

# La Niñez en las Políticas de Educación



© UNICEF/PERA04584

SITUACIÓN Y PROPUESTAS

# La Niñez en las Políticas de Educación

SITUACIÓN Y PROPUESTAS

Las opiniones y los énfasis destacados en el texto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de International IDEA, Transparencia ni de UNICEF.

Este manual puede ser citado siempre que se dé el respectivo crédito.

International IDEA, Transparencia y UNICEF apoyan la distribución de este trabajo y tramitarán con rapidez los pedidos de reproducción o traducción del mismo.

© International Institute for Democracy  
And Electoral Assistance 2005  
Publications Office  
International IDEA  
SE. 103 34 Stockholm  
Sweden

Asociación Civil  
Transparencia  
  
Av. Belén 389  
San Isidro  
Lima - Perú

UNICEF  
Fondo de las Naciones Unidas  
para la infancia  
Parque Melitón Porras 350  
Miraflores  
Lima - Perú

Coordinación de la publicación: Equipo Uno Consultores  
Diseño: Regina Ortiz H.  
Impresión:  
Editorial y Gráfica EBRAE.I.R.L.

Primera Edición: Diciembre 2005  
Tiraje: 1000 ejemplares  
/ISBN: 91-85391-69-7  
Depósito legal:  
Biblioteca Nacional del Perú N° 2006-0983  
Impreso en Perú

# Índice

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	5
---------------------------	---

**1**

<b>EDUCACIÓN, INVERSIÓN Y POSIBILIDADES DE DESARROLLO</b> .....	7
---	---

**2**

<b>COMPROMISOS EN TEMAS DE EDUCACIÓN</b> .....	9
2.1 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) .....	9
2.2 Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002 – 2010 (PNAIA) .....	9
2.3 Acuerdo Nacional .....	10
2.4 Plan de Emergencia Educativa .....	12
2.5 Proyecto Educativo Nacional .....	12
2.6 Descentralización de la Educación .....	13

**3**

<b>SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ</b> .....	14
3.1 Educación Inicial .....	15
3.2 Educación Primaria .....	16
- Edad de Ingreso a la Educación Primaria .....	16
- Calidad de la Educación .....	16
- Niveles de Desaprobación .....	17
- Alumnos que Abandonan la Educación Primaria .....	17
3.3 Educación Secundaria .....	17
- Edad de Ingreso a la Educación Secundaria .....	18
- Calidad de la Educación .....	18
- Niveles de Desaprobación .....	18
- Alumnos que Abandonan la Educación Secundaria .....	19
- Conclusión de la Secundaria .....	19
3.4 El Derecho de las Niñas .....	19
3.5 Educación Bilingüe Intercultural .....	20
- Cobertura .....	20
- Formación Docente .....	20
- Resultados .....	21
3.6 Discriminación en la Escuela .....	21
- Principales Problemas .....	22
Factores que Influyen en la Educación .....	23
- Desnutrición .....	23
- Uno de Cada 5 Niños y Niñas de 6 a 11 Años Trabaja .....	23
- Falta de Servicios .....	23
Otros Datos Importantes .....	24
Experiencias Educativas: Una Mirada a la Región .....	25

**4**

<b>¿QUÉ FALTA POR HACER EN EDUCACIÓN?</b> .....	28
Un Escenario Ideal .....	30

<b>Fuentes</b> .....	31
----------------------	----



# Presentación

A pesar de los esfuerzos emprendidos desde el gobierno y la sociedad civil es poco lo que se ha podido avanzar en la mejora de la educación, más aún en las áreas rurales. El Perú se encuentra en el tercio inferior de la educación mundial y en el último lugar de la educación latinoamericana<sup>1</sup>. Esta grave situación dio como resultado que desde hace dos años se decretara el Estado de Emergencia Educativa.

La matrícula en la educación inicial, etapa clave en la formación y aprestamiento es menor al 32%<sup>2</sup>. 1'253,000 niñas y niños de entre 6 y 16 años no asisten a la escuela, sobretodo las niñas de las zonas rurales y las y los que trabajan en condiciones de explotación<sup>3</sup>. Los niveles de repitencia y deserción son altos. Persiste un alto porcentaje de analfabetismo, especialmente entre las mujeres rurales. Los niveles de desempeño en matemáticas y comprensión de lectura son muy bajos. La calidad del desempeño docente es precaria, tal como sus ingresos.

En este marco y de cara a las elecciones del 2006, se ha establecido una alianza entre la Asociación Civil Transparencia, Idea Internacional y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), cuyo propósito es contribuir al proceso de elaboración y discusión de los planes de gobierno, dándole un especial énfasis a la necesidad de priorizar la agenda de la niñez en los planes y programas de los partidos políticos.

Ante la necesidad ciudadana de contar con información sobre la situación educativa actual se elaboró la presente cartilla. En la parte introductoria se abordan los beneficios de la inversión en la educación de la niñez. Luego, a manera de justificación de nuestro “deber ser”, se consignan los compromisos internacionales y nacionales en materia de niñez y educación asumidos por el Estado Peruano. En el capítulo 3 se realiza un análisis de la situación de la educación en el Perú. A manera de cierre, se presentan algunas propuestas de aspectos que podrían desarrollarse, reforzarse y complementarse en temas de educación.

Esperamos que la presente cartilla sea de utilidad para la elaboración de propuestas y para los compromisos y desafíos de gobierno que se establezcan en materia de niñez en el Perú.

<sup>1</sup> Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad Educativa. UNESCO, 2003.

<sup>2</sup> Indicadores de la Educación Perú 2004. Ministerio de Educación.

<sup>3</sup> Encuesta Nacional de Hogares 2001. INEI.



# 1 EDUCACIÓN, INVERSIÓN Y POSIBILIDADES DE DESARROLLO

## *¿Para qué sirve la educación?*

***Fundamentalmente para aprender a ser humano, desarrollando en los individuos las capacidades que les permitan incorporarse en la sociedad y vivir digna y felizmente.***

Al tomarse las decisiones sobre la educación de los ciudadanos se decide en gran medida el futuro de un país. La educación es por tanto un acto de poder; y en manos de quienes detentan esa toma de decisiones está la posibilidad de determinar las condiciones de ese aprender a ser humano, de la calidad de seres humanos y, por ende, de la sociedad que se quiere formar.

La relación entre educación y desarrollo es vinculante. Lograr completar cada año en la educación básica le otorgará a una persona un 4% extra de renta en el futuro, incremento que en la enseñanza media se eleva a un 10% más de ingresos por cada año culminado, mientras que avanzar cada año en la educación superior representa un 20% más en la remuneración<sup>4</sup>.

En el caso del Perú este criterio es fundamental para lograr superar las disparidades que existe entre su población: el 66% de los menores de edad viven en condición de pobreza y un 30% en extrema pobreza, ello supone que casi 3 millones 600 mil niños, niñas y adolescentes no cubren sus necesidades básicas y no cuentan con las oportunidades necesarias para desarrollar sus potencialidades.

Según el PISA (Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes), en aquellos países donde desde 1997 aumentó en 5 el porcentaje de la población con segundo ciclo de educación secundaria, caen los niveles de desempleo y se eleva el promedio de ingresos.

En Corea y Japón, el 95% de la población cuenta con por lo menos el segundo ciclo de educación secundaria completa, en tanto que Estados Unidos, Alemania, Canadá y Finlandia alcanzan un promedio cercano al 90% de su población total con ese nivel de instrucción. Se estima que en EEUU la mejora de la educación en los últimos 50 años es el determinante de hasta un tercio del incremento total de la productividad nacional<sup>5</sup>.

En el Perú, el 43% de la PEA ocupada tiene como mayor nivel de instrucción la educación secundaria incompleta<sup>6</sup>. Población que cuenta con bajos ingresos y menores posibilidades de conseguir mejorar su situación por no haber culminado sus estudios.

Como en el caso del sector salud, el porcentaje del presupuesto público asignado a educación es insuficiente y menor al de otros países de la región. En la última década el 16% asignado en el Perú contrastó significativamente con el 26% de México; el 20% de Colombia; y el 18% de Chile y Ecuador.

<sup>4</sup> Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes, PISA.

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Unidad de Medición de la Calidad Educativa. Evaluación Nacional 2001. Ministerio de Educación.

A la insuficiente asignación presupuestal se suma la falta de una política que focalice más recursos en las zonas que se presentan mayores disparidades. Al analizar el presupuesto por departamento en el sector educación, no hay una correlación entre la necesidad de mejora educativa medida por niveles de pobreza y el bajo nivel de asignación presupuestal. En contraste, los departamentos más pobres seguirían recibiendo considerablemente menos presupuesto por habitante como lo demuestra el gráfico siguiente.



