

REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS 2000-2015

Continuidades en las políticas
públicas en educación en Perú:
aprendizajes, docentes y gestión
descentralizada



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina de Lima
Representación en Perú





Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina de Lima
Representación en Perú



Revisión de las políticas educativas 2000-2015

Continuidades en las políticas públicas en
educación en Perú: aprendizajes, docentes y
gestión descentralizada

Lima, febrero 2017

Las denominaciones utilizadas en esta publicación y la presentación del material que figura en ella no suponen la expresión de opinión alguna por parte de la UNESCO sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni tampoco sobre la delimitación de sus fronteras o límites. Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO ni comprometen a la Organización.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
Oficina de la UNESCO Lima
Avenida Javier Prado Este 2465, Lima, Perú

Revisión de las políticas educativas 2000-2015. Continuidades en las políticas públicas en educación en Perú: aprendizajes, docentes y gestión descentralizada

© UNESCO, 2016

Todos los derechos reservados

Primera edición: 2017
Tiraje: 1000 ejemplares

Corrección de estilo: Gladys Liendo Santtini

Diseño y diagramación: Hungria Alipio Saccatoma

Impreso en: dirección de la imprenta y RUC

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: Nº 2017-0000000
Impreso en el Perú / *Printed in Peru*

Agradecemos a los especialistas de las instituciones, docentes, dinamizadores, colaboradores de la UNESCO y a todas y todos quienes han contribuido con la elaboración de estos textos.

Coordinación Técnica en la Oficina de UNESCO Lima

- **Magaly Robalino Campos**, Representante de UNESCO Lima
- **Fernando Berríos Bustamante**, Coordinador Sector Educación
- **Petruska Barea Castro**, Coordinadora del Estudio
- **David Benítez López**, Especialista en Educación

Coordinación Técnica UNESCO París

- **Francesc Pedró**, Jefe de Política Educativa del Sector de la Educación
- **Jaime Felix Roser Chinchilla**, División de Política Educativa del Sector de la Educación

Coordinación Técnica en el IIFE – UNESCO Buenos Aires

- **Margarita Poggi**, Directora
- **Mariano Palamidessi**, Consultor IIFE – UNESCO Buenos Aires

Coordinación Técnica en el Consejo Nacional de Educación

- **Hugo Díaz Díaz**, Presidente
- **César Guadalupe Mendizábal**, Consejero
- **Santiago Cueto Caballero**, Consejero
- **Grover Pango Vildoso**, Consejero
- **Jorge Jaime Cárdenas**, Consejero
- **Paul Neira del Ben**, Consejero

Equipo de consultores del Perú

- **Fanni Genoveva Muñoz Cabrejos** con la colaboración de **Lucas Sempé** y **Julio César Vargas Castro**
- **Luis Soberón Alvarez**

Consultores internacionales:

- **Carlos Eugenio Beca Infante**, Chile
- **Gloria del Castillo Alemán**, México
- **Gregory Elacqua**, Estados Unidos

Participantes en las mesas de discusión y entrevistas

Un agradecimiento especial a quienes, además de los miembros del equipo de Coordinación Técnica, participaron en las mesas de discusión y entrevistas por sus valiosos aportes que han nutrido las reflexiones y espacios de discusión que se llevaron a cabo durante las visitas técnicas que se desarrollaron para la realización del Estudio.

Consejo Nacional de Educación

- **Ricardo Cuenca Pareja**, Consejero
- **José Martín Vegas Torres**, Consejero
- **Ángel María Manrique Linares**, Consejero
- **Rosario Valdeavellano Rocarey**, Consejera
- **Nancy Torrejón Muñante**, Secretaria Ejecutiva
- **Carolina Neyra López**, Especialista
- **Santiago Kerrigan León**, Especialista
- **Yina Rivera Brios**, Especialista
- **Guillermo Sanchez Moreno**, Asesor

Ministerio de Educación y Gobierno Regional del Callao

- **Flavio Felipe Figallo Rivadeneyra**, Viceministro de Gestión Pedagógica, MINEDU
- **Jorge Manuel Mesinas Montero**, Secretario de Planificación Estratégica, MINEDU
- **Jorge Ernesto Arrunátegui Gadea**, Director de la Dirección General de Desarrollo Docente, MINEDU.
- **Flor Pablo Medina**, Directora de la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana, MINEDU
- **José Julián García Santillán**, Director de la Dirección Regional de Educación del Callao, Gobierno Regional del Callao
- **Ricardo Barrenechea Maturrano**, Director de la UGEL de Ventanilla, Dirección Regional de Educación del Callao
- **Elena Antonia Burga Cabrera**, Directora de la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural, MINEDU
- **Liliana Miranda Molina**, Jefa de la Oficina de la Medición de los Aprendizajes, MINEDU
- **Javier Eduardo Palacios Gallegos**, Dirección General de Calidad de Gestión Escolar, MINEDU
- **Giulana Espinosa Pezzia**, Directora de la Dirección de Evaluación Docente, MINEDU
- **Tania Cárdenas Pinto**, Dirección de Fortalecimiento de la Gestión de la Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar, MINEDU
- **Hugo Reynaga Muñoz**, Dirección General de Gestión Descentralizada, MINEDU
- **David Vera Tudela Traverso**, Jefe de la Unidad de Financiamiento por Desempeño, MINEDU
- **Merly Aquino**, Colegio Mayor Secundario Presidente del Perú COAR Lima, MINEDU
- **Felicitas Inés Vila Cuadros**, Programa Docentes Fortaleza de la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana, MINEDU

Instituciones nacionales e internacionales

- **Roxana Silva Sofía Ramos Paz**, especialista senior en temas sociales de la Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos, CEPLAN
- **Federico Arnillas Lafert**, Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, MIDIS
- **José Luis Vargas Gutiérrez**, Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, MIDIS
- **Gisele Cuglievan**, Oficial de Educación, UNICEF
- **Estela Gonzales Astete**, especialista en temas educativos, ACDI
- **Fernando Pazos Cherres**, Gerente Administrativo, Derrama Magisterial
- **Hamer Villena Zúñiga**, Secretario General del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú
- **Sonia Paredes**, Coordinadora de la Comisión de Educación, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, ANGR
- **Elena Alvites Alvites**, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, ANGR
- **José Jara**, Coordinador de Gestión de Descentralización, REMURPE

Expertos nacionales

- **Gabriela Guerrero Barnechea**
- **Raúl Molina Martínez**
- **Ana Patricia Andrade Pacora**
- **Miriam Ponce Vértiz**
- **Sigfredo Chiroque Chunga**
- **Severo Cuba Marmanillo**
- **Luisa Pinto Cueto**
- **Maritza Caycho Figueroa**
- **Emma Yep Calderón**
- **Luis Alfredo Guerrero Ortiz**
- **Silvia Ochoa Rivero**

Instituciones formadoras de docentes

- **Manuel Bello Domínguez**, Decano de la Facultad de Educación, UPCH
- **María Amelia Palacios**, Vicedecana de la Facultad de Educación, UPCH
- **Raquel Villaseca Zevallos**, profesora de la Facultad de Educación UPCH
- **Hna. Pilar Cardó Franco**, Directora General del Instituto Pedagógico Nacional Monterrico
- **Luz Ana Valencia Justo**, Directora Académica del Instituto Pedagógico Nacional Monterrico
- **Alberto Eli Patiño Rivera**, profesor Departamento Académico de Educación de la PUCP
- **Susana Carola Helfer Llerena**, Directora de Educación a Distancia, UARM
- **Manuel Iguíñiz Echeverría**, docente UARM
- **María Leonor Romero Ochoa**, Directora de Fe y Alegría
- **Mercedes García de Valenzuela**, Directora de Colegio Trener de la Asociación de Colegios Particulares Amigos

Contenido

Lista de tablas	06
Lista de figuras	07
Presentación	09
Introducción	12
Metodología	15
CAPÍTULO I Contexto de los desafíos educativos al 2015	17
1. Desafíos educativos del periodo 2000-2015	19
2. La agenda educativa 2007 al 2015	21
CAPÍTULO II Calidad y equidad del sistema educativo peruano	23
1. La aspiración a una educación con calidad y equidad	23
2. Indicadores básicos de eficiencia y eficacia del sistema	25
3. Financiamiento de la educación	31
4. Estructura organizativa del sistema educativo peruano	36
CAPÍTULO III Estrategias de promoción de los aprendizajes	39
1. Diseño e implementación del currículo	45
2. Dotación de materiales y recursos educativos	45
3. Estrategias de evaluación del estudiante	48
4. Estrategias de soporte al docente	50
5. Estrategias diferenciadas de atención a estudiantes	51
CAPÍTULO IV Políticas de desarrollo docente	56
1. Formación inicial	58
2. Formación en servicio	62
3. Profesionalización de la docencia	70

4. Evaluación docente	73
5. Remuneraciones e incentivos	76
CAPÍTULO V Gestión educativa descentralizada	81
1. Gestión descentralizada de los servicios educativos	82
2. Una apuesta por la descentralización de las políticas educativas: Proyectos Educativos Regionales	84
3. El proyecto piloto de la municipalización	86
4. Articulación intergubernamental	88
5. Modernización de las Unidades de Gestión Educativa Local	90
6. La participación ciudadana en la gestión descentralizada de la educación	94
CAPÍTULO VI Reflexiones y recomendaciones	96
Recomendaciones	105
Glosario de siglas	114
Referencias Bibliográficas	116
Anexo 1 Normas legales	129
Anexo 2 Listado de evaluaciones realizadas por la UMC	132

Lista de tablas

Tabla 1	Tasa neta de matrícula por niveles del sistema de Educación Básica, 2002 - 2014	25
Tabla 2	Tasa neta de matrícula por niveles del sistema de Educación Básica, 2014	26
Tabla 3	Tasa de conclusión de Primaria (12 a 14 años) y Secundaria (17 a 19 años), 2005 y 2014	27
Tabla 4	Gasto público en educación por rubro, 2000, 2007 y 2014 (Porcentaje)	36
Tabla 5	Personas con discapacidad de 15 y más años de edad, por condición de alfabetismo, según sexo y área de residencia, 2012 (distribución porcentual)	55
Tabla 6	Ingresos promedio por escala magisterial. Docentes nombrados, 2016	78
Tabla 7	Heterogeneidad de condiciones entre dos UGEL	91

Lista de figuras

Figura 1	Brecha de pobreza por área urbano-rural, 2004-2015 (Porcentaje)	19
Figura 2	Resultados de la ECE – Nivel satisfactorio en Comprensión Lectora, 2007, 2010, 2013 y 2015 (Porcentaje)	28
Figura 3	Resultados de la ECE – Nivel satisfactorio en Matemática Años 2007, 2010, 2013 y 2015 (Porcentaje)	29
Figura 4	Diferencia entre las puntuaciones medias en Lectura de SERCE y TERCE de 6 grado de primaria	30
Figura 5	Evolución del presupuesto público inicial, 2000 - 2015 (millones de S/ en valores presentes)	31
Figura 6	Presupuesto en educación como porcentaje del PBI, 2000 - 2015	32
Figura 7	Evolución del porcentaje del gasto en educación en relación el presupuesto público, 2000 - 2014	33
Figura 8	Gasto público por alumno, según niveles, 2000, 2007 y 2014 (S/ valores presentes)	34
Figura 9	Gasto público por estudiante de educación primaria como porcentaje del PBI per cápita, 2000, 2006 y 2012	35
Figura 10	Distribución de montos presupuestales entre el pliego MINEDU y el pliego regional y variación porcentual, 2007, 2010, 2013 y 2016 (miles de millones de S/ - PIA)	93
Figura 11	Distribución de montos presupuestales por nivel de gobierno*, 2007, 2010, 2013 y 2016 (miles de millones de S/ - PIA)	94

Presentación

Esta publicación es parte de un estudio internacional que realiza UNESCO en siete países con el propósito de construir una metodología de revisión de políticas públicas en educación y dar cuenta de la situación de las principales prioridades que han tomado los países en determinados periodos de tiempo.

En el ámbito internacional el trabajo es coordinado por la Unidad de Políticas Educativas de la sede de UNESCO en París. En el nacional, en Perú, la coordinación de la realización del estudio estuvo a cargo de la Oficina de la UNESCO en Lima con el apoyo del IPE-Buenos Aires, en alianza con el Consejo Nacional de Educación y el Ministerio de Educación del Perú.

Este estudio representa el esfuerzo de un amplio grupo de personas e instituciones realizado con el ánimo de desarrollar un insumo valioso para los tomadores de decisiones y una obra de consulta para expertos e investigadores e incluso, se convierta en una interesante y útil lectura para que el gran público tenga acceso y comprenda las políticas educativas desarrolladas en el Perú durante los quince años que comprende el informe.

Durante este periodo se describen y analizan los diversos avances y experiencias que se han desarrollado en el campo de las políticas educativas presentándose como un insumo para el debate desde un abordaje particular enfocado en la calidad y equidad educativas. Este abordaje se realiza desde la comprensión de la educación como un derecho universal para todas y todos con el ánimo de generar y plantear una discusión sobre las líneas de políticas acaecidas en el periodo.

En este sentido, UNESCO une esfuerzos con otros actores como el Consejo Nacional de Educación en la búsqueda de la promoción de las políticas públicas educativas de calidad, así como su seguimiento y monitoreo desde la generación de alianzas y el desarrollo de capacidades.

Revisión de las políticas educativas 2000-2015

*Continuidades en las políticas públicas
en educación en Perú: aprendizajes,
docentes y gestión descentralizada*

Introducción

Los importantes avances educativos en el Perú alcanzados en los últimos quince años representan una oportunidad extraordinaria para afrontar los desafíos aún pendientes, en aras de lograr los objetivos y metas establecidas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular el Objetivo 4 relativo a la educación, y en la nueva agenda educativa al 2030¹. Sin embargo, el Perú pertenece a una región del mundo que refleja altos niveles de desigualdad y esta característica estructural se traduce en el sistema educativo a través de brechas en la población estudiantil representadas en los indicadores relativos a aprendizajes, matrícula, finalización de los estudios, entre otros. La desigualdad y la equidad determinan los principales obstáculos para el logro de una educación de calidad para todos y, consecuentemente, dibujan el horizonte de las políticas públicas.

Este estudio tiene tres objetivos:

- Proporcionar una revisión global del sistema educativo, con un particular enfoque en calidad y equidad, y en la forma cómo las políticas generales de desarrollo, legislaciones, estructuras, estrategias y prácticas educativas podrían ser reformuladas para mejorar la educación en el Perú.
- Fortalecer capacidades y acompañar a los organismos del gobierno nacional a través del proceso de análisis de las fortalezas y las debilidades del sistema educativo y aprovechar las oportunidades existentes para un cambio o una reforma eficaces.
- Diseñar, en cooperación con las autoridades del gobierno nacional, acciones específicas para ayudar a atender las necesidades y los desafíos del Estado Miembro en ámbitos específicos de la política pública en educación, la planificación y la gestión, con el apoyo de la UNESCO.

Para cumplir con los propósitos del estudio, en el caso del Perú, el análisis se ubica en el periodo 2000-2015, se enfoca en la calidad y la equidad educativas

¹ Declaración de Incheon. Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos. Recuperado de: <http://es.unesco.org/world-education-forum-2015/>

como fundamentos transversales y se estructura con base en tres ejes temáticos. El primer eje, *Estrategias de promoción de los aprendizajes*, aborda las políticas públicas y medidas que se implementaron durante el periodo analizado y que tuvieron como foco el mejoramiento de los aprendizajes. El segundo centra el análisis en las *Políticas públicas de desarrollo docente* las que, por la naturaleza y relevancia del factor docente, requieren de una aproximación analítica que atienda las especificidades. El tercer eje, *Gestión educativa descentralizada*, analiza las políticas públicas y medidas que han marcado el proceso de descentralización del sistema educativo.

La definición de estos ejes temáticos fue una decisión metodológica establecida en la primera etapa de desarrollo del estudio, producto de la discusión con los expertos nacionales e internacionales, quienes coincidieron en que los tres ejes permiten abarcar y analizar las políticas públicas en educación que han tenido continuidad en los últimos quince años en el Perú, más allá de las diferencias de enfoque y estrategias de implementación.

El capítulo I ofrece una visión panorámica de los desafíos educativos al 2015 para ubicar los cambios acaecidos en los últimos quince años desde una contextualización histórica de los mismos. El capítulo II presenta una caracterización general del sistema educativo en el Perú, así como una aproximación general de los problemas que el sistema está atravesando, como marco de entrada para la presentación de los análisis desarrollados en los capítulos III, IV y V, correspondientes a los tres ejes seleccionados para el presente estudio. El capítulo VI recopila las reflexiones y dos tipos de recomendaciones, unas generales de política orientadas a todo el sistema educativo en su conjunto y, otras, específicas, por cada eje analizado. Se finaliza con la bibliografía y los anexos.

A través de estos capítulos se señalan los principales desafíos, problemáticas, continuidades y discontinuidades de la política educativa del periodo analizado. Por tanto, esta revisión de políticas públicas en educación ha dependido —como sucede en la mayoría de los estudios de carácter longitudinal— de la disponibilidad de información recibida durante los diversos tramos del periodo estudiado. Uno de los primeros desafíos para afrontar la situación educativa consistió en visibilizar y posicionar la importancia de la educación en una agenda política y pública consensuada. En este marco, las nociones de calidad y equidad se incorporan en el debate sobre las políticas requeridas para responder al problema de la desigualdad y de las brechas existentes.

Un segundo desafío concierne al proceso de implementación de las políticas dirigidas a mejorar la calidad y a reducir las brechas educativas. Esta implementación tuvo que enfrentar los problemas que manifiesta el Estado en

su conjunto, en relación con las desiguales capacidades de gestión, deficiencias en los arreglos organizacionales y de desempeños, barreras burocráticas y expresiones de corrupción en el sistema, aspectos que obstaculizan la ejecución eficaz del gasto público en educación. Un ejemplo, de la dificultad para atender de manera eficiente a las áreas rurales pobres², considerando la heterogeneidad y los problemas de gestión del sector, lo representa la experiencia del Proyecto de Educación en Áreas Rurales (PEAR), cuya implementación se interrumpió.

Si bien, en el periodo 2000-2015, la agenda educativa ha estado orientada explícitamente al logro de la calidad y equidad, estas nociones no siempre han significado lo mismo para los diferentes actores involucrados, ni estos comparten los mismos supuestos ni acuerdos en la manera de incorporarlos e implementarlos en las políticas públicas. Se observa una mayor continuidad en el tema de la calidad en lo que se refiere a la mejora de los aprendizajes, profesionalización del magisterio, ampliación de la cobertura educativa y la descentralización de las responsabilidades. Mientras que, respecto a la equidad, se observa una mayor discontinuidad en la implementación y el cumplimiento de las políticas de mayor consenso.

Por tanto, esta publicación es una contribución de UNESCO para las políticas educativas del Perú, en especial en aras de alinear los objetivos y metas que promueve tanto la Agenda Educativa 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el “Objetivo 4 Educación de Calidad”, con el fortalecimiento del horizonte trazado en el Plan Bicentenario, los preceptos de la Ley General de Educación y los Objetivos Estratégicos del Proyecto Educativo Nacional.

2 El diagnóstico del Plan Nacional de EPT (2005) encontró en las áreas rurales y de mayor pobreza altos niveles de desnutrición, inequidades, repitencia, retiro, deserción y exceso en el límite de edad, que conducirían, a futuro, a una reducción de las oportunidades laborales de los jóvenes.

Metodología

La metodología de revisión de las políticas públicas en educación se basó en el análisis bibliográfico, entrevistas individuales y grupales, mesas de discusión con expertos nacionales e internacionales. Para ello, se implementaron tres etapas. La primera consistió en la elaboración de un Informe País que describe la situación del sistema educativo en el periodo analizado. La siguiente etapa implicó el levantamiento de información de cada eje temático, a cargo de consultores internacionales, quienes tuvieron la oportunidad de revisar bibliografía, realizar entrevistas y visitas de campo a órganos intermedios y escuelas, todo ello con la finalidad de elaborar un informe con recomendaciones, teniendo como referente experiencias internacionales comparables con la experiencia peruana. Por último, un equipo consultor del Perú elaboró el informe final del estudio, el cual fue compartido con lectores críticos y los hallazgos y recomendaciones fueron sometidos a discusión con expertos nacionales e internacionales.

El resultado de este recorrido metodológico ha sido enriquecedor gracias a los aportes recogidos y a la experiencia en investigación educativa de los expertos nacionales e internacionales quienes elaboraron los documentos preparatorios que fueron los referentes del estudio:

- Luis Soberón Alvarez (Perú). Informe Nacional del Perú. Revisión de políticas educativas. Informe sobre las políticas actuales considerando el periodo 2000-2015.
- Gloria del Castillo Alemán (México). Revisión de políticas educacionales en Perú: Eje estrategia de mejoramiento de los aprendizajes.
- Carlos Eugenio Beca (Chile). Revisión de políticas educacionales en Perú: Eje políticas docentes.
- Gregory Elaqua (EE.UU.). Gestión educativa descentralizada en Perú.

Adicionalmente, este estudio se alimenta con el trabajo propio de los autores tanto de investigación como de sistematización; asimismo, se contó con el valioso aporte de expertos nacionales, de los miembros del Consejo Nacional de Educación y de los equipos de coordinación técnica de la Unidad de Políticas Educativas en la sede de UNESCO en París, de la Oficina de UNESCO Lima y del IPE UNESCO de Buenos Aires.

Capítulo I

Contexto de los desafíos educativos al 2015

La educación en el Perú ha sido objeto de reformas durante diversos regímenes políticos, tanto civiles como militares, y la más ambiciosa fue la que emprendió el general Juan Velasco Alvarado en los años setenta. Durante los ochenta, periodo denominado como «década perdida» del desarrollo por las bajas tasas de crecimiento económico y el incremento de la pobreza, los gobiernos civiles desmontaron la reforma velasquista. En educación, cualquier intento de reforma requería una reconstrucción drástica del aparato estatal, además de lidiar con la resistencia sindical y la infiltración del terrorismo en el sector (Cuenca, 2013).

Según analistas peruanos, la crisis generalizada en los años noventa y el auge del terrorismo en las ciudades en los primeros años de esa década, dieron lugar a un periodo marcado por expresiones autoritarias y populistas, en alianza con un sector de militares y el respaldo mayoritario de la población (Cotler y Grompone, 2000). El tema educativo recobró la relevancia que tuvo en los años setenta, las medidas tuvieron una orientación tecnocrática y se centraron en los aspectos pedagógicos, antes que en los organizacionales, y las acciones de modernización (Muñoz, 2006). Si bien no llegaron a institucionalizarse por la precariedad del sector, fueron la base para las reformas posteriores.

Después de dos décadas de crisis social y violencia política, el Perú ingresó al siglo XXI reinsertándose en la dinámica global y en los circuitos de financiamiento externo, tras haber culminado las negociaciones de la deuda externa con la banca acreedora y el Club de París, entre otros (Kisic, 2000). Desde el 2001, los grandes procesos de reforma del Estado, como la descentralización y la modernización de la gestión pública, se orientaron al logro de una efectiva democratización, desde la construcción de consensos para la participación ciudadana y la consolidación del régimen democrático, con cambios en las estructuras organizacionales

sectoriales e intergubernamentales. Sin embargo, estos procesos de reforma no siempre estuvieron acompañados de una efectiva democratización en la toma de las decisiones. El modelo de crecimiento económico, basado en el desarrollo del mercado y la creciente participación pública en la vida política, a través de mecanismos de representación, consulta y voto, así como mediante instancias de participación, coordinación y vigilancia, no han logrado revertir los patrones de desigualdad y exclusión que afectan a un amplio sector de la población.

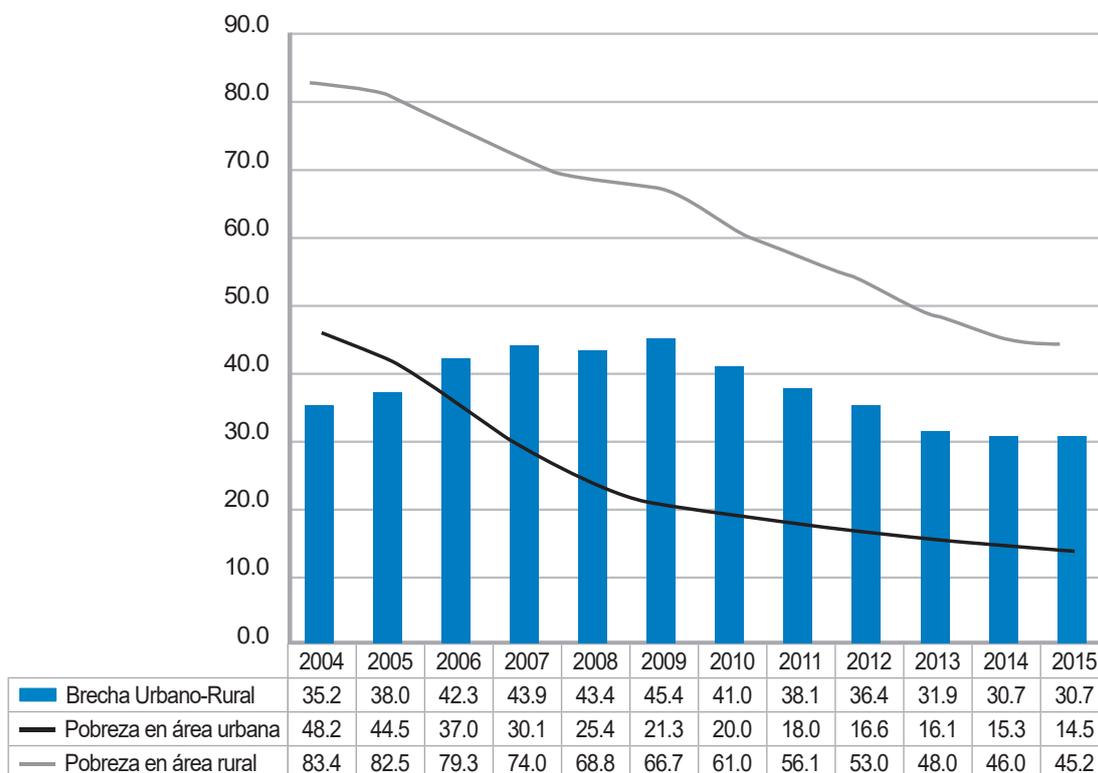
Durante el periodo 2000-2015, el Perú ha mantenido de forma sostenida unas tasas de crecimiento económico, por encima de la media latinoamericana, de aproximadamente 5.3%. Estos datos se corresponden con el aumento del PBI per cápita el cual se ha incrementado en un 232% desde el 2000 al 2014, pasando de USD 1,967.2 a USD 6,541.

Como consecuencia de este crecimiento, se constata que se ha reducido la pobreza y se ha ampliado la clase media urbana. No obstante, el desarrollo económico no ha tenido como efecto una reducción significativa de las desigualdades, dado que el proceso de desarrollo no se ha distribuido de manera equitativa en todos los niveles socioeconómicos. Las desigualdades en Latinoamérica son un elemento estructural para entender las sociedades y así lo constata el Banco Mundial cuando registra que en América Latina las zonas rurales duplican en pobreza a las zonas urbanas (de 10.4% a 19.7%), e incluso la triplican (de 3.3% a 9.9%) en pobreza extrema (World Bank, 2015), tendencia que se mantiene al observar los últimos datos estadísticos.

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el 2015 la pobreza se redujo al 21.7%, es decir 37 puntos porcentuales menos que en el 2004. Sin embargo, la brecha de pobreza entre área urbana y rural apenas se ha reducido en 4.5% entre 2004 y 2015. Por tanto, mientras la brecha de pobreza entre áreas de residencia era de 35.2% en el 2014, en la actualidad es de 30.7% (INEI, 2015)³. Como lo muestra la *Figura 1*, la pobreza urbana se ha reducido en mayor medida que la pobreza rural lo cual explica este fenómeno.

3 Informe Técnico: Evolución de la pobreza monetaria 2009-2015 INEI - ENAHO y Estadísticas del MEF. Recuperado de: <http://www.mef.gob.pe/>

Figura 1
Brecha de pobreza por área urbano-rural, 2004-2015 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia. INEI.

1. Desafíos educativos en el periodo 2000-2015

Desde el año 2001, con el Acuerdo Nacional como norte adoptado en común, se establecieron prioridades y políticas considerando la necesidad de mejorar los aprendizajes, fortalecer el rol de los docentes y reestructurar la gestión del sistema educativo en el marco de la descentralización y la modernización del Estado, y estos son los ejes centrales que se han mantenido en los últimos quince años, aunque fuera diferente el énfasis puesto en determinados temas y en momentos concretos.

Durante la transición democrática del 2001 se creó el Foro del Acuerdo Nacional donde se logró el consenso de treinta políticas de Estado que establecieron como compromiso construir y mantener un Estado eficiente, moderno y transparente al servicio de los ciudadanos, que promueva el desarrollo y el buen funcionamiento del mercado de bienes y de los servicios públicos⁴. En el ámbito de la educación, se planteó garantizar el acceso universal a una educación «integral, pública,

⁴ Recuperado de: <http://acuerdonacional.pe/foro-del-acuerdo-nacional/>

gratuita y de calidad», que promueva la equidad, afiance los valores democráticos y prepare ciudadanos para su incorporación activa a la sociedad (12ª Política)⁵.

Luego de este consenso se implementaron cambios relevantes. Un primer hito fue la promulgación de la Ley General de Educación (LGE) en el año 2003⁶ como norma base de los compromisos e iniciativas orientadas a mejorar la calidad del servicio educativo. La LGE plantea un nuevo modelo de relación entre el Estado y la sociedad, con elementos conceptuales y mecanismos innovadores, introduciendo los siguientes ejes:

- Universalización, equidad y calidad.
- Definición de la estructura del sistema educativo.
- Introducción de la idea de comunidad educativa.
- La gestión del sistema educativo y el financiamiento de la educación pública.
- El derecho a la disponibilidad, acceso, permanencia y a la calidad.
- La preocupación por definir como principios la ética, la equidad, la interculturalidad y la conciencia ambiental, entre otros.
- El énfasis en la responsabilidad de contribuir en la educación y participar en su desarrollo.

En función a este nuevo marco legal, se establecieron medidas como el Plan Nacional de Emergencia Educativa⁷ y acuerdos como el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación (2004-2006)⁸ y el Plan Nacional de Educación para Todos (2005-2015)⁹. Este último enfatiza la necesidad de promover y vigilar las políticas que aseguren el logro de una educación de calidad con equidad, y asume los objetivos del Marco de Acción de Dakar, a partir de una perspectiva de interculturalidad, cohesión social y desarrollo humano sostenible.

Con la intención de movilizar a la sociedad peruana en la mejora de la educación, en el año 2001 el Estado convocó a la Consulta Nacional «Puertas Abiertas», en

5 Recuperado de: <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/ii-equidad-y-justicia-social/12-acceso-universal-a-una-educacion-publica-gratuita-y-de-calidad-y-promocion-y-defensa-de-la-cultura-y-del-deporte/>

6 Ley General de Educación Nº 28044, julio de 2003.

7 D.S. Nº 021-2003-ED. «Declaran en Emergencia el Sistema Educativo Nacional durante el bienio 2003-2004». Diario oficial El Peruano, 20 de agosto de 2003.

8 Recuperado de: http://www.minedu.gob.pe/Publicaciones/pactosocial_2004-2006.pdf

9 Recuperado de: http://www.oei.es/quipu/peru/Plan_Nacional_EPT.pdf

la que participaron distintos colectivos, ONG, comunidad educativa y población general, cuyas opiniones fueron recogidas en un documento final. Como resultado se plantearon objetivos referidos a mejorar la calidad de la educación en el aula, lograr que la escuela prepare para la ciudadanía, revalorar la profesión docente, impulsar la descentralización y democratización de la educación, entre otros¹⁰. Estos objetivos fueron recogidos por el Consejo Nacional de Educación (CNE)¹¹ en el 2002, organismo que empezó sus funciones ese año y fue el encargado de la construcción consensuada del Proyecto Educativo Nacional al 2021 (PEN).

En la historia reciente del Perú el PEN¹² es un referente relevante de la política educativa porque constituye un hito que recoge consensos para transformar la educación y es producto de varios años de deliberación activa de la sociedad civil. Fue presentado públicamente en el 2006 y oficializado como política de Estado al año siguiente.

Por su trascendencia, el PEN constituye un hito fundamental para la mejora educativa al plantear que transformar la educación peruana requeriría del compromiso de la clase política en todos los niveles de gobierno. Por tanto, el PEN refleja, en buena medida, las políticas del Acuerdo Nacional y, en concreto, la 12ª Política de Estado en tanto que enfatiza la necesidad de reformar el Estado, de incrementar el financiamiento de la educación, mejorar los aprendizajes y los factores asociados a su calidad, así como la de establecer mecanismos y alianzas que involucren a la sociedad en la mejora de la calidad educativa.

2. La agenda educativa 2007 al 2015

La agenda educativa desarrollada desde la aprobación del PEN ha buscado armonizar sus seis objetivos estratégicos establecidos como prioridades, con el fin de obtener: i) oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos, ii) estudiantes e instituciones que logran aprendizajes pertinentes y de calidad, iii) maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia, iv) una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad, v) educación superior de calidad que se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional, y vi) una sociedad que educa a sus ciudadanos (CNE, 2006).

10 La Consulta planteó ocho grandes objetivos: 1) Una educación que prepare para ser ciudadanos incorporados plenamente en la sociedad. 2) Dar a la profesión docente su justo valor. 3) La educación es tarea de todos. 4) Descentralizar para mejorar la calidad y democratizar la educación. 5) Brindar a todos el acceso a una educación de calidad. 6) Todos los peruanos tenemos derecho a conocer y evaluar los avances de la educación. 7) Invertir más y mejor en educación. 8) Llevar la educación superior a estándares de calidad internacional (Minedu, 2002).

11 El CNE se aprobó mediante D.S. Nº 007-2002-ED del 1 de marzo de 2002 y entró en funciones en mayo del mismo año. Recuperado de: <http://www.cne.gob.pe/index.php/Misi%C3%B3n-y-funciones/mision-y-funciones.html>.

12 Recuperado de: <http://www.cne.gob.pe/docs/cne-pen/PEN-Oficial.pdf>

Aunque estos objetivos fueron la base de las medidas asumidas como prioridades, no necesariamente hubo continuidad en las políticas públicas que los abordaron en las distintas gestiones ministeriales, originado en razones políticas que se antepusieron a la agenda pública establecida como consenso desde el 2001. Así, si bien el PEN se oficializa como política de Estado en el 2007, la política educativa en el periodo 2006-2011 se centró en reformar la carrera pública magisterial, remodelar la infraestructura en colegios emblemáticos, continuar con capacitaciones masivas y evaluaciones estandarizadas, y entregar tecnología (*laptops*) a escuelas rurales (Cuenca, 2009).

En el 2010, el Consejo Nacional de Educación impulsó la formulación de un pacto para recoger los aportes de los Gobiernos Regionales (GR), lo cual condujo a una agenda común que propuso priorizar, al 2016, la formulación de políticas relativas a la atención a la primera infancia, educación intercultural bilingüe, fortalecimiento de la gestión educativa descentralizada, entre otras (CNE, 2011a).

Estas propuestas fueron recogidas en el 2011 por el gobierno entrante y, durante el 2012, se definieron diez prioridades de políticas en torno a la promoción de aprendizajes de calidad para todos, la reducción de las brechas de acceso, la mejora de la formación docente y la gestión descentralizada¹³, que fueron incorporadas en el Plan Estratégico Sectorial Multianual PESEM 2011-2016¹⁴.

Actualmente, en una línea de continuidad con las políticas priorizadas, el Ministerio de Educación (MINEDU) ha puesto de relieve la importancia de cuatro líneas de política, correspondientes a revalorización de la carrera docente, mejora en la calidad de aprendizajes, modernización de la gestión escolar, e infraestructura, subrayando la importancia de esta última, la cual no había sido destacada anteriormente como prioridad.

En síntesis, las políticas e iniciativas en educación desarrolladas desde el retorno a la democracia, y a lo largo de una década y media, constituyen un avance en comparación con la situación encontrada en el 2001, con crisis en todos los niveles educativos, desgobierno, brechas y desigualdades, pero aún es insuficiente porque las reformas implementadas enfrentan todavía importantes retos —que serán analizados en detalle más adelante— en los ejes seleccionados de aprendizajes, docencia y descentralización.

