

Informe sobre la Educación Peruana Situación y perspectivas

Idel Vexler Talledo

Vice Ministro de Educación

“La Educación es el medio privilegiado para asegurar un dinamismo productivo con equidad social, fortalecer democracias mediante la promoción del ejercicio ampliado y sin exclusiones de la ciudadanía, avanzar a mayor ritmo en la sociedad de la información y el conocimiento, y enriquecer el diálogo entre sujetos de distintas culturas y visiones del mundo”.¹

¹ CEPAL: Financiamiento y Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe. Julio 2004.

1. Introducción

La centralidad de la educación como factor de viabilidad de nuestro país es un hecho contundente de los tiempos contemporáneos. La educación forma parte del tejido institucional y social de un país y es cimiento de su potencial humano. Este potencial está actualmente afectado en el Perú por la agudización de los niveles de pobreza en los que se encuentra la mayor parte de la población. A ello se añade un serio deterioro de la calidad y equidad educativa, que se expresa, tanto en los resultados de aprendizaje, como en la existencia de amplios sectores excluidos del servicio educativo. Simultáneamente, están los retos que enfrenta el sector de cara a la reconversión e innovación del sistema educativo que requiere la nueva Ley General de Educación, aprobada en el año 2003.

La sociedad peruana tiene en la educación uno de los soportes para superar con éxito sus desafíos más importantes. Es condición necesaria para alcanzar un mayor nivel de bienestar colectivo y desarrollo humano, para la consolidación del Estado de Derecho y de una ética pública, para el despliegue del potencial cultural y para la innovación e integración con el mundo globalizado. En las actuales circunstancias del país, la educación es además urgencia impostergable para atender los problemas de atraso, violencia y corrupción y para hacer posible una apuesta común por un país próspero, libre y democrático.

Así, es la educación la que permite construir consensos básicos de vida democrática y posibilita la integración social; es factor de reducción de desigualdades y sustento de la construcción de caminos de progreso: es base del crecimiento del bienestar con equidad y llave para la necesaria inserción en el mundo cambiante de nuestros días, la ciencia y la tecnología. Imaginar el país del mañana implica la tarea de educar desde hoy, porque son las personas las que promueven el progreso de un país, en la medida en que desarrollan una serie de habilidades y capacidades

No es en vano que una de las finalidades centrales de la educación es formar ciudadanos, mujeres y hombres creativos, que abriguen firmes convicciones democráticas y que estén en condiciones de producir bienestar. En la era del conocimiento, se requieren ciudadanos no sólo informados, sino deliberantes; personas que conozcan y comprendan los procesos de su entorno, que interactúen como iguales y desarrollen capacidades para insertarse exitosamente en la sociedad, resolviendo problemas en relación cotidiana y creativa con su medio. En suma, hoy en día la educación es cimiento para la gobernabilidad y base para nuestro horizonte futuro como nación.

Tenemos pues el desafío y compromiso ineludible de garantizar a todas las niñas, niños, adolescentes y jóvenes del Perú, una educación de calidad. No obstante, hoy el sistema educativo atraviesa una grave crisis. Las posibilidades que ofrece la educación hoy en día están en riesgo. No sólo son muchos los estudiantes que tienen dificultades para asistir a la escuela o están excluidos de ella, sino que quienes pueden hacerlo estudian en condiciones precarias, en locales escolares que presentan grave deterioro y, además, no logran desarrollar capacidades y habilidades fundamentales para desenvolverse en la vida e insertarse en el trabajo.

En las líneas que siguen, explicaremos los rasgos de esta crisis y del reto que conlleva.

1. Las brechas de cobertura y equidad

La población en edad escolar, de 0 a 16 años en el Perú es de 10'150,250. El 66% está en zona urbana y el 34% en zona rural. La matrícula en educación básica hasta los 16 años es de 7'456,519, lo que representa el 73%%.

Tenemos pues un déficit de cobertura del 27% que se ubica en tres áreas críticas. Educación inicial, secundaria rural y personas con discapacidad. A ello se añade el problema del analfabetismo.

La educación Inicial constituye el primer nivel de la educación Básica regular. Atiende a niños de cero a dos años en forma no escolarizada y de tres a cinco años en forma escolarizada. No obstante, la cobertura de 0 a 2 años es ínfima: 3% y de 3 a 5 años alcanza el 57%.

EDUCACION INICIAL, PERÚ 2003

Edad	Público + Privado	Público	Población total 2003	% cobertura Público + privado	% cobertura Público
0 – 2	56,734	49,489	1'817,363	3%	2. 8%
3	234,871	199,475	606,049	39%	33%
4	371,366	309,088	607,689	61%	51%
5	432,694	355,25	609,481	71%	58%

Frente a ello, el Ministerio de educación se ha planteado la meta de universalización de la educación inicial, la que se propone lograr de manera progresiva.

En cuanto a **educación secundaria**, la población de 12 a 16 años al año 2002 era de 2'831,978. De ella el 90% está matriculada. No obstante, a nivel rural existe un fuerte déficit

La población de 12 a 16 años de edad es de 2'831,978. El 68% está en ámbito urbano y el 32% en ámbito rural. La cobertura a nivel rural es inferior al 50% (44,7%)., mientras que en el ámbito urbano se eleva al 98%.

Edad	Población	Urbano	Rural
10 – 16	2'831,978	1'925,445	906,533
	Cobertura a nivel nacional	Cobertura	Cobertura
	81%	98%	44.7%

Ante ello, el Ministerio de Educación ha emprendido un Proyecto Educativo para Areas Rurales (PEAR) con financiamiento del tesoro público y el Banco Mundial. La meta es universalizar la atención de la educación secundaria.

En relación a la **educación de personas con discapacidad** existe un problema de base. El país no dispone de cifras exactas acerca del número de personas con discapacidad, y específicamente, sobre educación de personas con discapacidad. La información es diversa e incompleta, por lo que el tema no es aún “visible” para los expertos y menos aún para la sociedad.

