



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



Fotografía: Raúl Andrade

RAPID ASSESSMENT

ESTUDIO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR EDUCACIÓN EN EL PERÚ

Julio 2016

Esta publicación fue elaborada a pedido de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Fue preparada de manera independiente por Raúl Andrade, consultor de Partners for Global Research and Development LLC (PGRD) bajo contrato No. AID-527-C-13-00002.

RESUMEN

En el Perú se han dado avances importantes en los resultados educativos, medidos a partir de logros de aprendizaje, tanto en lectura como en matemáticas. Sin embargo, las inequidades persisten, sobre todo al comparar área urbana y rural, y escuelas con gestión pública y privada. Este estudio busca conocer la situación actual de la educación básica (inicial, primaria y secundaria), con el fin de identificar las líneas de intervención más importantes y en las que hay espacio para la cooperación técnica internacional.

Los resultados del diagnóstico abordan los temas de rendimiento educativo: características del docente, calidad de la infraestructura, disponibilidad de equipamiento y malla curricular en el aula; y los de gestión, que a su vez afectan el rendimiento educativo. El análisis identifica que hay necesidad de apoyo —por prioridad política, escasez de recursos o poca capacidad técnica— en la política de acompañamiento a docentes, en la implementación del Plan Selva, en el uso de tecnologías de información y comunicación en los modelos de enseñanza, en el fortalecimiento de las capacidades de gestión escolar y descentralizada, y en el desarrollo de nueva evidencia para la política pública.

ESTUDIO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR EDUCACIÓN EN EL PERÚ:

Evaluación de Oportunidades de Intervención de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Ámbito de la Educación Básica

Última revisión: octubre 2016

Equipo de consultores:

Andrade, Raúl

Córdova, Carlos

Manrique, Gonzalo

Las expresiones aquí presentadas pertenecen al equipo de trabajo que realizó el estudio y no reflejan necesariamente la opinión de USAID ni la del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica.

TABLA DE CONTENIDOS

Siglas y Acrónimos.....	v
Resumen Ejecutivo	6
Executive Summary	9
1. Propósito y Preguntas del Estudio.....	12
1.1 Propósito del Estudio.....	12
1.2 Preguntas de Investigación	12
2. Metodología.....	14
3. Marco Conceptual.....	15
4. Principales Hallazgos.....	19
4.1 Diagnóstico de la situación actual del sector educativo primario	19
4.1.1 Resultados de rendimiento educativo.....	19
4.1.2 Diagnóstico de la oferta de servicios educativos en el Perú.....	21
4.2 Política actual: ¿qué se está haciendo?.....	32
4.2.1 Sector público.....	32
4.3 Cooperación Internacional	43
4.3.1 Iniciativas implementadas por organismos internacionales.....	45
4.3.2 La cooperación internacional y los determinantes del rendimiento educativo	48
5. Recomendaciones.....	53
5.1 ¿Cuál es el espacio de intervención para la cooperación externa?	53
5.1.1 Disponibilidad de docentes de calidad.....	54
5.1.2 Diseño de modelos educativos en el ámbito rural	55
5.1.3 Pertinencia de la malla curricular	56
5.1.4 Fortalecimiento de capacidades para la gestión escolar	56
5.1.5 Seguimiento, monitoreo y fiscalización.....	57
5.1.6 Desarrollo de nueva evidencia para la política pública	57
Anexos	60

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ADS	Automated Directives Systems
ACDI	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
APP	Asociaciones Público Privada
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
COAR	Colegios de Alto Rendimiento
DRE	Dirección Regional de Educación
EBR	Educación Básica Regular
EIB	Educación Intercultural Bilingüe
ECE	Evaluación Censal de Estudiantes
IIEE	Instituciones educativas
JEC	Jornada Escolar Completa
Minedu	Ministerio de Educación
PELA	Programa Educativo Logros de Aprendizaje
PEN	Proyecto Educativo Nacional
PpR	Presupuesto por Resultados
Pronied	Programa Nacional de Infraestructura Educativa
OINFE	Oficina de Infraestructura Educativa
OxI	Obras por Impuestos
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

RESUMEN EJECUTIVO

A la fecha, en el Perú, aún se observan importantes condiciones de desigualdad en el acceso a educación de calidad. Por ejemplo, de acuerdo a los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), los niños y niñas en zonas rurales tienen un rendimiento educativo significativamente menor en comparación con sus contrapartes en el ámbito urbano. En el 2014, el 34% de niñas y niños de segundo grado de primaria en el ámbito rural no había alcanzado el aprendizaje esperado en lenguaje; en cambio, en el ámbito urbano, este porcentaje era del 8%. Asimismo, en matemáticas estos porcentajes eran 60% y 34% en el ámbito rural y urbano, respectivamente (Minedu 2015).