13 R.M. Nº 0369-2012-ED. «Aprueban prioridades de la Política Educativa Nacional 2012-2016». Diario oficial El Peruano, 28 de setiembre de 2012.

14 R.M. Nº 0518-2012-ED. «Aprobar el Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación (PESEM) 2012-2016». Diario oficial El Peruano, 21 de diciembre de 2012.

Capítulo II

Calidad y equidad del sistema educativo peruano

Durante el periodo 2000-2015 el sistema educativo peruano presenta cambios en la manera como se organiza la estructura del sistema para responder a los objetivos planteados por la LGE y los dispositivos normativos de la descentralización y modernización del Estado. En este capítulo se abordará la estructura de la organización del sector en el ámbito del Ministerio de Educación y de las instancias descentralizadas y subnacionales. También se dará una mirada a la evolución del financiamiento y a los principales indicadores de eficacia y eficiencia educativa.

1. La aspiración a una educación con calidad y equidad

Las nociones de calidad y equidad son centrales en los compromisos asumidos por los Estados y los organismos internacionales para contribuir a la mejora de la educación, entendida como un bien público y un derecho fundamental. Desde esta perspectiva, UNESCO lidera el desafío de universalizar la calidad educativa con equidad, tal y como se instauró en la Conferencia Mundial de Educación para Todos (EPT) en 1990¹⁵, en el Marco de Acción de Dakar, establecido para el 2000 hasta el 2015¹⁶, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)¹⁷ y actualmente, en los ODS, en especial en el Objetivo Nº 4.

En el año 2015, en el Foro Mundial sobre la Educación efectuado en Incheon¹⁸, los Estados ratificaron su compromiso con la agenda por una educación con equidad, inclusión, calidad y aprendizaje continuo. De igual modo, la Agenda

15 Recuperado de: http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF.

16 Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147s.pdf>

17 Recuperado de: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/bkgd.shtml>

18 Recuperado de: <http://es.unesco.org/world-education-forum-2015/about-forum/declaracion-de-incheon>

19 Recuperado de: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

2030 para el Desarrollo Sostenible¹⁹, adoptada por todos los países miembros de Naciones Unidas, destaca la importancia de garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, promoviendo oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Pese a los avances que muestran muchos países como Perú, garantizar una educación en un marco de calidad y equidad sigue siendo un desafío a escala mundial. El último *Informe de Seguimiento de la EPT* (UNESCO, 2015) reporta los avances en lo referido a impulsar el desarrollo y la transformación de la vida a través de la educación. No obstante, señala que el desarrollo educativo sigue siendo desigual en el mundo, específicamente en los sectores pobres, con brechas en cobertura, aprendizajes, equidad de género, financiamiento y rendición de cuentas.

En el caso del Perú, en términos de cobertura educativa, si bien la matrícula en educación primaria tuvo una tasa neta de cobertura de 93.2% el 2014²⁰, en los niveles de inicial y secundaria aún persisten brechas que se focalizan en áreas rurales y en la población en situación de extrema pobreza. La brecha de matrícula en inicial, entre los ámbitos urbano y rural, difiere en 4.5% (en el área urbana hay un 83.8% de alumnos matriculados frente a 79.3% en el área rural), pero es en la educación secundaria donde la brecha es más significativa porque alcanza un 12.3% en términos de matrícula (87.6% en el ámbito urbano y 75.3% en el rural)²¹.

Los niveles de conclusión y rendimiento escolar actuales no son favorables. Así, los bajos resultados obtenidos por el Perú en las evaluaciones internacionales previas al periodo, como en las pruebas nacionales e internacionales subsiguientes, muestran que el avance en el nivel satisfactorio sigue limitado (MINEDU, 2007-2015), con resultados en el ámbito nacional —en la ECE 2015— de 49.7% en Comprensión lectora y 26.6% en Matemática.

En este escenario, las nociones de equidad y calidad son asumidas como condiciones para una efectiva reforma educativa. Los cambios en los sistemas educativos se orientan al logro de una mejora en la calidad de la educación para todos, en el tránsito de una perspectiva enfocada en la eficiencia del sistema a un enfoque que integre derechos, relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia y eficacia, como dimensiones de la calidad educativa establecidas por la UNESCO (2007).

20 Recuperado de: <http://escale.minedu.gob.pe/indicadores2014>

21 Recuperado de: <http://escale.minedu.gob.pe/indicadores2014>

2. Indicadores básicos de eficiencia y eficacia del sistema

En cuanto al acceso y permanencia en el sistema educativo, los indicadores nacionales muestran una evolución favorable, con brechas que se han reducido en matrícula y conclusión. Sin embargo, persisten situaciones de desigualdad en términos de pobreza, lengua indígena materna, género, población afroperuana y ruralidad.

Desde el 2000, la matrícula neta en educación primaria ha permanecido por encima del 90% de cobertura, la cual no muestra diferencias entre área rural y urbana, porcentaje que incluye la participación de la educación privada en el total reportado. Por otro lado, la educación inicial incrementó su cobertura en más de 20% en nueve años, alcanzando en el 2014 un 82.6% de matrícula neta. También subió la matrícula en el nivel de la educación secundaria, aumentando de 69.7% en el 2002, a 83.8% en el año 2014 (*Tabla 1*).

Tabla 1
Tasa neta de matrícula por niveles del sistema de Educación Básica, 2002 - 2014

Nivel	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Inicial				60.3	62.2	66.9	67.9	68.1	70	71.5	73.5	80.8	82.6
Primaria	91.5	96	94.5	94.7	96.2	96.7	96.6	96.8	96.5	96.1	95.2	93.5	93.2
Secundaria	69.7	72.3	72.8	73.4	76.3	77.7	78.2	80.2	81.6	82.2	84	82.3	83.8

Fuente: Elaboración propia. ESCALE - MINEDU y Encuesta Nacional de Hogares. INEI.

Sin embargo, al 2014 aún se observan brechas de matrícula en la población rural en educación inicial (79.3%) con respecto a la población urbana (83.8%) y en educación secundaria (75.3% en población rural y 87.6% en urbana). En la población con lengua originaria la tasa neta de matrícula en educación secundaria es de 77.4% frente al 84.8% de los alumnos del mismo nivel con lengua materna castellano. Finalmente, la población en situación de pobreza extrema muestra tasas netas de matrícula por debajo de la población no pobre, por ejemplo, la tasa de matrícula en el nivel inicial es de 72.4% frente a 85.6% y, en el nivel de educación secundaria, la brecha es de 20 puntos porcentuales, es decir, 67.4% en la población pobre extrema, frente a 87.4% en la población no pobre. Información más reciente sobre población afroperuana se reseñará posteriormente.

Tabla 2
Tasa neta de matrícula por niveles del sistema de Educación Básica, 2014

	Inicial	Primaria	Secundaria
Nacional	82.6	93.2	83.8
Sexo			
Femenino	84.3	93.1	84.5
Masculino	80.8	93.2	83.1
Área y sexo			
Urbana	83.8	93	87.6
Femenino	85.6	92.9	88.5
Masculino	82.1	93.1	86.8
Rural	79.3	93.6	75.3
Femenino	81	93.8	75.3
Masculino	77.5	93.4	75.4
Lengua materna			
Castellano	82.8	93.2	84.8
Indígena	80.1	95	77.4
Nivel de pobreza			
No pobre	85.6	93.2	87.4
Pobre	78.1	93	77.8
Pobre extremo	72.4	93.6	67.4

Fuente: ESCALE-MINEDU y Encuesta Nacional de Hogares. INEI.

Con relación a la tasa de conclusión, persiste un alto porcentaje de estudiantes con atraso escolar, aunque las tasas disminuyeron en primaria y secundaria. Al 2015 las tasas de conclusión son desiguales para los diferentes grupos sociales según sexo, ámbito geográfico, lengua materna y nivel de pobreza, intensificándose las brechas en la población rural, de lengua indígena y en situación de pobreza (*Tabla 3*).

Tabla 3
Tasa de conclusión de Primaria (12 a 14 años) y
Secundaria (17 a 19 años), 2005 y 2014

	Primaria		Secundaria	
	2005	2014	2005	2014
Área y sexo				
Urbana mujer	85.2	92.8	66.8	79.6
Urbana hombre	83.8	89.5	66.1	74.3
Rural mujer	62.8	76.3	27.7	50.3
Rural hombre	61.5	73.6	29.7	49.8
Nivel de Pobreza				
No pobre	...	90.2	...	75.7
Pobre no extremo	...	78.9	...	51.9
Pobre extremo	...	68.4	...	30.3
Lengua materna				
Lengua castellano	80	87.6	58.4	72.1
Lengua indígena	54.9	73.4	27.3	53.9

Fuente: Elaboración propia. Encuesta Nacional de Hogares. INEI

Con respecto a la deserción, en la educación primaria los valores disminuyeron en la última década, y alcanza el 1% del alumnado en el año 2014 (*Anexo No 2*). Sin embargo, las tasas más elevadas persisten en la población en situación de pobreza extrema (1.8%). En la educación secundaria se dan valores aún más altos (7.7% a nivel nacional) aunque se evidencia una tendencia positiva de disminución en el tiempo.

En relación con la situación educativa de la población afroperuana a lo largo del periodo estudiado se encuentra escasa información, al momento se dispone de datos actualizados fruto del *Estudio Especializado sobre Población Afroperuana 2014* (MINCULTURA y GRADE, 2015) realizado por el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura y el Grupo de Análisis para el Desarrollo y la información que consta en el Plan de Desarrollo para la Población Afroperuana (PLANDEPA) presentado en el 2016.

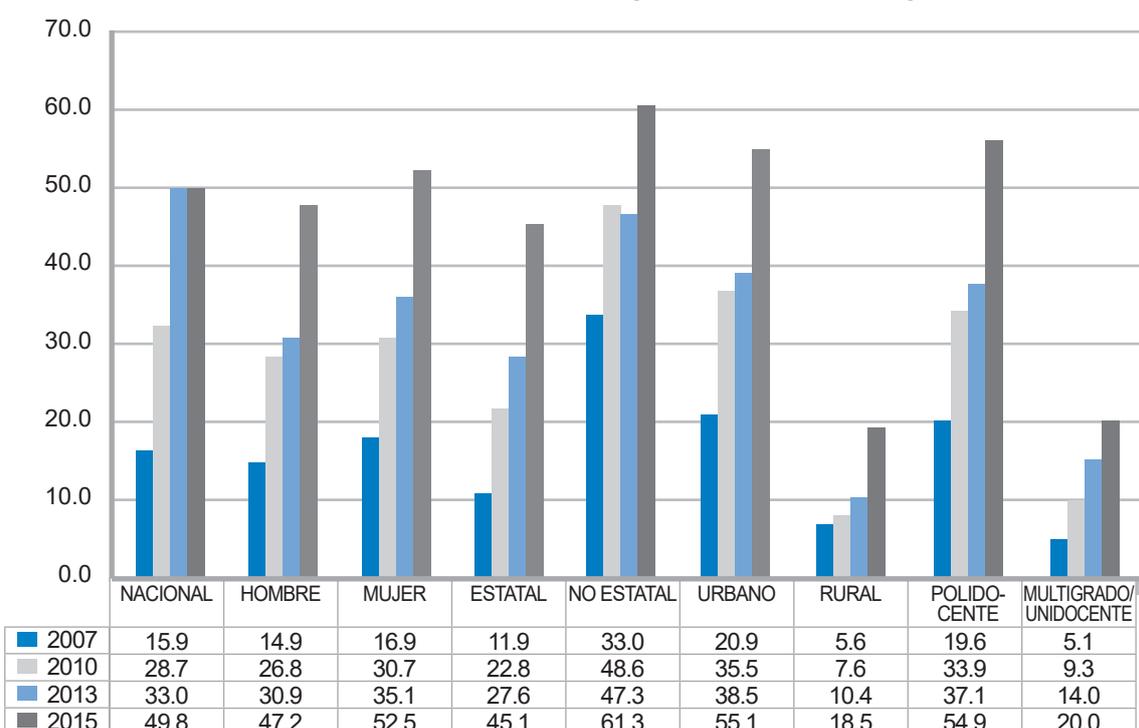
El PLANDEPA señala que de la población afroperuana entre 3 y 17 años solo el 87.1% asiste a la escuela. Este porcentaje es menor al dato nacional. Para observar mejor este fenómeno se dividió la muestra de personas afroperuanas en edades. El mayor porcentaje de niñas y niños que no asisten a una escuela se encuentra en el rango de edad entre 3 y 5 años y presentan una tasa de inasistencia del 71.2%. En el grupo de niñas y niños de 6 a 11 años, menos del 1% no asiste a una escuela, pero el porcentaje vuelve a ser mayor en el grupo de 11 a 17 años. El 8.4% de niños, niñas y adolescentes afrodescendientes abandonó la escuela y es el porcentaje mayor que la media nacional, como se puede afirmar con los datos antes mencionados.

El Estudio reporta que tres de cada diez jóvenes afroperuanos (18-26 años de edad) accede a educación superior y solo uno de diez termina estudios universitarios. Adicionalmente, hay que señalar que tres de cada diez afroperuanos se desempeña en trabajos no calificados; y solo seis de cada cien, es «profesional, científico o intelectual».

Finalmente, en la medición del rendimiento académico de los estudiantes realizado a través de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), solo una pequeña porción de la población mostró en el año 2007 un nivel de suficiencia en Comprensión lectora y Matemática (15.9% y 7.2%, respectivamente) a diferencia del 2015, año en el que se apreció importantes mejoras en ambas áreas. La ECE muestra que el 49.8% de estudiantes tienen suficiencia en Comprensión lectora y el 26.6% en Matemática. Pese a esta evolución favorable, persisten e incluso se han agudizado las brechas entre grupos poblacionales, como se observa en la *Figura 2*.

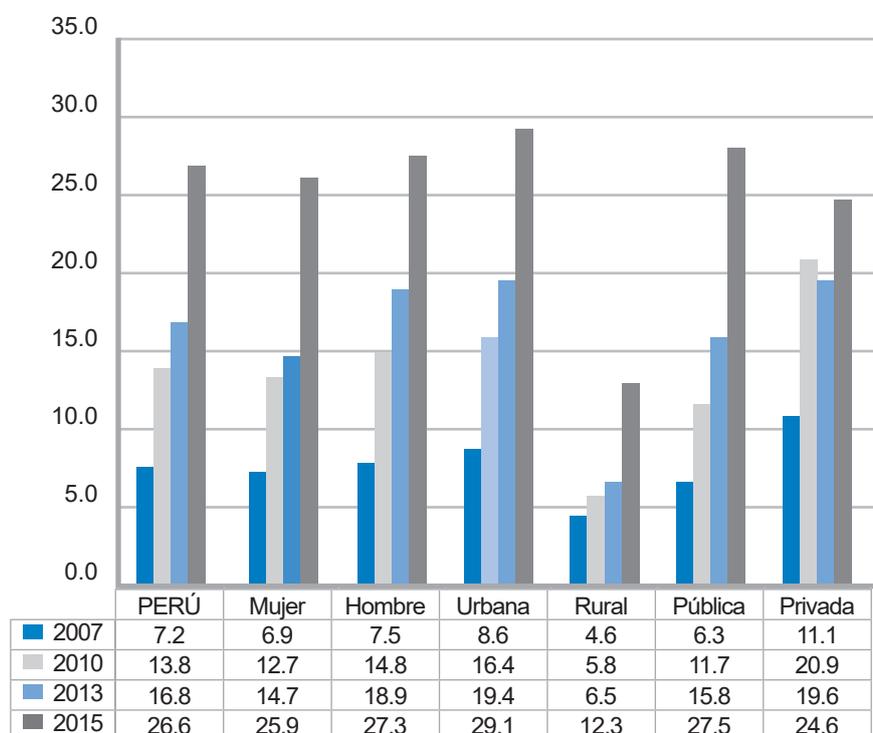
Esta desigualdad se presenta en las poblaciones rurales en condición de pobreza, en escuelas multigrado, y en escuelas de gestión estatal. Llama la atención las diferencias que se observan en rendimientos académicos, así como la diferencia de resultados entre niñas y niños. En las pruebas realizadas a los estudiantes de educación intercultural bilingüe (EIB) se obtuvieron resultados más bajos, evidenciándose la necesidad de una mayor atención. No se encontraron datos desagregados sobre población afroperuana.

Figura 2
Resultados de la ECE – Nivel satisfactorio en Comprensión Lectora, 2007, 2010, 2013 y 2015 (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia. MINEDU-UMC. Muestra de Control de Evaluación Censal de Estudiantes 2007, 2010, 2013 y 2015.

Figura 3
Resultados de la ECE – Nivel satisfactorio en Matemática,
2007, 2010, 2013 y 2015 (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia. MINEDU-UMC. Muestra de Control de Evaluación Censal de Estudiantes 2007, 2010, 2013 y 2015.

Las inequidades se aprecian con claridad, por ejemplo, en la ECE del 2010, donde los niveles en comprensión lectora en lengua originaria de estudiantes de cuatro lenguas indígenas²² fueron muy deficientes, encontrándose que 72.6% de los estudiantes se ubicaba en el inicio de las competencias lectoras, mientras que solo el 4.4% del total tenía competencias suficientes de acuerdo a su edad.

Estudios (SERCE, TERCE) afirman que la procedencia socioeconómica y la educación inicial, como forma de insertarse positivamente a la educación primaria, son factores de explicación en términos de brechas de aprendizaje.

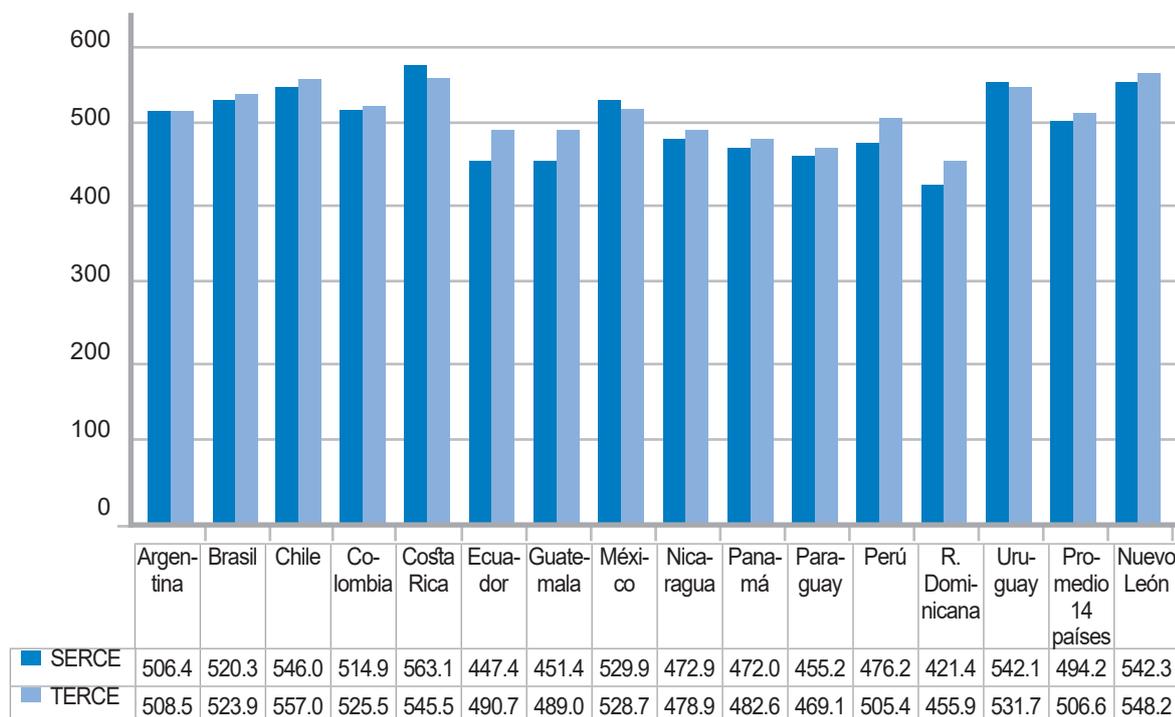
	Puntaje ECE Matemática 2014	Recibieron educación inicial
Moquegua	646	96.9%
Tacna	646	95.4%
Arequipa	592	96.6%
Lima Metropolitana	558	96.0%
Loreto	451	72.8%
Ucayali	476	73.6%
Huánuco	519	73.3%
Apurímac	539	92.3%

Fuente: UMC (2014), ESCALE (2014) e INEI (2011)

22 Aimara, awajún, shipibo o quechua collao.

Además de la ECE, los resultados de los estudios de SERCE y TERCE realizados por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) también muestran un progreso significativo en Lenguaje, Matemática y Ciencias entre los años 2006 y 2013 pese a que solo el 15.6% de los niños y niñas alcanzan el mejor nivel de desempeño (Nivel IV).

Figura 4
Diferencia entre las puntuaciones medias en Lectura de SERCE y TERCE de 6° grado de primaria



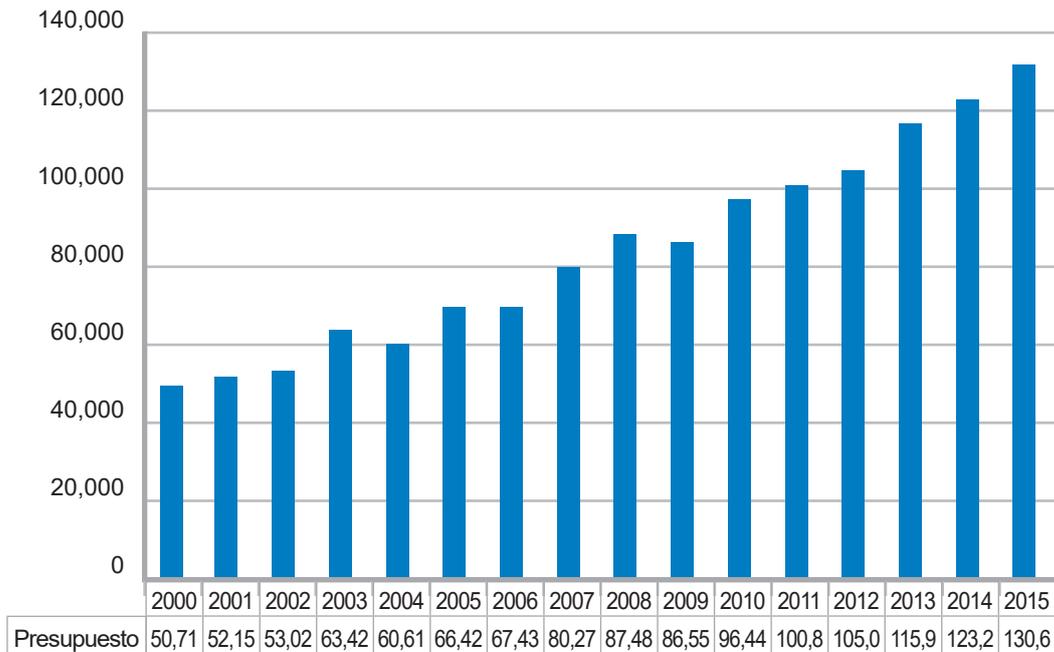
Fuente: UNESCO. Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE)

Durante el periodo señalado, Perú incrementó de 474 a 521 puntos en las pruebas de Lectura de tercer grado²³, situándose en el nivel del promedio latinoamericano. En conjunto, las diversas pruebas sobre aprendizajes que realiza o en las que participa Perú —ECE (nacional), SERCE/TERCE y PISA (internacional)— muestran un avance significativo, sin embargo, persiste el desafío de alcanzar los niveles de desempeño adecuados esperados.

3. Financiamiento de la educación

En los últimos quince años pueden identificarse dos tendencias concurrentes y positivas que resultan en un importante incremento del presupuesto para educación. El Perú, durante el periodo analizado, registró un crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) y del presupuesto público en su conjunto. Se advierte que el gasto público total del 2014 fue casi 2.5 veces mayor que el del 2000, si se considera en valores presentes. Como se muestra en la Figura 4, el presupuesto ha crecido significativamente durante el periodo estudiado y ha alcanzando el máximo histórico de S/ 130,621 millones en el año 2015.

Figura 5
Evolución del presupuesto público inicial, 2000 - 2015
(millones de S/ en valores presentes)



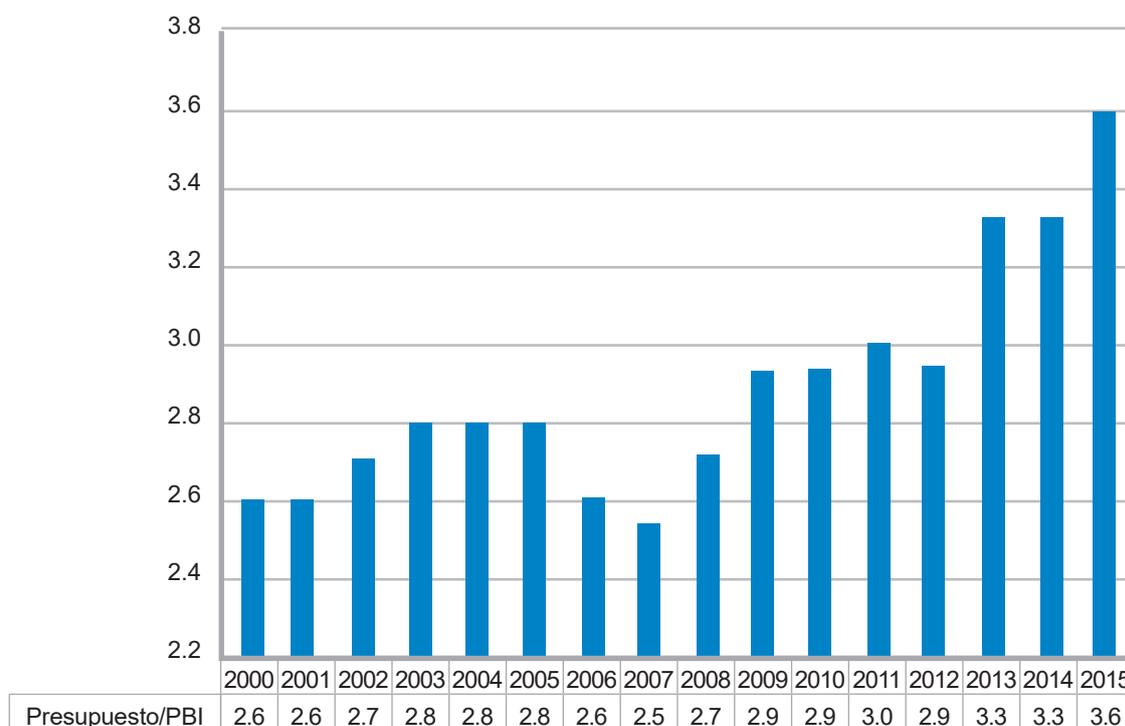
Fuente: Elaboración propia. SIAF-Ministerio de Economía y Finanzas.

23 Además de las pruebas de tercer grado en Lectura, pueden encontrarse los resultados en pruebas de Matemática para el mismo grado, así como Lectura, Matemática y Ciencias en 6° grado de primaria. Para más información, véase: <http://www.unesco.org/new/es/santiago/terce-study/>

A partir del crecimiento económico del PBI y del presupuesto público, el país comenzó a priorizar el incremento del gasto público para educación, lo cual se evidencia en tres aspectos distintos: el aumento del gasto en educación como porcentaje del PBI, el porcentaje del presupuesto público destinado a educación y, finalmente, el coeficiente de gasto por alumno.

En cuanto al gasto público en educación, medido como porcentaje del PBI, los valores muestran que el rango de asignación osciló de 2.6% a 3.0% desde el 2000 al 2012, registrando un incremento importante a partir del 2013 y alcanzando el máximo del periodo en el año 2015, con una asignación de 3.6% del PBI (Figura 5).

Figura 6
Presupuesto en educación como porcentaje del PBI, 2000 - 2015

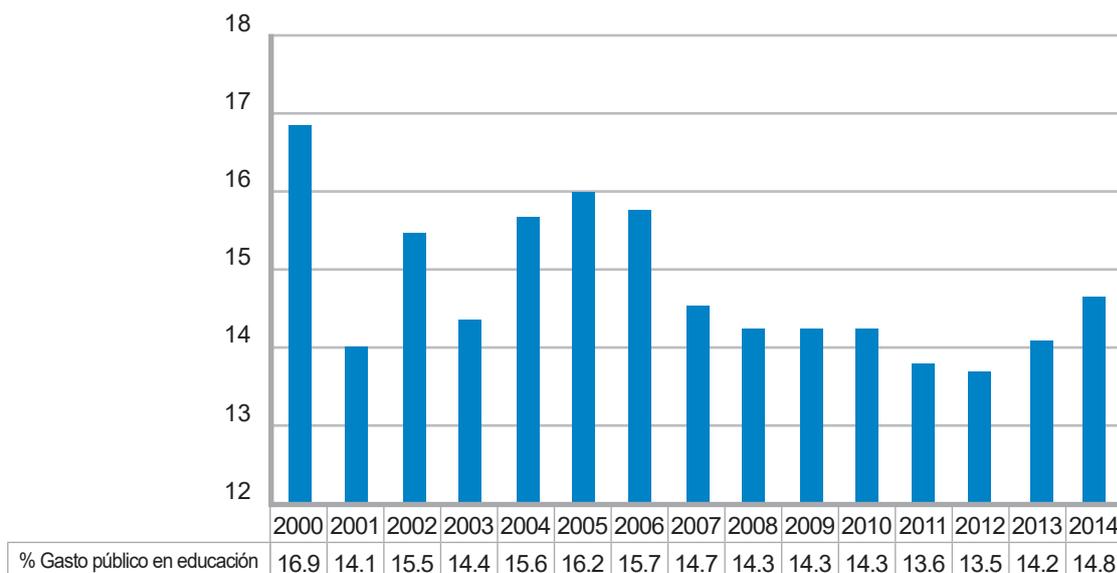


Fuente: Elaboración propia. SIAF-Ministerio de Economía y Finanzas. Banco Central de Reserva del Perú.

Considerando la proporción del gasto público destinada al sector educación, se puede advertir que hay una línea de asignación constante en torno al 14 y 15% del presupuesto público, si bien durante los últimos años dicha proporción ha ido creciendo levemente pero de manera sostenida. En cualquier caso, la asignación de recursos, en términos absolutos, se ha incrementado de manera

constante y en forma considerable. Esta circunstancia se debe a que la prioridad de asignación de recursos a este sector se ha dado en la misma medida que la dinámica de incremento de recursos públicos que ha gozado el país durante los años del periodo analizado.

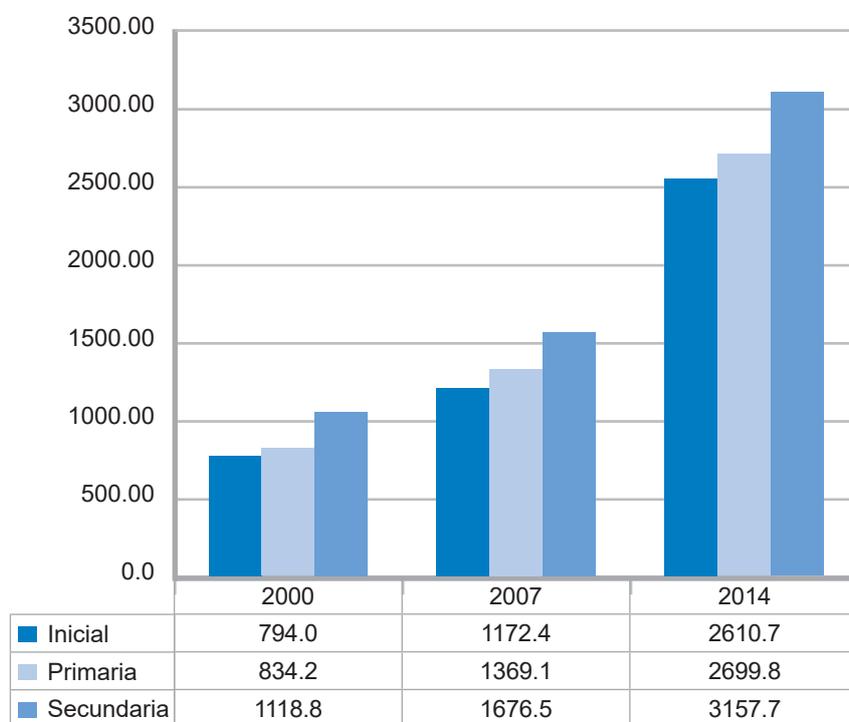
Figura 7
Evolución del porcentaje del gasto en educación en relación el presupuesto público, 2000 - 2014



Fuente: Elaboración propia. SIAF-Ministerio de Economía y Finanzas.

Finalmente, en cuanto a la asignación del presupuesto por alumno, se evidencia un crecimiento significativo a lo largo del periodo que benefició, en mayor medida, al nivel de educación inicial. La Figura 4 muestra que la asignación, tanto en el nivel inicial como primario, se triplica. En el caso de educación inicial, el periodo comienza con una asignación de S/ 794 por estudiante y alcanza el monto de S/ 2,610.7 en el año 2015. Cabe señalar, que el crecimiento importante se registra en la segunda parte del periodo, especialmente a partir de las reformas realizadas en la carrera pública magisterial, lo que implicó un incremento salarial importante para los docentes.

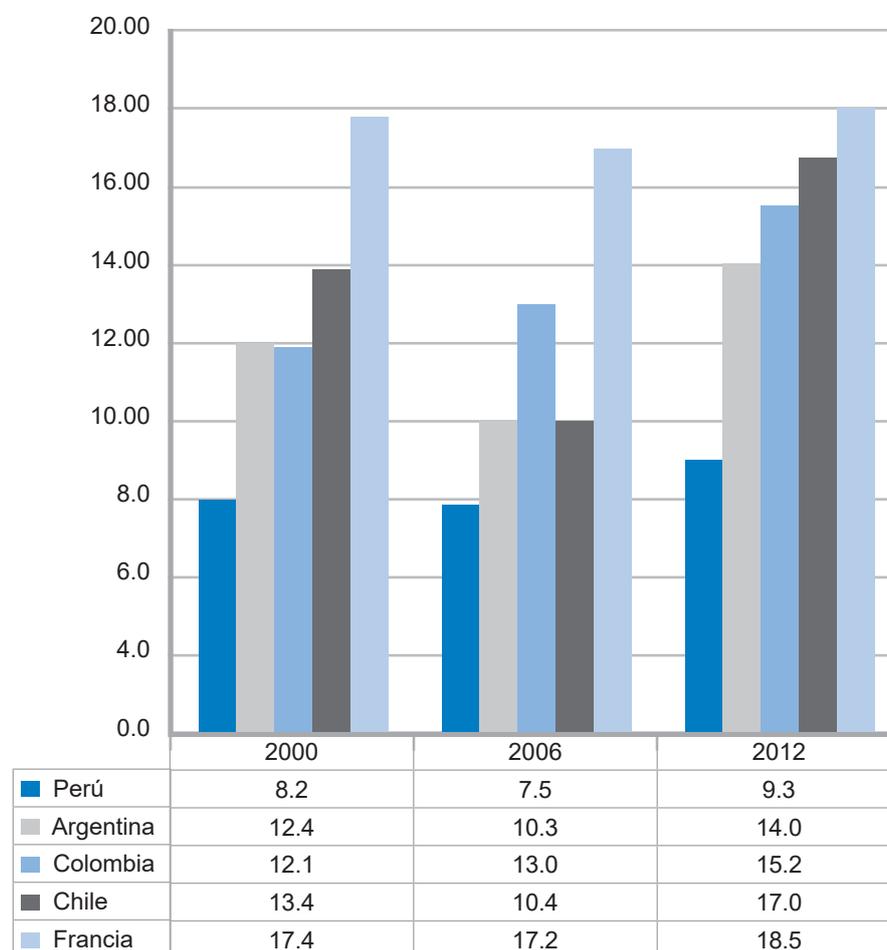
Figura 8
Gasto público por alumno, según niveles, 2000, 2007 y 2014
 (S/ valores presentes)



Fuente: Elaboración propia. Censo Escolar - Ministerio de Educación y SIAF - Ministerio de Economía y Finanzas.

Pese a estos avances, al realizar una comparación de gasto público por alumno de educación primaria, se encuentra que el Perú aún mantiene, al año 2012, valores considerablemente bajos en relación con otros países de la región o que puedan ser considerados referentes, como se evidencia en la *Figura 8*, la cual muestra una tendencia de crecimiento.