Según los datos del último censo nacional de 1993 serían el 1,3% de la población (288,000 personas) y según el Instituto Nacional de Rehabilitación alcanzarían el 31% de la población (es decir 9 millones). Es decir, estamos ante cifras demasiado dispares e imprecisas. No obstante, los expertos coinciden en señalar que se trata de un problema de envergadura nacional, totalmente desapercibido y minimizado por el censo, ya que a nivel internacional el promedio de personas con discapacidad es el 10% de la población. Si asumimos entonces este referente promedio, estamos hablando entonces de 2'700,000 personas con discapacidad, casi tantas como personas analfabetas (12%: 3'260,000)). De ellas, sólo 27,000 reciben atención educativa sea en un colegio especial o en un colegio regular integrador

PERÚ, 2003

ESTADISTICA ATENCION EDUCATIVA ESTUDIANTES CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES

INSTITUCIONES Y PROGRAMAS	ESTATAL	NO ESTATAL	TOTAL
INSTITUCIONES EDUCATIVAS ESPECIALES	325	82	407
INSTITUCIONES EDUCATIVAS INTEGRADORAS	861	66	927
PROGRAMAS DE INTERVENCION TEMPRANA	57	01	59
INSTITUCIONES EDUCATIVAS CON PROGRAMAS DE TALENTO Y SUPERDOTACION	55	--	55
POBLACIÓN ATENDIDA			
INSTITUCIONES EDUCACION ESPECIAL	19595	5077	24672
INSTITUCIONES EDUCATIVAS INTEGRADORAS	1737	--	1737
PROGRAMAS DE INTERVENCION TEMPRANA	3079	39	3118
INSTITUCIONES EDUCATIVAS CON PROGRAMAS DE TALENTO Y SUPERDOTACION	6000	--	6000

Frente a ello, el Mandato de la Ley de Educación, es que la educación especial tiene un enfoque inclusivo, atiende a personas con necesidades educativas especiales (discapacidad y talento) con el fin de conseguir su integración en la vida comunitaria y su participación en la sociedad. Se imparte con miras a su inclusión en aulas regulares, sin perjuicio de la atención especializada que requieran. Ello es

acorde con la Ley de Ley 27050: Ley General de la Persona con Discapacidad, que establece:

- El derecho a ser admitido en un colegio regular
- Sistemas especiales de pruebas en braille para ciegos, y en lenguaje de señas para sordos,
- Adecuación de infraestructura física de centros educativos: accesibilidad
- Adecuación curricular
- 15% adicional en puntaje concursos para empleos públicos
- 5% de cuotas en ingreso a universidades

En cuanto al **analfabetismo**, a nivel nacional, de los adultos de 15 y mas años, 12,1% son analfabetos absolutos, y se calcula que más de dos tercios (1'370,000) de los analfabetos absolutos están en el área rural. La tasa de analfabetismo absoluto rural (24,8%) es el doble que la urbana.

En el Perú el analfabetismo tiene rostro de mujer. De los 2 millones 87 mil adultos de 15 y mas años analfabetos absolutos (que no saben leer y escribir), el 75% (1 millón 570 mil) son mujeres (2001), y entre las mujeres del área rural la tasa de analfabetismo se eleva al 37,0%, es decir, mas del doble de la tasa promedio nacional..

**PORCENTAJE DE POBLACIÓN ANALFABETA POR SEXO
1940 – 2001**

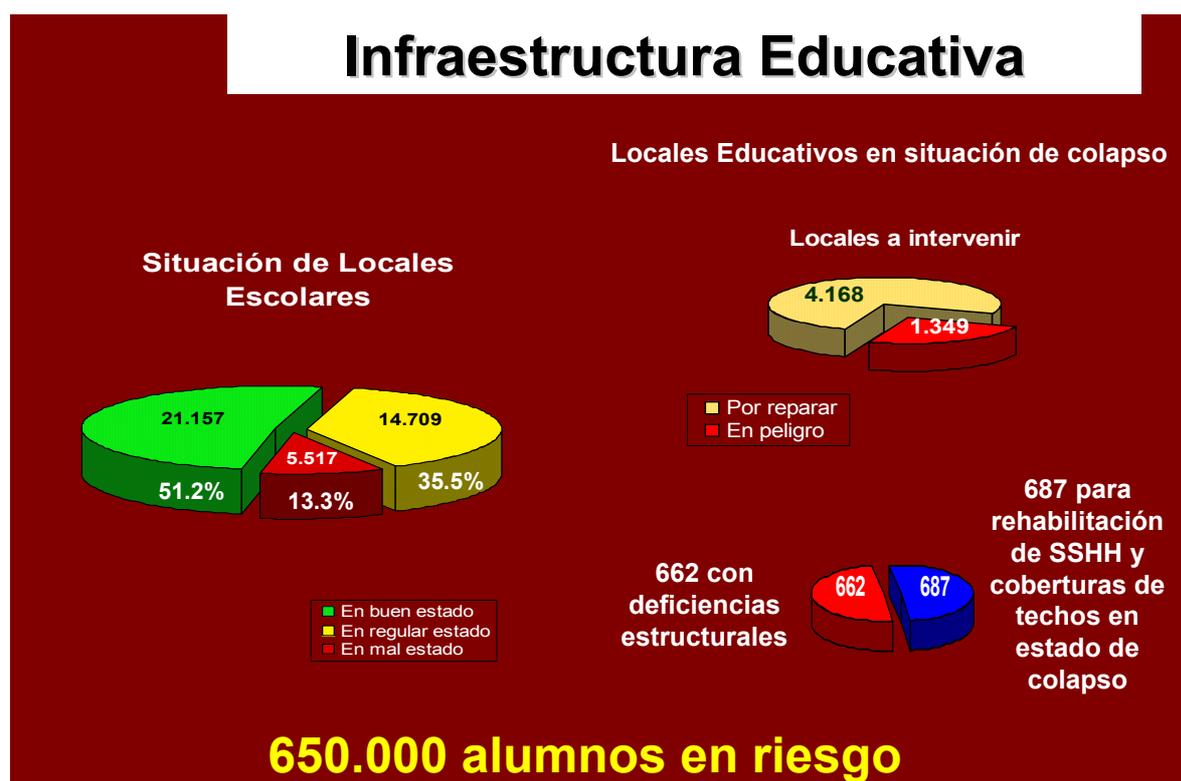
Años	Total en números	Hombres %	Mujeres %
1940	2'070,270	37,6	62,3
1961	2'182,308	32,2	67,7
1972	2'062,870	30,2	69,7
1981	1'799,458	26,9	73,0
1993	1'784,281	27,3	72,6
2001	2'087,093	24,7	75,8

Fuentes: INEI, Censos Nacionales de Población 1940, 1961, 1972, 1981, 1993.
ENAH0 2001.

La meta central a este nivel es erradicar el analfabetismo tanto absoluto como funcional, atacando el problema mediante estrategias educativas no tradicionales en el marco de la nueva Ley de Educación: Educación Básica Alternativa y Círculos de Alfabetización.

