constatación es positiva, en la medida en que sugiere la consolidación de aspectos claves en materia de reforma educativa.

Gráfico 78
Políticas y programas educativos en el Perú: ejes temáticos*



* El gráfico sugiere la complementariedad —no la jerarquía— entre los cuatro ejes temáticos que caracterizaron a las políticas y programas durante el periodo de referencia.
Elaboración propia.

Matriz 1

Políticas y programas educativos en el Perú: línea de tiempo

Quinquenio	1995-2000 Activación de iniciativas	2001-2005 Institucionalización y evaluación	2006-2010 Apuesta inicial por resultados	2011-2015 Consolidación y apuesta inicial por la articulación sectorial
Políticas y programas transversales	<ul style="list-style-type: none"> • MIECEP, Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (1994) 	<ul style="list-style-type: none"> • CNE, Consejo Nacional de Educación (2002) • Acuerdo Nacional (2002) • Ley para la Educación Bilingüe Intercultural 27818 (2002) • Ley General de Educación 28044 (2003) • PEAR Proyecto Educación en Áreas Rurales (2004) 	<ul style="list-style-type: none"> • PEN al 2021, Proyecto Educativo Nacional al 2021, «La educación que queremos para el Perú» (2007) • PELA Programa de Educación Logros de Aprendizaje de Estudiantes de la Educación Básica Regular (2008) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Reforma Magisterial 29944 (2012)
Evaluación de aprendizajes	<ul style="list-style-type: none"> • UMC, Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (1995) • Crecer, Crecer con Calidad y Equidad en el Rendimiento (primaria) (1996) • PERCE, Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (1997) • CRECEP, Crecer con Calidad y Equidad en el Rendimiento (primaria y secundaria) (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> • EN, Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil (2001) • PISA, Programme for International Student Assessment (2001) • EN, Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil (2004) 	<ul style="list-style-type: none"> • SERCE, Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (2006) • ECE, Evaluación Censal de Estudiantes (2007, 2008, 2009, 2010) • PISA, Programme for International Student Assessment (2012, 2015) 	<ul style="list-style-type: none"> • ECE, Evaluación Censal de Estudiantes (2011) • PISA, Programme for International Student Assessment (2012, 2015) • ECE, Evaluación Censal de Estudiantes (2012, 2013, 2014, 2015) • TERCE, Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (2013)

Quinquenio	1995-2000 Activación de iniciativas	2001-005 Institucionalización y evaluación	2006-2010 Apuesta inicial por resultados	2011-2015 Consolidación y apuesta inicial por la articulación sectorial
Formación docente	<ul style="list-style-type: none"> • PLANCAD, Plan Nacional de Capacitación Docente (primaria) (1995) • PLANCAD, Plan Nacional de Capacitación Docente (secundaria) (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Nacional de Formación en Servicio (2001) • Programa META, Mejor Educación a través de más Tiempo en el Aula (2003) 	<ul style="list-style-type: none"> • PRONAMA, Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (2006) • PRONAFAP, Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (2007) • Ley de la Carrera Pública Magisterial 29062 (2007) 	<ul style="list-style-type: none"> • ENDO, Encuesta Nacional a Docentes (2014)
Mejoramiento de espacios educativos			<ul style="list-style-type: none"> • APF, asociaciones público privadas (2008) • O x I, Obras por Impuestos (2008) 	<ul style="list-style-type: none"> • CNIE, Censo de Infraestructura Educativa (2013) • PRONIED, Programa Nacional de Infraestructura Educativa (2014)
Gestión educativa	<ul style="list-style-type: none"> • PLANGGED, Plan Nacional de Capacitación en Gestión Educativa (1996) 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto Huascarán (2001) • FONDEF, Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana (2004) • PNEPT, Plan Nacional de Educación Para todos 2005-2015 (2005) 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Piloto de Municipalización (2007) • Programa de Colegios Emblemáticos (2009) • Colegio Mayor Secundario «Presidente del Perú» (2009) 	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Intergubernamental del sector de Educación (2012) • Comisión Sectorial para la Transversalización de los Enfoques de Derechos Humanos, Interculturalidad e Igualdad de Género (2013)

Elaboración propia.

No obstante, esta continuidad plantea también retos; entre ellos, la necesidad de incorporar debates y tomar decisiones que permitan avanzar aún más en la agenda en favor de la reducción de brechas educativas, particularmente de aquellas que afectan a la población más vulnerable del país; esto es, a aquella a la cual los avances, reconocimientos y logros le han resultado esquivos.

4. Análisis según el modelo conceptual propuesto

A la luz del repaso de la trayectoria de las políticas educativas, esta sección analiza los ejes temáticos —evaluación de aprendizajes, formación docente, espacios educativos y gestión educativa— a partir del modelo conceptual planteado en el acápite 2 de este capítulo.

4.1. Evaluación de aprendizajes

Este eje muestra la continuidad de la apuesta por la evaluación de aprendizajes desde mediados de la década de 1990 a la fecha (matriz 1). Hay que destacar que, al inicio, la finalidad última de esta apuesta fue contribuir al proceso de toma de decisiones estratégicas del sector en materia de mejora de los aprendizajes, a partir de la generación de evidencia. La trayectoria de estos ejercicios sugiere que se han realizado reajustes importantes a varios niveles: modelos de evaluación —esto es, de normas a criterios—, cobertura —de muestral a censal—, áreas de aprendizaje evaluadas, población escolar, lenguas, etcétera. En particular, un hito clave del proceso fue la decisión de pasar, en el 2007, de la Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil a la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE).

Los esfuerzos en este ámbito han contribuido a ampliar la base de conocimiento sobre el aprendizaje de los estudiantes en el país, y a activar importantes procesos de rendición de cuentas que involucran a la comunidad académica —docentes, directores, padres de familia y sociedad civil—. Asimismo, el análisis de los esfuerzos en materia de evaluación de aprendizajes sugiere la activa participación del Perú en pruebas asociadas a estudios comparativos a

escala internacional, tales como PISA y los estudios regionales. Adicionalmente, en el 2015, el Perú participó por primera vez en el Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadanía, que explora los aprendizajes, sobre esta área, de los estudiantes de segundo grado de secundaria. Estas experiencias acumulan conocimientos y permiten obtener beneficios técnicos y políticos (Ferrer y Fiszbein 2015).

La evaluación de aprendizajes es una dimensión de la política educativa que ha mostrado ser eficiente en términos de la asignación de recursos y de los avances que se han acumulado en torno al tema. Cabe destacar que, si bien inicialmente las evaluaciones nacionales eran financiadas en su totalidad por fuentes de cooperación externa, hoy son parte fundamental de las prioridades del sector. Por otro lado, en términos de calidad, los procesos de evaluación de aprendizajes han estado centrados en los estudiantes, lo que ha permitido desarrollar instrumentos y procedimientos que garantizan la rigurosidad y promueven la innovación.

En cuanto a la institucionalidad, sin embargo, vale la pena explorar en qué medida este conjunto de esfuerzos ha logrado, efectiva y oportunamente, contribuir a la formulación o el reajuste de las políticas y programas del sector (CNE 2015). Eventualmente, dada su naturaleza, su cobertura y frecuencia, la introducción de la ECE puede haber distanciado el proceso de evaluación de su finalidad inicial —generar evidencias para la toma de decisiones de política—, y haberla convertido más en un instrumento de medición que en una herramienta orientada a consolidar un sistema de evaluación educativa. Por último, un tema importante asociado a este eje temático es conocer de qué manera los esfuerzos acumulados en estas dos décadas han contribuido, de manera específica, a consolidar en el país una cultura de evaluación educativa que logre distanciarse, en el imaginario colectivo, de una lógica de fiscalización y control.

4.2. Formación docente

Asociado al eje temático de la formación docente, el análisis de las políticas y programas de los últimos veinte años evidencia una intensa actividad, que

se refleja en la aprobación de un conjunto de normas, planes y programas (matriz 1). Tal como ocurre con la evaluación de aprendizajes, en las políticas que ponen énfasis en la apuesta por la formación docente se observa una continuidad, que se expresa, en particular, en los programas nacionales: primero el PLANCAD, luego el PRONAFCAP y actualmente el PELA. Esta continuidad se observa, por ejemplo, en el énfasis puesto en la institución educativa y el aula, en el apoyo personalizado al docente y en la promoción de espacios de diálogo (Montero 2011). Sin embargo, las iniciativas no necesariamente estuvieron armonizadas en términos de contenidos, metodologías y procedimientos.

En términos de eficiencia, los programas de formación docente fueron inicialmente promovidos y financiados con un fuerte apoyo de la cooperación internacional, en especial del Banco Mundial, el BID y la GTZ. Luego de varios años, una vez que se validaron, implementaron y, sobre todo, evaluaron los modelos dirigidos a los dos niveles de formación docente —inicial y en servicio—, el financiamiento lo asumieron gradualmente, a través de asignaciones presupuestales negociadas, el sector Educación y el Ministerio de Economía y Finanzas. No obstante, la calidad de estos procesos representó un enorme reto. En esta línea, si bien los programas han promovido, por ejemplo, estrategias innovadoras empleando tecnologías de la información y la comunicación, o incorporando procedimientos de rigurosa evaluación de los docentes, no necesariamente se incrementó la capacidad de las instancias encargadas de implementar los programas en el territorio. Si bien se promovieron cambios en las estrategias de formación, no se lograron los reajustes requeridos en las instancias responsables —en términos académicos y de gestión—, lo que redundó en una limitada oferta formativa en cuanto al perfil y al número de formadores.

Respecto a la institucionalidad, cabe destacar que —a la par de la implementación de los otros programas— en el 2003 se diseñó el Programa META, cuyo objetivo fue incrementar la asistencia diaria de los docentes y su permanencia en el aula, mediante un sistema de incentivos para los docentes de zonas rurales del Perú. No obstante, esta iniciativa no tuvo continuidad y, en consecuencia, no llegó a progresar según lo previsto. Hoy, más de diez años después, se cuenta con evaluaciones nacionales de desempeño docente

e iniciativas vinculadas a la revalorización del rol docente, que se reflejan en los concursos nacionales. En este sentido, la lógica de los concursos de acceso y ascenso ha sido fundamental en el proceso de imprimirle al sector una lógica meritocrática.

Un reto clave, en el marco de la Ley de Reforma Magisterial aprobada en el 2012, sigue siendo articular las decisiones en torno al fortalecimiento y mejoramiento de la profesión docente —mediante el diseño y la implementación de procesos óptimos de evaluación del desempeño— y la implementación de la carrera magisterial (Cuenca 2012). Así, queda pendiente la pregunta respecto a cuál es el avance real en torno al cierre de brechas en materia de formación y acompañamiento docente. En este campo, el camino hacia la equidad está aún en marcha.

4.3. Mejoramiento de los espacios educativos

En este eje temático —que se asocia, en general, a la construcción, rehabilitación y mejoramiento de los espacios educativos (locales, aulas, equipos y mobiliario)— también se advierte continuidad durante los últimos veinte años (matriz 1). No obstante, en términos de la trayectoria de los programas vinculados, este eje estuvo presente, desde el MECEP, como un componente del proceso educativo y no como un programa autónomo, a diferencia de lo que correspondió a los ejes de evaluación de aprendizajes y de formación docente.

Posteriormente, a través del PEAR, se priorizó la rehabilitación y el equipamiento de instituciones educativas ubicadas en ámbitos rurales. Como consecuencia, se promovió la participación del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) como ente ejecutor de las intervenciones, con la supervisión de la Oficina de Infraestructura Educativa (OINFE) del MINEDU. Esta constituyó una experiencia relevante, aunque retardadora, de articulación intersectorial en favor de objetivos educativos. Años después, en el marco del PELA —en tanto programa presupuestal por resultados— se introdujeron dos modalidades para el cofinanciamiento de obras de infraestructura educativas:

las alianzas público-privadas y Obras por Impuestos, diseñadas para promover el compromiso de contraprestación del sector privado.

En términos de eficiencia, el diseño y la ejecución de obras ha implicado enormes retos técnicos, presupuestales y de gestión. Frente a ello, en el 2014 se creó el PRONIED, con la finalidad de ejecutar el presupuesto vinculado a las obras de ampliación, mejoramiento, rehabilitación y/o construcción de infraestructura educativa pública. Adicionalmente, para orientar el proceso y tomar decisiones más eficientes en cuanto a la asignación de recursos, en el 2013 se aplicó el primer Censo Nacional de Infraestructura Educativa, que permitió identificar las brechas referidas a locales, aulas, mobiliario, tecnología, servicios complementarios (alimentación, bibliotecas, área deportiva), etcétera. Asimismo, se implementaron el Plan Lima —una estrategia de corto plazo para atender locales escolares con infraestructura en riesgo— y el Plan Selva, para la Amazonía, y se diseñó el Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PNIE) al 2025.

