



GRUPO DE SEGUIMIENTO CONCERTADO EN EDUCACIÓN

**BALANCE DE LOS ACUERDOS DE
GOBERNABILIDAD REGIONALES EN
EDUCACIÓN 2011 - 2014**

**-Versión aprobada por el CEN
Jueves 28 de agosto del 2014 -**



BALANCE DE LOS ACUERDOS DE GOBERNABILIDAD REGIONALES EN EDUCACIÓN 2011 - 2014

Reporte de balance

PRESENTACIÓN

Los Acuerdos de Gobernabilidad son compromisos suscritos entre la sociedad civil y las fuerzas políticas en todas las regiones y en el nivel nacional en la etapa electoral 2010 – 2011 en relación a prioridades de política y metas a alcanzar en la superación de la pobreza y el desarrollo humano. Fueron impulsados por la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.

Desde la gestión por resultados, los acuerdos de gobernabilidad se estructuraron con base en una matriz común de indicadores y metas de reducción de la pobreza y la desigualdad, particularmente en temas de atención a la infancia y desarrollo de las poblaciones rurales, con alto consenso social y político y con vinculación al Presupuesto por Resultados.

El presente documento se propone presentar el balance de los Acuerdos de Gobernabilidad Regionales 2010 – 2014, correspondientes al área de Educación, en aspectos tales como los resultados, los factores que promovieron o impidieron avances, la inclusión de temas nuevos en la agenda de prioridades regionales y propuestas para mejorar la gestión educativa y las propuestas de los Acuerdos de Gobernabilidad.

Su elaboración se ha basado en información provista por el Ministerio de Educación, a través de ESCALE, SICRECE, SIGMA, y los gestores de los programas presupuestales de acceso y logros de aprendizaje; el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de evaluaciones independientes y la consulta amigable; el INEI, a través de las estadísticas de población y vivienda al 2013; y por la MCLCP, a través de los reportes de seguimiento a los acuerdos de gobernabilidad de la red nacional de Mesas de Concertación y los insumos preparados para este reporte por la Comisión de Seguimiento Concertado.

Este reporte ha sido elaborado por la Comisión de Seguimiento Concertado, coordinada por la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza – MCLCP y conformada por representantes del Ministerio de Educación, Consejo Nacional de Educación, Ministerio de Economía y Finanzas, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, UNICEF, Save the Children, PRISMA, Tarea, Entre Pares, y miembros del equipo técnico nacional de la MCLCP.

I. PRINCIPALES RESULTADOS EDUCATIVOS Y BALANCE DE LOS ACUERDOS DE GOBERNABILIDAD HASTA EL 2013

En esta sección presentamos información sobre cómo mejoraron, a nivel nacional, por regiones y por brechas, a lo largo del periodo 2009 – 2013, los indicadores de resultados de acceso a la educación básica y los niveles de aprendizaje de los estudiantes de 2do grado de Primaria. Asimismo, qué nivel de avance lograron los gobiernos regionales en los acuerdos de gobernabilidad relacionados con estos resultados. Para ello, los indicadores se evaluaron usando una escala que comparó el cambio esperado al 2014 con el cambio logrado al 2013, obteniendo los siguientes valores:

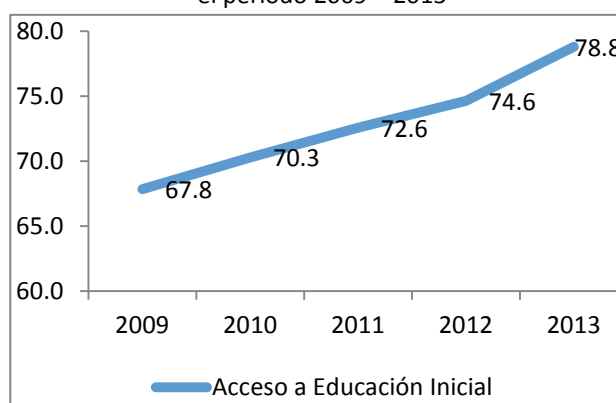
<0	0 – 0.24	0.25 – 0.49	0.50 – 0.74	0.75 – 0.99	>= 100
Retroceso	Leve avance	Avance moderado	Buen avance	Muy buen avance	Meta lograda

1. Avances en el acceso a la Educación Básica Regular

A. INCREMENTAR LA TASA NETA DE ASISTENCIA A EDUCACIÓN INICIAL 3 A 5 AÑOS. A nivel nacional,

entre 2009 – 2013, el incremento en el acceso ha sido creciente y sostenido. La tasa neta de asistencia creció en 11.0 puntos porcentuales, pasando de 67.8 a 78.8%. Este incremento ha sido mayor en el área rural (19.3 puntos) que en el área urbana (6.6 puntos), mayor en pueblos con lengua indígena (14.4 puntos) que con lengua castellana (10.6 puntos) y mayor en el sector pobre extremo (19.1 puntos), que en el no pobre (4.2 puntos).

Gráfico Nro. 2: Mejora en el acceso a Educación inicial en el periodo 2009 – 2013



Fuente: Elaboración propia en base a MED – ESCALE

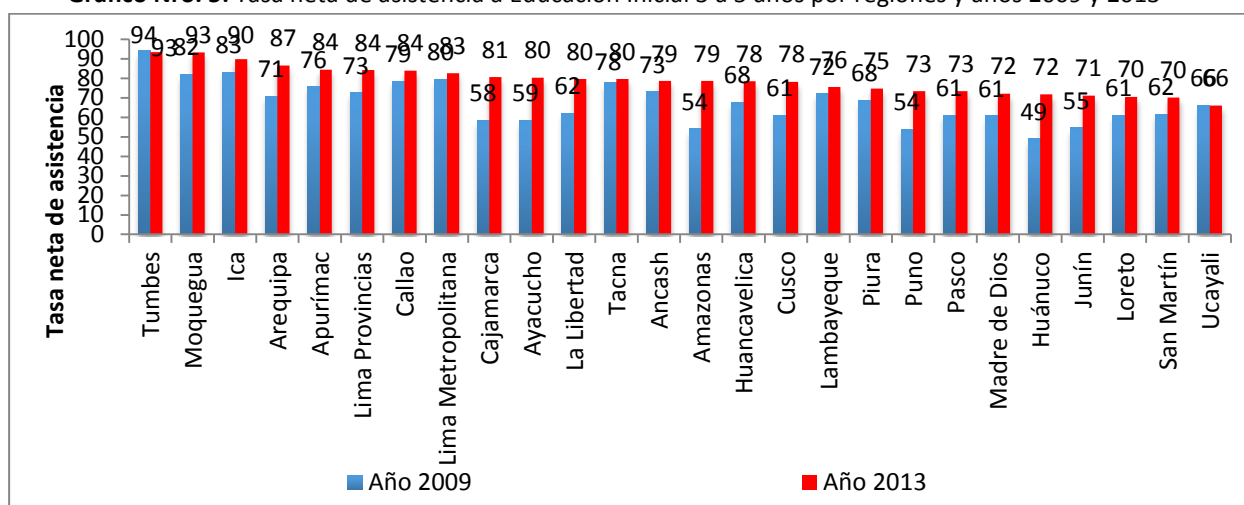
A nivel de brechas, todas disminuyen por una mayor aceleración del incremento en las zonas más pobres del país. La brecha urbana – rural disminuyó de 19.8 a 7.0 puntos porcentuales. Igualmente, la brecha castellano – lengua indígena de 9.7 a 5.9 puntos porcentuales, sobre todo en el 2013 que se redujo en 5.4 puntos. Asimismo, la brecha no pobre – pobre extremo, en 15 puntos porcentuales. Los avances mostrados son consistentes con el carácter inclusivo y equitativo de la propuesta de ampliación de cobertura del nivel inicial, que priorizó la cobertura de los quintiles 1 y 2 de pobreza desde el inicio de su implementación, en el 2009.

Con relación a la brecha de género, se observa que ésta es muy marginal a favor de los niños en el área urbana (0.5 puntos porcentuales). Esta situación es inversa en el área rural, donde la cobertura es levemente mayor en el caso de las niñas, en 1.2 puntos porcentuales.

En el nivel Inicial, la edad es una brecha adicional a considerar. Como la cobertura de niñas y niños de 4 y 5 años es mayor que en 3 años, un menor número logra beneficiarse de las ventajas de la Educación Inicial y alcanzar las competencias y capacidades requeridas para iniciar la Primaria. Según INEI, la tasa bruta de matrícula en la edad de 3 años se redujo entre 2009 y 2012, en 3.8 puntos porcentuales, creció en 4 años, en 6.2 puntos, y en 5 años, en 3.2 puntos.

A nivel regional, todas las regiones, salvo Tumbes y Ucayali, avanzaron. Regiones de la costa muestran incrementos importantes y la de selva, incrementos más moderados.

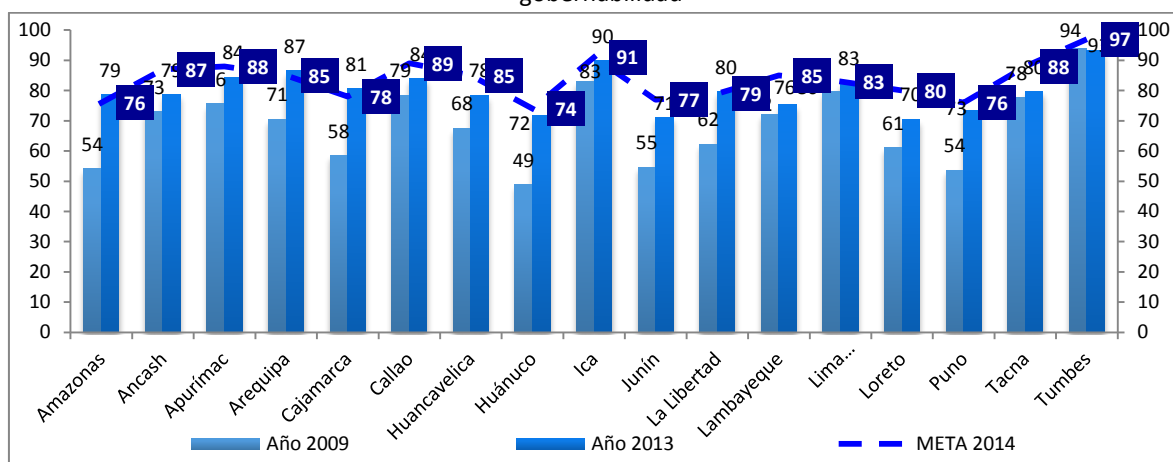
Gráfico Nro. 5: Tasa neta de asistencia a Educación Inicial 3 a 5 años por regiones y años 2009 y 2013



Fuente: Elaboración propia en base a MINEDU – ESCALE

La mejora no ha sido sostenida y acumulativa en la mayoría de regiones. De las 10 con mayores incrementos, sólo Amazonas, Cajamarca y Ayacucho muestran un tendencia creciente y acumulativa. En las 7 restantes, la tendencia es creciente, pero ondulante (suben y bajan), similar a la de las demás regiones, pero con incrementos más modestos.

Gráfico Nro. 8: Tasa de cobertura neta de Educación Inicial 2009, 2012 y 2014, según regiones con acuerdo de gobernabilidad



Fuente: Elaboración propia en base a Acuerdos de Gobernabilidad e información de ESCALE.

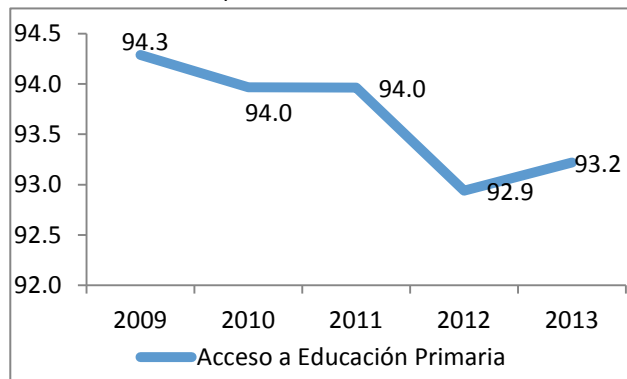
Con relación a los acuerdos de gobernabilidad, de las 17 regiones que establecieron una meta específica y consistente de incremento en la tasa neta de asistencia, Amazonas, Arequipa, Cajamarca y La Libertad ya lograron sus metas, incrementando sus coberturas en 24.5, 15.9, 22.1 y 17.5 puntos porcentuales, respectivamente. Huánuco, Ica, Lima Metropolitana y Puno muestran un muy buen avance. Apurímac, Callao, Huancavelica, Junín, y Loreto tienen buenos avances. Ancash y Lambayeque exhiben avances moderados, mientras que Tacna solo un leve avance.

