



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. Por ello, son resultado del diálogo sostenido entre representantes del Estado, partidos políticos, organizaciones de la Sociedad Civil y agencias de cooperación.

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. Las metas e indicadores de estos acuerdos son congruentes con las metas regionales y las metas sociales al 2016 de la Política General del Gobierno en áreas como la desnutrición crónica infantil en niños, la mortalidad materna e infantil, la universalización de la educación básica y la mejora de los aprendizajes, el acceso a servicios básicos, entre otros.

El presente documento se propone presentar el balance de los acuerdos de gobernabilidad regionales correspondientes al área de Educación, en aspectos tales como los resultados, los factores que promovieron avances o los obstaculizaron, la afirmación de la relevancia de la agenda y la inclusión de temas nuevos y propuestas para su mejora.

Se ha estructurado en 6 secciones. En la primera, de antecedentes, se establece la relación entre los Acuerdos de Gobernabilidad, las políticas públicas nacionales y los programas presupuestales de Educación. Asimismo se brinda una caracterización de los acuerdos de gobernabilidad de Educación, señalando sus fortalezas y sus límites. En la segunda, se presenta un balance de los avances en los acuerdos de acceso y de logros de aprendizaje, brindando información la situación nacional y regional sobre indicadores seleccionados y el nivel de avance de las regiones. En la tercera, se discuten los factores que contribuyeron con los avances o retrocesos en los acuerdos de gobernabilidad. En la cuarta, se hace lo mismo pero con los factores que limitaron avances. En la quinta, se presentan los temas prioritarios a mantener o incluir en las agendas de los acuerdos de gobernabilidad 2105 – 2018. Finalmente, en la sexta y última sección, se presentan las

recomendaciones para la mejora de la gestión de las políticas educativas priorizadas y la formulación de los nuevos acuerdos.

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, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, y miembros del equipo técnico nacional de la MCLCP.

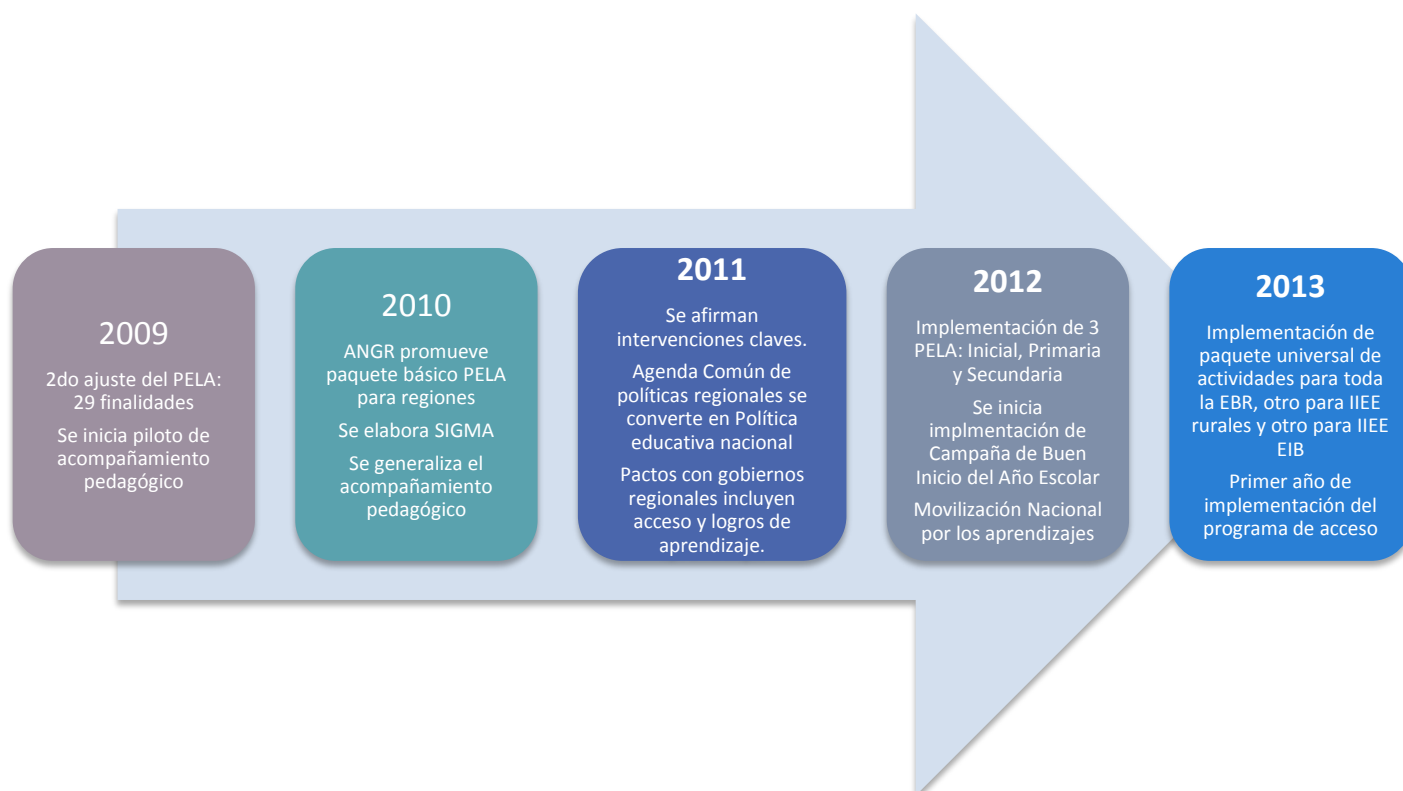
I. ANTECEDENTES

Los acuerdos de gobernabilidad se definen como prioridades de política pública que al ser atendidas por el Estado mejoran la calidad de vida de las y los ciudadanos peruanos, con mayor énfasis en las áreas urbano marginales, rurales y pueblos indígenas, donde hay una mayor concentración de la pobreza. Las prioridades se agrupan en las dimensiones del desarrollo social, económico, ambiental e institucional.

En el eje social, se construyen en referencia a los derechos humanos, en general, y de la infancia, en particular. Buscan impulsar el derecho a la vida, educación, salud, protección, entre otros, estableciendo prioridades diferenciadas a lo largo del ciclo de vida.

Los acuerdos de gobernabilidad se enmarcan en políticas públicas concertadas y tienen condiciones para su realización en los instrumentos de gestión que el Estado ha creado para implementarlas. Por ello, los acuerdos 2011 – 20014 muestran una mayor articulación con el presupuesto por resultados y los programas presupuestales que se construyeron para implementarlo. En ese sentido, una de las fuentes para evaluar el avance de los acuerdos de gobernabilidad regionales proviene de la implementación de los programas presupuestales Logros de Aprendizaje e Incremento en el Acceso a Educación Básica Regular.

Gráfico Nro 1: Proceso de implementación de los programas presupuestales de logros de aprendizaje y acceso



Estos programas se orientaron a mejorar el acceso a la educación básica y los logros de aprendizajes de los estudiantes. El proceso que han seguido no solo refleja la evolución de la política pública sino también la de la política presupuestal. Los programas creados, ajustados o reformulados han servido y servirán como instrumentos para implementar los Acuerdos de Gobernabilidad nacionales y regionales hasta el 2016. En ese sentido, evaluar los avances de los acuerdos es también evaluar los avances y la gestión de los programas presupuestales.

Adicionalmente, es necesario considerar que la implementación de estos programas y el avance en los acuerdos se da en un determinado contexto político e institucional, nacional y regional. Desde la perspectiva de la política pública, el periodo que se analiza, 2009 – 2013, ha estado marcado por un debate nacional respecto a cómo la educación contribuye a la reducción de la pobreza y al desarrollo humano. Para algunas de las fuerzas nacionales este debate se debía centrar en cómo la educación sostiene el crecimiento económico como condición para reducir la pobreza, aumentar la productividad y generar condiciones para que las personas pueden mejorar sus condiciones de vida. En este contexto, la atención educativa a las poblaciones más excluidas y el cierre de brechas fue tomando más fuerza en el periodo 2011 – 2013.

En la perspectiva institucional, el Ministerio de Educación ha mantenido su relativa estabilidad contando básicamente con dos administraciones. La primera, 2009 – 2011, fue la encargada de ir validando y construyendo con el Ministerio de Economía y Finanzas los primeros programas presupuestales estratégicos y adaptarlos a la gestión de las políticas educativas con una coordinación intergubernamental centrada, básicamente, en la implementación de los programas. La segunda, más afirmada en una propuesta de políticas educativas orientadas a la mejora de los aprendizajes, convirtió a los programas presupuestales en instrumentos para lograr sus propósitos con una mayor articulación de los gobiernos regionales y locales. A pesar del peso presupuestal de los programas en el sector educación, éstos eran una iniciativa entre otras que eran necesarias para lograr los resultados de las políticas educativas.

A diferencia del nivel nacional, en las regiones el liderazgo institucional de las direcciones o gerencias de educación es menos estable. Las autoridades regionales cambian de funcionarios con frecuencia y se corre el riesgo de discontinuar la conducción de las políticas educativas regionales. En ese contexto, la fuerza articuladora de la coordinación intergubernamental mantuvo la prioridad sobre los aprendizajes y el incremento en el acceso a la educación básica, pero reforzó el carácter desconcentrado de los programas presupuestales.

Adicionalmente, en este periodo se observa una mayor asignación presupuestal al sector educación, sobre todo en el nivel nacional y regional, y el incremento del gasto per cápita en cada nivel de educación básica. Todo ello en el marco del 2.5 – 3% del PBI asignado históricamente al sector.

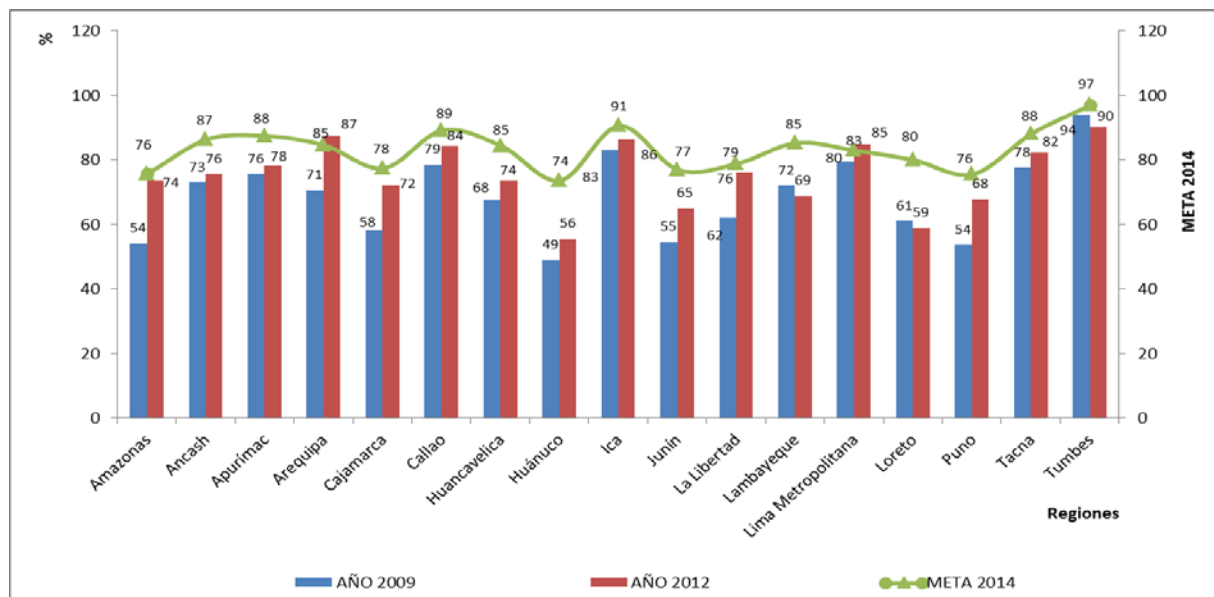
En este reporte de balance, todos los elementos mencionados sirven para analizar por qué se avanzó o no en el logro de las metas de los Acuerdos de Gobernabilidad. A veces sirven como antecedentes, pero otras veces se convierten en factores mismos de este proceso.

1. Avances en el acceso a la Educación Básica Regular

Un primer grupo de acuerdos de gobernabilidad destaca la prioridad de universalizar los servicios de educación básica regular en cada uno de sus niveles. En las siguientes líneas se presenta los avances con relación a las metas de los acuerdos regionales.

A. INCREMENTAR LA COBERTURA NETA DE EDUCACIÓN INICIAL 3 A 5 AÑOS. A nivel nacional, la tasa de cobertura neta de Educación Inicial de 3 a 5 años se ha incrementado, entre los años 2009 y 2012, en 6.8 puntos porcentuales, pasando de 67.8 a 74.6%. Desde una perspectiva de equidad, el incremento ha sido significativamente mayor en el área rural (12.0 puntos porcentuales) que en el área urbana (3.8 puntos), y menor en niñas y niños con lengua materna indígena (5.0 puntos) que con lengua castellana (6.7 puntos). Asimismo, en los sectores pobre y pobre extremo, los incrementos son de 8.2 y 9.6 puntos porcentuales, respectivamente, mayores al 1.5 del sector no pobre.

Gráfico Nro. 2: 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

Aunque este resultado es consistente con la orientación inclusiva de la propuesta de ampliación de la cobertura, que se comenzó a implementar desde el 2009, las brechas entre el área urbana y rural (11.6 puntos porcentuales), entre pueblos con lengua originaria y lengua castellana (11.3 puntos) y entre no pobres y pobres extremos (20.2 puntos) siguen siendo significativas.