2. Espacios Educativos e infraestructura: condiciones de aprendizaje deterioradas

En el Perú afrontamos actualmente un serio problema a nivel de la infraestructura educativa. Existen en total 41,000 locales educativos públicos. De ellos, sólo la mitad está en buenas condiciones. Hay 5,517 locales en estado de colapso estructural, que representan el 13% y constituyen una seria amenaza a la vida y salud de 650,000 estudiantes.



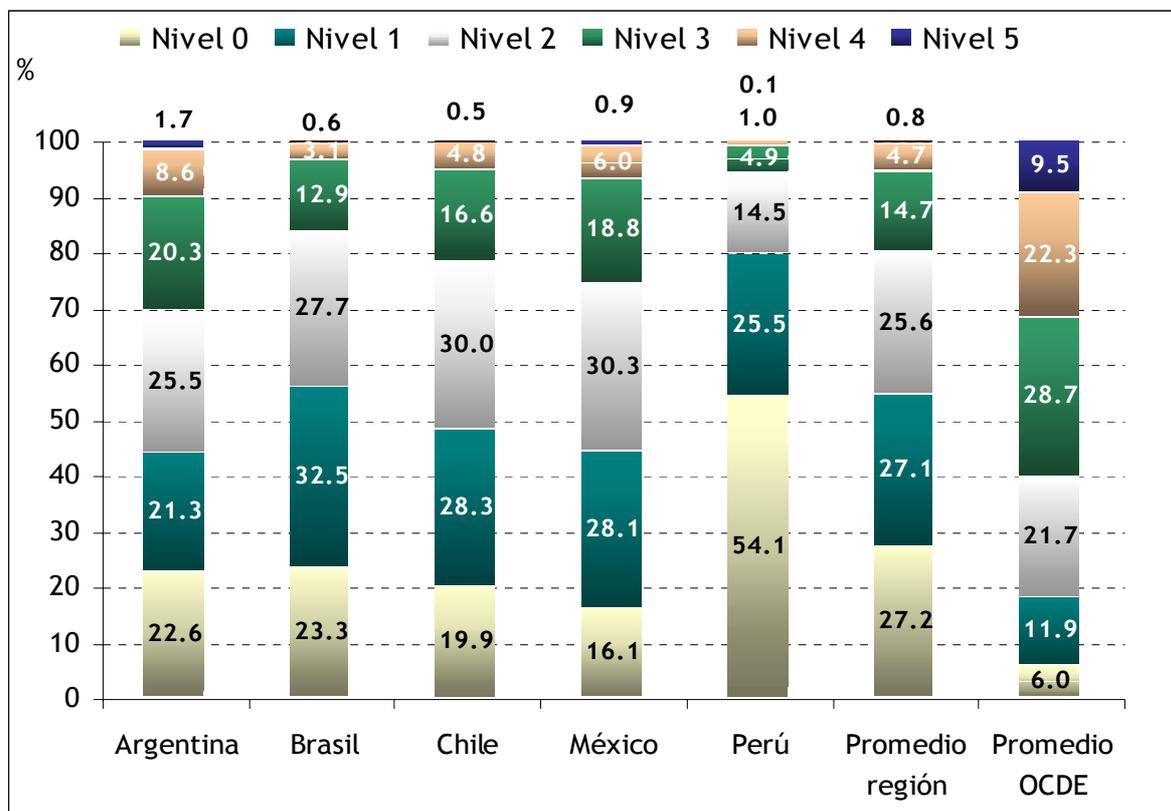
Hace falta una inversión de 282 millones de soles para reconstruir y resanar estos colegios en mal estado. La reforma tributaria, el uso de terrenos y activos no utilizados del MED, así como los ajustes presupuestales a nivel regional y local contribuirán a hacer frente a este problema.

3. Calidad de los Aprendizajes

Durante el año 2003, la difusión de los resultados de evaluación del rendimiento en base a las pruebas del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes de la OCDE (PISA 2001), corroboró el bajo nivel de rendimiento estudiantil ya evidenciado en otras mediciones, y mostró que los jóvenes peruanos tienen serias dificultades en cuanto a las competencias de comunicación, no pueden comprender lo que leen, no reconocen el tema central de un texto y no están en posibilidades de relacionar lo que leen con su contexto de vida y trabajo.

De los 43 países participantes en la prueba, Perú fue el único país donde más de la mitad de sus estudiantes, cerca del 54%, se ubicó en el nivel más bajo de la escala establecida. (Ver Gráfico 1)

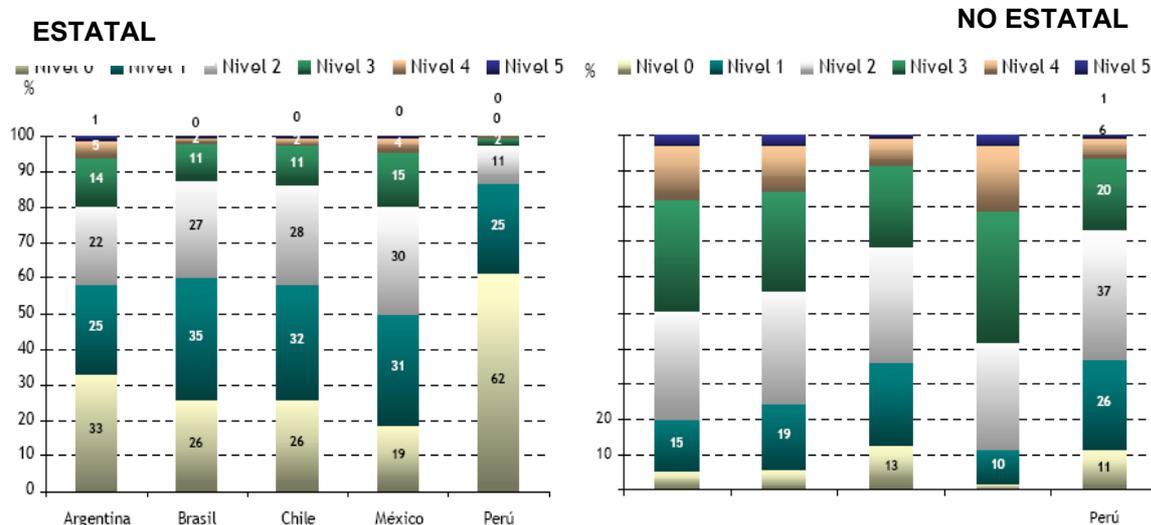
PORCENTAJE DE ESTUDIANTES EN CADA NIVEL DE DOMINIO EN LA ESCALA COMBINADA DE ALFABETIZACIÓN LECTORA