© UNICEF/PERA04925

Fuente: Anteproyecto de Presupuesto 2005  
La Pobreza en el Perú 2003

Como se observa en el gráfico, el presupuesto asignado a educación por habitante en Amazonas y Apurímac, es sólo de S/. 18.00 nuevos soles, mientras que el de Tacna es de S/. 91.00 nuevos soles.

El Perú registra la menor inversión por alumno en educación (\$300 dólares en inicial y primaria versus \$800 dólares en la región) y el más bajo nivel de aprendizaje en toda América Latina, situación refrendada por los resultados de una prueba de lecto-escritura y matemáticas aplicada por UNESCO y OECD (2003), donde el Perú ocupa el más bajo nivel entre más de 40 países del mundo.

Si bien la calidad educativa y el nivel de aprendizaje de los alumnos no están determinados sólo por el nivel de inversión, es importante considerar la interrelación entre ambos aspectos. Si se incrementara y distribuyera la inversión de manera más eficiente habría mejores condiciones de aprendizaje y menores tasas de repitencia y deserción.

De acuerdo a las cifras del Ministerio de Economía y Finanzas, luego de las obligaciones de pago en deuda externa, jubilaciones y gastos operativos del Estado, sólo un 10% del presupuesto anual del país puede ser asignado a proyectos de inversión para los diversos sectores, y es sólo dentro de ese pequeño margen que puede destinarse recursos para Educación o Salud. Durante el 2005 más del 95% del presupuesto en educación se utilizó para cubrir gastos y menos del 5% fue empleado en inversión.

Conforme al escenario descrito es urgente hacer los esfuerzos necesarios para que Educación -junto a Salud- sea uno de los sectores que el país priorice al momento de planificar el destino de sus recursos.

# 2 COMPROMISOS EN TEMAS DE EDUCACIÓN

## 2.1 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Hace cinco años, en septiembre del 2000, los líderes de los 189 estados miembros de Naciones Unidas se reunieron en la Cumbre del Milenio, donde reafirmaron su apuesta por la ONU y su Carta para lograr un mundo más pacífico, próspero y justo. Establecieron acuerdos que permitieron la adopción de una agenda mundial para el desarrollo, sobre la base de ocho objetivos hacia el año 2015.

Los ODMs recogen los diversos compromisos sociales adoptados en el marco de la ONU durante la década de 1990, y reflejan la voluntad internacional de:

- erradicar la pobreza extrema y el hambre (ODM 1);
- alcanzar la educación primaria universal (ODM 2);
- lograr la equidad entre los géneros y la autonomía de la mujer (ODM 3);

- reducir la mortalidad en la infancia (ODM 4);
- mejorar la salud materna (ODM 5);
- detener la propagación del VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades (ODM 6);
- asegurar la sostenibilidad ambiental y revertir la pérdida de recursos ambientales (ODM 7); y
- forjar una asociación global para el desarrollo (ODM 8).

Los ODM están vinculados a 18 metas y 48 indicadores cuantitativos específicos, lo que permite la evaluación y monitoreo de su cumplimiento. El segundo ODM se ocupa directamente del tema educativo, mientras que la desagregación de la mayoría de los indicadores restantes por género y grupos de edades muestra la fuerte correlación entre el progreso hacia el cumplimiento de los ODM y el mejoramiento integral de la situación de la niñez y la adolescencia.

## 2.2 Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010 (PNAIA)

El Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2002 - 2010 (PNAIA), aprobado mediante Decreto Supremo N°003-2002-PROMUDEH<sup>7</sup> y con rango de Ley desde abril del 2005, es el documento

marco de los programas y estrategias que comprometen a los ciudadanos y a las autoridades del Perú a garantizar los derechos de los niños y las niñas de 0 a 17 años de edad.

<sup>7</sup> En la actualidad MIMDES (Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social).

El PNAIA ha sido elaborado con un enfoque de derechos, de género y de diversidad cultural. Sus cuatro objetivos estratégicos están organizados por ciclo de vida:

1. Asegurar una vida sana para niños y niñas de 0 a 5 años de edad.
2. Ofrecer una educación básica de calidad para todos los niños y niñas de 6 a 11 años de edad.
3. Crear espacios de participación para los y las adolescentes de 12 a 17 años de edad.
4. Instituir un sistema de garantías para la protección de los derechos del niño, niña y adolescente de 0 a 17 años de edad.

Sus objetivos tienen 22 resultados esperados, que abordan casi el conjunto de la problemática de la niñez.

El PNAIA constituye un instrumento de política pública que requiere aún del establecimiento de metas anuales que permitan fortalecer su implementación progresiva e informar al país de los resultados y metas. Cuenta con una Comisión Multisectorial a nivel viceministerial que es presidida por el MIMDES, y en la cual participan la Presidencia del Consejo de Ministros y sectores como: Salud, Educación, Trabajo, Interior, Justicia, Fiscalía, Poder Judicial, Economía y Finanzas, entre otros.

Durante el 2005 el PNAIA ha ido adecuando su implementación al proceso de descentralización que se está realizando en el Perú. Once regiones del país cuentan con agendas definidas o en proceso de definición en relación a la problemática de la niñez.

## 2.3 Acuerdo Nacional

Los líderes de los partidos políticos, de las iglesias, organizaciones de la sociedad civil y el empresariado nacional firmaron el 22 de julio del 2002 un Acuerdo Nacional al 2021 - año del bicentenario de la independencia del Perú - que tiene como propósito contribuir a la consolidación de la democracia, la afirmación de la identidad nacional y la construcción de una visión del país a futuro. El Foro del Acuerdo Nacional es un compromiso compartido que trabaja sobre la base de cuatro grandes objetivos:

1. Democracia y Estado de Derecho
2. Equidad y Justicia Social
3. Competitividad del País
4. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado.

Estos cuatro grandes objetivos se expresan a través de la definición de 31 políticas de Estado, muchas de las cuales tienen una relación directa con la infancia y adolescencia.

El 19 abril del 2004 fue suscrita una declaración de corto plazo del Acuerdo Nacional en materia de infancia, en la que se prioriza como logros inmediatos: atención integral del parto y del recién nacido, 100% de niños y niñas vacunados y protegidos, mejora en la asistencia a la escuela primaria por parte de alumnos, incremento en el número de horas de enseñanza impartidas por los docentes, y agua segura en poblaciones con menos de 2.000 habitantes.

### Educación: Décimo Segunda Política de Estado

El Acuerdo Nacional en su *Décimo Segunda Política* establece el *Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte*:

“Nos comprometemos a garantizar el acceso universal e irrestricto a una educación integral, pública, gratuita y de calidad que

promueva la equidad entre hombres y mujeres, afiance los valores democráticos y prepare ciudadanos y ciudadanas para su incorporación activa a la vida social. Reconoceremos la autonomía en la gestión de cada escuela, en el marco de un modelo educativo nacional y descentralizado, inclusivo y de salidas múltiples.

La educación peruana pondrá énfasis en valores éticos, sociales y culturales, en el desarrollo de una conciencia ecológica y en la incorporación de las personas con discapacidad”.

Con este objetivo el Estado ha asumido el compromiso de:

(a) Garantizar el acceso universal a una educación inicial que asegure un desarrollo integral de la salud, nutrición y estimulación temprana adecuada a los niños y niñas de cero a cinco años, atendiendo la diversidad étnico cultural y sociolingüística del país;

(b) Eliminar las brechas de calidad entre la educación pública y la privada así como entre la educación rural y la urbana, para fomentar la equidad en el acceso a oportunidades;

(c) Promover el fortalecimiento y la revaloración de la carrera magisterial, mediante un pacto social que devenga en compromisos recíprocos que garanticen una óptima formación profesional, promuevan la capacitación activa al magisterio y aseguren la adecuada dotación de recursos para ello;

(d) Afianzar la educación básica de calidad, relevante y adecuada para niños, niñas, púberes y adolescentes, respetando la libertad de opinión y credo;

(e) Profundizar la educación científica y ampliará el uso de nuevas tecnologías;

(f) Mejorar la calidad de la educación superior pública, universitaria y no universitaria, así como una educación técnica adecuada a nuestra realidad;

(g) Crear los mecanismos de certificación y calificación que aumenten las exigencias para la institucionalización de la educación pública o privada y que garanticen el derecho de los estudiantes;

(h) Erradicar todas las formas de analfabetismo invirtiendo en el diseño de políticas que atiendan las realidades urbano marginal y rural;

(i) Garantizar recursos para la reforma educativa otorgando un incremento mínimo anual en el presupuesto del sector educación equi-valente al 0.25 % del PBI, hasta que éste alcance un monto global equivalente a 6% del PBI;

(j) Restablecer la educación física y artística en las escuelas y promover el deporte desde la niñez;

(k) Fomentar una cultura de evaluación y vigilancia social de la educación, con participación de la comunidad;

(l) Promover la educación de jóvenes y adultos y la educación laboral en función de las necesidades del país;

(m) Fomentar una cultura de prevención de la drogadicción, pandillaje y violencia juvenil en las escuelas; y

(n) Fomentar y afianzar la educación bilingüe en un contexto intercultural.