En el nivel regional, solo 17 regiones establecieron una meta específica y consistente de incremento de cobertura en el nivel Inicial. Ucayali, San Martín, Moquegua, Madre de Dios y Ayacucho no priorizaron este acuerdo. Pasco y Piura sí, pero no especificaron una meta. En

Cusco, la meta se definió para el área rural, pero solo se dispone de información promedio por región. Lima Región estableció una meta menor a la de su línea de base.

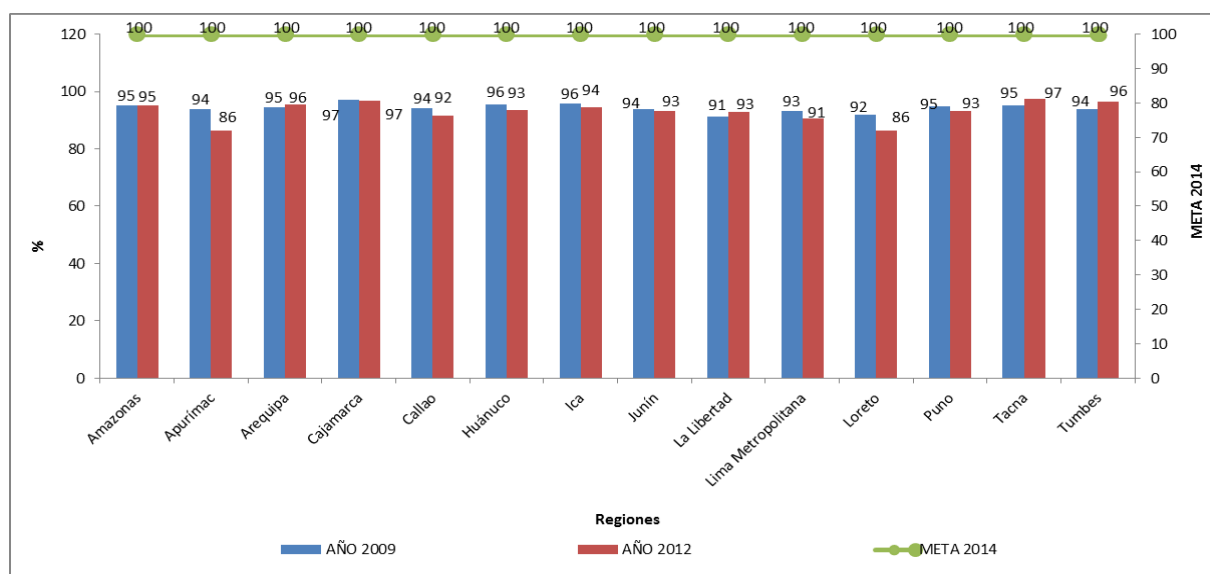
Las regiones con una meta específica se propusieron avanzar entre 3 (Tumbes) y 25 puntos porcentuales (Huánuco). Al respecto, Arequipa y Lima Metropolitana lograron las metas de sus acuerdos de gobernabilidad, incrementando sus coberturas en 16.8 y 5.1 puntos porcentuales, respectivamente. Amazonas y La Libertad muestran un muy buen avance. Cajamarca, Callao y Puno tienen buenos avances. Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín y Tacna tienen avances moderados, mientras que Ancash y Apurímac un leve avance.

Lambayeque, Loreto y Tumbes, a diferencia de las demás regiones, redujeron sus coberturas en 3.1, 2.2 y 3.8 puntos porcentuales, en un periodo con condiciones favorables para cerrar las brechas de atención, como la implementación de una política pública centrada en el acceso, la ejecución de un programa presupuestal cuyo resultado es incrementar el acceso en toda la básica regular, el desarrollo de expedientes técnicos para la creación de nuevos servicios, asignaciones presupuestales para contratar docentes y, más recientemente, una mayor apertura para el saneamiento físico legal de los terrenos de los locales escolares, la elaboración de proyectos de inversión pública para la construcción de locales escolares y la implementación de programas públicos que estimulan la demanda (Juntos y Qali Warma).

- B. INCREMENTAR LA COBERTURA NETA DE EDUCACIÓN PRIMARIA.** A nivel nacional, el valor de La tasa de cobertura neta de Educación Primaria está estancado. Muestra una reducción marginal, entre los años 2009 y 2012, de 94.3 a 92.9% (1.4 puntos porcentuales). Pero, desde el 2001, éste viene fluctuando entre 92 y 94%. Desde una perspectiva de equidad, la reducción es mayor en el área urbana que en el área rural (1.3 puntos en la primera y 0.5 en la segunda) y muy similar entre estudiantes con lengua castellana y con lengua indígena (1.3 y 1.1).

Respecto a este acuerdo, solo 14 regiones establecieron una meta específica y consistente. Ancash, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Lambayeque, Lima Región, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, San Martín y Ucayali no priorizaron este acuerdo. Piura sí, pero sin especificar una meta de avance.

Gráfico Nro. 3: Tasa de cobertura neta de Educación Primaria 2009, 2012 y 2014, según regiones con acuerdo de gobernabilidad



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

Todas las regiones con acuerdo y metas específicas se propusieron lograr el 100% de cobertura. Ello implicaba incrementos de 3 (Cajamarca) a 9 puntos porcentuales (La Libertad). Ninguna región logró alcanzar la meta. Tacna y Tumbes mostraron un avance moderado, 2.0 puntos, la primera, y 2.6, la segunda. Amazonas, Arequipa y La Libertad, un leve avance. Todas las demás retrocedieron, siendo la reducción más significativa la de Apurímac, 7.5 puntos porcentuales.

Diversos actores han coincidido en afirmar que en el periodo el diseño de estrategias y la ejecución de las mismas para ampliar cobertura se han centrado en Inicial y Secundaria. Con relación a Primaria, se ha extendido la idea que la cobertura alcanzada hasta el momento es la universalización. Sin embargo, 7.1% de la población de niñas y niños entre 6 a 11 años está excluido del sistema educativo. Lograr su inclusión demanda estrategias orientadas a identificar a los niños que están fuera, a incentivar a las familias a enviar a sus niños a la escuela y a reducir las barreras que impiden el acceso.

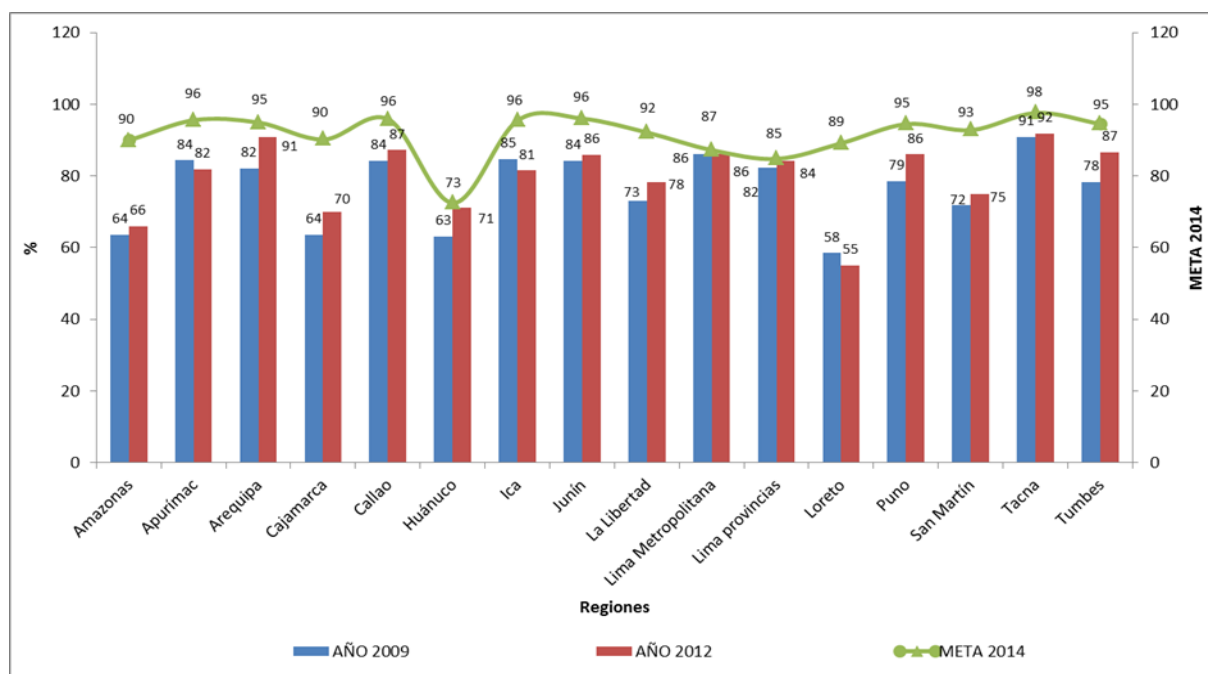
- C. INCREMENTAR LA COBERTURA NETA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA.** A nivel nacional, el valor de la tasa de cobertura neta de Educación Secundaria se incrementó, entre los años 2009 y 2012, en 2.9 puntos porcentuales, subiendo de 77.8 a 80.7%. Desde una perspectiva de equidad, el incremento en el área rural fue mayor al del área urbana (4.9 puntos en la primera y 1.5 en la segunda). También fue mayor entre estudiantes con lengua indígena que con lengua castellana (7.3 y 2.3 puntos, respectivamente).

Respecto a este acuerdo, 16 regiones establecieron una meta específica y consistente. Ancash, Ayacucho, Huancavelica, Lambayeque, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, San Martín y Ucayali no priorizaron este acuerdo. Cusco especificó una meta para el área rural, pero no

se dispone de información para esta área por regiones. Piura tiene acuerdo pero sin especificar una meta.

Las regiones con acuerdo y metas específicas se propusieron incrementar la cobertura entre 1 (Lima Metropolitana) y 31 puntos porcentuales (Loreto). Sólo Huánuco mostró un muy buen avance en su meta, 7.9 puntos porcentuales. Arequipa, Lima Provincias y Tumbes mostraron un buen avance, mientras La Libertad y Puno, un avance moderado. Amazonas, Cajamarca, Callao, Junín, Lima Metropolitana, San Martín y Tacna, un leve avance. Apurímac, Ica y Loreto retrocedieron en su cobertura. En las dos últimas regiones, 3.2 y 3.4 puntos porcentuales, respectivamente.

Gráfico Nro. 4: Tasa de cobertura neta de Educación Secundaria 2009, 2012 y 2014, según regiones con acuerdo de gobernabilidad



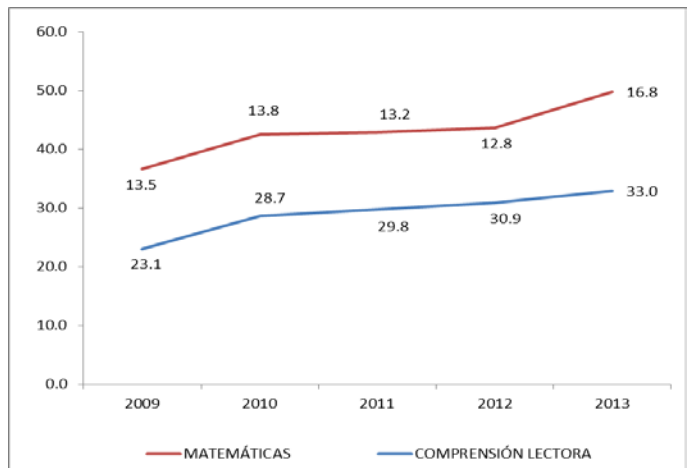
Fuente: Elaboración propia en base a Acuerdos de Gobernabilidad e información de ESCALE

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

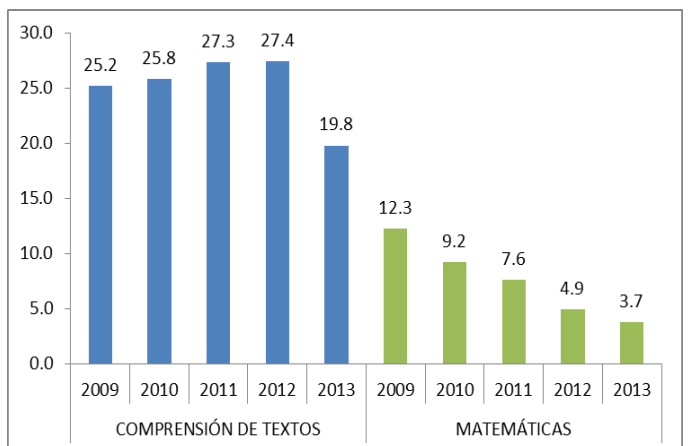
Gráfico Nro. 5: Mejora en comprensión lectora y matemáticas en el periodo 2009 – 2013



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

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 en que se encontraban estos desempeños desde el 2010.