Con respecto al acceso a Educación Inicial, la información mostrada en esta sección indica niveles de avance importantes que deben sostenerse y ampliarse en los próximos años. Sin embargo el déficit mayor en este nivel está en la calidad de los servicios, por la carencia de docentes en algunas regiones (p.e. Amazonas), insuficientes incentivos para trabajar en el área rural, débiles capacidades para construir locales escolares en un periodo menor a los tres años, entre otros aspectos.

B. INCREMENTAR LA TASA NETA DE ASISTENCIA A EDUCACIÓN PRIMARIA.

A nivel nacional, el acceso a este nivel se estancó en el periodo. Muestra una reducción marginal, de 1.1 puntos porcentuales. Desde el 2001, el valor de este indicador fluctúa entre 92 y 94%. La reducción ha sido mayor en el área urbana (1.3 puntos) que en el área rural (0.5 puntos), similar entre estudiantes con lengua castellana y con lengua indígena (1.0 y 1.5) y entre el sector no pobre y pobre extremo (0.5 y 0.4 respectivamente).

Gráfico Nro. 9: Mejora en el acceso a Educación inicial en el periodo 2009 – 2013

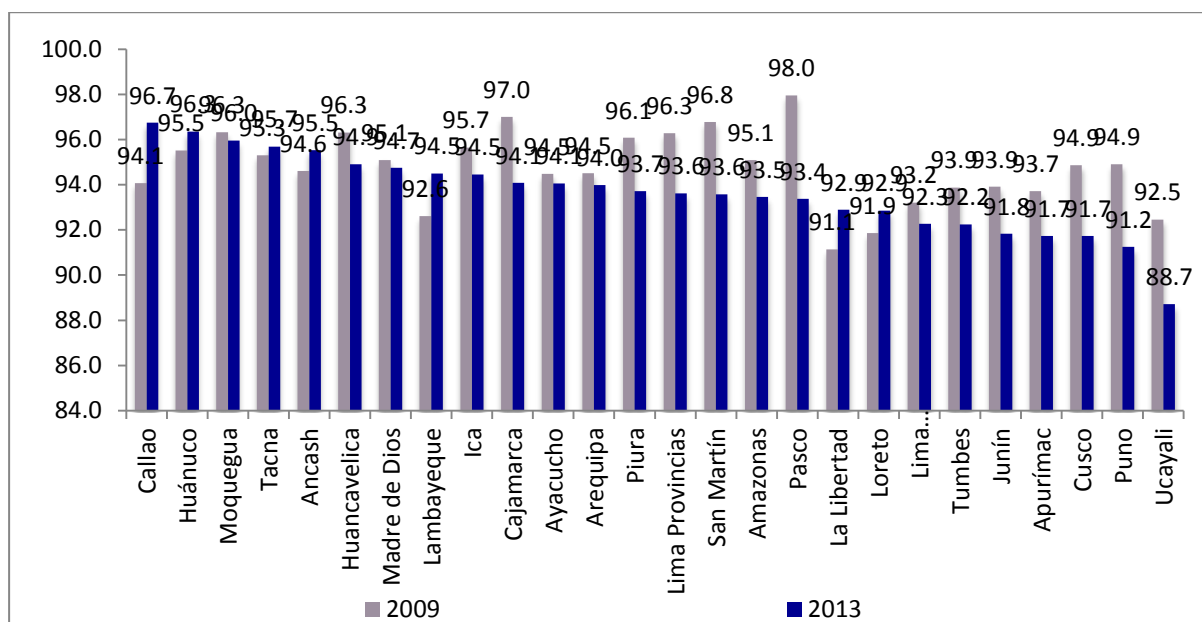


Fuente: Elaboración propia en base a MED – ESCALE

Con relación a las brechas, la urbana – rural muestra diferencias marginales a favor del área rural de 1.5 puntos porcentuales, básicamente por una reducción en el acceso del área urbana - de 94 a 92%. La brecha castellano – lengua indígena disminuyó de 9.7 a 5.9 puntos porcentuales por el incremento en el acceso en los pueblos indígenas de 9.3 puntos porcentuales en 2013. No hay brecha no pobre – pobre extremo ni de género. Esta última se mantuvo menor a 1 hasta el 2012, en el 2013, se colocó en 1.2 puntos porcentuales a favor de las niñas. En el área rural no hay brecha, es muy cercana a 0.

A nivel regional, solo siete regiones incrementaron su tasa neta de asistencia a Educación Primaria. Las regiones con mayor cobertura pertenecen a la costa con excepción de Huánuco y Ancash. Las regiones con menor cobertura pertenecen al área andina, salvo Ucayali.

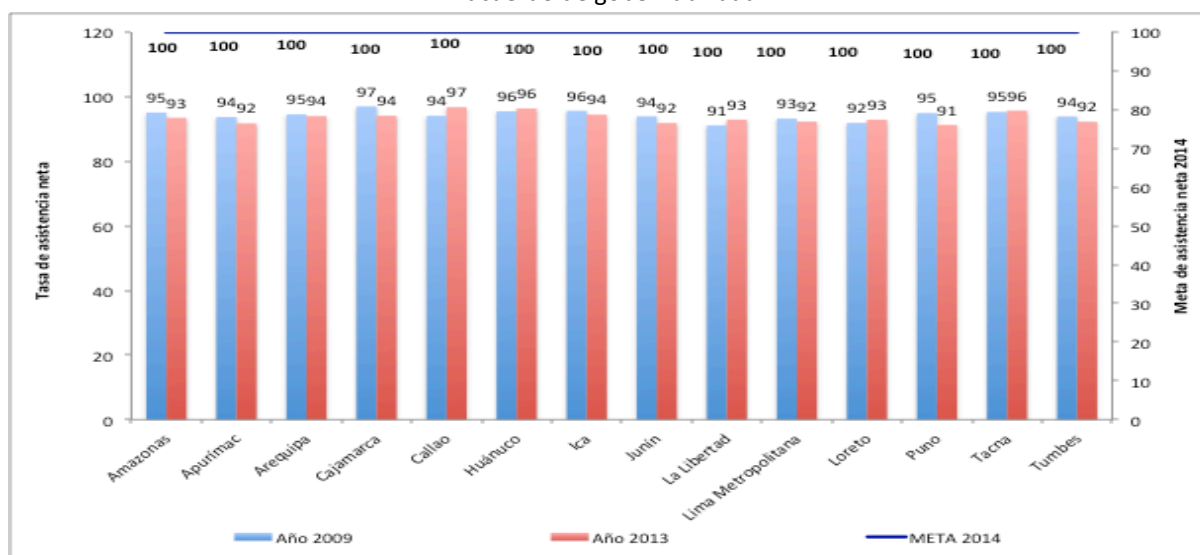
Gráfico Nro. 13: Tasa neta de asistencia a Educación Inicial 3 a 5 años por regiones y años 2009 y 2013



Fuente: Elaboración propia en base a MINEDU – ESCALE

Respecto al acuerdo de universalizar la Educación Primaria, las 14 regiones que establecieron una meta específica y consistente se propusieron lograr el 100%. Ninguna logró alcanzar la meta. Callao, Huánuco, La Libertad y Loreto mostraron un leve avance, con incrementos de 2.7, 0.8, 1.8, 1.0 y 0.4, respectivamente. Todas las demás retrocedieron, siendo la de Puno, la reducción más significativa, -3.7 puntos porcentuales.

Gráfico Nro. 14: Tasa de cobertura neta de Educación Primaria 2009, 2013 y META 2014, según regiones con acuerdo de gobernabilidad



Fuente: Elaboración propia en base a Acuerdos de Gobernabilidad e información de ESCALE

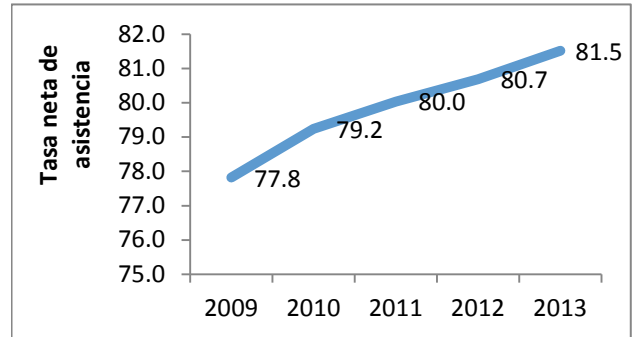
Ni el nivel nacional ni el nivel regional priorizó la universalización de la Educación Primaria. Sostener que el nivel de acceso alcanzado en este nivel es equivalente a la universalización

ha impedido la implementación de estrategias orientadas a la inclusión educativa del 6.8% de de niñas y niños entre 6 a 11 años fuera del sistema educativo.

C. INCREMENTAR LA COBERTURA NETA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA. A nivel nacional,

el acceso a Secundaria muestra señales de avance. El incremento en la tasa neta de asistencia, de 3.7 puntos porcentuales, ha sido creciente y acumulativo a lo largo del periodo, subiendo de 77.8 a 81.5%. Desde la equidad, el incremento ha sido mayor en el área rural (5.8 puntos porcentuales), en la población indígena (6.0 puntos) y en el sector pobre extremo (2.5 puntos).

Gráfico Nro. 15: Mejora en el acceso a Educación Secundaria en el periodo 2009 – 2013

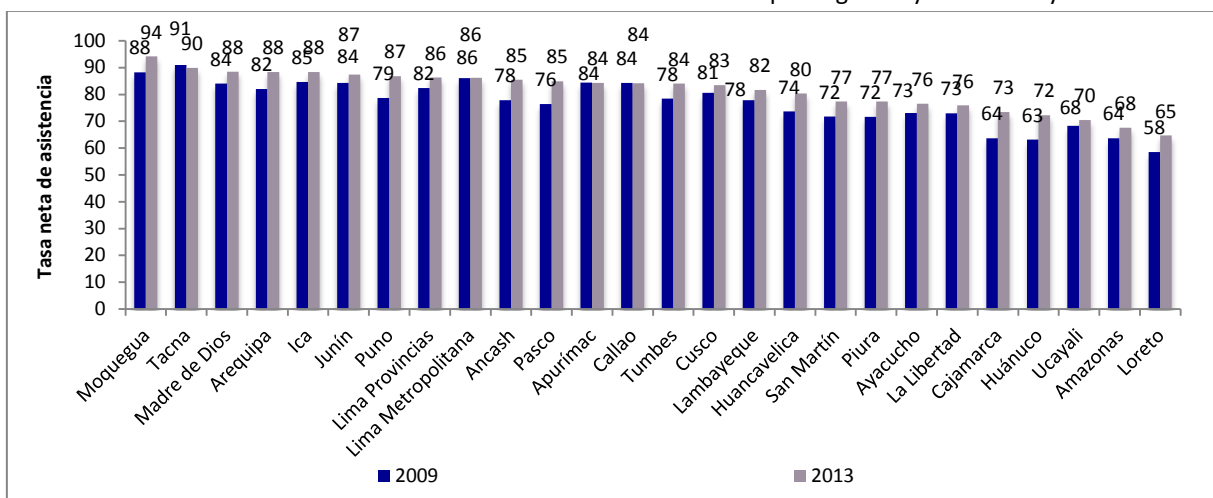


Fuente: Elaboración propia en base a MED – ESCALE

Con relación a las brechas, la urbana – rural disminuyó en 3.3 puntos porcentuales, por el mayor incremento en el área rural. La castellano – lengua indígena disminuyó en 2.6 puntos porcentuales, por un mayor incremento de la cobertura en las poblaciones originarias. La brecha no pobre – pobre extremo disminuyó en 1.2 puntos porcentuales, por un incremento moderado en el sector pobre extremo. La de género se hizo ligeramente favorable a las niñas, en el área urbana. Se mantiene inexistente en el área rural, aunque tuvo picos marginales a favor de los niños en 2010 y 2011 y a favor de las niñas en el 2012.

A nivel regional, todas las regiones, salvo Tacna, Apurímac y Callao, muestran avances. Las regiones con mayor cobertura son costeras, salvo Madre de Dios, y las de menor cobertura, amazónicas, salvo Cajamarca. La tendencia de mejora no ha sido sostenida y acumulativa en la mayoría de regiones. De los 10 departamentos con mejores resultados, sólo en Ancash es creciente y acumulativa. En los 9 restantes, es creciente, pero ondulante. Entre los demás, sólo San Martín y Amazonas muestran una tendencia similar a la de Ancash.