En este contexto, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) se encuentra interesada en conocer la situación actual de la educación básica (inicial, primaria y secundaria) con el fin de identificar las líneas de intervención más importantes, en las que hay espacio para que la cooperación técnica colabore con el Estado Peruano.

PROPÓSITO DEL ESTUDIO

El objetivo del estudio es realizar un diagnóstico rápido de la situación actual del sector educación básica, e identificar los factores que dificultan el cumplimiento de objetivos de aprendizaje, las reformas críticas necesarias para mejorar la efectividad del sistema y los espacios en donde sea posible la colaboración de la cooperación técnica. El estudio también busca identificar los proyectos ejecutados por la cooperación internacional y delinear oportunidades y espacios de mejora que existen en el sector.

Las preguntas clave del estudio son tres:

- ¿Cuáles son los cuellos de botella en el sistema de educación pública del Perú que afectan los logros de aprendizaje de los estudiantes?
- ¿Qué reformas se deben implementar y qué esfuerzos deben profundizarse para mejorar la efectividad del sistema educativo? ¿Cuáles son los obstáculos y oportunidades en la implementación de estas reformas?
- ¿Qué están haciendo otros donantes en el sector de educación?

METODOLOGÍA

El proceso de desarrollo del estudio se divide en tres etapas:

- Identificación de los nudos críticos en el sector educación, en función de los principales determinantes del rendimiento educativo.
- Identificación de obstáculos y oportunidades de mejora en el sector educación.
- Identificación de espacios de intervención.

Para ello, se utilizó información secundaria, la cual consiste en bases de datos de encuestas relevantes, literatura científica relacionada a la educación básica y diversos documentos técnicos y legales; y se complementó con información primaria, resultado de entrevistas a actores clave en el sector público, el sector privado y la cooperación internacional.

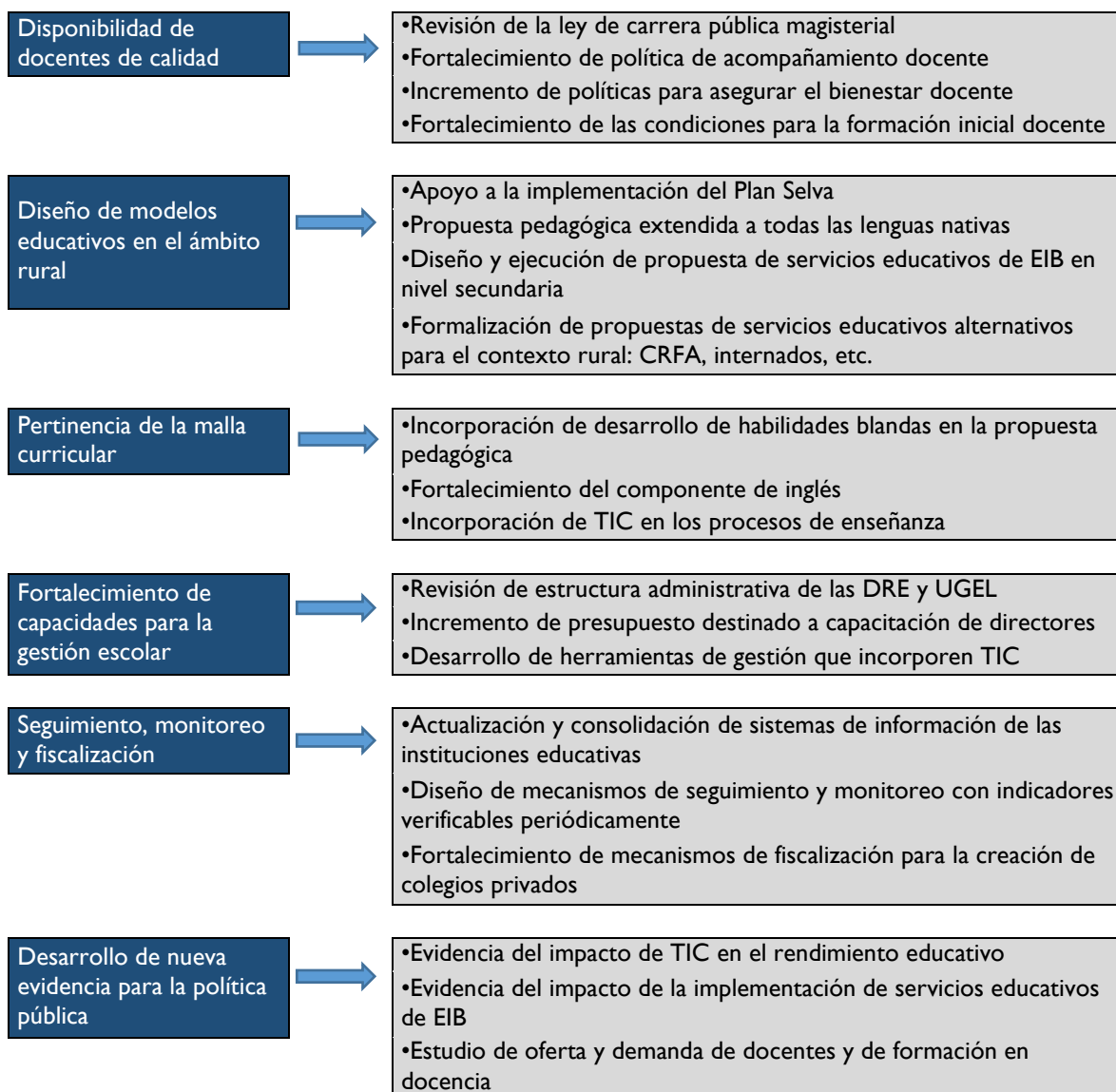
HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