En cuanto a la institucionalidad, los mecanismos de financiamiento propuestos han sido respaldados por el Ministerio de Economía y Finanzas, lo que, evidentemente, es clave para la continuidad de los esfuerzos. No obstante, el portafolio de infraestructura educativa abarca un gran número de edificaciones que requieren intervención estructural o funcional. Así, mientras que los espacios educativos del área urbana requieren reforzamiento estructural, en el área rural se debe sustituir un importante número debido al riesgo y a las necesidades de agua y saneamiento (Banco Mundial 2015). En materia de políticas y programas persisten, pues, importantes brechas de infraestructura que podrían beneficiarse de un enfoque territorial que permita invertir adecuadamente y de manera articulada con los distintos actores que operan en el país.

4.4. Gestión educativa

El análisis indica que la mayor cantidad de intervenciones de las últimas dos décadas se han promovido en el eje referido a la gestión educativa.

Cabe destacar que, además, han sido promovidas y respaldadas por distintas fuentes de la cooperación internacional y que, en consecuencia, reflejan una amplia diversidad de temas, prioridades y herramientas. No obstante, a la fecha, a pesar de los ingentes esfuerzos desplegados, aún no se cuenta con una política o programa de gestión educativa *per se*, que defina con claridad a qué resultados se apuntan, qué estrategias específicas se implementarán para lograrlos, cuáles serán los arreglos institucionales para tales fines, cómo se financiarán estas medidas y, en última instancia, de qué manera se articularán a los demás procesos educativos.

En términos normativos, si bien a lo largo del periodo se aprobaron un conjunto de normas favorables al sector, estas muestran hoy un claro desfase (matriz 1): algunas leyes y decretos relevantes para el sector datan del 2005 o antes, lo que sugiere la imperiosa necesidad de actualizar el marco normativo para garantizar su pertinencia. En esta línea, mención aparte merece la Ley de Reforma Magisterial, aprobada en el 2012; asimismo, se observa que la última Ley General de Educación se aprobó en el 2003. Esto debería llevar a reflexionar acerca de las ventajas y desventajas de contar con una norma única que refleje la visión del sector y sirva de instrumento para armonizar las intervenciones y prioridades.

A modo de aprendizaje, en las últimas décadas ha primado una apuesta orientada a promover un modelo intergubernamental de cogestión; sin embargo, la yuxtaposición de roles y responsabilidades entre instancias no ha permitido la consolidación de los esfuerzos (Muñoz 2013). Dicho esto sin obviar que, a pesar de las limitaciones y la alta heterogeneidad, diversos gobiernos locales han desplegado esfuerzos innovadores (Arregui y Valdivia 2009).

No queda claro, a la fecha, en qué medida los programas relacionados con la gestión educativa y promovidos desde el MINEDU han mostrado avances en las dimensiones de eficiencia y de calidad esbozadas en el modelo conceptual. Quedan claros los importantes esfuerzos; sin embargo, estos muestran un alto grado de atomización. Asimismo, la información disponible sugiere que muchos de tales esfuerzos se validaron en gabinete y en el territorio —lo

cual implicó una importante inversión de tiempo y recursos—, pero luego no necesariamente se implementaron o llevaron a escala.

Al mismo tiempo, dado que los esfuerzos han sido de corta duración, no se generaron las condiciones necesarias para lograr que se institucionalizaran. Esto debería llevar a reconsiderar si no es más pertinente, oportuno o viable promover normas o intervenciones que integren esfuerzos, en vez de herramientas específicas que, eventualmente, terminan interfiriendo entre sí y limitando su potencial para organizar las prioridades del sector, en un contexto en el que es prioritario gestionar la heterogeneidad de las instituciones educativas.

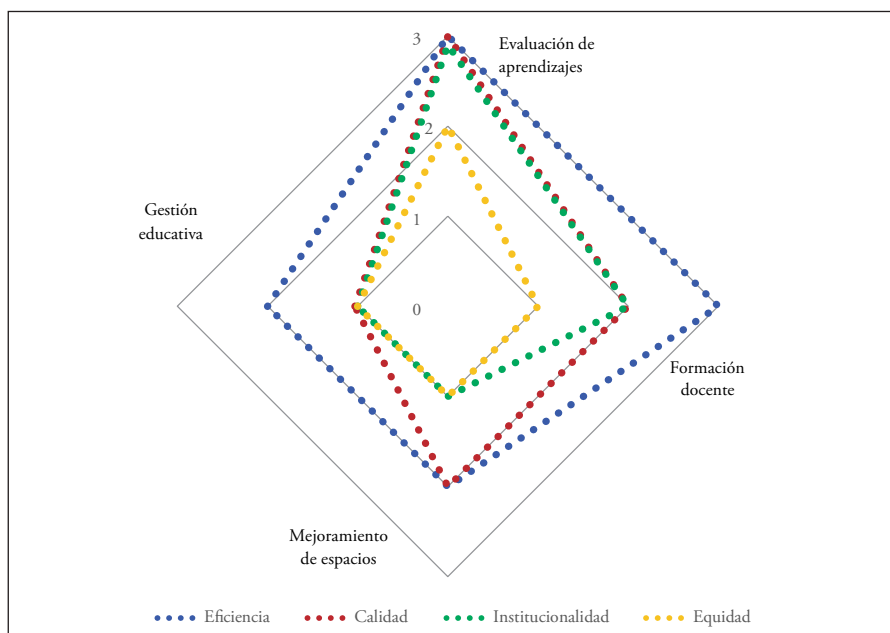
4.5. Síntesis del desempeño según ejes y dimensiones

El análisis de las políticas y programas educativos sugiere una trayectoria interesante y retadora. El gráfico 79 presenta, sobre la base de la información contenida en este apartado, un esfuerzo por resumir el desempeño hallado en los cuatro ejes temáticos, según las dimensiones del modelo conceptual, y clasificadas —de acuerdo con los avances y los retos— en torno a tres categorías: dimensión «alcanzada», «en proceso» o «en inicio».

Así, el eje *evaluación de aprendizajes* destaca por sus avances en las dimensiones de eficiencia, calidad e institucionalidad; el eje de *formación docente* sugiere un avance importante en cuanto a la eficiencia y un avance moderado en las dimensiones de calidad e institucionalidad; el eje de *mejoramiento de espacios educativos* presenta un avance moderado respecto a la eficiencia y la calidad; y, por último, el eje referido a la *gestión educativa* muestra un avance moderado en cuanto a la eficiencia, pero enfrenta retos en materia de calidad e institucionalidad. En suma, los cuatro ejes, en mayor o menor medida, tienen como agenda pendiente seguir consolidando esfuerzos en torno a la equidad, es decir, al cierre de brechas en los ámbitos y las poblaciones más vulnerables.

Gráfico 79

Políticas y programas educativos en el Perú: síntesis de ejes temáticos según dimensiones del modelo conceptual



Leyenda: 3 = dimensión alcanzada, 2 = dimensión en proceso, 3 = dimensión en inicio
Elaboración propia.

5. Continuidades, temas emergentes y omisiones

En los últimos años, diversas investigaciones han formulado recomendaciones e identificado prioridades para el sector Educación. Haciendo un balance, destacan aspectos como los recursos humanos, los recursos pedagógicos, la infraestructura, el presupuesto y la equidad (Benavides y Rodríguez 2006, Jopen y otros 2014). En este contexto, vale la pena examinar las continuidades, los temas emergentes y los temas estacionales, a la luz de la trayectoria de las políticas y programas educativos en las últimas dos décadas, a fin de reforzar dichas recomendaciones y prioridades de cara al futuro.

5.1. Continuidades

En materia de políticas y programas educativos, los últimos veinte años dan cuenta de la continuidad de la apuesta por la eficiencia y la calidad. En gran medida, esta permanencia se explica por las iniciativas emprendidas por la cooperación internacional a inicios de la década de 1990, particularmente del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo —esto es, el Programa MECEP—. Los proyectos de endeudamiento de esa época constituyeron, como se ha mostrado en los acápite anteriores, el punto de partida de una serie de reformas. En términos específicos, las apuestas se reflejaron nítidamente en los ejes temáticos de evaluación de aprendizajes, formación docente y mejoramiento de espacios educativos. En estos campos, las prioridades del sector han sido técnicamente sostenidas, políticamente respaldadas y progresivamente financiadas con recursos públicos.

5.2. Temas emergentes

Diversos ejes temáticos se han ubicado en la agenda de prioridades del sector Educación durante las dos últimas décadas. Algunos han surgido como resultado de iniciativas externas —cooperación internacional, sociedad civil, autoridades políticas, sector privado— y/o de la existencia de oportunidades favorables para su implementación. Entre ellas, por ejemplo, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) —programas Huascarán y Una Laptop por Niño— y el diseño de plataformas e instrumentos de gestión orientados al involucramiento del sector privado y de los gobiernos regionales y locales en el proceso educativo —Fondo Nacional de Desarrollo para la Educación Peruana, Redes Educativas Rurales—. En consecuencia, a partir de los hallazgos de esta sección, la institucionalidad es una dimensión que puede ser considerada como un tema emergente. En particular, en cuanto a los ejes temáticos, se ubican en este bloque aspectos como la gestión educativa y la articulación intersectorial de los procesos educativos orientados al

aprendizaje. No obstante, a la fecha, uno de los retos más importantes que enfrentan estos temas emergentes es que logren consolidarse, se alineen a iniciativas en marcha para reforzarlas y se transversalicen en apuestas duraderas y, sobre todo, financiadas.

5.3. Temas estacionales y omisiones

Los temas que aparecen de manera intermitente, debido a factores externos, voluntad política o iniciativas diversas, pero que no necesariamente se ubican en la agenda de temas estratégicos y prioritarios de manera sostenida, constituyen un bloque clave. Aquí se ubican también las omisiones, esto es, los temas que, aun siendo relevantes en el marco de las prioridades de la educación del país, no han sido suficientemente atendidos o carecen aún de la determinación o de instrumentos que permitan su consolidación en el tiempo. En este bloque se ubica la necesidad de activar, de manera sistemática y permanente, iniciativas centradas en el cierre de brechas educativas en los ámbitos y entre las poblaciones más vulnerables del país: espacios rurales, dispersos y bilingües, así como las modalidades de educación básica alternativa y especial, con particular énfasis en las dimensiones de género, discapacidad y etnicidad. En estos campos, atendiendo a la idea de que las exclusiones —cuando se entrecruzan— se potencian, es clave reforzar esfuerzos y visibilizar la urgencia de contar con medidas orientadas a ubicar, de manera definitiva, estos temas como prioridades del sector.

6. Retos (o eficiencia y calidad no son sinónimo de equidad)

Una de las constataciones más importantes de este capítulo es que, en la práctica, los grandes programas que el sector Educación ha implementado durante las dos últimas décadas —MECEP, PEAR, PELA— han delineado y definido «las» políticas educativas del país. Así, en líneas generales, un reto

mayor sigue siendo definir —con un enfoque de articulación territorial de la política educativa— una visión estratégica del sector que ordene y organice sus prioridades y, en consecuencia, que permita alinear las decisiones de planeamiento y presupuesto, y no al revés.

A modo de corolario, en este acápite se presentan tres retos específicos para las políticas y programas, de cara al avance en el logro de la equidad, apuesta mayor del sistema educativo peruano.

6.1. Reflexionar en torno a la necesidad de una política armonizadora de las intervenciones del sector Educación en el país

A la fecha, las políticas y programas abarcan un conjunto de ejes temáticos que dan cuenta de continuidades y cambios ocurridos durante los dos últimos decenios. No obstante, a pesar de los importantes avances, el Perú no cuenta con una política educativa que organice las prioridades del sector en torno a resultados centrados en los estudiantes y que, en consecuencia, defina los modelos que sostienen a cada uno de los resultados prioritarios de la política, a fin de identificar los indicadores y las metas a nivel del sistema. De allí la importancia de retomar la discusión acerca de la necesidad de una política educativa que oriente y ordene las prioridades del sector siguiendo un modelo de desarrollo para el país que apueste por la equidad como política de Estado, y que tal vez no se encuentre estrictamente alineada a las apuestas de la OCDE.