## 2.4 Plan de Emergencia Educativa

La situación de *Emergencia Educativa* fue establecida en el país hace dos años, considerando factores como la precaria condición de la infraestructura educativa, el nivel de la calidad educativa, y los altos índices de repetición y deserción escolar.

Para afrontar el problema, en mayo del 2004 el Acuerdo Nacional adoptó el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación, que incluye metas y compromisos para mejorar la calidad educativa: lograr el desarrollo profesional docente; alcanzar la plena moralización del sector educación; y atender el financiamiento de la educación. Sobre este último punto, se propuso incrementar anualmente el presu-

puesto del sector en un 0.25% del PBI desde el actual 3%.

En cuanto a la asignación presupuestal recibida por el sector, es necesario cumplir con el compromiso establecido y evitar que siga reduciéndose como ocurrió en el año 2005 respecto al 2004, situación que se agrava en lo que respecta al programa de Mejoramiento de la Educación Primaria, cuyo presupuesto ha disminuido significativamente.

Es también preocupante que en el año 2004 se haya dejado de ejecutar el 24% del presupuesto asignado a Educación Básica para Todos, programa que por sus características podría contribuir eficientemente a mejorar la emergencia educativa del país.

## 2.5 Proyecto Educativo Nacional

La creación del Consejo Nacional de Educación (CNE) y el diseño a su cargo del Proyecto Educativo Nacional (PEN) son sin duda, pasos adelante en el esfuerzo institucional por mejorar con acciones concretas la situación de la educación en el país.

Este documento, actualmente en proceso de consulta, postula una visión renovada de la educación. El CNE ha desarrollado un conjunto de propuestas de política para el PEN, organizadas en cinco campos de acción: equidad de la educación, calidad de la educación, renovación de la gestión y descentralización, desarrollo magisterial y sociedad educadora.

El Proyecto Educativo Nacional se traduce en políticas sostenidas en el largo plazo como decisiones de Estado y como compromisos políticos y sociales, tanto en el escenario nacional como en las diversas regiones y localidades del país.

El Consejo Nacional de Educación propone con el Proyecto Educativo Nacional un conjunto de políticas que constituyan una respuesta orgánica y de carácter integral, con objetivos, plazos, logros y resultados verificables que deben comprometer a todas las instancias del poder político y movilizar a la sociedad entera.

## 2.6 Descentralización de la Educación

La eliminación del centralismo constituye una decisión política de trascendencia que implica una descentralización política, económica y administrativa integral, mediante la transferencia progresiva de competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales. El fin de esta medida es el de optimizar los servicios educativos con criterios de inclusión que permitan un mejor desarrollo humano y social.

Corresponde al Consejo Nacional de Descentralización (CND) y al Ministerio de Educación (MED) coordinar y dirigir las acciones para la transferencia y aplicación de competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno. El Plan Quinquenal de Transferencias Sectoriales 2005-2009 del CND, aprobado el 28 de marzo de 2005, contempla la transferencia de 21 funciones para el sector educación, todas ellas referidas a la adecuación administrativa de los Gobiernos Regionales de Lima Metropolitana, Lima Región y el Callao. Estos puntos se refieren básicamente al pago de sueldos, gastos de funcionamiento, compra de bienes y servicios y el pago de pensiones.

Las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) tienen la facultad, de acuerdo a ley, de contratar, trasladar o reasignar personal tanto docente como administrativo. Estas funciones abarcan alrededor del 95% del presupuesto asignado. El monto de inversión es, entonces, limitado a pequeñas obras de infraestructura o capacitación.

Dentro de las funciones que las DRE pueden ejercer, se encuentra la referida a la diversificación curricular es decir, los directores y docentes de las escuelas tienen la facultad de adaptar el currículo básico elaborado por el Ministerio de Educación, según la realidad regional y particular de la localidad.

En este sentido las instituciones educativas son fundamentales en la concepción de su Proyecto Educativo en la conformación de su Consejo Educativo Institucional (CONEI) como espacio de diálogo y concertación de la comunidad educativa. Los padres y estudiantes deben vigilar la gestión del director y profesores de la escuela. Actualmente se han constituido el 38% de los CONEI a escala nacional; pero su funcionamiento y estabilidad son todavía un reto para todos los involucrados.

Otro aspecto importante es que los Gobiernos Regionales están trabajando en el diseño del Proyecto Educativo Regional. Las Direcciones Regionales de Educación tienen la misión de construir este proyecto y para ello deben convocar a la sociedad civil y a las autoridades regionales a través de los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE) en coordinación con las Gerencias de Desarrollo Social de los Gobiernos Regionales.

Actualmente se han conformado 25 COPARE a nivel nacional. Falta constituirse el de Lima Metropolitana. Si miramos la composición de los COPARE, se observa que en 12 de las 15 regiones es mayor la participación de la sociedad civil que la del Estado. La sociedad civil está representada por gremios de trabajadores, colegios profesionales, universidades, institutos tecnológicos superiores, servicios privados de educación, las APAFAS y las iglesias, entre otros representantes.

El MED debe firmar Acuerdos de Gestión con los Gobiernos Regionales y Locales para la delegación de funciones. En el marco de esos acuerdos se plantea, por ejemplo, la posibilidad de formalizar la colaboración y asistencia técnica del ministerio a las regiones para la mejora de instrumentos de gestión del personal (Sistema Único de Planillas, Sistema de Plazas y Racionalización). Estos posibles Acuerdos de Gestión ya han sido avanzados con Lima Provincias, Huanca-

velica, Pasco, Lambayeque, La Libertad, Loreto y San Martín.

El Ministerio de Educación también ha venido desarrollando conversaciones con los municipios. Uno de los acuerdos fue tomado con la Municipalidad de Magdalena del Mar para incluir temas vinculados a la realidad histórica de los educandos en el currículo escolar, monitorear el cumplimiento de las horas efectivas de clase de parte de los docentes y contribuir al fomento de la práctica del deporte. Otros municipios con los que se vienen trabajando convenios son los de Miraflores y Surquillo. En las regiones, la Municipalidad de Cajamarca entregó una propuesta a la Dirección Regional Educativa y al Gobierno Regional para crear un curso de formación de la identidad de la región.

Existen, sin embargo numerosos problemas por resolver. La Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) estipula que todas las funciones que le competen en materia educativa a las municipalidades son com-

partidas con el Gobierno Nacional y Regional, sin distinguir con claridad qué acciones le corresponderían concretamente a las municipalidades en el marco de la gestión descentralizada. Ello es claramente una deficiencia grave en el diseño de la descentralización.

El tema se ha complicado con la aprobación, a finales de abril, del Decreto Supremo No. 009-2005-ED Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo, (Título V de la Ley General de Educación, Artículos 63° al 82°) que establece las funciones que le competen al MED, las DRE y las UGEL. Esta norma establece que la UGEL es una instancia de ejecución descentralizada del Gobierno Regional con autonomía en el ámbito de su competencia, y les asigna las mismas funciones que la LOM atribuye a los Gobiernos Locales. Le corresponde al MED y al CND resolver esta importante cuestión. De no ser así, se podría llegar a una situación en la cual los Gobiernos Locales no tendrían un rol activo en las decisiones concernientes a la situación educativa de su localidad.

## 3 SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ

Pese a los esfuerzos desarrollados por el Ministerio de Educación y al apoyo y compromiso permanente de instituciones de la sociedad civil en el Perú, sigue siendo un reto alcanzar no sólo la universalización de la matrícula sino un buen rendimiento de los alumnos al terminar su educación formal.

Las diferentes pruebas a las que fueron sometidos los estudiantes peruanos no han sido alentadoras: 95 de cada 100 escolares no pueden interpretar correctamente el

mensaje de un afiche simple, y solo seis de cada 100 escolares resuelve adecuadamente operaciones y problemas aritméticos<sup>8</sup>.

El *Laboratorio de Medición de la Calidad de la Educación* de la UNESCO señaló que de un total de 43 países, el Perú fue el único donde más de la mitad de sus estudiantes (54%), se ubicó en el nivel más bajo de la escala combinada de alfabetización lecto-ra, colocándose en la escala más alta solo uno de cada 1,000 escolares.

<sup>8</sup> Evaluación Nacional de Aprendizajes 2002. Ministerio de Educación.

El Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes de la OCDE (2003) corrobora el bajo rendimiento estudiantil evidenciado en otras mediciones, además de detenerse en las serias dificultades de comunicación de los estudiantes peruanos. Estos no cuentan con la capacidad para relacionar lo que leen con sus contextos de vida y trabajo, como lo confirma la Unidad

de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación.