Figura 9
Gasto público por estudiante de educación primaria
como porcentaje del PBI per cápita, 2000, 2006 y 2012



Fuente: Elaboración propia. UNESCO²⁴

El análisis de la composición del gasto revela cambios importantes durante el periodo considerado (*Figura 1*). Por un lado, se observa un incremento importante en el gasto de capital, relacionado con la inversión pública, porque de 10.2% del presupuesto del sector, en el inicio del periodo, alcanza el 22.0% en el año 2014. Cabe señalar que la tendencia no fue siempre de crecimiento, como se refleja en el 7% asignado en el año 2007. La misma tendencia de crecimiento se registra en el gasto realizado en la adquisición de bienes, la contratación de servicios y en el destinado al mantenimiento, que casi dobló su asignación, ya que de 10.2% en el 2010 se eleva a 19.5% en el año 2014.

²⁴ <http://www.uis.unesco.org/>

Tabla 4
Gasto público en educación por rubro, 2000, 2007 y 2014
(Porcentaje)

Capital			Remuneración de personal docente			Remuneración de otro personal			Bienes, servicios y mantenimiento		
2000	2007	2014	2000	2007	2014	2000	2007	2014	2000	2007	2014
10.2	7.7	22	63.9	62.8	42.8	15.7	17.4	15.7	10.2	12.2	19.5

Fuente: Elaboración propia. SIAF - Ministerio de Economía y Finanzas.

El aumento del gasto en los aspectos mencionados produjo la disminución del porcentaje del presupuesto en educación destinado al pago de la remuneración del personal docente, sin que esto implicara la disminución de su salario. Es así que, a inicios de la década 2000, el 63.9% se destina al pago de las remuneraciones docentes, mientras que en el año 2014 la proporción se reduce al 42.8% del presupuesto para atender la misma finalidad, según lo señalado con anterioridad. Finalmente, se identifica que el porcentaje del presupuesto destinado al pago de remuneraciones de otro personal del sector tuvo una menor oscilación, entre los años 2000 y 2015, que alcanza más o menos el 15.7% del presupuesto.

4. Estructura organizativa del sistema educativo peruano

A partir del año 2003, la Ley General de Educación incorporó las nociones de universalización, equidad, calidad e interculturalidad; la obligatoriedad y el derecho a la gratuidad de la educación básica²⁵; así como una noción de sociedad educadora que redefine la relación Estado y sociedad, considerándolos a ambos como responsables frente a la educación.

La LGE distingue el rol normativo del Estado y la responsabilidad de la sociedad en la mejora de la educación. Este planteamiento toma en cuenta las distintas experiencias formuladas desde la sociedad civil, así como las reformas y marcos normativos previos, que abogan por la universalización del derecho a la educación.

Respecto a la estructura del sistema, la LGE considera tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) y cuatro instancias de gestión descentralizada

²⁵ Si bien el derecho a la gratuidad y obligatoriedad en la educación se estableció para el nivel de educación primaria en la década de 1920 durante el gobierno de Augusto Leguía.

(Ministerio, Dirección Regional de Educación, Unidad de Gestión Educativa Local e Institución Educativa). En la línea de establecer cambios, la Dirección Regional de Educación, perteneciente al antiguo Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR), dejó de ser un órgano desconcentrado y se constituyó en una instancia descentralizada que forma parte de la estructura de los gobiernos regionales.

La implementación de la LGE pretendió que el sistema transite de una estructura centralizada a una descentralizada, flexible y participativa, ubicando a la institución educativa como la instancia central en el sistema. Además, permitió precisar las funciones de las instancias descentralizadas encargadas de gestionar y mejorar el servicio educativo, reconoció la importancia de las redes educativas institucionales e impulsó la participación ciudadana a través de Consejos Educativos en el ámbito nacional (Consejo Nacional de Educación - CNE), regional (Consejo Participativo Regional - COPARE), local (Consejo Participativo Local - COPALE) y de la escuela (Consejo Educativo Institucional - CONEI), con la finalidad de que Estado y sociedad contribuyan en una gestión que garantice la equidad y la calidad del servicio.

Los cambios organizacionales en el sector están ligados al proceso de reforma estatal²⁶. La arquitectura levantada a partir de la LGE no estuvo exenta de problemas debido a que sus estructuras no siempre concordaron con los niveles de gobierno. Su funcionamiento a lo largo del periodo analizado evidencia marchas y contramarchas (Valdivia, 2012) por las divisiones entre las instancias y las imprecisiones en sus funciones y competencias, en el marco de la tensión entre una lógica descentralizada y otra de modernización.

Un punto pendiente de las reformas es la aprobación de la Ley Orgánica de Funciones que precise el rol rector del MINEDU. En este ámbito se debe debatir si la estructura de la dualidad funcional entre los viceministerios de Gestión Institucional y Gestión Pedagógica, que tienen alcance en las instancias descentralizadas, es conveniente en aras de idear y reformar el sistema educativo.

En este sentido, una de las tensiones no resueltas es que, desde un lado, el Ministerio planteó lineamientos en función de una política de desarrollo organizacional; pero, por otra parte, se observaron restricciones financieras a los gobiernos subnacionales que desincentivan la innovación y limitan la autonomía regional económica y administrativa (USAID PRODES, 2013; ANGR, 2015). Así,

26 En el contexto de la reforma y modernización del Estado concretada con la descentralización desde el 2002, la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley 27658 de 2002), la creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, CEPLAN (Ley 28522 de 2005), la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, LOPE (Ley 29158 de 2007), y la aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública el 2013 (D.S. 004-2013-PCM).

las instancias descentralizadas carecen de recursos para atender las necesidades de las localidades en sus jurisdicciones y para trabajar con los gobiernos locales. Por ello, fortalecer y modernizar la UGEL para apoyar la gestión regional es una propuesta en ciernes (MINEDU, 2014a).

Considerando los cambios mencionados en el periodo 2000-2015, el sistema educativo peruano se caracteriza por la existencia de déficits y brechas que se han ido afrontando con estructuras organizativas aún yuxtapuestas, donde coexisten programas e iniciativas que a menudo compiten por mantenerse a lo largo de las diferentes administraciones. La inestabilidad para ampliar, organizar y cualificar los recursos humanos, así como la dificultad para ampliar, articular y ejecutar las acciones aprendidas en función de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos financieros disponibles, pueden percibirse como tensiones dentro de la reforma que se espera en el sector.

Capítulo III

Estrategias de promoción de los aprendizajes

A inicios del siglo XXI se expande la preocupación por el deterioro de la calidad del sistema educativo que se expresa, entre otros aspectos, en el bajo rendimiento académico de los estudiantes. La preocupación por los aprendizajes se coloca en la agenda gubernamental de las políticas educativas a raíz de la difusión de los resultados de las evaluaciones Crecer (1996 y 1998), LLECE/UNESCO (1997)²⁷, así como los del Programa para la Evaluación de los Alumnos de la OCDE (PISA) del año 2001. En el este último, el Perú se ubicó en los últimos lugares entre 43 países participantes (OCDE y UNESCO, 2003), lo que dio motivo para declarar en emergencia al sistema educativo peruano durante el bienio 2003-2004.

En ese periodo se inició la participación de Perú en las evaluaciones del Programa Internacional de Evaluación de los Estudiantes (PISA) focalizadas en Lectura, Matemática y Ciencias, de estudiantes de 15 años en la secundaria. Los resultados evidenciaron un bajo nivel de desempeño de estos en todos los grados evaluados en ambas áreas del conocimiento, encontrándose importantes diferencias entre grupos, especialmente entre las instituciones educativas urbanas frente a las

Puntajes promedio de los estudiantes en matemática por cuartil del Índice de Nivel de ingreso Socioeconómico y Cultural de PISA y brecha de los puntajes entre el cuartil más alto y más bajo en puntos porcentuales.

Perú - PISA 2012

Cuartil más bajo	317
Segundo cuartil	352
Tercer cuartil	382
Cuartil más alto	421
Brecha entre cuartil más alto y más bajo	104

Fuente: OCDE 2013. PISA 2012 Results: Excellence through Equity. Giving Every Student The Chance To Succeed. (Volume II). <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en>

27 El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) es la red de los sistemas de medición de la calidad de la educación de los países de América Latina y el Caribe. Al mismo tiempo, constituye un ámbito de discusión técnico-político sobre el aprendizaje, otras variables relativas al desarrollo personal de los estudiantes, así como a los factores asociados a estas.

rurales, así como entre los estudiantes de hogares pobres frente a aquellos provenientes de familias no pobres. Sin embargo, a pesar de lo valioso de los marcos conceptuales de evaluación y las especificaciones de las pruebas PISA, a menudo solo se destacó el pobre desempeño en el ranking general, con una visión negativa y pesimista del tema (Cueto, 2013).

Por otro lado, el Perú ha participado en las tres evaluaciones que ha realizado el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Evaluación (LLECE 1997; SERCE 2006 y TERCE 2013). La última evaluación, además de Matemática, Lectura, Escritura y Ciencias, incluyó un estudio sobre factores asociados al aprendizaje que da cuenta de las condiciones internas y externas a la escuela que facilitan u obstaculizan el aprendizaje de los estudiantes. Los resultados de las evaluaciones muestran que hay logros pero que los esfuerzos todavía no son suficientes; sin embargo, lo avanzado permite contar con una evidencia sobre los progresos, a través de programas y estrategias específicas para la mejora de los aprendizajes, y permite tener insumos para incidir en los factores asociados al rendimiento, como la necesidad de acompañamiento, trabajo con las familias, programas de salud y nutrición, etc. Por otro lado, esta información permite identificar las inequidades del sistema educativo (Miranda, 2008)²⁸.

En este contexto, las políticas educativas que se definen desde el Acuerdo Nacional por la Educación (2001) hasta la Ley General de Educación (2003), entre otros acontecimientos, posicionan y dan relevancia a la importancia de los aprendizajes como finalidad del sistema educativo. Así, el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación propone «realizar una movilización nacional que involucre a todos los sectores de la sociedad y el Estado [...] dirigida a mejorar los aprendizajes de comunicación integral, razonamiento matemático y científico y al desarrollo de valores, como parte del mejoramiento de la calidad educativa» (Acuerdo Nacional, 2004). Asimismo, el Proyecto Educativo Nacional (2007) establece los primeros dos objetivos estratégicos referidos a los aprendizajes, donde la noción de calidad hace énfasis en los resultados de logros educativos y en la atención específica a las carencias de los estudiantes (Cuenca, 2013).

A lo largo del periodo analizado, se plantearon respuestas a la situación crítica encontrada y se pusieron en marcha diversas estrategias y programas. Los lineamientos del Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004²⁹ constituyen un intento por responder al deterioro en la calidad de la educación, haciendo énfasis en la eliminación de brechas dentro del sistema. Entre las iniciativas desarrolladas para la mejora de los aprendizajes, se implementó el Proyecto de Educación en

28 En referencia a los resultados del estudio del SERCE.

29 Decreto Supremo Nº 029-2003-ED. «Lineamientos del Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004». Diario El Peruano, 12 de diciembre de 2003.

Áreas Rurales (PEAR) cuya estrategia estuvo dirigida a mejorar la equidad y calidad de la educación básica orientando la inversión a las áreas rurales. Además, se desarrolló el Proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria, la producción de materiales educativos y, finalmente, la articulación del Diseño Curricular Nacional (MINEDU, 2005a).

Por otro lado, a partir del 2007 se consolidó el sistema de las evaluaciones estandarizadas a estudiantes y se dio una mayor relevancia a la importancia de los aprendizajes, comprendidos en términos de resultados de rendimiento académico, los que revelan grandes disparidades que persisten en el tiempo entre los distintos grupos poblacionales del país, en detrimento de los niños y niñas de escuelas rurales, de lenguas originarias y pobres (Guadalupe, León y Cueto, 2013).

Desde el año 2008, en el marco de una reforma del presupuesto público, se crea el Programa Estratégico de Logros de Aprendizajes de Estudiantes de Educación Básica Regular (PELA), el cual se mantiene hasta la actualidad. El problema central al que busca dar respuesta el PELA son los bajos logros de rendimiento académico en la educación básica regular, proponiendo estrategias específicas de mejora como la dotación y uso de materiales educativos, la capacitación a docentes en servicio, así como el acompañamiento a estos.

Entre los años 2011 y 2015 se implementa la movilización por la mejora de los aprendizajes mediante diversas estrategias como la Campaña del Buen Inicio del Año Escolar y el Día del Logro, así como el progresivo incremento de la Jornada Escolar³⁰.

Si bien durante el periodo analizado se observa una línea de continuidad en cuanto a la centralidad de la mejora de la calidad de los aprendizajes, la noción de calidad tiene matices en relación con su entendimiento. Por un lado, una comprensión más integral de la calidad, ligada al desarrollo humano y, por otro, una idea de calidad más centrada en la mejora del rendimiento académico en las áreas evaluadas de Comunicación y Matemática. Es decir, que la calidad sea entendida desde un enfoque ampliado o desde otro enfoque centrado en lo cognitivo que repercute en lo que se espera en los resultados de aprendizaje.

Para efectos de exposición del análisis, se presentará el proceso e hitos de estrategias directamente relacionadas con la promoción de los aprendizajes, considerados como insumos, procesos y aspectos críticos de la mejora de la

30 El actual Ministro de Educación, Jaime Saavedra, destaca el incremento de la jornada escolar en la educación secundaria: «Ya hay 1000 colegios en el 2015, y otros 600 adicionales en el 2016, en los cuales hay una jornada escolar completa». Perú21, Lima, 11 de enero de 2016. Recuperado de <http://peru21.pe/opinion/jaime-saavedra-si-reformas-nos-dan-lios-pues-bienvenidos-2236265>

calidad del sistema educativo y que, dada su permanencia durante estos quince años revisados, configuran un eje de política que se ha mantenido en el tiempo. Los procesos identificados son los siguientes: diseño e implementación del currículo, la dotación de materiales y recursos educativos, las estrategias de evaluación del estudiante, las estrategias de soporte al docente y las estrategias diferenciales de atención a estudiantes.

1. Diseño e implementación del currículo

Cabe destacar que, desde la década de los noventa, a través del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP) se realizó el rediseño de una nueva estructura curricular para la educación primaria y secundaria con un nuevo enfoque pedagógico (CNE, 2006), lo que significó un cambio significativo por el establecimiento de un currículo ordenado por competencias. La nueva estructura curricular se pone en vigencia en 1998 y presenta la definición de competencia (MINEDU, 1998).

En el año 2003, con la publicación de la Ley General de Educación, se identifica a la política curricular como uno de los factores clave para alcanzar la calidad en la educación³¹. Por su lado, el Proyecto Educativo Nacional (2007) propuso establecer un marco curricular nacional orientado a objetivos nacionales compartidos, unificadores y cuyos ejes incluyan la interculturalidad y la formación de ciudadanos, la formación en ciencia, tecnología e innovación y medio ambiente, con énfasis en aprendizajes referidos tanto al hacer y conocer como al ser y el convivir (CNE, 2006).

Mediante el ordenamiento de los diseños curriculares de los tres niveles educativos de la Educación Básica Regular —inicial, primaria y secundaria—, se publicó, en el año 2005, el Diseño Curricular Nacional (MINEDU, 2005a), antes organizado con enfoques y énfasis distintos entre sí. Una nueva versión fue publicada en el 2008³², que es la que se mantiene vigente, luego de una modificación parcial realizada en el año 2015^{33, 34}.

El Diseño Curricular Nacional (DCN) presenta un enfoque por competencias en las distintas áreas curriculares y establece once propósitos «que traducen las intenciones pedagógicas del sistema educativo peruano, con el fin de responder a las demandas actuales que la sociedad plantea a la Educación Básica Regular y que todo estudiante debe lograr» (MINEDU, 2008). Asimismo, define los logros educativos en los ciclos y las características esperadas de los estudiantes.

31 Ley №28044. Ley General de Educación. Art. 13. Diario El Peruano. 28 de julio de 2003.

32 R.M. № 0440-2008-ED. Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Regular. Diario El Peruano. 15 de diciembre de 2008.

33 R.M. №199-2015-MINEDU. Diario El Peruano. 25 de marzo de 2015.

34 El nuevo Currículo Nacional entraría en implementación el 1 de enero de 2017.

Junto a los cambios sustantivos del enfoque pedagógico y la articulación de los niveles de la educación básica, el DCN busca relegar la enseñanza de tipo memorística, propone la enseñanza de áreas más amplias del desarrollo, así como el replanteamiento más realista de los plazos estimados para la adquisición de competencias por parte de los estudiantes, introduciéndose así el concepto de ciclos que abarcaban dos grados. Al mismo tiempo, procura transitar a un sistema de evaluación del currículo centrado en las competencias y no en la memoria de la información adquirida (MINEDU, 2014b).

Respecto al diseño del DCN, publicado en el 2008, se reconocen dificultades como la alta densidad de demandas cognitivas, la fragmentación reflejada en un gran número de competencias y contenidos, la falta de coherencia en algunos casos de la secuencia de progreso de las competencias, la ambigüedad en ciertas formulaciones de estas y también de metas, así como la carencia de criterios claros para evaluar a los estudiantes. A ello se añade la distancia encontrada entre el currículo prescrito y la implementación y evaluación del mismo a cargo de los docentes (CNE, 2013a; MINEDU, 2014b).

Al mismo tiempo, frente a la implementación curricular, y respondiendo al Proyecto Educativo Nacional (2007), el Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica (IPEBA) inició, desde el año 2010, el proceso de definición de estándares nacionales de aprendizaje, llamados *Mapas de Progreso*. Los mismos ponen énfasis en la progresión y continuidad de los aprendizajes, así como en el aseguramiento de un enfoque de competencias, basado en el desarrollo de habilidades complejas.

Frente a esta situación, a partir del año 2012 se iniciaron acciones con la finalidad de asegurar la articulación y coherencia interna del diseño del currículo, así como el desarrollo de herramientas para ayudar a la implementación del mismo. Por un lado, se elaboró una nueva propuesta de marco curricular y, por otro, instrumentos pedagógicos para la implementación del currículo.

Junto a ello, se inició la publicación y distribución de las herramientas pedagógicas Rutas del Aprendizaje. Son guías para el docente con orientaciones pedagógicas generales y sugerencias metodológicas específicas para el proceso de enseñanza-aprendizaje de sus estudiantes en las áreas de Comunicación, Matemática, Ciencia y Ciudadanía. A partir del año 2014 se publican sesiones de aprendizaje para las áreas curriculares de Comunicación, Matemática, Ciencia, Tecnología y Ambiente, Historia, Geografía y Economía.

La nueva propuesta de marco curricular propuso una organización curricular escolar alrededor de ocho aprendizajes fundamentales para luego organizar las áreas curriculares, manteniendo el enfoque de competencias del actual DCN

Durante esta etapa se han identificado problemas de implementación por parte de los docentes debido, entre otros factores, a la falta de alineamiento entre el DCN

y los mencionados instrumentos metodológicos de implementación curricular. Por ejemplo, es posible encontrar que las lecturas de los *Mapas de Progreso* se encuentran más cercanos a las competencias de la propuesta de Marco Curricular que al DCN. Las *Rutas de Aprendizaje*, por su parte, están organizadas de acuerdo a las áreas y ciclos del DCN, aunque en sus contenidos proponen el desarrollo, de acuerdo a cada año y a cada competencia por separado, lo que corresponde a la propuesta realizada en el Marco Curricular. Es por ello que el CNE destaca que «[...] para los docentes, una preocupación es cómo articular los *Mapas de Progreso* y las *Rutas de Aprendizaje*. Ambos tendrían que tener un uso definido y claramente explicado al igual que las sesiones de aprendizaje, de acuerdo al rol que ocupan dentro del desarrollo del currículo» (CNE, 2015a: 20).

En el 2016³⁵, se ha aprobado y publicado el Currículo Nacional³⁶ a implementar en el año 2017. Este nuevo currículo pretende ser una efectiva herramienta pedagógica que resuelva las problemáticas curriculares encontradas en el pasado, sin embargo, aún se encuentra en los primeros pasos en su proceso de implementación y la compleja discusión sobre el currículo entre los actores educativos y sociales se mantiene abierta. El currículo, que también está basado en un enfoque por competencias, se presenta como un marco curricular para las tres modalidades de educación básica, esto es: Educación Básica Regular (EBR), Educación Básica Especial (EBE) y Educación Básica Alternativa (EBA), y supera la intención previa de realizar un Diseño Curricular Nacional solo para Educación Básica Regular.

Así, el Currículo Nacional conforma un importante hito en términos de política dado que, como el propio documento afirma:

«[...] el currículo es el elemento articulador de políticas e iniciativas de mejora de la inversión, la gestión y el fortalecimiento de capacidades en el sector, infraestructura y renovación de los espacios educativos, recursos y materiales educativos, política docente y evaluación estandarizada».

Ese carácter orientador y ordenador del currículo en relación con otras áreas de la política educativa se presenta como la culminación de un largo periodo³⁷,

35 Este informe comprende el periodo 2000-2015, sin embargo, se incluyen algunas referencias posteriores que ocurrieron antes de su publicación.

36 Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/curriculo/>

37 «[...] el Ministerio de Educación ha recogido la experiencia y los avances en la elaboración de los estándares de aprendizaje realizado por el IPEBA desde el 2010, ha promovido un proceso de consulta amplia a nivel nacional entre el 2012 y el 2016 con actores de sectores públicos y de la sociedad civil, docentes, especialistas, expertos nacionales e internacionales para la estructura y contenido curricular, incluyendo en la Educación Básica Alternativa la participación de los estudiantes a través del Consejo de Participación de estudiantes, a lo que se suma la realización de consultas virtuales y las organizadas con el Consejo Nacional de Educación en el 2014 y 2015». Currículo Nacional de la Educación Básica. Lima: MINEDU, 2016. <http://www.minedu.gob.pe/curriculo/>

iniciado en el 2010, y con un alto grado de participación de todos los actores educativos tal y como establece la Ley General de Educación en su artículo 34³⁸.

En resumen, estos quince años representan cambios constantes en la política curricular caracterizados por la búsqueda de un currículo como herramienta pedagógica útil y pertinente para todas las escuelas del Perú. La sostenibilidad de una política curricular firme se presenta como una necesidad en términos de política educativa, en este sentido, los desafíos se circunscriben a las capacidades institucionales que requieren la gestión, desarrollo e implementación de un marco común y orientador para todo el sistema educativo, así como la apropiación y adecuación a cada uno de los contextos educativos.

2. Dotación de materiales y recursos educativos

La Ley General de Educación (2003) planteó la obligación del Estado de dotar gratuitamente de materiales y recursos educativos a las instituciones educativas públicas del país. Lo hizo resaltando la relevancia de los mismos para la mejora de los procesos pedagógicos y el logro de la calidad educativa. Asimismo, recogió la necesidad de asegurar su pertinencia pedagógica y cultural, así como su llegada oportuna a las escuelas.

La entrega de materiales educativos tiene origen en el año 1995 y se inició con el Programa Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECEP). Durante el periodo de estudio se ha ampliado la oferta de materiales educativos en términos de atención a los distintos niveles³⁹ y áreas curriculares, así como en el tipo de materiales educativos entregados.

Entre el 2003 y el 2006 se realizó la dotación de módulos de textos para estudiantes y manuales para docentes, así como módulos de biblioteca, de material manipulativo, de equipos audiovisuales y de videos educativos. La dotación de textos alcanzó, en el caso de la educación primaria, cuatro áreas curriculares: Comunicación integral, Lógico matemática, Personal social, y Ciencia y ambiente⁴⁰. Se impulsó, además, el Plan Lector para promover la práctica de la lectura en los estudiantes de Educación Básica Regular⁴¹.

38 Artículo 34. Características del currículo. El currículo es valorativo en tanto responde al desarrollo armonioso e integral del estudiante y a crear actitudes positivas de convivencia social, democratización de la sociedad y ejercicio responsable de la ciudadanía. El currículo es significativo en tanto toma en cuenta las experiencias y conocimientos previos y las necesidades de los estudiantes. El proceso de formulación del currículo es participativo y se construye por la comunidad educativa y otros actores de la sociedad; por tanto, está abierto a enriquecerse permanentemente y respeta la pluralidad metodológica. Ley 28044. «Ley General de Educación». Diario El Peruano. 28 de julio del 2003.

39 Por ejemplo, en el año 2002 se inició el Programa Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, y uno de sus componentes fue la producción y distribución de materiales educativos.

40 Ver: «Normas para la distribución de materiales educativos de educación inicial y de educación primaria en el ámbito nacional». Recuperado de http://www.minedu.gob.pe/normatividad/reglamentos/normas_distribucion_materiales_educativos_2007.pdf

41 R.M. N° 0386-2006-ED. «Directiva sobre Normas para la Organización y Aplicación del Plan Lector en las Instituciones Educativas de Educación Básica Regular». Diario El Peruano, 4 de julio de 2006.

En ese tiempo, en el año 2004, se inició la ejecución del Programa de Educación en Áreas Rurales (PEAR) cuyo propósito fue validar modelos de atención educativa de la realidad rural y bilingüe. Se implementaron modelos de atención en educación inicial no escolarizada, primaria multigrado y en educación secundaria a distancia, lo que también implicó la elaboración de materiales educativos adecuados a las diversas características y contextos.

La provisión de textos escolares se dio bajo dos modalidades que se mantienen hasta la actualidad. La empleada para la educación primaria fue la elaboración de prototipos por parte del Ministerio de Educación, con la posterior impresión de los mismos; mientras que para la educación secundaria, los textos escolares eran comprados directamente en el mercado editorial, con una previa evaluación técnica de los mismos.

Desde el año 2008, El MINEDU avanzó en una propuesta de política de mediano plazo para dotar de recursos y materiales educativos con énfasis en algunos aspectos como la oportuna distribución de los materiales, la importancia de mantener informados a los padres de familia, la necesidad de que los gobiernos regionales con sus órganos del sistema educativo empiecen a adquirir protagonismo en el tema de los materiales, la urgencia de otorgarle un lugar central a los recursos informáticos y la necesidad de contar con materiales para la educación bilingüe.

La propuesta de dotación de materiales, a entregar en el ámbito nacional, se organizó en cuatro grandes categorías: textos, manuales y guías; material concreto-manipulativo; bibliotecas de aula o de institución educativa; y recursos tecnológicos. Para el caso de los textos escolares, se adoptó, en el año 2008, el sistema de Banco del Libro⁴² para dar una mayor vida útil a los textos, permitiendo el uso de los mismos a un mayor número de estudiantes. Y, en el 2009, se reactivaron los Centros de Recursos para el Aprendizaje para la Educación Inicial⁴³.

En el año 2012, mediante un decreto supremo se estableció el Plan Multianual de Adquisición de Materiales Educativos (2012-2016). A partir de ese año es posible identificar una expansión significativa en el presupuesto destinado, alcanzando valores por encima de los S/ 600 millones en los años 2012 y 2013, hecho que se debió a la diversificación de los materiales producidos y distribuidos a estudiantes, aulas y escuelas de todos los niveles educativos.

42 R.M. Nº 401-2008-ED. Sistema de Banco de Libro. Diario El Peruano, 31 de octubre de 2008.

43 R.M. Nº 0340-2009-ED. Diario El Peruano, 17 de noviembre de 2009.

Asimismo, ante frecuentes dificultades de carácter logístico relacionadas con el proceso de adquisición y de distribución de los materiales, cuyas competencias están compartidas entre el MINEDU y los Gobiernos Regionales, se identificaron y desarrollaron procedimientos orientados a mejorar todo el ciclo de gestión de los materiales. Estos se plasmaron en la Matriz de Gestión Descentralizada del Sector Educación, la creación de una unidad ejecutora presupuestaria *ad hoc*, así como la creación de una Dirección dedicada a los materiales educativos en el organigrama del Ministerio de Educación. Además, para afrontar los recurrentes problemas de distribución, se diseñó un sistema para el recojo de información de materiales educativos en todos los procesos involucrados, desde el Ministerio, pasando por la UGEL, hasta llegar a la institución educativa. A pesar de estos esfuerzos, el sistema no opera con la efectividad necesaria.

Adicionalmente, el Estado ha atendido la preocupación por la calidad de los textos educativos que son provistos a la educación privada mediante la creación del Observatorio Nacional de Textos Escolares. La finalidad del observatorio es alcanzar, a toda la comunidad educativa, información relativa a los textos escolares que se comercializan en el país, con los criterios, precios e indicadores de calidad que los textos escolares deben de cumplir para su adquisición y uso en las instituciones educativas particulares.

Queda pendiente la tarea de definir una política integral relacionada con los materiales educativos, que responda al ciclo de la gestión de los mismos, desde la articulación conceptual con la política curricular, la elaboración, distribución, fomento del uso y evaluación de los mismos. Este último aspecto es importante si se toman en cuenta las evidencias relacionadas al insuficiente uso pedagógico de los materiales por parte de los docentes⁴⁴.

44 INEI. Encuesta Nacional de Educación. 2011-2012.

3. Estrategias de evaluación del estudiante

El Ministerio de Educación, a través de la Unidad de Medición de la Calidad (UMC) y a partir del año 2007⁴⁵ hasta el presente, ha realizado sin interrupciones evaluaciones cuasi censales⁴⁶ de Comprensión lectora y Matemática de segundo grado de primaria y cuarto grado de primaria de educación intercultural bilingüe, en cinco lenguas originarias del país⁴⁷. A partir del año 2015, inició una evaluación para los estudiantes del segundo año de secundaria, en las áreas de Comunicación y Matemática. Progresivamente, se ha dado una evolución positiva en el porcentaje de estudiantes que alcanza niveles satisfactorios aunque desiguales en la población estudiantil en el ámbito nacional (véase capítulo II.2).

De la misma manera que ocurrió en distintos países de América Latina, el uso que se le ha dado a la información de las evaluaciones ha sido múltiple y no siempre planificado, desde el diseño e implementación de políticas, asignación de recursos financieros, entre otros (McLauchlan de Arregui, 2009). Uno de los aspectos positivos de las evaluaciones censales de estudiantes es el proceso de retroalimentación que surge a partir de la devolución de los resultados a los estudiantes, escuelas, las UGEL y las DRE, lo que permite la posibilidad de mejorar las prácticas de los docentes ya que las evaluaciones son procesadas de tal manera que estos y los directores y especialistas de las UGEL pueden contar con la información pertinente al ámbito de su competencia. Cabe mencionar que, al mismo tiempo, existe una preocupación sobre posibles efectos negativos al establecer esquemas de incentivos⁴⁸ o *rankings* de escuelas (CNE, 2015a) con la información que proviene de las evaluaciones.

Si se toma en cuenta la multicausalidad que explica los resultados de este tipo de evaluaciones, se considera que los resultados progresivamente positivos que vienen dándose pueden deberse, en parte, a un efecto acumulativo de las políticas educativas, a diversos factores de mejoramiento de la situación de orden social, político y económico, así como a una mayor preocupación en general por la mejora en los aprendizajes (CNE, 2015a). Sin embargo, preocupa que los resultados continúen mostrando bajos promedios y, junto a ello, diferencias que permanecen constantes o incluso se amplían entre las distintas poblaciones de estudiantes (Cueto et al., 2015).

45 En el año 2006 se realizó una prueba con una cobertura alcanzada del 55% de instituciones educativas y del 44% de estudiantes, lo que no permitió tener resultados representativos a nivel nacional.

46 La cobertura de instituciones educativas en el año fue del 98.4%, con cinco o más estudiantes, y el 90.5% de la población estudiantil. Cueto (2013, p. 11) expresa las consecuencias de ello: «Esta exclusión nos resulta objetable, pues, si bien se trata de relativamente pocos estudiantes, son precisamente los que viven en zonas rurales, es decir, de presumible menor rendimiento».

47 Los aprendizajes son evaluados en las lenguas awajún, quechua Cusco-Collao, quechua chanka, aimara, shipibo-conibo.

48 Ver, por ejemplo, «Informe presentado por una comisión ad hoc de consejeros designada por el Comité Directivo del CNE sobre el bono de incentivo al desempeño escolar». Recuperado de: [http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-publicaciones/informericardo%20\(FORMATO\).pdf](http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-publicaciones/informericardo%20(FORMATO).pdf)

Hay que señalar, del mismo modo, que la aplicación del enfoque de competencias desde mediados de los años noventa implicó cambios sustantivos en la forma de evaluar a los estudiantes. De ellos, dos se consideran fundamentales. El primero es que los profesores deben evaluar no solamente la adquisición de conocimientos sino también el progreso en la adquisición de capacidades que permitan aplicar esos conocimientos a situaciones prácticas de la vida cotidiana, así como el desarrollo de actitudes orientadas a consolidar la personalidad del estudiante. El segundo cambio sustantivo fue pasar de un sistema de calificación vigesimal a otro literal, con la escala A, B y C en la educación inicial; y AD, A, B y C, en la educación primaria. La educación secundaria mantuvo el sistema vigesimal hasta la aprobación del Currículo Nacional cuya aplicación comenzará a partir del 2017. Ambos cambios implican asumir que se trata de ofrecer y evaluar aprendizajes con un nivel de complejidad mayor que en el pasado y con herramientas de evaluación que van más allá de las tradicionales pruebas de conocimiento. La observación que haga el profesor de los cambios que experimenta la formación de sus estudiantes juega un papel clave en la evaluación.

Las dificultades de aplicación del enfoque de competencias no han sido ajenas a la evaluación del estudiante, las cuales han generado demandas relacionadas con la racionalización del número de competencias y capacidades a evaluar, con la necesidad de capacitación y asesoría altamente eficaces y con la reducción a niveles razonables de la solicitud de información a docentes e instituciones educativas sobre el proceso educativo. Y aunque hay docentes y personal directivo de las instituciones educativas conscientes de que hay que seguir apostando por una aplicación exitosa del enfoque curricular y de procesos sistemáticos de evaluación, también hay otros que se preguntan si el enfoque por competencias es la única y mejor opción para lograr personas críticas, imaginativas, tolerantes, socialmente hábiles y capaces de ejercer su ciudadanía para realizar la transformación que requiere el país.

En ese sentido, durante el proceso de renovación del currículo que se viene ejecutando desde el 2011, la superación de dificultades como las mencionadas ha sido una de las preocupaciones permanentes de los responsables de este proceso para buscar las soluciones más convenientes. Es una tarea en donde los programas de formación inicial y en servicio de profesores también deberán participar de manera activa y eficiente.

4. Estrategias de soporte al docente

En los últimos quince años, a raíz de la constatación de bajos resultados de aprendizaje o y acorde a la política propuesta por el PEN, se desarrollaron diversos programas y estrategias de apoyo pedagógico a los docentes, entendidos también como una estrategia de formación en servicio para que, mediante la mejora de su desempeño en aula, se contribuya al avance de los aprendizajes de los estudiantes. Entre ellos, el Acompañamiento Pedagógico (AP)⁴⁹ es el más desarrollado en el tiempo. Esta estrategia, focalizada en escuelas rurales de educación inicial y primaria, consiste en contratar a un docente experimentado quien asesora a un grupo de docentes de forma individualizada y grupal mediante la observación y retroalimentación de su práctica en aula, así como a través de la formación de círculos de aprendizaje.

El origen del AP se encuentra, por un lado, en el PEAR, que atendió a un número reducido de escuelas multigrado⁵⁰. Por otro lado, tuvo como referencia a exitosas experiencias provenientes de la cooperación internacional (PROMEB, AprenderDes), así como de organizaciones no gubernamentales con trayectoria en educación (Tarea, Centro Andino de Excelencia, Fe y Alegría). Es así que, en el año 2009, la estrategia de acompañamiento pedagógico se establece en el marco del Programa Estratégico Logros de Aprendizaje (PELA).

Desde el inicio, la responsabilidad de la implementación de la estrategia fue de los Gobiernos Regionales, mediante la contratación de los acompañantes, la organización de las visitas y el monitoreo del Programa. Al mismo tiempo, el rol del Ministerio de Educación se centró en desarrollar lineamientos para la gestión, así como en la formación de los implementadores de la estrategia, llamados acompañantes pedagógicos.

Un aspecto relevante es la continuidad del AP lo que ha permitido incorporar mejoras en su gestión. En el 2013 se crea la herramienta informática Sistema de Información y Gestión para la Mejora de los Aprendizajes (SIGMA), a través de la cual se puede planificar y costear las actividades, monitorear las actividades en las escuelas y hacer seguimiento a los informes de visita de los acompañantes pedagógicos.