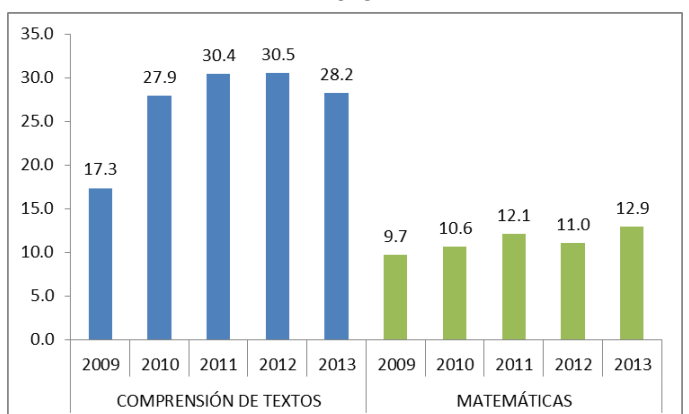
Gráfico Nro. 6: Evolución de la brecha privada – pública en comprensión lectora y matemáticas en el periodo 2009 – 2013



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

La misma información reporta, para el mismo periodo, una reducción de la brecha privada – pública, de 25.2 a 19.8 puntos porcentuales en comprensión lectora, y de 12.3 a 3.7 puntos porcentuales en matemáticas. Ello se debe, por un lado, al incremento de los resultados en la escuela pública a lo largo del periodo, aunque con una meseta entre 2010 – 2012, y a una reducción de los resultados de las escuelas no estatales, aunque con leve incremento en el 2013.

Gráfico Nro. 7: Evolución de la brecha urbano – rural en comprensión lectora y matemáticas en el periodo 2009 – 2013

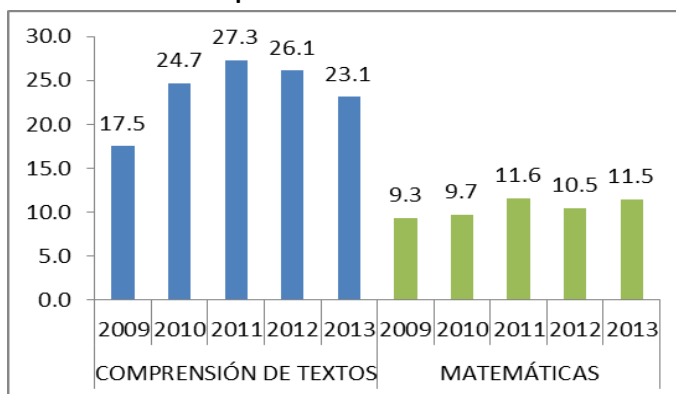


Fuente: Elaboración propia en base a MED – UMCE – SICRECE

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. Los desempeños de los estudiantes del área urbana mejoran de manera sostenida. En la escuela rural, además que estos son más bajos, la tendencia del incremento es sinuosa con subidas y bajadas de diversa magnitud a lo largo del periodo.

Igualmente, la brecha polidocente – multigrado se incrementó en ambas áreas evaluadas, de 17.5 a 23.2 puntos porcentuales en comprensión lectora y de 9.3 a 11.5 en matemáticas. 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 fluctuante en matemáticas.

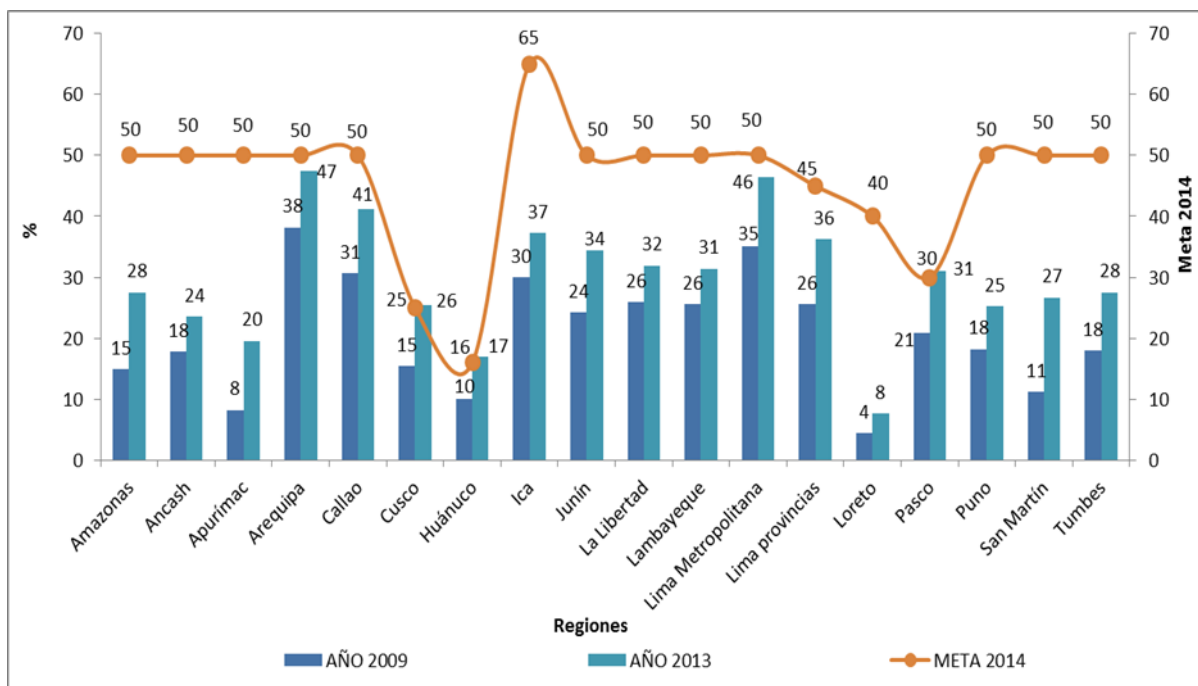
Gráfico Nro. 8: Evolución de la brecha polidocente – multigrado en comprensión lectora y matemáticas, en el periodo 2009 – 2013



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

Respecto a los acuerdos de gobernabilidad en regiones, 18 regiones establecieron metas específicas y consistentes. Ayacucho, Madre de Dios y Ucayali no incluyeron acuerdos ni metas de aprendizaje en sus acuerdos. Tacna consideró una meta menor a la de su línea de base. Cajamarca y Huancavelica no tuvieron resultados en la ECE 2009, por ello no cuentan con línea de base. Piura no estableció meta para su acuerdo. Por estas razones, estas regiones no han sido consideradas en el presente análisis.

Gráfico Nro. 8: Porcentaje de alumnas y alumnos de 2do grado con desempeño suficiente en comprensión lectora 2009, 2013 y 2014, según regiones con acuerdo de gobernabilidad



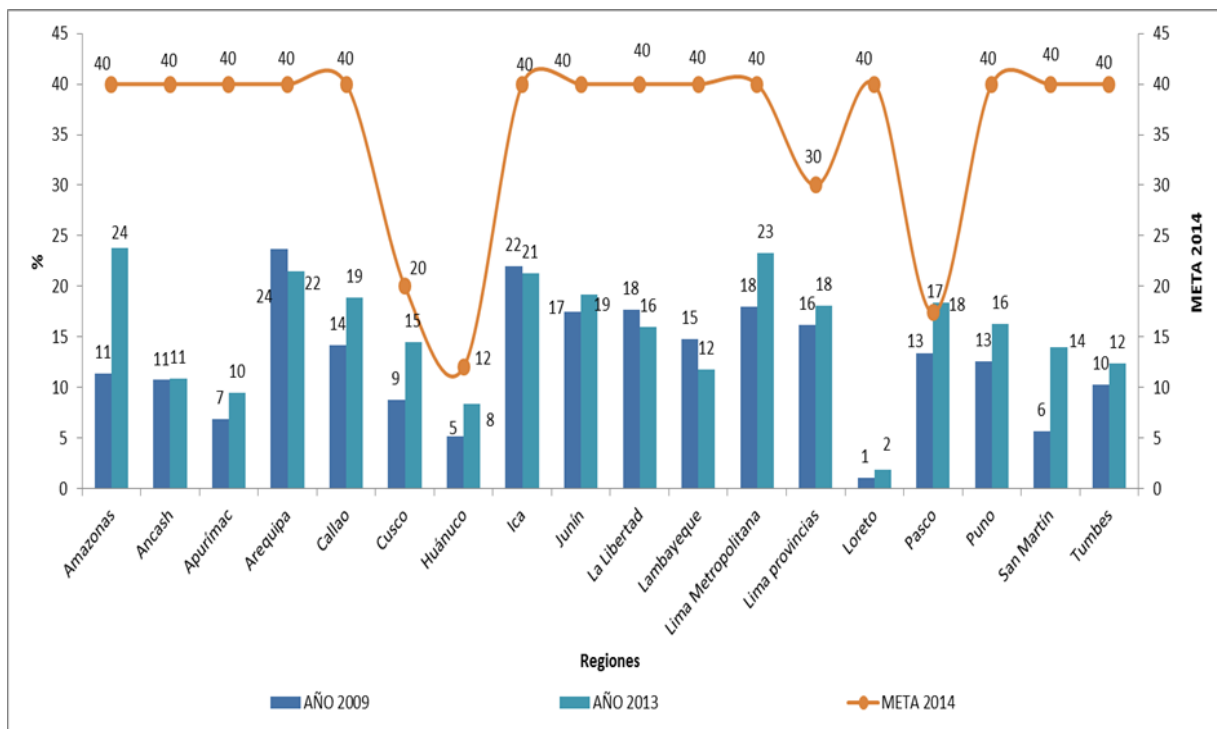
Fuente: Elaboración propia en base a Acuerdos de Gobernabilidad e información de UMC

Con relación a comprensión lectora, las regiones se propusieron lograr diversos incrementos, entre 6 (Huánuco) y 35 puntos porcentuales (Amazonas). Cusco, Huánuco y Pasco lograron las metas de su acuerdo, incrementando sus resultados en 10, 6 y 9 puntos porcentuales, respectivamente. A estas regiones le siguen Arequipa y Lima Metropolitana, las cuales muestran un muy buen avance, incrementando sostenidamente, por lo menos hasta el 2012, el valor del indicador, en 9 y 11 puntos porcentuales, respectivamente, aun cuando en la ECE 2013 éste se redujo para ambas regiones con relación al 2012. Si hubieran mantenido el nivel alcanzado este año, habrían logrado la meta de sus acuerdos de gobernabilidad. Callao y Lima Provincias muestran un buen avance, de 10 puntos porcentuales cada una, aunque todavía están poco alejadas de la meta que se propusieron.

De otro lado, 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.

Con relación a matemáticas, las regiones se propusieron lograr diversos incrementos, entre 4 (Pasco) y 39 puntos porcentuales (Loreto). Pasco es la única región que logró superar en un punto la meta que se propuso: subir 4 puntos porcentuales. Amazonas, Cusco y Huánuco muestran un moderado avance en sus metas, 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. 9: 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

Respecto a la situación de los aprendizajes regionales, el Ministerio de Educación, con base a la información de los resultados de la evaluación censal 2012 y 2013, agrupó a las regiones de acuerdo a su avance en los niveles 2, 1 y – 1 en comprensión lectora. El siguiente cuadro indica los grupos y las regiones que se encuentran en ellas:

Cuadro Nro 2: Escenarios regionales configurados por los resultados de la ECE 2013

COMPRENSIÓN LECTORA			
Regiones con logros en los niveles de aprendizaje bajos (y deben persistir en ello)	Regiones que muestran mejoras en promedio (y deben fortalecerlas)	Regiones que muestran estancamiento en sus niveles de aprendizaje (y deben revertir esta tendencia)	Excepciones a la tendencia nacional
Apurímac, Huánuco, Ucayali, Ancash, Huancavelica, Ayacucho, Madre de Dios, Cusco, Cajamarca y San Martín	Amazonas, Pasco, Piura, Puno, La Libertad, Junín, Tumbes, Lambayeque, Lima Provincias	Ica, Callao, Lima Metropolitana y Arequipa	Tacna y Moquegua y Loreto

Fuente. Ministerio de Educación – Unidad de Medicación de la Calidad. Elaboración propia

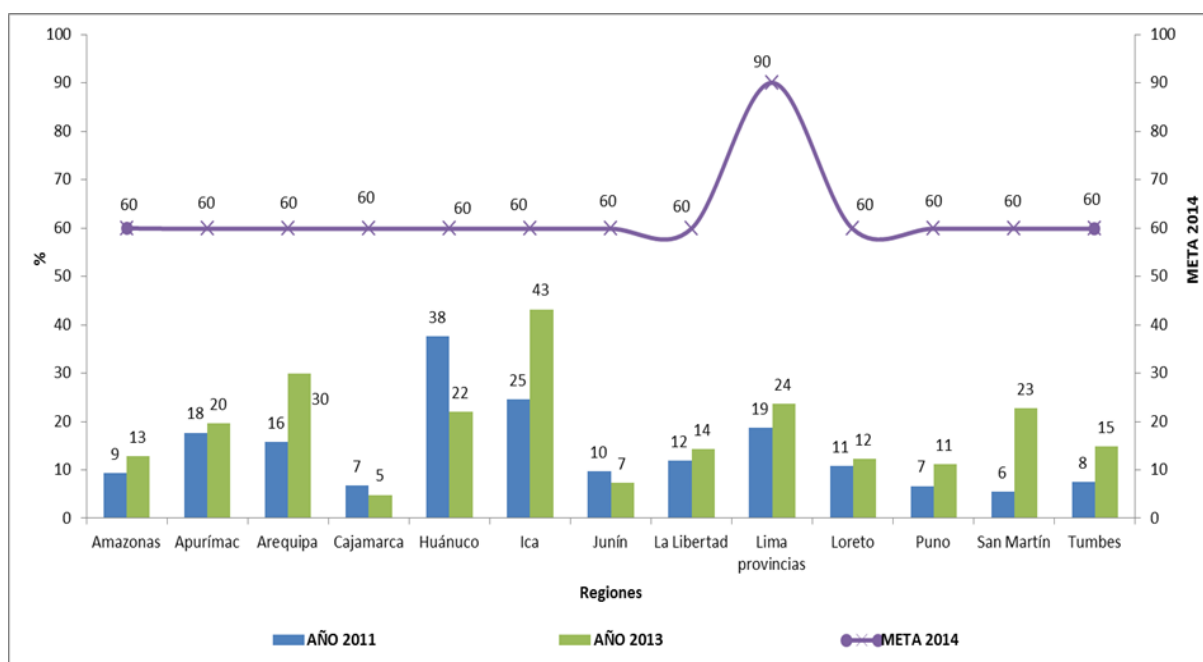
- En un primer grupo, se ubican regiones con una ruralidad significativa, que han logrado reducir el nivel -1 y deben persistir en ello. No se puede afirmar que éstas hayan encontrado una ruta institucional para hacer sostenible estas mejoras; pero deben continuar con el esfuerzo iniciado, pues entre el 30 y 20% de su población escolar todavía se encuentra en el nivel más bajo de aprendizaje.
- En el segundo grupo, se ubican regiones de contexto heterogéneo que han disminuido la proporción de estudiantes en el nivel más bajo de aprendizaje y han aumentado el nivel más alto. Requieren combinar estrategias para atender tanto a su población que se encuentra en el nivel más bajo (20 y 10%), como a la que se encuentra en los otros niveles.
- En el tercer grupo, se ubican regiones que no presentan mejoras o han retrocedido en el nivel 2 de aprendizaje. Estas regiones arrastran la tendencia nacional, porque representan el 36% de la población total evaluada. Al parecer las intervenciones que se han aplicado ya no tienen mayor efecto, sobre todo si son las mismas que se aplicaron en otras regiones. Siendo que la mayor proporción de sus estudiantes se encuentra en el nivel 1, probablemente, requieren implementar estrategias que le den un valor agregado en términos de la demanda cognitiva que se espera para alcanzar el nivel 2.
- En el cuarto grupo, se ubican las regiones que son excepción a la tendencia nacional. Moquegua y Tacna se encuentran en una ruta de mejora sostenida, prácticamente ya no tienen estudiantes en el nivel más bajo de habilidad. En los siguientes años es probable que sus mejoras no sean tan significativas como lo han sido en años anteriores. ¿En grados superiores mostrarán también altos desempeños? Loreto, a pesar que en los dos