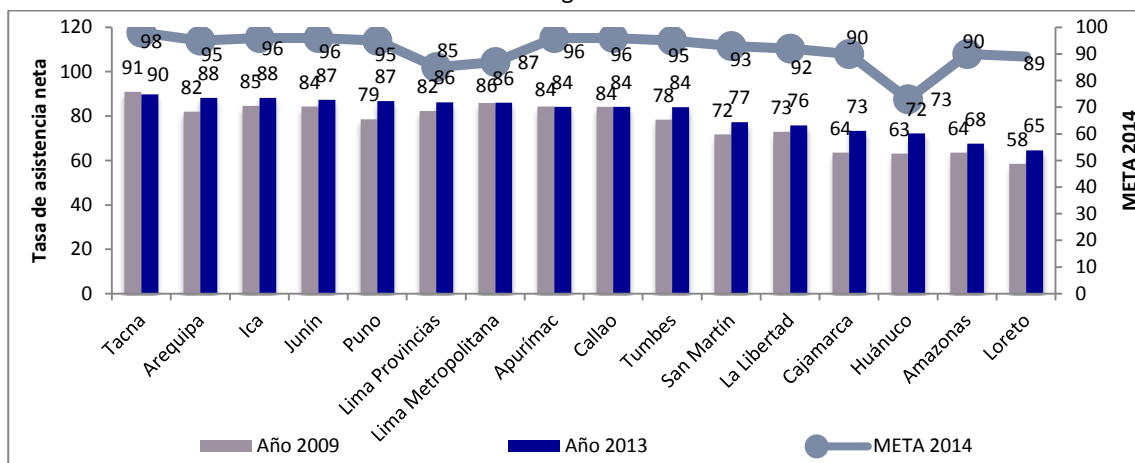
Gráfico Nro. 19: Tasa neta de asistencia a Educación Secundaria por regiones y años 2009 y 2013



Fuente: Elaboración propia en base a MINEDU – ESCALE

Con relación a los acuerdos de gobernabilidad, de las 16 regiones que establecieron una meta específica y consistente de incremento en la tasa neta de asistencia a Educación Secundaria, Lima Provincias logró la meta, incrementando su cobertura en 4 puntos porcentuales. Huánuco muestra un muy buen avance y Puno un buen avance. Arequipa, Ica, Junín, Tumbes, San Martín y Cajamarca, un avance moderado, y Lima Metropolitana La Libertad, Amazonas y Loreto, un leve avance.

Gráfico Nro. 22: Tasa neta de asistencia a Educación Secundaria 2009, 2013 y META 2014, según regiones con acuerdo de gobernabilidad



Fuente: Elaboración propia en base a Acuerdos de Gobernabilidad e información de ESCALE

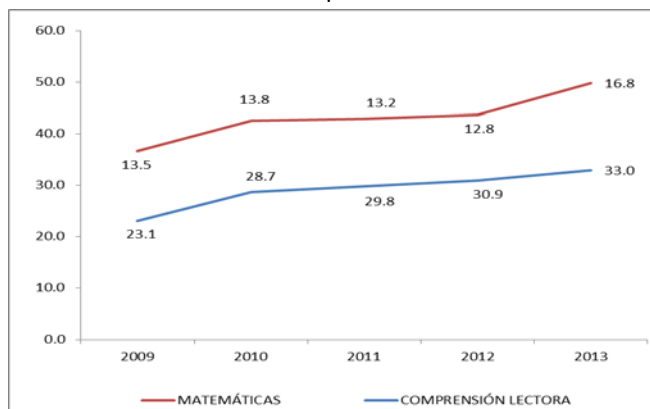
2. Avances en Logros de aprendizaje en la educación básica

El segundo grupo de acuerdos de gobernabilidad regionales 2011 – 2014 priorizó la mejora en el nivel de desempeño de los estudiantes de 2do grado en comprensión lectora y matemática y la cobertura del acompañamiento pedagógico por ser una estrategia orientada a fortalecer el desempeño docente para mejorar los aprendizajes de los estudiantes.

A. NIVEL DE DESEMPEÑO SUFICIENTE EN COMPRENSIÓN LECTORA Y MATEMÁTICAS.

A nivel nacional, la información del MED – UMC – SICRECE indica incrementos, entre el periodo 2009 – 2013, en el porcentaje de estudiantes de 2do grado con desempeño suficiente en matemática, de 3.3 puntos porcentuales, y en comprensión lectora, de 9.9. Asimismo, que en el 2013 se superó la situación de estancamiento que se dio entre 2010 y 2012.

Gráfico Nro. 23: Mejora en comprensión lectora y matemáticas en el periodo 2009 – 2013



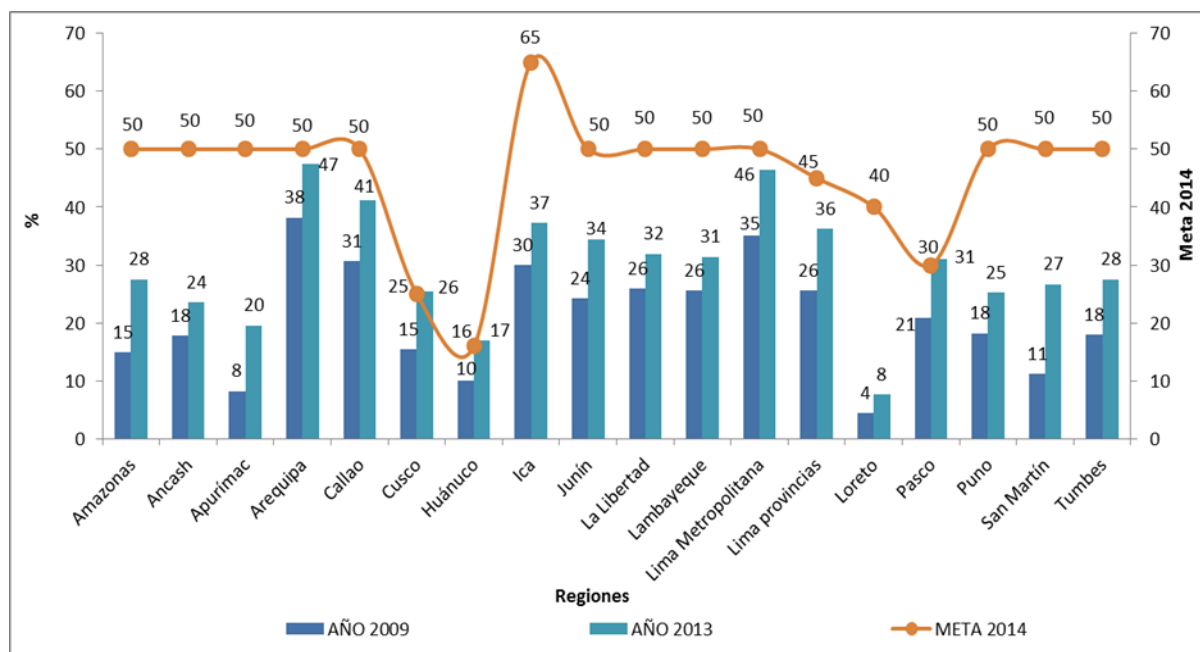
Fuente: Elaboración propia en base a MED – UMCE – SICRECE

La brecha gestión privada – gestión pública se redujo de 25.2 a 19.8 puntos porcentuales en comprensión lectora, y de 12.3 a 3.7 puntos porcentuales en matemáticas, por el incremento de los resultados en la escuela pública a lo largo del periodo y una reducción de los resultados de las escuelas no estatales. A diferencia de la brecha anterior, la brecha urbano – rural se incrementó en ambas áreas evaluadas. En comprensión lectora, de 17.3 a 28.2 puntos porcentuales y, en matemáticas, de 9 a 12.9, por la mejora sostenida de los aprendizajes de los estudiantes del área urbana. También se incrementó la brecha polidocente – multigrado en ambas áreas evaluadas, de 17.5 a 23.2 puntos porcentuales, en comprensión lectora, y de 9.3 a 11.5, en matemática. Los desempeños en la escuela polidocente mejoran de manera sostenida, por lo menos en comprensión de textos, aunque a un menor ritmo en los últimos tres años. En la escuela multigrado las mejoras son más modestas, en ambas áreas, pero con una tendencia más ondulante en matemáticas.

La brecha niñas – niños (o de género), en comprensión de textos, a lo largo del periodo, se mantuvo en 4.3 puntos porcentuales a favor de las niñas, básicamente, porque los resultados mejoraron en igual proporción en ambos géneros. El pico más alto de esta brecha fue de 5.2 puntos porcentuales en 2011 y el más bajo, de 3.8 puntos porcentuales, en 2010 y 2012. En Matemáticas, esta brecha es favorable a los niños. Muestra una tendencia creciente y acumulativa. Su crecimiento de 2 puntos porcentuales a lo largo del periodo se debe, básicamente, a que el incremento en los aprendizajes de los niños duplicó el incremento de las niñas.

Respecto a los acuerdos de gobernabilidad, de las 18 regiones con metas específicas y consistentes, Cusco, Huánuco y Pasco ya lograron las metas de su acuerdo, incrementando sus resultados en 10, 6 y 9 puntos porcentuales, respectivamente. Arequipa y Lima Metropolitana, muestran un muy buen avance. Callao y Lima Provincias muestran un buen avance. Amazonas, Junín, San Martín y Tumbes muestran un incremento moderado, mientras Ancash, Apurímac, Ica, La Libertad, Lambayeque, Loreto y Puno, un avance leve a lo largo del periodo 2009 - 2013.

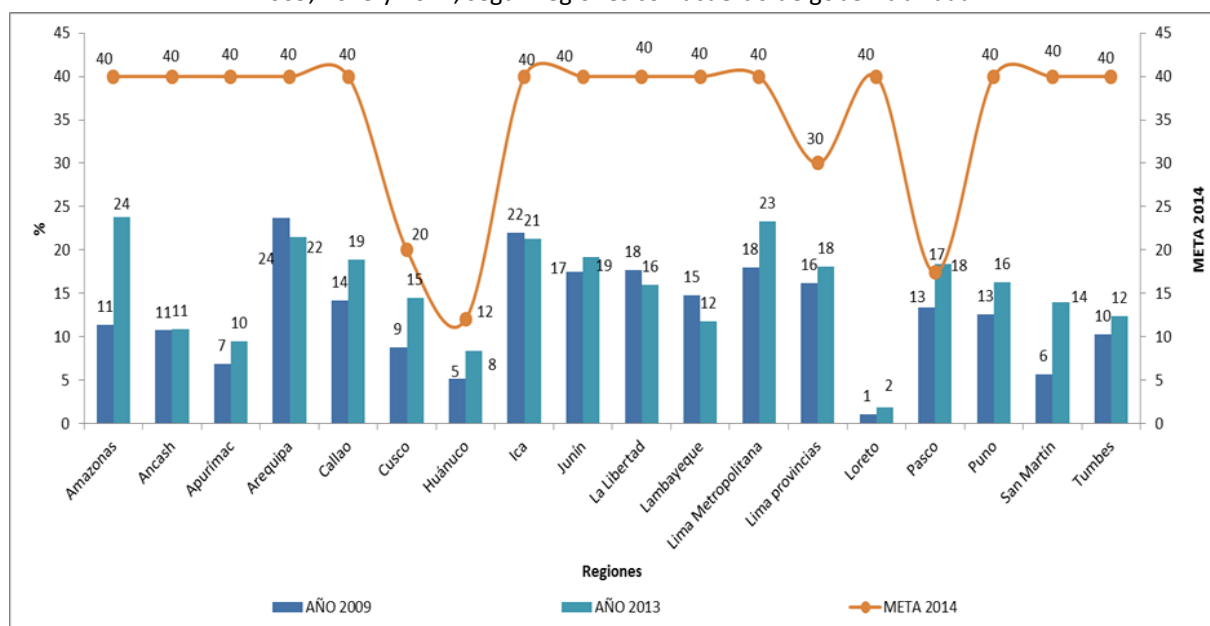
Gráfico Nro. 27: Porcentaje de alumnas y alumnos de 2do grado con desempeño suficiente en comprensión de textos 2009, 2013 y Meta 2014, según regiones con acuerdo de gobernabilidad



Fuente: Elaboración propia en base a Acuerdos de Gobernabilidad e información de UMC

En matemáticas, Pasco fue la única región que logró la meta de su Acuerdo, subiendo 4 puntos porcentuales. Amazonas, Cusco y Huánuco alcanzaron un moderado avance, mientras Ancash, Apurímac, Callao, Junín, Lima Metropolitana, Lima provincias, Loreto, Puno, San Martín y Tumbes, un leve avance. Por el contrario, Arequipa, Ica, La Libertad y Lambayeque redujeron sus resultados, siendo las reducciones más significativas las de Arequipa y Lambayeque con 14 y 12 puntos porcentuales, respectivamente.