Los resultados del diagnóstico se presentan en dos dimensiones. La primera está conformada por las variables que explican directamente el rendimiento educativo: características del docente, calidad de la infraestructura, disponibilidad de equipamiento y materiales educativos, y malla curricular aplicada en el aula. En el segundo grupo se encuentran las variables que afectan el rendimiento educativo solo a través de los determinantes directos; son las variables de gestión de la institución educativa y gestión al nivel agregado. De acuerdo con el análisis de estas variables y el tipo de prioridad al cual responden, se formulan las siguientes recomendaciones para la cooperación internacional:

1. Disponibilidad de docentes de calidad: La política de acompañamiento a docentes constituye una prioridad política del gobierno peruano. Se recomienda apoyar en la ampliación de la cobertura del acompañamiento.
2. Diseño de modelos educativos para el ámbito rural: En esta línea, se recomienda apoyar el Plan Selva por ser de prioridad política, pero también técnica y presupuestal, en tanto el área encargada del proyecto es nueva y no cuenta con suficientes recursos técnicos y financieros.
3. Pertinencia de la malla curricular: La contribución de la cooperación internacional en este campo, debería dirigirse al desarrollo del uso de tecnologías de información y comunicación en los modelos de enseñanza.
4. Fortalecimiento de capacidades para la gestión: Se recomienda el apoyo de la cooperación internacional en el fortalecimiento de las capacidades de gestión escolar, por la necesidad de aporte técnico y por carecer del presupuesto suficiente. Otra área de necesidad en el tema de gestión es la revisión de los roles y funciones de las instancias descentralizadas de gobierno.
5. Desarrollo de nueva evidencia para la política pública: Área de trabajo que requiere de desarrollo técnico y aporte presupuestal, que puede ser fortalecida desde la cooperación internacional.

El desagregado de las áreas que se beneficiarían de un apoyo de la cooperación internacional se muestra en la siguiente ilustración.

Ilustración I: Intervenciones propuestas a la cooperación externa para contribuir con el rendimiento educativo



EXECUTIVE SUMMARY

To date, there are still important unequal conditions affecting access to quality education in Peru. For example, based on the results from the Student Census Evaluation (ECE), the boys and girls in rural areas have a significantly lower educational performance when compared to counterparts in the urban area. In 2014, 34% of girls and boys in second grade in rural areas had not achieved the expected learning in language; compared to only 8% in urban areas (Minedu 2015). At the same time, in mathematics these percentages were 60 and 34% in rural and urban areas, respectively.