Por otro lado, se creó la figura del formador, es decir, un docente con mayor experiencia y responsable de la atención a un grupo de acompañantes pedagógicos. También se implementó un protocolo de visitas, adecuado a las

49 El PEN señala como política 8.2: «Establecer programas de Apoyo y Acompañamiento Pedagógico con funciones permanentes de servicio a las Redes Escolares».

50 Alcanzó, bajo la modalidad de consultores que atienden a escuelas, solo a 94 docentes que pertenecían a 60 escuelas (Montero, 2011).

distintas realidades atendidas, cuyo propósito es contribuir a la planificación, ejecución y evaluación de las visitas realizadas a los docentes. Por último, también se instauró un programa de capacitación específico para los formadores y acompañantes pedagógicos.

El AP no ha estado exento de dificultades originadas por errores en la focalización de escuelas urbanas, por la falta de estándares para la contratación de acompañantes, hechos que producían rechazo en los docentes debido a la falta de experiencia específica en estrategias multigrado y en contexto rural de algunos acompañantes, e inconvenientes por escasa coordinación entre los gobiernos regionales y el MINEDU. Los gobiernos regionales no siempre tenían la misma visión del AP e incluso lo conciben como un programa para el sector y, desde esa perspectiva, algunos gobiernos no incorporaron en sus presupuestos la lógica de planificación del SIGMA (MEF, 2013).

Entre los desafíos futuros, el programa de AP aún no ha desarrollado un esquema de retroalimentación que ayude a mejorar la toma de decisiones para beneficio de todo el sistema educativo, en aspectos diversos como el currículo, la formación inicial y continua de los docentes o los materiales educativos (CNE, 2015a). Aún así la información con la que se cuenta muestra el efecto positivo de estas estrategias reconocidas por los docentes y las escuelas.

A partir del año 2015 se implementa una estrategia similar, llamada Soporte Pedagógico, que está dirigida a escuelas polidocentes públicas de educación primaria de áreas urbanas. Esta estrategia incluye además a los «docentes fortaleza» quienes hacen reforzamiento en aprendizajes a estudiantes con dificultades en su rendimiento académico en momentos alternos al horario escolar. También permite alcanzar a un número importante de docentes y estudiantes, y puede recoger de la experiencia del AP una serie de lecciones aprendidas e instrumentos de gestión, que permitirán evaluarla adecuadamente en el futuro próximo⁵¹.

5. Estrategias diferenciadas de atención a estudiantes

En este apartado se hace referencia a tres estrategias que tienen por objetivo atender la diversidad en el sistema educativo por considerarlas entre las más relevantes asociadas al objeto del presente estudio: la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), los Colegios de Alto Rendimiento (COAR) y la Jornada Escolar Completa (JEC).

51 El AP, siendo una estrategia de soporte a docentes en su inicio, se ha consolidado finalmente como una estrategia de formación en servicio como muestra la norma técnica Norma que establece disposiciones para el acompañamiento pedagógico en la educación básica. Resolución de Secretaría General, MINEDU, 2016.

En la medida que el país se caracteriza por una gran riqueza cultural y diversa, así como por marcadas diferencias sociales, culturales y económicas, el MINEDU impulsa diferentes estrategias de atención a los estudiantes, aunque, de acuerdo con el CNE (2015a), no todas responden a necesidades específicas ni a principios de equidad.

En el Perú existen 54 pueblos indígenas que hablan 47 lenguas originarias⁵². Aunque ello se reconoce como una gran riqueza cultural, es posible encontrar un patrón de desventaja social y educativa que afecta a la población indígena. Es así que, en el año 2002, se promulga la ley⁵³ que reconoce la diversidad cultural peruana y fomenta la educación intercultural bilingüe en las regiones donde habitan los pueblos indígenas, lo que llevó al MINEDU a diseñar el Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural⁵⁴.

La Educación Intercultural Bilingüe (EIB) busca formar a niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos de pueblos indígenas como sujetos protagónicos en la construcción de una ciudadanía intercultural. Para ello, promueve la provisión de un servicio de atención educativa adecuado a los estudiantes pertenecientes a pueblos indígenas u originarios. Dicho servicio busca contar con los siguientes aspectos: i) docentes que conozcan la cultura de los estudiantes y manejen la lengua originaria y el castellano (bilingües), así como los enfoques y estrategias pedagógicas de la EIB; ii) implementación de la propuesta pedagógica EIB; iii) disponer de materiales educativos pertinentes culturalmente, tanto en la lengua originaria como en castellano, iv) gestión moderna y participativa de la escuela, principalmente articulada a una red educativa (MINEDU, 2014a).

A partir del 2012, el MINEDU inició el proceso de identificación de la demanda real de EIB, y al registrar aquellas instituciones educativas que acogen a estudiantes miembros de los pueblos indígenas y que deben brindar el servicio EIB, encontró que esta población es de 832,159 niños y adolescentes que estudian en 21,832 instituciones educativas del país⁵⁵.

En cuanto a los materiales para estudiantes bilingües, la Defensoría del Pueblo (2011, pp. 524-535) destaca que «la producción de material educativo para la EIB ha sido irregular y discontinua entre los años 2005 y 2010». Desde el año 2011, el Ministerio viene realizando un esfuerzo en la elaboración y provisión de textos y materiales. Se han producido cuadernos de trabajo en nueve lenguas originarias y cuatro variantes del quechua⁵⁶ para todas las áreas y todos los

52 Documento Nacional de Lenguas Originarias del Perú. Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural - DIGEIBIR MINEDU (2013).

53 Ley Nº 27818, Ley para la Educación Bilingüe Intercultural (2002).

54 R.D. Nº 176-2005-ED.

55 Registro Nacional de Instituciones Educativas de Educación Intercultural Bilingüe y de Instituciones de Educación Intercultural, creado mediante Resolución Ministerial Nº 0630-2013-ED.

56 Quechua chanka, quechua collao, quechua inka wasi kañaris, quechua áncash, aimara, asháninka, shipibo, awajún, shawi, yanasha, nomatisguenga y wampis.

grados de inicial y primaria, materiales con los que se ha comenzado tomando en consideración el mayor número de escuelas y estudiantes de EIB con que estas cuentan. También se elaboraron guías para maestros y *Rutas de Aprendizaje* con orientaciones didácticas para trabajar en las IIEE en castellano y en lenguas priorizadas. Adicionalmente, se elaboraron otros materiales de diverso tipo para estudiantes y para las bibliotecas de aula y escuela, como textos de lectura, láminas, tarjetas, juegos de mesa, y diccionarios en 18 lenguas originarias.

En este periodo (2012-2014) se aprecia una evolución favorable en los logros de aprendizaje en Comprensión lectora en lengua originaria así como del castellano como segunda lengua. Uno de los factores relevantes ha sido el acompañamiento pedagógico que se encuentra inscrito en términos de gestión dentro del Programa Presupuestal Logros de Aprendizaje (PELA) a través de los llamados Asistentes de Soporte Pedagógico Intercultural (ASPI) como modalidad de formación en servicio orientada a la promoción de los aprendizajes en niños, niñas y adolescentes.

En 2016, mediante el Decreto Supremo 006-2016 se aprueba la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, la cual se implementa a través de cuatro ejes principales orientados al «desarrollo de competencias interculturales [...] a través de la transversalización del enfoque intercultural en todas las etapas, niveles y modalidades del sistema educativo peruano» y a la mejora de los aprendizajes en toda la población perteneciente a los pueblos originarios⁵⁷. La dimensión de esta política tiene que enmarcarse en una visión de la sociedad y la educación peruanas en donde las intervenciones, en aras de la promoción de la diversidad cultural y la interculturalidad, no se entienden desde una intervención específica y solo compensatoria para poblaciones tradicionalmente excluidas, sino que se consideran desde una visión de país que integra a la sociedad en su conjunto.

Otra estrategia diferenciada tuvo origen en el año 2010 mediante la creación del Colegio Mayor Secundario Presidente de la República dirigido a estudiantes de alto rendimiento de los colegios públicos que hayan concluido satisfactoriamente el segundo año de secundaria y logrado un cupo en el concurso nacional.

Esta experiencia ha sido el referente para impulsar una política de atención a los estudiantes de alto desempeño con un mayor alcance poblacional y así se crearon, en el año 2015, los Colegios de Alto Rendimiento (COAR) con una primera expansión a trece regiones.

57 Véase: Finalidad y Objetivos Generales en D.S. 006-2016 «Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe», 9 de julio de 2016, Lima, Perú.

Los COAR son colegios basados en un régimen de internado y orientados a «la atención de estudiantes de alto desempeño de tercero, cuarto y quinto de secundaria de las escuelas públicas de nuestro país, a quienes se les brinda un modelo de servicio educativo con altos estándares de calidad»⁵⁸. El sentido de esta propuesta educativa es ofrecer y garantizar una formación académica competitiva que dé mejores oportunidades futuras a los estudiantes de escuelas públicas. Para ello, junto a una mayor carga académica y actividades extracurriculares, cuenta con el bachillerato internacional para que los egresados tengan acceso a estudios en el extranjero. Por estos motivos es un servicio educativo de tiempo completo que incluye la estadía del estudiante en la escuela. La expectativa es que los COAR se constituyan en referentes académicos en las regiones para, de esa manera, estimular la mejora en la calidad de los servicios educativos. La inversión del Estado para su implementación asciende a los S/ 77,3 millones y con una inversión adicional de S/ 40 millones en infraestructura, mobiliario y equipamiento. La proyección de inversión al año 2025, para que todas las regiones cuenten con un COAR, es de S/ 960 millones⁵⁹.

Aunque los COAR son propuestos como una estrategia de inclusión para que jóvenes de escasos recursos de escuelas públicas puedan acceder a una educación de alta calidad, en el debate educativo se han planteado observaciones como, por ejemplo, que se trata de una intervención que llega a un pequeño grupo poblacional o, también, que la lógica de selección podría producir o acentuar las desigualdades dentro de la población escolar y de las familias. Además, se ha mencionado el alto costo de construcción y gestión de los mismos lo que podría restringir la posibilidad de una expansión masiva de colegios públicos de este tipo. Se argumenta, igualmente, que los recursos dedicados a los COAR debieran invertirse en el mejoramiento de la calidad educativa de todos los estudiantes, en la perspectiva y compromiso de una educación de calidad para todos. Otra observación es que los docentes no se encuentran dentro de la carrera pública magisterial y ponen en discusión el valor de la misma como regla general para los demás⁶⁰.

Otra estrategia diferenciada, puesta en marcha en los últimos dos años, es el programa Jornada Escolar Completa que consiste en la extensión del horario de la jornada escolar para el nivel secundario, el que atiende, hasta la fecha, a 1602 colegios secundarios y a 511 mil estudiantes⁶¹. Este programa implica el aumento de horas lectivas en seis cursos y para su implementación se han incrementado las horas de contratación de los docentes. Esta estrategia aspira a ser una necesaria reforma del servicio educativo en el nivel secundario, por

58 www.minedu.gob.pe

59 La inversión equivale a aproximadamente USD 290 millones.

60 Véase Trahtemberg (2014), Valdeavellano (2015), entre otros.

61 MINEDU, Dirección de Educación Secundaria (DES – EBR), 2016.

lo que el modelo debe ser objeto de un monitoreo cercano y de constante perfeccionamiento.

La educación para personas con habilidades especiales es otro desafío en términos de estrategias diferenciadas que apuntan a la promoción de la equidad. Si bien se han realizado algunos esfuerzos importantes en términos de inclusión desde el sistema educativo, como el Servicios de Apoyo y Asesoramiento para la Atención de las Necesidades Educativas Especiales (SAANEE)⁶², la situación de las personas con habilidades especiales descrita por los datos oficiales del INEI, así como las referencias en los Informes de la Defensoría del Pueblo de los años 2001, 2007, 2011 y 2014, dan cuenta de la necesidad de una mayor atención tanto desde el punto de vista de las políticas como de los recursos. Solo como breve referencia: las encuestas de analfabetismo muestran que más del 50% de las personas con algún tipo de discapacidad, en zona rural, son analfabetas.

Tabla 5
Personas con discapacidad de 15 y más años de edad, por
condición de alfabetismo, según sexo y área de residencia, 2012
(distribución porcentual)

Sexo y área de residencia	Condición de alfabetismo		
	Sabe leer y escribir	No sabe leer y escribir	No especificado
Total	73,2	26,5	0,2
Hombre	81,2	18,6	0,2
Mujer	66,1	33,6	0,3
Urbana	79,9	19,8	0,3
Hombre	86,3	13,5	0,2
Mujer	74,4	25,3	0,3
Rural	48,5	51,3	0,2
Hombre	63,5	36,3	0,2
Mujer	34,3	65,6	0,1

Fuente: Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad 2012. INEI.

62 Según la Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad, 2012 del INEI, el 84.4 y 95.3% de las personas con discapacidad mayores de tres años de edad en zona urbana y rural, respectivamente, no conocen el servicio.

Capítulo IV

Políticas de desarrollo docente

Durante la última década, el Perú comparte con varios países latinoamericanos la creciente preocupación por la calidad de los docentes. Esta preocupación surgió asociada a la constatación de los bajos resultados obtenidos por los estudiantes en las pruebas nacionales e internacionales de aprendizajes. De este modo, se estableció una relación lineal entre el desempeño docente y los logros académicos de los alumnos y en varios países se manifestó una tendencia a responsabilizar a los docentes ante la sociedad por los deficientes resultados educativos. Pero se desconocía el peso fundamental que tienen, sobre el logro académico, el contexto social y otros factores, especialmente los extraescolares, tal como lo muestran diversos estudios de factores asociados al aprendizaje desarrollados en Latinoamérica.

Las declaraciones de altas autoridades educativas, las afirmaciones en documentos oficiales y el tratamiento que ha tenido este tema en los medios de comunicación, han producido un efecto contrario al esperado, en lugar de favorecer la valorización y mejora de la docencia, se ha generado una sensación de desconfianza hacia los docentes y, entre ellos, hay desmotivación y baja autoestima, actitudes que no contribuyen a mejorar su desempeño.

Por otra parte, varios estudios (Fullan y Hargreaves, 1994; Tenti, 2009; Danielson, 2011; entre otros) han demostrado que para analizar el trabajo y el desempeño del docente no solo debe considerarse su dimensión individual de enseñanza en el aula, sino también el trabajo colectivo que se expresa en su participación en la comunidad escolar y la interacción con los demás profesores de su escuela. Del mismo modo, el desempeño de los docentes es el resultado de la convergencia de múltiples factores (formación inicial, formación en servicio,

autoestima profesional, remuneraciones, reconocimientos, condiciones de trabajo, compromiso profesional, etc.) cuya interacción permanente promueven el desarrollo de capacidades para la enseñanza, la participación en el desarrollo de las escuelas y la corresponsabilidad en la aplicación de las políticas educativas, tal como lo señala la UNESCO (2007).

Asimismo, la dimensión del docente como integrante de un equipo profesional pone de relieve el papel de los directivos de las instituciones educativas como actores clave para orientar a sus comunidades educativas hacia una formación integral y al logro de aprendizajes de calidad para todos sus estudiantes, debiendo, para lograr este efecto, movilizar y potenciar las capacidades y el compromiso de su cuerpo docente. La literatura reciente pone énfasis en la importancia de los directores y de su liderazgo pedagógico para el logro de mejores resultados educativos (Leithwood, 2009; Bolívar 2012, entre otros).

Desde estas consideraciones, en esta sección se abordan los principales hitos que han configurado las estrategias y políticas de desarrollo docente en los últimos quince años. Se menciona, sin embargo, que las medidas dirigidas a los directores son de reciente aplicación, motivo por el cual se exponen someramente.

Para el análisis, se toma como referente el Proyecto Educativo Nacional porque es considerado por la comunidad educativa un marco de aspiraciones donde se reflejan consensos referidos a los propósitos educativos y, en este caso, en relación con la calidad y el desarrollo de los docentes a través del logro de dos resultados esperados al 2021: un sistema integral de formación docente y una carrera pública magisterial renovada.

Carlos Beca (2015) señala que las políticas docentes al 2015, en el Perú, se caracterizan por el énfasis puesto en cinco temas, con diferente grado de profundidad: i) carrera magisterial, en base al mérito y evaluaciones para el acceso, desempeño y progresión en la carrera para docentes de aula y directores escolares; ii) incentivos por desempeño, de carácter transitorio y selectivo, que no tienen carácter remunerativo; iii) programas de formación en servicio, enfocados a docentes en escuelas con bajos logros de aprendizaje según las pruebas censales; iv) programas de evaluación docente, con tendencia a vincular la formación continua a la preparación para la rendición de las pruebas de evaluación; y, v) iniciativas parciales para abordar ciertos aspectos de la calidad de la formación docente, con una aplicación orientada sobre todo a los Institutos Superiores Pedagógicos (ISP) y las instituciones públicas y no tanto a las universidades y las instituciones privadas.

El análisis que se presenta a continuación evidencia que las políticas educativas del periodo analizado han procurado regular y fomentar mejoras en el ejercicio de la docencia, prioritariamente a través del perfeccionamiento de la carrera magisterial, la atención a la formación inicial y en servicio, la incorporación de la evaluación a docentes y directivos y la inclusión de una estrategia de reconocimiento a las escuelas y docentes destacados. El esquema de remuneraciones, incluso con los cambios positivos operados en los últimos años, aún mantiene los salarios de los maestros más bajos en relación a otros profesionales de similar calificación y responsabilidad⁶³.

Para dar cuenta de ello se analizan los programas y acciones que se han llevado a cabo en formación inicial, formación en servicio, profesionalización docente, evaluación e incentivos, aplicación de los marcos normativos de las políticas de desarrollo, la evolución de la carrera docente, y la aplicación de evaluaciones. Asimismo, el análisis aborda el tema de la revaloración de la docencia a través del sistema de remuneraciones y programas de incentivos y bonos.

Es importante mencionar, antes de entrar al detalle de los temas, que un hito relevante ha sido la Ley de Carrera Pública Magisterial Nº 29062 y, sobre todo, la Ley de Reforma Magisterial Nº 29944, aprobada en noviembre de 2012, porque introdujo cambios sustanciales que tienen alcance incluso en la estructura organizativa del sector y en la manera de repensar el desarrollo docente. Así, el nuevo Reglamento Orgánico de Funciones (ROF) del MINEDU, aprobado en enero de 2015⁶⁴, creó la Dirección General de Desarrollo Docente (DIGEDD) (arts. 134-136) con el propósito de articular las principales áreas que tienen a su cargo temas docentes como: formación inicial, formación en servicio, evaluación, reconocimiento y bienestar docente, en un esfuerzo por avanzar en la consolidación de una política docente. Es importante mencionar este dato porque explica el curso que han seguido las acciones de política docente en los últimos años.

1. Formación inicial

En el Perú, la formación docente se realiza en las facultades de Educación de las Universidades, Institutos Superiores Pedagógicos (ISP) y Escuelas Superiores (de Música y Artes). Desde el 2007, a estas instancias se les denomina Instituciones Superiores de Formación Docente⁶⁵. Mientras en los ISP y en las

63 Véase: Mizala, A. y Ñopo, H. (2012). Evolution of Teachers' Salaries in Latin America at the Turn of the 20th Century: How-Much Are They (Under or Over) Paid? IZA Discussion Paper, 6806. Recuperado de <http://ftp.iza.org/dp6806.pdf>

64 D.S. 001-2015-MINEDU. «Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación». Diario El Peruano, 31 de enero de 2015.

65 D.S. 012-2007-ED. «Modifican el Reglamento General de los Institutos Superiores Pedagógicos y Escuelas Superiores de Formación Docente Públicos y Privados». Abril 2007.

Escuelas Superiores de formación artística la formación docente se basa en el diseño curricular nacional aprobado por el MINEDU, las facultades de Educación disponen de autonomía para definir sus perfiles de egreso, planes de estudio y mallas curriculares; y, cabe agregar, que solo los egresados universitarios pueden seguir estudios de posgrado sin necesidad de llevar un curso de complementación (Díaz, 2015; Guadalupe y Neira, 2015).

Ante la necesidad de superar esta dualidad, el Objetivo Estratégico N° 3 del PEN, «Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia», establece la construcción de un sistema integral de formación docente acorde al desarrollo pedagógico y científico, a las prioridades educativas y a la realidad diversa y pluricultural del país. Dentro de este resultado se plantea como política mejorar y reestructurar los sistemas de formación inicial y en servicio de los profesionales de la educación.

Es importante señalar que, en la última década, el número de estudiantes en esta carrera ha descendido notablemente y la malla curricular que se aplica, tanto en ISP como en facultades de Educación, no responde a las necesidades actuales y requiere una drástica y urgente revisión. Este es uno de los temas que actualmente se encuentra en la agenda educativa.

La construcción de un sistema que articule la formación inicial con la formación en servicio se relaciona con la necesidad imperativa de dar respuesta a dos factores que tensionan el sentido otorgado a la función docente en el país: la crisis de la docencia pública y la privatización de la educación. El primer factor remite a los procesos de expansión del sistema educativo, a lo largo del siglo XX, que tuvieron un quiebre en la reducción de salarios de los docentes, preludio de la radicalización ideológica de un sector de maestros y estudiantes que participaron en el conflicto armado en los años ochenta y noventa (CVR, 2003).

El segundo factor remite a la denominada «reforma silenciosa» (Burga, 2008) cuando a través del DL 882 del año 1996⁶⁶ y, en conformidad con el artículo 15 de la Constitución, se liberalizó la inversión privada en educación, sin establecer mecanismos claros que fiscalicen o aseguren la calidad del servicio impartido⁶⁷.

Con la transición democrática del 2001, ambos factores —violencia política y privatización educativa— configuraron la preocupación pública y el malestar generalizado con la formación docente. Así, mientras que, por un lado, la masificación, descapitalización y radicalización del sector educativo desprestigió

66 D.L. N° 882. «Ley de Promoción de la Inversión en la Educación». Diario oficial El Peruano. 9 de noviembre de 1996.

67 La Ley Universitaria del año 2014 dispuso que este decreto quede parcialmente sin efecto en el ámbito universitario.

a la docencia pública; por el otro, la inversión privada en educación propició una sobreoferta de baja calidad, la que distorsionó y precarizó el sentido democratizador atribuido al acceso a la educación (Vargas, 2015).

Ante la proliferación de instancias formadoras de baja calidad, mediante el D.S. Nº 005-2004-ED se suspendió, desde el año 2004, la creación de Institutos Superiores Pedagógicos. Posteriormente, en el 2007, se estableció mayor exigencia para las carreras ofrecidas por los ISP (conocida como «Nota 14»). Ello significó una fuerte disminución en el ingreso a esas carreras: de 22,569 alumnos en el año 2006 a solo 305 en el 2008, incrementándose a 2,833 en el año 2010. Esto debilitó a los Institutos Superiores de Formación Docente que se quedaron casi sin ingresos. Esta medida no logró su objetivo dado que el o la postulante que no obtenía la nota requerida para acceder al ISP, podía ser admitido por una facultad de educación universitaria de exigencia menor en relación con su prueba de acceso. El mayor impacto de esta política se produjo en los Institutos de Educación Superior Pedagógicos Bilingües los que, en tres años, tuvieron en total 82 ingresantes (2007 a 2010). Esta circunstancia llevó al Ministerio de Educación a crear un Programa de Nivelación Académica para quienes no obtuviesen la nota mínima, pero su impacto fue menor (CNE, 2012).

Hugo Díaz (2015) considera, sin embargo, que en las dos últimas décadas el exceso de egresados de institutos y facultades de educación expresa una alta demanda que no se corresponde con la realidad laboral (alto número de profesores titulados desocupados) ni con la realidad del sistema educativo (bajos resultados escolares); y que existe, en la actualidad, una tendencia al aumento de profesores contratados sin título pedagógico, así como al reemplazo gradual de docentes que por diversas razones se retiran del servicio.

Para renovar la formación inicial, el PEN planteó generar estándares de buena docencia, así como la acreditación y certificación de las instituciones y de los títulos otorgados. A partir de la Ley de Reforma Magisterial del 2012, se estableció que las instituciones formadoras deben estar acreditadas por el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE)⁶⁸, deben considerar las orientaciones del PEN, y adoptar los criterios que permiten establecer estándares de acreditación y la certificación de las competencias profesionales. Asimismo, con la aprobación del Marco del Buen Desempeño Docente se estableció un referente para las instituciones de formación docente pese a que aún no se avisa una clara vinculación entre esta política, los planes de estudio y la calidad de los egresados.

68 Ley Nº 28740. «Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa». Diario oficial El Peruano. 23 de mayo de 2006.

Antes del 2012, la mayoría de instituciones formadoras no habían realizado acciones para la acreditación, y solo la obtuvo el Instituto Pedagógico Nacional de Monterrico (CNE, 2012b, 2013a). Esta realidad tiende a cambiar con la aplicación de la nueva legislación universitaria y magisterial, pero el avance es lento. Mientras al año 2013, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) solamente acreditó 2 carreras de Educación, y se registraron 153 institutos y escuelas en proceso de autoevaluación (CNE, 2014b), en la primera mitad del 2015 se acreditaron 6 ISP en cinco regiones, 10 carreras de 4 ISP en cuatro regiones, y 9 carreras de 7 facultades de Educación en seis regiones (CNE, 2015b).

Otro avance que se registra es la elaboración del diseño de carreras de educación inicial y primaria en educación intercultural bilingüe (EIB) para afrontar la carencia de profesores con competencias EIB que atiendan la diversidad lingüística y cultural del país (CNE, 2014b). En atención al principio de interculturalidad de la LGE del 2003, y recogiendo experiencias previas en EIB, la propuesta «Hacia una Educación Intercultural Bilingüe de Calidad» (MINEDU, 2013a) constituye actualmente un referente a ser aplicado en los niveles de inicial y primaria (en construcción para el nivel secundario), mediante herramientas pedagógicas (*Rutas del Aprendizaje*, guías didácticas para maestros, y materiales educativos en diferentes lenguas) elaboradas por el MINEDU, equipos de las DRE y UGEL, y organizaciones vinculadas a la EIB.

La conjunción de nudos críticos en cuanto al ingreso, al currículo, los formadores, y otras debilidades de la formación explican, de alguna manera, los resultados obtenidos en la Evaluación Nacional de Egreso de Institutos Superiores Pedagógicos estatales, aplicada en el 2013, los que indican que menos del 20% de los egresados alcanzó el nivel esperado en Comunicación, Matemática, Desarrollo del estudiante y Enfoque pedagógico. Faltaría evaluar a los egresados de las facultades de educación y de los institutos privados conforme a estándares de egreso comunes (Beca, 2015).

Frente a esta realidad, la Estrategia Regional Docente para América Latina y el Caribe de OREALC-UNESCO ha planteado la necesidad de «fortalecer la calidad de los programas de formación docente, especialmente los contenidos curriculares, las estrategias de formación y evaluación de aprendizajes y la calidad de los formadores» (UNESCO, 2013).

En este sentido, en el último periodo, el país ha hecho esfuerzos importantes en la producción de insumos para atender una propuesta sólida de transformación de la formación inicial que se traducen en acciones como: el censo de ISP, análisis curricular de los ISP, la definición participativa de perfiles, el diseño de procesos

de evaluación, acreditación y planes de mejora de los ISP, elaboración de una propuesta de Ley de Institutos de Educación Superior, entre otras.

El análisis evidencia una evolución favorable hacia un marco normativo con claras apuestas por la renovación de la formación inicial docente pero cuya implementación enfrenta dificultades, con una aplicación más imperativa para los institutos superiores de formación docente que para las universidades, y para las instituciones públicas más que para las privadas (Beca, 2015).

En efecto, el resultado de estas demandas, que ya estaban reflejadas en el PEN, se traducen en la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y la Carrera Pública de sus Docentes⁶⁹, actualmente en proceso de aprobación, que desarrolla elementos muy importantes para el ordenamiento y gobernabilidad de la educación superior referida precisamente a las instituciones académicas que se ocupan de la formación docente. Además, regula el régimen, estructura, ingreso, permanencia y promoción del personal laboral de estas instituciones e introduce una racionalización meritocrática a los formadores de formadores, en la línea establecida por la Ley de Carrera Pública Magisterial.

2. Formación en servicio

En varios países, la formación de docentes en servicio ha estado orientada a remediar los vacíos de la formación inicial, a entregar conocimientos especializados para la enseñanza a quienes ingresaron sin título docente y, en parte, a promover la actualización de sus profesores, pese a que esta última debería ser la principal función de este tramo de la formación. Aunque cada país atiende de manera heterogénea su demanda y difieren en sus énfasis y necesidades, la estrategia comúnmente asumida ha sido titular a las personas que ejercían la profesión sin título, y mejorar la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje a través de cursos y talleres con énfasis en metodologías y herramientas didácticas (Saravia y Flores, 2005).

Como en el Perú la formación docente se ha caracterizado por la fragmentación, la falta de perspectiva de futuro y la desarticulación con las políticas educativas (Díaz, 2015), es necesario avanzar hacia un sistema de aprendizaje permanente que supere una formación meramente compensatoria o remedial, promueva la profesionalización y actualización permanente de la docencia, e identifique las necesidades y prioridades de calificación y especialización profesional para diferentes contextos.

69 Véase en: www.minedu.gob.pe/minedu/archivos/proyecto_de_ley_institutos_escuelas.pdf

En el PEN, la formación en servicio se plantea articulada a la formación inicial y con una propuesta descentralizadora con miras a la creación de un Sistema Nacional Descentralizado de Formación Continua Docente. Desde esta perspectiva, a lo largo del periodo analizado se observa que ha existido una gran dificultad entre el nivel central y las instancias descentralizadas para establecer una cooperación y coordinación efectivas, en pro de fortalecer las capacidades para el desempeño docente mediante programas formativos de calidad. La LRM 29944 también contempla la formación en servicio mediante indicadores y criterios para la capacitación y formación permanente.

Pese a la falta de un sistema de formación docente continua y permanente, el país, en términos globales, ha realizado una alta inversión en programas y estrategias de capacitación, actualización y especialización. La formación y capacitación en servicio ha sido motivo de acciones masivas desde los años noventa. El Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD), con el concepto de formación continua, capacitó entre 1994 y 2001 a más de 200 mil docentes de escuelas polidocentes de zonas urbanas de inicial, primaria y secundaria, como parte del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP). Estas capacitaciones tuvieron como objetivo generar competencias metodológicas en los docentes, en el marco del Nuevo Enfoque Pedagógico y las corrientes constructivistas, pero no se complementaron con estrategias para medir el impacto ni se trabajaron de manera articulada con los órganos desconcentrados del sistema educativo ni con las autoridades subnacionales (Cuenca, 2004).

En el 2001, el Programa de Modernización de la Formación Docente del MINEDU planteó una propuesta de Sistema de Formación Continua de los Recursos Humanos, que sirvió de insumo para plantear la revaloración de la carrera docente (Flores, 2004). Ante la constatación del bajo rendimiento escolar y de la desvalorización de la profesión docente se planteó como estrategia impulsar la meritocracia de la función docente y apoyar su revaloración social.

Entre los años 2002 al 2006 se implementó el Programa Nacional de Formación en Servicio (PNFS) que se llevó a cabo de manera descoordinada y sin una planificación nacional. Además, se crearon los Centros Amauta y se elaboró una propuesta de Sistema de Formación Continua de Profesores, la que no llegó a ejecutarse.

Un estudio realizado por la cooperación alemana en tres regiones (Cuenca y Stojnic, 2008) encontró que las instancias formadoras observadas no tenían procedimientos ni instrumentos comunes para formular las propuestas formativas, carecían de sustento técnico, y que sus contenidos y estrategias no respondían a

las demandas y necesidades regionales. Otros aspectos críticos de la capacitación fueron la indiscriminada certificación de los cursos, el desconocimiento de su impacto en el desempeño docente y el rendimiento escolar, y el hecho de que, en vez de complementar la formación inicial, terminaba intentando revertir sus deficiencias.

Otro estudio referido al PLANCAD (Eguren, González y De Belaúnde, 2013) considera que diversos factores adversos minimizaron los impactos positivos del programa, acentuando su carácter de sustituto de las carencias de la formación inicial. Así, se encontró que las capacitaciones introdujeron estilos y relaciones renovadas de trabajo con el estudiante, pero no cambiaron el modo convencional de entender el aprendizaje en la atención en zonas rurales y en la educación bilingüe.

Otra experiencia de formación en servicio, planeada en 1998 y concretada entre el 2004 y 2007, fue el Proyecto de Educación en Áreas Rurales (PEAR), el cual incluía un componente de acompañamiento pedagógico, y contenía elementos de capacitación, monitoreo y asesoría, e introdujo una concepción descentralizada al conformar equipos técnicos con los especialistas regionales (Montero, 2011).

Del 2007 al 2011, se ejecutó el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP) con instancias formadoras que combinaron la capacitación presencial y la educación a distancia con visitas a las aulas, con énfasis en los contenidos curriculares. Fue diseñado por mandato de la LGE y como estrategia para afrontar los bajos resultados de la evaluación censal. Desarrolló tres programas: básico (Comunicación, Lógico matemática y Manejo curricular), de especialización (EIB, Educación Especial, Inglés, Cívica, Ciencia y Ambiente, etc.) y de actualización, pensado para los docentes incorporados a la carrera. Sin embargo, por restringirse a capacitar a los docentes sometidos a evaluación censal, y pese a incrementar sus metas, el programa solo alcanzó al 26% del total del magisterio (Cuenca, 2013). El programa se implementó en 26 regiones y con 26 universidades, en convenio con instituciones de educación superior, y en tensión con el sindicato de los docentes (SUTEP). Además, el programa tuvo una serie de debilidades como la estandarización de sus procedimientos, la desvinculación con los Proyectos Educativos Regionales (PER) y la Educación Intercultural Bilingüe (Trapnell y Zavala, 2009), y sin producir o difundir informes de supervisión (Guerrero, 2009).

El Programa de Formación de Formadores de Acompañantes Pedagógicos con enfoque intercultural bilingüe e inclusivo se implementó a partir del 2012. Al año siguiente, uno de sus productos comprendió como propuesta pedagógica el marco curricular, las *Rutas del Aprendizaje* y los *Mapas de Progreso*, orientados

al fortalecimiento de la práctica docente y como soportes de estrategias pedagógicas (MEF, 2013)⁷⁰.

Además, ante la preocupación de una situación de incertidumbre sobre la formación en servicio, por iniciativa del CNE y el Foro Educativo, en el 2009 se creó la Mesa Interinstitucional de Buen Desempeño Docente la que congregó a diversos actores en pro de asegurar el desarrollo de las capacidades profesionales de los docentes. En el 2011, la Mesa entregó la propuesta de Marco Orientador del Buen Desempeño Docente al Ministerio de Educación y, al año siguiente, la Dirección General de Desarrollo Docente (DIGEDD)⁷¹ recogió los aportes y se estableció un grupo impulsor con el MINEDU, el CNE, el SUTEP, el Foro Educativo, la ANGR y el SINEACE y, en diciembre del 2012, se oficializó el referido Marco, con 9 competencias y 40 desempeños, como una guía para la implementación de las políticas y acciones de formación, evaluación y desarrollo docente, en la perspectiva de concretar el logro de los aprendizajes fundamentales (CNE, 2013a; MINEDU, 2012a)⁷².

En su *Memoria anual 2011-2012* el MINEDU estimó que para continuar la capacitación de 35 mil docentes al año, conforme al promedio anual del 2007 al 2012, diversificaría las alternativas de formación de los profesores, certificando formadores de docentes, fortaleciendo el acompañamiento pedagógico y usando las nuevas tecnologías. Actualmente, dentro de la Dirección General de Desarrollo Docente (DIGEDD) se ha creado la Dirección de Formación Docente en Servicio (DIFODS) dedicada a las políticas de desarrollo docente, cuyos esfuerzos se abocan a establecer lineamientos generales, monitorear programas, dictar normativas, desarrollar investigación y cursos de especialización. Además, tiene a su cargo 18 programas formativos y 30 adicionales en proyección (Beca, 2015). Entre uno de ellos, cabe destacar el nuevo Programa de Inducción Docente dedicado a la capacitación a docentes noveles, es decir, a aquellos sin experiencia o con menos de dos años de práctica, con el ánimo de promover la inserción laboral de aproximadamente 1,500⁷³ docentes, a través de un proceso de mentoría con profesionales formados para el efecto⁷⁴.