Gráfico Nro. 28: Porcentaje de alumnas y alumnos de 2do grado con desempeño suficiente en Matemática 2009, 2013 y 2014, según regiones con acuerdo de gobernabilidad



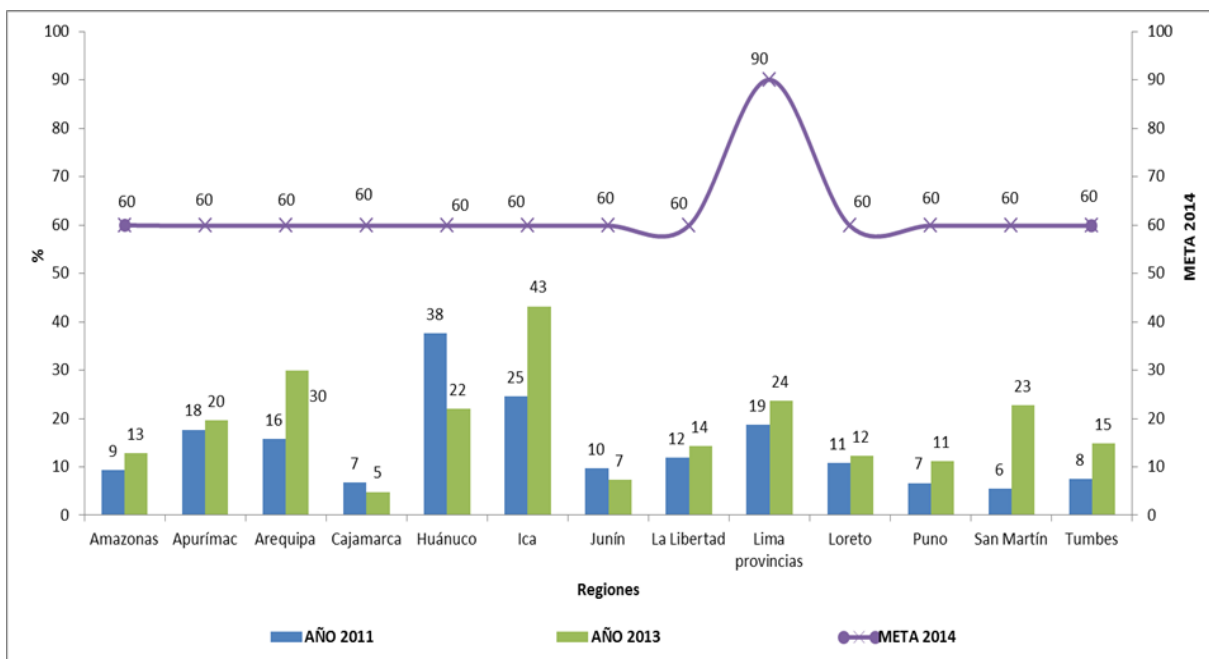
Fuente: Elaboración propia en base a Acuerdos de Gobernabilidad e información de UMC

En base a los resultados de comprensión lectora se identificaron diversos escenarios regionales que demandan estrategias más específicas ya sea para sostener avances o para impulsarlos: regiones con logros bajos que deben persistir en el proceso de mejora, regiones que muestran mejoras en promedio y deben fortalecerlos, regiones que muestran estancamiento y deben revertir esta tendencia y regiones que son excepciones a la tendencia regional por sus altos o bajos niveles de aprendizaje (p.e. Loreto).

B. NIVEL DE COBERTURA DEL ACOMPAÑAMIENTO PEDAGÓGICO EN DOCENTES DE ÁREAS RURALES. El acompañamiento pedagógico es una estrategia pedagógica orientada a la mejora de los aprendizajes. Los acuerdos de gobernabilidad regionales propusieron que al 2014 el 60% de los docentes de áreas rurales contarían con acompañamiento pedagógico, pero sin establecer una línea de base que permitiera evaluar el avance. Por ello, el análisis se centra en observar la tendencia hacia la meta propuesta, más no así en qué proporción se ha acercado a ella.

De las 13 regiones con acuerdo de gobernabilidad sobre acompañamiento pedagógico, 10 regiones subieron sus coberturas de docentes rurales entre el 2011 y 2013, siendo los incrementos más significativos los de Ica, San Martín y Arequipa, con 18, 17 y 14 puntos porcentuales, respectivamente. Las coberturas más modestas corresponden a las regiones, de Puno, Amazonas y Loreto, con 4, 4 y 1 puntos porcentuales, respectivamente. Asimismo, las reducciones en la cobertura del acompañamiento se identifican en Cajamarca, Huánuco y Junín, siendo la de Huánuco la más significativa, 16 puntos porcentuales.

Gráfico Nro. 29: Porcentaje de profesoras y profesores de escuelas rurales con acompañamiento pedagógico 2011, 2013 y la meta al 2014, según regiones con acuerdo de gobernabilidad



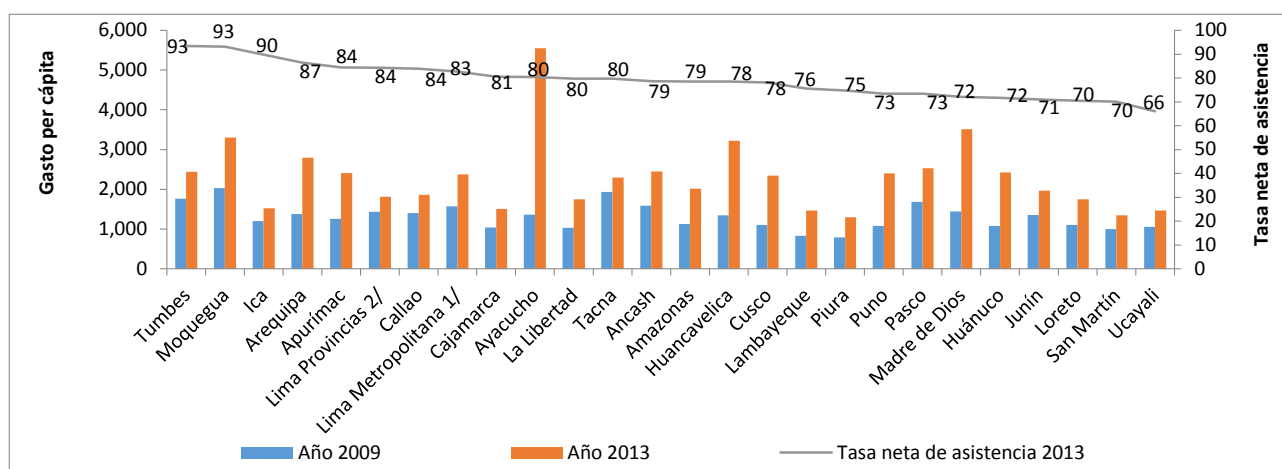
Fuente: Elaboración propia en base a Acuerdos de Gobernabilidad e información del SIGMA

3. Avances en el gasto por alumno en la educación básica

A nivel nacional, el gasto público en instituciones educativas por alumno, entre el 2009 y 2013, muestra una tendencia creciente y acumulativa a lo largo del periodo, en los tres niveles de Educación Básica Regular. La información por niveles muestra una marcada heterogeneidad entre regiones y poca relación con sus niveles de universalización del acceso o de aprendizaje.

A. GASTO POR ALUMNO EN EDUCACIÓN INICIAL. El gasto por alumno en el nivel Inicial se incrementó de S/. 1264 (2009) a S/. 2113 (2013), es decir en 68%. La tendencia del incremento ha sido creciente y acumulativa en el periodo, pero heterogénea entre regiones y poco articulada a las brechas de universalización del nivel. Algunas regiones logran coberturas importantes (Tumbes o Ica), pero con un gasto per cápita inferior al de otras regiones (Ayacucho o Madre de Dios). En regiones con mejores aumentos en el gasto per cápita se observa incrementos significativos en la tasa neta de asistencia a Educación Inicial (Ayacucho, Huánuco, Puno, Cusco o Arequipa). Pero en regiones con buenos incrementos en la tasa neta de asistencia se observan aumentos más moderados en el gasto per cápita. Tal es el caso de Amazonas o Cajamarca. Finalmente, el gasto per cápita es relativamente bajo en regiones con mayores brechas de universalización del nivel Inicial (Ucayali, San Martín, Loreto y Junín).

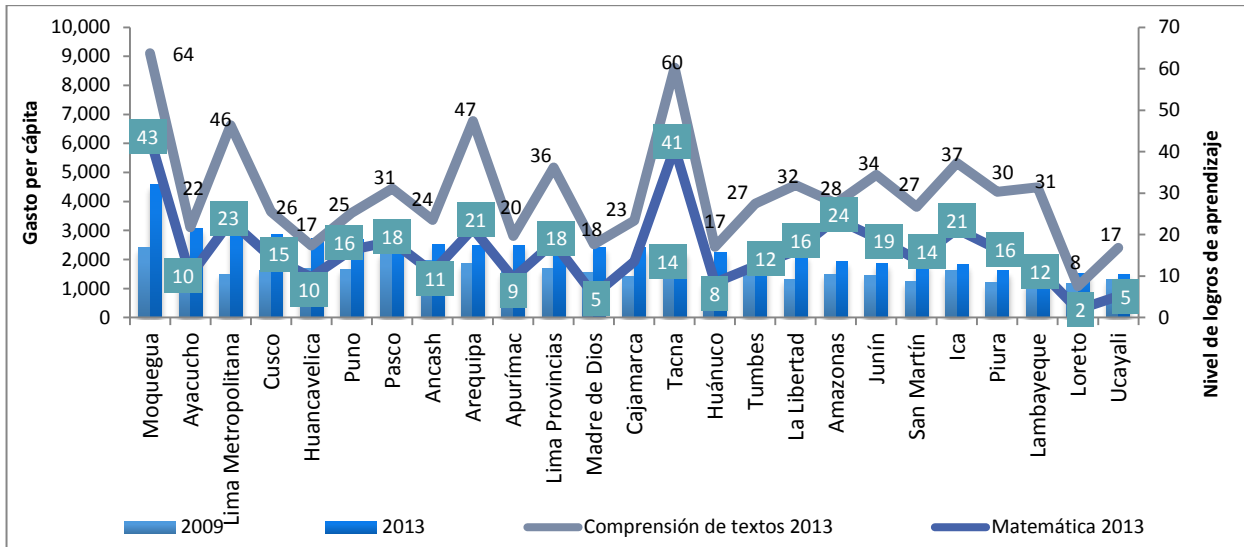
Gráfico Nro. 30: Gasto público en instituciones educativas por alumno de Inicial 2009, 2013 (soles corrientes)



Fuente: Elaboración propia en base a MED – UEE - ESCALE

B. GASTO POR ALUMNO EN EDUCACIÓN PRIMARIA. El gasto por alumno de Educación Primaria se incrementó en 54%, pasó de S/. 1.495 a S/. 2.301. La tendencia del incremento ha sido creciente y acumulativa entre el 2009 y 2013, pero heterogénea entre regiones y poco articulada a las brechas de logros de aprendizaje del nivel. No todas las regiones con mejores niveles de aprendizaje en 2do grado presentan los más altos niveles de gasto per cápita (p.e. Tacna, Lima Metropolitana, Arequipa o Callao). Tampoco las regiones con menor nivel de gasto per cápita presentan los más bajos logros de aprendizaje (p.e. Ica, Piura o Lambayeque). Finalmente, las regiones con los más bajos resultados de aprendizaje muestran los más bajos niveles de gasto per cápita (Loreto y Ucayali).