In this context, the United States Agency for International Development (USAID) is interested in knowing the current situation of primary and secondary education with the goal of identifying the most important intervention lines, where there is a possibility of collaboration between the international cooperation and the Government of Peru.

PURPOSE OF THE STUDY

The objective of this rapid assessment is to analyze the current situation of the primary and secondary education sector; and identify the factors that hamper the achievement of the learning objectives, the critical reforms required to improve the effectiveness of the system, and the spaces where joint collaboration with the international cooperation is possible. This study also identifies the projects implemented by donors and outlines improvement opportunities in the sector.

The key research questions are:

- What are the bottlenecks of the public education system in Peru that affect the learning achievements of the students?
- What reforms should be implemented and what efforts should be reinforced to improve the effectiveness of the education system? What are the obstacles and opportunities in the implementation of these reforms?
- What are other donors in the sector doing?

METHODOLOGY

The study was divided in three stages:

- Assessment of the current bottlenecks in the education sector, regarding the main determinants of educational performance.
- Identification of improvement opportunities within the education sector.
- Identification of intervention areas.

The main sources of the study were secondary data from relevant databases, scientific literature related to primary and secondary education, and diverse technical and legal publications, alongside with primary data, mainly interviews to key informants in the public and private sector and donors.

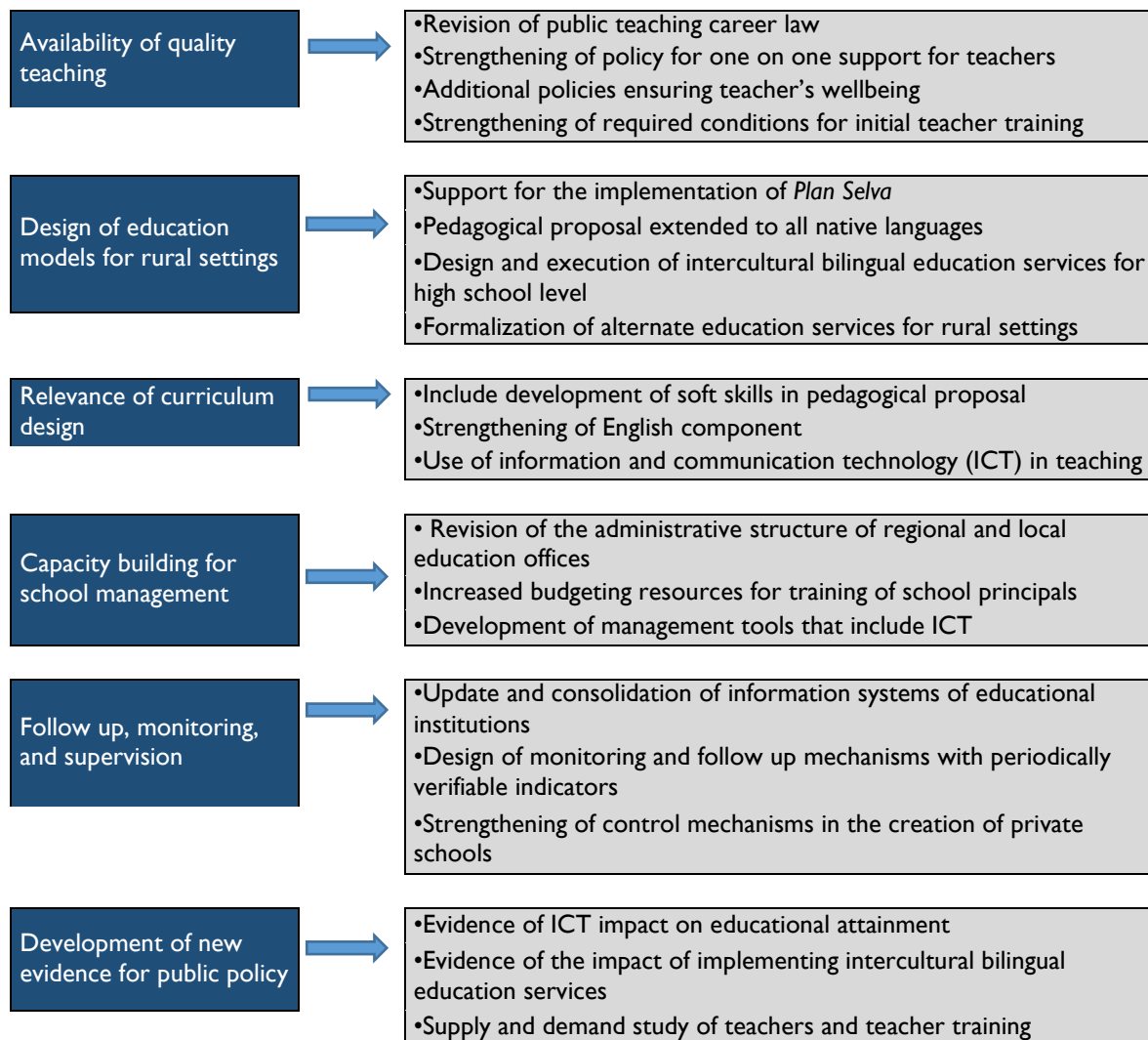
FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