6.2. Articular las prioridades de política educativa en el sector, entre sectores y en el territorio es clave para promover la colaboración efectiva en torno a la equidad

La articulación de políticas, entendida como la concurrencia de esfuerzos orientados a obtener resultados prioritarios, es fundamental para continuar

avanzando hacia el cierre de brechas, siempre a favor de las poblaciones más vulnerables. En esta línea, resulta indispensable promover o reforzar la colaboración a tres niveles: a) en el propio sector, pues sigue siendo un reto que los ejes temáticos priorizados en las dos últimas décadas —evaluación de aprendizajes, formación docente, mejoramiento de espacios educativos y gestión educativa— se consoliden y dialoguen entre sí de manera más nítida, para que los esfuerzos se complementen oportuna y ordenadamente; b) entre sectores —sin dejar de reconocer los espacios promovidos con el sector Salud y el sector Desarrollo e Inclusión Social—, puesto que es clave que las prioridades de política se armonicen con el resto de políticas públicas del país, entre estas, la económica y la social; y c) a nivel del territorio, dado que aún es necesario fortalecer los espacios de negociación y consenso, como la Comisión Intergubernamental de Educación y otros que involucran a la sociedad civil. En suma, un reto clave para el Perú es recordar que el éxito de una política educativa se activa en el territorio y no por decreto.

6.3. Retomar conceptual, estratégica y pragmáticamente la equidad como apuesta de la política educativa

Al inicio de este capítulo se propuso un modelo conceptual para organizar el análisis y la reflexión en torno a las últimas dos décadas de políticas y programas educativos en el Perú. Los resultados sugieren claros avances y retos pendientes. El mayor de estos últimos sigue siendo la apuesta por la equidad, entendida como resultado de la progresividad de otras dimensiones: eficiencia, calidad e institucionalidad.

A partir de los hallazgos, resulta imprescindible comprender que la eficiencia trasciende la calidad del gasto público, que la calidad trasciende los logros de aprendizaje de nuestros estudiantes, y que la institucionalidad trasciende la implementación de redes de colaboración e interaprendizaje. Por lo tanto, la equidad requiere decisivamente la consolidación de estas tres dimensiones, pero no se agota en ello. Lograr la equidad constituye, en última

instancia, la apuesta vital por alcanzar un país más justo y solidario, en el que estudiantes, docentes, padres y madres de familia, así como la comunidad en general, encuentren en la educación un proceso que les ofrezca razones para valorarla porque favorece el ejercicio de derechos y la autonomía, en un país que lo requiere con urgencia.

CAPÍTULO 7

PERSPECTIVAS Y TEMAS PARA UNA AGENDA NACIONAL

Durante la segunda mitad del siglo pasado, en el Perú se expandió considerablemente la cobertura de la educación básica: primero fue la educación primaria, luego la secundaria y, más tarde —en parte porque no existía o era muy incipiente—, la educación inicial. El sistema educativo prácticamente ha logrado una cobertura y conclusión universal en el nivel primario, ha avanzado bastante en la cobertura de secundaria —aunque todavía hay una importante proporción que no logra concluir— y la educación inicial, que continúa expandiéndose, tiene ya una amplia cobertura.

La cobertura de la educación secundaria enfrenta dificultades para seguir expandiéndose y asegurar así la conclusión universal de toda la educación básica. Desde hace ya algunos años no se consigue incrementar la proporción de personas de 14 a 16 años que permanecen en el sistema educativo, lo que pone un techo a los niveles de conclusión que se pueden lograr. Esto sugiere que los costos de oportunidad que enfrentan los adolescentes y jóvenes son muy altos, dependiendo del área de residencia. La escuela, y lo que ella pueda significar en el futuro laboral, no es suficiente para mantener a un grupo de la población hasta culminar la educación básica. Asimismo, se cuenta con información que indica que el embarazo adolescente, y la forma como lo manejan la escuela y la familia, conspiran contra la permanencia de las jóvenes en la educación secundaria.

He aquí un reto de singular importancia: ¿cómo conseguir que todos los jóvenes, mujeres y hombres, culminen la educación secundaria? Por una parte, en un contexto como el peruano, en el que el trabajo infantil y juvenil es muy frecuente —y, además, socialmente muy aceptado—, y siendo aún relativamente amplio el conjunto de familias atrapadas por bajos niveles

de ingresos (si no pobres, cerca de la línea de pobreza monetaria), se crean condiciones para que cuando se presenta el dilema entre la escuela y el trabajo, gane lo segundo. Por otra parte, se requiere trabajar intensamente para prevenir el embarazo adolescente; y, cuando esto no se haya podido lograr, que las instituciones educativas acojan a las jóvenes embarazadas y faciliten su permanencia en el sistema educativo sin que la maternidad se convierta en estigma o impedimento para hacerlo.

Respecto a la educación inicial, cabe anotar que esta se ofrece de muy diversas formas y modalidades: hay una oferta amplia, diversa y heterogénea. Poco se sabe, no obstante, sobre la calidad de esta amplia oferta, y menos sobre los logros en relación con los objetivos trazados para este nivel. Parte de su crecimiento puede obedecer, además, a que resulta una solución parcial para el problema del cuidado de los hijos menores, en un contexto en el que, crecientemente, ambos padres asumen responsabilidades laborales y de generación de ingresos.

La amplia cobertura y conclusión de estudios primarios y secundarios se logra con un importante retraso en la vida escolar. Si bien es cierto que el mayor número de estudiantes empieza la vida escolar a la edad establecida para el primer grado de primaria —y habiendo pasado la mayor parte por la educación inicial—, la proporción que concluye a tiempo la primaria, así como la que concluye a tiempo la secundaria, está muy distante de la meta deseable: 100% de conclusión oportuna. En el caso de primaria, si bien la culminación de la misma es prácticamente universal, esta se logra en edades dos o tres años por encima de la que corresponde si se empieza a tiempo (6 años en primer grado de primaria). Dado que el ingreso tardío es un problema de reducida magnitud —a diferencia de lo que sucedía hace unas décadas—, queda claro que el atraso resulta de trayectorias que van generando retraso por desaprobación o por retiro temporal de la escuela. A esto se le suman los patrones diferenciados de atraso escolar según sexo, que limita las oportunidades educativas de las jóvenes peruanas.

En el Perú, como en muchos países de la región, el incremento del acceso y la conclusión de los estudios no ha ido de la mano con el aseguramiento

de la equidad en términos de logros de aprendizaje. Esto se observa en las diferencias de rendimiento en matemática y comprensión lectora, según nivel socioeconómico, lengua materna y, en menor medida, el sexo de los estudiantes, tanto en evaluaciones locales como internacionales y en los niveles de educación primaria y secundaria.

El nivel socioeconómico, la lengua materna, el área geográfica y el tipo de gestión (asociado, a su vez, al nivel socioeconómico) están fuertemente relacionados con las diferencias de rendimiento, mientras que las brechas por el sexo de los estudiantes presentan resultados mixtos y, en ocasiones, estadísticamente no significativos. Asimismo, medidas en puntos porcentuales, las brechas de rendimiento muestran una tendencia estable y no han variado considerablemente en los últimos quince años. Este último punto es particularmente preocupante, pues la mayoría de programas o proyectos educativos desarrollados declaran como objetivo de política educativa atender las disparidades. Así, programas como el MECEP en la segunda mitad de la década de 1990, el PEAR a inicios de la década pasada y más recientemente el PELA, si bien pueden haber impactado positivamente en los niveles medios de aprendizaje, no parecen haber contribuido a reducir las brechas de rendimiento asociadas a los factores mencionados: diferencias socioeconómicas de los estudiantes, lengua materna, área geográfica donde se ubica la institución educativa o tipo de gestión de la misma.¹⁰⁵

Mención especial merecen dos dimensiones características de las instituciones educativas estatales: por un lado, son las que atienden a las poblaciones cuyas lenguas maternas son diferentes del castellano; y por otro, tienden a

105 Sobre las diferencias por tipo de gestión —estatal o no estatal— es importante tener en cuenta que estas son cada vez menores o inexistentes. Más aún, cuando se controla el efecto de las diferencias socioeconómicas, las instituciones educativas estatales tienden a mostrar mejores resultados medios que las no estatales. Esto es, claramente, el resultado conjunto de la mejora de institución educativa estatal y de la expansión de la no estatal. Esta expansión ha llevado a que la educación privada atienda a un grupo socialmente más heterogéneo de personas —la educación privada ha dejado de ser sinónimo de educación de élite—, lo que contribuye a que este grupo de instituciones educativas también sea muy heterogéneo en cuanto a sus características, lo que se expresa, por ejemplo, en las profundas diferencias entre las mensualidades que pagan las familias. Así, el deterioro medio de los resultados de aprendizaje en la educación no estatal recientemente observado no quiere decir que las instituciones con este tipo de gestión se estén deteriorando en su conjunto, sino que se han expandido «hacia abajo» en términos de dichos resultados.

ser la mayoría de las instituciones educativas multigrado, unidocentes o polidocentes. Es más, ambas características están fuertemente asociadas, pues las poblaciones vernáculohablantes tienden a residir en conglomerados de baja densidad poblacional y esto genera las condiciones usuales para que las instituciones educativas sean multigrado.¹⁰⁶ ¿Cuánto de estas características se ha incorporado adecuadamente en los programas educativos? Evidencia parcial de, por ejemplo, el Programa de Acompañamiento Pedagógico, indica que hasta el 2013 o 2014 no se había considerado en su diseño cómo atender a docentes de instituciones educativas o secciones multigrado.¹⁰⁷ El componente de atención a instituciones educativas con población bilingüe tampoco se había desarrollado, a pesar de que a partir del 2012 la prioridad se puso en aquellas ubicadas en áreas rurales y que son multigrado.

Es necesario repensar los programas o intervenciones educativas prestando atención expresa y prioritaria a la equidad de los resultados —acercando la parte inferior de la distribución a la parte superior— y no solo a la mejora media de los niveles de aprendizaje, algo que debería suceder, en todo caso, porque toda la distribución se traslada hacia niveles mayores. Esto sugiere que es preciso mirar la educación desde un enfoque de derechos y de eficacia en su aseguramiento, más que de eficiencia en el logro de resultados agregados.

Asimismo, este informe ha identificado que las políticas educativas diseñadas e implementadas por el Ministerio de Educación en materia docente han estado orientadas principalmente a la formación en servicio. Si bien es importante brindar capacitaciones para la mejora continua de la práctica

106 Sin embargo, es importante notar que no toda institución educativa multigrado o unidocente atiende a población vernáculohablante; también atienden a poblaciones castellanohablantes. Es interesante mencionar también que el MINEDU emplea una definición amplia de multigrado —esto es, a nivel de escuela—, cuando en realidad ser multigrado es un atributo del grupo de estudiantes o de una sección. No es posible, pues, determinar cuán multigrado es la escuela, es decir, cuántas secciones son multigrado respecto del total de secciones existentes en un programa dado. La complejidad pedagógica del desarrollo de la enseñanza y el aprendizaje en una institución educativa depende de si todos los estudiantes de todos los grados están en una sola sección —la figura extrema de una escuela unidocente, en la que un docente atiende a los seis grados juntos— o la versión menos compleja, en la que solo en una sección se agrupa a estudiantes de dos grados contiguos, mientras que a los demás grados los atiende su respectivo docente. No hemos encontrado ni diagnóstico del MINEDU ni mención a este aspecto en documento oficial alguno.

107 Ver la evaluación del diseño del Programa de Acompañamiento Pedagógico en Rodríguez, Sanz y Soltau 2013.

docente, es necesario asegurar mejoras sustantivas en la formación inicial de los docentes; sin estas, la inversión en capacitación puede no ser aprovechada en su máximo potencial. La limitada evidencia disponible sugiere que existen importantes brechas en el conocimiento pedagógico de los docentes sobre el área que enseñan. Al mismo tiempo, los docentes con un mayor dominio de su materia laboran en instituciones educativas privadas, urbanas y de organización no multigrado; es decir, hay una clara inequidad en la provisión del servicio educativo, que se ha mantenido en los últimos quince años. Esto sugiere que no solo se debe mejorar la asignación de los docentes en función de la necesidad de los estudiantes, sino también que la formación en servicio debe buscar una «nivelación hacia arriba» con particular atención en los programas que se ofrecen en los institutos y las universidades de nuestro país.

El Censo de Infraestructura Educativa realizado en el 2013 (Campana y otros 2014) permitió identificar que cerca del 30% de los locales escolares requiere una reparación total o parcial y que el 60% carece de al menos uno de los tres servicios básicos: electricidad, agua potable y desagüe. Estos resultados son consecuencia de una prolongada falta de políticas o programas orientados hacia la mejora de los espacios educativos, desde mediados de la década de 1990 hasta hace muy poco. Si bien recientemente se han empezado a aplicar estrategias con este objetivo, con iniciativas de endeudamiento público (Obras por Impuestos) o alianzas público-privadas, solo a partir del 2014 se comenzó a implementar una herramienta específica: el Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED). Es necesario que se impulsen políticas que asuman el importante papel que cumple la infraestructura escolar en el desarrollo de los aprendizajes. Estudios como los de Duarte, Gargulio y Moreno (2011) han encontrado evidencias de que el acceso a servicios básicos y contar con ambientes escolares apropiados para el trabajo docente —biblioteca, sala de cómputo y laboratorios de ciencia— tienen una relación positiva con el rendimiento. Por esta razón, junto con asegurar condiciones dignas para la labor de estudiantes y docentes, un sistema educativo de calidad debe proveer ambientes que permitan que los procesos de enseñanza y aprendizaje se desarrollen de manera adecuada.