Además de todo lo señalado, cabe anotar que en la actualidad todavía un millón 253 mil niños de entre 6 y 16 años no asisten a la escuela en el Perú. Esta situación los condena a la pobreza, alejados de prácticamente toda posibilidad de desarrollo personal y profesional.

## 3.1 Educación Inicial

Según datos del Ministerio de Educación la cobertura educativa en la población de 3 a 5 años, a nivel nacional llega al 62%. Sin embargo en el área rural apenas el 50% de los niños de 3 a 5 años tiene acceso a la escuela frente al 71% de los niños del área urbana<sup>9</sup>.

Es importante señalar que a pesar de los problemas existentes, se ha dado un incremento importante en la cobertura educativa de las zonas rurales. Si tomamos como ejemplo las cifras de hace diez años, tenemos que para 1985 apenas un 16,1% de niños de 3 a 5 años podía tener acceso a la educación.

Esta situación mejoró entre 1985 a 1994 al incrementarse la oferta educativa; se crearon el 53% y 30% de los centros educativos públicos de inicial y primaria respectivamente, que funcionan en la actualidad en el área rural.

Sin embargo la continuidad de esta expansión educativa ha presentado marchas y contramarchas. Una de las áreas más desatendidas en los últimos años han sido los Programas No Escolarizados de Educación Inicial (PRONOEI) creados con la finalidad de incorporar al sistema educativo a

los niños entre 3 y 5 años de las zonas urbano marginales y rurales<sup>10</sup>.

Actualmente existen aproximadamente 17 mil PRONOEI que no han logrado mantener los niveles de matrícula alcanzados a principios de la década de los 90. De atender a 293,088 infantes en 1990, pasaron a 275,721 en el 2001. Este retroceso está directamente vinculado a que el limitado presupuesto que se destina a estos programas ha contribuido progresivamente al deterioro de la calidad en el servicio educativo, elevando los niveles de retiro. A pesar de tener un número importante de niños inscritos, sólo el 56% de ellos asiste realmente a este servicio.

Es decir, durante la década del 90, la matrícula de educación inicial pública y privada, formal y no formal presentó un incremento sostenido, para luego empezar a descender a partir del año 1999.

Tomando como base el mismo documento, en el caso de los programas no escolarizados, al cerrar la década, el sistema no pudo retener a casi 120 mil niñas y niños que ya habían accedido al servicio, lo que originó una dramática caída de los niveles de asistencia en la educación inicial.

<sup>9</sup> Indicadores de la Educación Perú 2004. Ministerio de Educación.

<sup>10</sup> Diagnóstico Sectorial. Ministerio de Educación, 2004.

## 3.2 Educación Primaria

El acceso prácticamente universal al sistema educativo en el rango de edad de 6 a 11 años (96%) se alcanza sin distinción de género, área de residencia o nivel de pobreza<sup>11</sup>. Sin embargo, como veremos a continuación existen numerosos factores que contribuyen a que este nivel educativo no esté lo suficientemente organizado ni sea el más adecuado para los niños que llegan a las aulas.

### Edad de Ingreso a la Educación Primaria

El 73% de los niños del área rural ingresa a la escuela a la edad esperada frente al 84% de los niños del área urbana. El ingreso tardío a la primaria suele asociarse a la carencia de escuelas en el centro poblado de residencia (especialmente en el área rural) y al nivel de ingresos del hogar, en la medida que esto significa un gasto adicional a la familia que muchas veces no está en capacidad de cubrir.

El 83% de los niños de las zonas urbanas acaban la primaria entre los 11 y 13 años mientras que en las zonas rurales lo logra apenas el 59%. El 83% de los menores de las zonas rurales acaba la primaria recién entre los 14 y 16 años.

### Calidad de la Educación

El 11% de los niños de las zonas urbanas que aprueba el segundo grado no sabe leer ni escribir. Esta situación se agrava en el área rural donde la cifra se eleva al 34%<sup>12</sup>.



© UNICEF/PERA09189

La situación no parece mejorar con el transcurso de los años en la escuela. Para el 2001, menos del 8% de los alumnos que terminaba primaria tuvo un nivel de desempeño suficiente en comunicación, sólo el 16% un nivel básico y más de las tres cuartas partes un nivel por debajo del básico. En matemáticas, apenas el 7% logró un nivel de desempeño suficiente, cerca del 50% un nivel básico y alrededor del 43% un nivel por debajo del básico.

En las zonas rurales las estadísticas muestran cifras aún más alarmantes: El 93% de los alumnos que terminan la primaria en escuelas unidocentes, característica principal de las zonas rurales, se encuentra por debajo del promedio básico de desempeño en el área de comunicación. Un 6% alcanza el básico y tan sólo un 1% tiene un desempeño aceptable. En el área de Matemática, la situación mejora ligeramente pero sigue siendo muy mala: el 64% de los alumnos de escuelas unidocentes tiene un desempeño "por debajo del básico" en esta materia. Un 35% llega al "básico" y un 2% al "suficiente"<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Indicadores de la Educación Perú 2004. Ministerio de Educación.

<sup>12</sup> Indicadores de la Educación Perú 2004. Ministerio de Educación.

<sup>13</sup> Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil 2001. Ministerio de Educación.

## Niveles de Desaprobación

En el año 2001, cerca del 9% de los alumnos matriculados en educación primaria desaprobaron el grado.

El porcentaje de desaprobados en primaria presenta abismos desfavorables para las escuelas del área rural y de ámbitos de pobreza y pobreza extrema, así como para las públicas, las multigrado y las unidocentes. El 15% de niños en pobreza extrema desaprobó algún grado de primaria. Esto mismo ocurrió con el 11% de niños en situación de pobreza frente a un 5% registrado entre los niños no pobres.

En el área rural el 13% de estudiantes resultó desaprobado durante la primaria mientras que en el área urbana esta cifra llega a 6%. Las escuelas unidocentes registraron un 14% de alumnos reprobados, un punto más que las aulas multigrado.

En relación con el tipo de escuela, un 10% de alumnos que estudia en una escuela pública repitió la primaria frente a un 2% registrado entre aquellos que se educan en una escuela privada.

## Alumnos que Abandonan la Educación Primaria

Según el Ministerio de Educación<sup>14</sup>, en el año 2001, aproximadamente el 7% de los



© UNICEF/PERA09449

alumnos matriculados en educación primaria no llegó al final del año escolar. El retiro más importante se dio en primer grado.

El porcentaje de estudiantes retirados en primaria presenta grandes diferencias entre las áreas urbanas y rurales. La primera registra un 2% de alumnos retirados, mientras que la rural tiene un 9%. La población estudiantil en desventaja socioeconómica no sólo desaprovecha más en primaria, sino que llega menos al final del año escolar, lo que impide su promoción al grado escolar siguiente. El 11% de los niños que se encuentran en una situación de pobreza extrema fue retirado de la escuela antes de concluir la primaria. Lo mismo sucedió con el 6% de los que viven en pobreza frente al 2% de niños considerados no pobres.

## 3.3 Educación Secundaria

Casi el 70% de la población de 12 a 16 años asistió a secundaria lo que significaría que el Perú está encaminado a alcanzar la meta al 2010 de que por lo menos el 75% de los adolescentes acceda a la educación secundaria<sup>15</sup>.

La tasa neta de cobertura de la educación secundaria para el 2003 llegó al 81% en el área urbana y apenas alcanzó el 53% en el área rural.

<sup>14</sup> Censo Escolar 2002. Ministerio de Educación.

<sup>15</sup> Indicadores de la Educación Perú 2004. Ministerio de Educación.

## Edad de Ingreso a la Educación Secundaria

En el nivel secundario, el 45% de los alumnos a nivel nacional asistió a un grado inferior al que le correspondía según su edad. De ellos, aproximadamente el 22% tenía un año de atraso, mientras que el 10 y 11% tenían dos y tres o más años de atraso, respectivamente.

El factor de la extraedad es muy importante en la decisión que algunos estudiantes toman para dejar la escuela. Muchos deciden abandonarla pues sienten que ya son demasiado “viejos” para continuar en un aula donde la mayoría de sus compañeros son menores que ellos. No se debe olvidar que el 54% de los niños de las zonas rurales que cursan primaria presenta una extraedad para ese nivel, frente al 29% que se registra en el área urbana. Así las cosas, cuando estos estudiantes pasan a secundaria, su edad es mayor que la de sus demás compañeros: el 65% de los adolescentes del área rural que está en secundaria presenta extraedad. En las zonas urbanas esta cifra llega al 41%.

## Calidad de la Educación

En el año 2001, menos del 24% de los alumnos que terminaba secundaria tuvo un nivel de desempeño suficiente en comunicación, cerca del 14% un nivel básico y algo menos de las dos terceras partes un nivel por debajo del básico. En matemáticas, menos del 5% logró un desempeño suficiente, el 13% un nivel básico y alrededor del 83% un nivel por debajo del básico<sup>16</sup>.