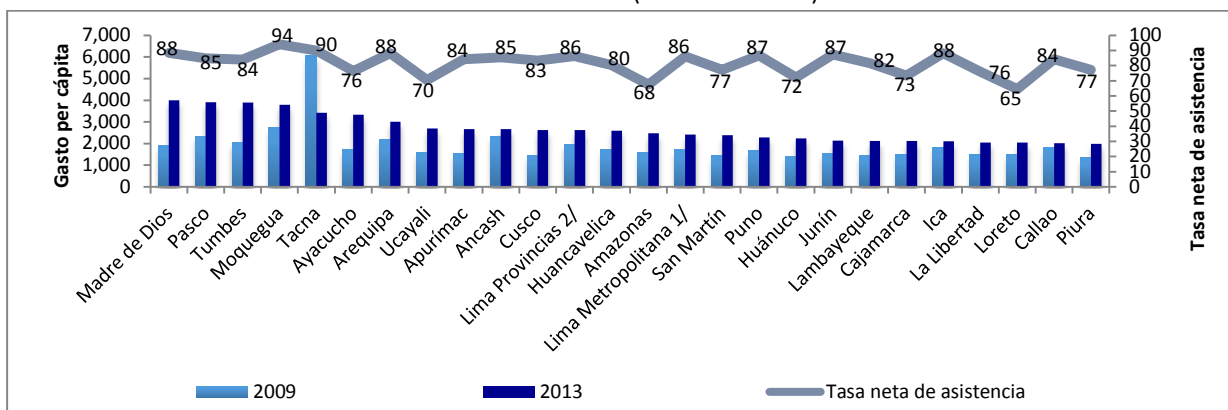
Gráfico Nro. 31: Gasto público en instituciones educativas por alumno de Primaria 2009, 2013 y niveles desempeño en 2do grado 2013 (soles corrientes)



Fuente: Elaboración propia en base a Acuerdos de Gobernabilidad e información de ESCALE

C. GASTO POR ALUMNO EN EDUCACIÓN SECUNDARIA. En Educación Secundaria, el gasto por alumno se incrementó en 41.8%, pasó de S/. 1.712,00 a S/. 2.427,00. La tendencia del incremento ha sido creciente y acumulativa entre el 2009 y 2013, pero heterogénea entre regiones y poco articulada a las brechas de universalización de este nivel educativo. Regiones con similar cobertura lo logran con un gasto per cápita diferenciado (p.e. Madre de Dios, Arequipa e Ica). Regiones con un gasto per cápita elevado no logran los más altos niveles de cobertura (Pasco y Tumbes). Regiones con los más bajos niveles de cobertura en el nivel presentan diversos niveles de asignación per cápita (Loreto, Ucayali, Húnuco y Cajamarca). Loreto muestra una de las asignaciones más reducidas.

Gráfico Nro. 32: Gasto público en instituciones educativas por alumno de Secundaria 2009, 2013 y tasa de cobertura neta 2013 (soles corrientes)



Fuente: Elaboración propia en base a Acuerdos de Gobernabilidad e información de ESCALE

III. PRINCIPALES FACTORES QUE CONTRIBUYERON A LOS AVANCES

En esta sección se presentan los principales factores que contribuyeron con los avances en la universalización de la educación básica regular y en la mejora de los aprendizajes en el 2do grado.

3.1 IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE GOBIERNO QUE PRIORIZAN LA UNIVERSALIZACIÓN DEL ACCESO Y LA MEJORA DE LOS APRENDIZAJES EN LA EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR. Los esfuerzos orientados a la universalización de la educación básica y la mejora de los aprendizajes que se emprendieron desde el 2008, se vieron fortalecidos con el ciclo de políticas de gobierno, cuya concertación en regiones se inició el 2010, en la etapa electoral, y se instauró en el país, desde el Ministerio de Educación, en el 2011. Así, la ampliación de cobertura en la educación básica regular se convirtió en una prioridad de política educativa. Ésta se proponía reducir brechas en el acceso a servicios educativos de calidad para niñas y niños menores de 6 años, estudiantes con lengua materna originaria (PESEM 2012 – 2016, Ministerio de Educación, 2012) y adolescentes entre 12 y 17 años. De manera similar, la mejora de los aprendizajes ha sido una preocupación de política educativa desde que la Unidad de Medición de la Calidad Educativa comenzara a reportar información sobre su estado en el país. Desde el 2011, pasó a convertirse en la política educativa prioritaria y en mecanismo de inclusión y equidad, en la perspectiva de la lucha contra la pobreza. En concordancia con el proceso de concertación y las prioridades establecidas en sus acuerdos de gobernabilidad, las regiones priorizaron y planificaron el incremento en el acceso a Educación Inicial y la mejora de los aprendizajes básicos.

3.2 IDENTIFICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE INTERVENCIONES CLAVE PARA LOGRAR MEJORES RESULTADOS. Los programas orientados a resultados mejoraron su diseño al identificar intervenciones prioritarias que, implementadas concurrentemente, propiciarían el logro de los resultados esperados en acceso a EBR y mejora de aprendizajes. En el programa **Incremento en el acceso a servicios educativos de EBR**, estas intervenciones abarcan la validación de nuevos modelos de servicio, la formación inicial y en servicio de docentes -sobre todo para pueblos indígenas-, el fortalecimiento de capacidades de gestión escolar, la promoción de la demanda de servicios y la generación de condiciones para la infraestructura educativa. En el programa **Logros de aprendizaje**, abarcan la entrega oportuna de horas lectivas; locales escolares con condiciones adecuadas para su funcionamiento; directores con formación en gestión escolar; orientaciones e instrumentos curriculares en uso; docentes especializados en didácticas específicas de áreas pedagógicas priorizadas; escuelas multiedad y multigrado, de áreas rurales y pueblos indígenas, con acompañamiento pedagógico; materiales educativos entregados y en uso; reportes de evaluación de aprendizajes orientando decisiones del MINEDU, gobiernos regionales e IIEE; validación e implementación de modelos de servicio; y redes de escuelas constituidas y en funcionamiento. Todo ello con criterios de pertinencia, equidad e inclusión.

3.3 DESARROLLO DE INSTRUMENTOS PEDAGÓGICOS PARA LA MEJORA DE LOS APRENDIZAJES: MAPAS DE PROGRESO, RUTAS DEL APRENDIZAJE Y KITS DE EVALUACIÓN. El Ministerio de Educación e IPEBA distribuyeron en las IIEE de todo el país Mapas de Progreso, Rutas de Aprendizaje y Kits de evaluación, instrumentos pedagógicos orientados a describir qué deben aprender los estudiantes en cada ciclo de la educación básica; qué deben enseñar los docentes y cómo pueden facilitar los aprendizajes básicos; y cuánto están aprendiendo los estudiantes, con qué estrategias y didácticas y qué dificultades o fortalezas se observan en su desempeño. Adicionalmente, el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales, desde las DRE y UGEL, realizaron talleres de

capacitación que sirvieron para explicar su uso en las IIEE y en las aulas. Aun cuando estos esfuerzos iniciales todavía no generan una comprensión cabal de estos instrumentos su disponibilidad y demanda de uso en las IIEE ha dinamizado en las regiones el dialogo sobre la pedagogía y su relación con los aprendizajes básicos.

3.4 EL ACOMPAÑAMIENTO PEDAGÓGICO CONTRIBUYÓ A MEJORAR EL DESEMPEÑO DOCENTE Y LOS APRENDIZAJES EN LAS ESCUELAS RURALES.

A lo largo del periodo, el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales han sostenido y mejorado, progresivamente, la implementación del acompañamiento pedagógico en IIEE priorizadas con criterios de equidad con la perspectiva de mejorar el nivel de logro de aprendizajes de los estudiantes. Al respecto, la ECE 2013 mostró que las IIEE acompañadas, especialmente las de Tacna, Puno, Cajamarca, Lima Provincias, Ayacucho, lograron que todas las IIEE acompañadas mostraran mejoras en el nivel de logro esperado de los estudiantes, en comprensión lectora. Particularmente, en Puno, la mejora de los aprendizajes en las IIEE acompañadas alcanzó los 19,4 puntos porcentuales. Estos resultados indicarían que el acompañamiento pedagógico es una estrategia potencial para mejorar aprendizajes en las áreas rurales, especialmente entre las IIEE multigrado y unidocente. Adicionalmente, es necesario señalar que estas mejoras se sostuvieron en una mejora paulatina de la implementación del acompañamiento pedagógico. En 2013, el 81.5% de docentes de IIEE priorizadas recibió el paquete óptimo de servicios: 8 visitas en aula, 8 micro talleres y 2 talleres de actualización. En 2012, este porcentaje fue solo de 26.8%, y, en el 2011, de 7.8%.

3.5 DESARROLLO DEL ROL RECTOR Y ASISTENCIA TÉCNICA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN.

En el periodo que se analiza, el Ministerio de Educación definió, con relación a las políticas educativas, que su rol es la rectoría antes que la ejecución. Además de formular las políticas nacionales, propone las estrategias generales y los instrumentos técnicos que se requieren para su implementación en los diferentes ámbitos del espacio nacional. En este contexto, el desarrollo de normas técnicas y la asistencia técnica a los gobiernos regionales y unidades ejecutoras fueron dos de los instrumentos que utilizó para coordinar con las regiones la implementación de las estrategias y actividades consideradas en los programas presupuestales, y los procesos de gestión que se requerían para darle soporte a esta implementación. De este manera contribuyó a mejorar procesos pedagógicos - como el acompañamiento pedagógico - y procesos administrativos - como la contratación de docentes o la programación presupuestal de las intervenciones regionales -, ampliando las condiciones para que los gobiernos regionales implementen estrategias pedagógicas que mejoran aprendizajes.

3.6 ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL CRECIENTE PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE ACTIVIDADES PRIORITARIAS ORIENTADAS A RESULTADOS.

La asignación presupuestal ha ido mejorando en cuanto a la dotación de recursos financieros para lograr las metas de las intervenciones clave, superando la situación inicial del PELA (2008, 2009). Para los gobiernos regionales, ello ha sido posible por el desarrollo de instrumentos de costeo de intervenciones como el acompañamiento pedagógico, dotación de material fungible y, más recientemente, a la contratación docente y el pago de sus honorarios y beneficios sociales. El avance en una asignación presupuestal equilibrada contribuye con la implementación articulada de las intervenciones del programa y la atención integral de los factores vinculados a la universalización del acceso a EBR y la mejora de los aprendizajes básicos.

3.7 IMPLEMENTACION DE ESPACIOS E INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL ARTICULADA. Para los actores regionales, la articulación intergubernamental en el gestión del PELA permitió acceder a mejores flujos de información, concordar acuerdos de gestión y canalizar asistencia técnica para la ejecución de las actividades que correspondía a sus gobiernos regionales. Desde el 2011, dos iniciativas impulsaron la gestión descentralizada de las intervenciones clave de los programas presupuestales, la firma de pactos entre el MINEDU y los gobiernos regionales, que instituyeron objetivos prioritarios de política y gestión educativa, como el incremento en el acceso y la mejora de los aprendizajes; y la creación de instancias de coordinación intergubernamental, como la Comisión Intergubernamental de Educación, el Directorio de gerentes y directores regionales de educación y la Comisión de Gestión Intergubernamental Educativa. Tanto para funcionarios del MED como representantes de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, los pactos y las instancias de articulación propiciaron los avances en los resultados de los programas presupuestales, sobre todo la mejora de los aprendizajes de comunicación y matemáticas. Más recientemente, en el espacio de la Comisión Intergubernamental se ha avanzado en la construcción de una matriz de gestión descentralizada de los procesos de adquisición y distribución de materiales educativos, mantenimiento de locales escolares y revaloración docente, instrumento que deberá orientar a cada nivel de gobierno en la ejecución de sus roles más específicos con el fin de mejorar la calidad educativa de sus IIEE.

3.8 LA CAMPAÑA POR EL BUEN INICIO DEL AÑO ESCOLAR – CBIAE MEJORA LA DOTACIÓN DE CONDICIONES PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO EDUCATIVO. Para diversos actores de las regiones, la CBIAE ha sido una estrategia importante para mejorar la entrega a las IIEE de los insumos básicos que requieren para brindar un servicio educativo orientado a la mejora de los aprendizajes. Adicionalmente, ha inducido mejoras en la planificación e implementación de las actividades de las DRE y UGEL relacionadas con el inicio del año escolar; en la articulación de estas instancias con sus gobiernos y el Ministerio de Educación; en el fortalecimiento de capacidades para manejar procesos administrativos y organizativos; en la sensibilización de las familias respecto a la matrícula oportuna de niñas y niños; en la percepción de que las políticas educativas tienen como propósito mejorar las condiciones de los servicios educativos; en el mayor involucramiento de los directores en sus funciones pedagógicas, de contratación de docentes y en su relación con las DRE – UGEL; en la participación de diversas entidades en el acompañamiento, asistencia técnica y veeduría de la atención al derecho a la educación.