Un área particularmente compleja de los desafíos que necesita enfrentar el sistema educativo peruano corresponde a su dimensión institucional. Esta dimensión es desafiante no solo por la escala y complejidad del sistema educativo, sino también por las debilidades que existen en el país y que afectan varios aspectos, entre los que destacan la debilidad institucional del sector público, la insuficiencia de recursos humanos calificados para operar eficazmente un sistema de esta escala y la (des)organización de los patrones de asentamiento poblacional en el territorio y la consiguiente (des)organización de la presencia institucional del Estado.

Una forma inicial de abordar sintéticamente esta compleja dimensión es identificar tres particularidades a tener en cuenta. En primer lugar, existen dificultades en la conceptualización y operacionalización de los centros educativos. Se puede afirmar, como muestra de esta situación, que nadie conoce con precisión cuántos centros o instituciones educativas operan hoy en el país. Esta situación tiene un origen burocrático,¹⁰⁸ pero va más allá de esto. De hecho, el problema principal no radica solo en entender la diferencia entre una unidad de gestión, un servicio educativo y un local físico, sino en saber cuáles son las atribuciones que le corresponden a esa unidad de gestión: ¿qué ha de gestionar esta *unidad de gestión*?

108 El Censo Escolar de 1993 —primer intento de recomponer los sistemas de información sectoriales que colapsaron, como gran parte del aparato estatal peruano, a fines de la década de 1980— definió como unidad de observación básica a la conjunción de la institución educativa con el servicio educativo de un determinado nivel y modalidad, y asignó a esta conjunción un identificador (el llamado «código modular»). Los años siguientes vieron distintos esfuerzos por estabilizar un sistema de censos escolares que no fueron exitosos sino hasta el Censo Escolar de 1998 (cerrado en el año 2000). En ese entonces se anotó que el código modular identificaba a un servicio o programa educativo, pero no a una institución (una institución, entendida como una unidad de gestión, podía ofrecer más de un servicio educativo, pero tendría tantos códigos modulares como servicios, sin que existiera un identificador de la institución como tal); sin embargo, el esfuerzo principal consistía en estabilizar el sistema y, por lo mismo, no parecía oportuno introducir en aquel momento una modificación de tal magnitud. Lamentablemente, una vez estabilizado el sistema a nadie pareció preocuparle subsanar este asunto, y se fue consolidando la errónea idea de que el código modular identifica a una institución —lo que es evidentemente erróneo cada vez que uno visita un colegio que ofrece más de un servicio—. Es recién en el periodo 2013-2014 cuando el MINEDU decide abordar este tema, y muy recientemente (12 de abril del 2017) aprobó una norma —la Resolución de Secretaría General 096-2017-MINEDU— que permite empezar a resolver este problema. Cálculos preliminares sugieren que tenemos aproximadamente 37 000 instituciones educativas que ofrecen aproximadamente 100 000 servicios de educación básica (a lo que corresponden los códigos modulares actuales).

En segundo lugar, y muy directamente vinculado a lo anterior, se encuentra la trama institucional formada por los órganos del sector: desde los órganos intermedios —unidades de gestión educativa local (UGEL), direcciones regionales de educación— hasta el propio MINEDU, ya que no está clara la asignación de funciones que define los ámbitos de competencia de cada uno, en un país que supuestamente se organiza de modo descentralizado. A esto se le suma que, en la práctica, las variadas funciones de cada espacio muchas veces son, justamente, no funcionales para favorecer que las personas ejerzan su derecho a la educación.

En tercer lugar, y también muy ligado al punto precedente, está la ausencia de espacios que orienten estratégicamente al sector. El MINEDU, que, junto con su función normativa, desarrolla un número elevado de intervenciones de gran alcance, es más un ejecutor de las políticas que él mismo fija y convierte en programas, que un ente que reflexione estratégicamente acerca de hacia dónde encaminar el sistema educativo de cara a las necesidades del país, presentes y futuras. El Proyecto Educativo Nacional (PEN), aprobado a inicios del 2007, por su parte, no se ha convertido en un referente estratégico, tanto por la debilidad del Consejo Nacional de Educación (CNE)¹⁰⁹ como por la limitada relación entre el documento que supuestamente fija un marco estratégico y las acciones ministeriales, más enfocadas en la ejecución de sus programas.

Todo esto obedece, por otra parte, a que se tiende a pensar que las instancias centrales del sector deben, por un lado, tomar las decisiones y prescribir lo que debe suceder en las instituciones educativas —de ahí que los directores no puedan ser líderes pedagógicos, sino que más bien deban destinar la mayor parte de su tiempo a responder los pedidos del propio MINEDU—, convirtiéndolas en espacios centralizados que supuestamente pueden manejar el detalle de lo que sucede en cada parte del sistema.¹¹⁰ Frente a esta visión, es

109 Nótese que es recién en los últimos tres años cuando el CNE se ha planteado la necesidad de contar con un equipo técnico sólido, que le permita cumplir su rol de impulsor de una reflexión nacional sobre la educación que vaya más allá de discursos generales e informes con una función básicamente ritual. Asimismo, el CNE ha sido recientemente encargado por el MINEDU de evaluar el PEN actual y formular uno nuevo para el periodo 2015-2036.

110 Esta visión no solo es opuesta a lo que el marco legal sanciona como voluntad política descentralista —que replicaría probablemente el mismo esquema a otra escala: en vez de tener una instancia centralizadora se

posible pensar en un esquema que invierta las relaciones hoy existentes: que convierta a la institución educativa en el espacio fundamental de la gestión —a fin de cuentas, es ahí donde se desarrollan los procesos y las interacciones que conforman las experiencias educativas— y le asigne al resto del sistema un rol de apoyo a la institución educativa. Habría que pensar en un MINEDU e instancias intermedias que no tengan como función prescribir, sino más bien *habilitar* a las instituciones educativas para que lleven a cabo de la mejor forma posible las tareas que les competen (Guadalupe 2016). Esto supone, evidentemente, construir las capacidades profesionales requeridas a diversas escalas; sin embargo, reconocer las limitaciones no debe ser sinónimo de apelar a ellas para sostener un sistema altamente centralizado que finalmente no construya estas capacidades, de forma tal que termina autojustificándose.

Cabe añadir tres temas de particular importancia. Uno de ellos ha sido tratado en el informe —las finanzas de la educación nacional—, mientras que los otros dos no, debido, en gran medida, a la falta de información: la capacidad de gestión y la necesidad de atender a estudiantes con discapacidades.

¿Cuánto sabemos de la capacidad de gestión del sistema educativo? En los últimos años se ha puesto un fuerte énfasis en las capacidades de los docentes; primero, por sus funciones y responsabilidades en el aula durante los procesos de enseñanza y aprendizaje; y más tarde, por su función como gestores, en particular aquellos que tienen responsabilidades de dirección o subdirección —siendo docentes, pues esta función está reservada para ellos—. Como fuere, es en las capacidades de los docentes —en su función como tales o como gestores— donde se ha puesto énfasis, desde el MECEP hasta el PELA. El funcionamiento del sistema también depende, sin embargo, de un soporte administrativo y profesional que se ubica en los tres niveles de gobierno: central, regional y local. ¿Cuánto sabemos sobre las capacidades de los profesionales y administradores? Por una parte, algunas situaciones

contaría con 25, y las instituciones educativas seguirían en una posición subordinada destinada a acatar lo que otros prescriban—, sino también inoperante, como lo demostraron a lo largo del siglo XX los Estados que quisieron regular centralmente los principales aspectos de su operación política y económica. Debe notarse que una de las prioridades de la gestión sectorial del gobierno actual (2016-2021) es, precisamente, fortalecer la autonomía escolar.

observadas sugieren que hay limitaciones importantes en las instancias de gobierno nacional y, especialmente, en las subnacionales, lo que contribuye a que muchas iniciativas no solo se conciban y diseñen a nivel central, sino que también las implemente y supervise directamente este mismo nivel, reforzando la lógica prescriptiva antes mencionada. Por otra parte, la alta rotación de personal en el gobierno central sugiere que también hay problemas con los equipos técnicos y de gestión. La carrera magisterial, con algunos altibajos y dificultades, ha ido avanzando; sin embargo, no queda claro que se esté construyendo una carrera administrativa —en educación, en particular, y en el sector público, en general— que contribuya a la continuidad de las políticas y también de los programas, que en ocasiones son el resultado de «ocurrencias» generadas en cada momento de cambio de liderazgo.

La oferta de servicios educativos para la población con necesidades especiales, a pesar de ser una política de Estado, no ha mostrado un gran desarrollo. Se ha tendido, en general, a crear programas para atender a la población que presenta condiciones particulares que requieren una educación especial. Estos programas operan mediante instituciones educativas especialmente diseñadas para cubrir esas necesidades y a través de lo que se denomina «educación inclusiva», es decir, la atención de población con necesidades especiales en instituciones de educación básica regular. El presupuesto que se asigna a estas dos formas de atención —programas de educación especial y educación inclusiva— aparece concentrado en los centros de educación especial; al mismo tiempo, los esfuerzos para identificar a la población con necesidades especiales no parecen haber sido suficientes, pues no hay una estimación razonablemente creíble de su volumen ni, menos aún, datos sobre su distribución en el espacio. El volumen que reporta la encuesta aplicada para esta identificación, la Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad, es mucho mayor que el reportado en los registros del MINEDU como población atendida en centros de educación especial o incluida en la educación básica regular.

Finalmente, el tercer tema de importancia particular —que sí se ha cubierto con cierto detenimiento en este informe— son las finanzas de la educación nacional. El gasto en este rubro se ha venido incrementando de

manera sostenida en los últimos quince años y el gasto público por estudiante ha dado un salto muy grande desde principios del presente siglo, a pesar de que indicadores de esfuerzo relativo —como la parte del gasto público que se asigna a educación o cuánto representa esta parte en términos del PBI— no han cambiado en una medida importante y, en particular, no hay un acercamiento considerable a la meta del 6% contenida en el Acuerdo Nacional (no certeramente planteada). No obstante, el Perú aún tiene uno de los niveles de gasto por estudiante más bajo entre los países de ingreso per cápita semejante. ¿Cuánto se necesita para mantener un sistema educativo adecuado? ¿Será suficiente el 6% del PBI? Si miramos los estándares de las economías desarrolladas, aun el 6% del PBI es un tamaño de esfuerzo menor. Los años recientes, en particular los últimos años de la gestión presidencial de Ollanta Humala (2011-2016), mostraron que es posible incrementar los recursos financieros a velocidades rara vez vistas; para ello, debe haber decisión política y capacidad para crear e implementar propuestas. Falta asegurarse de que los esfuerzos de ese lapso resulten fructíferos, pero ello solo se podrá observar en los próximos años. En todo caso, esto indica —o por lo menos sugiere— una forma de hacer política educativa: primero se diseñan programas, estos se presupuestan y, luego de conseguir los fondos, se implementan; es decir, no se asignan los fondos a partir de una meta financiera —lo que suele convertirse en una restricción infranqueable— sino a partir de programas e iniciativas. Este esquema, sin embargo, no puede reproducirse y crecer de manera continua, dadas las restricciones fiscales. Tarde o temprano chocará con el limitado porcentaje del valor agregado nacional que se capta cada año mediante la recaudación tributaria.

Los recursos humanos y los recursos financieros son muy probablemente dos de las más importantes restricciones que enfrenta el desarrollo del sistema educativo peruano para lograr la capacidad que permita empezar a resolver los problemas centrales de la educación básica. No está claro que se puedan esperar grandes cambios en el corto plazo; pero lo que no se puede perder es el apoyo político, ni la iniciativa ni la creatividad para llevar a cabo de la mejor manera posible las políticas y los programas, especialmente en un contexto de restricción o limitación de recursos.

El presente anexo ofrece un conjunto de notas metodológicas y fuentes de información que sirven de base a los capítulos 1, 2 y 5 del libro.