Esto significa que un porcentaje mayoritario de los estudiantes que culminan su educación básica no desarrolla adecuadamente las habilidades esperadas.



© UNICEF/PERA09253

El porcentaje de alumnos que concluye secundaria con un desempeño por debajo del básico en comunicación y matemática es considerablemente mayor en las escuelas públicas respecto a las privadas. Según el Ministerio de Educación<sup>17</sup>, en el caso de comunicación, el 69% de los alumnos de las escuelas públicas presentan un promedio por debajo del básico, frente al 31% de estudiantes de las escuelas privadas. En el caso de matemáticas, el 88% de los que terminaron secundaria en escuelas públicas tienen un desempeño por debajo del básico frente al 55% de los que concluyeron sus estudios en una escuela privada.

## Niveles de Desaprobación

En el nivel secundario, aproximadamente el 10% de los alumnos matriculados desaprobó algún grado.

De acuerdo al MED<sup>18</sup> los grados que registran un mayor nivel de repitencia son primero y segundo de secundaria con 12% cada uno; luego sigue tercero de secundaria con 10% y finalmente cuarto (7%) y quinto (7%).

<sup>16</sup> Indicadores de la Educación Perú 2004. Ministerio de Educación.

<sup>17</sup> Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil 2001. Ministerio de Educación.

<sup>18</sup> Censo Escolar 2002. Ministerio de Educación.

En educación secundaria, no hay una diferencia significativa entre áreas de residencia y niveles de pobreza. Entre los no pobres y pobres el nivel de repitencia es el mismo (10%) aumentando tan solo un punto para los pobres extremos (11%). Tanto en el área urbana como rural el porcentaje llega a 10%.

Donde sí se registra una diferencia sustancial es entre los alumnos que estudiaron en una escuela pública y una privada: el 11% de quienes lo hicieron en una escuela pública repitió de año, frente al 4% registrado en las escuelas privadas.

### Alumnos que Abandonan la Educación Secundaria

Según el Ministerio de Educación<sup>19</sup>, el 5% de los alumnos que cursan secundaria es retirado de la escuela. En las zonas rurales esta cifra sube a 11%. El abandono de las aulas se presenta en mayor grado en las escuelas públicas (6%) a diferencia de las privadas (2%).

El mayor nivel de retiro se produce, según

este censo, cuando los estudiantes llegan a primero de secundaria (7%). En segundo y tercero, se van de las escuelas un 6% de alumnos y en cuarto y quinto la cifra se reduce a 5% a nivel nacional

### Conclusión de la Secundaria

Para el 2003, según el Ministerio de Educación<sup>20</sup>, apenas el 51% del total de estudiantes había terminado la secundaria entre los 16 y 18 años. Sin embargo, sólo el 23% de alumnos, entre estas edades logró terminar en el área rural. La situación no mejora mucho entre los jóvenes de 19 a 21 años: sólo el 67% de ellos logra concluir sus estudios. Nuevamente las diferencias entre las áreas rural y urbana son muy marcadas; mientras que la primera presenta un porcentaje de conclusión de la secundaria que llega al 79%, en el área rural esta cifra apenas se acerca al 37%.

## 3.4 El derecho de las Niñas

Otro de los serios problemas de la educación peruana es la exclusión sufrida por un alto número de niñas, sobretodo en las zonas rurales donde en algunos casos ni siquiera son matriculadas, ya que sus padres deciden que permanezcan apoyándolos en las labores.

Esta diferencia se empieza a hacer evidente entre los 6 y 11 años cuando se registra una ligera inequidad en la cobertura a favor de los hombres. Sin embargo cuando se pasa al rango de 12 a 16 años esta disparidad se incrementa en perjuicio de las mujeres<sup>21</sup>.

Esto se debería a que las familias del área andina y amazónica están más dispuestas a seguir invirtiendo en la educación de los hijos varones que repiten de año. Caso contrario ocurre con las hijas mujeres, quienes si desapruaban se ven obligadas a abandonar sus estudios. Pero este no es el único factor que juega en contra de ellas. El trato que reciben dentro de la escuela también contribuye a marcar aún más las diferencias: en las aulas mixtas, que son la mayoría en las escuelas públicas se propicia un mayor protagonismo y liderazgo en los hombres que en las mujeres. De otro lado, la falta de educación sexual propicia embarazos

<sup>19</sup> Censo Escolar 2002. Ministerio de Educación.

<sup>20</sup> Indicadores de la Educación Perú 2004. Ministerio de Educación.

<sup>21</sup> Diagnóstico Sectorial. Ministerio de Educación, 2004.

precoces que no se previenen desde la escuela. El tema del acoso y violencia sexual desde las aulas es un factor que contribuye al abandono de la escuela y causa niveles de deserción que hasta ahora no son investigados como se debe.

Sin embargo, si las mujeres logran superar todas las dificultades y la segregación de la que son víctimas, y acceden a la educación, avanzan con mayor regularidad que los hombres en el sistema escolar y logran mayores niveles de escolarización. Un 91,2% de mujeres logran terminar el quinto de secundaria frente al 88,5% de varones<sup>22</sup>.

La información más significativa de la inequidad de género en la educación nacional se da con referencia al analfabetismo: el 75% de las personas iletradas en el país son mujeres, principalmente de poblaciones rurales de lengua indígena.



© UNICEF/PERA09577

Pese a las iniciativas desarrolladas por el Ministerio de Educación con el apoyo de diversas entidades y a los logros alcanzados, sigue siendo necesario trabajar intensamente por la plena inclusión de la niña en la escuela, ya que de otro modo se está contribuyendo a su permanencia en el ciclo de la pobreza y vulnerando su derecho a la educación y a un mejor futuro.

## 3.5 Educación Bilingüe Intercultural

### Cobertura

Las cifras que muestra la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (DINEBI) son alarmantes en lo que se refiere a todos los niveles de educación: en inicial la atención alcanza únicamente al 5% de niñas y niños de habla materna indígena en áreas rurales.

En relación a la educación primaria, sólo el 11% del total de educandos de habla materna indígena acceden a una educación bilingüe intercultural (EBI). Lo más grave, sin embargo, ocurre en la secundaria, donde ni siquiera existe una propuesta educativa que acoja a los niños y adolescentes que necesiten continuar sus estudios. De igual forma, tampoco existen

estrategias diseñadas para la educación de la población inmigrante que mantiene en las zonas urbanas el uso de su lengua originaria.

### Formación Docente

El Ministerio de Educación (2004) señala que desde 1988 se ha capacitado un total de 7,847 docentes en Educación Bilingüe Intercultural. A pesar de que la cifra puede parecer alta, esta apenas llega a cubrir el 10% de las necesidades reales.

La formación docente en la especialidad EBI sólo se ofrece en 5 de los 70 institutos superiores pedagógicos en la zona andina (Ayacucho, Huanta, Huancavelica, Andahuaylas y Tinta en Cuzco) y en dos de la

<sup>22</sup> Censo Escolar 2002. Ministerio de Educación.

<sup>20</sup> Indicadores de la Educación Perú 2004. Ministerio de Educación.

<sup>21</sup> Diagnóstico Sectorial. Ministerio de Educación, 2004.

Amazonía (Loreto y Yarinacocha). El Instituto Superior Pedagógico de Loreto desarrolla el programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP), en convenio con la Asociación Interétnica de la Amazonía Peruana (AIDSEP), el cual ha permitido diseñar e implementar, con excelentes resultados, currículos para la formación de niños con un idioma distinto al castellano.

Sin embargo la mayoría de los maestros que terminan enseñando en escuelas EBI no están preparados para asumir este reto. El Ministerio de Educación refiere que estos docentes fortalecen el aprendizaje memorístico del castellano. Esto origina que aproximadamente 2 millones de niños, jóvenes y adultos que acceden a estas escuelas memoricen textos sin comprenderlos para luego recitarlos o reproducirlos en los exámenes<sup>23</sup>.

## Resultados

Los resultados de las pruebas nacionales CRECER, aplicadas en el 2000 para comunicación integral en sexto grado de primaria fueron altamente devastadoras: se tomaron en castellano y los alumnos de contextos bilingües, con lengua materna indígena, no lograron resolverla.



© UNICEF/PERA09080

En el 2002, la lingüista Madeleine Zúñiga realizó el informe “Uso de lenguas y logros en lectura y producción de textos en contextos hispano hablantes y bilingües con lengua indígena” para el Ministerio de Educación. Los resultados en comprensión lectora demostraron que sólo el 15% de los alumnos hispano hablantes alcanzaban un nivel de comprensión de lectura aceptable en sexto grado de primaria. Entre los alumnos bilingües, en cambio, apenas el 3% alcanzó ese nivel, lo que significa la culminación de cualquier posibilidad de continuar con una educación formal. Es decir, el paso por la escuela con todo el sacrificio familiar que eso significa en las poblaciones rurales, no fue la solución para salir de la exclusión en la que un importante grupo de peruanos vive hoy en día.