70 Los PER también propusieron mejoras en la formación regional de los docentes, y algunas se canalizaron a través de Proyectos de Inversión Pública. En general, se ejecutaron acciones que complementaban y verificaban lo aprendido en las capacitaciones (PLANCAD, PRONAFCAP), estableciendo el acompañamiento para transferir y validar innovaciones en el aula (PEAR) o para mejorar las prácticas docentes en función de lograr aprendizaje (PELA). Montero (2011) señala los casos de Amazonas, Apurímac, Cusco, Junín y San Martín. En Apurímac, destaca la propuesta de construcción del Sistema Regional de Formación Continua (SRFC) como experiencia concertada entre gobierno regional, gobiernos locales, la Dirección Regional de Educación, instituciones académicas, el sindicato regional y la Asociación para la Promoción de la Educación y el Desarrollo de Apurímac (Tarpurisunchis).

71 Creada el 2012 como órgano de línea del Viceministerio de Gestión Pedagógica, a partir del D.S. 006-2012-ED. «Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones y el Cuadro para Asignación de Personal del Ministerio de Educación». 31 de marzo de 2012.

72 En atención a lo establecido en el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2012, se oficializa, además, el Marco de Buen Desempeño del Directivo como herramienta para la mejora de la gestión de las instituciones educativas (MINEDU, 2015).

73 <http://induccionsdocente.minedu.gob.pe/induccionsdocente/>

74 Cálculo inicial realizado por la DIFODS.

Asimismo, el Programa Nacional de Becas (PRONABEC), en coordinación con el MINEDU, durante el 2014 y 2015 implementó una maestría presencial en varias especialidades dirigida a docentes destacados de escuelas públicas bajo la responsabilidad académica de universidades de reconocido prestigio. Estas acciones de formación sostenida como los programas de posgrado están mostrando efectos positivos en el desempeño de los docentes y sus escuelas por lo cual será necesario realizar una evaluación de impacto para consolidar esta línea como parte de una estrategia de desarrollo profesional docente.

Por su parte, cabe destacar que el Plan de Formación Docente en Servicio 2014-2016 planea capacitar el 100% de docentes al 2016 (CNE, 2015a), y se ejecuta con diversas estrategias y modalidades⁷⁵.

Finalmente, en el marco del Proyecto de Fortalecimiento de la Formación Docente —Convenio de asistencia técnica MINEDU-UNESCO— actualmente se desarrolla el Programa de Actualización Docente (PAD) que se imparte en cuatro módulos a través de los cuales se han beneficiado 25,919 docentes participantes, en el ámbito nacional, con una capacitación virtual en didáctica de las áreas prioritarias (Comunicación, Matemática, Ciudadanía) y en los diferentes niveles (inicial, primaria y secundaria). Es la primera experiencia de capacitación virtual del MINEDU a docentes con este número de participantes, mediante un convenio con UNESCO, y en la que cooperan diversas universidades de prestigio como la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad Peruana Cayetano Heredia, la Universidad Continental y la Universidad San Ignacio de Loyola. Entre los logros más significativos del programa se encuentra el número de aprobados por módulo con niveles del 74, 92 y 96% en los Módulos I, II, III y IV respectivamente⁷⁶.

El cargo de directores de instituciones educativas en el Perú, como en muchos países de América Latina, se obtiene por requisitos basados sobre todo en la experiencia como docentes. La formación de profesionales especializados en gestión de las escuelas todavía es un tema pendiente y en discusión. Asimismo, la actualización a los directores de instituciones educativas no ha recibido atención sistemática a lo largo del periodo analizado aunque, en diferentes momentos, se han desarrollado acciones específicas, entre otras, cursos, seminarios y talleres. En el último periodo, el MINEDU ha diseñado programas de largo alcance como maestrías impartidas por universidades seleccionadas dirigidas a los directores

75 Entre los problemas detectados por el CNE, a la fecha, se encuentran: ausencia de una política de formación de largo plazo y de planificación, carencia de un enfoque orientado al desempeño pedagógico en el aula, centralización excesiva de la gestión, procesos de capacitación superpuestos, metas que desbordan las capacidades de las instituciones, falta de certificación de formadores (CNE, 2012; CNE, 2015).

76 El Módulo IV se encuentra actualmente en implementación.

del sistema público y ha iniciado el concurso público nacional para designar estos cargos. Esta interesante experiencia debería ser objeto de estudio dado que, tal y como muestra la experiencia internacional, los programas presenciales y de largo aliento, como las maestrías, están demostrando buenos resultados como estrategia en la formación de directores.

Entérminos globales, durante el periodo considerado, el sistema educativo peruano ha desarrollado grandes esfuerzos por brindar capacitación a los docentes en servicio. Si comparamos con otros países de América Latina, el Perú se destaca por los niveles de cobertura alcanzados en este aspecto⁷⁷ (Beca, 2015). Sin embargo, queda el desafío de afrontar la formación en servicio conceptualizada como desarrollo profesional docente, entendida como una necesidad para mejorar la calidad de la educación en las aulas y para la profesionalización docente ante los cambios de las sociedades y del conocimiento (Vaillant y Marcelo, 2015). Además, como parte del sistema de formación de profesionales de la educación, se debe de considerar la formación y actualización de los directores de II.EE. aunque ya se están desarrollando iniciativas como la «Segunda especialidad en gestión escolar con liderazgo pedagógico» dirigida a más de 15,000 directivos en el ámbito nacional de II.EE. públicas de EBR, EBE, EBA y ETP⁷⁸.

77 Datos provenientes de la encuesta aplicada a docentes de los alumnos de 3° y 6° grado que rindieron la prueba TERCE de UNESCO, en el año 2013, muestran que un 59% de los docentes peruanos encuestados manifiesta haber realizado, en los dos años anteriores, un perfeccionamiento de 60 horas o más en el área de Lenguaje, mientras que el promedio de los 15 países participantes en el estudio alcanza al 25% de ambos grados. Algo similar ocurre respecto a cursos de perfeccionamiento en Matemática donde, para el 6° grado, el 58% de los docentes peruanos que responden la encuesta afirman haber participado en cursos de perfeccionamiento de 60 horas o más, mientras el promedio para el conjunto de los países solo alcanza al 28% (Informe descriptivo de encuesta a profesores TERCE, 2013, en proceso; Estrategia Regional Docentes OREALC-UNESCO, 2015).

78 <http://www.minedu.gob.pe/campanias/inducccion2015.php>

Experiencia internacional
**PROGRAMA DE DESARROLLO PROFESIONAL
(PDP)**

Secretaría Estadual de Educación de Minas Gerais,
Brasil

El Programa de Desarrollo Profesional promueve el desarrollo profesional estimulando y apoyando las iniciativas nacidas de las alianzas de escuelas y especialistas para diseñar y ejecutar planes de formación en servicio que armonicen las prioridades educativas nacionales con las demandas específicas de los docentes en las escuelas. Resulta interesante revisar la propuesta de formación en servicio «desde abajo» pero alineada con las orientaciones nacionales, descentralizada y con participación de docentes y expertos que consideran los contextos específicos de las escuelas.

El programa se inicia en el año 2004 y tiene como objetivo formar profesores para la implementación de proyectos relacionados con la creación, desarrollo, mejora y perfeccionamiento de actividades de aprendizaje y métodos de enseñanza que fomenten: i) la iniciativa, el liderazgo y la cultura del trabajo colaborativo; ii) los procesos y recursos de enseñanza innovadores, con énfasis en el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación y la exploración de posibilidades pedagógicas que ofrece la internet; iii) los espacios de difusión de la cultura, la ciencia y la tecnología con el objetivo de enriquecer el plan de estudios y un mayor fortalecimiento de las relaciones con la comunidad escolar.

El PDP es parte del Proyecto «Rendimiento y Capacitación de Maestros» destinado a promover la valoración del profesorado, el desarrollo profesional de los educadores, la difusión de la cultura del trabajo en grupo en las escuelas públicas que conforman la Red de Escuelas de Referencia y el cumplimiento de los requisitos establecidos en el proceso de selección.

La estrategia prevé la puesta en práctica y evaluación de Proyectos de Desarrollo Profesional elaborados y propuestos por Grupos

de Desarrollo Profesional (GPD), constituidos por expertos y profesores de una misma escuela estadual (8 a 16 personas), que cuentan con un coordinador del GPD y la dirección de un supervisor. EL GPD opera en el desarrollo profesional de los educadores teniendo en cuenta el escenario de reformulación de la educación básica en Minas Gerais.

El GPD es un grupo estratégico del PDP y está vinculado a una escuela (cada escuela que participa en el programa cuenta con un GPD) y es la unidad básica de referencia y el espacio de realización de las actividades del programa. El Coordinador del GPD, elegido por los demás miembros del grupo, es una referencia importante para la estructuración del GPD en el papel que le corresponde en el programa. Por su liderazgo e influencia en sus compañeros tiene un rol fundamental para el funcionamiento y el éxito del proyecto.

El Supervisor del GPD es un profesional especialista cualificado, externo a la escuela, con experiencia en formación docente y con capacidad y sensibilidad para reconocer como legítimos los problemas presentes en la escuela. Es responsable de la orientación, supervisión y evaluación de los grupos. Responde por el grupo durante un año, y la Secretaría Estadual de Educación — que evalúa anualmente la participación de todos los supervisores— puede removerlo de esta función en cualquier momento si no realiza la tarea para la que fue contratado.

Todo GPD tiene su Proyecto de Desarrollo Profesional que debe relacionarse con algunas de las siguientes áreas: alfabetización, evaluación educacional e institucional; cultura; ciencia y tecnología; desarrollo de la enseñanza; educación ambiental y educación patrimonial.

En el año 2010, 600 GPD realizaron proyectos de desarrollo profesional, con un número estimado de 9,600 profesores. En el 2012, 326 GPD desarrollaron proyectos con un número estimado de 5,216 docentes.

3. Profesionalización de la docencia

A partir del año 2001, con la transición democrática, se dieron manifestaciones de la reforma del Estado y el gradual —aunque aún parcial— reconocimiento del profundo impacto que tuvo la violencia política en el tejido social e institucional del país, motivado especialmente por las evidencias del Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) y el que puso énfasis en la transformación estructural del sistema educativo. A partir de ahí, y dentro de sus recomendaciones de reforma institucional (PEN 2006: 34)⁷⁹, comenzó a plantearse la necesidad de repensar el desarrollo profesional docente. Sin embargo, tanto la preocupación por renovar la Ley del Profesorado promulgada en los años ochenta⁸⁰ como el debate y aprobación en el año 2007 de la Ley de Carrera Pública Magisterial⁸¹ fueron insuficientes para abordar la profesionalización del magisterio.

La Ley del Profesorado Nº 24029 (1984) y su modificatoria⁸² estructuraban la carrera en cinco niveles y establecían que, a partir del segundo nivel, el ascenso requería un examen y tomaban como criterio los años de experiencia y el nivel de educación formal, sin vincular el desempeño profesional y el salario, y con el agravante de que en dos décadas el Ministerio no había convocado ascensos de nivel (Rivero, 2007).

A partir del 2001, con el Acuerdo Nacional se comienza a discutir acerca de la profesionalización del docente sobre la base de que la carrera docente debía ser pública y con escalafón y que para el ascenso debía considerar la antigüedad, el perfeccionamiento, la formación continua, la innovación pedagógica, los servicios a la comunidad y el trabajo en zonas de «menor desarrollo».

Un hito en la discusión sobre el perfil del profesional de la educación que requería el país fue la Propuesta Nueva Docencia (Rivero, 2003). Esta propuesta consideró, a través de un enfoque de competencias docentes, la carrera pública de excelencia, la incorporación de nuevos docentes y la acreditación de las instituciones formadoras de profesionales⁸³. El PEN recogió estas visiones y planteó como objetivo una Carrera Pública Magisterial renovada que contribuya

79 La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR, 2003) en el Informe Final, disponible en: <http://www.cverdad.org.pe/iffinal/> denominó conflicto armado interno al periodo de violencia desatado entre 1980-2000 en el Perú, con un saldo aproximado de 70 mil víctimas, más del triple de la cifra propalada hasta ese momento. Ante la ausencia de una política educativa que trabaje la memoria histórica reciente en las aulas, las heridas y divisiones no resueltas impiden superar estos hechos. No es casual que se estigmatice al sindicato de docentes (SUTEP) y que al interior de su organización se haya institucionalizado una disputa entre memorias (Vargas, 2013). En el marco de la discusión e implementación de políticas de justicia transicional (Huber y Del Pino, 2015), la difusión en los docentes de experiencias y debates de superación del pasado podría propiciar una reflexión cabal del conflicto armado, así como para el seguimiento de los avances en el tratamiento estatal de sus secuelas.

80 Ley Nº 24029. Ley del Profesorado. 12 de diciembre de 1984, y su modificatoria Ley 25212 del 4 de mayo de 1990.

81 Ley Nº 29062. Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial. 11 de julio de 2007. Derogado con la LRM 29944.

82 Marco legal derogado con la LRM 29944.

83 En estos años, la discusión sobre la profesionalización tomó como referentes las propuestas de la CEPAL (1998), la Declaración de Dakar (2000), la Declaración de Cochabamba (2001) y la Declaración de La Habana (2002) (Cuenca, 2004).

a logros en los resultados de aprendizaje de los estudiantes y en el desempeño profesional docente. Esto se llevaría a cabo mediante la evaluación para el ingreso y permanencia en la carrera y para su asignación laboral, impulsando ascensos e incrementos salariales al desempeño profesional y a las condiciones de trabajo, y promoviendo la revaloración social de la profesión docente desde el reconocimiento de sus buenas prácticas.

Sobre este último punto, el diagnóstico del Plan Nacional EPT (2005) enfatizó que la desvalorización social y económica del magisterio incidía negativamente en su desempeño. Ante esta realidad, comenzaron a debatirse propuestas de ley en comisiones encargadas por el Poder Ejecutivo para superar estos problemas⁸⁴. El SUTEP participó de esta discusión, y algunos de sus dirigentes opinaron que la Carrera Pública Magisterial por sí sola no propiciaba el desarrollo profesional docente y la calidad educativa, pues debía garantizar un ingreso calificado a la carrera, con bonificaciones y asignaciones debidamente financiadas, por el lugar donde trabajan y por sus méritos, así como estabilidad laboral con una remuneración básica para todos (Derrama Magisterial, 2004).

Entre el 2006 y el 2011 se emitieron 25 dispositivos legales vinculados a la profesión docente, pero en el mismo lapso se cuestionaron públicamente las capacidades profesionales de los maestros. Del análisis de Cuenca y Stojnic (2008) se desprende que se acusó a los docentes de la baja calidad de la enseñanza, obviando la responsabilidad del Estado, el efecto de los factores asociados al aprendizaje y la incidencia de la formación inicial y en servicio y la acentuada desvalorización de la función social del docente.

Los cuestionamientos al bajo desempeño de los docentes no tomó en cuenta la falta de estándares claros para el ingreso o separación de los mismos; ni un sistema de evaluación de desempeños que permitiera el reconocimiento según méritos y entrega de incentivos; ni tampoco un sistema de formación continua acorde a sus demandas y necesidades; y que considerara, además, que desde la transición democrática se venía planteando el impulso de una cultura meritocrática en la docencia (Rivero, 2007).

El camino a la profesionalización de la docencia no ha sido lineal. Aunque la discusión técnica sobre la carrera empezó en el 2001, recién en diciembre del 2005 el Consejo de Ministros aprobó un anteproyecto de ley, que planteó el retiro de aquellos docentes que desaprobaran tres veces la evaluación. Y, en el 2007, fue aprobada en el Congreso de la República la Ley de Carrera Pública Magisterial (LCPM) N° 29062, que tuvo como respuesta una huelga magisterial

84 En dos periodos de gobierno, del 2001 al 2007, se presentaron cinco proyectos de ley (Rivero, 2007).

que duró más de un mes. La reivindicación de la huelga estaba basada en que la Ley fuera aprobada con doble votación del Congreso y no solo una, para debilitar su legitimidad.

La Ley de Carrera Pública del año 2007 establecía una remuneración base que se diferenciaba de acuerdo a los niveles de la carrera, ampliaba las áreas de desempeño docente, y establecía como fin mejorar la calidad educativa, a través de la mejora de los desempeños. También planteaba una evaluación permanente, el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en asegurar un sistema de formación continua, y la inclusión de sanciones según faltas específicas. En estos puntos se recogía lo dispuesto por la LGE y por el PEN.

Así, los resultados de la evaluación censal del 2007, la aprobación de la LCPM, rechazada por el SUTEP, el imperativo de la «Nota 14» para el ingreso a la formación docente⁸⁵, y el contrato de profesionales no docentes para la educación⁸⁶, menoscabaron la identidad profesional de los docentes (Cuenca, 2013).

Con la Ley de Reforma Magisterial (LRM) Nº 29944 del 2012 se derogó la dualidad normativa previa (Ley del Profesorado y LCPM⁸⁷), se establecieron nuevas áreas de desempeño y se fijó un monto salarial base (CNE, 2014b) y se logró, así, incorporar en un solo régimen laboral a los 251,249 profesores nombrados en instituciones públicas de educación básica y técnico productiva (CNE, 2014b), bajo un enfoque meritocrático de desarrollo profesional.

La LRM se caracteriza por enfatizar la profesionalización docente. Considera al profesor como un profesional en educación, con calificaciones y competencias debidamente certificadas, que coadyuva con la familia, el Estado y la comunidad en la formación integral del educando (artículo 4). Define la Carrera Pública Magisterial en el marco de una gestión descentralizada, y establece cuatro áreas de desempeño laboral: gestión pedagógica, gestión institucional, formación docente, e innovación e investigación.

La Ley de Reforma Magisterial⁸⁸ tuvo que afrontar procesos prolongados y difíciles para llegar a un consenso ante el desafío de establecer un solo régimen laboral basado en el mérito, sobre la base de criterios que promuevan

85 D.S. 006-2007-ED. «Decreto supremo que modifica el Reglamento General de los ISP y Escuelas Superiores de Formación Docente Públicas y Privadas». Enero de 2007. Medida que repercutió negativamente en el ingreso a todos los ISP, que redujo sus ingresantes de 22,569 el año 2006 a 305 el 2008, y a 2,833 el 2010; y con peor impacto en los ISP bilingües, que entre el 2007 y el 2010 solo tuvieron 82 ingresantes. El MINEDU creó un Programa de Nivelación Académica para solucionar el problema, pero su impacto fue menor (CNE, 2012).

86 Por Ley Nº 29510. Ley que exceptúa del requisito de colegiación a los profesionales con títulos distintos al de Educación que ejercen la docencia en áreas de su especialidad y a los profesionales titulados en el exterior que ejercen la docencia en forma temporal en el Perú. Marzo del 2010.

87 Cabe señalar que la Ley del Profesorado y la Ley de Carrera Magisterial implicaban diferentes ingresos económicos. En el 2011, la mayoría de maestros estaban regidos por la primera (Beca, 2015).

mejores condiciones de trabajo, y remuneraciones básicas comunes dignas y diferenciadas, tal y como lo plantea el PEN.

Un aspecto a destacar en el diseño de la LRM es que retomó el consenso en la elaboración de las políticas educativas desarrollado en la transición democrática, sin omitir el aspecto técnico, apelando a los actores surgidos con la descentralización y trascendiendo al sector⁸⁹. No obstante, presenta dificultades en su implementación, relativas a la movilidad en las escalas magisteriales y a la posibilidad de ascensos salariales dignos y diferenciados (Beca, 2015).

4. Evaluación docente

A lo largo del periodo analizado, se observan cambios y tensiones sobre cómo se concibió y desarrolló la evaluación, que expresaban las fallas de la regulación anterior. En las evaluaciones establecidas en la Ley del Profesorado de 1984, las comisiones responsables de los ingresos, ascensos, reasignaciones y estímulos no daban cuenta de sus actos y marginaban la participación del gremio magisterial, pese a que su reglamentación así lo disponía. Tampoco se establecieron ascensos de nivel por desempeño, ni bonificaciones efectivas por desempeño en cargos directivos que conllevaran a remuneraciones adecuadas (Rivero, 2007).

Con la LCPM 29062 del 2007 se establecieron evaluaciones voluntarias para el ascenso y permanencia en la carrera, además de evaluaciones obligatorias de desempeño que condicionaban la permanencia y la obtención de bonificaciones, así como el despido por desaprobación. Adicionalmente, se tuvo como medida la evaluación censal, consistente en una prueba escrita y, con posterioridad, la participación en ella cuya aprobación fue establecida como condición para recibir las capacitaciones del PRONAFCAP. Esta disposición distorsionó el sentido de la evaluación y tuvo como correlato la percepción generalizada de responsabilizar al docente por los bajos rendimientos escolares (Saravia y López, 2008).

La evaluación censal de fines del 2006⁹⁰ se justificó con el fin de elaborar una línea de base para el diseño de las acciones de capacitación en las áreas de Lenguaje, Matemática y Manejo curricular⁹¹. Se llegó a evaluar a casi el 70%

88 Ley Nº 29944. Ley de Reforma Magisterial. Diario oficial El Peruano. 25 de noviembre de 2012.

89 El proyecto de Ley de Reforma Magisterial fue aprobado para debatirse ante el Congreso el 2012, con sustento técnico y respaldo político de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), así como del gremio empresarial (CONFIEP) y el Banco Mundial (Cuenca, 2012).

90 Por pérdidas de materiales y resistencias a la evaluación, esta se realizó en dos fechas. D.S. 025-2006-ED. «Autorizan evaluación censal a docentes de Educación Básica Regular y del aprendizaje de alumnos del segundo grado de primaria». Noviembre de 2006. D.S. 027-2006-ED. «Modifican fecha de Evaluación Censal de Docentes de Educación Básica Regular de los niveles de educación inicial, primaria y secundaria». Diciembre de 2006.

91 La Unidad de Medición de la Calidad (UMC) del MINEDU estimó que había una relación directa entre el aprendizaje de los estudiantes y el grado en que los docentes desarrollaban las competencias curriculares. Las áreas de Comunicación Integral y Matemática constituyeron el centro de aprobación obligatoria, conllevando al descuido de otras áreas.

de docentes de escuelas públicas, con el resultado de que solo un 23.4% alcanzó el nivel de logro esperado en comprensión de textos. En un escenario de tensiones, al 2011 se habían efectuado ocho evaluaciones para el ingreso a la CPM (cuatro para nombramiento y cuatro para incorporación de docentes en servicio), pero ninguna para el desempeño laboral o para ascensos en los niveles. Se cuestionó el hermetismo en los criterios seguidos para evaluar, así como el hecho de que la cobertura no llegase a los departamentos más pobres y con población vulnerable. Además, no se tomaron en cuenta medidas alternativas para evaluar el desempeño, como el Plan Piloto de Evaluación del Desempeño Docente, en el marco del PEAR (Cuenca, 2013).

La LRM y su reglamento rigen las evaluaciones dentro de una renovada carrera magisterial centrada en la mejora del desempeño y la formación continua integral. Así, la LRM establece evaluaciones para el ingreso a la carrera, evaluaciones de desempeño docente, evaluaciones para el ascenso, y evaluaciones para el acceso y desempeño de cargos (art. 28) y, en ese sentido, se alinea con las propuestas del PEN.

En el Proyecto Educativo Nacional, la evaluación docente se define como un insumo para tomar decisiones que permitan mejorar la formación docente y, por ende, la calidad educativa. En ese sentido, el PEN tiene la visión de instalar y fortalecer un sistema de evaluación docente que alimente el sistema de formación continua, la selección y certificación para la Carrera Pública Magisterial, y la asignación de docentes a zonas vulnerables, con el objetivo de atender «el derecho de los estudiantes a una educación de calidad y al buen trato así como la necesidad de revalorar socialmente la función docente» (Política 11.1 del Objetivo 3 del PEN).

Desde el 2012, con la implementación de la LRM 29944 y su Reglamento, se establecieron ocho escalas magisteriales, un porcentaje de incremento para cada escala de acuerdo a la jornada laboral, y asignaciones por ubicación y tipo de institución educativa, así como por el ejercicio de cargos. Sin embargo, los concursos proyectados en el Plan Perú Maestro para acceder a escalas magisteriales, así como las evaluaciones dispuestas en el PESEM 2013 para la reubicación de nivel, ingreso a la carrera pública, evaluación de desempeño laboral y evaluación de acceso a cargos directivos, se llegaron a ejecutar pero no según la programación; y, aunque hubo innovaciones en las pruebas de evaluación para contrato a docentes, se reportaron problemas técnicos en la aplicación de las evaluaciones a cargos directivos (CNE, 2014b).

Desde el 2014 se viene cumpliendo con lo programado, y a mediados del 2015 estaba por concluirse la fase de «emparejamiento del terreno», con la realización

de cinco evaluaciones excepcionales⁹² para luego iniciar las cuatro evaluaciones regulares previstas por la ley, en una etapa nacional y en otra descentralizada. También se ha desarrollado un concurso para el ingreso de nuevos docentes a la carrera durante el 2015. En noviembre del mismo año se publicaron los resultados de la primera evaluación de nombramiento docente en la que fueron aprobados 8,105 docentes para 20 mil plazas ofertadas (INIDEN, 2015).

El tema se complejiza si tomamos en cuenta los resultados de las evaluaciones escolares y de las evaluaciones docentes. En la última evaluación de acceso a nombramientos hay coincidencia entre la distribución de los docentes aprobados y la distribución de los escolares que aprueban en el nivel satisfactorio la evaluación censal (INIDEN, 2015). Mientras los departamentos de la zona de la costa logran cubrir la mayoría de vacantes disponibles, los departamentos con menores rendimientos estudiantiles (los cuales coinciden con aquellos de mayor diversidad cultural) tienen déficit de plazas. Ello plantea la urgencia no solo de nivelar o incentivar a docentes y estudiantes con menores logros sino, además, la de enfatizar la centralidad de la interculturalidad como un enfoque fundamental tanto para las evaluaciones de desempeño como respecto a los estímulos al conocimiento y enseñanza de las culturas y de los saberes locales, en diálogo con el aprendizaje de otros saberes necesarios para la realización y el desarrollo personal en general.

Para el 2016, se programaron cuatro tipos de evaluaciones: i) para directivos de UGEL, ii) para la ubicación de directivos de Área de Gestión Pedagógica en UGEL y Dirección de Gestión Pedagógica de las DRE, iii) un primer concurso de ascenso de la 1° a la 2° escala salarial, y iv) las evaluaciones de desempeño en el aula para docentes. Estas evaluaciones de desempeño, en fases posteriores se aplicarán a directores de escuela y, en lo sucesivo, para el desempeño de personal de las DRE y las UGEL. Además, la evaluación de desempeño en aula de los docentes ha entrado en su fase de diseño y posterior implementación y constituye un tema de preocupación y oportunidad dado que es la primera experiencia en el país en este tipo de convocatorias. Dado que las evaluaciones de desempeño son incipientes hay que cuidar que no se constituyan en un obstáculo para un efectivo ingreso y ascenso en la carrera, y que no generen desmotivación del profesorado ante las mismas. Adicionalmente, está pendiente la construcción de un sistema permanente de evaluación del desempeño (Beca, 2015).

92 Estas evaluaciones comprenderían: 2 de reubicación de escala, dirigidas a docentes de la Ley del Profesorado; 1 dirigida a los profesores interinos de la Ley del Profesorado y sin título pedagógico; 1 para que los cargos directivos puedan renovar su periodo; y 1 para cubrir los puestos vacantes de director, sin importar su ubicación en la escala de la carrera (CNE, 2015b).

En la investigación reciente, realizada en el ámbito internacional, la evaluación del desempeño docente y su relación con la carrera profesional ha merecido gran atención y se le reconoce como un tema muy polémico por las sensibilidades que despierta en el mundo de la docencia. Sylvia Schmelkes destaca la complejidad que supone evaluar la tarea del docente y, entre otros aspectos, señala la necesidad de considerar el contexto en que desempeña su labor; definir explícitamente a la mejora de la práctica docente como el propósito fundamental de la evaluación; partir de parámetros claros de lo que se entiende por una buena enseñanza; acordar estos parámetros con la participación de los docentes; basarse en variados instrumentos que aportan distintas informaciones y visiones; y utilizar los resultados de la evaluación para la formación en servicio y para reconocer a los buenos docentes (Beca, 2015).

5. Remuneraciones e incentivos

La docencia es una profesión con un prestigio asociado a la calidad profesional e incluso ética del profesorado. A lo largo del siglo XX, factores de carácter político y cambios en los paradigmas asumidos por los Estados conllevaron a que este prestigio se fuera deteriorando de la mano de la masificación y complejización de los sistemas educativos, con sus respectivas particularidades y especificidades.

En 1935 se creó el Ministerio de Educación (Derrama Magisterial, 2013) y, desde entonces, los maestros fueron atendidos por el Estado con políticas orientadas a su mejora y bienestar; sin embargo, los docentes en América Latina —como casi todos los agentes prestadores de servicios del Estado— ante los profundos cambios, brechas y demandas en las sociedades latinoamericanas, conformaron «el grupo de perdedores» (Tenti, 2005).

El Perú no ha sido la excepción a esta regla. El Estado no respondió de manera efectiva a las demandas y necesidades de los docentes, específicamente las referidas a sus remuneraciones y bonificaciones correspondientes por ley; incluso, incumplió con el establecimiento de estímulos a su desempeño o por laborar en zonas necesitadas o difíciles (Rivero, 2007). Así, el desarrollo profesional docente en el Perú careció de un sistema de estímulos, y los pocos que se promovieron no se cumplieron de la manera estipulada.

El incremento, tanto del piso salarial como del promedio salarial del maestro en el Perú, es un problema irresuelto desde hace décadas. En el 2006, «la remuneración promedio de los docentes que prestan servicio en el Estado, en todos los niveles magisteriales era de 1,084.08 nuevos soles» (Cuenca y Stojnic, 2008). Actualmente, la remuneración mensual del docente peruano (un promedio

de USD 600) está entre las más bajas en América Latina (Díaz, 2015) lo que explica la búsqueda de trabajos paralelos que impactan negativamente en su rendimiento laboral y profesional, especialmente en el sector público.

En el último periodo se han producido incrementos que han llevado a que, en la actualidad, la remuneración de los docentes en la primera escala, con 24 horas pedagógicas, sea de S/ 1,244 soles (USD 373) frente a los S/ 2,488 (USD 746) de remuneración que encontramos en la sexta escala salarial (hay que tener en cuenta que aún no hay docentes en la séptima y octava escala).

Como se aprecia en la *Tabla 6*, el 95% de los docentes se encuentra en los cuatro primeros niveles de la escala salarial, lo cual significa que prácticamente la totalidad de los docentes no supera los S/ 1,741 soles (USD 522) si trabajan 24 horas pedagógicas, o los S/ 5,902 soles (USD 1,771) si trabajan 40 horas pedagógicas.

También cabe afirmar que los docentes de las dos primeras escalas representan el 54% de los docentes nombrados y que, en términos de ingresos promedios, no superan los S/ 1,865 soles (USD 560) bajo el régimen de las 24 horas pedagógicas.

Tabla 6
Ingresos promedio por escala magisterial - Docentes nombrados⁹³, 2016

Escala	Docentes	% de docentes	Mínimo 24h (S)*	Mínimo 24h (USD **)	Promedio (S/)	Promedio (USD)	Máximo 40h (S/)	Máximo 40h (USD)
1	77,805	35%	1,244	373	1,689	507	3,763	1,129
2	64,675	29%	1,368	410	1,865	560	3,801	1,140
3	44,417	20%	1,555	467	2,103	631	4,282	1,285
4	27,226	12%	1,741	522	2,599	780	5,902	1,771
Subtotal	214,123	95%	-	-	-	-	-	-
5	8,899	4%	2,115	635	3,150	945	7,524	2,257
6	2,273	1%	2,488	746	3,545	1,064	8,266	2,480
Total general	225,295	100%	1,448	434	2,008	602	4,329	1,299

* Precios corrientes.

** El tipo de cambio aplicado corresponde al precio bancario promedio del USD de agosto de 2016, según BCRP.

Fuente: Sistema Único de Planillas –SUP.

Respecto a la remuneración de los docentes de Institutos de Educación Superior y Escuelas de Educación Superior, esta se encuentra por debajo de las remuneraciones de los docentes de Educación Básica Regular, una situación que cambiaría con la aprobación de la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y la Carrera Pública de sus Docentes, la cual marca un avance sustancial en relación con la política salarial en el país. En el caso de aprobarse se establecen cinco categorías salariales, en base a la Remuneración Integral Mensual Superior (RIMS), a las que se pueden sumar algunas asignaciones en función del ámbito de trabajo y tipo de servicio.

En términos de incentivos, el PEN planteó la creación de incentivos económicos y no económicos para el desempeño profesional orientados a la mejora de procesos y resultados. También propuso medidas que promuevan la innovación a través de becas y pasantías, y el reconocimiento de los gobiernos locales y regionales a experiencias exitosas a través de diversos tipos de estímulos (Objetivo estratégico 3, Política 11).

93 Sistema Único de Planillas (SUP). Periodo de pago agosto de 2016, docentes de educación nombrados. Incluye RIM, Asignaciones Temporales por Tipo y Ubicación de la II.EE., Asignaciones por Cargo, Asignación por Maestría de los profesores provenientes de la Ley del Profesorado que tenían habilitada dicha bonificación, Compensación Extraordinaria Transitoria (de ser el caso), Asignación por Jornada de Trabajo Adicional (profesores de II.EE. unidocentes).

En el último periodo se aprecia de modo sistemático un conjunto de incentivos y reconocimientos, por ello en este apartado hay mayor información sobre las acciones desarrolladas durante los últimos años. Así, se identifican becas de estudios, bonos por desempeño, y reconocimientos personales e institucionales que revaloran la profesión docente. Por ejemplo, desde el 2012, se está implementando un programa masivo de becas denominado Beca 18, para el acceso, permanencia y culminación de estudios de pre y posgrado. Una modalidad de beca en este programa, orientada a jóvenes en condición de pobreza y con lengua materna originaria, es la beca especial en EIB. De las 20 mil becas otorgadas hasta el 2014 por el programa, solo 367 correspondieron a EIB (PRONABEC, 2014).

Esta ampliación de la oferta de formación en EIB es reconocida como importante y novedosa y es imprescindible que el Estado continúe atendiendo la diversidad (CNE, 2015b) y que establezca mecanismos que aseguren que las instancias formadoras consideren de manera adecuada a los estudiantes de lenguas maternas indígenas y, eventualmente, sancione situaciones de discriminación y racismo⁹⁴.

Una modalidad de beca de otra naturaleza es la denominada «Vocación de Maestro» que tiene como objetivo atraer talento joven a las instituciones educativas públicas. Se trata de una beca integral para formación inicial docente que financia la carrera de Educación, en nueve de las mejores universidades del país, a estudiantes egresados de la educación secundaria con alto rendimiento académico, y que se comprometen a trabajar en escuelas públicas al menos por tres años⁹⁵.

También se puede resaltar la Beca de Reparación en Educación (REPARED) para víctimas de la violencia política aunque esta no se orienta exclusivamente a la carrera de Educación, como sí ocurre con modalidades recientes relacionadas con la nueva Ley Universitaria y la carrera magisterial, como Beca Catedrático, Beca para Hijos de Docentes, y otras ofertas dirigidas a Acompañantes Pedagógicos y a personal nombrado de centros de Educación Básica Alternativa⁹⁶.

Respecto a los salarios, la LRM estableció en el 2013 un incremento en las remuneraciones de los docentes (Remuneración Íntegra Mensual), a lo que se sumarían las asignaciones por trabajar en zonas rurales, zonas de frontera o en el VRAEM (zona afectada por el narcotráfico), sin embargo, se esperaba un

94 Con respecto a Beca 18 está pendiente de evaluación la implementación de los acuerdos de los convenios con el Estado de parte de las instituciones de educación superior, el rendimiento y la adaptación de los estudiantes de lengua materna indígena a las exigencias académicas de la educación superior y al entorno mayormente ciudadano en el que deben residir, y si existen mecanismos e instancias que garanticen y supervisen la asunción de responsabilidades compartidas por autoridades, funcionarios, gestores, administrativos, docentes y estudiantes.