Findings from the assessment are presented in two areas. The first is made up of the variables that directly explain basic education performance: teacher characteristics, infrastructure quality, availability of equipment and educational material, and the curriculum applied in class. The second group focuses on the determinants that affect educational performance through direct determinants; these are the management of the educational institution and the aggregated management throughout government levels. Based on the analysis of these variables, and taking into account current GOP priorities, resources and expertise, and donors' technical comparative advantages, the following recommendations for cooperation are presented:

1. **Availability of quality teaching:** The policy for one on one support for teachers is a national priority. The study recommends expanding the actual coverage with efforts from the international cooperation.
2. **Design of educational models for rural settings:** This intervention line suggests supporting *Plan Selva* as it is a policy priority, but also a technical and financial one, insofar the public entity in charge of the project is new and lacks sufficient technical and financial resources.
3. **Relevance of curriculum design:** The contribution of the international cooperation in this field should address the development of information and communication technologies to be used in teaching models.
4. **Strengthening management capacity:** The support of the international cooperation must be addressed to strengthen the management capacity in schools, given the need for technical support and adequate funding. An additional need within management is the revision of roles and functions within decentralized government organizations.
5. **Development of new evidence for public policy:** This area requires technical development and budget support which can be strengthened by the international cooperation.

Detailed areas that will benefit from international cooperation support are shown in the following chart.

Chart 2: Proposed areas where international cooperation may contribute with the basic education performance



1. PROPÓSITO Y PREGUNTAS DEL ESTUDIO

Entre el 2005 y 2014, la economía del Perú creció a una tasa promedio anual de 6%, producto de un contexto internacional favorable acompañado de reformas estructurales y políticas macroeconómicas responsables¹. Durante este período, se mejoraron diversos indicadores socioeconómicos, entre los que destaca la reducción de la incidencia de la pobreza, de 56% a 23%. Sin embargo, este proceso de rápido desarrollo económico se debilitó en el 2014, año en el que se alcanzó una tasa de crecimiento cercana al 2%. Para asegurar la continuidad de las mejoras en los indicadores de desarrollo alcanzados en la última década, el Estado peruano priorizó diversas áreas y objetivos entre las cuales se incluye incrementar el acceso y mejorar la calidad de los servicios educativos básicos (inicial, primaria y secundaria), especialmente en las áreas rurales cuyo crecimiento económico y social, fue menor en comparación con las áreas urbanas.

Se ha priorizado este objetivo dado que aún se observan importantes condiciones de desigualdad en el acceso a educación de calidad. Por ejemplo, de acuerdo a los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), los niños y niñas en zonas rurales tienen un rendimiento educativo significativamente menor en comparación con sus contrapartes en el ámbito urbano. En el 2014, el 34% de niñas y niños en segundo grado de primaria, en el ámbito rural, no había alcanzado el aprendizaje esperado en lenguaje; en cambio, en el ámbito urbano este porcentaje era del 8%. Asimismo, en matemáticas estos porcentajes eran de 60% en el ámbito rural y 34% en el urbano².

En este contexto, es importante conocer la situación actual del sector de educación básica, con el fin de identificar las líneas de intervención más importantes y en las que hay espacio para que la cooperación técnica internacional colabore con el Estado Peruano. Esto es especialmente importante en el marco de un nuevo cambio de gobierno.

1.1 PROPÓSITO DEL ESTUDIO

El objetivo del estudio es realizar un diagnóstico de la situación actual del sector educación básica; e identificar los factores que dificultan el cumplimiento de objetivos de aprendizaje, las reformas críticas necesarias para mejorar la efectividad del sistema y los espacios en donde sea posible la colaboración de la cooperación internacional. Como parte de este estudio, también se busca analizar los proyectos ejecutados por los principales donantes, y evaluar oportunidades y espacios de mejora que existen en el sector.