Fuente: PISA, 2001

El rendimiento en las instituciones educativas públicas es inferior al del sector privado, lo que evidencia la persistencia de un problema de equidad. Los estudiantes de sectores socio-económicos de menores ingresos reciben una educación de calidad inferior. Ninguno de los estudiantes peruanos de centros educativos estatales alcanzan el Nivel 4, aunque sólo el 6% de estudiantes de centros educativos no estatales sí lo logran. A nivel nacional, alrededor del 6% de los estudiantes se desempeñan al menos en el Nivel 3, pero cerca del 26% corresponde a estudiantes de centros educativos no estatales y sólo el 2% a estudiantes de centros educativos públicos (ver Gráfico 2)

PORCENTAJE DE ESTUDIANTES EN CADA NIVEL DE DOMINIO EN ESCALA COMBINADA DE ALFABETIZACIÓN LECTORA / PRUEBA PISA



Por ello, el Presidente de la República en su mensaje a la Nación del 28 de Julio del 2003 reiteró la situación de emergencia de la educación peruana y manifestó su compromiso de revertir esta situación, incrementando el presupuesto de educación en no menos del 0.25% del PBI para el año 2004. En consecuencia el sistema educativo fue declarado oficialmente en emergencia durante el bienio 2003-2004, por Decreto Supremo No.021-2003-ED. En abril del 2004, la gestión del Ministro Javier Sota Nadal dispuso la aprobación de los Lineamientos de Política Educativa para el período 2004-2006, mediante Decreto Supremo No. 006.2004.ED, los mismos que incluyen el Programa Nacional de Emergencia Educativa, que prioriza los aprendizajes de lectura y comunicación a nivel de la educación básica.

4. Proceso de revaloración del Magisterio

En un marco de *un Pacto de Compromisos Recíprocos con el Magisterio*, ya planteado en el seno del Acuerdo Nacional, se busca atender la crítica situación económica de los maestros para recuperarlos como agentes clave de los procesos de aprendizaje y de mejora de las metas de desempeño y calidad educativa. Se trata de un pacto que compatibilice sus legítimos derechos con los derechos de los estudiantes de acceder a una educación de calidad.

Entre los años 80 y 90 el magisterio nacional ha perdido cerca del 80% del poder adquisitivo de sus salarios, para luego estancarse hasta el año 2000. Se quiere revertir esta tendencia de manera simultánea al fortalecimiento del nivel profesional de la carrera.

Constituye un hecho comprobable y un consenso que la remuneración de los docentes es insuficiente para cubrir sus necesidades básicas. Por ello, el *Pacto de Compromisos Recíprocos* plantea:

“mejorar sustantivamente los ingresos docentes mediante aumentos generales no menores de 100 soles hasta el año 2006 y poniendo en marcha un sistema y un fondo de incentivos que premie el esfuerzo y el buen desempeño
..

Luego de tres sucesivos aumentos: 50 soles el 2001, 100 soles el 2003 y 115 el 2004, los docentes han incrementado su nivel salarial en un monto equivalente a 82 dólares. No obstante, ¿cuán cerca se está de la meta de duplicar la remuneración magisterial?

En términos de **remuneración bruta**, los docentes del nivel más bajo del escalafón: nivel E (maestros no titulados), percibirán a partir de agosto un salario 41% mayor al del 2001, en cambio, los docentes del nivel más alto (Nivel V) habrán incrementado sus ingresos en un 30%.

Si tomamos en cuenta las **remuneraciones netas**, el incremento salarial es mayor. Oscila entre 36 y 42% para un docente con título y llega a alcanzar hasta 49% para un docente sin título pedagógico. Al tratarse de un aumento homogéneo, los docentes de menor categoría en el escalafón se benefician en mayor medida

En segundo lugar, es un consenso que la remuneración docente es sumamente “plana”, existiendo una diferencia insignificante entre el pago a un director y el pago a los docentes. Asimismo, no hay incentivos sustanciales al trabajo con sectores vulnerables y en zonas alejadas (trabajo en zonas rurales, en zonas de frontera). Además, se requiere incentivos al buen desempeño, que estén relacionados a la nueva Ley de Carrera Pública Magisterial.

La actual política comprende tanto la elevación del nivel salarial de los docentes acorde con el incremento de la recaudación tributaria; como el desarrollo de un Programa de Capacitación renovado; implica el contrato oportuno y el pago puntual de los docentes, como el estímulo a su buen desempeño. Busca el diálogo permanente y abierto con los docentes y arribar de manera consensuada a un proyecto de Ley para la carrera pública docente. Se trata de un esfuerzo que requiere enlazarse con un plan de formación inicial y continua y con las bases para una carrera magisterial en el marco de la nueva Ley de Educación.

Los docentes de todo el Perú se han comprometido a cumplir con la meta mínima de 1,000 horas efectivas de clase, a fortalecer los Consejos Educativos Institucionales, así como a mejorar su desempeño, en pro de una educación de calidad, priorizando aprendizajes fundamentales en el plan 2004-2006 como la comunicación integral, la matemática y la formación en valores. También hay un compromiso compartido por el fortalecimiento de la transparencia y la moralización del sector y por la construcción de una ética pública

5. Reglamentación de la Ley de Educación y Reconversión del sistema

Estamos dentro de un nuevo marco normativo. El país cuenta con una nueva Ley General de Educación que determinará cambios importantes en la manera de funcionar de las escuelas y del sistema educativo. La nueva Ley General de Educación constituye un norte normativo de la reforma y reconversión del sistema que está conectado y sustentado en importantes consensos nacionales construidos en los últimos años y que constituyen una visión compartida de futuro de la educación en el país

El objetivo es transformar el sistema educativo de acuerdo a los mandatos de la Ley General de Educación y viabilizar *la aplicación de la Ley General de Educación*. Es necesario concretizar la aplicación de la Ley General de Educación, haciendo posibles los cambios educativos y la reforma del sector. Esto comienza por la tarea de una adecuada y pertinente reglamentación de la Ley a través de la reglamentación pertinente y consistente.

Es muy importante iniciar un proceso de reestructuración del sector para profesionalizarlo y moralizarlo. Ello requiere democratizar su funcionamiento y hacerlo transparente a la ciudadanía redistribuyendo poder a los actores y hacerlo funcional a las exigencias de los cambios propuestos. Se elaborará y pondrá en marcha un plan de conversión del sistema educativo y la reorganización del Ministerio de Educación. Esto se concretará en un proyecto de nueva Ley Orgánica del Ministerio. Asimismo, como parte de los cambios normativos, se presentarán ante el Congreso los proyectos de ley para crear los organismos públicos descentralizados de evaluación, acreditación y certificación de la calidad educativa.