3.9 UNA MAYOR PARTICIPACIÓN CONTRIBUYÓ A LA CALIDAD DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS INTERVENCIONES CLAVE Y LA GENERACIÓN DE CONDICIONES. Un mayor diálogo entre el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y organizaciones que representan a la sociedad civil promovió un mayor involucramiento de ésta en la concertación de políticas, el desarrollo de capacidades, el acompañamiento y asistencia técnica a la implementación de políticas, programas e intervenciones clave y en el monitoreo, vigilancia y control social de la acción gubernamental, nacional y regional. Los mayores flujos de información sobre la gestión educativa de ambos niveles permitieron canalizar recomendaciones y pedir rendición de cuentas, pero al mismo tiempo un mayor compromiso con el apoyo efectivo a la implementación de las intervenciones propuestas, tanto en el campo de la pedagogía como de la gestión. Además de la acción individual de cada organización, diversos espacios de participación y concertación han

contribuido con el diseño, implementación y seguimiento de prioridades de políticas educativas. Entre ellos, la Mesa Interinstitucional de Descentralización y Gestión Educativa, del Consejo Nacional de Educación, la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza y la Comisión de Educación de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Adicionalmente, en las tareas de seguimiento, monitoreo o veeduría de la atención al derecho a la Educación, la Defensoría del Pueblo ha jugado un rol importante.

IV. PRINCIPALES FACTORES QUE IMPIDIERON MAYORES AVANCES.

El propósito de esta sección es identificar aquellos factores que impidieron u obstaculizaron mayores avances en el desarrollo de los indicadores de los Acuerdos de Gobernabilidad en el campo de la educación.

4.1 INSUFICIENTE RESPUESTA A LA DIVERSIDAD DE CONTEXTOS EDUCATIVOS QUE SE DEBE ATENDER CON POLÍTICAS EDUCATIVAS PERTINENTES. Si bien, en el periodo que se analiza, uno de los principales desarrollos de la política educativa fue atender de manera diferenciada y pertinente a diversos segmentos de la población escolar, avanzando en la construcción de “paquetes” de intervenciones específicas para comunidades rurales y poblaciones indígenas, éste resultó insuficiente, para atender con eficacia a diversos contextos que demandan estrategias pedagógicas y de gestión diferenciadas para sostener y mejorar los aprendizajes de los estudiantes. La aplicación de estrategias únicas –sin la necesidad de considerar el nivel de aprendizaje de cada región, ámbito o espacio- podría resultar ineficaz para mejorar los resultados regionales y nacionales. Las estrategias que se han construido hasta el momento son insuficientes, por ejemplo, para sostener la mejora de los aprendizajes en regiones como Moquegua y Tacna o para iniciar el proceso de mejora en Loreto.

Además de la diferenciación por resultados regionales, existe otra por contextos rurales. La Defensoría del Pueblo ha hecho un esfuerzo por demostrar que estos son diversos, incluso en el territorio de una región o departamento y, en consecuencia, no pueden ser atendidos con estrategias estandarizadas para áreas rurales, arreglos organizacionales tradicionales, sin gestión territorial y sin gestión intergubernamental – nacional, regional y local -. Demandan enfoques y estrategias más pertinentes a su especificidad.

4.2 INSUFICIENTE ATENCIÓN Y CONCURRENCIA DE LAS CONDICIONES DE CALIDAD DEL SERVICIO EDUCATIVO. La educación básica regular enfrenta un serio problema de calidad. No se ha logrado garantizar que todas las IIEE cuenten de manera concurrente con todas las condiciones requeridas para un funcionamiento óptimo, afectando principalmente a las poblaciones indígenas, rurales y pobres: directores con liderazgo pedagógico, docentes debidamente contratados y formados y con acompañamiento pedagógico, infraestructura que responda a criterios pedagógicos, segura y confortable; materiales educativos pertinentes; y un diseño de modelo de servicio que responda a las características de los estudiantes y de su contexto. En algunas áreas se presentan mayores déficits:

A. INSUFICIENTES AVANCES EN LA ATENCIÓN DEL TEMA DOCENTE. Diversas aproximaciones destacan la importancia de los docentes en la mejora de la calidad de los sistemas educativos

y en la adquisición de los aprendizajes básicos de los estudiantes. En ese sentido, cuatro importantes avances han marcado el periodo 2009 – 2013 en política magisterial: i) la aprobación de la Ley de Reforma Magisterial, que incluyó al 100% de docentes en un régimen meritocrático y de mejora automática de sus honorarios, aunque de manera insuficiente para recuperar el valor real de sus salarios, ii) la contratación sostenida de docentes de Educación Inicial para atender la nueva cobertura de este nivel – para ello se asignó S/.50.000.000 anuales desde el 2010-, iii) el reemplazo de un discurso político que culpaba al docente de la situación de la calidad educativa por su mal desempeño por otro que lo incluía en la búsqueda de soluciones para esta situación, y iv) el mantenimiento, estandarización y desarrollo del acompañamiento pedagógico.

Pero todo ello no ha sido suficiente. Se ha retrasado la implementación de la Ley de Reforma Magisterial en cuanto a la realización de las evaluaciones anunciadas para nombrar docentes y directores o reubicarlos en otros niveles de la carrera, ocasionando desconfianza entre el magisterio respecto al propósito de revalorar la profesión docente. Por otro lado, omisiones en su implementación generó la reacción de maestros contratados y nombrados que trabajan en áreas rurales, de frontera o el VRAEM, que amenazaron con renunciar a sus plazas si no se les reconocía los incentivos asignados a los maestros nombrados que trabajan en estas áreas. Adicionalmente, no se han afinado mecanismos para incorporar al servicio educativo a docentes con criterios de equidad, inclusión, interculturalidad y capacidad pedagógica. Este problema que generalmente se manifiesta en la etapa de contratación docente se extiende a los maestros nombrados y en ejercicio.

De lo anterior se desprende que uno de los déficits principales en materia docente se da en la formación inicial y en servicio de docentes. Se observa pocos avances en el diseño, programación, implementación y evaluación de una política nacional de formación docente, inicial y en servicio, que dote los docentes requeridos para universalizar el acceso al nivel Inicial y formar y fortalecer las capacidades de todos los docentes que forman parte del sistema educativo, vinculando la formación con todos los elementos del currículo nacional, superando el desafío de desarrollar condiciones y competencias en los Institutos Superiores Pedagógicos y universidades, y el desafío de lograr una gestión articulada entre niveles de gobierno del sistema de formación docente.

- B. DOTACIÓN DE LOCALES ESCOLARES.** Lo avanzando en esta materia por el MINEDU, gobiernos regionales y gobiernos locales, con un presupuesto creciente den términos de inversión pública, ha sido insuficiente para cubrir la demanda. Los factores que inciden en esta situación son el débil desarrollo de una política nacional de espacios educativos, el insuficiente desarrollo de estándares de calidad con criterios pedagógicos para los locales escolares, la inexistencia de un sistema de información sobre la situación de los locales escolares que sirva para planificar y programar la inversión en infraestructura, el débil desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación que permita actualizar de manera permanente la situación de la infraestructura y focalizar con criterios de equidad las inversiones y la débil sostenibilidad de los proyectos de inversión vía mantenimiento por una insuficiente asignación de recursos a esta tarea. Desde las regiones, se señala que es insuficiente el repertorio de instrumentos que dispone el sector educación para dotar de

espacios educativos a los estudiantes. No se prevé el acondicionamiento de locales comunales. Asimismo, las Unidades Ejecutoras muestran poca motivación por el saneamiento físico legal de inmuebles (terrenos) a favor del Ministerio de Educación. No comprenden por qué esta entidad no transfiere a cada gobierno regional la parte del margesí de bienes que le corresponde. Adicionalmente, los gobiernos regionales y locales presentan débiles capacidades para implementar proyectos de inversión en todas sus fases (pre inversión, expediente técnico, ejecución, entrega de obra y mantenimiento) en un periodo menor al de los 4 ó 5 años y más alineado a las IIEE creadas para ampliar la cobertura.

En una perspectiva más amplia, el Ministerio de Educación ha señalado que para cubrir el 100% de niños en edad escolar, universalizando la educación inicial, transitando a una secundaria de jornada completa, renovando el mobiliario y equipamiento, y asegurando condiciones básicas se requeriría una inversión de más de 56,000 millones de Nuevos Soles, que equivalen a 10 puntos porcentuales del PBI. De esta manera destaca que garantizar la condición de infraestructura como soporte de la tarea pedagógica es una gran deuda y un gran desafío para el país, que cubrirla tomará por lo menos 10 años con una inversión sostenida.

- C. MATERIALES EDUCATIVOS.** Los avances realizados no se concretan en una entrega oportuna para todos los estudiantes, aulas e IIEE del país y en un uso intensivo de los mismos en las actividades pedagógicas del aula, afectando principalmente a las comunidades rurales y pueblos indígenas. Hasta el 2013 no se habían resuelto los cuellos de botella administrativos que impedían al Ministerio de Educación y gobiernos regionales adquirir y distribuir oportunamente los materiales educativos a las UGEL e IIEE. En abril 2013, a inicios del año escolar, solo el 30% de las IIEE de Inicial habían recibido los materiales educativos previstos; de igual manera el 35% de las IIEE de Primaria y el 60% de las IIEE de Secundaria. La llegada tardía de los materiales a las UGEL, retrasa la distribución a las IIEE, generando costos adicionales al servicio de transporte en las provincias. En las regiones, los funcionarios públicos muestran insuficientes capacidades para organizar procesos de compra, contratar servicios de transporte y supervisar la distribución de materiales a las IIEE. Con relación al uso, sólo el 26% de docentes de Inicial, Primaria y Secundaria cumplen con el 80% o más de los criterios de evaluación propuestos para medir el desempeño docente en el uso de materiales educativos.

4.3 ESCASA ATENCIÓN AL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES E IIEE. Los factores institucionales han tenido poco peso en la implementación de las políticas educativas, sobre todo aquellas relacionadas a la mejora de los aprendizajes y la universalización de la EBR, a pesar de estar presentes en su formulación (ver PESEM 2012 – 2016), en el modelo de la escuela que queremos (ver rutas para la transformación de las escuelas), en el diseño de proyectos de inversión, en los avances de la articulación intergubernamental y en los modelos de gestión descentralizada.

A nivel de las IIEE, el Ministerio de Educación ha destacado que las escuelas no disponen de una organización y estructura que les permita operar como institución educativa. En el país, en promedio, no se llega a contar con un 1 personal administrativo por cada IIEE pública,

proponiendo que cada una por lo menos cuente con un equipo de cuatro personas. Adicionalmente, señala que las escuelas deben ser objeto de políticas educativas que induzcan procesos de gestión escolar, pedagógicos, de convivencia democrática e intercultural y de relación con la familia y la comunidad. Adicionalmente, poco se puede mostrar en liderazgo directivo, condición básica para la mejora de la calidad de las IIEE. La evaluación excepcional de directores, en el marco de la Ley de Reforma Magisterial se retrasó, demorando, a su vez, los procesos de fortalecimiento de capacidades y condiciones para la gestión escolar, así como los procesos de acreditación de la calidad de las IIEE.

Asimismo, poco se ha avanzado en la reforma de las DRE y UGEL para convertirse en instancias de gestión de políticas educativas con perspectiva de desarrollo territorial. Algunas regiones han concertado modelos de gestión educativa con la perspectiva de gobernar la educación con enfoque de resultados (Huancavelica, Piura y San Martín). También algunos gobiernos locales en asociación con UGEL. Las demás regiones no cuentan con lineamientos para avanzar el proceso.

Se mantiene la tradicional forma de relación entre el Ministerio de Educación, las DRE y UGEL. En la práctica se mantiene un esquema de gestión desconcentrada en el que los órganos del gobierno regional se sienten parte del ministerio, reforzando su orientación sectorial muy débilmente relacionada con el desarrollo regional. La responsabilidad de esta situación es compartida por el Ministerio de Educación -que en su afán de acelerar procesos debilita el rol de los gobiernos regionales-, y por los gobiernos regionales que permiten que las DRE y UGEL mantengan una relación de subordinación con el ministerio en vez de exigirles que se conviertan en instancias de gobierno que gestionan las políticas educativas regionales. Mecanismos como la capacitación en cascada permiten visualizar el problema. El Ministerio de Educación capacita a las DRE, éstas a las UGEL y éstas a las IIEE. En este proceso los mensajes llegan a las escuelas como normas—muchas veces en oposición a sus proyectos educativos en proceso de implementación—, reforzando la relación vertical entre las diversas instancias de gestión educativa, en vez de generar procesos de construcción pedagógica o administrativa que dialoguen con las necesidades y desafíos del contexto.