Fuentes

Series históricas

Estas series han sido compuestas sobre la base de información preparada anteriormente para la Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación a partir de las siguientes fuentes:

1. Fuentes oficiales

- a. *Extracto estadístico del Perú*. Preparado por la Dirección de Estadística del Ministerio de Fomento (1919 y 1920); por la Dirección General de Estadística del Ministerio de Hacienda y Comercio (1925 y 1926); y por la Dirección Nacional de Estadística del Ministerio de Hacienda y Comercio. (1934-1935, 1936-1937, 1938, 1939, 1940, 1941, 1942 y 1943).
- b. *Anuario estadístico del Perú*. Preparado por la Dirección Nacional de Estadística del Ministerio de Hacienda y Comercio (1944-1945, 1946, 1947, 1948-1949, 1951-1952 y 1953) y por la Dirección Nacional de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda y Comercio (1955, 1956-1957, 1966 —cubre 1958-1966—, 1969 —cubre 1967-1969— y 1971 —cubre 1970-1971—).

- c. *Evolución de la matrícula, personal docente y centros educativos según niveles y modalidades*. Años 1971-1981. Preparado por la Unidad de Censos de la Dirección de Estadística del Ministerio de Educación. Junio de 1982.
- d. *Resúmenes estadísticos*. Preparados por la Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación. Contiene información de 1980 en adelante. Archivos electrónicos generados a partir de publicaciones internas no disponibles o del reporte regular de datos (para los años 1993 y 1998 en adelante).
- e. *La población del Perú, 1974*. Publicación de la Oficina Nacional de Estadística y Censos.

2. Otras fuentes

- a. Portocarrero, Gonzalo y Patricia Oliart (1989). *El Perú desde la escuela*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario. Capítulo V (basado en las fuentes oficiales a-e mencionadas en el acápite anterior).
- b. UNESCO/UIS (1999) *World Education Indicators*. Compilación de datos del periodo 1970-1997) publicación en CD. París: UNESCO.
- c. Rodríguez, José (1992) *Gasto público en educación y distribución del ingreso en el Perú*. Documento de Trabajo 19. Lima: GRADE.
- d. Basadre, Jorge (1985) *Historia de la República del Perú*. Lima: El Comercio.

Censos escolares

En este informe se apela a información producida a partir de los censos escolares en diversas ocasiones. Esta información corresponde principalmente a variables como número de estudiantes, número de programas o servicios educativos, tamaño medio de los programas, tamaño medio de las secciones, ingresantes por edad, ingresantes según experiencia de educación inicial, matrícula oportuna y porcentaje de estudiantes matriculados en condición de repetidores.

El Ministerio de Educación conduce anualmente los censos escolares, un sistema de acopio de información de todos los programas educativos existentes en el país, a partir del llenado de un conjunto de formatos que son autoadministrados. Los censos escolares se han realizado en 1993 y luego anualmente desde 1998, con excepción del 2003. La información se encuentra disponible en el sitio web de estadísticas educativas del MINEDU: <http://escale.minedu.gob.pe>.

Nótese que las unidades de observación de los censos escolares son los programas o servicios educativos (unidades curriculares correspondientes a un determinado nivel o modalidad educativos), así como los locales escolares; es decir, el censo no produce información de instituciones (unidades de gestión que pueden, o no, ofrecer más de un servicio educativo y operar en uno o más locales escolares). Así, en el Perú existen aproximadamente 100 000 programas o servicios educativos pero no 100 000 instituciones, ya que algunas ofrecen más de un servicio (por ejemplo: educación inicial, primaria y secundaria). Se estima que existen alrededor de 40 000 instituciones. La Unidad de Estadística Educativa del Ministerio ha iniciado un esfuerzo para consolidar una definición adecuada de «institución» y compilar información acerca de dicho nivel de observación.

La información de los censos escolares, como cualquier otra, se debe usar considerando algunas limitaciones derivadas de estar basada en instrumentos autoadministrados que no siempre permiten una validación detenida de la información. La principal limitación documentada (en este informe solo se toma en cuenta lo documentado, ya que existe un conjunto de preconceptos acerca de cómo opera el censo escolar que no siempre se verifican) se refiere al registro de las edades de los estudiantes. Con respecto a los volúmenes de matrícula, debe notarse que desde el 2013 los declarantes en los censos escolares pueden contar con información de registros administrativos (el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión Educativa, SIAGIE) para el prellenado de la información. Esto ha derivado en que a partir del 2013 los censos escolares tiendan a subestimar la información de matrícula, en tanto que existe un conjunto de eventos de matrícula no «regularizados» en el SIAGIE hasta el momento en el que se reportan los censos escolares.

Encuestas de hogares

La Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), conducida regularmente por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), es una fuente a la que se recurre en diversas partes del informe para generar información sobre niveles de conclusión y conclusión oportuna de estudios, gasto de las familias en educación y nivel socioeconómico de las familias (aproximado por el gasto total).

Al tratarse de una encuesta por muestreo, la información se debe manejar considerando los errores propios de una estimación muestral. Estos, a su vez, se deben computar considerando el efecto del diseño muestral, ya que se trata de un diseño complejo. En este informe solo se incluyen estimados basados en información muestral en tanto que el coeficiente de variabilidad relativo —el ratio, expresado como porcentaje, entre el error estándar y el valor del estimador— no supere el 16%.

Logros de aprendizaje

La información sobre niveles de aprendizaje contenida en este informe proviene de las siguientes fuentes:

- a. Los resultados de la muestra de control de la *Evaluación Censal de Estudiantes* (ECE), aplicada en segundo grado de primaria del 2007 al 2015; en cuarto grado de primaria en escuelas primarias bilingües, algunos años entre el 2007 y el 2015; y en segundo grado de secundaria, el 2015. Se aplica en noviembre de cada año.

Nótese que la administración de un operativo censal de esta envergadura presenta desafíos que no permiten asegurar que las pruebas (estandarizadas) se administren de modo equivalente en todo el territorio, por lo que es preciso tomar la información de la muestra de control que se aplica en paralelo como parte de la misma evaluación. Los estimados robustos de la muestra de control no son siempre equivalentes a los

que se obtendrían de agregar los resultados censales, lo que sugiere que operar con los datos censales —sea para agregarlos o para mostrar de modo comparado información de escuelas o de jurisdicciones menores— no es técnicamente recomendable.

La ECE evalúa dos áreas: comprensión lectora y habilidades matemáticas. Nótese también que el carácter censal de la evaluación y el conducirse en segundo grado hacen que la prueba mida un conjunto reducido de elementos constitutivos del desempeño lector y de la habilidad matemática, y no permita contar con mucha información de contexto que enriquezca el análisis.

- b. Los resultados del *Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes* (PISA, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en el que el Perú participó los años 2000 (administrando las pruebas el 2001), 2009, 2012 y 2015 (la información del 2015, no disponible en el momento de elaboración de este informe).

La población objetivo de la prueba PISA son los estudiantes de 15 años de edad matriculados en grado 7 o superior. En ese sentido, en países donde la proporción de personas de 15 años que se encuentra matriculada en grado 7 o superior no es próxima al 100%, no es una muestra que pueda usarse para representar a la población de 15 años, o para representar a la población de la educación secundaria o de alguno de sus grados.

PISA evalúa tres áreas: comprensión lectora, habilidades matemáticas y habilidades en ciencias (naturales). Se administra en ciclos de tres años, y cada administración profundiza en una de las áreas mencionadas (PISA 2000 y 2009, en lectura; 2003 y 2012, en matemática; y 2006 y 2015, en ciencias).

- c. *Evaluación muestral del 2013*; este fue un estudio conducido por el Ministerio de Educación en noviembre de 2013 en una muestra de estudiantes de sexto grado de primaria y abordó tres áreas: comprensión lectora, matemáticas y ciudadanía. El diseño muestral permite

no sólo una administración más robusta, sino también cubrir en mayor profundidad cada una de las áreas y contar con información del contexto familiar y escolar relevantes para el análisis.

- d. Estudios del *Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación* (LLECE). La Oficina Regional de Educación para América Latina de la UNESCO (OREALC/UNESCO, Santiago) coordina el esfuerzo de un grupo de países latinoamericanos interesados en producir información comparable sobre los logros de aprendizaje de los estudiantes en comprensión lectora, matemáticas y ciencias (naturales).

Estos estudios han sido llevados a cabo los años 1997 (con muchas deficiencias, por lo que no se toman en consideración esos resultados), 2006 y 2013. El Perú participó en las tres rondas.

Notas metodológicas

Series históricas

- o Debido a la calidad de las fuentes primarias de datos, se han construido las series más estables posibles (educación básica regular — inicial, primaria y secundaria— y educación superior), excluyendo la información sobre la educación especial, técnico-productiva y alternativa (antes educación de jóvenes y adultos).
- o Asimismo, al construir las series se han notado variaciones interanuales que muy probablemente obedezcan a problemas de registro de datos. Por ello, junto con los datos puntuales se han elaborado líneas de tendencia que suavizan las series y, por lo mismo, permiten tener una mirada global más precisa. Sin embargo, los cálculos puntuales de indicadores o comparaciones se han construido con los datos originales.

Proyecciones de matrícula

A efectos de computar esta proyección se utilizó la información histórica de las series ya mencionadas, y la información de detalle del Censo Escolar del 2015. Asimismo, se construyó un modelo de proyección basado en los siguientes supuestos:

- o La matrícula de niños de 3 a 6 años se aproximará al 100% en diez años.
- o La deserción se aproximará a cero en la educación primaria en diez años.
- o La deserción se reducirá a la mitad de sus niveles actuales para cada grado de la educación secundaria en un plazo de diez años.
- o La repetición se reducirá a la mitad en diez años tanto en la educación primaria como en la secundaria.

Tamaño medio de clase

El tamaño medio de clase se calculó solo para programas educativos caracterizados como «polidocente completo», es decir, excluyendo los multigrado (unidocentes y polidocentes multigrado) en el caso de la educación primaria. En la secundaria no se aplicaron exclusiones.

El tamaño medio de clase es el promedio ponderado por matrícula, computado a nivel de cada programa, de la división de la matrícula de cada grado por el número de secciones de dicho grado.

Medición de la conclusión de estudios

Si bien en los últimos años se han presenciado ciertas discusiones acerca de cómo medir la conclusión de estudios,¹¹¹ queda claro que es preciso distinguir las medidas efectivas de conclusión —que solo pueden realizarse para poblaciones con edades suficientes para verificar si concluyeron o no los estudios de un nivel dado— de las medidas prospectivas que tratan de

111 Sobre el particular, véanse Guadalupe y Louzano 2003 y Guadalupe y Taccari 2004.

anticipar o proyectar los niveles de conclusión de las personas en edad de cursar sus estudios o de iniciarlos.

En este trabajo se usó una medida efectiva o retrospectiva, consistente en el porcentaje de personas de un determinado grupo de edades que concluyó o no la educación de un determinado nivel.

Cuando se acota este indicador a la población en edad de graduación —la edad normativamente prescrita para la culminación de un determinado nivel educativo— se mide la *conclusión oportuna*. Cuando se acota al indicador a edades superiores se mide la conclusión total para cada grupo de edades. Estos son los procedimientos seguidos en las fuentes usadas: la conclusión oportuna ha sido tomada del sitio web de estadísticas educativas del Ministerio de Educación (<http://escale.minedu.gob.pe>) y la conclusión total, de Guadalupe y otros (2016).

En ambos casos, la información fuente son las ENAHO conducidas anualmente por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). En el caso de la conclusión oportuna, se estima la conclusión para las edades correspondientes (12-13 años para la educación primaria y 17-18 años en la educación secundaria).¹¹² En el caso de la conclusión total, Guadalupe y otros (2016) apelan a la construcción de un pool de encuestas y aplican diversos procedimientos necesarios para ello, los mismos que se detallan en la sección «Aspectos metodológicos» del citado documento. En cualquiera de los casos, al tratarse de información generada mediante una encuesta por muestreo probabilístico, las estimaciones portan un margen de error que debe tenerse en cuenta en todo momento.

Instituciones y programas educativos

La información estadística sobre la educación básica presenta una peculiaridad conceptual que, en ocasiones, deriva en equívocos. El sistema de

112 Nótese que la conclusión oportuna, en el sentido estricto del término, debería computarse para una edad simple: la edad de término —12 años para primaria y 17 para la secundaria—, pero las ENAHO no están diseñadas para hacer estimaciones por edades simples; por tal razón, usar un rango de edades permite una estimación más robusta.

censos escolares diseñado en 1993 contempló como unidad de observación básica el programa o servicio educativo, una unidad de oferta de servicios educativos de un determinado nivel y modalidad —por ejemplo, educación primaria— y no la *institución educativa*, una unidad de gestión que puede tener a su cargo más de un programa —por ejemplo, ofrecer un programa de inicial, otro de primaria y otro de secundaria—.

Esta característica del diseño original de los censos escolares se tradujo en la asignación de un identificador único a cada programa (el Código Modular) y no se creó algo equivalente para las instituciones. Así, un centro educativo que ofrece tres programas cuenta con tres códigos modulares, uno por programa, y no hay forma de asociar esos códigos a la única institución a la que pertenecen. El código de local escolar podría ser una opción para aproximarse; sin embargo, hay instituciones que operan en más de un predio y hay predios que albergan más de una institución, lo que hace imposible proceder de esa forma. Así, los censos escolares no permiten identificar el número de instituciones educativas que existen en el país, sino más bien el número de servicios y de locales escolares.