## 3.6 Discriminación en la escuela

El Perú está en proceso de contar con un marco normativo que promueva la inclusión en el sistema educativo regular de niños, niñas y adolescentes con necesidades especiales. Pese a que la integración es muy beneficiosa para todos y a pesar del incremento en 15.73% en la matrícula de niñas, niños y adolescentes en centros educativos especiales y en escuelas regulares, reportado por el Ministerio de Educación, no se

alcanza aún su adecuada atención.

Según los cálculos realizados por el MED, el porcentaje de niñas y niños hasta 14 años con alguna discapacidad que va a la escuela llega sólo al 1,1%. Tomando como base conservadora el 10% de personas con discapacidad, encontramos que 920,000 serían niñas y niños hasta 14 años. De los cuales sólo 9,900 van a la escuela.

<sup>23</sup> Diagnóstico Sectorial. Ministerio de Educación, 2004.

<sup>24</sup> Cálculo en base a las cifras del Instituto Nacional de Rehabilitación.

Resulta por ello prioritario atender la situación de los niños y adolescentes con necesidades especiales.

## Principales Problemas

Según el Ministerio de Educación<sup>25</sup> estos son algunos de los principales problemas por los que atraviesa la educación especial:

- Insuficiente capacitación y actualización técnico pedagógica.
- Articulación insuficiente entre la escuela regular y especial.
- Situación laboral inestable de un porcen-

taje significativo de docentes y especialistas de los centros educativos y programas en los órganos descentralizados.

- Logros poco significativos de los estudiantes con necesidades educativas especiales en la escuela especial.
- Escasa participación de los padres de familia en apoyo al proceso de atención a las necesidades educativas especiales en el contexto escolar.
- Recursos económicos insuficientes: el año 2003 el Ministerio de Educación asignó el 0,05% de su presupuesto a esta modalidad.

<sup>25</sup> Diagnóstico Sectorial. Ministerio de Educación. 2004.

# FACTORES QUE INFLUYEN EN LA EDUCACIÓN

## **Desnutrición**

Uno de los factores que influye en el desempeño escolar, acentuando los bajos niveles de aprendizaje, es la desnutrición crónica, que afecta a 25% de niños menores de 5 años a nivel nacional, y que en departamentos como Huancavelica llega al 53%. Asociada a ésta, la prevalencia de anemia es de 50% para menores de 5 años. Cuando la nutrición no es adecuada afecta severamente el desarrollo de capacidades del niño, restringiendo sus posibilidades de contar con una mejor calidad de vida a lo largo de su crecimiento.

## **Uno de cada cinco niñas y niños de 6 a 11 años trabaja**

Pese a la legislación vigente, que prohíbe el trabajo infantil, uno de cada cinco niños y niñas peruanos entre los 6 y 11 años trabaja, índice que aumenta a uno de cada tres en el rango de edad de 12 a 17 años. Por lo general se trata de trabajos duros y extenuantes, impropios de su edad e incluso en condiciones de explotación. Esta situación, como se ha mencionado, guarda relación directa con la deserción y repitencia en la escuela, así como con la creciente pobreza en que viven estos niños y sus familias.

## **Falta de servicios**

En cuanto a infraestructura disponible, sólo el 55.7% de los locales escolares se encuentra en buen estado, mientras que el 35,4% está en regular estado y el 8.9% en mal estado. Este último porcentaje representa 3,352 locales, de los cuales 662 no pueden ser utilizados.

En lo que se refiere al servicio de agua potable, casi la cuarta parte de los locales escolares carece de dicho servicio, lo cual equivale a 9,477 locales. Esto significa que aproximadamente 1,7 millones de niños estudian en colegios donde están expuestos a problemas asociados a dicha carencia, como las enfermedades diarreicas agudas, uno de los más serios problemas de salud.

<sup>26</sup> Encuesta Nacional de Hogares 2001. INEI.

<sup>27</sup> Unidad de medición de la calidad educativa. Evaluación Nacional 2001. Ministerio de Educación.

## OTROS DATOS IMPORTANTES

### **Matrícula 2004**

Total Nacional: 8'598,605

En instituciones públicas: 6'969,077

### **Educación inicial: 1'138,137**

En instituciones públicas: 922,379

No escolarizada: 298,805

Cobertura de la educación inicial:

- 53% a nivel nacional
- 19% en Huánuco

Cobertura de niños de 0 a 2 años: 3.1%

Cobertura de niños de 3 a 5 años: 62%

### **Educación primaria: 4'164,475**

Conclusión oportuna de la educación primaria (de 11 a 13 años):

- 73% a nivel nacional
- 51% en Huánuco

### **Educación secundaria: 2'603,091**

Conclusión oportuna de la educación secundaria (de 16 a 18 años):

- 51% a nivel nacional
- 29% en Huancavelica

### **Educación Bilingüe Intercultural**

Cobertura en la Primaria: 11%

### **Educación superior no universitaria: 390,734**

- Educación superior no universitaria pública: 165,963
- En formación magisterial: 112,580
- En formación tecnológica: 269,759

### **Educación especial: 29,431**

### **Educación ocupacional: 272,737**

### **PARA RECORDAR**

Niños de 6 a 16 que no asisten a la escuela: 1'253,000

Alumnos que completan su educación en 11 años: 20%

Locales escolares en buen estado: 55.7%

Niños que estudian en colegios sin agua potable: 1'700,000

Escuelas unidocentes: 17,366

Escuelas multigrado: 19,802

Niños de 6 a 11 años que trabajan: 1 de 5

# EXPERIENCIAS EDUCATIVAS UNA MIRADA A LA REGIÓN

## **En Chiapas todos los niños van a la escuela**

En México, 2 millones de niños no asisten a la escuela<sup>28</sup>, 3 millones de niños trabajan<sup>29</sup> y alrededor de 1,5 millones de niños menores de cinco años presentan retrasos en el crecimiento<sup>30</sup>. Una de las zonas donde la exclusión se ha presentado con mayor fuerza es en el Estado de Chiapas, considerado como el más pobre de México.

Es en este contexto, que se desarrollo en Chiapas el programa “Todos los niños a la escuela”, el cual consiste en la realización de un proceso mediante el cual se persuade y monitorea a los padres de familia de la comunidad sobre la necesidad de que sus niños y niñas asistan a la escuela, y se capacita permanentemente a los maestros, reconociendo la importancia de su rol fundamental dentro del aula. Para tener una idea de la importancia de este programa basta decir que para el 2003, un total de 184,086 niños y niñas de Chiapas se encontraban fuera del sistema educativo. Sin embargo, gracias a la iniciativa “Todos los niños a la escuela” se ha logrado que en el transcurso de un año, del 2003 al 2004, la mitad de ellos hayan sido escolarizados.

Es importante señalar que este programa se desarrolla en una zona donde conviven 12 pueblos indígenas, lo que hizo necesario la aplicación de una educación intercultural basada en el respeto y el aprecio por las diferencias.

Los éxitos alcanzados por el programa, que fomenta el derecho a una educación de calidad como garantía de un futuro digno, con mejores condiciones de vida, han permitido que empresarios mejicanos se sumen a esta propuesta y suscriban un acuerdo para lograr que todos los niños mejicanos puedan acceder a una buena educación de calidad.

## **Bolsa Escola en Brasil**

En Brasil, uno de cada cuatro niños deserta de la escuela antes de concluir su educación primaria. Ante este grave problema nació a finales de los 80 el famoso programa “Bolsa Escola” o “Beca Escuela” en el Centro de Estudios Contemporáneos de la Universidad de Brasilia, el cual fue aplicado en 1995 por el Gobierno del Distrito Federal (Brasilia). Al final de esa gestión en 1998, el programa involucraba a 25,680 familias en situación de pobreza y beneficiaba directamente a 50,673 niños. El 10% de los alumnos registrados en escuelas públicas cambiaron las calles por las salas de clase. Para el 2001, el programa beneficiaba a 8,3 millones de niños. El mecanismo para haber logrado estos resultados consiste en otorgar a las familias cuyos hijos e hijas asisten a la escuela un incentivo económico.

<sup>28</sup> INEGI, Censo de Población y Vivienda de México, 2000.

<sup>29</sup> INEGI, México, 2003.

<sup>30</sup> Encuesta Nacional de Nutrición (ENN) México, 1999.

Este proyecto ha actuado indirectamente en el tema del trabajo infantil debido a que garantiza una renta mensual mínima por cada niño entre 6 y 16 años que asista a la escuela. Cada tres meses, la asistencia de los niños a la escuela es controlada y el pago del beneficio a sus padres o responsables puede ser suspendido si el niño tiene más del 15% de faltas en los meses del período pautado.

El programa no sólo reduce el ausentismo, la deserción y la repetición sino que motiva a los niños participantes, combate la explotación de menores, mejora la calidad de vida y refuerza la autoestima de la familia.