De otro lado, la calidad educativa está colocada en el centro de la agenda educativa nacional y es una preocupación del MED como responsable de la gestión del sistema educativo en un contexto donde el deterioro de las condiciones y procesos de aprendizaje da lugar a dos fenómenos que es necesario revertir. De un lado los estudiantes no están obteniendo aprendizajes de calidad, y de otro las instituciones educadoras han crecido irracionalmente en número sin tener necesariamente los requisitos mínimos para brindar una enseñanza de calidad a los estudiantes a los que atienden.

6. Descentralización y moralización del sector

El proceso de descentralización constituye una de las reformas principales para modernizar el Estado y la sociedad. Esta reforma responde a décadas de demandas regionales y locales para construir un desarrollo más cercano a las personas. La descentralización, más que un cambio administrativo, permitirá afianzar la convivencia y la gobernabilidad democrática del país. Es una política de largo plazo que requiere la activa participación protagónica de todos los peruanos.

La descentralización educativa es mandato de ley y es un desafío de envergadura. Muchos países no la han conseguido sino en 10 o 15 años. En nuestro país queremos empezarla desde un punto muy concreto; el fortalecimiento de la autonomía de las instituciones educativas acompañado de políticas de estímulo a la

participación y compensación de desigualdades. La meta es doble: desarrollar capacidades locales y regionales y transferir competencias y recursos con criterios de equidad y calidad.

En otras palabras, desde nuestro punto de vista, la autonomía de las instituciones educativas debe realizarse en forma tal que permita ganar en calidad y equidad educativa en cada región y localidad. Simultáneamente, esta autonomía debe impulsarse rodeada de participación, y ni quedarse únicamente en lo administrativo. Por eso, de conformidad con lo que dispone la Ley General de Educación, es necesario fortalecer los consejos participativos a nivel local y regional, como espacios de iniciativa creativa y de asunción de responsabilidades en bien de la educación.

La descentralización de la educación comprende las siguientes dimensiones básicas: a) el protagonismo de la escuela pública y la comunidad educativa; b) la gestión y administración del sistema educativo; c) los procesos de formación de opinión pública, que afirma valores que cohesionan la sociedad y d) diversificación curricular con pertinencia cultural y lingüística. Es sobre estas dimensiones que debe elaborarse la política y el plan estratégico de la descentralización de la educación peruana.

La Reforma establecida en la Ley de Bases de la Descentralización señala que la Educación es una función compartida entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, precisa la función del estado como garante del servicio y encargado de su financiamiento, que la prestación es distribuida entre los diversos niveles de gobierno regional y local, y que la administración de sus recursos es compartida por los tres niveles de gobierno. Este carácter de la competencia compartida, ha sido ratificado en la Ley General de Educación, que amplía la descentralización focalizando uno de sus componentes básicos en la escuela, su autonomía y la reforma de los otros niveles. Existe una ambivalencia en relación al nivel que asume la prestación de los servicios educativos públicos, pues mientras la Ley General de Educación los asigna al nivel regional a través de las UGEL, la Ley de Municipalidades reitera varias de esas competencias para las municipalidades. Es indispensable precisar una adecuada distribución de las funciones en las competencias compartidas, para darle consistencia al Plan Estratégico de la Descentralización en Educación.

Simultáneamente hay que Instalar una lógica de *transparencia, apertura y abierta comunicación permanente con la ciudadanía*, en el marco de una gestión plural y democrática, que deje definitivamente atrás el silencio y rigidez de la administración y gestión educativa para implementar los cambios sobre la base de aportes, esfuerzos compartidos y monitoreo social de metas. Luego de haber sufrido décadas de violencia irracional y corrupción la lucha contra la corrupción tiene la más alta prioridad en el Ministerio de Educación. La actual gestión ha establecido dos orientaciones de política al respecto.

De un lado, una política de “tolerancia cero” en este tema. De igual manera, afrontar los problemas de maltrato moral y físico y de abuso sexual son una preocupación seria del Sector. Esto debe ir acompañado de una campaña de vigilancia ciudadana amplia y responsable, la misma que haremos en sinergia con el Congreso, quien ha convocado a una movilización al respecto que desembocará el día 30 de abril.

Ello debe darse en el marco de una gestión plural y democrática, que deje definitivamente atrás el silencio y rigidez de la administración y gestión educativa para implementar los cambios sobre la base de aportes, esfuerzos compartidos y monitoreo social de metas. Esto implica convocar sistemáticamente a los actores sociales para construir las propuestas de cambio, comprometer concertadamente su colaboración; y establecer mecanismos permanentes de información y rendición de cuenta de los avances logrados.

Esto implica convocar sistemáticamente a los actores sociales para construir las propuestas de cambio, comprometer concertadamente su colaboración; y establecer mecanismos permanentes de información y rendición de cuenta de los avances logrados y fortalecer los espacios participativos que dispone la Ley: Consejo Educativo Institucional, Consejo Participativo Local y Consejo Participativo Regional

7. Acuerdo Nacional y pacto de Compromisos Recíprocos

Desde hace ya cuatro años, se han construido importantes consensos en educación expresados en un conjunto de programas y propuestas de acción: La Consulta Nacional por la Educación (2001), los Lineamientos de Política Educativa 2001-2006, el Acuerdo Nacional (2002), la Ley Nacional de Educación (2003), la propuesta del Consejo Nacional de Educación (2003), el Plan Nacional de Educación Para Todos (2003), el Plan Nacional de la Infancia (2003), el Pacto de Compromisos Recíprocos por la Educación (2004), los Lineamientos de Política Educativa 2004-2006.

El conjunto de estos documentos plantea temas de preocupación común. En términos de agenda, el MED los resume en nueve políticas:

1. Poner en marcha de un Programa de Emergencia que prioriza la *Comunicación* como eje transversal y aprendizaje clave, sobre la base de contenidos de formación en valores, en el marco de políticas educativas universales, y plasmado en políticas compensatorias de acción positiva con las Instituciones Educativas de las zonas más deprimidas del país.

2. Revalorar la profesión docente en un marco de *compromisos recíprocos con el magisterio*, ya planteado en el marco del Acuerdo Nacional y encargado al Consejo Nacional de Educación. Comprende la elevación del nivel salarial de los docentes acorde con el incremento de la recaudación tributaria; el contrato oportuno y el pago puntual de los docentes, así como la mejora de su nivel profesional y el estímulo a su buen desempeño.