Esta característica de los censos escolares fue observada a finales de la década de 1990; no obstante, en ese momento el MINEDU priorizó estabilizar el sistema de generación de información de estos censos, que podía peligrar con un cambio mayor como este. Así, se propuso que una vez estabilizado se explorasen opciones para el registro simultáneo de las instituciones. Lamentablemente, recién en el 2013 el MINEDU retomó el tema y exploró y validó formas de resolverlo. Cabe esperar que la información del 2017 ya cuente con un identificador de institución.

Dado lo anterior, cuando este informe presenta información estadística suele referirse a programas o servicios educativos, y no a instituciones educativas.

Medición de disparidades

El análisis de las disparidades, que ocupa principalmente el capítulo 5, se ha desarrollado tratando las diferencias entre los valores observados para un indicador dado entre dos poblaciones de referencia usando dos enfoques:

a) se estimaron las disparidades o diferencias relativas computadas como el cociente entre el valor de un grupo —normalmente, aquel considerado en desventaja— y el de otro; y b) se estimaron las brechas como distancia en puntos entre un valor y el otro.

La primera medida corresponde a lo que la literatura conoce como índice de paridad o medida de riesgo relativo, mientras que la segunda es una medida absoluta de la diferencia (A'Court y otros 2012, Kline 2004, Siström y Garvan 2004).

Nótese que ambas formas de medir las disparidades son igualmente válidas aunque puedan brindar imágenes muy diferentes de la situación, ya que, mientras que las brechas absolutas solo consideran las distancias existentes, el índice de paridad define esa distancia en términos relativos, de modo que dos distancias iguales pueden representar situaciones muy distintas de disparidad. La siguiente ilustración debe aclarar este tema: imaginemos que en el período t la población x muestra un valor de un indicador i de 30%, mientras que la población y muestra un valor de 20%. En este caso, la distancia en puntos porcentuales es de 10 puntos, y el índice de paridad $20/30$, es decir, dos tercios (0,67). Luego de varios años, en el período $t + n$, los nuevos valores registrados para ambas poblaciones son de 40% y 30% respectivamente. La brecha en puntos en $t + n$ se habría mantenido igual que en t : 10 puntos. Por su parte, el índice de paridad sería de $30/40$, es decir, 0,75, lo que muestra un progreso hacia la paridad (pasar de 0,67 a 0,75), en una situación en la cual la brecha en puntos se ha mantenido inalterada.

Esta situación obedece a que la primera medida da cuenta de una distancia absoluta y la otra la expresa en términos relativos. En el primer momento, $30/20$ indica que el primer grupo tiene un valor del indicador superior al otro grupo en 10 puntos y 10 es la mitad de 20, es decir, el indicador del primer grupo es 50% mayor que el del segundo. En el segundo momento, $40/30$ indica que el primer grupo tiene un valor del indicador superior al otro grupo en 10 puntos y 10 es un tercio de 30, es decir, el indicador del primer grupo es 33% mayor que el del segundo. Así, el índice de paridad

permite capturar no solo la distancia sino también, cuando se ven series de tiempo, el ritmo de progreso diferenciado de cada grupo.

El caso más marcado de esta situación está dado por el análisis de las disparidades en logros de aprendizaje entre áreas urbanas y rurales, y entre instituciones educativas multigrado y completas. Esto lo mostraron previamente Guadalupe y otros (2015), en un texto específicamente dedicado a comparar las medidas de disparidad que se pueden usar.

Medición de la repetición

En este informe se optó por tomar como indicador de repetición el porcentaje de estudiantes matriculado en un año dado en condición de repetidor. La elección de este indicador y no de la tasa de repetición¹¹³ obedece a dos consideraciones.

En primer lugar, las tasas de repetición calculadas en un flujo interanual de matrícula presentan dificultades vinculadas con la imposibilidad de computarlas de modo confiable en unidades de observación que no puedan asumirse como cerradas. Una persona que desapueba un grado en un año dado y luego se matricula como repetidora en otro lugar —distinta jurisdicción geográfica o gestión— distorsiona las tasas, pues no aparecerá en el cálculo para la unidad de origen (por lo que aparecería sobreestimando la deserción, que usualmente se estima por diferencia) y aparecerá en el numerador de la segunda unidad sin haber estado en el denominador. Este problema se aplica a todas las tasas de flujo de matrícula que se computan mediante el método de reconstrucción de cohortes y derivan, donde las transacciones tienen una magnitud considerable, en la imposibilidad de lograr estimaciones robustas con dichos métodos (Guadalupe 2002, Guadalupe y otros 2015: 147-175).

En segundo lugar, los porcentajes de repetición son una medida directa no sesgada de una segunda inversión hecha por la comunidad (el Estado y las

113 La tasa de repetición se computa como el cociente entre los matriculados en condición de repetidores en un año dado y la matrícula total del año precedente en el mismo grado.

familias) en la educación de las personas matriculadas en un grado dado y, por lo mismo, son un indicador útil para el análisis de las implicancias financieras de la repetición.

ANEXO 2

Tablas con información complementaria al capítulo 4.

Tabla A2.1

Presupuesto público asignado y ejecutado en 2015 a la Función Educación (F-22) desagregada en Divisiones Funcionales Nuevos soles corrientes

Clasificación presupuestal del SIAF	Presupuesto inicial modificado	Ejecución - devengado	Avance %	%	%
TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO	152 888 949 577	135 394 848 792	88,6	100,0	
Función 22: EDUCACION	25 581 029 155	22 834 437 120	89,3	16,9	100,0
División Funcional 004: Planeamiento gubernamental	88 053 605	80 514 139	91,4		0,4
Grupo Funcional 0005: Planeamiento institucional	88 053 605	80 514 139	91,4		
Categoría Presupuestal 9001: Acciones centrales	41 084 287	37 870 398	92,2		
	46 969 318	42 643 741	90,8		
División Funcional 006: Gestión	1 702 270 083	1 523 866 353	89,5		6,7
Grupo Funcional 0007: Dirección y supervisión superior	211 450 039	186 430 268	88,2		
Grupo Funcional 0008: Asesoramiento y apoyo	1 352 532 825	1 214 567 640	89,8		
Grupo Funcional 0010: Infraestructura y equipamiento	9 985 160	8 950 092	89,6		
Grupo Funcional 0011: Preparación y perfeccionamiento de recursos humanos	113 606 694	101 090 321	89,0		
Grupo Funcional 0012: Control interno	14 695 365	12 828 034	87,3		
División Funcional 009: Ciencia y tecnología	53 368 087	12 110 261	22,7		0,1
División Funcional 016: Gestión de riesgos y emergencias	7 359 068 808	611 154 080	83,0		2,7
División Funcional 018: Seguridad jurídica	5 167 738	5 058 431	97,9		0,0
División Funcional 047: Educación básica	17 332 385 258	16 115 881 627	93,0		70,6
División Funcional 048: Educación superior	4 677 115 895	3 515 488 924	75,2		15,4
División Funcional 049: Educación técnica productiva	167 773 087	164 794 464	98,2		0,7
División Funcional 050: Asistencia educativa	818 988 594	805 568 839	98,4		3,5
Grupo Funcional 0010: Infraestructura y equipamiento	1 256 439	858 102	68,3		
Grupo Funcional 0113: Becas y créditos educativos	817 732 155	804 710 737	98,4		

Fuente: Consulta Amigable del SIAF. Fecha de la consulta: 30 de setiembre del 2016.

Tabla A2.2

Presupuesto público asignado (y ejecutado) en el 2015 a la educación básica (DF-047) desagregado por grupos funcionales y por categoría presupuestal
Nuevos soles corrientes

	Presupuesto inicial modificado	Ejecución - devengado	Avance %	%	%
Función 22: Educación	25 581 029 155	22 834 437 120	89,3	100,0	
División Funcional 047: Educación básica	17 332 385 258	16 115 881 627	93,0	70,6	100,0
Grupo Funcional					
0010: Infraestructura y equipamiento	2 338 805 785	1 906 510 476	81,5		11,8
0103: Educación inicial	2 743 910 830	2 521 985 652	91,9		15,6
0104: Educación primaria	6 117 400 432	5 806 781 843	94,9		36,0
0105: Educación secundaria	5 764 981 947	5 522 677 834	95,8		34,3
0106: Educación básica alternativa	226 862 909	220 272 388	97,1		1,4
0107: Educación básica especial	140 423 355	137 653 434	98,0		0,9
Categoría Presupuestal					
0073: Programa para la generación del empleo social inclusivo - Trabaja Perú	2 395 291	1 705 903	71,2		0,0
0090: Logros de aprendizaje de estudiantes de la educación básica regular	14 024 602 896	13 396 893 590	95,5		83,1
0091: Incremento en el acceso de la población de 3 a 16 años a los servicios educativos públicos de la educación básica regular					
0106: Inclusión de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en la educación básica y técnico-productiva	898 540 161	673 374 178	74,9		4,2
9001: Acciones centrales	128 554 811	126 865 699	98,7		0,8
9002: Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	890 548	587 656	66,0		0,0
	2 277 401 551	1 916 454 601	84,2		11,9

Fuente: Consulta Amigable del SIAF. Fecha de la consulta: 30 de setiembre del 2016.

Tabla A2.3

Gasto anual real¹ de las familias en la educación inicial, según gestión de la institución educativa
Perú, 2015

Gestión de la institución educativa	Concepto de gasto	Mediana	Media			
			Valor	Error estándar	Valor máximo	Valor mínimo
Institución educativa no estatal	Gasto en vestido (GEdu1)	147	180	7	193	167
	Gasto en APAFA y otros ² (GEdu3)	122	148	6	160	136
	Gasto en movilidad (GEdu4)	0	44	9	61	26
	Gasto en materiales (GEdu2)	352	391	14	418	365
	Gasto en matrícula y pensiones (GEdu5)	1306	1626	94	1809	1442
	Subtotal 1 - gasto en vestido, otros ² y movilidad (GEdu6)	284	372	14	400	343
	Subtotal 2 - gasto en matrícula, pensiones y materiales (GEdu7)	1686	2017	96	2206	1829
	Gran total 3 - gasto en todos los conceptos (GEdu8)	2032	2389	104	2592	2186
Institución educativa estatal	Gasto en vestido (GEdu1)	76	95	2	99	91
	Gasto en APAFA y otros ² (GEdu3)	96	131	3	137	125
	Gasto en movilidad (GEdu4)	0	5	1	7	3
	Gasto en materiales (GEdu2)	126	153	3	158	147
	Gasto en matrícula y pensiones (GEdu5)	0	1	0	2	0
	Subtotal 1 - gasto en vestido, otros ² y movilidad (GEdu6)	187	231	4	240	222
	Subtotal 2 - gasto en matrícula, pensiones y materiales (GEdu7)	126	153	3	159	148
Gran total 3 - gasto en todos los conceptos (GEdu8)	332	385	6	397	372	
Institución educativa estatal y no estatal	Gasto en vestido (GEdu1)	92	116	2	121	111
	Gasto en APAFA y otros ² (GEdu3)	102	135	3	141	130
	Gasto en movilidad (GEdu4)	0	14	2	19	10
	Gasto en materiales (GEdu2)	154	211	4	220	203
	Gasto en matrícula y pensiones (GEdu5)	0	400	28	456	344
	Subtotal 1 - gasto en vestido, otros ² y movilidad (GEdu6)	209	266	5	276	256
	Subtotal 2 - gasto en matrícula, pensiones y materiales (GEdu7)	166	611	30	670	552
Gran total 3 - gasto en todos los conceptos (GEdu8)	428	877	32	940		

¹ Expresado en soles constantes a precios promedio del 2015 y deflatado espacialmente.

² «Otros» es cualquier otro gasto no identificado específicamente en los rubros detallados.

³ Incluye vestido, APAFA y otros, movilidad, materiales, y matrícula y pensiones.

Fuente: ENAHO 2015.

Elaboración propia.