1.2 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Las preguntas clave del estudio son tres:

- ¿Cuáles son los cuellos de botella en el sistema de educación pública del Perú que afectan los logros de aprendizaje de los estudiantes?
- ¿Qué reformas se deben implementar y qué esfuerzos deben profundizarse para mejorar la efectividad del sistema educativo? ¿Cuáles son los obstáculos y oportunidades en la implementación de estas reformas?
- ¿Qué están haciendo otros donantes en el sector de educación?

¹ Banco Mundial (2015). Overview. Recuperado de: <http://www.worldbank.org/en/country/peru/overview#l>

² Ministerio de Educación (2015).

Estas preguntas pueden resumirse en los siguientes objetivos específicos del estudio:

- Identificar las variables críticas para mejorar el rendimiento escolar.
- Analizar el estado actual de la educación peruana en función de dichas variables críticas.
- Identificar qué medidas han implementado el sector público, donantes y otras organizaciones multilaterales para mejorar el estado actual de la educación peruana.
- Identificar espacios de mejora y proponer recomendaciones necesarias para mejorar el rendimiento escolar.

2. METODOLOGÍA

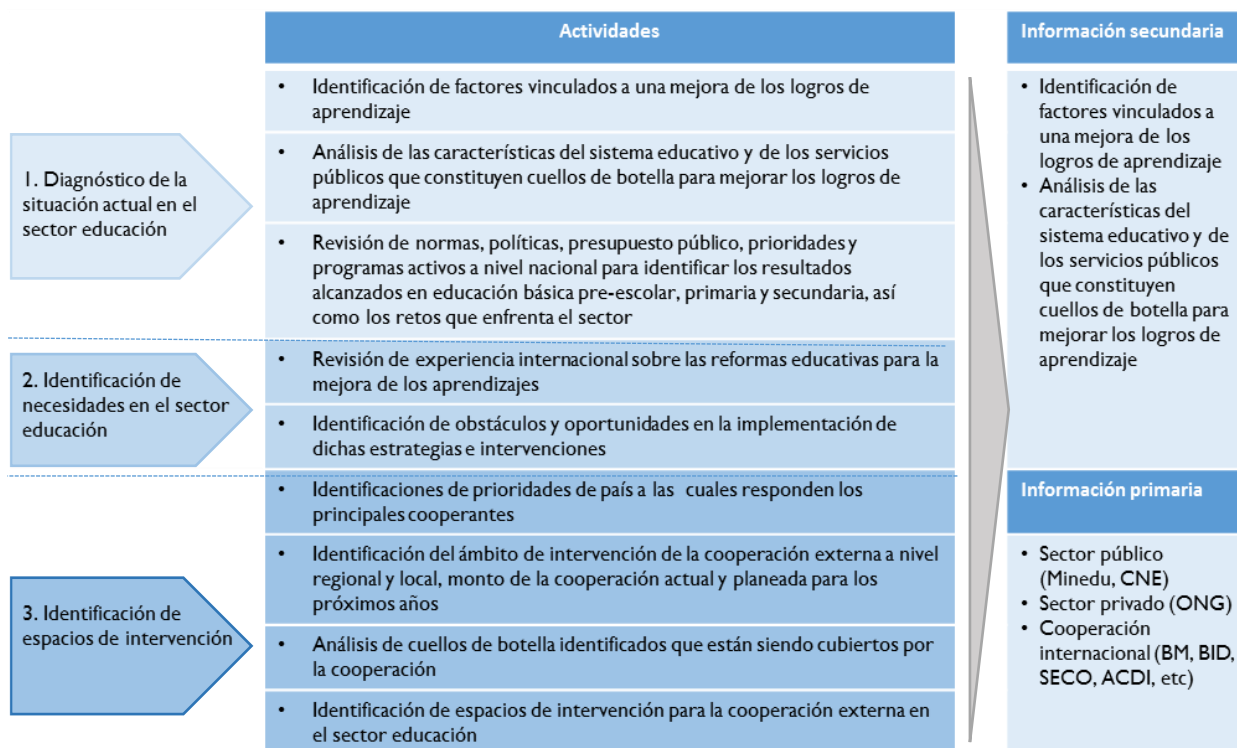
El proceso de desarrollo del estudio se dividió en tres etapas:

- Diagnóstico de la situación actual en el sector educación, en función de los principales determinantes de los rendimientos educativos-
- Identificación de oportunidades de mejora en el sector educación-
- Identificación de espacios de intervención.