últimos años ha mostrado mejoras al disminuir el porcentaje en el nivel más bajo, necesita una estrategia ad hoc que vaya más allá de lo educativo.

B. NIVEL DE COBERTURA DEL ACOMPAÑAMIENTO PEDAGÓGICO EN DOCENTES DE ÁREAS RURALES.

Respecto al acompañamiento a instituciones educativas de área rural, se debe señalar que los acuerdos de gobernabilidad de la mayor parte de regiones propusieron que el 60% de los docentes de áreas rurales deberían contar con acompañamiento pedagógico al 2014, por considerarla una estrategia que contribuye a fortalecer sus capacidades para mejorar aprendizajes en los estudiantes. A diferencia de los indicadores anteriores, éste no cuenta con línea de base desde el 2009. La información que se presenta en esta sección proviene del SIGMA, sistema que genera información sobre el acompañamiento pedagógico desde el 2011. Por ello, el análisis se centra en la tendencia hacia la meta, más no así en qué proporción se ha acercado a ella.

Gráfico Nro. 10: Porcentaje de profesoras y profesores de escuelas rurales con acompañamiento pedagógico 2011, 2013 y 2014, según regiones con acuerdo de gobernabilidad



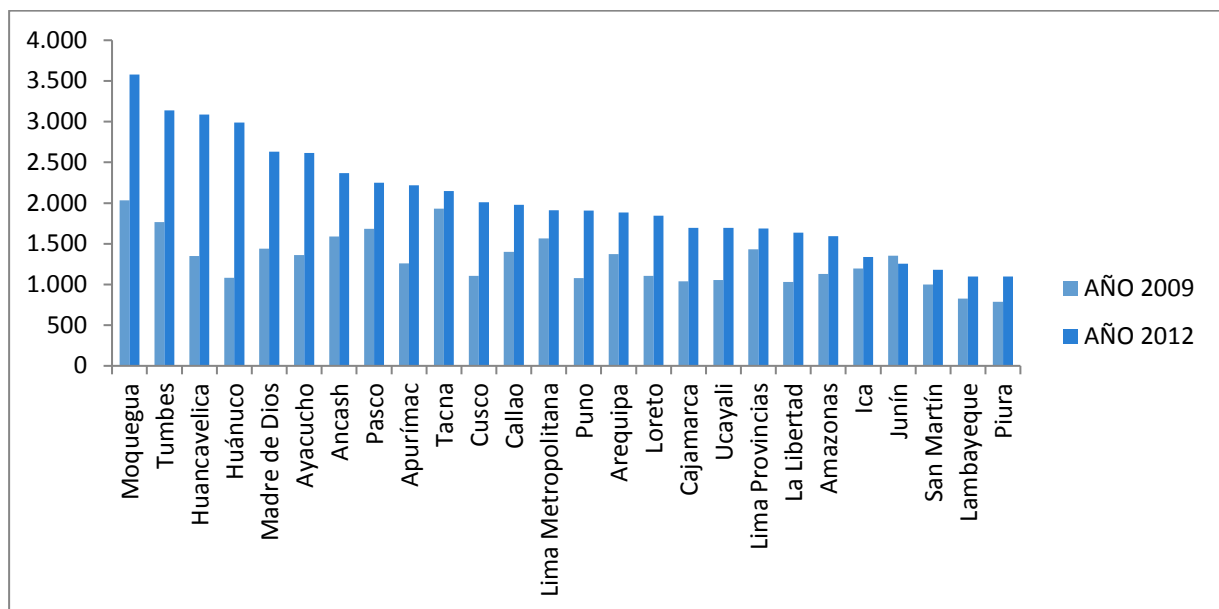
Fuente: Elaboración propia en base a Acuerdos de Gobernabilidad e información del SIGMA

De las 13 regiones con acuerdo de gobernabilidad sobre acompañamiento pedagógico, 10 regiones subieron sus coberturas de docentes rurales, siendo los incrementos más significativos los de Ica, San Martín y Arequipa, con 18, 17 y 14 puntos porcentuales respectivamente, avanzando a las metas que se propusieron. Por el contrario, las coberturas más modestas corresponden a las regiones, de Puno, Loreto y Amazonas, con 11, 12 y 13%, 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.

C. GASTO POR ALUMNO POR NIVEL EDUCATIVO. A nivel nacional, el gasto público en instituciones educativas por alumno muestra incrementos, entre el 2009 y 2012, muestra una tendencia creciente y acumulativa a lo largo del periodo, en los tres niveles de Educación Básica Regular: 47%, en Inicial; 29%, en Primaria y 36%, en Secundaria.

La información por niveles muestra una marcada heterogeneidad entre regiones y poca relación con sus niveles de universalización en el acceso o de aprendizaje. En el nivel Inicial, el gasto por alumno oscila entre S/. 1096,00 (Piura) y S/. 3579,00 (Moquegua). Los incrementos mayores, entre 82 y 172%, corresponden a regiones, de menor a mayor, como Cusco, Madre de Dios, Ayacucho, Huancavelica y Húanuco, y los más moderados, entre 11 y 22%, a regiones, de menor a mayor, como Tacna, Ica, Lima Provincias, San Martín y Lima Metropolitana. Junín es la única región que reduce su gasto per cápita en 7%.

Gráfico Nro. 11: Gasto público en instituciones educativas por alumno de Inicial 2009, 2012 (soles corrientes)



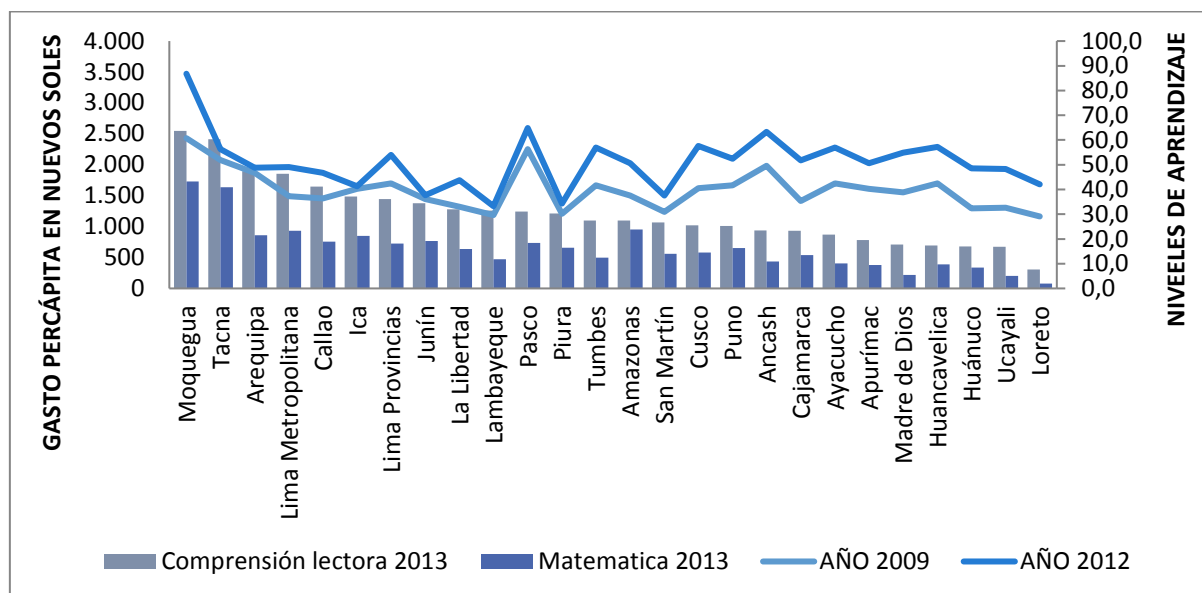
Fuente: Elaboración propia en base a MED – UEE - ESCALE

En Educación Primaria, el gasto por alumno oscila entre S/. 1330,00 (Lambayeque) y S/. 3472,00 (Moquegua). Los incrementos mayores, entre 43 y 50%, corresponden a regiones, de menor a mayor, como Moquegua, Loreto, Cajamarca, Ucayali y Huánuco, y los más moderados, entre 2 y 12%, a regiones, de menor a mayor, como Ica, Junín, Arequipa, Tacna y Lambayeque.

No todas las regiones con mejores resultados en niveles de aprendizaje en 2do grado presentan los más altos niveles de gasto per cápita. Por ejemplo, Tacna, Lima Metropolitana, Arequipa y el Callao tienen menores niveles de gasto que Moquegua. Tampoco las regiones con menor nivel de gasto per cápita presentan los más bajos logros de aprendizaje. Ica, Piura, Lambayeque presentan menor gasto que Loreto, Ucayali o Huánuco. Esta información

enfatisa la idea que el gasto, siendo necesario, no es suficiente para explicar el nivel de desempeño de los estudiantes.

Gráfico Nro. 12: Gasto público en instituciones educativas por alumno de Primaria 2009, 2012 y niveles de desempeño en 2do grado 2013 (soles corrientes)

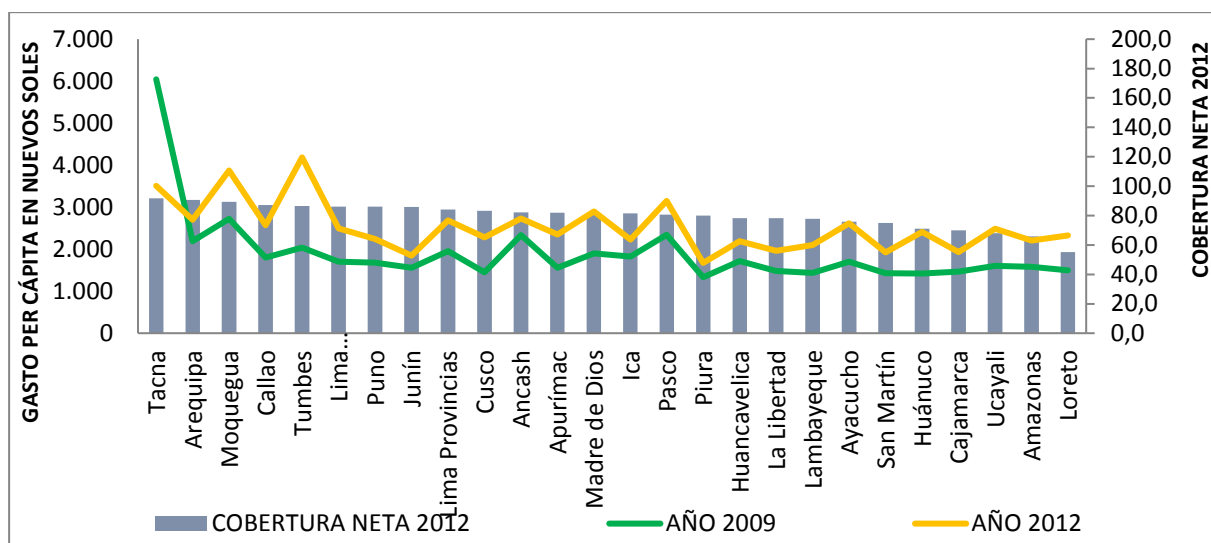


Fuente: Elaboración propia en base a Acuerdos de Gobernabilidad e información de ESCALE

En Educación Secundaria, el gasto por alumno oscila entre S/. 1.673,00 (Piura) y S/. 4.185,00 (Tumbes). Los incrementos mayores, entre 55 y 105%, corresponden a regiones, de menor a mayor, como Loreto, Ucayali, Cusco, Huánuco y Tumbes, y los más moderados, entre 17 y 26%, a regiones, de menor a mayor, Ancash, Junín, Ica, Arequipa y Piura. Tacna es la única región que reduce su asignación per cápita en 42%.