Tabla A2.4

Gasto anual real¹ de las familias en la educación primaria, según gestión de la institución educativa
Perú, 2015

Gestión de la institución educativa	Concepto de gasto	Mediana	Media			
			Valor	Error estándar	Valor máximo	Valor mínimo
Institución educativa no estatal	Gasto en vestido (GEdu1)	212	237	7	250	224
	Gasto en APAFA y otros ² (GEdu3)	135	170	6	181	160
	Gasto en movilidad (GEdu4)	0	121	14	147	94
	Gasto en materiales (GEdu2)	321	381	11	402	360
	Gasto en matrícula y pensiones (GEdu5)	1597	2030	112	2250	1810
	Subtotal 1 - gasto en vestido, otros ² y movilidad (GEdu6)	393	528	18	563	492
	Subtotal 2 - gasto en matrícula, pensiones y materiales (GEdu7)	1964	2411	114	2634	2188
	Gran total 3 - gasto en todos los conceptos (GEdu8)	2386	2939	124	3182	2695
Institución educativa estatal	Gasto en vestido (GEdu1)	130	143	2	147	139
	Gasto en APAFA y otros ² (GEdu3)	113	143	2	147	139
	Gasto en movilidad (GEdu4)	0	10	2	14	7
	Gasto en materiales (GEdu2)	112	130	2	133	127
	Gasto en matrícula y pensiones (GEdu5)	0	9	7	24	-5
	Subtotal 1 - gasto en vestido, otros ² y movilidad (GEdu6)	250	296	4	305	288
	Subtotal 2 - gasto en matrícula, pensiones y materiales (GEdu7)	112	139	8	154	124
	Gran total 3 - gasto en todos los conceptos (GEdu8)	375	436	9	453	418
Institución educativa estatal y no estatal	Gasto en vestido (GEdu1)	142	161	2	165	157
	Gasto en APAFA y otros ² (GEdu3)	116	148	2	152	144
	Gasto en movilidad (GEdu4)	0	31	3	37	25
	Gasto en materiales (GEdu2)	128	178	3	184	172
	Gasto en matrícula y pensiones (GEdu5)	0	395	26	447	344
	Subtotal 1 - gasto en vestido, otros ² y movilidad (GEdu6)	269	341	5	351	331
	Subtotal 2 - gasto en matrícula, pensiones y materiales (GEdu7)	133	573	27	627	519
	Gran total 3 - gasto en todos los conceptos (GEdu8)	435	914	30	973	

¹ Expresado en soles constantes a precios promedio del 2015 y deflatado espacialmente.

² «Otros» es cualquier otro gasto no identificado específicamente en los rubros detallados.

³ Incluye vestido, APAFA y otros, movilidad, materiales, y matrícula y pensiones.

Fuente: ENAHO 2015.

Elaboración propia.

Tabla A2.5

Gasto anual real¹ de las familias en la educación secundaria, según gestión de la institución educativa
Perú, 2015

Gestión de la institución educativa	Concepto de gasto	Mediana	Media			
			Valor	Error estándar	Valor máximo	Valor mínimo
Institución educativa no estatal	Gasto en vestido (GEdu1)	203	232	7	247	218
	Gasto en APAFA y otros ² (GEdu3)	125	210	13	235	185
	Gasto en movilidad (GEdu4)	0	73	14	100	47
	Gasto en materiales (GEdu2)	239	313	11	335	290
	Gasto en matrícula y pensiones (GEdu5)	1835	2233	108	2445	2021
	Subtotal 1 - gasto en vestido, otros ² y movilidad (GEdu6)	361	516	22	560	472
	materiales (GEdu7)	2168	2546	112	2766	2326
	Gran total 3 - gasto en todos los conceptos (GEdu8)	2610	3062	123	3303	2820
Institución educativa estatal	Gasto en vestido (GEdu1)	167	183	2	188	179
	Gasto en APAFA y otros ² (GEdu3)	140	185	3	191	178
	Gasto en movilidad (GEdu4)	0	5	1	7	3
	Gasto en materiales (GEdu2)	111	132	2	135	128
	Gasto en matrícula y pensiones (GEdu5)	0	3	1	5	1
	Subtotal 1 - gasto en vestido, otros ² y movilidad (GEdu6)	325	373	5	383	364
	materiales (GEdu7)	111	135	2	139	130
	Gran total 3 - gasto en todos los conceptos (GEdu8)	450	508	6	520	496
Institución educativa estatal y no estatal	Gasto en vestido (GEdu1)	172	193	2	198	188
	Gasto en APAFA y otros ² (GEdu3)	139	190	4	197	183
	Gasto en movilidad (GEdu4)	0	18	3	24	13
	Gasto en materiales (GEdu2)	123	166	3	172	161
	Gasto en matrícula y pensiones (GEdu5)	0	431	27	483	379
	Subtotal 1 - gasto en vestido, otros ² y movilidad (GEdu6)	329	401	6	413	389
	materiales (GEdu7)	128	597	28	652	542
	Gran total 3 - gasto en todos los conceptos (GEdu8)	504	998	31	1058	

¹ Expresado en soles constantes a precios promedio del 2015 y deflatado espacialmente.

² «Otros» es cualquier otro gasto no identificado específicamente en los rubros detallados.

³ Incluye vestido, APAFA y otros, movilidad, materiales, y matrícula y pensiones.

Fuente: ENAHO 2015.

Elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

- A'Court, Christine; Richard Stevens y Carl Heneghan (2012). Against all odds? Improving the understanding of risk reporting. *The British Journal of General Practice: The Journal of the Royal College of General Practitioners*, 62(596), 220-223. Recuperado de <goo.gl/LyFccy>.
- Aguerrondo, Inés; Iván Núñez Prieto y José Weinsten Cayuela (2010). *Institucionalidad de los ministerios de Educación. Los procesos de reforma educativa de Chile y la Argentina en los años 90*. Buenos Aires: IIPE, UNESCO.
- Altinok, Nadir y Geeta Kingdon (2012). New evidence on class size effects: a pupil fixed effects approach. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 74(2), 203-234. <<http://doi.org/10.1111/j.1468-0084.2011.00648.x>>.
- Arregui, Patricia y Néstor Valdivia (2009). *Estudio sobre gobiernos subnacionales y gestión educativa. Informe final*. Lima: GRADE.
- Banco Mundial (1995). *Priorities and Strategies for Education: A World Bank Review*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2001). *Perú. La educación en una encrucijada. Retos y oportunidades para el siglo XXI*. Lima: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2008). *Implementation completion and results report for the Rural Education Project in Peru*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2015). *Perú. Infraestructura educativa al 2025*. Serie Notas de Política. Lima: Banco Mundial.
- Benavides, Martín y José Rodríguez (2006). *Políticas de educación básica 2006-2011*. Lima: CIES, GRADE, PUCP.

- Benavides, Martín; Juan León y Manuel Etesse (2014). *Desigualdades educativas y segregación en el sistema educativo peruano: una mirada comparativa de las pruebas PISA 2000 y 2009*. Avances de Investigación 15. Lima: GRADE.
- Benavides, Martín; Martin Carnoy, Santiago Cueto y Amber Gove (2007). *Evaluation of the World Bank's Assistance to Primary Education in Peru. A Country Case Study*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Blatchford, Peter (2003). *The class size debate: is small better?* Buckingham; Philadelphia: Open University Press.
- Campana, Yohnny; Dennis Velasco, Julio Aguirre y Elmer Guerrero (2014). Inversión en infraestructura educativa: la experiencia de los colegios emblemáticos. *Economía y Sociedad*, 84(6), pp. 6-13.
- Cardozo, Santiago (2016). *Trayectorias educativas en la educación media. PISA-L 2009-2014*. Montevideo: INEEEd, Universidad de la República. Recuperado de <<https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/trayectorias-educativas.pdf>>.
- CNE, Consejo Nacional de Educación (2015). Sobre los usos de las evaluaciones de rendimiento escolar en el Perú. *Opina, Boletín del Consejo Nacional de Educación* 38. Lima: CNE.
- CNE, Consejo Nacional de Educación (2016). Encuesta Nacional a Docentes de Instituciones Educativas Estatales y No Estatales, ENDO 2014. Lima: Comisión de Desarrollo Docente.
- Cohen, Jacob (1988). *Statistical power analysis for the behavioral sciences* (segunda edición). Hillsdale, Nueva Jersey: Erlbaum
- Coleman, James; Ernest Campbell, Carol Hobson, James McPartland, Alexander Mood, Frederic Weinfeld y Robert York (1966). *Equality of educational opportunity*. Washington, D. C.: US Government Printing Office.
- Cuenca, Ricardo (2012). *¿Mejores maestros? Balance de políticas docentes 2010-2011*. Serie Insumos para el Diálogo 11. Lima: USAID Perú, SUMA.

- Cueto, Santiago (2004). Factores predictivos del rendimiento escolar, deserción e ingreso a educación secundaria en una muestra de estudiantes de zonas rurales del Perú. *Education Policy Analysis Archives*, 12(35).
- Cueto, Santiago (2007). Las evaluaciones nacionales e internacionales de rendimiento escolar en el Perú: balance y perspectivas. En GRADE (editor), *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú* (pp. 405-455). Lima: GRADE.
- Cueto, Santiago; Gabriela Guerrero, Juan León, Claudia Sugimaru y Álvaro Zevallos (2010). *De quinto de primaria al fin de la secundaria en seis años: un estudio longitudinal en Puno*. Documento de Trabajo 56. Lima: GRADE.
- Cueto, Santiago; Juan León y Alejandra Miranda (2016). Classroom composition and its association with students' achievement and socioemotional characteristics in Peru. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 23(1), 126-148.
- Demeuse, Marc; Marcel Crahay y Christian Monseur (2001). Efficiency and equity, en Walo Hutmacher, Douglas Cochrane y Norberto Bottani (editores), *In pursuit of equity in education. Using international indicators to compare equity policies* (pp. 65-91). Nueva York, Boston, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Duarte, Jesús; María Soledad Bos y Martín Moreno (2010). *¿Enseñan mejor las escuelas privadas en América Latina? Estudio comparativo usando los resultados del SERCE*. Notas Técnicas 5. Washington, D. C.: BID.
- Duarte, Jesús; Carlos Gargulio y Martín Moreno (2011). *Infraestructura escolar y aprendizajes en la educación básica latinoamericana: un análisis a partir del SERCE*. Washington D. C.: BID.
- Ferrer, Guillermo y Ariel Fiszbein (2015). *What has happened with learning assessment systems in Latin America? Lessons from the last decade of experience*. Commission for Quality Education for All: Background paper. Washington DC: The Dialogue, The World Bank Group.

- Glewwe, Paul; Eric Hanushek, Sara Humpage y Renato Ravina (2011). *School Resources and Educational Outcomes in Developing Countries: A Review of the Literature from 1990 to 2010*. NBER Working Papers 17554, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Guadalupe, César (1991). Ciudad y política en el Valle Sagrado de los Incas: informe de una investigación de campo. *Allpanchis*, 23(38), 261-316.
- Guadalupe, César (2002). *Indicadores de cobertura, eficiencia y flujo escolar. Necesidades de política, problemas metodológicos y una propuesta*. Santiago de Chile, UNESCO. Recuperado de <<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001617/161771s.pdf>>.
- Guadalupe, César (2009). *Teachers in Peruvian public primary schools: views on teaching as a profession in a challenging context*. University of Sussex, Brighton. Recuperado de <<http://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?uin=uk.bl.ethos.506814>>.
- Guadalupe, César (2015). *Contar para que cuente: una introducción general a los sistemas de información educativa*. Lima: Universidad del Pacífico. <<http://dx.doi.org/10.21678/978-9972-57-344-6>>.
- Guadalupe, César (2016). Problemas centrales de la educación básica de cara al bicentenario nacional. En Morgan Quero (editor), *El Perú a inicios del siglo XXI. Cambios y continuidades desde las ciencias sociales* (pp. 47-62). México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guadalupe, César; Juana Huillcamisa, Liliana Miranda, María Luisa Quintana, José Rodríguez, Néstor Santillán, Juan Pablo Silva y Gloria Zambrano (2002). *La educación peruana a inicios del nuevo siglo*. Lima: MINEDU. Recuperado de <<http://umc.minedu.gob.pe/?p=381>>.
- Guadalupe, César y Paula Louzano (2003). *Medición de la conclusión universal de la educación primaria en América Latina*. Santiago de Chile: UNESCO. Recuperado de <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001593/159305s.pdf>>.