### **Una Escuela Nueva para Colombia**

“Escuela Nueva”, surgió en Colombia, a mediados de los años setenta como una innovación de la educación básica que integra, de manera sistémica, estrategias curriculares, comunitarias, de capacitación, seguimiento y administración. Fue diseñada con el fin de ofrecer la primaria completa y mejorar la calidad de las escuelas rurales del país, especialmente las multigrado.

Sus logros permitieron que se convierta en política nacional a finales de la década de los ochenta cuando se implementó en más de 20,000 escuelas rurales de Colombia. Muchos de sus elementos y estrategias también se han introducido de manera exitosa en escuelas urbanas marginales, en la secundaria y en poblaciones desplazadas afectadas por el conflicto armado. Ha inspirado la Nueva Ley de Educación en Colombia, varias reformas educativas a nivel mundial y ha sido estudiada y visitada por 35 países que quieren su implementación.

Con un costo promedio de \$6 dólares por niño al año en materiales y capacitación, Escuela Nueva es el método educativo más costo eficiente del mercado internacional. El enfoque del modelo, orientado al niño, su contexto y comunidad, ha incrementado la retención escolar, disminuido tasas de deserción y repetición y ha demostrado resultados en la formación de los comportamientos de convivencia y democracia.

El método de este programa permite un aprendizaje activo, participativo y cooperativo centrado en los estudiantes. Los currículos que se aplican están relacionados con la vida diaria de los alumnos y los calendarios escolares y los sistemas de evaluación son flexibles a las posibilidades reales de los niños y niñas que se educan bajo este sistema. Esto ha permitido que exista una relación más cercana y fuerte entre la escuela y la comunidad, pues los miembros de ella son partícipes de los programas educativos y contribuyen con los docentes en las actividades programadas. De igual forma, la preparación del maestro, su capacitación permanente y su compromiso han permitido la mejora de su práctica pedagógica. Los maestros han cambiado su rol de expositor a orientador de un proceso permanente de interacción con los alumnos.

El Primer Estudio Internacional Comparativo de UNESCO, liderado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación en 1998, después de la aplicación de pruebas en lenguaje y matemáticas en once países, concluyó que “Colombia es el único país de la Región en donde la escuela rural obtiene mejores resultados que la escuela urbana, exceptuando mega ciudades. Adicionalmente, demostró que “en educación rural, en matemáticas sólo Cuba está por encima de Colombia.”

En 2002, un estudio realizado por la Universidad del Rosario de Colombia y la Fundación Escuela Nueva Volvamos a la Gente, sobre comportamiento democrático y convivencia concluyó “la superioridad de las Escuelas Nuevas sobre las Escuelas Convencionales en la formación de comportamientos de convivencia y democracia en la niñez.” “Escuela Nueva demuestra significativos resultados en la formación del comportamiento democrático y la interacción social pacífica de los niños, en comparación con escuelas convencionales.”

#### **El “Contrato Social por la Educación”, en Ecuador**

Este programa consiste en una alianza ciudadana entre todos los actores sociales para la vigilancia de la suficiente asignación de recursos a la educación en la elaboración de los presupuestos pertinentes. El Contrato Social por la Educación, fundado en el año 2002, es un movimiento transparente, pluralista y diverso, integrado por personas y organizaciones de todo el país, que persigue colocar a la educación como prioridad de las políticas públicas del Ecuador.

En el 2005 comenzó el programa de universalización de los 10 años de la educación básica que incorporó a 30 mil niños y niñas en el sistema educativo y dio paso a la contratación de 1,400 docentes. La inserción de estos niños y niñas estuvo acompañada de un proceso de elaboración y distribución de cientos de miles de textos escolares por iniciativa de los Gobiernos Provinciales. En la gestión de este proceso se realizaron acuerdos para vigilancia local y el posicionamiento de esta iniciativa en la opinión pública informada, como tema de vital importancia para el país. El apoyo de los medios de comunicación y de las organizaciones de patrocinio y cooperación fue importante.

Todas estas estrategias parten de ideas creativas y sencillas, ejecutadas con compromiso y eficiencia, en países con realidades y problemas muy parecidos a los nuestros, que podemos adaptar y replicar en el Perú. Esto permitiría lograr reducir paulatinamente la enorme cantidad de niños, niñas y adolescentes que sigue sin asistir a la escuela o desertan de ella.

# 4 ¿QUÉ FALTA POR HACER EN EDUCACIÓN?

**La intersectorialidad.** Se hace necesario organizar una política de desarrollo de la infancia en la que intervengan organizadamente los siguientes sectores: Salud, Educación, Protección y Justicia.

**El crecimiento y desarrollo durante la primera infancia debe ser una prioridad en el país.** El 76% de los niños menores de dos años sufre de anemia<sup>31</sup>. Si tenemos en cuenta que la calidad alimenticia influye directamente en la formación cerebral que está en desarrollo hasta los 3 años de vida de cada ser humano, es necesario trasladar todos nuestros esfuerzos en mejorar notablemente el nivel alimenticio de los niños, sobre todo de aquellos que se encuentran en condiciones de pobreza y exclusión.

El desarrollo cognitivo básico se logra en los tres primeros años de vida y está vinculado además del factor alimenticio a una estimulación temprana intelectual y afectiva y a condiciones sanitarias adecuadas, además de una socialización en la familia. Todos estos factores contribuirán decididamente a que el niño y la niña estén adecuadamente preparados para incorporarse a la escuela.

**El Presupuesto Público Nacional y los Presupuestos Regionales.** Se deben reorientar ambos presupuestos en función de lo que se quiere lograr a favor de la infancia y la adolescencia y no tratando de acomodar el gasto de acuerdo a lo que se asigne a los sectores vinculados a la infancia.

Conforme al Acuerdo Nacional el presupuesto del sector debe aumentarse gra-

dualmente en un 0.25% del PBI nacional, desde el 3% en que se encuentra actualmente. Se deben desarrollar acciones de incidencia para que desde el Congreso de la República, se cumpla el incremento anual de la asignación presupuestal a la educación. Sin embargo, es necesario considerar una redistribución del presupuesto para que no sólo esté asignado a gastos corrientes sino a inversión. Se deben crear además los mecanismos necesarios para realizar una vigilancia de ese gasto.

**Reforma curricular de la educación.** En relación a los contenidos ya se cuenta con una currícula renovada y aprobada que incluye apoyos didácticos y materiales complementarios. En el 2005 se ha contado además con textos escolares de calidad con los que se ha trabajado desde el comienzo del año escolar. Sin embargo existen otros factores a tomar en cuenta.

El tiempo de ejecución de la currícula (de abril a diciembre) es uno de los puntos que debe ser analizado y modificado. Este toma en cuenta básicamente la realidad de las escuelas urbanas y difiere sustancialmente de las necesidades que presentan los niños de áreas rurales o de aquellos que viven en zonas alto andinas donde, por ejemplo, las épocas de baja temperatura (friaje) se cruzan con la obligación de asistir a clases.

El aumento de días de clase y de las horas efectivas de enseñanza, (que en las zonas rurales llega apenas a 500 horas efectivas de clase al año) son medidas complementarias a esta reforma curricular que también deberían ser reorganizadas.

**Equidad y eficiencia.** Se debe realizar una inversión diferenciada en el sistema educa-

<sup>31</sup> Encuesta Demográfica y de Salud Familiar. 2000. INEI, mayo del 2001.

tivo que favorezca en mayor grado a las poblaciones más excluidas de nuestro país para que las oportunidades se distribuyan con mayor equidad. Si esto se produce, el rendimiento escolar mejorará al reducirse la repetición y deserción. Según el libro “La Educación Rural en el Perú” para el 2004, la repetición le costaba al Perú 400 millones de soles al año.

En esta tarea se enmarcan los objetivos de reducir el analfabetismo y de hacer que la educación inicial sea un derecho real para todos los niños y niñas. Se debe reforzar el Programa Nacional de Alfabetización e impulsar sus acciones en las zonas rurales, donde las cifras son más dramáticas.

La calidad y la capacidad de acción del Programa de Educación Rural y del Programa de Educación Bilingüe Intercultural deben ser una tarea prioritaria.

De igual forma se debe trabajar por eliminar la discriminación por motivos de género. Se hace indispensable desarrollar mecanismos para actuar a favor de la inclusión educativa de la niña.

La necesidad de contar con un presupuesto acorde a todos estos grandes objetivos se hace indispensable para lograr que el acceso a la educación sea una realidad para todos los niños, niñas y adolescentes del Perú.