En este nivel, el gasto por alumno es heterogéneo entre regiones con diversos niveles de cobertura. Regiones con similar cobertura lo logran con un gasto per cápita diferenciado. Véase los casos de Junín, Puno y Lima Metropolitana. La cobertura neta en Secundaria responde a la combinación de diversos factores, entre ellos el gasto.

Gráfico Nro. 13: Gasto público en instituciones educativas por alumno de Secundaria 2009, 2012 y tasa de cobertura neta 2012 (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.

A. POLÍTICAS DE GOBIERNO QUE PRIORIZAN LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN INICIAL. Desde el año 2009 se inició, desde el Ministerio de Educación, la implementación de una estrategia de ampliación de cobertura en el nivel Inicial, articulando gobiernos regionales y gobiernos locales. Este esfuerzo se fortaleció con el ciclo de políticas de gobierno que se inicia en el 2010 en la etapa electoral y se instaura en el país, desde el Ministerio de Educación, en el 2011. La ampliación de cobertura en la educación básica 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 y para estudiantes con lengua materna originaria (PESEM 2012 – 2016, Ministerio de Educación, 2012) lo cual implicaba locales escolares con equipamiento, mobiliario, condiciones básicas; buen clima institucional y una convivencia acogedora para niñas y niños; materiales educativos y preparación para su uso; docentes capacitados y con acompañamiento pedagógico; instituciones educativas articuladas en redes; y monitoreo y seguimiento. La meta que serviría para evaluar el éxito de la política sería el 100% de cobertura en los distritos intervenidos por el Programa Juntos.

A nivel de regiones, la universalización del acceso a Educación Inicial es una prioridad común de política educativa. El Consejo Nacional de Educación ha determinado que forma parte de diversos instrumentos de política regional, como Acuerdos de gobernabilidad, Proyectos Educativos Regionales, Planes de Mediano Plazo, Planes Educativos Institucionales, entre otros.

De manera similar, la mejora de aprendizajes ha sido una prioridad de política educativa desde que la Unidad de Medición de la Calidad Educativa, del Ministerio de Educación, comenzó a reportar información sobre su estado en el país, participando en pruebas internacionales o realizando estudios muestrales o censales. Los resultados de la primera evaluación censal de 2do grado (del 2007) se convierten en la línea de base del programa presupuestal logros de aprendizaje cuyo resultado final es mejorar los aprendizajes de niñas y niños de 2do grado. Esta preocupación latente en el país es asumida por la gestión del MED, desde el 2011, como política educativa prioritaria y como mecanismo de inclusión y equidad.

La propuesta original de pasar de 28,7% a 55%, en comprensión de textos, y de 13.8% a 40%, en matemática, en estudiantes de 2do grado requiere contar con una escuela digna, materiales educativos y preparación para su uso, acompañamiento pedagógico, mejor gestión escolar y el uso eficaz de los resultados y las evaluaciones censales. En el área rural, se añadía mejorar la infraestructura, el equipamiento y el acceso a servicios básicos. También la especialización en gestión de las aulas multigrado y centros de recursos en red. Finalmente, en los pueblos indígenas la mejora de los aprendizajes, se proponía la implementación de la propuesta pedagógica EIB, formación docente inicial en EIB y formación docente en servicio, elaboración, distribución y uso de materiales en lengua materna, y paquete pedagógico en educación intercultural bilingüe.

De manera similar, la mejora de los aprendizajes básicos fue asumida por los gobiernos regionales como una prioridad de sus agendas de gobierno regionales.

- B. IDENTIFICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE INTERVENCIONES CLAVE PARA LOGRAR MEJORES RESULTADOS.** Los programas orientados a resultados en el sector educación han mejorado su diseño progresivamente al identificar y acotar el número de intervenciones prioritarias sustentadas en evidencias, que implementadas simultáneamente, propiciarán el logro de los resultados esperados. La condición de simultaneidad es intrínseca a la gestión de los programas presupuestales, porque así atienden el conjunto de factores que generan el problema público que se proponen resolver.

En el programa de acceso se han considerado intervenciones como la evaluación de alternativas de servicios para los tres niveles de la EBR, la formación inicial de docentes EIB, la especialización en el nivel Inicial, especialización y formación técnica para la gestión de servicios alternativos para secundaria e Inicial, la asistencia técnica para el incremento de cobertura, la difusión para estimular la demanda de servicios, el saneamiento físico y legal de los terrenos asignados a Educación y la gestión de expedientes técnicos para la generación de nuevas plazas docentes en Inicial y Secundaria. La implementación de todas ellas contribuirá a la universalización de la atención de la EBR.

En el programa de logros de aprendizaje se han considerado intervenciones como la contratación oportuna y pago de personal de las IIEE de Inicial, Primaria y Secundaria; locales escolares con condiciones adecuadas para su funcionamiento; evaluación de acceso y formación de directores; la gestión del currículo por niveles; especializaciones docentes en didácticas específicas de áreas prioritizadas de Inicial, Primaria y secundaria; acompañamiento pedagógico para escuelas

multiedad y multigrado, EIB de inicial y Primaria; evaluación del desempeño y de ascenso docente; mapas de progreso de EBR; dotación de materiales educativos para estudiantes, aulas e IIEE de Inicial, Primaria, y Secundaria y EIB Inicial y Primaria, dotación de material fungible para Inicial y Primaria, gestión de materiales y recursos educativos de secundaria; evaluación de aprendizajes; gestión del programa; y diseño de modelos de atención e intervención.

- C. DESARROLLO DE INSTRUMENTOS PEDAGÓGICOS PARA LA MEJORA DE LOS APRENDIZAJES: MAPAS DE PROGRESO, RUTAS DEL APRENDIZAJE Y KITS DE EVALUACIÓN.** En la perspectiva de convertir a las IIEE en servicios educativos que logran formar integralmente a los estudiantes y consiguen que adquieran los aprendizajes básicos, el Ministerio de Educación e IPEBA han distribuido en las aulas de todo el país nuevos instrumentos pedagógicos que contribuirán a la implementación del currículo nacional. Estos instrumentos, denominados Mapas de Progreso, Rutas de Aprendizaje y Kits de evaluación, están orientados a describir con precisión qué los estudiantes deben saber, saber hacer y valorar, de manera graduada en cada ciclo de la educación básica; qué deben enseñar y cómo pueden facilitar los aprendizajes de los estudiantes; y a determinar cuánto están aprendiendo, 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, acompañaron la distribución de estos instrumentos con el desarrollo de talleres que sirvieron para explicar la relación existente entre ellos y su uso en las aulas.

Aunque los esfuerzos iniciales todavía no generan una comprensión cabal de los contenidos, la articulación entre ellos, y de estos con las actividades pedagógicas de las aulas, su utilización y aprovechamiento y la relación de estos instrumentos con el Marco Curricular en proceso de elaboración, dinamiza en las regiones el dialogo sobre la pedagogía y su relación con los aprendizajes básicos.

- D. ROL RECTOR Y ASISTENCIA TÉCNICA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN.** En el periodo que se analiza, en el Ministerio de Educación se generó una corriente de opinión sobre cuál es el rol de esta organización en la implementación de las políticas educativas en un contexto de descentralización. La conclusión fue que el ministerio, antes que una entidad ejecutiva, es una entidad rectora. Formula las políticas nacionales y genera todas las estrategias 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 el ministerio para concertar con los equipos regionales la implementación de las estrategias y actividades consideradas en los programas presupuestales y en los procesos de gestión que se requerían para darle soporte a su implementación. Estas acciones relacionadas con la rectoría del ministerio han contribuido a mejorar procesos pedagógicos, como el acompañamiento pedagógico, o procesos administrativos como la contratación de docentes, condición básica para la prestación del servicio educativo, o la formulación del presupuesto de las intervenciones regionales en base a instrumentos de costeo como el SIGMA. Es decir, generan condiciones de viabilidad a la implementación de las estrategias validadas por la evidencia para mejorar aprendizajes y conseguir resultados.

E. ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE ACTIVIDADES ORIENTADAS A RESULTADOS.

Los reportes de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza indican que la asignación presupuestal a las actividades de los programas presupuestales ha ido mejorando en cuanto a equilibrio desde el 2008. Este criterio intenta evaluar si las intervenciones clave reciben los recursos suficientes para lograr las metas que se han propuesto atender en el año. Al inicio de la implementación de los programas presupuestales (2008, 2009) era evidente que la asignación presupuestal se concentraba en algunas finalidades y no se distribuían equitativamente entre las 59 (2008) y 29 (2009) que incluía el programa Logros de Aprendizaje. A partir del 2010, se van observando mejoras paulatinas en el alineamiento entre asignación presupuestal y meta física. Ello ha sido posible por el desarrollo de instrumentos que contribuyeron a costear algunas intervenciones (acompañamiento pedagógico, dotación de material fungible, etc.) y a la experiencia acumulada en el sector para implementar otras intervenciones (materiales educativos, contratación y pago oportuno de docentes, evaluación censal, etc.). El avance en el equilibrio en la asignación presupuestal contribuye a la implementación articulada de las intervenciones del programa y a la atención integral de los factores vinculados a la universalización de la atención de la EBR y la mejora de los aprendizajes básicos.

F. GESTIÓN ARTICULADA DE INTERVENCIONES CLAVE.

Durante el 2008 y 2009, la implementación del PELA, cuyo resultado final era la mejora de los aprendizajes, y uno de sus resultados intermedios, el incremento en el acceso a educación inicial, se realizaba de manera coordinada con los gobiernos regionales, tanto a nivel de la gestión global del programa, como a nivel de la gestión de componentes y actividades. Desde la perspectiva de los actores regionales, esta relación de coordinación a nivel de comités de gestión favorecía la articulación entre los diversos actores nacionales implicados en la implementación de las finalidades y las actividades, ofrecía mejores flujo de información, permitía el desarrollo de acuerdos de gestión, y atendía las demandas de asistencia técnica de las regiones para la implementación de las actividades que le correspondía, como el acompañamiento pedagógico o la elaboración de los expedientes técnicos de incremento en el acceso a educación Inicial. En el 2010, por una directiva del Ministerio de Economía y Finanzas y cambios institucionales en el MED, este nivel de articulación y coordinación decayó, pero se volvió a retomar en el 2011. Dos iniciativas contribuyeron con la gestión descentralizada de las intervenciones clave. Una de ellas fue la firma de pactos que instituyeron objetivos prioritarios de política y gestión educativa, como el incremento en el acceso y la mejora de los aprendizajes. Otra fue 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 (espacio de coordinación técnico política de carácter bilateral). Tanto para funcionarios del MED como representantes de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, estas instancias han contribuido a desarrollar acuerdos sobre las políticas prioritarias y su implementación en los espacios regionales y, en consecuencia, con los avances en los resultados de los programas presupuestales, sobre todo en la mejora de los aprendizajes de comunicación y matemáticas.

G. LA CAMPAÑA POR EL BUEN INICIO DEL AÑO ESCOLAR 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. Pero, además, 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 vía la asistencia técnica del Ministerio de Educación; 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.

G. MEJORA EN COMPRESIÓN LECTORA TIENE EFECTOS POSITIVOS SOBRE LOS RESULTADOS EN MATEMÁTICAS.

H. UNA MAYOR PARTICIPACIÓN CONTRIBUYÓ A LA CALIDAD DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS INTERVENCIONES CLAVE Y LA GENERACIÓN DE CONDICIONES. Un mayor diálogo entre la administración del 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, tanto a nivel nacional como regional, el desarrollo de capacidades, el acompañamiento y asistencia técnica al diseño e 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.

Se han apoyado los procesos de planificación, modernización de las DRE y UGEL, presupuesto por resultados, elaboración de expedientes técnicos para la ampliación de cobertura para el nivel inicial, elaboración de proyectos de inversión y expedientes técnicos, formación y capacitación en pedagogía y gestión educativa y acompañamiento pedagógico. También en el control y transparencia de los procesos administrativos, como la contratación de acompañantes y docentes, la implementación del mantenimiento preventivo de locales escolares, la gestión presupuestal, entre otros aspectos. Esta tarea se vio promovida por su inclusión en las normas técnicas que el MINEDU elabora cada año.

Además de la acción individual de cada organización comprometida con la mejora de la calidad de la educación, los espacios que más han contribuido son la Mesa Interinstitucional de Descentralización y Gestión Educativa, la Comisión Técnica de Educación del Acuerdo Nacional de Educación y la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. Adicionalmente, en las tareas de seguimiento, monitoreo o veeduría, la Defensoría del Pueblo ha jugado un rol importante.

I. SE HA INICIADO LA ATENCIÓN A NUEVOS FACTORES DE EDUCABILIDAD. En experiencias previas del diseño del programa logros de aprendizaje (2007, 2010) se identificaron diversos factores

relacionados con el desempeño escolar de los estudiantes. En estos ejercicios se afirmaba que el estado de salud y el estado nutricional de los estudiantes tendría incidencia en su desempeño educativo, pero se consideraba que su atención excedía las atribuciones del Ministerio de Educación y las instancias subnacionales de gestión educativa. Sin embargo, el desafío seguía presente y desde la sociedad civil se iba haciendo mayor incidencia sobre la necesidad de articulación intersectorial para atender los derechos de la infancia. La creación del MIDIS y los desarrollos institucionales del Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud generaron un entorno favorable a la articulación de intervenciones para avanzar hacia el desarrollo integral de los estudiantes. Ello se fue concretando en la implementación del Programa Nacional Qali Warma desde el 2013 y en la formulación de una propuesta denominada Aprende Saludable, que integraría las intervenciones de salud. Aunque es muy pronto para afirmar que este programa es una factor de mejora de los aprendizajes, se hace necesario llamar la atención sobre la necesidad de fortalecer la articulación con todas las intervenciones que pueden incidir en los aprendizajes y desarrollar instrumentos para medir o describir su contribución en ellos, así como se hace con el Programa de Transferencias Condicionadas Juntos.