3. Instalar una lógica de transparencia, apertura y abierta comunicación permanente con la ciudadanía, convocando sistemáticamente a los actores sociales para construir las propuestas de cambio y comprometer su colaboración; estableciendo mecanismos permanentes de información y rendición de cuentas; y fortaleciendo los espacios participativos que dispone la Ley: Consejo Educativo Institucional, Consejo Participativo Local y Consejo Participativo Regional

4. **Descentralizar** el sistema educativo e impulsar la participación en la gestión de acuerdo a lo que dispone tanto la Ley General de Educación, como las leyes de Descentralización, destacando el fortalecimiento de las instituciones educativas con aseguramiento de que todos accedan a una educación de calidad y equidad.

5. **Asegurar los requerimientos económicos destinados a la educación** a los que el Estado se ha comprometido en el marco del Acuerdo Nacional. Esto implica la iniciativa y liderazgo de la PCM para promover la concertación de los distintos pliegos y sectores, a lo cual debe añadirse el impulso del FONDEP.

6. **Transformar el sistema educativo de acuerdo a los mandatos de la Ley** General de Educación y que supone la reglamentación de la Ley y la elaboración de una nueva Ley Orgánica del Sector.

7. **Diseñar una Política Pedagógica Nacional**, que requiere transformar los procesos de enseñanza y aprendizaje, mejorar los resultados educativos, así como integrar los diversos factores de calidad educativa contemplados en la nueva ley.

8. Fortalecer la gestión y bases de operación de los **Organismos Públicos Descentralizados** que son soporte e impulso de la ciencia y la cultura.

9. **Trazar líneas de continuidad entre el Plan de Acción del MED y la construcción del Proyecto Educativo Nacional**, que responda a los requerimientos del desarrollo sostenido del país, cuya elaboración implica la concertación Estado-Sociedad Civil, habiendo sido iniciada ya por el Consejo Nacional de Educación y debe articularse con los planes nacionales de Educación Para Todos (EPT), Plan de Educación de la Infancia y otros.

Es posible mirar estos desafíos en tres planos:

1. El de la sociedad, ya que aluden a asuntos que tienen que ver con la construcción de democracia y el logro de objetivos de desarrollo.
2. El del largo plazo en materia de políticas educativas, ya que se refieren a temas que están en el telón de fondo de propuestas de largo plazo como la Ley General de Educación, el Acuerdo Nacional, el Plan EPT o la Propuesta de Visión de la Educación del Consejo Nacional de Educación.
3. El de la Emergencia, ya que dan lugar a propuestas para enfrentar problemas de urgencia, tales como el Pacto de Compromisos Recíprocos.

El objetivo que atraviesa todo ello es lograr un nuevo pacto social y político sobre la educación que parta de afrontar la emergencia educativa como una responsabilidad compartida, y se enmarque en un Proyecto Educativo Nacional de largo plazo. En el horizonte aspiramos a que el Perú llegue a poseer una política de Estado en educación, que permita desarrollar esfuerzos de mediano y largo plazo sin las vicisitudes y cambios bruscos que han truncado todos los proyectos de reforma de la educación hasta ahora. Las asignaciones presupuestales deben reflejar esta apuesta.

Actualmente es consenso nacional la necesidad de mayor inversión en educación y esto se expresa en el Acuerdo Nacional del 12 de julio del 2002, cuya política décimosegunda señala:

"Nos comprometemos a garantizar el acceso universal a una educación integral de calidad, que promueva la equidad entre hombres y mujeres, afiance los valores democráticos y prepare ciudadanos y ciudadanas para su incorporación a la sociedad, en el marco de un modelo descentralizado, inclusivo y de calidad múltiples"

El Acuerdo Nacional precisa que ello implica garantizar el acceso a la educación inicial; eliminar las brechas de desigualdad; fortalecer y revalorar la carrera profesional docente, afianzar la educación básica, profundizar la educación científica y el uso de nuevas tecnologías, mejorar la calidad de la educación superior pública, erradicar el analfabetismo, crear mecanismos de certificación y evaluación de la calidad:

"Con ese objetivo el Estado: (a) garantizará 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) eliminará 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"

Para afrontar estos retos, el Acuerdo Nacional plantea la necesidad de elevar los recursos destinados a la educación:

"garantizar recursos para la reforma educativa otorgando un aumento mínimo anual en el presupuesto del sector equivalente al 0,25% del PBI hasta alcanzar un monto equivalente al 6% del PBI"

Este incremento del PBI en Educación, además de ser sostenido, debe considerar como referente el incremento de ingresos nacionales globales y, en particular, los incrementos que se derivan de la recaudación tributaria. Como señala el propio Acuerdo Nacional,

"para lograr el desarrollo humano y solidario en el país, el Estado adoptará medidas en el marco de una política económica de equilibrio fiscal y monetario, y de una política tributaria que permita financiar adecuadamente el presupuesto para lo cual la base tributaria deberá ampliarse hasta alcanzar una recaudación no menor al 18% del PBI"

Asimismo, recientemente, el Pacto Nacional de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004-2006, suscrito en el marco del Acuerdo Nacional lo ratifica señalando que en cuanto a financiamiento de la educación, el compromiso es lograr que

"se atienden las necesidades del sector, garantizando el incremento anual del presupuesto – en cumplimiento del Acuerdo Nacional- y mecanismos de uso eficiente"

8. Prioridad presupuestal

El crecimiento de la economía peruana permite incrementar inversión en educación. Así, se ha superado el ciclo recesivo que mostró la economía entre 1998 y 2001. La inflación se mantiene baja, el tipo de cambio está estable desde hace buen tiempo, las reservas netas del BCR están en su nivel más alto y el déficit económico del sector público, que en el 2003 fue del 1.7%, se reduciría en tres décimas en el 2004 y en siete décimas en el 2005 y 2006. El PBI crecería este año a una tasa mayor al 4% y en el 2005 y 2006 al 4.5%. Es un crecimiento destacado comparado con el de los otros países de la región latinoamericana, pero aún insuficiente para mejorar el PBI per cápita y aumentar la demanda de consumo.