**Aumento de las remuneraciones a los maestros.** La necesidad de mejorar las remuneraciones a los maestros es vital en el engranaje de todos los factores para levantar el nivel de la educación. Si la situación de un profesor que enseña en una zona urbana es delicado, la de aquel que es enviado a trabajar en una zona rural es grave. Un maestro que trabaja en una zona rural, distante a 5 ó 6 horas de la ciudad recibe como “estímulo” 45 soles más en su salario. Hugo Díaz, miembro del Consejo

Nacional de Educación sostiene que un aumento respetable para estos docentes podría ascender a 350 soles<sup>32</sup>.

Según el Consejo Nacional de Educación, el 30% de los maestros trabaja en zonas rurales, pero el 70% del magisterio recibe la bonificación actual de 45 soles. Esto muestra el descontrol que existe en los niveles encargados de ejecutar los presupuestos. Es necesario diseñar y establecer los controles necesarios para fiscalizar y distribuir correctamente el presupuesto asignado a este sector.

### **Revaloración de la profesión del maestro.**

El MED está trabajando en la promoción de mejoras para los maestros en el marco de una nueva carrera pública magisterial. Se debe incidir sobre todo en la formación docente impartida en las universidades e institutos superiores a nivel nacional, donde las experiencias recogidas por distintos estudios demuestran que, en un gran porcentaje, el nivel académico de quienes allí se forman está muy por debajo de lo aceptable. Se debe impulsar, además, la investigación educativa y la permanente capacitación docente.

**Evaluación del magisterio.** No existe en el país ninguna evaluación periódica del Ministerio de Educación destinada a medir la calidad profesional de los maestros que enseñan en las escuelas públicas del país. La estabilidad laboral que protege al docente se ha tergiversado y en la actualidad no sólo no es posible apartar del magisterio a un mal profesor sino que ni siquiera es posible retirarlo aunque haya cometido delitos como el acoso sexual. Existen en la actualidad un número indeterminado de profesores procesados por este tema que terminan trabajando en las áreas administrativas de la UGEL.

Los únicos requisitos que establece la ley para que un maestro sea nombrado en el sector público son el título pedagógico, la antigüedad del título y en los últimos años, a

<sup>32</sup> “La educación rural en el Perú”. Instituto Apoyo Fundación Inca Kola, 2005

pesar de las protestas, los maestros fueron sometidos a una evaluación. Sin embargo esta práctica sólo se realiza en los procesos de nombramiento y no es una experiencia regular como debiera ser.

Este tema, básico para repotenciar la calidad de la educación, tiene implicancias de orden sindical, político, económico y técnico, que lo hacen particularmente complicado de enfrentar. Sin embargo es necesario que sea contemplado como parte de la carrera pública magisterial.

**Tender puentes de entendimiento entre el sindicato de maestros y el Ministerio de Educación.** Se debe trabajar en la formación de una mesa permanente donde ambas organizaciones tengan la posibilidad de discutir, afianzar y llevar adelante propuestas en bien de la educación del país.

**Participación de la sociedad en la educación.** Es necesaria la participación efectiva de los padres de familia y de los diferentes actores de la sociedad en la escuela. Deben tener voz y opinión sobre qué es lo que debe hacer la escuela y cómo debe hacerlo. De esta manera podrán ejercer de mejor forma su derecho a llevar adelante un proceso de vigilancia. La Ley General de Educación prevé que esta se realice a través de los consejos institucionales municipales y regionales.

**Establecer el vínculo de la educación con la producción.** Es necesario crear las condiciones necesarias para el desarrollo de capacidades emprendedoras en la educación básica y técnico productiva. Se plantea promover una formación de calidad que desarrolle competencias laborales y capacidades emprendedoras, y responda a



© UNICEF/PERA0845

las necesidades del desarrollo productivo a nivel nacional, regional y local.

### UN ESCENARIO IDEAL

*Desde el escenario político, hagamos lo posible para que pronto en el Perú pueda afirmarse que:*

- Todos los estudiantes peruanos, niñas y niños por igual, llegan a la escuela con buena salud, bien alimentados y listos para participar y aprender.
- El contenido de la educación recibida en todas las instituciones educativas es pertinente y sensible a las cuestiones de género y los diferentes contextos socio-culturales existentes.
- Todos los maestros peruanos están capacitados y las aulas, las escuelas y los sistemas educativos están bien administrados y funcionan eficientemente;
- El ambiente escolar es inclusivo, sensible a las cuestiones de género, seguro, eficaz, saludable y protector, toma en cuenta los aspectos interculturales, y cuenta con suficientes suministros, materiales e infraestructura.
- Todos los niños y niñas pueden leer, comprender y efectuar cálculos aritméticos, y adquirir aptitudes para tomar decisiones fundamentales en la vida.

# Fuentes

**Acuerdo Nacional.** *Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.* Tercera Edición. Lima, Perú, septiembre 2004.

**Acuerdo Nacional.** *Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo 2004-2006.* Lima, Perú, abril 2004.

**Arróspide Mejía, Mario; Dirección General de Programación Multianual del Sector Público. Ministerio de Economía y Finanzas.** Presentación sobre *Composición del Gasto Anual de los Sectores Salud y Educación*, realizada en el Desayuno de Trabajo con Partidos Políticos, en Lima, Perú, agosto 2005.

**Contrato Social por la Educación en el Ecuador.** *Entrega Especial de Fin de Año. Resumen de Actividades del Contrato Social en el 2005 y Perspectivas para el 2006.* Ecuador, Diciembre 2005.

**Diálogo por la niñez entre los Sectores Público y Privado.** *Compromisos por la Niñez en el Perú.* Separata Informativa. Lima, noviembre 2004.

**Fundación Escuela Nueva. Volvamos a la Gente.** *Evaluaciones de Escuela Nueva.* Colombia. Bogotá. 2005.

**Fundación Inca Kola e Instituto Apoyo.** *La Educación Rural en el Perú.* Lima, Perú, abril 2005.

**Gobierno del Perú.** *Logros de la Hoja de Ruta, de Agosto 2001 a Marzo 2005.* Lima, marzo 2005.

**Gobierno del Perú.** *Avances de la Hoja de Ruta, de Abril 2004 a Marzo 2005.* Lima, julio 2005.

**Gobierno del Perú.** *Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010.* Lima, Perú, junio 2002.

**Grupo de Propuesta Ciudadana.** *Vigilancia del Proceso de Descentralización. Reporte Nacional Nro. 7, de Enero a Abril de 2005.* Lima, julio 2005.

**Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), UNICEF Perú.** *El Estado de la Niñez en el Perú.* Lima, enero 2004.

**Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI,** *Encuesta Nacional de Hogares 2001.* Lima, Perú.

**Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI,** *Visión del Trabajo Infantil.* Lima, Perú 2002.

**Ministerio de Educación de Brasil.** Artículo en la página web. “Alumnos de Bolsa Escola serán evaluados por el Ministerio de Educación”. Brasil. Marzo, 2003.

**Ministerio de Educación del Perú. Unidad de Medición de la Calidad Educativa,** *Evaluación Nacional 2001.* Lima, Perú.

**Ministerio de Educación. Secretaría de Planificación Estratégica.** *Diagnóstico Sectorial.* Lima, Perú, noviembre 2004.

**Ministerio de Educación. Unidad de Estadística Educativa. Secretaria de Planificación Estratégica.** *Indicadores de la Educación, Perú, 2004.*

**UNESCO,** *Laboratorio de Medición de la Calidad Educativa, 2003.*

**UNESCO.** *Boletín del Sector Educación.* Educación Hoy. Marzo, 2003.

**UNICEF - Comité Español.** “*Todos los Niños a la Escuela*”: *En Chiapas los programas de escolarización avanzan.* UNICEF, 2006.

**UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.** *¿Cómo influenciar una Mayor Inversión Social en la Infancia?: Argumentos y Estrategias.* Panamá, 2005.

**Vargas, Jorge Enrique; Consultor Internacional Especialista en Temas de Educación.** Presentación sobre *Educación y Poder*, en el Desayuno de Trabajo con Partidos Políticos. Lima, Agosto 2005.



Creada en 1994, Transparencia es una asociación civil peruana que ha contribuido a mejorar el funcionamiento de las instituciones democráticas en el país, promoviendo el desarrollo de instituciones transparentes e inclusivas y formando ciudadanos participativos, vigilantes y propositivos.



Creado en 1995, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), es una organización intergubernamental que busca nutrir y apoyar la democracia sostenible alrededor del mundo, ayudando a desarrollar las instituciones y una cultura democrática.



La Asociación Civil Transparencia e International Idea han creado el Programa Ágora Democrática con el fin de contribuir a la renovación y el fortalecimiento de los sistemas de partidos políticos andinos.



Creado en 1946, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF, es una institución que trabaja en 157 países del mundo, entre ellos el Perú. Promueve la protección de los derechos de las niñas y los niños, a través del apoyo a contrapartes y aliados que contribuyen a que niños, niñas y adolescentes mejoren sus potencialidades y puedan ejercer sus derechos a la salud, educación, protección, entre otros.