Otro aspecto débil de la acción, sobre todo, de las UGEL es el monitoreo y asesoramiento pedagógico a las IIEE para mejorar su desempeño en la formación y educación de los estudiantes. En general, se trata de una práctica administrativa, reconocida por las IIEE como supervisión, con poca cobertura e incidencia en la mejora de prácticas pedagógicas y de gestión escolar, y en la asistencia de los estudiantes. Al respecto, las DRE y UGEL explican que no cuentan con los recursos necesarios ni las condiciones suficientes para llegar a las IIEE más alejadas de su jurisdicción, generalmente en áreas rurales. Ello reflejaría problemas en el diseño de las instancias de gestión educativa, la planificación, programación presupuestal y estructura organizacional, pero sobre todo de enfoque sobre su rol y nivel de autonomía para mejorar los resultados educativos.

4.4 DÉFICIT EN PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CIUDADANA. En el período, poca atención han recibido las instancias de participación de la sociedad civil en la gestión de las políticas educativas. Los COPARE no logran influir en las decisiones de las autoridades educativas regionales. No cuentan con las condiciones políticas, normativas y materiales para realizar sus funciones de

concertación, representación y vigilancia. Los pocos con una vida institucional activa dependen, fundamentalmente, de autoridades educativas que valoran la participación ciudadana. Sobre los COPALE no se cuenta con información. Sobre CONEI, se constata su conformación formal, pero no una vida institucional activa. En las comunidades, la participación de los padres se da en las APAFA y en los comité de aula, por su autonomía frente a la autoridad escolar y porque la APAFA maneja recursos propios (cuotas de APAFA). Desde la rectoría del nivel nacional, el Ministerio de Educación no ha desarrollado nuevos lineamientos y orientaciones que animen el funcionamiento de estas instancias de participación, promuevan la institucionalización de acuerdos y generen condiciones para incidir en la mejora de la calidad de las IIEE.

4.5 INSUFICIENTE ARTICULACIÓN INTERSECTORIAL DEBILITA ATENCIÓN A FACTORES QUE INCIDEN EN LOS RESULTADOS EDUCATIVOS. Las contribuciones del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres Juntos, el Programa Nacional Qali Warma y el Programa de Salud Escolar a la asistencia y calidad de vida de los estudiantes del país a la escuela destacan que otros sectores, de manera articulada, pueden contribuir con la mejora del bienestar de los estudiantes y sus familias, la calidad de los servicios educativos y la ampliación de oportunidades de aprendizaje para niñas, niños y adolescentes. En ese sentido, si bien los avances en la prestación coordinada de servicios a los estudiantes son muy importantes, todavía son limitados. Desde los tres niveles de gobierno las capacidades de gestión son insuficientes para articular intersectorialmente la generación de condiciones básicas como agua, desagüe, electricidad, telefonía e internet; el desarrollo de vías de acceso a las IIEE (carreteras y caminos rurales), medios de transporte para los estudiantes, seguridad para ellos en las vías de sus hogares a las IIEE; la protección de los menores contra la violencia en sus hogares y en espacios públicos; la dotación de servicios especializados para la atención de niñas y niños con necesidades educativas especiales (por ejemplo, con el Ministerio del Ambiente, para la atención educativa de niñas y niños autistas), entre otras. Todas ellas implican articulaciones con ministerios como el de transportes y comunicaciones, vivienda, justicia, interior y ambiente, entre otros; con gobiernos, líderes y autoridades locales; con la policía nacional; con las organizaciones comunales que vigilan la seguridad de sus vecinos, entre otros actores involucrados.

V. TEMAS EMERGENTES A PRIORIZAR EN LA AGENDA REGIONAL 2015 – 2018

En esta sección se presentan los temas que las agendas regionales de gobernabilidad deben mantener y cuáles van a incluir. Estas propuestas provienen de diálogos por la concertación, de las propuestas de agendas regionales, de los procesos de concertación del Colectivo de Infancia, de la MCLCP.

5.1 IMPULSAR LA ARTICULACIÓN ENTRE EL NIVEL INICIAL Y LOS PRIMEROS GRADOS DE EDUCACIÓN PRIMARIA. Una educación inicial de calidad contribuye a mejorar los logros de aprendizaje en los primeros grados de educación primaria. Por ello, la articulación entre ambos niveles educativos es estratégica y debe ser impulsada por medidas de política y sistemas de monitoreo y evaluación. Se trata de garantizar que cada nivel y grado logren los aprendizajes esperados, porque estos son un derecho y, al mismo tiempo, una condición para los aprendizajes del siguiente nivel o grado. Por ello, los principales déficit están en la calidad del nivel inicial y su articulación con la primaria, y en la atención estratégica al primer grado con

perspectiva de articulación, ocasionando que se cuestione la promoción automática y el hecho de que los docentes de este grado no logren promover los aprendizajes requeridos para el grado, que son condiciones para su ingreso al segundo grado y la consolidación de los aprendizajes que corresponden al primer ciclo de educación primaria.

5.2 ATENDER EL DERECHO DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES A UNA EDUCACIÓN BÁSICA DE CALIDAD. Los avances realizados en educación inclusiva en el Perú son insuficientes. Entre los factores que impiden un avance más sostenido, se citan, para el nivel nacional, la inexistencia de un sistema de información que permita diseñar políticas y tomar decisiones orientadas a mejorar la calidad de proceso educativo de las personas con necesidades especiales, la DIGEBR no asume la responsabilidad de impulsar la implementación de la política educativa inclusiva, y, hasta el 2012, la educación inclusiva no contaba con financiamiento y plan aprobados. En el nivel regional, las DRE y UGEL desconocen la demanda y la oferta de educación inclusiva; directores y docentes consideran que sus IIEE no se encuentran preparadas para recibir estudiantes con discapacidad; el número de SAANEE constituidos (216) es insuficiente, no hay uno por provincia en varias regiones, debidamente dotado de recursos para realizar sus funciones y atender los desafíos de una geografía compleja; las IIEE no han recibido materiales de enseñanza adecuados para la inclusión; insuficiente formación de los docentes en servicio y débil incorporación del tema en el currículo de estudios de formación docente en las facultades de educación e ISP.

5.3 ATENDER EL DERECHO DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DE ÁREAS RURALES Y PUEBLOS INDÍGENAS A RECIBIR UNA EDUCACIÓN BÁSICA DE CALIDAD EN SUS IIEE MULTIGRADO Y UNIDOCENTES. Las regiones con un número mayor de IIEE multigrado y unidocentes presentan un porcentaje más bajo de niñas y niños en el nivel satisfactorio de la evaluación censal de estudiantes. A pesar del esfuerzo desarrollado por el programa Logros de Aprendizaje, de atender prioritariamente a estas escuelas lo avanzado es insuficiente para revertir las brechas, garantizar a los estudiantes la adquisición de aprendizajes básicos y lograr una educación básica de calidad. El sistema educativo no ha logrado constituir una modalidad de gestión escolar que eleve sostenidamente el nivel educativo de los estudiantes de áreas rurales, mejore la calidad de las IIEE y disminuya la rotación de maestros e sostenga la entrega de horas lectivas, logrando incrementar la asistencia de los maestros a las IIEE.

Las escuelas unidocentes y multigrado enfrentan diversos desafíos. Respecto a las IIEE que prestan servicios educativos a los estudiantes, señala la precariedad de la infraestructura, el limitado acceso a servicios básicos, la insuficiente dotación de materiales de trabajo, el escaso acceso a medios de comunicación e internet y el insuficiente acompañamiento de las UGEL en la realización de su trabajo pedagógico y administrativo. Respecto a las condiciones de vida de los docentes, se destaca la distancia entre las IIEE y sus hogares, el costo y el esfuerzo físico de sus desplazamientos, la vida en soledad y el alejamiento de la familia, la dificultad para acceder a un alojamiento digno y las limitadas condiciones de las IIEE para proveerlo, el insuficiente acceso de las comunidades rurales a servicios básicos (agua, luz, desagüe), sistemas de comunicación, medios de transporte, entre otras condiciones, que hacen más precaria la vida de un docente. Respecto a su situación laboral, los docentes del

área rural destacan sus reducidas posibilidades de continuar estudios de especialización, escasos incentivos a su desempeño y una baja remuneración. Adicionalmente a ello, se debería sumar las limitadas capacidades y condiciones de las UGEL para acompañar los procesos de gestión escolar y pedagógicos en estas escuelas, ya sea a través de intervenciones de asistencia técnica, redes educativas o, mínimamente, mediante una estrategia sostenida de grupos de interaprendizaje. A ello se suman las demandas de la Educación Intercultural bilingüe para las escuelas rurales que atienden a las poblaciones indígenas. Se trata de un grupo de IIEE rurales que requieren una atención específica y diferenciada de las escuelas rurales monolingües castellano.

VI. RECOMENDACIONES

En esta sección se presentan las principales recomendaciones del equipo de instituciones que ha trabajado el presente reporte. Se organiza por campos e identifica a la entidad o actor que puede asumir su implementación.

A nivel de la política educativa

1. Desde una perspectiva del derecho de niñas, niños y adolescentes a acceder a una educación de calidad, sostener y fortalecer la universalización de la educación básica regular, atendiendo los factores de oferta educativa y los determinantes sociales asociados al acceso. Ello implica:
 - a. En Educación Inicial, cerrar la brecha de atención, priorizando poblaciones indígenas, de ámbitos rurales y en condición de pobreza, atendiéndoles con diversas alternativas de servicio y dotando a estos de infraestructura adecuada, docentes con una adecuada formación inicial y en servicio, equipamiento y mobiliario, materiales educativos, materiales pedagógicos de soporte a la enseñanza, fortaleciendo la demanda de las familias y debilitando las barreras que les impiden acceder a los servicios.
 - b. En Educación Primaria, cerrar la brecha de atención, diseñando estrategias pertinentes de inclusión educativa y matrícula oportuna para segmentos de la población que no pueden ser captados por la oferta disponible. Ello supone desarrollar adecuados sistemas de identificación y focalización y estrategias de enrolamiento al servicio educativo.
 - c. En Educación Secundaria, ampliar y fortalecer la oferta de servicios educativos para adolescentes atendiendo sus demandas de inserción laboral y al mundo productivo e implementando alternativas más pertinentes a la realidad social donde habitan. Ello implica promover los centros de alternancia, dotar a las IIEE de áreas rurales con un equipo básico de docentes especializados en las diversas áreas propuestas por el currículo y fortalecer las capacidades de los gestores de los modelos de servicio validados y ampliar la jornada escolar.
2. Se recomienda al Ministerio de Educación y los gobiernos regionales sostener el avance en comprensión lectora, en 2do grado, manteniendo y mejorando la implementación de las intervenciones universales y específicas para contextos rurales y poblaciones indígenas, contenidas en el Programa Presupuestal Logros de Aprendizaje, y desarrollando estrategias

más específicas para los contextos que la ECE 2013 ha ayudado a configurar. En matemática contribuir a establecer consensos sobre el enfoque pedagógico a implementar como país y fortalecer el dominio disciplinar de los docentes con estrategias formativas más efectivas y pertinentes a las diversos niveles de los docentes y a las realidades donde desempeñan su labor pedagógica.