- Guadalupe, César y Daniel Taccari (2004). *Conclusión universal de la educación primaria: ¿cómo evaluar el progreso hacia esta meta?* Santiago de Chile: UNESCO. Recuperado de <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001592/159288s.pdf>>.
- Guadalupe, César y Alejandra Villanueva (2013). PISA 2009/2000 en América Latina: una relectura de los cambios en el desempeño lector y su relación con las condiciones sociales. *Apuntes*, XL(72), 157-192. Recuperado de <<http://revistas.up.edu.pe/index.php/apuntes/article/view/22/17>>.
- Guadalupe, César; Andrés Burga, Liliana Miranda y Luis Eduardo Castillo (2015). Brechas de equidad en la Evaluación Censal de Estudiantes 2007-2014: tres aproximaciones a su medición. *Persona*, 18, 47-68. Recuperado de <goo.gl/1zCmrN>.
- Guadalupe, César; Luis Eduardo Castillo, Paola Castro, Alejandra Villanueva y César Urquiza (2016). *Conclusión de estudios primarios y secundarios en el Perú: progreso, cierre de brechas y poblaciones rezagadas*. Documentos de Discusión DD1615. Lima: Universidad del Pacífico. Recuperado de <<http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/1443>>.
- Guerrero, Gabriela; Juan León, Marcela Ponce de León y Fernando Alarcón (2013). *La atención en instituciones educativas del nivel primaria y secundaria como alternativa para el incremento de cobertura en educación inicial*. Informe final. Lima: GRADE.
- Harvey, James y Holly Holland (2011). *The school principal as leader: guiding schools to better teaching and learning*. Nueva York: The Wallace Foundation.
- INEI, Instituto Nacional de Estadística e Informática (2009a). *Perú: estimaciones y proyecciones de población, por departamento, sexo y grupos quinquenales de edad 1995-2025*. *Boletín de Análisis Demográfico*, 36. Lima: INEI.
- INEI, Instituto Nacional de Estadística e Informática (2009b). *Perú: estimaciones y proyecciones de población total, por años calendario y edades simples, 1950-2050*. *Boletín Especial*, 17. Lima: INEI.

- INEI, Instituto Nacional de Estadística e Informática (2009c). *Perú: estimaciones y proyecciones de población urbana y rural por sexo y edades quinquenales según departamento 2000-2015*. Boletín especial 19. Lima: INEI.
- INEI, Instituto Nacional de Estadística e Informática (2014). *Perú: indicadores de educación por departamentos, 2001-2012*. Lima: INEI.
- INEI, Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015). Perú: III Censo Nacional de Comisarías 2014. Lima: INEI. Recuperado de <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1254/libro.pdf>.
- INEI, Instituto Nacional de Estadística e Informática (2016). *Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2015. Nacional y departamental*. Lima: INEI.
- INEI, Instituto Nacional de Estadística e Informática (s. f). Sistema de consulta de series nacionales, <<http://webinei.inei.gob.pe:8080/sirtod-series/>>.
- Jepsen, Cristopher y Steven Rivkin (2009). Class size reduction and student achievement: the potential tradeoff between teacher quality and class size. *The Journal of Human Resources*, 44(1), 223-250.
- Jopen, Guillermo; Walter Gómez y Herbert Olivera (2014). *Sistema educativo peruano: balance y agenda pendiente*. Documento de Trabajo 379. Lima: Departamento de Economía de la PUCP.
- Kline, Rex (2004). *Beyond significance testing: reforming data analysis methods in behavioral research*. Washington DC: American Psychological Association.
- Lavado, Pablo y José Gallegos (2005). *La dinámica de la deserción escolar en el Perú: un enfoque usando modelos de duración*. Lima: CIUP, CIES.
- León, Juan (2015a). *Descripción del método usado para la elaboración de los índices*. Lima: Consejo Nacional de Educación. Recuperado de <<http://cne-enlinea.net.pe/wp/wp-content/uploads/2015/12/Construcci%C3%B3n-de-%C3%ADndices.pdf>>.

- León, Juan (2015b). Una mirada a la educación en Lima Metropolitana y el Callao. *Revista Económica*, 3, 63-70, Lima.
- Lewin, Keith (2011). *Making rights realities. Researching educational access, transitions and equity*. Falmer: University of Sussex, DFID. Recuperado de <http://www.create-rpc.org/pdf_documents/Making-Rights-Realities-Keith-Lewin-September-2011.pdf>.
- MINEDU, Ministerio de Educación del Perú (2001). *El desarrollo de la educación. Informe nacional de la República del Perú*. Lima: MINEDU. Recuperado de <http://www.ibe.unesco.org/International/ICE/natrap/Peru_Sp.pdf>.
- MINEDU, Ministerio de Educación del Perú (2006). *Evaluación nacional del rendimiento estudiantil 2004. ¿Cómo disminuir la inequidad del sistema educativo peruano y mejorar el rendimiento de los estudiantes? Factores explicativos más relevantes en la Evaluación Nacional 2004*. Lima: MINEDU.
- MINEDU, Ministerio de Educación del Perú (2010). *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2009 (ECE 2009). Presentación*. Lima: MINEDU. Recuperado de <http://www2.minedu.gob.pe/umc/ece2009/Resultados_ECE2009.pdf>.
- MINEDU, Ministerio de Educación del Perú (2013). *PISAL 2012: Primeros resultados. Informe nacional del Perú*. Lima: MINEDU. Recuperado de <http://www2.minedu.gob.pe/umc/PISA/Pisa2012/Informes_de_resultados/LibroPisa_CompletoPDF.pdf>.
- MINEDU, Ministerio de Educación del Perú (2014). *Lineamientos para la relación intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y gobiernos locales*. Lima: MINEDU.
- MINEDU, Ministerio de Educación del Perú (2016a). *¿Cuánto aprenden nuestros estudiantes al término de la educación primaria? Informe de logros de aprendizaje y sus factores asociados en la Evaluación Muestral 2013*. Lima: MINEDU.

- MINEDU, Ministerio de Educación del Perú (2016b). *Currículo nacional de la educación básica*. Lima: MINEDU.
- Mishel, Lawrence y Richard Rothstein (editores) (2002). *The class size debate*. Washington D. C.: Economic Policy Institute.
- Mokate Karen (2001). Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir? Serie de Documentos de Trabajo I-24. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Montero, Carmen (2011). Estudio sobre acompañamiento pedagógico. Experiencias, orientaciones y temas pendientes. En *Hacia una propuesta de criterios de buen desempeño docente. Estudios que aportan a la reflexión, al diálogo y a la construcción concertada de una política educativa*, pp. 71-169. Lima: Fundación SM y CNE.
- Mouffe, Chantal (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.
- Muñoz, Fanny (2013). Una mirada a la gestión educativa local en el marco de la descentralización. El caso de dos municipalidades en Perú. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 21(91).
- OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016). *PISA 2015 Results. Excellence and Equity in Education* (volumen I). París: OCDE. <<http://doi.org/10.1787/9789264266490-en>>.
- OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2013). *PISAL 2012 results. Vol I. Student performance in Mathematics, Reading and Science*. París: OCDE.
- OCDE y UNESCO/UIS, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos e Instituto de Estadística de la UNESCO (2003). *Literacy skills for the world of tomorrow. Further results from PISA 2000*. París; Montreal: OCDE y UNESCO/UIS.
- OREALC-UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (2013). *Situación educativa de América Latina y el Caribe*:

- Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO.
- Pereyra José Luis (2015). *Una medida de la eficiencia del gasto público en educación. Análisis FDH para América Latina*. Documento de Trabajo, Estudios Económicos. Lima: BCRP.
- Rand Corporation (2012). *Teachers matter: understanding teachers' impact on student achievement*. Santa Monica, California: RAND Corporation. <goo.gl/pxyxZ9>.
- Rodríguez, José; Pilar Sanz y Luis Soltau (2013). Informe final de la evaluación de diseño y ejecución del presupuesto (EDEP) de la intervención pública evaluada (IPE) «Acompañamiento Pedagógico». Lima: no publicado. Recuperado de <https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/eval_indep/2013_pedagogico.pdf>.
- Sistrom, Christopher y Cynthia Garvan (2004). Proportions, odds, and risk. *Radiology*, 230(1), 12-19. Recuperado de <goo.gl/m4a9pn>.
- Tiramonti, Guillermina (2007). *Las transformaciones de la política educativa nacional en los años de la democracia*. Memoria académica. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata y FLACSO/Argentina.
- UMC, Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes, Ministerio de Educación (2004). *Factores asociados al rendimiento estudiantil: resultados de la Evaluación Nacional 2001*. Documento de Trabajo 9. Lima: UMC.
- UMC, Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes, Ministerio de Educación (2006). *¿Cómo disminuir la inequidad del sistema educativo peruano y mejorar el rendimiento de sus estudiantes? Factores explicativos más relevantes en la Evaluación Nacional 2004*. Documento de Trabajo 21. Lima: UMC.
- UMC, Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes, Ministerio de Educación (2016). *¿Cuánto aprenden nuestros estudiantes al término de la educación primaria? Informe de logros de aprendizaje y sus factores asociados en la Evaluación Muestral 2013*. Lima: UMC.

- UN-DESA, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2014). *World urbanization prospects: the 2014 revision*. Nueva York: UN-DESA.
- UNESCO (2004). *La conclusión universal de la educación primaria en América Latina: ¿Estamos realmente tan cerca?* Santiago de Chile: UNESCO. Recuperado de <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137330s.pdf>>.
- UNESCO (2007). *Educación de calidad para todos. Un asunto de derechos humanos*, Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/Prelac). Santiago de Chile: OREALC-UNESCO.
- UNESCO (2008). *Situación educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos*. Santiago de Chile: UNESCO. Recuperado de <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001528/152894s.pdf>>.
- UNESCO (2014). *Enseñanza y aprendizaje: lograr la calidad para todos. Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2013/4*. París: UNESCO.
- UNESCO (2015). *La educación para todos, 2000-2015: logros y desafíos. Informe de seguimiento de EPT en el mundo*. París: UNESCO.
- UNESCO (2016). *Informe de resultados del tercer estudio regional comparativo y explicativo*. Santiago de Chile: UNESCO.
- UNESCO/UIS, Instituto de Estadística de la UNESCO (2013). *International Standard Classification of Education. ISCED 2011*. Montreal: UNESCO/UIS.
- Valenzuela Juan Pablo, Cristian Bellei y Danae de los Ríos (2010). Segregación escolar en Chile. En Sergio Martinic y Gregory Elacqua (editores), *Cambios en la gobernanza del sistema educativo chileno* (pp. 257-284). Santiago de Chile: UNESCO, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Webb, Richard (2013). *Conexión y despegue rural*. Lima: Universidad de San Martín de Porres.

- Willms, Douglas (2003). *Ten hypotheses about socioeconomic gradients and community differences in children's developmental outcomes*. Final Report. Human Resources Development Canada. Service Canada, Ottawa, ON K1A 0J9, Canada.
- Willms, Douglas (2006). *Learning divides: ten policy questions about the performance and equity of schools and schooling systems*. Montreal: UNESCO/UIS.
- Yamada, Gustavo; Pablo Lavado y Joan Martínez (2015). *An unfulfilled promise? Higher education quality and professional underemployment in Peru* (IZA Discussion Paper 9591). Bonn. Recuperado de <<http://ftp.iza.org/dp9591.pdf>>.

ESTADO DE LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ
ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS
DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

Se terminó de imprimir en el mes de
diciembre de 2017 en los Talleres de
Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.

ESTADO DE LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ

Análisis y perspectivas de la educación básica

El Proyecto Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú (FORGE), implementado desde GRADE gracias al apoyo de la cooperación canadiense, tiene como objetivos promover la equidad, impulsar la innovación y fortalecer capacidades de actores claves del sector, a partir del trabajo organizado en tres componentes: *Currículo, evaluación y sistemas de información, Descentralización y gestión de la educación y Participación y vigilancia*. Considerando estos objetivos y áreas de trabajo, el 2016 lanzamos una convocatoria pública para investigadores dispuestos a preparar un reporte panorámico de la educación básica en el Perú. El equipo ganador trabajó arduamente para elaborar este texto, con la mejor y más reciente información disponible.

El informe recorre temas vinculados con la educación básica: situación de la matrícula —desde una perspectiva histórica—, de los aprendizajes, de los docentes y directores, de las finanzas y de las políticas adoptadas durante las últimas décadas. Un asunto que atraviesa estos temas —y que, además, se trata en un capítulo aparte— es la inequidad prevalente en la educación peruana, en cuanto a oportunidades y resultados. Este es un tema central para el proyecto FORGE, que se relaciona con el derecho de cada estudiante a una educación de calidad, de acuerdo con la Ley General de Educación del 2003 y las convenciones de la Organización de las Naciones Unidas a las que el Perú se ha adherido.

Desde FORGE, es nuestro deseo que el presente informe sea relevante para la toma de decisiones de política; para el debate en universidades, institutos y otros ambientes académicos; para la discusión en asociaciones de docentes, padres y madres de familia, o para brindar informes a la ciudadanía sobre el estado de la educación básica. Así, la comunidad educativa podrá pensar y planificar con más elementos, para que contemos con un sistema educativo de mayor calidad, pero también más justo y solidario. Es nuestra aspiración que el presente sea el primero de una serie de reportes bienales, cada uno orientado a un nivel o aspecto específico de la educación peruana.



Canada

FORGE

FORTALECIMIENTO
DE LA GESTIÓN DE LA
EDUCACIÓN EN EL PERÚ

GRADE