Los ingresos nacionales dependen fundamentalmente de la tributación y la nuestra sólo alcanza actualmente al 13.8% del PBI para el año 2005, según el Marco Macroeconómico. Este nivel se encuentra muy por debajo del mínimo de 18% al que se aspira en el Acuerdo Nacional y por debajo del promedio latinoamericano

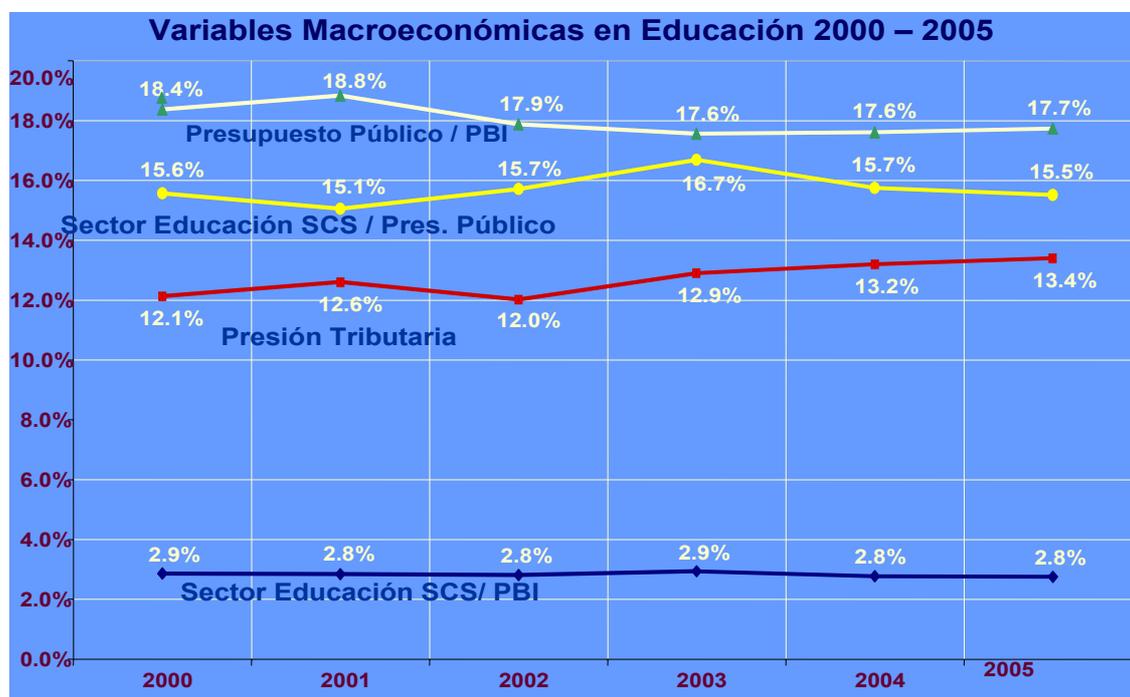
**CUADRO 1
PRESION TRIBUTARIA EN LATINOAMERICA**

PAIS	1985	1990	1999	2003
PERU	11.0%	10.8%	12.6%	12.9%
CHILE	20.0%	18.0%	18.0%	18.0%
BRASIL	17.0%	18.0%	16.0%	16.0%

Fuente : Revista Internacional de Presupuesto Público

FUENTE. MED

De la presión tributaria, la mayor parte se emplea en el pago de deuda y en la sostenibilidad de compromisos anteriores. Así de una recaudación fiscal calculada en 1,900 millones de soles, alrededor de 600 deben destinarse al pago de deuda en el 2005. De los 1,200 restantes, si bien se ha destinado la mayor parte a educación, no alcanza a representar el incremento porcentual del PBI esperado.



De cada 100 soles 25 se van en el pago de deuda, lo que limita seriamente las posibilidades de atender las demandas sociales. En consecuencia, de la mano con estrategias para reducir el pago de deuda, tales como el canje de deuda por educación, planteado por el Presidente de la República, debe proponerse un incremento de tributación en base a la ampliación de la base tributaria, así como de la inclusión de sectores empresariales que, teniendo altos ingresos, gozan de exoneraciones preferenciales.

Urge revertir la tendencia al estancamiento del gasto en educación. En los últimos años se ha producido un esfuerzo importante, aunque insuficiente para incrementar los recursos destinados a educación. El PBI estimado para los años 2004 y 2005 asciende a 232 y 246 mil millones de nuevos soles.

No obstante, aunque los recursos dedicados a la educación se han incrementado en términos absolutos, han disminuido en proporción al PBI, en las últimas décadas. En perspectiva, el sistema educativo tiende a separarse paulatinamente de las exigencias del desarrollo nacional. En las últimas décadas ha dejado de ser también una prioridad real de inversión y planeación del Estado.

El gasto por alumno en educación decae fuertemente (en 50%) en los años 80 pasando de 903 a 526 nuevos soles (soles constantes 2002). En el período 1991-2000 se recupera ligeramente hasta bordear los 800, no alcanza los niveles de 1970. El costo por alumno de primaria es alrededor de US \$ 200, en tanto que en España llega a superar los US \$ 2 600, en Chile los US \$ 1 800, en Argentina los US \$ 1 100 y en México los US \$ 1 000.

Respecto al ritmo y monto de crecimiento del presupuesto educativo, encontramos que el Perú está por debajo de Chile, Costa Rica y Bolivia, que bordean el 4%. Según el *Informe de Grupo AIP (Análisis Independiente del Presupuesto... P. Francke)*, la evolución del gasto público en educación como porcentaje del PBI tiene tres etapas claramente definidas dentro del período 1970-2002:

1. La década del 70: por encima del 3% anual promedio
2. La década de los 80: caída, llegando al 1,6% en 1990
3. La década del 90: recuperación lenta en el primer quinquenio, llegando a 3% anual en el segundo quinquenio, nivel similar al de 1970

PRESUPUESTO EDUCACIÓN

F.F.: TODA FUENTE					
INSTANCIAS EDUCATIVAS	2000	2001	2002 (1)	2003 (2)	2004(3)
TOTAL SECTOR EDUCACION	5,343	5,376	6,013	8,267	8,727
PBI	186,800	189,500	200,200	212,100	231,900
INCREMENTO ANUAL	2.9%	2.8%	3.0%	3.9%	3.8%

(1) En este año, se incorporaron al Presupuesto del Sector, las **CARGAS SOCIALES**, que antes lo manejaba el **MEF**.
 (2) En este año, se incorporaron al Presupuesto del Sector, las **PENSIONES** que antes lo manejaba la **ONP**.
 (3) El MEF asignó recursos a la Sede Central del MED por S/. 347 millones para Transferir a Regiones (Incremento de Sueldos) y Ley N° 28225 PEAR por S/. 24,5 y Saldos de Balance por S/. 11,50

FUENTE: MED

En lo que va de la década del 2000, no se logra romper el estancamiento. Por un lado, los incrementos presupuestales del sector educación no alcanzan a aumentar el mínimo de 0.25% anual, no estando garantizado llegar al 6% del PBI. Adicionalmente hay que resaltar que, entre el 2002 y el 2003, el "incremento" registrado en el presupuesto educativo incluía la incorporación de las Pensiones antes manejadas por la ONP. Es decir no era un incremento real sino un traslado de partidas. Por otro lado, entre el 2003 y el 2004 la participación porcentual de la educación en el PBI disminuyó (de 3,9% a 3,8%). Medida en relación al presupuesto público, la participación de la educación fue del 17% el 2002, 18,1% 2003 y 18,6% el 2004, lo que refleja un crecimiento leve.