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.

A. INSUFICIENTE ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD DE CONTEXTOS EDUCATIVOS QUE SE DEBE ATENDER CON POLÍTICAS EDUCATIVAS PERTINENTES. En 2011, el Ministerio de Educación dio un primer paso para atender de manera pertinente a los diversos segmentos de la población escolar que se distinguen desde la gestión educativa. Asumió que la propuesta pedagógica y de gestión del PELA no podía ser la misma para las comunidades rurales o para los pueblos indígenas, generando “paquetes” de intervenciones clave diferenciados para cada uno de estos segmentos.

Pero ello, siendo un avance importante, resultó insuficiente. Los resultados de la evaluación censal de los siguientes años permitieron constatar la configuración de nuevos contextos que pasaron desapercibidos en su oportunidad, pero destacados en el análisis del Ministerio de Educación sobre los resultados de la evaluación censal 2013¹ (ver página 12). Una de las conclusiones de este análisis, en comprensión lectora, señala que la aplicación de estrategias únicas –sin considerar el nivel de aprendizaje de cada región, ámbito o espacio- podría perder eficacia para mejorar los resultados regionales y nacionales. También que se ha identificado una ruta para mejorar los niveles más bajos de aprendizaje, pero no estrategias para sostener e impulsar más la mejora de estos -es decir, mejorar los niveles complejos de aprendizaje por ejemplo de Moquegua o Tacna-, desafío importante dado que la mayor proporción de estudiantes ya no se encuentra ubicado en el nivel más bajo de aprendizaje.

¹ Ministerio de Educación. Resultados de la evaluación censal de estudiantes 2011 – 2013 (ECE 2011 – 2013) – Segundo Grado. Presentación realizada por la directora general de Educación Básica Regular, Patricia Andrade, a la Comisión de Seguimiento Concertado de la MCLCP.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo², desde una perspectiva de la garantía del derecho a la educación y de equidad e inclusión en áreas rurales, sostiene que la ruralidad del país es diversa y que atender esta diversidad de contextos y escenarios para la educación supone reconocer la heterogeneidad, desarrollar políticas más específicas que consideren las características concretas de los distintos tipos de escuela que hay en el país, proponer nuevos arreglos organizacionales, avanzar hacia una gestión territorial y sostenerse en la articulación intergubernamental – en este sentido los avances en la definición de una matriz de gestión descentralizada son valiosos-, y las articulaciones intrarregional e intersectorial, para mejorar resultados.

Desde la perspectiva de la descentralización, esta constatación de la diversidad demanda que los gobiernos subnacionales asuman la responsabilidad de definir las estrategias de gestión educativa orientadas a mejorar aprendizajes más pertinentes a sus propios contextos geográficos, sociales, económicos y culturales y propuestas de desarrollo territorial y concertar con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía las metas a alcanzar y la asignación de recursos que se requiere para ello. En este escenario corresponderá al Ministerio de Educación, en el marco de su rol rector, elaborar los lineamientos y el instrumental técnico que se requiera para ello.

B. INSUFICIENTE ATENCIÓN A LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN LAS IIEE. Tanto el Ministerio de Educación como los gobiernos regionales reconocen que la educación básica regular se enfrenta un serio problema de calidad, no solamente porque los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales así lo indican, sino también porque no se ha logrado garantizar que las IIEE cuenten con todas las condiciones que se requieren para un funcionamiento óptimo. En esta perspectiva, en el marco del PELA, una de las iniciativas más importantes del Ministerio de Educación en articulación con los gobiernos regionales ha sido la campaña de buen inicio del año escolar que busca garantizar que las IIEE cuenten con las condiciones necesarias para prestar el servicio educativo.

El Ministerio de Educación, por ejemplo, señala que la brecha de atención educativa en los niveles de Inicial y Secundaria se acentúa en poblaciones indígenas, rurales y pobres; que los servicios han respondido a la demanda sin considerar criterios de calidad; y que la ampliación en el acceso implica la generación de plazas docentes, la dotación de infraestructura adecuada, la dotación de materiales educativos, docentes capacitados y con acompañamiento pedagógico, y una mayor oferta de alternativas de servicio que respondan a las características de los estudiantes y de su contexto³. No lograr la concurrencia de estos factores implica la generación de condiciones básicas de calidad para niños y adolescentes.

De manera similar, desde la perspectiva de la mejora de logros de aprendizaje, algunos de los elementos anteriores fortalecen la calidad de las IIEE, pero se hace un énfasis mayor en la contratación y formación docente (e, indirectamente, en la calidad de las horas lectivas).

² Defensoría del Pueblo. Una mirada a la escuela rural. Supervisión de instituciones educativas públicas de nivel primaria. Series Informe de Adjuntía. Informe 017-2013-DP/AAE.

³ Ministerio de Educación. Presentación “Incremento en el Acceso a los Servicios Educativos de Educación Básica Regular”.

En la práctica, desde 2009, el proceso de universalización del servicio de Educación Inicial ha descansado fundamentalmente en la contratación de docentes y en la asignación de un número de niños a estos nuevos docentes contratados, pero ha adolecido de las demás condiciones que son necesarias para que un servicio educativo funcione en condiciones óptimas. Para ello se creó el programa presupuestal Incremento en el Acceso a los Servicios Educativos de Educación Básica Regular.

Desde la experiencia de gestión de este programa, una de las mayores deficiencias se observa en la dotación de locales escolares con equipamiento, mobiliario y otras condiciones básicas a las IIEE de reciente creación. Las regiones reportan que el único instrumento que dispone el MED para garantizar esta condición son los proyectos de inversión y no un repertorio más amplio que incluya, por ejemplo, el acondicionamiento de locales comunales. Por otro lado, las Unidades Ejecutoras muestran poca motivación por el saneamiento físico legal de inmuebles (terrenos) a favor del Ministerio de Educación. No comprenden por qué, en un marco de descentralización, 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 periodos más cortos. El proceso hasta la entrega de obra, por cada IIEE, con las reglas de juego vigentes, les toma por lo menos 5 años. Sumado a ello, el CNE y Entrepares han identificado que los proyectos de inversión que están ejecutando guardan poca relación con las nuevas IIEE que se han creado para ampliar la cobertura.

Cuadro Nro. 3: Inversión en Educación básica opor niveles de gobierno 2009 – 2013

Nivel de Gobierno	2009		2010		2011		2012		2013	
	PIM	Avance %	PIM	Avance %	PIM	Avance %	PIM	Avance %	PIM	Avance %
E: GOBIERNO NACIONAL	388,645,533	56.4	641,569,147	64.5	797,471,885	75.9	826,168,158	59.3	560,531,848	76.6
M: GOBIERNOS LOCALES	1,551,364,974	64.9	1,277,934,843	72.8	1,343,265,077	61.1	2,312,284,918	57.3	2,646,369,645	69.8
R: GOBIERNOS REGIONALES	858,241,906	55.4	1,000,815,396	63.8	1,034,259,467	61.8	1,357,846,674	77.3	1,360,695,664	77.5

Fuente. Elaboración propia. MEF – Consulta amigable

Es interesante hacer notar que en términos absolutos tanto gobiernos regionales como locales muestran un mayor gasto en proyectos de inversión en educación básica que el gobierno nacional. Pero se desconoce como se encuentra la ejecución de metas físicas y la calidad de las obras que se han trabajado con estos recursos. En algunas regiones trasciende el hecho que se han ejecutado los recursos pero las obras no han concluido o no se han entregado, por ello son proyectos inconclusos y sin recursos para terminarlos.

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 renovando, rehabilitando, asegurando condiciones básicas como pisos y techos adecuados, biblioteca, internet, lona deportiva, agua, desagüe y electricidad y condiciones básicas para personas con discapacidad, se requeriría una inversión de más de S/. 56,000 millones, 10 puntos porcentuales del PBI⁴. 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 de una inversión sostenida.

Con relación a los materiales educativos los avances realizados no se concretan todavía en una entrega oportuna para todos los estudiantes, aulas e IIEE y en un uso intensivo de los mismos en las actividades pedagógicas del aula. Los mayores déficit se han observado en las comunidades rurales y pueblos indígenas. Los reportes de veeduría a la campaña de buen inicio del año escolar, de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza⁵, indican que todavía no se han resuelto los cuellos de botella administrativos que impiden al Ministerio de Educación adquirir y distribuir oportunamente los materiales educativos a las UGEL. En la primera semana de abril del 2013, solo el 30% de las IIEE de Inicial habían recibido los materiales educativos de la campaña de buen inicio del año escolar; de igual manera el 35% de las IIEE de Primaria y el 60% de las IIEE de Secundaria. Aunque estas cifras han mejorado de manera significativa en el 2014⁶, información del CNE sobre Ucayali y Huancavelica⁷ indica que hasta el mes de abril los materiales educativos, principalmente de Primaria y Secundaria, no habían llegado a algunas UGEL, retrasando su distribución y generando sobre costos al servicio de transporte.

Adicionalmente, el reporte del CNE indica que las UGEL requieren fortalecer sus capacidades para implementar procesos de compra, contratación de servicios de transporte y control de la distribución de materiales a las IIEE, en el marco de las normas del Estado, para evitar que estos se queden almacenados en sus propios locales o almacenes, la generación de costos indirectos a las familias y comunidades al pedirles que asuman el traslado de los materiales educativos a sus escuelas y la demora en la adquisición de materiales fungibles.

Con relación al uso, un estudio encargado por el Ministerio de Educación concluye que sólo el 26% de docentes de Inicial, Primaria y Secundaria cumplen con el 80% o más de los criterios de evaluación propuestos por el mismo ministerio para medir el desempeño docente en el uso de materiales educativos. Según este estudio, las principales brechas se encuentran en la inclusión del uso del material educativo en las unidades didácticas, actividades diarias y/o sesiones de aprendizaje de forma articulada y pertinente; es decir, la mayoría de docentes no incluye en su programación sus propuestas para trabajar con material educativo ni explican a los estudiantes qué aprendizajes van a lograr con ellos o cómo utilizarlos. Otro hallazgo es que el mejor desempeño está asociado al nivel educativo -es mejor en Inicial que en Primaria y en éste nivel

⁴ Ministerio de Educación. Lineamientos para lograr la educación que queremos. Presentación para el Foro del Acuerdo Nacional. 20 de mayo del 2014.

⁵ MCLCP. Veeduría de la Campaña de Buen Inicio del Año Escolar 2013. Lima, agosto 2013.

⁶ Ministerio de Educación. Presentación de materiales 2014. S/f.

⁷ Consejo Nacional de Educación - Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización Educativa. campaña por el buen inicio del año escolar en dos gobiernos regionales: Huancavelica y Ucayali. Mayo, 2014. s/p

mejor que en Secundaria-, y a los estudios de postgrado en los tres niveles educativos. Estos resultados reflejan que todavía no se dispone de una estrategia eficaz que promueva que los docentes integren los materiales educativos a su tarea pedagógica. Hacen contribuciones las acciones de capacitación, de promoción de los materiales educativos (como la de promotores de materiales educativos, discontinuada en el 2013 y recuperada en el 2014), y de acompañamiento pedagógico, pero todavía sin resultados contundentes.

En este aspecto, es necesario tomar en cuenta que la distribución de materiales educativos se hace considerando que los docentes tienen como base el dominio del marco curricular nacional, el enfoque de las áreas de desarrollo y el conocimiento disciplinar implicado en cada una de estas áreas. Por ello se piensa que se puede enseñar a los docentes a usar los materiales educativos. Como se verá más adelante, existen suficientes indicios como para afirmar que estos conocimientos de base no están consolidados en una buena parte de docentes y, por ello, el uso de los materiales requiere de una estrategia más amplia de fortalecimiento de capacidades de docentes en servicio.

Además de los temas pedagógicos, el Ministerio de Educación ha resaltado que una de las debilidades de las IIEE es el escaso personal que dispone para operar como institución educativa. Ha constatado que no se llega a tener 1 personal administrativo por IIEE pública, lo que las diferencia significativamente de las IIEE privadas. Adicionalmente, en esta perspectiva del funcionamiento, sus diagnósticos señalan que las escuelas deben ser objeto de políticas educativas específicas para lograr que sean propiciadoras de aprendizajes en los estudiantes, atendiendo aspectos de gestión escolar, de procesos pedagógicos, de convivencia democrática e intercultural y de relación con la familia y la comunidad. Aunque se ha avanzado en varios elementos de estos componentes, poco se ha hecho en materia de liderazgo directivo y en la promoción de la participación de las familias y la comunidad en la gestión de las IIEE. Con relación a lo primero el proceso de evaluación de directores en el marco de la nueva ley de carrera magisterial se ha retrasado, lo que demora a su vez todos los procesos de fortalecimiento de capacidades y condiciones para la gestión escolar, así como los procesos de acreditación de la calidad de la gestión escolar.