95 La convocatoria empezó el 2014, con 278 becados, y la proyección al 2015 fue de 742 (Beca, 2015).

96 Véase: <http://www.pronabec.gob.pe/>

aumento mayor al dado (CNE, 2014b). En el 2014, el Estado otorgó bonos de incentivos monetarios al desempeño escolar, vinculado a los resultados en las pruebas ECE, que son otorgados a los docentes, pero se alerta sobre el cuidado necesario para que los bonos no desvirtúen el sentido de la evaluación. Para el CNE (2014a) este bono es una medida desligada de la reforma magisterial en curso, de la evaluación del desempeño y de la revaloración de la carrera docente.

Entre algunos reconocimientos significativos otorgados a los docentes por el Estado y por iniciativas privadas, destacan los siguientes: Maestro que deja Huella, Palmas Magisteriales, el concurso Buenas Prácticas Docentes y el concurso Buena Escuela. Hay que anotar que las Palmas Magisteriales, otorgadas anualmente, reconoce a quienes han realizado aportes relevantes a la educación en tres categorías (Maestro, Educador y Amauta) y es uno de los programas más antiguos de América Latina creado en 1949 y que se ha mantenido a lo largo del tiempo salvo una breve interrupción.

De igual modo, a partir del año 2015 se actualizaron beneficios para los docentes con el propósito de incentivar el acceso a actividades culturales, por ejemplo: entrada gratuita el primer domingo de cada mes a museos, monumentos arqueológicos y lugares históricos en todo el ámbito nacional, según lo dispuesto en la Ley Nº 30260; el 50% de descuento en espectáculos culturales, según lo establecido en la Ley de Reforma Magisterial; y actividades culturales y educativas gratuitas para docentes, en el marco del Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Cultura.

Asimismo, un tema presente es la necesidad de considerar incentivos de reconocimiento colectivo para docentes que trabajan en áreas rurales y en condiciones precarias como, por ejemplo, la dotación de viviendas a docentes en zona rural (CEN, 2014b).

Iniciativas como las señaladas ofrecen condiciones para fortalecer alianzas entre el Ministerio de Educación con otros ministerios, organismos de cooperación y sector privado para consolidar un sistema de estímulos y reconocimiento al trabajo de los docentes y las escuelas.

Las iniciativas de reconocimiento de la docencia son un instrumento interesante y complementario a otras políticas que apuestan a mejorar el reclutamiento, la retención y la efectividad del desempeño de los docentes (Vaillant y Rossel, 2010). De hecho, las estrategias e iniciativas de reconocimiento, incentivo y estímulo del trabajo de los docentes y de las escuelas son importantes y necesarias, pero no sustituyen a los sistemas de remuneraciones que eleve el prestigio social de la profesión docente y la coloque en el nivel requerido para atraer profesionales con altas calificaciones (UNESCO, 2007).

Capítulo V

Gestión educativa descentralizada

Un eje clave para la mejora de la calidad educativa es la gestión descentralizada en educación, concebida como una política de Estado de carácter obligatorio. Tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país, consolidando el diálogo y la deliberación sobre los asuntos públicos a través de instancias y mecanismos de participación ciudadana, concebida, además, como una estrategia para mejorar la calidad de los servicios, partiendo de la premisa que, al estar más cerca de la población, el Estado puede responder de manera eficaz a sus necesidades. De ahí que el tema de la gestión descentralizada aparezca como un eje de política que ha tenido continuidad a lo largo de los quince años que el presente estudio analiza, independientemente de los énfasis y enfoques.

En el 2003, la LGE establece que la gestión del sistema educativo es descentralizada, respeta la autonomía pedagógica y administrativa, y promueve la participación de la sociedad en los Consejos Educativos. Por su parte, el PEN fija como objetivo para una mejor educación, una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y que es financiada con equidad.

Si bien la descentralización es un proceso por etapas que se está construyendo de forma progresiva, sin vuelta atrás, manifiesta dificultades en su implementación. Las acciones emprendidas se han llevado a cabo, en ocasiones, de manera desordenada, sin criterios unificadores y en un contexto de conflictividad social.

La descentralización de la gestión educativa manifiesta tres momentos diferenciados. El primero (2002-2005) se caracterizó por la aprobación de dispositivos normativos, la elección de autoridades para los gobiernos regionales y el inicio de la transferencia de competencias a los gobiernos regionales.

El segundo momento (2006-2011) ocurre en el marco del shock descentralista que desactivó el Consejo Nacional de Descentralización, instancia que tuvo a su

cargo la conducción del proceso de descentralización y que creó la Secretaría de Descentralización, desde la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), como instancia para coordinar el proceso y acelerar la transferencia de funciones, entre otras medidas. En el año 2009, con el D.S. 047-2009-PCM se introdujo el enfoque de la «gestión de los servicios públicos»⁹⁷.

El tercer momento (2012 a la fecha) se caracteriza por un debilitamiento del proceso y una tendencia a la reconcentración de las decisiones presupuestales que se refleja en la conducción de los programas nacionales, fenómeno que se da en un contexto de baja capacidad de gestión y altos niveles de corrupción de algunas autoridades regionales. A ello se suma una debilidad en el desarrollo de las capacidades institucionales y técnicas de las instancias llamadas a sostener la descentralización.

A lo largo del periodo analizado, se plantearon respuestas a la situación crítica encontrada respecto a la yuxtaposición de funciones y competencias intergubernamentales; a la falta de capacidades técnicas y condiciones de gestión en las regiones; a la complejidad administrativa y en los procedimientos; a la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la institución educativa, dificultada por la estructura organizacional; y a la debilidad de las capacidades institucionales involucradas en la implementación de las políticas públicas en educación.

A continuación, se analizarán algunos procesos que dan cuenta de la puesta en marcha de la gestión educativa descentralizada como son los Proyectos Educativos Regionales (PER), la experiencia de la municipalización de la educación en el marco del relanzamiento de la descentralización, la articulación intergubernamental en la gestión descentralizada de la educación, la modernización de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y la participación ciudadana en la gestión descentralizada de la educación.

1. Gestión descentralizada de los servicios educativos

El amplio marco normativo generado para la institucionalidad de la gestión descentralizada⁹⁸ ha adolecido de alineamiento y concordancia en la definición de las funciones que le corresponde a cada nivel de gobierno para atender al servicio educativo. Además, está pendiente la aprobación de la nueva Ley de

97 Decreto Supremo Nº 047-2009-PCM. «Norma que aprobó el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009». Diario El Peruano, 24 de julio de 2009.

98 Ley de Bases de la Descentralización Nº 27783 (2002), Ley Orgánica de Regiones Nº 27867 (2002), Ley que Modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para Regular la Participación de los Alcaldes Provinciales y la Sociedad Civil Nº 27902, Ley Orgánica de Municipalidades Nº 27972 (2003), Ley General de Educación Nº 28042 (2003), Ley de Acreditación Nº 28273 (2004).

Organización y Funciones (LOF) del Ministerio de Educación que debe precisar el rol rector del MINEDU.

Aún con estas limitaciones, desde el sector se han generado condiciones para definir y ejercer el rol rector en el marco de la implementación de la descentralización. Este esfuerzo para precisar responsabilidades y mejorar la gestión descentralizada ha generado varias herramientas de gestión de reciente puesta en marcha: los Lineamientos de Gestión Descentralizada; la Matriz de Gestión Descentralizada; el Decreto Supremo que modifica el reglamento de la LGE y especifica las responsabilidades diferenciadas entre DRE y UGEL; y, por último, los Lineamientos de Relación Intergubernamental.

Como ya se mencionó, a partir del 2009 se define el encuadre de «gestión descentralizada de los servicios públicos»⁹⁹ que plantea el tránsito de un enfoque sectorial a uno de carácter territorial, orientado al ciudadano y bajo el cual se articulan los tres niveles de gobierno a través de la delimitación de los roles de cada nivel respectivo, con la finalidad de mejorar la prestación del servicio, centrado en el logro de los aprendizajes y optimizando el uso de los recursos públicos. Asimismo, se señala que el desarrollo de la gestión descentralizada se basa en el ciclo de producción de bienes y servicios públicos. Al gobierno central se le otorga un rol rector a través del MINEDU; los gobiernos regionales tienen a cargo la gestión en sus territorios y los gobiernos locales son los responsables de la articulación de las políticas y servicios.

Vinculado al ordenamiento de responsabilidades, entre el 2012 y el 2014 el MINEDU elaboró propuestas de Lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada, las cuales comprenden los siguientes temas: i) una gestión centrada en las personas para alcanzar los aprendizajes, ii) mejorar los servicios con enfoque territorial y que respondan a las características sociales, económicas y culturales, iii) orientada al logro de resultados en un marco de derecho a la educación, iv) bajo un enfoque intersectorial, de equidad, v) con una articulación intergubernamental y, vi) con la participación de los y las ciudadanas (MINEDU, 2013a).

En diciembre del 2015, después de un proceso de consulta entre distintos actores educativos, se aprobaron los lineamientos, los cuales se orientan a fortalecer la institución educativa en el marco de una gestión descentralizada y por resultados, con un tratamiento diferenciado en función de los contextos territoriales, entre otros. Además, permite la intervención excepcional del MINEDU. El objetivo sería garantizar la calidad de la provisión del servicio educativo «en función a la

99 Decreto Supremo Nº 047-2009-PCM. «Norma que aprobó el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009». El Peruano, 24 de julio de 2009.

complementariedad, coordinación, cooperación y colaboración entre los niveles de gobierno, para el logro de los aprendizajes y el desarrollo integral de los estudiantes»¹⁰⁰. Asimismo, se definen los roles de los tres niveles de gobierno, considerando las competencias definidas en las normas del sector y de la descentralización. De esta manera, el Ministerio de Educación se constituye en el ente rector, el gobierno regional se encarga de la implementación de la política educativa y el gobierno local participa en la gestión educativa descentralizada.

A lo largo del periodo, la gestión descentralizada de la educación ha oscilado entre una línea de continuidad de un enfoque sectorial que busca orientar la organización hacia la gestión por resultados, dirigidos hacia los aprendizajes de los estudiantes; y una línea orientada por el enfoque territorial, inscrita también en una lógica de gestión por resultados, para mejorar los aprendizajes, con énfasis en responder a las necesidades y demandas específicas de la población en cada región.

Por último, el presupuesto por resultados¹⁰¹ a través de los Programas Presupuestales (PpR) ha significado un avance con relación a la gestión por resultados y el proceso del ciclo de presupuesto, pero requiere de ajustes para estrechar el vínculo entre la planificación de los distintos niveles de gobierno y el presupuesto para desarrollar una efectiva gestión por resultados. Asimismo, para optimizar la articulación entre los tres niveles de gobierno, los programas presupuestales del sector educativo deberían alinearse estratégicamente con el marco de la matriz descentralizada.

2. Una apuesta por la descentralización de las políticas educativas: Proyectos Educativos Regionales

Como se mencionó en la introducción, la elaboración del PEN, así como la movilización y el posicionamiento de la agenda educativa bajo un discurso de derecho a la educación, sentaron las bases para reformular la política y la gestión educativa en el país, con equidad, calidad y eficiencia (CNE, 2006, p.8).

En esta perspectiva, la elaboración participativa de proyectos educativos regionales (PER) en todas las regiones, bajo el liderazgo de los gobiernos regionales y en alianza con la sociedad civil entre los años 2006 a 2010, dio lugar a la formulación del PER para el ámbito nacional, a excepción de Lima Metropolitana. Asimismo, el desarrollo de Proyectos de Inversión Pública (PIP)¹⁰²

100 Resolución de Secretaría General Nº 938-2015-MINEDU «Lineamientos para la gestión educativa descentralizada». 31 de diciembre de 2015.

101 «El Presupuesto por Resultados (PpR) se define como una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles en favor de la población». www.mef.gob.pe

102 Los PIP tienen la finalidad de crear, ampliar, mejorar y/o rehabilitar la capacidad de provisión del servicio partiendo de la identificación de un problema.

fue un horizonte de gran transformación de la educación dado que fueron asumidos como estrategias por algunos gobiernos regionales para implementar las políticas priorizadas.

Por ejemplo, el Gobierno Regional de San Martín obtuvo fondos de financiamiento para tres PIP mayores¹⁰³ que permitieron implementar algunas de sus políticas educativas regionales tales como el PERSAM (2007), el fortalecimiento institucional y docente para el desarrollo de capacidades en las instituciones educativas (2007-2011) y, la tercera, con un enfoque intercultural «al rescate y afirmación de las expresiones culturales en la región».

Una de las tensiones entre el PEN y los PER ha sido la priorización de las políticas educativas y su posterior implementación en planes estratégicos operativos que permitan su aplicación. En este marco, y bajo el impulso de la Mesa de Gestión y Descentralización del Consejo Nacional de Educación, en el año 2011 se elaboró la Agenda Común Nacional-Regional por la Educación, siendo asumida el 2012 con la priorización de diez políticas que se ejecutaron mediante el acuerdo de compromisos firmados entre los gobiernos regionales y el MINEDU. No obstante, durante este proceso algunos gobiernos subnacionales expresaron disconformidad puesto que las prioridades de la Agenda Común, que respondían a las políticas establecidas en sus PER, no siempre fueron tomadas en cuenta (CNE, 2013a, p.42). A ello se añade la limitación en la asignación de recursos para atender dichas prioridades, y el direccionamiento de los mismos a través de programas presupuestales que no alcanzan a tener en cuenta la diversidad de las regiones.

Con la finalidad de aportar a la gestión de los PER, también desde el CNE, en el año 2009 se formuló el Sistema de Seguimiento e Información de la Implementación de los PER (SSII-PER). Este sistema permite ver el avance de los gobiernos regionales en las políticas priorizadas a través de un conjunto de indicadores en las áreas de planificación, gestión presupuestal, organización institucional y profesionalización de la gestión pública, y gestión participativa y transparente. Mediante este instrumento, las autoridades y funcionarios del gobierno regional toman decisiones más informadas para mejorar la implementación de las políticas educativas en su región.

El SSII-PER permitió evaluar a los gobiernos regionales el cumplimiento de sus PER en las áreas priorizadas, a través de reportes que se presentaron anualmente. Uno de los aspectos en los que ha tenido incidencia, en el caso

103 Un PIP mayor es aquel que supera los S/ 10 millones, según el MEF.

de algunos gobiernos regionales, ha sido en la priorización de las políticas, la inclusión de estas en la planificación y una mejora en el gasto del presupuesto de inversión para educación¹⁰⁴. En los dos últimos años se hizo un reajuste al sistema, identificando indicadores que proporcionen información sobre las políticas educativas que se vienen implementando en los gobiernos regionales y también en el nivel central. Cabe mencionar que estos esfuerzos son necesarios para aportar a la toma de decisiones con información y su complementariedad con otros indicadores de eficiencia del sistema y de evaluación docente. Por ello constituyen herramientas clave para la gestión.

3. El proyecto piloto de la municipalización

El relanzamiento de la descentralización, iniciado en el año 2006, promovió la aceleración del proceso de transferencia de funciones del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales, lo que determinó que la transferencia se caracterizó por ser un proceso administrativo, donde no se costearon las actividades correspondientes a esas funciones, ni estuvo acompañado del fortalecimiento de capacidades de los recursos humanos. Prevista para terminar en el 2007, hecho que no se cumplió por la complejidad del proceso y porque el tiempo programado distaba de la realidad de la implementación¹⁰⁵, recién en el 2012 se logró transferir el 92.6% de las funciones (4,452 de un total de 4,810) señaladas en la LOGR (USAID, PRODES, 2013, p.48), sin embargo, en el sector Educación se completó la transferencia de las funciones en el año 2009.

En este contexto, en el 2007, se impulsó la creación e implementación de un Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE)¹⁰⁶, con el objetivo de «Mejorar la calidad de la educación a través de la aplicación de un modelo de gestión educativa con la participación del Municipio y la Comunidad Educativa Local, en el marco del plan de desarrollo local y el proceso de descentralización»¹⁰⁷. El PPMGE se planteaba como una alternativa para mejorar la calidad de la educación, siguiendo el principio de subsidiariedad, que presupone que el nivel de gobierno más cercano a la población es el más apto para ejercer las competencias. Las municipalidades distritales se harían responsables de la administración, provisión y supervisión del servicio educativo. Para tal efecto, se crearon dispositivos normativos, no concordantes con el modelo de

104 Cabe mencionar que el SSII-PER recibió el primer puesto en la categoría «Promoción de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública», en el Concurso de Buenas Prácticas en la Gestión Pública y Anticorrupción en Educación 2015, que otorga el MINEDU a través de la Oficina General de Transparencia, Ética Pública y Anticorrupción. Recuperado de <http://www.cne.gob.pe/index.php/CNE-Infoma/ssii-per-ocupo-primer-puesto-en-concurso-de-buenas-practicas-en-la-gestion-publica-en-educacion-2015.html>

105 La Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) tiene un régimen especial puesto que ejerce competencias y funciones tanto de gobierno regional como municipal. El proceso de transferencia de funciones en la MML comenzó recién en el año 2011.

106 Resolución Ministerial 0031-2007-ED. «Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007».

107 Ibidem.

descentralización de la reforma del Estado, para asignar a las municipalidades 17 competencias más de las que la Ley Orgánica de Municipalidades del año 2003 les había designado. Si bien inicialmente contó con un diseño para ser desarrollado de manera gradual, este no solo presentó problemas en su formulación, sino que tampoco se cumplió (Muñoz, 2009a).

Asimismo, el PPMGE se llevó a cabo sin tener en cuenta la heterogeneidad de las municipalidades y sin establecer una coordinación clara entre los distintos niveles de gobierno que participaron, y tampoco se entabló un diálogo con los actores educativos involucrados, como el gremio. Así, de 56 municipalidades distritales seleccionadas en 26 jurisdicciones departamentales, en el año 2010 se amplió la participación a 606 municipalidades distritales (Valdivia, 2012), con un criterio más político que técnico.

La implementación de esta experiencia posibilitó la discusión sobre el papel de las municipalidades en la educación, tema que había estado ausente en el debate de la agenda educativa, pese al rol que los gobiernos locales asumen en distintas actividades educativas como apoyo a la capacitación docente, infraestructura, mantenimiento escolar, entre otras (Valdivia, 2012). Debido a varias inconsistencias y riesgos señalados por distintos actores sobre la base de diagnósticos e investigaciones realizadas (Defensoría del Pueblo, 2009), así como por las fuertes críticas planteadas desde posiciones diferenciadas, unas a favor, como las de algunas autoridades ediles, y otras en contra, como las del SUTEP, las asociaciones de municipalidades, la ANGR, y los gobiernos regionales, finalmente el PPMGE fue cancelado en el año 2011.

EL Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa solo tuvo avances en temas relacionados con la planificación y organización, pero no en el referido al financiamiento, aspecto en el que solo se transfirió la función a algunas municipalidades. Por otro lado, la marcada heterogeneidad de los gobiernos locales en el Perú exigiría darles tratamiento diferenciado a las municipalidades, y no enmarcarlas en un modelo homogéneo como el planteado en el piloto.

Entre otros aspectos problemáticos del PPMGE, podemos mencionar que no consideró la orientación marco de la descentralización educativa que otorga al nivel regional la responsabilidad de la gestión educativa y, por ello, no se involucró a las Direcciones Regionales de Educación ni se precisaron las funciones que le corresponderían al Consejo Educativo Municipal y a la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL). Finalmente, en las pocas municipalidades donde se realizó el financiamiento del mismo, no se registró un resultado positivo en la mejora de la provisión de la calidad del servicio educativo, como evidenció una evaluación intermedia del Banco Mundial en la que se señala que el impacto no fue significativo a nivel distrital en las condiciones de provisión del servicio

educativo, ni en el ámbito de la escuela en la mejora de los logros de aprendizaje y en la reducción de las brechas de aprendizaje existentes en las instituciones educativas de distritos pobres (Vera Tudela et al., 2011, pp.14-15).

4. Articulación intergubernamental

Luego de la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización (2006), el balance y debate actual destacan la necesidad de un ente rector que oriente los procesos de fortalecimiento de la descentralización y dinamice las relaciones intergubernamentales.

Uno de los desafíos de la descentralización es lograr una articulación intergubernamental que permita desarrollar las relaciones entre los niveles de gobierno para definir una gestión compartida del servicio educativo. Por medio de mecanismos institucionales se busca una sinergia entre las instancias de los distintos niveles de gobierno que gestionan las políticas sectoriales y las experiencias en gestión descentralizada que se vienen impulsando en estos.

A partir del 2012, el MINEDU asumió el liderazgo en la promoción de espacios de coordinación a través de comisiones intergubernamentales, en un contexto adverso debido a la débil institucionalización de la coordinación intergubernamental por parte del gobierno nacional (USAID PRODES, 2014, p.82).

Se crearon el Comité de Gestión Intergubernamental en Educación (CGIE) y el Directorio Nacional de la Alta Dirección del MINEDU con gerentes y directores de los gobiernos regionales. Estas instancias responden a la necesidad de coordinar, consultar, dialogar y desarrollar un trabajo concertado con los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Mientras que la primera es una instancia bilateral entre el MINEDU y cada gobierno regional, la segunda tiene un carácter multilateral y se constituye en un espacio de diálogo entre las autoridades del sector a nivel nacional y regional, donde se discuten propuestas de políticas, normas nacionales y lineamientos sectoriales entre estos actores. Al inicio, ambas instancias tuvieron un fuerte dinamismo. Al año 2013 se habían instalado 26 CGIE entre el MINEDU y los gobiernos regionales, y consensuado varios compromisos y acuerdos para la implementación de las políticas del sector (USAID PRODES, 2014, p.84).

Cabe resaltar la importancia de la Comisión Intergubernamental del Sector Educación (CI)¹⁰⁸, un órgano multilateral entre el MINEDU y las instancias

¹⁰⁸ Está integrada por 18 representantes: 5 autoridades del MINEDU, presididas por el ministro y los viceministros de Gestión Pedagógica y de Gestión Institucional; 6 presidentes regionales integrantes de la Junta Directiva de la ANGR; 6 alcaldes, 3 representantes de la AMPE y 3 alcaldes designados por la REMURPE. También participa el Gerente de Educación y Deportes de la Municipalidad de Lima Metropolitana. Resolución de la Secretaría de Descentralización N° 011-2013- PCM/SD.

representativas de los gobiernos regionales y locales, creado «para concertar y articular políticas, estrategias y acciones nacionales que deben implementarse de manera coordinada entre los tres niveles de gobierno» (MINEDU, 2014a, p.21). Asimismo, a través del CI se garantiza el cumplimiento de los acuerdos entre el nivel nacional y regional, pero ello requiere un dinamismo sostenido —al 2015, el CI ha mantenido regularidad, aunque ese año registró solo una reunión—. Son temas concertados la estrategia del Buen Inicio del Año Escolar (BIAE) y los Compromisos de Desempeño, estrategias relacionadas con la gestión del sistema y orientadas a la mejora del sistema educativo, entre otros.

En el 2014 se aprobaron los *Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el MINEDU, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales*¹⁰⁹. Luego, en el 2016 se aprobó una nueva versión en la que los articula con otros dispositivos normativos orientadores para la gestión descentralizada. Estos lineamientos comprenden relaciones de coordinación, cooperación y colaboración. Además, se formalizaron las estrategias y espacios de coordinación intergubernamental constituidos desde el año 2011 para el diseño, monitoreo e implementación de las políticas públicas y estrategias vinculadas a la educación para garantizar un mejor servicio.

Otra de las acciones, con un avance significativo desde el año 2013, es la elaboración de la Matriz de Gestión Descentralizada (MGD), oficializada en el 2014¹¹⁰. La MGD es una herramienta de gestión, surgida por iniciativa de la CI de Educación, que tiene la finalidad de establecer las responsabilidades de la presentación del servicio educativo de los tres niveles de gobierno. La MGD permite formalizar la articulación y cooperación intergubernamental para la gestión del servicio, en el marco de las responsabilidades compartidas.

En la Matriz se priorizan los procesos relacionados con la gestión de: i) materiales y recursos educativos, ii) desarrollo docente, y iii) mantenimiento de la infraestructura y mobiliario de los locales escolares. La asignación de responsabilidades se ha realizado de forma horizontal a cada nivel de gobierno, en cada fase del ciclo de producción del servicio, incorporando a la institución educativa en la medida que allí incide el servicio educativo. De esa forma, cada nivel de gobierno participa de la consecución del resultado, sea este intermedio o final, dependiendo del proceso que se desarrolla (MINEDU, 2014c).

Otro aspecto clave es la aprobación de la propuesta de Ley de Organización y Funciones (LOF) del MINEDU, aunque este Ministerio es el único que a la

109 Resolución Ministerial Nº 264-2014 MINEDU. El Peruano, 24 de junio de 2014.

110 Resolución Ministerial Nº 195-2015 MINEDU. El Peruano, 21 de marzo de 2015.

fecha no cuenta con LOF enmarcada en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. La propuesta fue presentada al Congreso, en marzo del 2013, pero requiere ser revisada a la luz de los cambios introducidos por la aprobación de la reciente Ley Universitaria.

5. Modernización de las Unidades de Gestión Educativa Local

Las UGEL son órganos que asumen funciones en el campo pedagógico, administrativo y financiero. Son clave para lograr la prestación del servicio, así como para optimizar el monitoreo y supervisión de las instituciones educativas con la finalidad de contribuir al mejoramiento de la calidad del servicio. Las 26 Direcciones Regionales de Educación (DRE), una por gobierno regional, comprenden 218 UGEL, las cuales constituyen instancias heterogéneas por el tamaño de las instituciones educativas a las que deben atender y la dispersión geográfica de estas.

Desde el 2013, el MINEDU viene impulsando la modernización de la gestión en algunas UGEL en el marco de la política de Modernización de la Gestión Pública¹¹¹. La medida está dirigida al ciudadano, orientada hacia resultados y bajo una planificación articulada intergubernamental e intersectorialmente. Esta política fue iniciada en el 2014 en 77 UGEL, 7 correspondientes a la zona urbana de Lima Metropolitana y 70 de zonas con redes rurales, zonas de frontera, EIB, VRAEM y en el marco del PIP GED Rural¹¹² (MINEDU, 2014d).

En relación con la gran diversidad, por ejemplo, hay una UGEL de Lima con la mayor concentración de población del país porque gestiona más de cuatro mil escuelas; mientras que, en zonas de menor densidad poblacional, algunas UGEL tienen a su cargo menos de cien escuelas. En ambos contextos, sus estructuras orgánicas son las mismas, pese a la heterogeneidad como se puede ver en la siguiente tabla:

111 Decreto Supremo Nº 004-2013-PCM.

112 Proyecto de Inversión Pública «Mejoramiento de la Gestión Educativa Descentralizada de II.EE. en ámbitos rurales de 24 regiones del Perú: GED RURAL» cuya finalidad es tener impactos en la distribución de los materiales, la identificación y gestión oportuna de equipo e infraestructura, la supervisión y monitoreo de la calidad de las II.EE., la mejora de trámites y la racionalización en la asignación docente (MINEDU, 2014d). En Lima, los objetivos son contar con servidores públicos eficientes, mejorar la calidad del servicio, y prevenir y sancionar los actos de corrupción. Fuente: Ministerio de Educación, Censo de UGEL 2013. Presentación de Alex Ríos, Jefe de la Dirección General de Gestión Descentralizada, ex Oficina de Coordinación Regional, Programa ProDescentralización, Taller Proceso de Planificación, octubre 2014-setiembre 2015. Lima, 13 de agosto de 2014.

Tabla 7
Heterogeneidad de condiciones entre dos UGEL

UGEL	San Juan de Miraflores, Lima	Purus, Ucayali
Nº II.EE.	4,379	97
Nº alumnos	360,273	1,489
% ruralidad	1%	89%
% II.EE. unidocentes	2%	94%
S/	266 MM	3.5 MM
Tiempo a II.EE.	1,088 h	1,225 h
Ratio II.EE./trabajador AGP	190/1	97/9
Servicios 24 h	Agua, luz, desagüe	Ninguno

Fuente: Elaboración propia. Dirección General de Gestión Descentralizada. MINEDU.

Otro nudo crítico es la complejidad administrativa y la excesiva tramitología que recarga las labores de las UGEL en desmedro de su función pedagógica. De acuerdo a datos del MINEDU, en promedio anual, una UGEL tramita un expediente por minuto lo que representa más de 600 mil trámites.

Diferentes estudios y diagnósticos (Díaz, Valdivia y Rodrigo, 2007; MINEDU, 2014d, pp.419-428), evidencian las dificultades de la UGEL al no poder atender a las escuelas en los temas pedagógicos y no contar con recursos suficientes para los servicios de supervisión, monitoreo y acompañamiento pedagógico. En suma, se identifica una desproporción entre las escuelas por atender y los especialistas con la capacidad profesional para llevar a cabo sus funciones (MINEDU, 2014d). El Censo de la UGEL, realizado en el 2013, evidenció que no existe una política de modernización que permita contar con criterios claros para la creación, fusión o supresión de las UGEL.

Frente a este contexto de problemas estructurales bajo los cuales venían desempeñándose desde hace décadas, la propuesta de modernizar las UGEL ha considerado los siguientes aspectos: i) rediseño de procesos y actualización de los instrumentos de gestión, ii) desarrollo de capacidades del personal, iii) formulación de planes y presupuestos multianuales por resultados, iv) sistemas de información estratégica para gestionar la educación, v) ética y transparencia, entre otros (MINEDU, 2014d).

Así, en el año 2015 se emitió una norma para regular la creación de las UGEL, en el ámbito nacional, y para el Registro Nacional de DRE y UGEL (RENDUGEL). De igual manera, en los lineamientos para la gestión educativa descentralizada se considera una tipología de las 220 UGEL, que las clasifica según sus

características territoriales, las instituciones educativas a las que atienden, así como por las condiciones operativas para desarrollar la gestión del territorio¹¹³. Esta tipología se relaciona con los concursos de acceso a cargos directivos en las DRE y UGEL, como parte de la implementación de la Ley de Reforma Magisterial.

Otras de las estrategias han sido las que los propios GR han ensayado para mejorar las UGEL, como en el caso de la región San Martín, donde se ha desarrollado una nueva institucionalidad con ánimo de dar solución a las demandas que se generan para la provisión de un buen servicio educativo.

Destacan las experiencias de los Gobiernos Regionales de San Martín y de Piura con modelos de gestión educativa descentralizada, aprobados en el 2011, después de un proceso de consulta y debate entre distintos actores en los departamentos (USAID, PRODES, 2014). Estos modelos parten de un enfoque sistémico, adscrito al enfoque de gestión de procesos y resultados, promueven la articulación intergubernamental, y propician la participación de la familia y de la comunidad. Asimismo, consideran los componentes de gestión pedagógica y de gestión institucional, resaltando a la escuela como principal instancia del sistema regional de gestión educativa en el marco de la modernización de la gestión pública.

Las experiencias de los gobiernos regionales ofrecen algunas lecciones aprendidas para ser consideradas en el desarrollo de los modelos de gestión territorial que respondan a la heterogeneidad de los gobiernos regionales y a la diversidad de realidades del país. Estas experiencias requieren ser sistematizadas y evaluadas para ofrecer evidencias y para ser aplicadas como modelos exitosos en otras realidades y contextos.

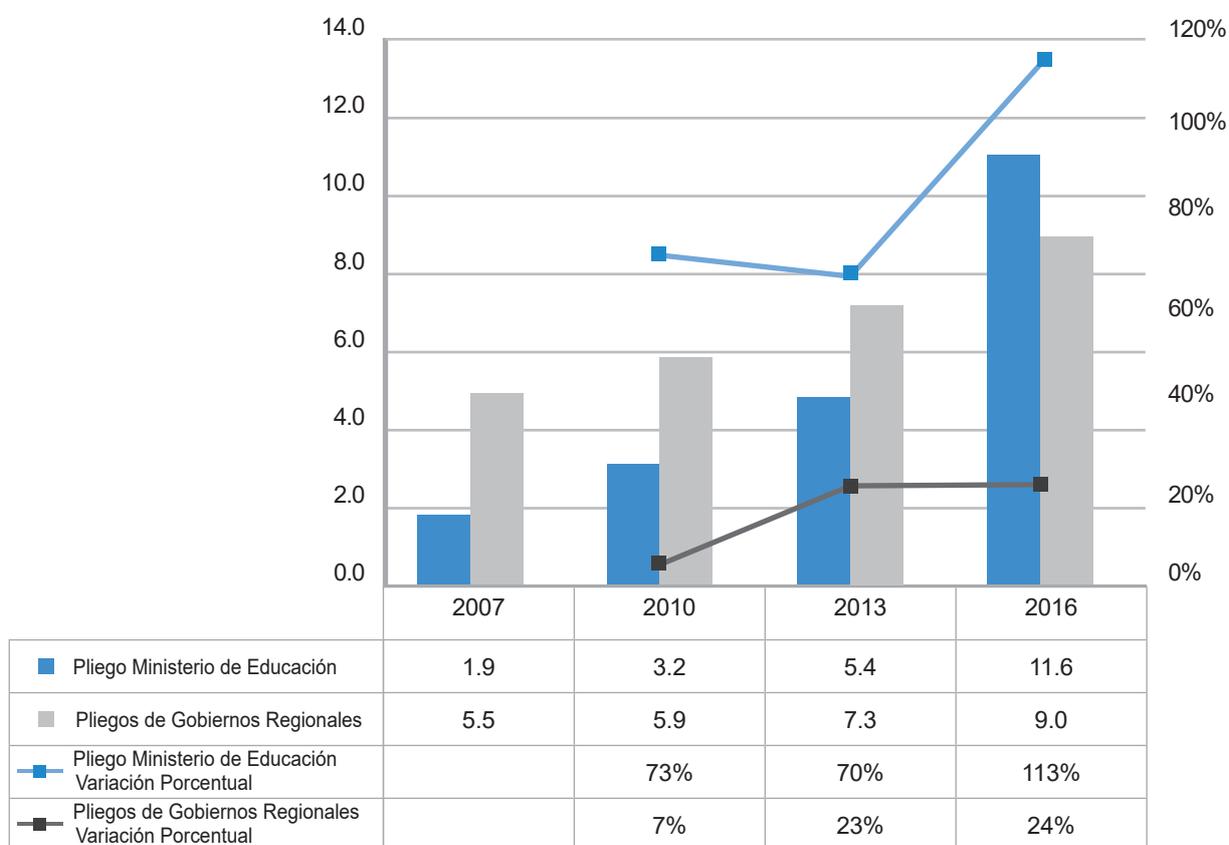
Finalmente, en diciembre del 2015, desde el MINEDU se norma el proceso de selección y contratación de especialistas de las UGEL, tomando en cuenta los perfiles requeridos y el número de especialistas para cada área en correspondencia con el enfoque de gestión por resultados. Hay que subrayar que la norma indica la distribución de especialistas necesarios para cada UGEL por departamento¹¹⁴.

113 La tipología considera dos dimensiones: desafío territorial (demanda) y capacidad operativa (oferta). Los tipos de UGEL establecidos son siete: 1) Tipo A, con mayor capacidad operativa y que enfrentan un bajo desafío territorial; 2) Tipo BC, con capacidad operativa intermedia y/o menor y que enfrentan bajo desafío territorial; 3) Tipo D, con mayor capacidad operativa y que enfrentan un desafío territorial intermedio; 4) Tipo E, con capacidad operativa intermedia y que enfrentan desafío territorial intermedio; 5) Tipo F, con capacidad operativa limitada y que enfrentan desafío territorial intermedio; 6) Tipo GH, con capacidad operativa superior y/o intermedia y que enfrentan alto desafío territorial; y 7) Tipo I, con capacidad operativa limitada y que enfrentan alto desafío territorial. Resolución de Secretaría General Nº 938-2015-MINEDU. «Lineamientos para la gestión educativa descentralizada». Anexo 1. 31 de diciembre de 2015.

114 Resolución Viceministerial Nº 099-2015-MINEDU, 31 de diciembre de 2015. «Norma que orienta la selección y contrato de especialistas en seguimiento de gestión administrativa e institucional en las UGEL, bajo el régimen especial CAS para el año 2016».