3. Se sugiere al Ministerio de Educación y a los gobiernos regionales impulsar la relación estratégica entre la educación inicial y los primeros grados de la primaria para promover la adquisición de los aprendizajes básicos en lectura, escritura y matemáticas. La adquisición de estas capacidades debe iniciarse en el nivel inicial, continuar en el 1er grado y consolidarse en el 2do. En ese sentido, los avances del Marco Curricular, los mapas de progreso, los estándares de aprendizaje y las Rutas del Aprendizaje deben articularse en una estrategia pedagógica que ayude a los estudiantes a transitar una ruta acumulativa y progresiva de aprendizaje que se inicia en Inicial y concluye en el segundo grado. En esta ruta, especial atención debe darse al primer grado, definiendo y monitoreando los estándares de aprendizaje a lograr, brindando orientaciones pedagógica para lograr esos estándares, brindando acompañamiento pedagógico a los docentes, con miras a aprovechar la promoción automática. Ello ayudará a reducir el nivel – 1 y ampliar el nivel 2 en las pruebas de evaluación censal.
4. Se sugiere al Ministerio de Educación impulsar la cobertura y la mejora de la calidad de la educación intercultural bilingüe, atendiendo el desarrollo de condiciones: escuelas dignas con infraestructura, mobiliario y equipamiento adecuados; sistema de gestión escolar basado en redes educativas; formación inicial y continua de los docentes en educación intercultural y bilingüe, el castellano como segunda lengua, en el dominio disciplinar y la didáctica de la lengua materna y en el manejo de la pedagogía para aulas multigrado; la dotación y uso de materiales educativos en lengua materna y para la enseñanza del castellano como segunda lengua; e incentivos suficientes para que los docentes se mantengan trabajando en esta modalidad y al servicio de los pueblos indígenas.
5. El Ministerio de Educación deberá formular una política nacional y descentralizada de espacios escolares con criterios de equidad, que incorpore el desarrollo de estándares de calidad basados en criterios pedagógicos, incluya el mobiliario, el equipamiento y el espacio para las cocinas escolares, la implementación de diversas modalidades de dotación de locales escolares (adecuación de espacios comunitarios) y el desarrollo de un sistema nacional de información sobre infraestructura escolar que recoja datos de manera especializada.
6. El Ministerio de Educación deberá elaborar un plan nacional y descentralizado de formación docente inicial y en servicio orientado a la mejora de los aprendizajes y formación integral de los estudiantes que se base en un sólido estudio de demanda potencial para los próximos 10 ó 20 años e indique los estándares de calidad de los egresados y de desempeño de los docentes en servicio, las estrategias de formación inicial y en servicio a implementar, las responsabilidades de cada instancia de gobierno, las estrategias de fortalecimiento y acreditación de la calidad de las instituciones formadoras, el costo del plan y las estrategias de financiamiento y los indicadores de monitoreo y evaluación.

7. Se propone al Ministerio de Educación elaborar de manera concertada con los gobiernos regionales y gobiernos locales nuevos lineamientos para la promoción de la participación ciudadana en los procesos de concertación y gestión de las políticas educativas cuya orientación central sea garantizar una efectiva participación en la toma de decisiones regionales, locales y de IIEE, generando las condiciones para que ésta se realice tales como mecanismos para priorizar la implementación de algunos acuerdos, la gratuidad de la participación, la promoción del ejercicio de participación en todas las etapas de gestión de las políticas educativas, la interacción entre instancias de participación (regional, local y comunal), la difusión de los acuerdos, entre otros aspectos.
8. Se recomienda al Ministerio de Educación y a los gobiernos regionales que se desarrollen acuerdos para la implementación intergubernamental de las políticas mencionadas en los párrafos precedentes utilizando como referencia los avances de la matriz de gestión educativa descentralizada, que el ministerio y la plataforma de gobiernos regionales y gobiernos locales (ANGR – AMPE – REMURPE) vienen elaborando y validando. Asimismo, que los gobiernos regionales de la mano con el Ministerio de Educación estimen los costos de la implementación de sus tareas y formulen la demanda presupuestal respectiva desde sus pliegos al Ministerio de Economía y Finanzas para su financiamiento.

A nivel del presupuesto

1. Se propone al Ministerio de Economía y Finanzas efectuar el incremento del presupuesto asignado al sector educación de manera que el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y los gobiernos locales dispongan de los recursos económicos, humanos y físicos necesarios para la implementación de las políticas educativas priorizadas en los acuerdos de gobernabilidad regionales, los cuales están alineados a las políticas nacionales y orientados a mejorar la calidad de los servicios educativos y los aprendizajes, con criterios de equidad e inclusión.
2. Se sugiere al Ministerio de Economía y Finanzas y al Ministerio de Educación sostener la asignación presupuestal a la implementación de intervenciones clave de carácter universal y específico para contextos rurales y poblaciones indígenas y a las nuevas intervenciones que se creen para atender los desafíos de los grupos regionales identificados en la ECE 2013 y de territorios rurales más específicos de cada región. Asimismo mejorar la equidad de la asignación presupuestal procurando financiar las estrategias adicionales en aquellas regiones donde los resultados son más bajos. Además, fortalecer la descentralización del presupuesto asignando mayores recursos a los gobiernos regionales en concordancia con los roles y funciones -que se van precisando en la matriz de gestión descentralizada elaborada por el MINEDU y la ANGR- orientadas a la mejora de la calidad de la gestión de los servicios educativos.
3. Se propone a los gobiernos regionales que en coordinación con los gobiernos locales y otros actores hacer un cálculo de los costos por alumno implicados en la gestión de las intervenciones clave de los programas presupuestales de educación para el ámbito de su

territorio. Este esfuerzo de gestión les ayudará a mejorar la asignación presupuestal a las actividades que deben gestionar en el marco de las políticas educativas en curso.

4. Se recomienda al Ministerio de Economía y Finanzas que en coordinación con el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales contribuya a mejorar la calidad del gasto implementando líneas de asistencia técnica para los equipos de gestión de los gobiernos regionales en las áreas de planificación, programación, adquisiciones y contrataciones y sistemas de supervisión y control de la ejecución de las metas físicas programadas.

A nivel de la implementación de las políticas

1. Se sugiere al Ministerio de Educación y los gobiernos regionales sostener la implementación de la campaña de buen inicio del año escolar como mecanismo que garantiza la entrega concurrente y articulada de las condiciones básicas requeridas para la prestación del servicio educativo en un determinado momento del periodo escolar. Asimismo, que la campaña sirva para ordenar los procesos implicados en la entrega de condiciones básicas y promover la articulación de los niveles de gobierno.
2. Se propone a los gobiernos regionales que incorporen a su agenda los resultados y metas educativos de los Acuerdos de Gobernabilidad, suscritos por su administración en coordinación con la sociedad civil regional, sobre todo aquellos que no cuentan con instrumentos de gestión instalados, y desarrollen las políticas regionales que le brinden un marco institucional, formulen las ordenanzas que las institucionalicen, diseñen, programen el presupuesto e implementen las estrategias que se requieren para su ejecución, evalúen los resultados que van alcanzado y rindan cuentas de los logros que van alcanzado. Ello les permitirá potenciar su capacidad para lograr resultados en la gestión educativa y en los aprendizajes y formación integral de los estudiantes.
3. Se recomienda a los gobiernos regionales que sus equipos técnicos inicien la identificación de áreas donde las intervenciones clave muestran mayores limitaciones y la construcción y desarrollo de propuestas técnicas que puedan ser más eficaces para mejorar los aprendizajes. En base al sustento de sus propuestas se les propone coordinar con el Ministerio de Educación los mecanismos para convertir las propuestas en intervenciones clave, en medidas complementarias o en programas específicos que puedan ingresar a los procesos presupuestarios para canalizar los recursos que demandará su ejecución.
4. Se propone a los gobiernos regionales impulsar el desarrollo de sus modelos de gestión educativa regional orientada a alcanzar los propósitos y objetivos de la educación nacional, entre ellos, mejorar los logros de aprendizaje, y, en esos modelos generar un espacio importante a la coordinación con las UGEL y la gestión articulada de las intervenciones educativas con los gobiernos locales.
5. Se solicita a las UGEL, en el marco del modelo “La escuelas que queremos” y de los compromisos de gestión escolar (normas de inicio de año), promover la responsabilidad de las IIEE con metas anuales de mejora de los aprendizajes, tanto a nivel de reducción del nivel

más bajo y ampliación del nivel esperado para el grado, considerando como referente las metas nacionales y regionales de mejora y los niveles alcanzados por las propias IIEE. Para este impulso, se sugiere a las UGEL acompañar a los directores de las IIEE en la implementación de los planes de mejora de los aprendizajes, impulsar el día de logro como oportunidad para evaluar avances, realizar programas formativos para los docentes de las IIEE con mayores dificultades en mejorar resultados y rendir cuentas sobre los logros alcanzados.

6. Se propone a los gobiernos regionales y locales desarrollar condiciones y capacidades para la articulación intersectorial de las diversas intervenciones orientadas al desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, considerando al espacio escolar como uno de los puntos de confluencia de las intervenciones sectoriales. Con el Ministerio de Justicia se pueden articular las estrategias para la prevención del maltrato infantil y la exposición de niñas y niños a comportamientos dañinos como el alcoholismo o la drogadicción; con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, las estrategias orientadas al desarrollo de vías de acceso a los servicios públicos; con el Ministerio del Interior, Policía Nacional, Juntas de Vecinos y Rondas Campesinas, las estrategias orientadas a su seguridad e integridad física y moral; con el Ministerio de Vivienda y gobiernos locales, el acceso a servicios básicos de agua, desagüe y electricidad y a agua segura; con el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, intervenciones orientadas a mejorar las condiciones de educabilidad de estudiantes con necesidades especiales o en situación de vulnerabilidad.

A nivel de la gestión de la información y el conocimiento

1. Con relación a los sistemas de información, se sugiere avanzar de manera más acelerada en el desarrollo y articulación de los sistemas de información con las que cuenta el MED y otras organizaciones públicas, que brinden información de calidad para la gestión de las políticas educativas y oportunidades para que los gobiernos regionales accedan a información relevante y organicen una gestión territorial de sus prioridades de política en materia educativa. Estos sistemas de información deben permitir a las regiones y al nivel nacional construir el conocimiento necesario sobre los resultados y los procesos que se requieren para lograrlos.
2. Implementar en el Ministerio de Educación un sistema de monitoreo y evaluación que permita orientar su función rectora y técnica en la implementación de los programas y estrategias orientadas a mejorar logros de aprendizaje y avanzar en otras políticas relevantes y establecer asociaciones o relaciones causales entre las intervenciones de las políticas y los resultados. Asimismo, los gobiernos regionales en articulación con gobiernos locales deben desarrollar un sistema de monitoreo de la calidad de los servicios educativos que les permita brindar recomendaciones de mejora a los gestores escolares, pero, sobre todo, mejorar sus propias intervenciones de gestión educativa en áreas como planificación, programación, desarrollo de capacidades, desarrollo curricular, articulación intergubernamental e intersectorial y rendición de cuentas.

3. Se sugiere al Ministerio de Educación y gobiernos regionales impulsar entre las universidades y otras entidades académicas el desarrollo de una línea de investigación en el campo educativo que abarque aspectos tales como los factores educativos y sociales que inciden más en la mejora de los aprendizajes, buenas prácticas de gestión educativa y gestión escolar, intervenciones innovadoras y eficaces para mejorar aprendizajes en ámbitos rurales específicos, la contribución de los programas sociales a la mejora de la calidad de los servicios educativos, la incidencia real de los gobiernos regionales en las políticas educativas, los desafíos que plantea la migración interna al desarrollo regional, en general, y al sistema educativo regional, en particular, entre otros. Asimismo, se propone que esta línea de investigación educativa se financie con recursos del canon que reciben las regiones.

Al nivel de los acuerdos de gobernabilidad

Se propone a los grupos impulsores:

1. Sostener en los acuerdos de gobernabilidad las prioridades relacionadas al acceso a la educación básica regular y la mejora de los aprendizajes en contextos rurales y de poblaciones indígenas. Asimismo incluir las prioridades señaladas con relación a la articulación de Inicial con la primaria, la educación inclusiva, la atención prioritaria a las escuelas unidocentes.
2. Elaborar concertadamente con la participación de actores de la sociedad civil, incluyendo a representantes de organizaciones sociales de base y de grupos sociales minoritarios, la propuesta de acuerdos de gobernabilidad regionales.
3. Concertar las metas de mejora con actores de sociedad civil y fuerzas políticas sobre la base de los planes de gobierno, el comportamiento histórico de los indicadores que se usan para evaluar su avance, la situación de la implementación de las intervenciones clave que contribuyen a su logro, la voluntad política real y la disponibilidad de recursos financieros.
4. Acordar desde las regiones – con sus nuevas administraciones gubernamentales- y en diálogo con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía y Finanzas los procesos que permitan adecuar sus presupuestos a las demandas que surjan de los acuerdos de gobernabilidad concertados con la sociedad civil, para darles viabilidad y sostenibilidad.
5. Prever las estrategias iniciales que se usarán para posicionar los acuerdos de gobernabilidad en los planes de trabajo de las administraciones gubernamentales elegidas o ratificadas, desde el momento de la elección y los procesos de transferencia. El repertorio de estrategias puede ser variado entre la concertación y la incidencia. Asimismo ayudar a los gobiernos regionales ya en funciones a incluir los acuerdos de gobernabilidad en sus instrumentos de gestión: Plan de Mediano Plazo, Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Institucional. Adicionalmente, contribuir al desarrollo de capacidades de gestión educativa de los funcionarios regionales responsables de implementar los acuerdos de gobernabilidad.