El presupuesto del 2005 debe garantizar el cumplimiento del Acuerdo Nacional, lo que significa un monto adicional de 1,141 millones de soles (351 millones de dólares) que significarían un incremento de 0,25% de la participación de educación en el PBI, la misma que alcanzaría el 4,01%.

Los fondos solicitados son necesarios para hacer frente a los siguientes requerimientos:

- a) En primer lugar, se requiere prever un **nuevo incremento salarial** al magisterio, calculado en el orden de **325 millones de nuevos soles (100 millones de dólares)**. Se plantea que este incremento se desdoble en dos componentes: una proporción de aumento flat, que debiera incorporarse a la remuneración básica, y otra cantidad como incentivo al desempeño, en el marco de la nueva carrera pública magisterial, en la perspectiva de revaloración de la carrera docente. Incorpora El incremento a los trabajadores administrativos.
- b) En segundo lugar, hay que cubrir las necesidades de funcionamiento de las **Direcciones y Oficinas de la Sede Central del MED**. Dicha intervención involucra provisiones para pensiones, mantenimiento, soporte y subvenciones. Se calcula en **116 millones de nuevos soles (35 millones de dólares)**.
- c) En tercer lugar, hay requerimientos del **Sector Educación**: necesidades de los **OPDs, Universidades** y la **UGEL Lima**, calculadas en el orden de los **99 millones de nuevos soles (30 millones de dólares)**
- d) En cuarto lugar, el funcionamiento de los programas de **Educación Para Todos** y **Huascarán**. El Programa Huascarán presenta un déficit de apertura de 23 millones adicionales respecto de su marco presupuestal del año 2004. Primaria requiere 12 millones de nuevos soles, Alfabetización y EPT necesitan 50 millones de nuevos soles. Varias de sus actividades están programadas en el marco de la emergencia y en la perspectiva de elevar la calidad de la educación y de los aprendizajes, incluyendo medición y evaluación En total son **87 millones de nuevos soles.(27 millones de dólares)**
- e) En quinto lugar es necesario considerar la **Contrapartida de los proyectos de Mejoramiento de la Calidad** de la Educación Secundaria y Superior Técnica en marcha, en especial habiendo un déficit **de 46 millones de nuevos soles** (14 millones de dólares) en el rubro de contrapartidas para proyectos con financiamiento externo.

Estas primera prioridades de gasto son indispensables para asegurar la mejora real de la condición y profesión docente y para posibilitar cumplir con el ofrecimiento de

duplicar el salario magisterial. Son indispensables también para garantizar la marcha del sistema educativo, la continuidad de proyectos claves como Huascarán, Mejoramiento de la Calidad, Educación Para Todos, Mejoramiento de la educación Primaria. Estos proyectos tienen importancia en el contexto de emergencia ya que financian materiales, capacitación y otros recursos pedagógicos indispensables.

Los cinco rubros siguientes representan la inversión **mínima** adicional para hacer frente a la emergencia, invirtiendo recursos financieros adicionales para empezar a mejorar la calidad de la educación peruana. Incluir estos rubros implica modificar el patrón de incremento de recursos presupuestarios habitual, por el cual a Educación se asigna básicamente fondos para salarios y gastos corrientes.

- f) En sexto lugar, es impostergable atender el problema de la **infraestructura educativa**. Para atender a las aulas y colegios en estado de pre-colapso y deterioro estructural, se requiere de una inversión de 282 millones de nuevos soles en total, la misma que se ejecutaría de acuerdo a un plan progresivo desde el 2005 con **100 millones de nuevos soles. (30 millones de dólares)**
- g) En séptimo lugar, una histórica demanda presupuestal es la referida a la cobertura de los pagos por **bienes y servicios en regiones** lo que permitiría en gran parte cubrir los gastos de servicios públicos de las instituciones educativas a nivel nacional. Adicionalmente, se podría cubrir los gastos de implementación de **laboratorios, materiales recursos pedagógicos** que garanticen condiciones mínimas para el servicio educativo. Ello incluye impulsar y fortalecer los procesos de **descentralización**, lo que implica un plan de transferencia de recursos y decisiones, talleres regionales para desarrollo de capacidades, monitoreo y supervisión regional, mapa de competencias, materiales) **por un monto de 280 millones de nuevos soles (86 millones de dólares)**
- h) En octavo lugar **hacer frente a la emergencia educativa**. con una **inyección de recursos de calidad** a las IIEEs públicas, y con prioridad a las focalizadas. Esta inyección de calidad debe comprometer recursos presupuestales específicos y comprender cuatro componentes:
 - Capacitación docente a IIEE de la muestra en Comunicación Integral
 - Incentivos para Equipos pedagógicos locales para la emergencia;
 - Materiales Educativos y de difusión
 - Asesoría de proyectos educativos e innovaciones y fortalecimiento de autonomía de escuelas, incluyendo la formación de Consejos Educativos Institucionales

Todo ello involucra un mínimo de **20 millones de nuevos soles (6 millones de dólares)**

- i) En noveno lugar, **ampliar la atención educativa para la primera infancia**, elevando la cobertura de 3 a 5 años y proporcionando materiales y capacitación para 0 a 3 años. Esto significa una inversión de **90 millones de nuevos soles (27 millones de dólares)**
- j) En décimo lugar, **ampliar la atención educativa para las personas con discapacidad**. Esto supone completar los Centros de Recursos a nivel

nacional dotándolos de personal y materiales, elaborar un Plan de eliminación de barreras arquitectónicas de las IIEE regulares, y capacitar progresivamente a los docentes de IIEE Regulares sobre atención a la diversidad por un monto de **17 millones de nuevos soles (5 millones de dólares)**