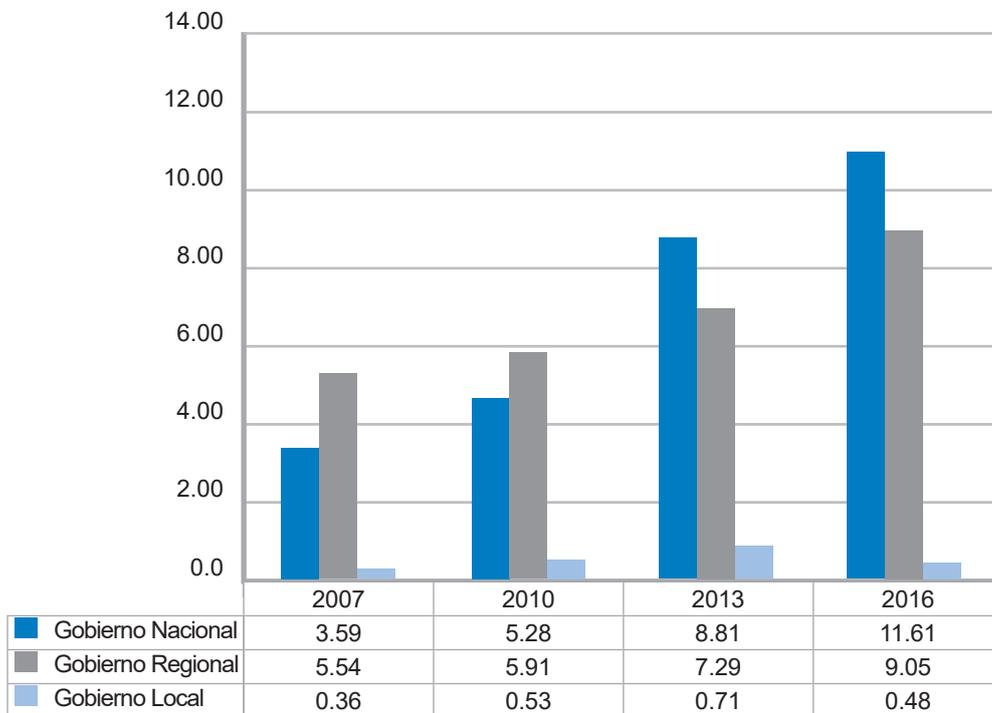
Sin embargo, queda por delante el reto de una mayor descentralización del presupuesto de educación para que los gobiernos subnacionales puedan asumir la responsabilidad del mejoramiento de los aprendizajes en aras de una mayor gobernabilidad del sistema educativo.

Figura 10
Distribución de montos presupuestales entre el pliego MINEDU y el pliego regional y variación porcentual, 2007, 2010, 2013 y 2016 (miles de millones de S/ - PIA)



Fuente: Elaboración propia. SIAF - Ministerio de Economía y Finanzas.

Figura 11
Distribución de montos presupuestales por nivel
de gobierno*, 2007, 2010, 2013 y 2016
(miles de millones de S/ - PIA)



*El nivel del Gobierno Nacional refleja solo el Pliego 10 correspondiente al MINEDU.
Fuente: Elaboración propia. SIAF - Ministerio de Economía y Finanzas.

6. La participación ciudadana en la gestión descentralizada de la educación

La descentralización, inscrita en un proceso de democratización del Estado, asigna relevancia al papel de la participación ciudadana en la construcción de la gobernabilidad democrática. Como se indicó en la sección relativa a la estructura organizativa del sistema educativo, con la LGE fueron creados órganos de participación para el ámbito regional, denominados COPARE, así como los COPALE para el local y provincial, y los CONEI para la institución educativa. Estos Consejos son instancias que asumen funciones de participación, concertación y vigilancia ciudadana en cada nivel de gobierno, con el propósito de contribuir a que la gestión educativa sea eficaz y promueva la equidad, inclusión e interculturalidad en las instituciones educativas¹¹⁵. La creación de estos mecanismos constituye un reto, en la perspectiva de institucionalizar la responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad para garantizar el derecho a la educación.

¹¹⁵ Artículos 22 y 58 del «Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo D.S. Nº 009-2005-ED», en Educación: Calidad y Equidad. Reglamentación de la Ley General de Educación Nº 28044. Ministerio de Educación, 2005, p. 143.

Del 2005 al 2010, los COPARE y, en menor medida, los COPALE fueron creados y se desempeñaron activamente con la colaboración de diversos actores de la sociedad civil, y especialmente de las agencias cooperantes, en el marco de la elaboración de los Proyectos Educativos Regionales y locales (Stojnic y Sanz, 2006). El proceso de elaboración de estos proyectos comenzó en el 2006 con diferentes ritmos y culminó, en muchos casos, en el 2010. No obstante, a partir del año 2012 se evidencia el débil funcionamiento de estos mecanismos y su escasa consolidación institucional. Por ejemplo, Yep y Barea (s.f.) observan una desaceleración de la participación de los COPARE en Ayacucho, Junín, San Martín y Ucayali, como consecuencia de la falta de voluntad política y la inexistencia de programas de capacitación, evidenciando su frágil institucionalidad como instancia de concertación entre los GR y la sociedad civil vinculada a la temática educativa.

Uno de los obstáculos para la consolidación de los COPARE fue que, desde el 2005, los directores de la DRE eran quienes los presidían y, en algunos departamentos, el funcionamiento de esta instancia dependió de la voluntad política del mismo director. Actualmente, a partir de la reglamentación de la LGE del 2012, el presidente del COPARE es elegido por votación secreta¹¹⁶.

Según el Reporte Nacional del Sistema de Seguimiento e Información de los PER, al 2012, 8 GR no lograron priorizar sus políticas educativas, y aunque 16 sí lo hicieron, estas no siempre estaban articuladas a instrumentos de planificación. Los menores avances se concentran en el desarrollo de capacidades de los servidores públicos y en el tema de gestión participativa, ya que hay COPARE que no convocaron a asamblea ni pudieron contar con quórum para funcionar (Kerrygan, Neyra y Aliaga, 2013).

Respecto a los CONEI, se esperaba que con la participación de la comunidad educativa se contribuyera a una mejor gestión de la calidad educativa, a través de procesos de participación, concertación y vigilancia. Pero el resultado no ha sido el esperado, e incluso muchos CONEI existen, pero no funcionan. Para el año 2006, el Ministerio de Educación registraba 13,853 Consejos Educativos Institucionales, es decir, el 38% de instituciones educativas cuenta con esta instancia. No obstante, se carecía de información sobre el funcionamiento de estos órganos. Desde el año 2012, el MINEDU discontinuó el incipiente trabajo que se había realizado con estas instancias, especialmente a través del PEAR. No existen lineamientos ni orientaciones para el funcionamiento de estos espacios (CNE, 2013a, p.48) y se carece de información actualizada y completa.

Las reformas de modernización y de descentralización en educación han prestado poca atención al componente participativo en aras de fortalecer la gobernabilidad del sistema educativo, perdiéndose la continuidad de la política de democratización de la gestión educativa que tuvo un gran impulso en la primera década analizada.

116 D.S. Nº 011-2012-ED. «Reglamento de la Ley General de Educación».

Capítulo VI

Reflexiones y recomendaciones

Este capítulo aborda, en primer lugar, reflexiones y recomendaciones generales y, luego, algunas más específicas sobre cada uno de los tres ejes analizados.

El Perú experimentó cambios favorables en el campo de las políticas públicas en educación durante el periodo 2000-2015, especialmente en el contexto de crecimiento económico de los años 2008 al 2013.

A lo largo de los últimos quince años, el país ha atravesado por un proceso de democratización y de implementación de procesos de reforma del Estado que incidió en el diseño y posterior implementación de las políticas públicas, en un escenario de conflictividad social y de disputas entre los actores subnacionales, en torno al cumplimiento y la efectividad de las mismas.

El análisis de los indicadores básicos del sistema educativo, durante el periodo analizado, muestra que el acceso a la educación inicial y primaria se ha incrementado y que alcanza casi la universalización en la primaria con una matrícula cercana al 95%. Sin embargo, en los niveles de inicial y secundaria persisten brechas que se profundizan en las áreas rurales, en población indígena, afroperuana, con necesidades educativas especiales y en situación de extrema pobreza.

La desigualdad disminuye a menor ritmo que la pobreza, y esta se concentra en los contextos rurales y se refleja también en el campo de la educación cuando se analizan los indicadores educativos desagregados por zona, etnia, nivel socioeconómico, etc.

Respecto a la política de financiación de la educación, los indicadores de asignación de recursos macroeconómicos y fiscales establecen claramente

un incremento de los recursos orientados al sector. En términos absolutos, el presupuesto público inicial de apertura de educación se multiplicó en 5.3 del 2000 al 2016, pasando de una asignación de S/ 4,734 millones a 24,960 millones en el periodo citado. En términos relativos, la asignación de recursos del sector, en relación a su proporción con el PBI, pasó del 2.6% en el 2000 a 3.6% en el 2015. Es de resaltar, igualmente, que en ese periodo los servicios privados de educación básica se incrementaron de 14.2% a 26% pero con un alto grado de heterogeneidad en cuanto a calidad.

Los resultados de las pruebas de rendimiento académico de los alumnos vinculados a la mejora de los aprendizajes —preocupación central en los quince últimos años— muestran avances significativos en el segundo grado de la educación primaria, aunque desiguales en la población estudiantil a nivel nacional; pero aún están lejos de lo deseado, especialmente en Matemática. Los obtenidos en secundaria sugieren la necesidad de fortalecer las políticas destinadas a mejorar las tasas de culminación y de resultados de aprendizaje, así como reducir las brechas de equidad. En la última prueba de la ECE 2015 las cifras globales arrojan avances relevantes en los logros de los aprendizajes —tendencia que se observa en las pruebas internacionales—; empero, las brechas entre escuelas urbanas y rurales se incrementaron.

Los desafíos que tendrá que enfrentar el Estado peruano seguirán siendo la atención a las inequidades y la mejora de la calidad de la educación, en un contexto favorable, caracterizado por el posicionamiento de la educación como prioridad en la agenda de políticas públicas. Y, también, por una nueva forma de hacer políticas públicas en educación que se expresa en la elaboración concertada del PEN al 2021, los PER en las regiones y la priorización de políticas bajo compromisos.

La mayor inversión en educación, que se ha dado en los últimos años, destaca como uno de los grandes avances y que debería sostenerse y alcanzar el 6% que recomienda el PEN y que establecen los compromisos internacionales. La estructura del Estado y los criterios para implementar las políticas educativas están frente al reto de organizarse y orientarse cada vez más desde el conocimiento de las realidades educativas locales y en función de las necesidades y de los requerimientos educacionales y vitales de las poblaciones en los territorios.

Una de las líneas de continuidad, no exenta de tensión en el periodo analizado, ha sido el abordaje y la implementación de la calidad y equidad de la educación, cuyo debate se ha centrado en los aprendizajes y la evaluación, con nociones de calidad que no siempre han tenido el mismo significado para los diferentes actores de la comunidad educativa y autoridades del sector educación y cuya tensión se refleja en los tres ejes presentados en este Estudio.

Por un lado, la calidad educativa se plantea bajo un enfoque que reconoce la importancia del derecho a la educación en los aspectos de accesibilidad, adaptabilidad, asequibilidad y aceptabilidad señalados por la Relatoría Especial del Derecho a la Educación de Naciones Unidas; así como las dimensiones de equidad, pertinencia, relevancia, eficiencia y eficacia establecidas por la UNESCO como condiciones de sistemas educativos de calidad (UNESCO, 2007). Por otro lado, desde un enfoque orientado a los aprendizajes en Matemática, Comunicación y en Ciencias y con un fuerte énfasis en las pruebas estandarizadas para medir los logros cognitivos.

Estos diferentes enfoques sobre calidad e inclusión han incidido en el desarrollo de los ejes de la política educativa y en el abordaje de sus diferentes temas, tales como la formación docente inicial y en servicio, la valoración de la carrera docente, el currículo, los materiales educativos, la gestión descentralizada de la educación, las estrategias de inclusión, entre otros.

Durante este periodo y pese a las diferencias conceptuales y a las limitaciones propias de una administración pública que presenta resistencias para transitar de un enfoque funcional a un enfoque de gestión por resultados, se ha ido consolidando, en el Ministerio de Educación y en algunas estructuras regionales, una gestión orientada al mejoramiento de la prestación del servicio educativo con énfasis en la ciudadanía.

La necesidad de generar evidencias para construir y formular las políticas públicas y las condiciones de gestión han ido consolidando un proceso de generación de sistemas de información y producción de conocimiento sobre temas educativos en el sector. De este modo, se han fortalecido colectivos y redes de investigación que, a lo largo del periodo, han producido información, conocimiento y reflexión sobre distintos temas de la problemática de la educación en el país.

Con relación al currículo, elemento clave del proceso enseñanza-aprendizaje, se evidencian esfuerzos por incorporar modificaciones y versiones para atender la necesidad de la reforma y actualización del mismo. Sin embargo, la ausencia de la aplicación generalizada de un currículo en base a un consenso y los cambios continuos e insuficientemente planificados, han conducido a confusiones sobre el contenido que debe impartirse por parte de los operadores directos de la educación, tanto en las escuelas como también en los niveles regionales. En el Perú, como en muchos otros países, resulta largo el camino que hay que recorrer para lograr que la totalidad de los profesores adquieran la capacidad necesaria para aplicar el enfoque por competencias.

La gestión de los materiales educativos todavía requiere de una política integral que vincule claramente los materiales al currículo, la normalización de su

distribución, la creación de condiciones para su utilización, así como la evaluación del uso pedagógico de los mismos en las aulas y escuelas.

Actualmente, el país cuenta con una variedad de instrumentos nacionales e internacionales de medición y evaluación de los aprendizajes, fruto del posicionamiento de los aprendizajes como tema central de la agenda educativa. Estos instrumentos han aportado importantes evidencias y lecturas críticas con relación a las brechas que aún hoy persisten entre el ámbito rural y el urbano, poblaciones de bajos ingresos, zonas de sierra, selva y costa, etc. Sin embargo, es necesario contar con más y mejores herramientas de evaluación que consigan describir, en su conjunto, una visión holística de la calidad educativa de manera que supere la tendencia a homologar calidad integral de la educación con aprendizaje en Matemática y Comunicación y, a la par, que den cuenta de modo desagregado sobre el estado del aprendizaje y la formación integral de los diversos grupos poblaciones, con énfasis en poblaciones en riesgo.

Es importante destacar el lugar que ha llegado a ocupar la discusión sobre la EIB y la implementación de políticas educativas pertinentes, aunque con contradicciones y discontinuidades a lo largo del periodo revisado. El renovado impulso que tuvo la EIB al principio del mismo, expresado en el año 2005 en el Plan Nacional de EIB, fue desplazado entre el 2006 y el 2011 (Trapnell y Zavala, 2009), aunque retomado de forma progresiva en los últimos años a través de la producción de materiales y recursos para la enseñanza. Y, un hito fundamental es la promulgación de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, en el 2016.

El Estado debe seguir apostando por el aprendizaje y la enseñanza en la diversidad cultural porque la interculturalidad es uno de los principios fundamentales que sustenta la educación peruana (art. 8, LGE 28044) y el que asegura el principio de universalidad de los derechos. En este sentido, una visión integradora de la interculturalidad en todos los órdenes del sistema educativo, con las intervenciones o estrategias específicas y diferenciadas, será una de las líneas de política más importantes a debatir y definir por el sistema educativo peruano en los próximos años.

Las políticas de desarrollo docente han tenido una mayor continuidad en los esfuerzos para generar cambios sustantivos en la calidad del magisterio. Se destaca, sobre todo, que la revalorización docente ha avanzado significativamente hasta convertirse, en la actualidad, en una de las prioridades de la agenda de política educativa y se ha logrado que la sociedad reconozca el valor de invertir en el mejoramiento de la calidad de los profesores y en el fortalecimiento de la profesión docente.

La promulgación de la Ley de Reforma Magisterial, en el 2012, marca un hito importante en el proceso que —más allá de que puede ser perfeccionado— define los aspectos fundamentales del reconocimiento de la profesión docente como uno de los factores estratégicos de la calidad de la educación.

La importancia del desarrollo docente para la mejora de la educación se vincula con los significados atribuidos a la profesionalización, la evaluación y el desempeño docente en la agenda nacional de las políticas educativas, y requiere de un esfuerzo conjunto y de voluntades de cambio para aplicar el renovado marco normativo. Por ello se necesita consolidar lo avanzado garantizando, por un lado, la continuidad del mérito en la perspectiva de dignificar la profesión docente y, por otro lado, fortaleciendo una comprensión integral sobre el trabajo docente que requiere de políticas integrales y articuladas para continuar en el proceso de mejoramiento del desempeño profesional.

La evaluación del desempeño profesional ha sido considerada una medida importante en el aseguramiento de la calidad de los docentes, sin embargo, se advierte el riesgo de ir hacia una estandarización que mida solo ciertos aspectos de las tareas y responsabilidades que tiene el docente, que limite su trabajo e impida su desarrollo continuo. El estudio muestra la importancia de construir un sistema de evaluación integral que ofrezca información sobre el conjunto de dimensiones del desempeño y se acompañe de acciones articuladas a las estrategias de formación que permita mejorar y perfeccionar el trabajo de los docentes y que, al mismo tiempo, se articule a las estrategias de reconocimiento al talento, la trayectoria, la innovación, el compromiso y el esfuerzo de superación individual y grupal.

Se requiere revertir la tendencia de la formación docente caracterizada por la fragmentación, la falta de perspectiva de futuro y la desarticulación con las políticas educativas de aprendizaje, para pasar de una formación compensatoria o remedial a un sistema de aprendizaje permanente. Esto implicaría reducir la cantidad de docentes egresados sin título profesional, promover la profesionalización de la docencia, e identificar las necesidades y prioridades de calificación y especialización profesional para diferentes contextos.

El MINEDU, a través de la DIGEDD, tiene la oportunidad de articular en una gran estrategia o sistema las acciones de formación en servicio que hoy se desarrollan en distintas unidades, bajo lineamientos de políticas nacionales que consideren los contextos regionales y locales y que aseguren una integralidad del sistema bajo una lógica de unidad en un marco de flexibilidad.

La definición de un piso salarial digno y un sistema de remuneraciones acorde con las calificaciones exigidas es uno de los retos que tiene el país para estos próximos años. La calidad profesional exigida al docente todavía no guarda relación

con la valoración social y económica y con las condiciones en que el Estado le reconoce sus méritos. La remuneración mensual del docente peruano (USD 600 en promedio) está entre las más bajas en América Latina, lo que, a su vez, se relaciona con la búsqueda de trabajos paralelos que impactan negativamente en su rendimiento laboral y profesional, especialmente en el sector público. Si bien se observan avances en el incremento, tanto del piso salarial como del promedio salarial del maestro, sigue siendo un problema irresuelto desde hace décadas.

En estudios recientes, las estrategias y acciones para el reconocimiento y bienestar docente aparecen como un factor importante que contribuye a elevar el prestigio social de la profesión y la autoestima y compromiso de los docentes. El país muestra avances interesantes en este campo como se mencionó en el apartado correspondiente. Varias de estas iniciativas, en especial aquellas orientadas a reconocer las buenas prácticas escolares, son promovidas por diversos actores públicos y privados y tienen amplia acogida entre el magisterio. En este sentido, hay una gran oportunidad para fortalecer alianzas, diversificar las temáticas y ampliar su alcance hacia la configuración de una política de reconocimiento y bienestar docente que se extienda hacia temas de vivienda y salud docente y otros que impactan positivamente en el desempeño profesional.

Respecto a la gestión descentralizada de la educación, el análisis evidencia que se trata de un proceso todavía inacabado debido a algunos nudos críticos que han ido emergiendo en el acomodo de los dispositivos normativos y propios de una reforma de tal envergadura. Es necesario ordenar el escenario y corregir la tendencia a impulsar acciones emprendidas de manera desordenada, sin criterios unificadores y en un contexto de alta conflictividad social.

Este proceso atraviesa un momento crítico, al igual que la descentralización a nivel nacional. El consenso político que tuvo a su favor al inicio del periodo se ha debilitado como consecuencia, en parte, de las denuncias sobre corrupción y la baja capacidad de gestión por parte de los gobiernos regionales. A pesar de ello, existen avances en el gobierno central y en los gobiernos regionales y locales, con iniciativas de diverso tipo y en una coyuntura favorable por el anuncio del nuevo gobierno de fortalecer la presencia y la atención a las regiones y a los niveles locales.

Desde el MINEDU, a lo largo de estos quince años, ha existido continuidad en el desarrollo del proceso, aunque no haya sido uniforme. Por momentos se evidencia una clara apuesta por implementar la gestión descentralizada de la educación, a través de la delimitación de responsabilidades a los niveles de gobierno, respecto a las competencias en educación para mejorar los aprendizajes y la calidad del servicio educativo. En otros, predomina un desarrollo inercial del proceso en el contexto de las debilidades y limitaciones propias de la gestión pública en el Perú a nivel regional.

A la luz de resultados alentadores de las experiencias de gestión descentralizada en algunos gobiernos regionales, cabe plantear lineamientos de política que incluyan la descentralización del presupuesto. Los últimos años de ejecución presupuestal muestran que la tendencia es la mayor capacidad de financiamiento del gobierno central frente a los presupuestos de los gobiernos regionales que contemplan principalmente los costos de la prestación del servicio, sin mucho margen para la inversión en las mejoras.

Las experiencias regionales y locales son promisorias para pensar en propuestas organizativas con un enfoque territorial orientado al logro de aprendizajes, donde cada nivel de gobierno viene asumiendo una responsabilidad en la educación. En esta perspectiva, es importante generar condiciones para la aplicación de la Matriz de Gestión Descentralizada de la Educación. La articulación entre los distintos niveles de gobierno que permita desarrollar las relaciones entre las diversas instancias de gobiernos subnacionales y la sociedad civil, para definir una gestión compartida del servicio educativo, aparece como un desafío importante. A través de canales y mecanismos institucionales, se requiere generar sinergia entre las instancias de los niveles de gobierno que gestionan las políticas sectoriales y las experiencias que se vienen impulsando en gestión descentralizada a nivel regional y local.

Uno de los nudos críticos presentes en la gestión descentralizada de la educación es el tránsito de un enfoque de gestión sectorial a uno territorial, tal y como se señala en los lineamientos que definen la gestión descentralizada. En los últimos años se observa una tensión entre el desempeño dentro de la lógica sectorial —por parte del MINEDU y en el marco de la modernización de la gestión educativa— que enfatiza el mejoramiento de los procesos y el desarrollo de las capacidades de gestión de los funcionarios y autoridades para lograr una mayor eficiencia y, por otro lado, la implementación del enfoque territorial.

La reinstalación en la agenda de la gestión descentralizada junto con el enfoque de la modernización aparece como un tema central, de modo que el horizonte de eficiencia y eficacia del Estado contribuya, realmente, a posicionar a la educación en la apuesta de desarrollo inclusivo y de lucha contra la inequidad.

Finalmente, la descentralización de la gestión educativa, inscrita en un proceso de democratización del Estado, asigna relevancia al papel de la participación ciudadana para la construcción de la gobernabilidad democrática. Los Consejos (COPARE, COPALE, CONEI) son instancias de participación y asumen funciones de participación, concertación y vigilancia ciudadana en cada nivel de gobierno con el propósito de contribuir a que la gestión educativa sea eficaz y promueva la equidad, inclusión e interculturalidad en las instituciones educativas. La creación de estos mecanismos constituye un reto en la perspectiva de institucionalizar la responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad civil.

Recomendaciones

Recomendaciones

A continuación, se plantean algunas recomendaciones de política derivadas del Estudio y acompañadas de propuestas de acciones estratégicas.

Política de aseguramiento del derecho a la educación de calidad con inclusión y equidad

- Renovación de los consensos sobre el sentido y significado de la calidad educativa desde una perspectiva orientada a la formación integral de las personas, mediante acciones nacionales y regionales públicas para difundir la agenda educativa del país en el marco de los compromisos del Perú con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular con el ODS 4 y la Agenda de educación 2030.
- Definición de metas, indicadores y mecanismos de monitoreo para la reducción de las brechas de acceso, cobertura, conclusión, aprendizajes, género, con énfasis en poblaciones en condición de mayor vulnerabilidad como las poblaciones indígenas, afrodescendientes y personas con habilidades especiales.

Política de financiamiento de la educación básica

- Incremento progresivo del presupuesto educativo hasta llegar, por lo menos, al 6% del PBI conforme a lo establecido por el Acuerdo Nacional y en el PEN en el corto, mediano y largo plazo y señalando resultados expresados a través de indicadores.
- Descentralización del presupuesto en educación para los gobiernos regionales. Revisión de los programas de presupuesto por resultados para asegurar su efectividad en términos de estrechar el vínculo entre

el presupuesto y los resultados y mejorar la distribución del presupuesto entre el Ministerio y los gobiernos regionales. Utilización de la Matriz de Gestión descentralizada para la asignación de presupuesto.

Política de interculturalidad en el marco del derecho a la igualdad y no discriminación

- Implementación de una efectiva transversalización de la interculturalidad en el marco de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, y mediante la definición de un plan que incluya currículo, formación docente, materiales educativos, tiempos, indicadores, etc.
- Priorización y fortalecimiento de la política de EIB y de educación rural que garanticen el acceso a una educación pertinente y de calidad, con especial atención a las poblaciones de pueblos indígenas y originarios, con definición de metas e indicadores.
- Incorporación de las recomendaciones del PLANDEPA en la agenda educativa nacional, en particular en temas relacionados con currículo, materiales educativos y formación docente.

Política de buen gobierno del sistema educativo

- Definición clara de la rectoría del MINEDU para establecer su rol e impulsar el debate y acuerdos sobre la Ley de Organización y Funciones (LOF) para su aprobación en el Congreso de la República.
- Revisión, debate y acuerdos sobre la pertinencia de constituir un organismo evaluador, externo al MINEDU, de la calidad de los aprendizajes, como muestran las experiencias de Chile, Colombia, México y Ecuador, donde la autonomía operativa convive con un cierto nivel de dependencia administrativa y coordinación técnica con sus respectivos ministerios de Educación.

RECOMENDACIONES POR CAPÍTULO

Estrategias de promoción de los aprendizajes

1. Implementación de una política curricular, a partir del Currículo Nacional, con una unidad de trabajo exclusiva a nivel ministerial que lidere y desarrolle esta política con la participación de los organismos descentralizados de la educación y actores de la comunidad educativa.

2. Desarrollo de las herramientas de gestión del Currículo Nacional que facilite la aplicación, por parte de los docentes, de las tres modalidades de educación básica y todas las intervenciones específicas para su correcta contextualización.
3. Definición de un mecanismo en el que puedan participar especialistas y actores externos para el seguimiento, ajuste y aplicación del currículo. Que tenga un sistema de monitoreo y evaluación que genere, con periodicidad, evidencias sobre la relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia y eficacia del currículo, como dimensiones de la calidad educativa del mismo.
4. Definir una unidad específica del MINEDU para que, en alianza con profesionales externos, realicen seguimiento y acompañamiento a la estrategia de ampliación de la jornada escolar con el objetivo de generar información útil para tomar decisiones oportunas y asegurar su efectividad.
5. Consolidar los avances en la dotación de materiales y recursos educativos mediante la definición de una política integral.
 - Mejoramiento de la articulación de materiales educativos con el currículo y que sean pertinentes con la diversidad cultural del país.
 - Fortalecimiento del uso pedagógico de los materiales y recursos educativos a través de planes específicos de apoyo a los docentes aprovechando mecanismos como las estrategias de acompañamiento.
6. Fortalecer y ampliar del Sistema de Evaluación de Aprendizajes teniendo en consideración aspectos como los siguientes:
 - Extensión progresiva de los campos de evaluación de los aprendizajes desarrollados por la Unidad de Medición de la Calidad, con la finalidad de cubrir un mayor número de áreas curriculares y grados, y estudios que permitan disponer de un diagnóstico educativo desde una perspectiva integral de la calidad.
 - Realización de estudios sistemáticos sobre los diversos factores explicativos asociados a los aprendizajes y al rendimiento de los estudiantes según sexo, edad, área y condición social para la formulación de planes de intervención intersectoriales e interinstitucionales.
7. Fortalecer las estrategias de soporte al docente para el trabajo en el aula y en la escuela que garanticen los logros de los aprendizajes, por ejemplo:
 - Consolidación de estrategias de soporte al docente, focalizadas en el mejoramiento de las prácticas pedagógicas y en atención a la interculturalidad, la diversidad y a la complejidad del sistema educativo

(escuelas rurales, unidocentes, multigrado, urbanas en contextos de vulnerabilidad, EIB, entre otras).

- Establecimiento de alianzas interinstitucionales e incorporación de los ISP y facultades de Educación para consolidar procesos de formación de acompañantes pedagógicos.

8. Diversificar las estrategias diferenciadas de promoción de los aprendizajes.

- Impulso a las distintas modalidades de atención que requiere la educación rural en la Educación Básica Regular, en particular, las escuelas unidocentes.
- Fortalecimiento y ampliación de los programas y estrategias orientados a la promoción de la equidad para la población con necesidades especiales (Educación Básica Especial).
- Evaluación y monitoreo de la pertinencia de las IIEE de alto rendimiento con el propósito de tomar acciones para asegurar la equidad e inclusión educativa.

Políticas de desarrollo docente

9. Elevar las exigencias para el ingreso a carreras pedagógicas.

- Construcción de un consenso sobre los perfiles de ingreso a la carrera incluyendo ISP y facultades de Educación a través de actividades técnicas y un acuerdo a nivel nacional.
- Desarrollo de programas rigurosos en coordinación con universidades e ISP para el reforzamiento de habilidades básicas para los futuros docentes, especialmente en comprensión lectora, producción de textos y habilidades matemáticas; y evaluación periódica de la situación de los estudiantes de pedagogía para asegurar el logro de las competencias esperadas.
- Diseño e implementación de un componente del sistema integrado de información docente que realice los estudios necesarios para mantener datos actualizados sobre la oferta y demanda de docentes del sistema, diferenciados por niveles educativos, especialidades y territorios (nivel regional y local).
- Diseño e implementación de una estrategia comunicacional permanente que contribuya a la atracción de jóvenes de buen rendimiento escolar y vocación pedagógica mediante acciones de reconocimiento social de la

profesión, difusión de los incentivos y estímulos y una política explícita de mejora de las remuneraciones.

10. Asegurar una formación inicial docente de calidad y pertinente a las necesidades del sistema educativo:

- Fortalecimiento y mejoramiento del sistema de acreditación de las instituciones formadoras a partir de las experiencias implementadas.
- Difusión y construcción de consensos sobre los estándares y perfiles de egreso con amplia participación de actores educativos tales como instituciones formadoras de calidad y vocación pública reconocidas, autoridades y técnicos de distintos niveles y territorios del sistema educativo, directores, organizaciones del magisterio, especialistas e investigadores educacionales.
- Formulación consensuada de lineamientos que orienten a las instituciones formadoras, públicas y privadas, para asegurar procesos de formación en las áreas y niveles de calidad de acuerdo con las demandas del país.
- Apoyo a las instituciones formadoras acreditadas, o en vías de lograrlo, mediante un fondo que les permita contar con recursos especiales para impulsar proyectos de desarrollo e innovación en línea con estándares definidos.

11. Fortalecer la formación en servicio, en el marco de la aplicación de la Ley de Reforma Magisterial.

- Articulación de la formación docente inicial y en servicio, a través de mecanismos institucionales que integren a las instituciones formadoras y a las instancias de formación en servicio, bajo la noción de desarrollo profesional permanente con tramos diferenciados y coordinados.
- Elaboración y validación participativa de los perfiles profesionales de acuerdo a estándares alineados con el Marco del Buen Desempeño Docente, el Marco del Buen Desempeño del Director, y las estrategias definidas en un marco curricular actualizado.
- Puesta en marcha de una propuesta nacional consensuada de formación en servicio integral, para todos los niveles educativos en el ámbito nacional y regional, que responda a la diversidad de tipos de escuelas, en concordancia con la Matriz de Gestión Descentralizada de la Educación. La propuesta debe considerar una gradualidad en la fijación de metas cuantitativas de cobertura condicionadas al aseguramiento de la calidad de la oferta de formación.

- Fortalecimiento y ampliación del programa de atención a maestros noveles y la sistematización, monitoreo, evaluación y enriquecimiento de la experiencia, bajo la coordinación de la Dirección General de Desarrollo Docente (DIGEDD).
- Establecimiento de mecanismos de regulación, selección y monitoreo de la calidad de la oferta de los programas de formación y de los docentes acompañantes y tutores, conforme a criterios de competencias y de liderazgo pedagógico a cargo de la DIGEDD.
- Diseño e implementación de un sistema de planificación de la formación docente que contemple programas de preparación de los docentes para la diversidad cultural del país, por nivel, modalidad, lengua originaria, especialidad y ámbito, bajo la coordinación de la DIGEDD y la participación de las instancias involucradas.
- Definición de estrictos criterios de competencias pedagógicas y de liderazgo para la selección de los docentes, en el marco de las estrategias de acompañamiento pedagógico o tutorías en procesos de formación en servicio, que aseguren a estos profesionales una sólida preparación que refuerce su legitimidad ante sus pares.
- Atención especial a la formación de docentes para la interculturalidad en el conjunto del sistema, considerando especialmente el desarrollo de sistemas de tutoría y nivelación integral para la formación de estudiantes de EIB, en el marco de la implementación de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe.

12. Consolidar un sistema de información actualizado de la formación docente e integrado a un sistema único de información del sistema educativo.

- Implementación de mecanismos de sistematización de información sobre las carreras y especialidades ofertadas por el sector público y privado, la demanda real de docentes para el sistema y las percepciones sobre las condiciones y el significado de la docencia.
- Introducción, a partir de la información actualizada, de metas graduales de cobertura, para priorizar la asignación de recursos de manera planificada para docentes que se inician en la carrera, docentes en EIB, de educación especial y que atienden a población vulnerable.

13. Fortalecer la revaloración pública de la docencia en el marco de la implementación de la Carrera Pública Magisterial.

- Dignificación de la profesión docente aumentando el piso salarial a niveles similares a otras profesiones, con criterios de asignación en

función de capacidades acreditadas; y establecimiento de un sistema salarial que asegure el desempeño de calidad de los docentes.

- Evaluación y revisión de la actual escala docente que garantice condiciones reales para que las y los profesionales puedan ascender en tiempos adecuados.
- Inversión en la formación de un cuerpo laboral altamente competente en el sector educación, incluyendo a los directores, que atienda otros factores para el buen desempeño profesional, como la salud, el bienestar familiar y condiciones adecuadas de retiro al final de su carrera.
- Fortalecimiento del desarrollo profesional individual y de equipos de docentes, incentivando proyectos de innovación e investigaciones que favorezcan el progreso de una comunidad educadora comprometida con los aprendizajes de los estudiantes, que incluya la creación de fondos concursables para proyectos de mejora de la calidad y desarrollo de modelos de buenas prácticas de formación docente.
- Continuidad de las estrategias de reconocimiento a los buenos docentes, a través de iniciativas que involucren al sector público y privado, como concursos de buenas prácticas, Palmas Magisteriales, programas de posgrado, etc.
- Atención al fortalecimiento de la docencia como una profesión ética y abierta al diálogo, fomentando la mejora del trato entre el estudiante y el docente, así como en la prevención de actitudes de discriminación y ante el abuso de autoridad a través de intervenciones directas en la formación inicial y en servicio.
- Incremento de las asignaciones monetarias a docentes bilingües, que acrediten capacidad para el diálogo y el aprendizaje intercultural, que estén comprometidos con el desarrollo de sus pueblos y saberes originarios y con el aprendizaje de los estudiantes.

14. Consolidar el sistema de evaluación docente y demás profesionales del sector, en el marco de la Ley de Reforma Magisterial.

- Implementación de un sistema de evaluación del desempeño docente en función de estándares o parámetros que reconozcan distintas etapas de la trayectoria: ingreso, inserción, desarrollos intermedios, avanzado y de experto.
- Socialización de la información de los resultados de las evaluaciones docentes, disponible al público y a las escuelas para su retroalimentación, bajo el enfoque de mejora permanente de la preparación de los docentes.

- Institucionalización de mecanismos de articulación entre los resultados de la evaluación docente y los planes de formación en servicio, en los niveles nacional, regional, local y de cada institución educativa, considerando las distintas etapas del desarrollo profesional.