Para ello, se utilizó información secundaria, la cual consiste en bases de datos de encuestas relevantes, literatura científica relacionada a la educación básica, y diversos documentos técnicos y legales; y se complementó con información primaria, resultado de las entrevistas a actores clave en el sector público, el sector privado y la cooperación internacional. Cabe precisar que para la organización de hallazgos se desarrolló un marco conceptual que identifica cuáles son los asuntos clave a evaluar en la oferta de servicios de educación. Dicho marco conceptual se puede apreciar en el Capítulo 3 del presente documento.

A continuación, se presenta una ilustración que resume los pasos seguidos en el estudio:

Ilustración 2: Metodología a seguir



3. MARCO CONCEPTUAL

Para analizar la situación actual del sector educativo en el Perú, es importante identificar los determinantes de los rendimientos de los niños. eltrán y Seinfeld (2011) mencionan que los principales determinantes del rendimiento educativo pueden dividirse en dos categorías: (i) variables relacionadas con la demanda educativa y (ii) variables relacionadas con la oferta educativa.

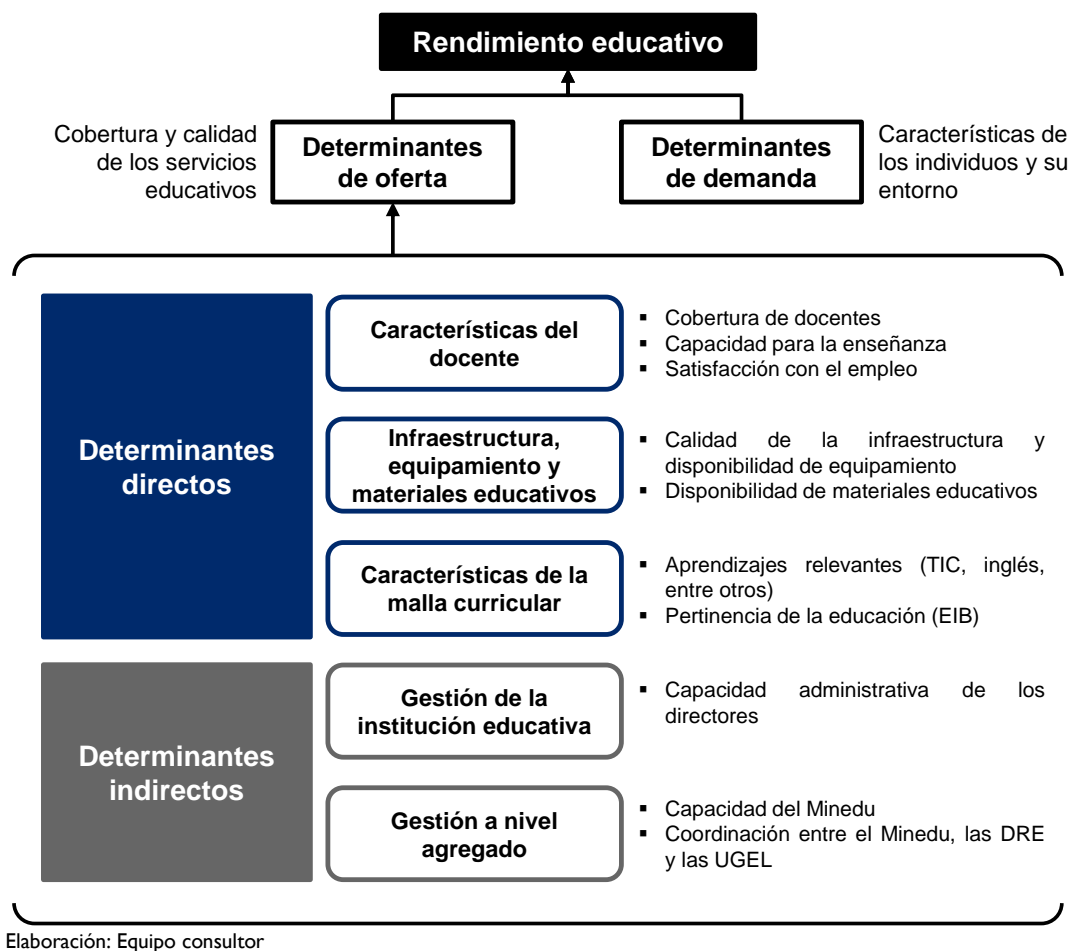
Dentro del primer grupo, se encuentran las características particulares de los individuos y de su entorno familiar y social que pueden afectar los resultados educativos de los niños de educación básica regular. Por ejemplo, incluye variables como la educación de los padres, el nivel socioeconómico de la familia, la capacidad cognitiva de los estudiantes, entre otros. Este grupo también contiene determinantes a nivel de la comunidad donde vive el estudiante como la actividad económica predominante, el acceso a programas de apoyo social, la percepción sobre la importancia de la educación, entre otros. El segundo grupo, en cambio, contiene variables vinculadas a la cobertura y la calidad de los servicios educativos prestados, que influyen en el rendimiento educativo. Algunos ejemplos de estas variables son la capacidad del docente para enseñar, el material de construcción de la institución educativa, la disponibilidad de materiales educativos, el estado de la infraestructura educativa, entre otros.