Con relación a lo segundo, no se dispone de nuevos lineamientos de participación en el campo educativo que orienten la labor de las DRE, UGEL e IIEE. En las comunidades se constata, ante la debilidad de los CONEI, la mayor actividad participativa de los padres en las APAFA, asociaciones que tienen incidencia en la escuela, entre otras cosas, por su autonomía frente a la autoridad escolar y el manejo de recursos propios (cuotas de APAFA)⁸.

⁸ En el 2013, en la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización Educativa, se hizo una revisión de las principales fuentes existentes sobre el tema de participación ciudadana en educación. Se constató la mayor disponibilidad de información sobre COPARE y no así sobre COPALE, CONEI. Sobre APAFA, se obtuvo muy pocas referencias. Ante esta situación Plan Internacional pidió opinión a sus contrapartes locales sobre el desarrollo de los CONEI. La respuesta fue contundente en señalar que la APAFA es un organización más relevante para la escuela que el CONEI por dos motivos. Uno es que éste no se ha constituido en las IIEE y, dos, que aquellas que se ha constituido no tiene una vida institucional activa. Su funcionamiento depende de los directores de las IIEE.

Desde la perspectiva de la gestión por resultados una mejor organización y formación de la sociedad civil puede ejercer un mejor control de la calidad de la prestación de los servicios públicos y de las instancias que son responsables de esa provisión. Por ello, el no contar con lineamientos que aseguren condiciones, capacidades y oportunidades de participación ciudadana en educación debilita la mejora de la calidad de los servicios.

C. ESCASA ATENCIÓN A LOS FACTORES POLÍTICOS E INSTITUCIONALES DE LA EDUCACIÓN. Desde la política educativa orientada a la mejora de los aprendizajes se le ha dado un peso mayor a la implementación de intervenciones clave para mejorar los aprendizajes y universalizar la educación. Sin embargo los factores políticos e institucionales asociados a la mejora de estos indicadores, a pesar de haberse iniciado una primera reflexión sobre ellos, han tenido poco peso en la implementación de las estrategias o han corrido por caminos separados. Están presentes en las políticas educativas (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 los procesos de articulación intergubernamental y en los modelos de gestión descentralizada. Pero no han logrado acompañar el ritmo de implementación de las estrategias pedagógicas y los programas presupuestales. Adicionalmente, se le ha dado poca atención a las estrategias de participación de la sociedad civil a la implementación de las políticas. El MED no cuenta con lineamientos y orientaciones que impulsen y den vida a las instancias de participación creadas ni generen una demanda calificada de servicios educativos de calidad.

D. INSUFICIENTES AVANCES EN LA ATENCIÓN DEL TEMA DOCENTE. Los estudios de eficacia escolar, el reporte de la prueba PISA 2013, el balance de la EPT de UNESCO 2013 y 2014 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. Además de los procesos de selección, formación inicial y formación en servicio, destacan aspectos como una distribución equitativa de los mejores docentes en zonas de mayor vulnerabilidad, el desarrollo de la carrera docente, la revaloración de la profesión docente, la mejora progresiva de sus honorarios y la implementación de un plan de incentivos al desempeño.

Tres importantes avances han marcado el periodo 2009 – 2013 en política magisterial. Uno de ellos ha sido 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 no de manera suficiente, según el Ministerio de Educación, que anuncia un largo trecho por recorrer para lograr que los maestros recuperen el valor real de sus salarios. Otro ha sido la contratación sostenida de docentes de Educación Inicial para atender la nueva cobertura de este nivel – por lo menos se han asignado S/.50.000.000 anuales para ello desde el 2010-. Y, otro, más en la línea de revaloración de la profesión, ha sido reemplazar 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.

En la línea del fortalecimiento de capacidades, quizá se deba incluir el mantenimiento, estandarización y desarrollo del acompañamiento pedagógico.

Pero todo ello no ha sido suficiente. Desde el nivel nacional, la implementación de aspectos significativos de la Ley de Reforma Magisterial para los docentes se ha retrasado. Las evaluaciones anunciadas para nombrar docentes o reubicarlos en otros niveles de la carrera y seleccionar a los directores de las IIEE no se implementaron, ocasionando desconfianza del profesorado sobre la propia Ley y su propósito de revalorar la profesión docente, y resentimiento hacia las autoridades porque se las responsabiliza de usar la Ley y sus mecanismos para postergar la atención a sus derechos. Por otro lado, omisiones involuntarias en su implementación ha generado 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, porque sus ingresos no les permiten atender su carga familiar y el costos de su estadía en las comunidades donde trabajaban.

Adicionalmente, no se han afinado los mecanismos para incorporar al servicio a docentes con criterios de equidad, inclusión e interculturalidad y capacidad pedagógica. El debate sobre este tema se reedita todos los años en la etapa de contratación docente, cuando se asignan plazas a docentes sin formación EIB o dominio de la lengua materna a IIEE de pueblos indígenas o cuando los docentes con menor puntaje en la prueba única regional solo pueden elegir las IIEE que no eligieron aquellos que obtuvieron un puntaje mayor o cuando se contrata docentes que no han obtenido un “puntaje aprobatorio” en la misma prueba –a pesar que no está destinada a evaluar capacidades ni desempeños docentes-. Si bien este debate es relevante, porque señala que las normas y los procedimientos no garantizan la calidad ni la equidad y destaca la necesidad de atender uno de los factores más importantes de la calidad educativa, corre el riesgo de focalizar el problema en los maestros contratados, dejando de lado la situación de miles de docentes nombrados y en ejercicio que pueden no haber desarrollado las capacidades necesarias para una buena docencia.

Por lo anterior, quizá el atraso mayor del Ministerio de Educación se encuentra en la formación inicial y en servicio de los docentes. Desde el acceso a Educación Inicial, la formación de docentes es uno de los componentes que menos ha avanzado. Se requiere docentes formados para atender la nueva cobertura, sobre la base del desempeño esperado de los estudiantes y el marco del buen desempeño docente aprobado por el Ministerio de Educación. Estimaciones conservadoras indican la necesidad de contar con por lo menos 20.000 mil docentes⁹ formados adecuadamente para universalizar la atención de este nivel educativo en todo el territorio nacional. Si estos no están disponibles en el mercado laboral es necesario incentivar a los jóvenes a elegir la carrera docente y formarlos para ejercerla con la más alta calidad posible.

Desde los aprendizajes en primaria, la formación en servicio vía maestrías, diplomados, especializaciones, o cualquier otra modalidad, pero directamente relacionada con los aprendizajes que se espera lograr, tampoco tuvo un avance significativo. Desde la gestión del PELA, se ha afirmado que cualquier esfuerzo de este tipo debe estar estrechamente ligado a los aprendizajes que se espera promover. Adicionalmente, los análisis de los resultados de las

⁹ Para obtener esta cifra se han tomado las proyecciones poblacionales del INEI por edades simples para el 2013 y el total de 3, 4 y 5 año se dividió entre 20 que representaría el número promedio de alumnos por docente establecido en las normas sectoriales para el nivel inicial.

evaluaciones censales señalaron la necesidad de articular la formación en servicio a los aprendizajes que se busca desarrollar en los estudiantes y formar a los docentes en los conocimientos disciplinares que estos aprendizajes implican y en las didácticas que los promueven. En una perspectiva más amplia, se trata de relacionar la formación docente con todos los elementos del currículo nacional: conocimientos disciplinares, didácticas o estrategias pedagógicas, rutas de aprendizaje, procesos e instrumentos de evaluación y materiales educativos de estudiantes, aulas e instituciones educativas. El marco curricular o el diseño curricular nacional – y posteriormente los currículos regionales – deberán constituirse en principales referentes de la formación docente.

Pero un esfuerzo de envergadura en materia de formación docente orientada a mejorar aprendizajes implica revisar la política nacional con relación a la formación superior pedagógica. Sobre la base de la experiencia del PELA, se ha observado dos desafíos importantes en este campo. Una de ellas es lograr que los Institutos Superiores Pedagógicos y universidades, tanto públicas como privadas, desarrollen condiciones y competencias para asumir la formación docente inicial y en servicio con los estándares que se requieran para lograr que las IIEE del país, sobre todo de áreas más vulnerables, cuenten con los mejores docentes. Ello implica invertir en definición de nuevos estándares de calidad para estas instituciones, procesos de acreditación de la calidad de la gestión de los ISP y las facultades de educación, revisión y mejora del currículo de formación docente y los materiales de soporte, mejora de su infraestructura educativa, formación y especialización de docentes y catedráticos e investigación educativa, entre otros aspectos.

Otro desafío se relaciona a la gestión articulada de este proceso. Hasta ahora la gestión de la formación docente, inicial y en servicio, ha sido responsabilidad, principalmente del Ministerio de Educación, a través de la red pública de ISP y universidades o mediante contratación de entes ejecutores (tercerización). Sin embargo, si los institutos superiores pedagógicos y universidades públicas y privadas están formando o especializando docentes de un determinado ámbito territorial, se hace necesario discutir y concertar cuáles pueden ser los roles que los niveles subnacionales podrían asumir en la articulación de un sistema nacional y descentralizado de formación docente orientado a lograr aprendizajes en los estudiantes y a promover el desarrollo regional y local. Una oportunidad para ello es el avance de la matriz de gestión descentralizada de los procesos de gestión educativa que se requieren para lograr aprendizajes. En ella se han establecido los roles y funciones de cada uno de los niveles de gobierno que corresponde al actual nivel desarrollo de la política educativa de formación docente. En base a ella se puede determinar normativa y estratégicamente cómo se puede compartir el proceso (estrategias, actividades, tareas) de formación docente. Pero su implementación requerirá lineamientos nacionales, normas técnicas, asistencia técnica, asignación adecuada de recursos, monitoreo y evaluación y una acción articulada permanente mediante los mecanismos disponibles (Comisión Intergubernamental, Directorio y Comisión de Gestión Intergubernamental).

- E. INSUFICIENTES CAPACIDADES Y CONDICIONES EN LOS GOBIERNOS REGIONALES PARA ACOMPAÑAR EL PROCESO DE MEJORA DE APRENDIZAJES EN LAS COMUNIDADES DE SU TERRITORIO MEDIANTE EL MONITOREO Y ASESORAMIENTO PEDAGÓGICO.** Según las normas de la descentralización, la gestión de los servicios educativos es responsabilidad de los gobiernos regionales. Estos deben ejercer

esta función desde sus gerencias de desarrollo social, a través de sus instancias especializadas, las DRE y UGEL. Pero estas, tradicionalmente, han estado pensadas como instancias básicamente administrativas. Con el tiempo, algunas regiones como Piura y San Martín avanzaron en la lógica de pensar cómo gobernar la educación con una perspectiva de resultados en el desarrollo territorial y fueron formulando sus modelos de gestión del sistema educativo regional con el propósito de lograr mejores resultados en la formación ciudadana de los estudiantes, en los logros de aprendizaje y en la calidad de las instituciones educativas¹⁰. El Ministerio de Educación tomó la decisión de acompañar y apoyar estas iniciativas y desarrollar lineamientos para que otros gobiernos regionales puedan realizar procesos similares, considerando que estas entidades gubernamentales tomarán acuerdos de arreglos institucionales orientados a mejorar los resultados de las políticas nacionales y regionales. A la fecha estos lineamientos todavía no se han publicado.

Otra iniciativa impulsada desde el Ministerio de Educación ha sido capacitar a los equipos técnicos de las DRE en la comprensión y uso de los instrumentos de gestión pedagógica, como las rutas de aprendizaje, o de gestión administrativa, como la programación presupuestal, con el propósito que sean estas instancias las que impulsen el uso de los instrumentos entre sus UGEL y, desde éstas, entre sus escuelas, generando un acostumbrado proceso de cascada. Este procedimiento, en vez de generar procesos de construcción pedagógica o administrativa, refuerza la relación vertical entre las diversas instancias de gestión educativa. Las escuelas reciben mensajes que contienen ya la contribución de las DRE y UGEL los interpretan como normas y reglas que deben implementarse aun cuando no sean adecuadas al proyecto educativo que están implementando en sus IIEE, porque van a ser supervisadas y controladas. El problema de base que explica esta dinámica sigue siendo la tradicional forma de relación que ha existido entre el Ministerio de Educación, las DRE y UGEL. En varios aspectos se mantiene el esquema de gestión desconcentrada. 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 subnacionales, y por estas instancias que no logran asumir el gobierno de la educación regional.

En este marco, uno de los aspectos más débiles de la acción de las DRE y UGEL es el monitoreo y asesoramiento pedagógico que requieren las IIEE para mejorar su desempeño en la formación y educación de los estudiantes. Muchas veces los ejercicios que realizan están concertados con el Ministerio de Educación. Cuando son iniciativas propias más regionales o locales no logran concluir en la generación de conocimiento que permita tomar decisiones de gestión educativa. Por ello, no logran incidir en la mejora de los aprendizajes. Un problema adicional es la cobertura. Directores y docentes de IIEE de áreas rurales expresan su malestar porque no reciben la asistencia de sus UGEL y no tienen a quién expresarles las dificultades que están enfrentando para lograr los resultados esperados. La explicación que dan las UGEL es que no cuentan con los recursos necesarios ni las condiciones suficientes para llegar a las IIEE más alejadas de su jurisdicción. Ello reflejaría problemas en la planificación y programación presupuestal, pero sobre todo de enfoque sobre su rol y autonomía para mejorar los resultados educativos.

¹⁰ Gobierno Regional Piura. Modelo de Gestión del Sistema Educativo de la región Piura. Piura. Octubre, 2013.