Gestión educativa descentralizada

15. Fortalecer los mecanismos de coordinación intergubernamental en educación, mediante:

- Evaluación, sistematización y difusión de las lecciones aprendidas de los desempeños de los gobiernos regionales en la implementación de sus PER y del desempeño de las municipalidades en las responsabilidades que se les asigna en el cumplimiento de la Matriz de Gestión Descentralizada de la Educación.
- Generación de condiciones para garantizar la participación activa de los actores y el funcionamiento de espacios multilaterales, la sostenibilidad de los acuerdos, el fortalecimiento del trabajo conjunto, y articulación de las prioridades establecidas por el MINEDU con las prioridades de políticas educativas señaladas en los Proyectos Educativos Regionales.
- Creación de condiciones para el desarrollo de la Matriz de Gestión Descentralizada de la Educación y continuar la elaboración de los demás procesos clave para la gestión descentralizada, tomando en cuenta la heterogeneidad de capacidades de gestión en los gobiernos regionales y locales.

16. Reforzar el proceso de modernización de la gestión del sector educación en las DRE y UGEL garantizando su sostenibilidad con acciones como las siguientes:

- Evaluación, fortalecimiento y promoción de modelos de gestión educativa territorial con resultados exitosos en el marco del objetivo del lineamiento para organizar un modelo de gestión descentralizada. Deberá estar basado en la complementariedad entre los tres niveles de gobierno a partir de sus competencias y funciones, y considerar las responsabilidades de cada nivel en la provisión del servicio educativo.
- Diseño de herramientas de gestión que permitan avanzar en la gestión descentralizada con enfoque territorial (construcción de tipologías de gobiernos regionales y locales, DRE y UGEL, entre otras).
- Evaluación de las redes educativas y su incidencia en la mejora de la gestión educativa escolar, para ser incorporadas en la estructura del

sistema educativo como una instancia desconcentrada del gobierno regional.

- Desarrollo del sistema de monitoreo de los distintos procesos de la gestión descentralizada, articulada a los distintos niveles de gobierno y a la Matriz de Gestión Descentralizada.

17. Ampliar y profundizar la participación ciudadana y el mejoramiento de los mecanismos de rendición de cuentas para fortalecer la gobernabilidad del sistema educativo, a través de:

- Producción de conocimiento (evaluación, diagnósticos y sistematizaciones) sobre el funcionamiento de las instancias participativas para el diseño de los mecanismos de participación.
- Articulación de los mecanismos de participación y los de rendición de cuentas.
- Promoción de procesos de formación para actores para el desarrollo de las capacidades que les exige la participación activa.
- Impulso a las iniciativas de vigilancia para recuperar la credibilidad y liderazgo del sistema educativo en los tres niveles de gobierno.

Glosario de siglas

AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
ANGR	Asociación Nacional de Gobiernos Regionales
BM	Banco Mundial
CI	Comisión Intergubernamental del Sector Educación
CNE	Consejo Nacional de Educación
CGIE	Comité de Gestión Intergubernamental en Educación
CRE	Consejo Regional de Educación
CODEM	Comisión de Democratización y Moralización de la Educación
COMUNED	Consejo Municipal de Educación
CONEI	Consejo Educativo Institucional
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
COPALE	Consejo de Participación Local de Educación
COPARE	Consejo de Participación Regional de Educación
DESP	Dirección de Educación Superior Pedagógica
DIGEBR	Dirección General de Educación Básica Regular
DIGEIBIR	Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural
DIGEIBIRA	Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural
DIGEDD	Dirección General de Desarrollo Docente
DRE	Dirección Regional de Educación
DRS	Dirección Regional Sectorial
DS	Decreto Supremo
DGD	Dirección General de Gestión Descentralizada
ECE	Evaluación Censal de Estudiantes
EIB	Educación Intercultural Bilingüe
ENAH0	Encuesta Nacional de Hogares
EPT	Educación Para Todos
GDS	Gerencia de Desarrollo Social
GL	Gobierno Local
GR	Gobierno Regional
IE	Institución Educativa
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
ISP	Instituto Superior Pedagógico
LBD	Ley de Bases de la Descentralización
LCPM	Ley de Carrera Pública Magisterial
LGE	Ley General de Educación
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
LOGR	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

LRM	Ley de Reforma Magisterial
MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MGD	Matriz de Gestión Descentralizada
MINEDU	Ministerio de Educación
NER	Núcleo Educativo Regional
OI	Órgano Intermedio
ONG	Organismo No Gubernamental
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEAR	Proyecto de Educación en Áreas Rurales
PELA	Programa Estratégico de Logros de Aprendizajes
PEN	Proyecto Educativo Nacional
PER	Proyecto Educativo Regional
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PISA	Programa Internacional de Evaluación de los Estudiantes
PLANCAD	Plan de Capacitación Docente
PLANDEPA	Plan de Desarrollo para la Población Afroperuana
PRODES	Programa ProDescentralización
PRONABEC	Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo
PRONAFCAP	Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente
PPMGE	Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa
RECEA	Red por la Calidad Educativa de Ayacucho
RENDUGEL	Registro Nacional de DRE y UGEL
REMURPE	Red de Municipalidades Rurales del Perú
RIMS	Remuneración Integral Mensual Superior
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SSII-PER	Sistema de Seguimiento e Información a la Implementación de los Proyectos Educativos Regionales
SINEACE	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
SUTEP	Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
UARM	Universidad Antonio Ruiz de Montoya
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UMC	Unidad de Medición de la Calidad
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USE	Unidad de Servicios Educativos
VRAEM	Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro

Referencias bibliográficas

- Acuerdo Nacional. 2004. Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación. (Foro). Lima, Perú.
- Acuerdo Nacional. 2015. *Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte*. (Foro). Recuperado de: <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdonacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/li-equidad-y-justicia-social/12-acceso-universal-a-una-educacion-publica-gratuita-y-de-calidad-y-promocion-y-defensa-de-la-cultura-y-del-deporte/>.
- Alvites, E. 2012. Reglamento de la Ley General de Educación: la norma esperada. *Actualidad Jurídica* (224). *Gaceta Jurídica*, 222-224.
- Andrade, P. 2015. *Luces y sombras de la nueva organización del MINEDU*. Lima: Educación. Recuperado de: <http://educacion-peru.blogspot.pe/2015/02/luces-y-sombras-de-la-nueva.html>.
- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. 2012a. *Boletín Informativo*, 2. Lima: ANGR.
- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. 2012b. *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011*. Informe presentado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Lima: ANGR.
- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. 2015. *Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional*. Lima: ANGR.
- Banco Central de Reserva del Perú. 2000-2014. *Evolución de la inflación*. Recuperado de: http://www.bcrp.gob.pe/docs/Estadisticas/Cuadros-Anuales/ACuadro_09.xls.
- Banco Central de Reserva del Perú. 2015. *Variación del PBI real*. Recuperado de: <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/anuales/resultados/P01294IAA/html>.
- Barrantes, R., Cuenca, R. y J. Morel. 2012. *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales*. Lima: IEP.
- Beca, C. 2015. *Revisión de políticas educacionales en Perú: Eje docentes*. Informe de consultoría elaborado para UNESCO Perú.
- Benavides, M. y P. Neira. 2010. *Cambio y continuidad en la escuela peruana: una mirada institucional a la implementación de programas, procesos y proyectos educativos*. Lima: GRADE.

- Benavides, M., León, J., Especúa, L. y A. Wangeman. 2015. *Estudio especializado sobre población afroperuana*. Lima: Ministerio de Cultura; GRADE.
- Burga, M. 2008. *La reforma silenciosa. Descentralización, desarrollo y Universidad regional*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Casassus, J. 2005. La gestión educativa en América Latina: Problemas y paradigmas. En: Cuenca, Gonzáles y Muñoz (Eds.). *La democratización de la gestión educativa*. Lima: Proeduca-GTZ.
- Castañeda, V. 2010. *Elementos y consideraciones para la gestión descentralizada*. Lima: CNE; USAID-SUMA.
- Consejo Nacional de Educación. 2006. *Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú*. Lima: CNE; MINEDU.
- Consejo Nacional de Educación. 2008. *Balance y perspectivas 2002-2008*. Lima: CNE.
- Consejo Nacional de Educación. 2011a. *Políticas educativas 2011-2016. Agenda Común Nacional-Regional*. Lima: CNE.
- Consejo Nacional de Educación. 2011b. *Proyecto Educativo Nacional. Balance y recomendaciones 2011*. Lima: CNE.
- Consejo Nacional de Educación. 2012a. *Balance de descentralización educativa. Periodo 2011-2012*. Lima: CNE.
- Consejo Nacional de Educación. 2012b. *Proyecto Educativo Nacional. Balance y recomendaciones 2012*. Lima: CNE.
- Consejo Nacional de Educación. 2013a. *Proyecto Educativo Nacional. Balance y recomendaciones 2013*. Lima: CNE.
- Consejo Nacional de Educación. 2013b. *Una mirada a la gestión descentralizada de la educación en el Perú. Sistema de seguimiento e implementación de los Proyectos Educativos Regionales (SSII- PER)*. Lima: CNE.
- Consejo Nacional de Educación. 2014a. *Informe presentado por una comisión ad hoc de consejeros designada por el Comité Directivo del CNE sobre el bono de incentivo al desempeño escolar*. Lima: CNE.
- Consejo Nacional de Educación. 2014b. *Proyecto Educativo Nacional. Balance y recomendaciones 2013*. Lima: CNE.
- Consejo Nacional de Educación. 2015a. *Proyecto Educativo Nacional. Balance y recomendaciones 2014*. Lima: CNE.
- Consejo Nacional de Educación. 2015b. *Informe Nacional del Perú. Revisión de políticas educativas. Informe sobre las políticas actuales considerando el periodo 2000-2015*. Informe de consultoría preparado por Luis Soberón. Lima.
- Consortio de Investigación Económica y Social. 2006. *Reforma y modernización del Estado*. Lima: CIES.
- Chirinos, L. 2012. *Estado de las políticas de descentralización educativa 2010-julio 2011*. Lima: USAID.

- Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación. 2001. *Propuesta para un Acuerdo Nacional por la Educación*. Recuperado de: <http://www.oei.es/observatorio2/Peru.pdf>
- Cotler, J. (Coord.). 2009. *Poder y cambio en las regiones*. Lima: IEP; PNUD.
- Cotler, J. y Grompone, R. 2000. *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: IEP.
- Cotlear, D. (Ed.). 2006. *Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Lima: Banco Mundial.
- Cuenca, R. (Coord.) 2008. *Situación de cinco municipalidades del Plan Piloto de Municipalización de la Educación Inicial y Primaria*. Informe final de consultoría para la Presidencia del Consejo de Ministros – Secretaría de Descentralización. Lima.
- Cuenca, R. (Coord.). 2009. *La educación en los tiempos del APRA. Balance 2006-2009*. Lima: Foro Educativo.
- Cuenca, R. 2012. Veinte días de furia. Una crónica sobre la Ley de Reforma Magisterial. *Argumentos* (4). Recuperado de: <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/veinte-dias-de-furia-una-chronica-sobre-la-ley-de-reforma-magisterial/>
- Cuenca, R. 2013. *Cambio, continuidad y búsqueda de consenso, 1980-2011*. Lima: Derrama Magisterial.
- Cuenca, R. y Stojnic, L. 2008. *La cuestión docente. Perú: carrera pública magisterial y el discurso del desarrollo profesional*. Buenos Aires: FLAPE.
- Cueto, S. 2013. Evaluaciones estandarizadas del rendimiento escolar. *Boletín del Consejo Nacional de Educación* (36). Lima: CNE.
- Cueto, S., León, J. y Miranda, A. 2015. Características socioeconómicas y rendimiento de los estudiantes en el Perú. *Análisis & Propuestas* (28). Lima: GRADE; Niños del Milenio.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación. 2013. *Informe Final*. Lima: CVR. Recuperado de: <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/>
- Defensoría del Pueblo. 2009. *Primera supervisión del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa: aportes para su implementación*. Informe 148. Lima: Serie Informes Defensoriales.
- Defensoría del Pueblo. 2011. *Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú*. Informe Defensorial (152). Lima: Defensoría del Pueblo.
- Del Castillo Alemán, G. 2015. *Revisión de políticas educacionales en Perú: Eje estrategia de mejoramiento de los aprendizajes*. Informe de consultoría elaborado para UNESCO Perú.
- Derrama Magisterial. 2004. Exsecretarios generales del SUTEP y la Carrera Pública Magisterial, Carrera Pública Magisterial. Aportando al debate. *Palabra de Maestro*, 14(41).

- Derrama Magisterial. 2013. *Introducción a la Colección Pensamiento Educativo Peruano*. 15 volúmenes. Lima: Fondo Editorial de la Derrama Magisterial.
- Díaz, H. 2015. *Formación docente en el Perú. Realidad y tendencias*. Lima: Fundación Santillana.
- Díaz, H., Valdivia, N. y Lajo, R. 2007. *Descentralización, organismos intermedios y equidad educativa: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local – UGEL*. Buenos Aires: Editorial Aique; Universidad San Andrés.
- Eguren, M., Gonzáles, N., y De Belaúnde, C. 2013. *¿Lección para el maestro? La experiencia del Plan Nacional de Capacitación Docente – PLANCAD*. Lima: IEP.
- Elacqua, G. 2015. *Gestión educativa descentralizada en Perú*. Informe de consultoría UNESCO.
- Gonzáles de Olarte, E. 2003. *Descentralización para el desarrollo humano en el Perú*. Lima: Cuadernos PNUD; Serie: Desarrollo Humano (4).
- Grupo de Análisis para el Desarrollo. 2002. *Informe final: la heterogeneidad en la capacidad de gestión de los gobiernos locales y el seguimiento del proceso de descentralización en el Perú*. Documento de Trabajo. Lima: GRADE.
- Guadalupe, C. (coord.). (2002). *La educación peruana a inicios del nuevo siglo*. Lima: Ministerio de Educación, Programa Especial MECEP.
- Guadalupe, C., León, J. y Cueto, S. 2013. *Charting progress in learning outcomes in Peru using national assessments*. Paris. Recuperado de: <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-theinternational-agenda/efareport/background-papers/20134/>
- Guadalupe, C. y Neira, P. 2015. Propuesta de elaboración de una propuesta de perfiles de egreso de las carreras de Educación y lineamientos para su desarrollo. (Versión preliminar para discusión interna).
- Guerrero, L. 2009. Política docente: balance del periodo. En: Cuenca, R. (Coord.). *La educación en los tiempos del APRA. Balance 2006-2009*. Lima: Foro Educativo.
- Helfer, G., Alvarado, V., Pascasio, N. y Reátegui, F. 2006. *Exigimos calidad. El estudiante, sujeto de derecho*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Hobsbawm, E. 1998. *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.
- Huber, L. y Del Pino, P. 2015. *Políticas en justicia transicional: miradas comparativas sobre el legado de la CVR*. Lima: IEP.
- Instituto de Investigación para el Desarrollo y la Defensa Nacional. 2015. *Informe de Educación*, 24 (11), noviembre. Lima: INIDEN.
- Kerrigan, S., Neyra, C. y Aliaga, M. 2013. *Avances y limitaciones. Una mirada a la gestión educativa descentralizada en el país. Sistema de seguimiento e información a la implementación de los Proyectos Educativos Regionales (SSII-PER). Reporte Nacional Ejercicio 2012*. Lima: CNE.

- Kisic, D. 2000. Privatizaciones, inversiones y sostenibilidad de la economía peruana. En: Crabtree, J. y Thomas, J. (Eds.). *El Perú de Fujimori: 1990-1998*. Lima: Universidad del Pacífico; IEP.
- Mclauchlan de Arregui, P. 2009. Difusión y uso de resultados de evaluaciones educativas a gran escala en América Latina. En: Martín, E. y Martínez Rizo, F. (Coords.). *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. (pp. 147-159). Madrid: OEI.
- Miranda, L. 2008. Factores asociados al rendimiento escolar y sus implicancias para la política educativa del Perú. En Benavides, M. (ed.). *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú. Contribuciones empíricas para el debate*. Lima: GRADE.
- Molina, R. 2013. Diez años de descentralización en el Perú: balance y perspectivas. En: Manrique, Á. (Ed.). *Cátedra Arequipa. Diez años de descentralización en el Perú: Balance y Perspectivas*. Arequipa: Arduus D&L Editores A.A.C.
- Molina, R. y Arguedas, C. 2015. *Sistematización de la experiencia de modernización y reforma institucional del Gobierno Regional de San Martín*. Perú: Cooperación Alemana y GTZ.
- Montero, C. 2009. La emergencia educativa 2003-2006. Andanzas y ninguneos de un programa estatal. En: Montero, C. et al. *El estado de la educación: estudios sobre políticas, programas y burocracias del sector*. Lima: IEP.
- Montero, C. 2011. Estudio sobre acompañamiento pedagógico: experiencias, orientaciones y temas pendientes. En: *Hacia una propuesta de criterios de buen desempeño docente: estudios que aportan a la reflexión, el diálogo y a la construcción concertada de una política educativa*. Lima: CNE.
- Muñoz, F. 2006. ¿De qué políticas educativas hablamos en el Perú? La incorporación del género en la educación. En: Stromquist, N. (Ed.). *La construcción del género en las políticas públicas: perspectivas comparadas desde América Latina*. Lima: IEP.
- Muñoz, F., Cuenca, R. y Andrade, P. 2007. *Descentralización de la educación y municipalidades. Una mirada a lo actuado*. Lima: Foro Educativo.
- Muñoz, F. 2009a. El Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa: de la experimentación a la puesta en marcha. En: Cuenca, R. (Coord.). *La educación en los tiempos del APRA. Balance 2006-2009*. (37-49). Lima: Foro Educativo.
- Muñoz, F. 2009b. Los caminos cruzados de la participación ciudadana en educación: entre el mejoramiento de la calidad de la educación y la construcción de ciudadanía. Un estudio colectivo de casos en Piura. *Revista Peruana de Investigación en Educación*, 1 (1) 31-60.
- Muñoz, F. 2014. CADE 2014: ¿Cómo consolidar los avances en descentralización educativa? *Semana Económica* (1445). 110-111.
- Oliart, P. 2011. *Políticas educativas y la cultura del sistema escolar del Perú*. Lima: IEP; Tarea.

- OECD & UNESCO. 2003. *Literacy Skills for the World of Tomorrow Further Results from PISA 2000*. París: UNESCO.
- Organización de las Naciones Unidas. (2000). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/bkgd.shtml>.
- Organización de las Naciones Unidas. 2015. *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>. Consultado el 15 de noviembre de 2015.
- Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2000-2015. *Producto interno bruto*. Lima: INEI. Recuperado de www.inei.gob.pe
- Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2002-2014. *Encuesta Nacional de Hogares*. Lima: INEI. Recuperado de: http://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/ENC_HOGARES
- Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2011-2012. *Encuesta Nacional de Educación*. Lima: INEI.
- Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2015. *Evolución de la pobreza monetaria 2009-2014. Informe técnico*. Lima: INEI.
- Perú. Ministerio de Economía y Finanzas. 2000-2015. *Presupuesto público*. Recuperado de: <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>.
- Perú. Ministerio de Economía y Finanzas. 2013. Evaluación de Diseño y Ejecución de Presupuesto (EDEP) de la Intervención Pública Evaluada (IPE): «Acompañamiento Pedagógico». Lima: MEF.
- Perú. Ministerio de Educación. 1998. *Nueva estructura curricular*. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2000-2014. *Censo escolar*. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2002. *Puertas Abiertas. Consulta Nacional de Educación*. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2004. *Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación (2004-2006)*. Recuperado de: http://www.minedu.gob.pe/Publicaciones/pactosocial_2004-2006.pdf.
- Perú. Ministerio de Educación. 2005a. *Diseño Curricular Nacional. Proceso de articulación*. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2005b. *Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015, Perú. Hacia una educación de calidad con equidad*. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2005c. *Educación: Calidad y Equidad. Reglamentación de la Ley General de Educación N° 28044*. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2005d. Proyecto de Educación en Áreas Rurales (PEAR). *Marco de la Propuesta Pedagógica e Institucional para la Intervención en Áreas Rurales (PEAR) (2005-2007). Mejorar la educación,*

- un compromiso de todos*. Documento de Trabajo. Propuesta del Comité de Gerencia PEAR. Aprobado por el Comité Directivo. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2006a. *Perspectivas de la descentralización educativa en el Perú*. Lima: Ministerio de Educación, Viceministro de Gestión Institucional, Oficina de Coordinación y Supervisión Regional. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2006b. *Comprendiendo la escuela desde su realidad cotidiana: estudio cualitativo en cinco escuelas estatales de Lima*. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2007. *Normas para la distribución de materiales educativos de Educación Inicial y de Educación Primaria en el ámbito nacional*. Lima: MINEDU. Recuperado de: http://www.minedu.gob.pe/normatividad/reglamentos/normas_distribucion_materiales_educativos_2007.pdf
- Perú. Ministerio de Educación. 2008. *Diseño Curricular Nacional de Educación Básica Regular*. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2012a. *Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM)*. Periodo 2012-2016. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2012b. *Construyendo los lineamientos de política de la gestión educativa descentralizada*. Documento de trabajo. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2012c. *Lineamientos de política de fortalecimiento y desarrollo de capacidades para la gestión descentralizada de las instituciones y servidores públicos*. Taller Nacional de Gestión Descentralizada de la Educación. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2013a. *Hacia una educación intercultural bilingüe de calidad. Propuesta pedagógica*. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2013b. *Propuesta de desarrollo de modelos de gestión territorial del servicio educativo a nivel regional*. Documento de Trabajo. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. (2014a). *Lineamientos para la relación intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales*. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2014b. *Marco Curricular. Segunda versión para el diálogo*. Lima: MINEDU. Recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/p/marco-curricular-2da-version-para-el-dialogo-abril-2014.pdf>.
- Perú. Ministerio de Educación. 2014c. *Orientaciones para la lectura de la Matriz de Gestión Descentralizada*. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2014d. *Proyecto de Inversión Pública «Mejoramiento de la Gestión Educativa Descentralizada de las II.EE. en Ámbitos Rurales de las 24 Regiones del Perú»*. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2014e. *Plan nacional de educación intercultural bilingüe. Atendiendo a la diversidad del Perú*. Lima: MINEDU.

- Perú. Ministerio de Educación. 2015a. *Guía de orientaciones para la asistencia técnica para el cumplimiento de compromisos de desempeño. Dirigida a funcionarios del Gobierno Regional y de las Unidades Ejecutoras de Educación a nivel nacional*. Lima: MINEDU.
- Perú. Ministerio de Educación. 2015b. *Marco Curricular. Segunda versión para el diálogo*. Lima: MINEDU. Recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/p/marco-curricular-2da-version-para-el-dialogo-abril-2014.pdf>
- Perú. Ministerio de Educación. Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes. 2007-2014. *Evaluación Censal de Estudiantes*. Lima: MINEDU. Recuperado de: <http://umc.minedu.gob.pe/?p=1357>.
- Perú. Ministerio de Educación. Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes. 2015. *Aprendizajes de primero a sexto de primaria en lectura y matemática. Un estudio longitudinal en instituciones educativas estatales de Lima Metropolitana*. Lima: MINEDU. Recuperado de: http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2015/08/LIBRO+LONGITUDINAL+PARA+WEB_BAJA.pdf
- Perú. Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo. 2014. *Memoria institucional 2012-2014 del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo*. Lima: PRONABEC.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2013. *Informe Mundial sobre el Desarrollo Humano 2013*. PNUD. Recuperado de: <http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/Informesobredesarrollohumano2013/IDHPeru2013.html>.
- Remy, M. 2005. *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP.
- Ríos, A. 2014. *Modernización de la gestión descentralizada en las UGEL*. Recuperado de: http://www.minedu.gob.pe/seminario/pdf/modernizacion_UGEL_OCR.pdf
- Rivas, A. 2015. *América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países 2000-2015*. Buenos Aires: CIPPEC, 2015.
- Rivero, J. 2007. *Educación, docencia y clase política en el Perú*. Lima: Tarea.
- Rivero, J. (Coord.). 2003. *Propuesta: Nueva docencia en el Perú*. Lima: MINEDU.
- Saavedra, J. 2014. «Para que la calidad de nuestra educación mejore (necesitamos) maestros motivados y bien capacitados, y directores que realmente gestionen la escuela». Entrevista. *Semana Económica* (1445) 90-93.
- Samardzich, C. 2014. CADE. Descentralización en busca de un líder. *Semana Económica*, (1445) 104-107.
- Sánchez Moreno Izaguirre, G. 2006. *Construyendo una política de Formación Magisterial (1997-2006)*. Lima: DINFOCAD, GTZ Pro Educa Agencia de Cooperación Técnica Alemana.

- Sánchez Moreno Izaguirre, G. 2006. *De la capacitación hacia la formación en servicio de los docentes: aportes a la política*. Lima: DINFOCAD, GTZ Pro Educa, Agencia de Cooperación Técnica Alemana.
- Saravia, L. y Flores, I. 2005. *La formación de maestros en América Latina. Estudio realizado en diez países*. Lima: Minedu-DINFOCAD-PROEDUCA/GTZ.
- Saravia, L. y Flores, I. 2008. La evaluación del desempeño docente. Perú, una experiencia en construcción. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 1 (2), 75-91.
- Soberón, L. 2015. Informe Nacional del Perú. Revisión de políticas educativas. Informe sobre las políticas actuales considerando el periodo 2000-2015. Informe de consultoría elaborado para el Consejo Nacional de Educación.
- Stojnic, L. y Sanz, P. 2006. *Democratizando la gestión educativa regional. Dilemas y posibilidades de los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE)*.
- Tenti, E. 2005. *La condición docente. Análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Trahtemberg, L. 2014. *Apuntes sobre los Bonos de Incentivo al Desempeño Docente y los Colegios de Alto Rendimiento (COAR)*. Recuperado de: <http://www.trahtemberg.com/articulos/2447-apuntes-sobre-los-bonos-al-desempeno-docente-y-los-colegios-de-alto-rendimiento-coar-.html>
- Trapnell, L. y Zavala, V. 2009. El abandono de la educación intercultural bilingüe en la política educativa del APRA. En: Cuenca, R. (Coord.). *La educación en los tiempos del APRA. Balance 2006-2009*. Lima: Foro Educativo.
- UNESCO. 1990. *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos*. Recuperado de: http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF.
- UNESCO. 2000. *Marco de Acción de Dakar - Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147s.pdf>.
- UNESCO. 2007. *Educación de calidad para todos. Un asunto de derechos humanos*. Santiago: OREALC/UNESCO.
- UNESCO. 2015. *Declaración de Incheón. Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos*. Recuperado de: <http://es.unesco.org/world-education-forum-2015/about-forum/declaracion-de-incheon>.
- USAID – Programa Prodescentralización. 2008. *Proceso de Descentralización 2008. Balance y Recomendaciones*. Lima: USAID; PRODES.
- USAID – Programa Prodescentralización. 2013. *Informe anual del proceso del proceso de descentralización 2012*. Lima: USAID; PRODES.
- USAID – Programa Prodescentralización. 2014. *Informe anual sobre el proceso de Descentralización. Los retos de la gestión descentralizada 2013*. Lima: USAID; PRODES.

- USAID – Programa Prodescentralización. 2015. *Informe anual sobre el estado del proceso de Descentralización 2014*. Lima: USAID.
- Vaillant, D. y Rossel, C. 2010. *El reconocimiento de la docencia efectiva: la premiación a la excelencia*. Santiago de Chile: PREAL. Serie Documentos (48).
- Valdeavellano Roca Rey, R. 2015. Colegios de Alto Rendimiento ¿Y qué pasó con la inclusión? Lima: CNE. Recuperado de: <http://www.cne.gob.pe/index.php/Rosario-Valdeavellano-Roca-Rey/colegios-de-alto-rendimiento-iy-que-paso-con-la-inclusion.html>
- Valdivia, N. 2012. Descentralización de la gestión educativa en el Perú: la agenda pendiente y el rol del nivel local. Ponencia presentada en el Seminario Internacional «Cambios institucionales para un Estado más inclusivo». Ministerio de Educación. Lima, 10-12 de julio.
- Valdivia, N. y Arregui, P. 2009. *Estudio sobre Gobiernos Subnacionales y gestión educativa. Informe Final*. Recuperado de: <http://gradeperu.blogspot.com/>
- Vargas, J. 2013. El SUTEP o la revolución. La incursión maoísta en el sindicalismo magisterial (1964-1972). *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 5, 51-72. Lima: SIEP.
- Vargas, J. 2015. Navegando en aguas procelosas. Una mirada al sistema universitario peruano. En Cuenca, R. (Ed.). *La educación universitaria en el Perú. Democracia, expansión y desigualdades*. Lima: IEP.
- Vera Tudela, D; Kudó, I. y Luque, J. 2011. ¿Cuál es el impacto de la municipalización en la calidad educativa? Evaluación intermedia del Plan de Piloto de Municipalización de la Educación en Perú. Lima: Banco Mundial, mimeo.
- World Bank. 2015. *Ending Poverty and Sharing Prosperity. Global Monitoring Report 2014/2015*. Washington, DC: IBRD/World Bank.
- Yep, E. & Barea, P. s/f. *Los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE) y la participación de la sociedad civil. Un diagnóstico de las demandas de Ayacucho, Junín, San Martín y Ucayali*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Anexos

Anexo 1

Normas legales

- DL Nº 882. Ley de Promoción de la Inversión en la Educación. Diario oficial El Peruano. 9 de noviembre de 1996.
- Ley de Bases de la Descentralización, Ley Nº 27783 (2002).
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Nº 27867 (2002).
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (modificada por la Ley Nº 27902).
- Ley Nº 27818, Ley para la Educación Bilingüe Intercultural (2002).
- Ley de Bases de la Descentralización Nº 27783. *El Peruano*, 17 de julio de 2002.
- Ley que Modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para Regular la Participación de los Alcaldes Provinciales y la Sociedad Civil Nº 27902 (2003).
- Ley Nº 27972. Ley Orgánica de Municipalidades (2003).
- Ley Nº 28044. Ley General de Educación, art. 13. *El Peruano*. 28 de julio de 2003.
- D.S. Nº 021-2003-ED. “Declaran en Emergencia el Sistema Educativo Nacional durante el bienio 2003-2004”. Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 20 de agosto de 2003.
- D.S. Nº 029-2003-ED. Lineamientos del «Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004». *El Peruano*, 12 de diciembre de 2003.
- Ley Nº 28273. Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales. Julio de 2004.

- Ley Nº 28740. Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. Publicado en el diario oficial *El Peruano*. 23 de mayo de 2006.
- D.S. Nº 025-2006-ED. Autorizan evaluación censal a docentes de Educación Básica Regular y del aprendizaje de alumnos del segundo grado de primaria. Noviembre de 2006.
- D.S. Nº 027-2006-ED. Modifican fecha de Evaluación Censal de Docentes de Educación Básica Regular de los niveles de educación inicial, primaria y secundaria. Diciembre de 2006.
- D.S. Nº 018-2007-ED. Reglamento de la Ley Nº 28740, Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa.
- R.M. Nº 0386-2006-ED. Directiva sobre Normas para la Organización y Aplicación del Plan Lector en las Instituciones Educativas de Educación Básica Regular. *El Peruano*, 4 de julio de 2006.
- R.M. Nº 0031-2007-ED. Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007.
- D.S. Nº 006-2007-ED. Modifica el Reglamento General de los ISP y Escuelas Superiores de Formación Docente Públicas y Privadas. Enero de 2007.
- D.S. Nº 012-2007-ED. Modifica el Reglamento General de los Institutos Superiores Pedagógicos y Escuelas Superiores de Formación Docente Públicos y Privados. Abril de 2007.
- Ley Nº 29062. Ley que modifica la ley del profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial. 11 de julio de 2007.
- Directiva Nº 124-2007-ME/VMGI-OCR. Normas para la ejecución de la transferencia administrativa a las municipalidades del plan piloto de municipalización de la gestión educativa. 28 de noviembre de 2007.
- R.M. Nº 401-2008-ED. Sistema de Banco de Libro. *El Peruano*, 31 de octubre de 2008.
- R.M. Nº 0440-2008-ED. Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Regular. Diario *El Peruano*. 15 de diciembre de 2008.
- D.S. Nº 047-2009-PCM. Norma que aprobó el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009. *El Peruano*, 24 de julio de 2009.
- R.M. Nº 0340-2009-ED. *El Peruano*, 17 de noviembre de 2009.

- Ley Nº 29694. Ley que protege a los consumidores de las prácticas abusivas en la selección o adquisición de textos escolares, para lograr su eficiencia. *El Peruano*, 18 de noviembre de 2011.
- D.S. Nº 002-2012-ED. Plan multianual de adquisición de materiales educativos 2012-2016. *El Peruano*, 31 de enero de 2012.
- D.S. Nº 006-2012-ED. Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones y el Cuadro para Asignación de Personal del Ministerio de Educación. 31 de marzo de 2012.
- D.S. Nº 011-2012-ED. Reglamento de Ley General de Educación. *El Peruano*, 6 de julio de 2012.
- R.M. Nº 0369-2012-ED. Aprueban prioridades de la Política Educativa Nacional 2012-2016. *El Peruano*, 28 de setiembre de 2012.
- Ley Nº 29944. Ley de Reforma Magisterial. *El Peruano*, 25 de noviembre de 2012.
- RM Nº 0518-2012-ED. Aprobar el Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación (PESEM) 2012-2016. *El Peruano*, 21 de diciembre de 2012.
- R.M. Nº 264-2014 Minedu. Lima, 24 de junio de 2014.
- RM Nº 199-2015-Minedu. Diario oficial *El Peruano*, 25 de marzo del 2015.
- Resolución Viceministerial Nº 047-2015-MINEDU. Norma técnica que regula la creación de las UGEL en el ámbito nacional, así como la inscripción en el Registro Nacional de DRE, o las que hagan sus veces, y de UGEL - RENDUGEL. 31 de agosto de 2015.
- Resolución Viceministerial Nº 099-2015-MINEDU. Norma que orienta la selección y contrato de especialistas en seguimiento de gestión administrativa e institucional en las UGEL, bajo el régimen especial CAS para el año 2016. 31 de diciembre de 2015
- Resolución de Secretaría General Nº 938-2015-MINEDU. Lineamientos para la gestión educativa descentralizada. 31 de diciembre de 2015.

Anexo 2

Listado de evaluaciones realizadas por la Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación

Evaluación	Año	Tipo	Nivel y grados	Áreas
Perú CRECER	1996	Muestra	P: 4.º	Matemática y Lenguaje
Perú CRECER	1998	Muestra	P: 4.º y 6.º	P: Matemática, Comunicación integral, Ciencias sociales y naturales
			S: 4.º y 5.º	S: Lenguaje y Matemática
Perú	2001*	Muestra	P: 4.º y 6.º	Comunicación y Matemática
			S: 4.º	
Perú	2004	Muestra	P: 2.º y 6.º	Comprensión de textos, Matemática, Formación ciudadana
			S: 3.º y 5.º	
Perú	2013**	Muestra	P: 6.º	Lectura, Escritura, Matemática y Ciudadanía
Perú ECE	2007 – 2015	Censo anual	P: 2.º y 4.º EIB	Comprensión lectora y Matemática
LLECE – ERCE 1	1997	Muestra	P: 3.º y 4.º	Lenguaje y Matemática
LLECE – ERCE 2	2006	Muestra	P: 3.º y 6.º	Lenguaje, Matemática y Ciencias
LLECE – ERCE 3	2013	Muestra	P: 3.º y 6.º	Lectura, Matemática, Ciencias
PISA Plus		Muestra	S: estudiantes de 15 años de edad	Alfabetización lectora, Matemática y Ciencias, con énfasis en lectora.
PISA	2009	Muestra	S: estudiantes de 15 años de edad	Alfabetización matemática, científica y lectora, con énfasis en lectora.
PISA	2012	Muestra	S: estudiantes de 15 años de edad	Comprensión lectora, Matemática, Ciencias, con énfasis en Matemática.

Fuente: UMC. Portal Minedu.

P = Primaria; S = Secundaria

* Se aplicaron pruebas en lenguas nativas a una submuestra de cuarto grado de primaria, en quechua Cusco Collao y aimara. También se aplicó una escala de actitudes en 6.º de primaria y 4.º de secundaria.

** Los resultados serán presentados próximamente debido a que en la evaluación se incluyeron ítems abiertos que requieren tiempo para su codificación y procesamiento.

CRECER: Crecer con calidad y equidad en el rendimiento.

ERCE: Estudio Regional Comparativo y Explicativo, organizado por LLECE, que incluye a quince países de la región y el estado de Nueva León, México.

PISA Plus: Segunda ronda para países no miembros de la OECD, con relación a PISA 2000.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina de Lima
Representación en Perú