Casos como el Plan CIMA¹¹ de Amazonas podrían ilustrar que programas conducidos autónomamente por los propios gobiernos regionales pueden incidir en la mejora de los aprendizajes. Pero ello requerirá, primero, enfocarse en el desarrollo del modelo de gestión educativa regionales, desarrollar los arreglos institucionales de la DRE y la UGEL, mejorar la dotación de capacidades y condiciones, la construcción de sus sistemas de gestión, incluyendo el monitoreo y asesoramiento pedagógico y el desarrollo de las áreas de monitoreo y evaluación.

- F. DÉBIL ARTICULACIÓN CON INICIATIVAS DE OTROS SECTORES QUE BRINDAN ATENCIÓN A OTROS FACTORES DE EDUCABILIDAD.** Tanto las contribuciones de Juntos y Qali Warma a la asistencia de los estudiantes a la escuela ponen de relieve que otros sectores de manera articulada pueden contribuir con la calidad de las IIEE e incrementar las oportunidades para aprender de niñas, niños y adolescentes. En ese sentido, incluso con la participación del MINSA a la propuesta de Aprende Saludable, el proceso de articulación es insuficiente. Falta completar el acceso de una buena parte de IIEE a servicios básicos de agua, desagüe, electricidad, telefonía e internet. Asimismo el desarrollo de carreteras y caminos rurales puede facilitar la conversión de IIEE unidocentes en, por lo menos, multigrado, porque se reducirían los tiempos de llegada a las IIEE y se incrementaría su demanda, más aún si se dispone de alguna modalidad de transporte para los estudiantes de comunidades más dispersas. Igualmente se requiere garantizar la seguridad de los estudiantes en las vías de sus hogares a las IIEE. La ausencia de esta condición promueve sobre todo el abandono escolar de las niñas. Todos estos temas implican articulaciones con ministerios como el de transportes y comunicaciones y el de vivienda, con gobiernos locales, con líderes y autoridades locales, con el ministerio del interior, 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.

1. Sostener prioridades de los acuerdos de gobernabilidad 2011 - 2014

Considerando la revisión del nivel de cumplimiento de las metas de los acuerdos de gobernabilidad suscritos por los gobiernos regionales, para el periodo 2011 – 2014, la Comisión de Seguimiento Concertado considera pertinente sostener la prioridad de universalizar la educación básica regular, con mayor énfasis en educación inicial (0 a 5 años) y educación secundaria y diseñando una estrategia ad hoc para incluir al 8% de niñas y niños de 6 a 11 años de edad que están fuera de la educación primaria. También, sostener la prioridad de garantizar que niñas y niños obtengan los niveles de aprendizaje esperados en todas las áreas del currículo, especialmente, en comunicación y matemática, en 2do de primaria y, en comprensión de lectura en lengua materna y en segunda lengua, en poblaciones indígenas. En ambos casos, incluyendo con pertinencia a las poblaciones rurales

¹¹ Programa de desarrollo de capacidades en comunicación y matemática para niños de primer y segundo grado de primaria, basado en el acompañamiento pedagógico.

y poblaciones indígenas, y atendiendo los factores de oferta y los determinantes sociales asociados a estos resultados.

En el caso de las poblaciones indígenas, se trata de sostener su acceso al servicio educativo e impulsar la mejora de la calidad de la educación intercultural bilingüe, atendiendo el desarrollo de condiciones para los 4 escenarios determinados por la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural.

2. Impulsar la articulación entre el nivel inicial y los primeros grados de educación primaria.

La evidencia internacional ha comprobado que una educación inicial de calidad, no solo en condiciones sino también en aprendizajes, contribuye a mejorar los logros de aprendizaje en los primeros grados de educación primaria. En esta perspectiva, el carácter progresivo y acumulativo de los aprendizajes (IPEBA, Mapas de progreso, 2012) indica que la relación entre ambos niveles de la EBR es estratégica y, en consecuencia, 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 el siguiente nivel o grado los requiere. En esta línea, una propuesta orientada a garantizar esta relación estratégica entre niveles educativos debe incluir el sostenimiento de la universalización de la Educación Inicial y una atención pedagógica e institucional especial a este nivel y al primer grado de educación primaria, con la finalidad de sostener la promoción automática, pero sobre todo la adquisición de los aprendizajes requeridos para ingresar al segundo grado, y, así, consolidar la adquisición de los que corresponden al primer ciclo de educación primaria.

Medidas que podrían sostener esta articulación son docentes debidamente calificados, tanto en educación inicial como en los primeros grados de educación primaria, una muy buena difusión de la progresión curricular existente entre la inicial y la primaria, rutas de aprendizaje que expliquen cómo enseñar en una perspectiva de articulación, kits de evaluación para determinar el nivel con el que llegan los alumnos desde inicial y cómo progresan hacia el final del grado y el ciclo, un paquete de materiales educativos diseñado en perspectiva de articulación, una estrategia de acompañamiento pedagógico que estimula la articulación tanto en su diseño e implementación como en los mensajes que trabaja con los docentes – aquí el trabajo de redes es central – y un sostenido sistema de monitoreo y evaluación que le dé soporte al proceso.

3. Atender el derecho de niñas, niños y adolescentes con necesidades educativas especiales a una educación básica de calidad.

La Defensoría del Pueblo, en sus reportes sobre el cumplimiento del derecho a la educación de niñas y niños con necesidades educativas especiales, ha determinado que las obligaciones mínimas del Estado, establecidas en normas nacionales e internacionales, incluyen implementar escuelas públicas inclusivas, garantizar la disponibilidad de docentes debidamente calificados, asegurar la distribución de materiales para la enseñanza y el aprendizaje de estudiantes con discapacidad, disponer condiciones de accesibilidad física en las escuelas, garantizar la gratuidad del acceso a las escuelas inclusivas, asegurar servicios de

apoyo y acompañamiento del proceso de inclusión, diseñar e implementar adaptaciones curriculares y metodológicas, asegurar medidas de capacitación permanente para los docentes, proteger a los estudiantes con discapacidad contra actos de discriminación y violencia, y adoptar medidas para promover la participación de los padres de familia en el proceso educativo de sus hijos.

La misma institución indica que si bien existen algunos avances, estos no son suficientes. Entre los factores que impiden un avance más sostenido en el incremento de la tasa de cobertura total de población con necesidades educativas especiales, se citan, para el nivel nacional, la inexistencia de un sistema de información sobre educación de personas con discapacidad que permita diseñar políticas y tomar decisiones orientadas a mejorar la calidad de proceso educativo de estas personas. Por otro lado, la DIGEBE continúa asumiendo la mayor parte de la responsabilidad del impulso de la implementación de la política educativa inclusiva, cuando dicha función corresponde a la DIGEBR. La educación inclusiva al 2012 no contaba con financiamiento y plan aprobados, a pesar de haberse iniciado formalmente el proceso de inclusión educativa en el país.

Respecto al nivel regional, sus reportes indican que las DRE y las UGEL no gestionan la educación inclusiva en sus ámbitos. Desconocen la demanda y la oferta. La mayor parte de directores y docentes consideran que sus IIEE no se encuentran preparadas para recibir estudiantes con discapacidad. El número de SAANEE constituidos (216) es insuficiente para cubrir la demanda educativa. No hay un SAANEE por provincia en varias regiones. Adicionalmente, estos no cuentan con los recursos necesarios para realizar sus funciones y atender los desafíos de una geografía compleja. La capacitación es insuficiente. La mayor parte de las IIEE no ha recibido materiales de enseñanza adecuado para la inclusión. La falta de preparación docente para la inclusión no se relaciona solo con las deficiencias de los procesos de capacitación impulsados por el sector educación, también con la falta de incorporación del tema en el currículo de estudios de formación docente en las facultades de educación. No hay adaptaciones curriculares insertas en un plan de trabajo y estrategias de intervención planificadas, concordadas y consensuadas entre el docente, el SAANEE y los padres de familia.

4. 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.

El presente reporte ha mostrado que las brechas entre la escuela polidocente y multigrado – unidocente son significativas y sostenidas en el tiempo. Las regiones con un número significativo de IIEE de este segundo tipo 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, salvo algunas iniciativas como la estrategia de acompañamiento, trata a todas las IIEE de la misma manera cuando cada tipo o modalidad

presenta sus particularidades y, en consecuencia, demanda una gestión educativa diferenciada y específica.

IPEBA, en un ensayo sobre la IIEE rural, destaca algunos de los desafíos que enfrentan las escuelas unidocentes y multigrado¹². Respecto a las condiciones de vida, destaca la distancia entre las IIEE y los hogares de los docentes, el costo y el esfuerzo físico de sus desplazamientos (largas horas de caminata), la vida en soledad y alejada de la familia, las dificultades para acceder a un alojamiento y las limitadas condiciones de las IIEE para proveerlo. Adicionalmente, deben enfrentar el limitado acceso de los pueblos rurales para acceder 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 las IIEE en las que laboran los docentes, IPEBA señala la precariedad de la infraestructura, el limitado acceso a servicios básicos, la insuficiente dotación de materiales de trabajo, el limitado acceso a medios de comunicación e internet y el insuficiente acompañamiento de las UGEL en la realización de su trabajo pedagógico y administrativo. Todas estas condiciones básicas que se requieren para ampliar las oportunidades educativas de niñas y niños.

Respecto a la situación laboral de los docentes, IPEBA anota la reducción de las posibilidades de continuar estudios de perfeccionamiento o especialización, escasos incentivos y baja remuneración. Las difíciles condiciones de trabajo para los docentes en las escuelas rurales no están suficientemente reconocidas ni por los honorarios ni por los bonos que se le asigna a los docentes por trabajar en área rural. Estos son insuficientes incluso para cubrir los costos que asumen por trabajar en áreas aisladas del país. A inicios del presente año en varias regiones se ha registrado la iniciativa de renunciar al cargo para el que han sido contratados, primero porque no reciben las mismas bonificaciones que docentes nombrados y porque el valor de las bonificaciones es insuficiente para cubrir sus necesidades básicas.

Los factores anteriormente citados generan en los maestros el deseo de reasignarse, buscar un traslado y no permanecer en la escuela rural por mucho tiempo, generando ausentismo y una alta rotación de docentes, lo que interfiere en los aprendizajes de niñas y niños. Su proceso de adaptación a un nuevo docente y de éste a los niños y a sus nuevas condiciones de vida y trabajo resta tiempo al desarrollo de aprendizajes significativos.

Por lo expuesto hasta aquí, se hace necesario considerar una prioridad la mejora de la calidad de las IIEE multigrado y unidocentes que atienden principalmente a poblaciones rurales y pueblos indígenas. Entre las medidas que se podrían evaluar e implementar se encuentran el diseño de un modelo de gestión específico para este tipo de IIEE con las consiguientes adecuaciones que se deban realizar en las estructuras y funciones de las DRE y UGEL, impulsar la organización de las IIEE en redes de gestión educativa que, además de acompañar a las escuelas que el quehacer pedagógico y administrativo, generen nuevas y mejores oportunidades de aprendizaje para los estudiantes (profesores de segunda lengua,

¹² IPEBA. Ruralidad y escuela. Apuntes para la acreditación de instituciones educativas de áreas rurales. Lima. Julio, 2011.

profesores de educación física, profesores de arte) y para promover comunidades docentes de interaprendizaje; sistemas de información que permitan tomar decisiones de política y mejorar el diseño del modelo de gestión; supervisión escolar que se centre en el cumplimiento y calidad de las horas lectivas; monitoreo y asistencia pedagógica desde la UGEL para las redes y los docentes de aula; coordinación y articulación intergubernamental y promoción de la participación de las autoridades locales y padres de familia. Todo ello en marco de atención a la diversidad, respeto a la cultura y la lengua materna, y a la promoción de la inclusión y equidad.

IV. 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, atendéndoles 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 estos nuevos modelos y ampliar la jornada escolar.
2. Mantener el avance en comprensión lectora, en 2do grado, manteniendo y mejorando el paquete de intervenciones universales y específicas para contextos rurales y poblaciones indígenas, validadas por las evidencias y 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. 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, con una intervención ad hoc a través del acompañamiento pedagógico y 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. Sostener e impulsar la mejora de la calidad de la educación intercultural bilingüe, atendiendo el desarrollo de condiciones para los 4 escenarios determinados por la DIGEIBR: 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 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. Se sugiere que se acuerde con los gobiernos regionales las funciones iniciales y las que progresivamente pueden asumir como parte del plan.

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 mejorar la calidad de los servicios educativos y los aprendizajes, con criterios de equidad e inclusión.

2. Sostener el equilibrio presupuestal asignando recursos financieros en cantidad suficiente a la implementación del paquete de intervenciones clave de carácter universal y específico para los contextos rurales y de poblaciones indígenas y a las nuevas intervenciones que se creen para atender las demandas de los grupos regionales identificados en la ECE 2013. Asimismo mejorar la equidad de la asignación 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 una mejor definición de sus roles y tareas en la ejecución de las políticas educativas y la gestión de los servicios educativos.
3. 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 y no solamente de ejecución del gasto.

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 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.

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 nacionales para que brinden información de calidad para la gestión de las políticas educativas, generando oportunidades para que los gobiernos regionales accedan a información relevante para que organicen una gestión más territorial en el campo educativo. 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, que le permita establecer relaciones causales o determinar asociaciones o relaciones entre las variables contenidas en sus intervenciones y construir evidencia al respecto.
3. Implementar una línea de investigación sobre factores que son más sensibles a la mejora de los aprendizajes y casos regionales que permitan aprender desde la experiencia, así como identificar de manera retrospectiva qué intervenciones son más pertinentes a determinados ámbitos territoriales, con miras a fortalecer el efecto de las políticas educativas sobre la calidad de vida de la población.