El análisis que se a continuación se concentra en los determinantes desde la perspectiva de la oferta, variables que se ven afectadas directamente por las políticas y los proyectos implementados en el sector. Las variables desde la perspectiva de la demanda educativa (como el nivel ingreso, la calidad de la vivienda, el acceso a servicios básicos y las características de la actividad económica) suelen verse afectadas principalmente por políticas transversales y complementarias que no son prioridad del estudio.

DETERMINANTES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA OFERTA EDUCATIVA

Se considera que los determinantes del rendimiento educativo desde la perspectiva de la oferta educativa pueden dividirse en dos grupos: (i) determinantes directos y (ii) determinantes indirectos. Como su nombre lo dice, el primer grupo está compuesto por variables que explican directamente el rendimiento educativo, tales como las características del docente, la calidad de la infraestructura y de su mantenimiento y la disponibilidad de equipamiento y materiales educativos en el colegio, y la malla curricular aplicada dentro del salón de clases. En cambio, en el segundo grupo se encuentran variables que impactan al rendimiento educativo solo a través de los determinantes directos. Estas usualmente se encuentran relacionadas con variables de gestión de la institución educativa y de gestión a un nivel agregado (local, regional y nacional). En la siguiente ilustración se muestra cada uno de los determinantes identificados, así como los factores o aspectos más relevantes de cada uno de ellos; luego se describen brevemente.

Ilustración 3: Determinantes del rendimiento educativo



DETERMINANTES DIRECTOS

Características del docente

Existe amplia evidencia en la literatura nacional e internacional que sostiene que las características de los docentes son uno de los principales determinantes del rendimiento escolar. Dentro del grupo de características relevantes se encuentra el nivel educativo del profesor, sus años de experiencia, las capacitaciones recibidas, su especialidad, entre otros. En general, estas variables influyen directamente en la capacidad del docente para ofrecer los servicios educativos adecuadamente. Sin embargo, también es importante considerar la satisfacción del docente pues ello tiene el potencial de limitar la transmisión de aprendizajes. Así, la remuneración del docente, los beneficios laborales, su percepción con respecto a la carrera laboral, entre otros, también son determinantes importantes del rendimiento educativo.

De forma consistente con lo descrito, en el Perú, Miranda (2008) encontró que los docentes satisfechos con su empleo logran que sus alumnos rindan mejor en la escuela³. Asimismo, de

³ El índice de satisfacción considera qué tan contento estaba el docente respecto a relación con sus alumnos, con los padres de familia, con otros profesores y con la dirección del centro educativo. Asimismo, considera la satisfacción con la infraestructura y el material educativo, la propuesta pedagógica, las normas y la disciplina en la institución educativa. En este caso, no tomó en cuenta la opinión de los docentes con respecto a su remuneración.

acuerdo a los resultados de su estudio, las habilidades de enseñanza y los conocimientos del docente acerca de la asignatura que dictan también influyen positivamente en los resultados educativos. Otros factores relevantes también son el vínculo profesor-alumno y las expectativas que tienen los docentes con respecto a la capacidad de aprender y la motivación de sus estudiantes.

Infraestructura, equipamiento y materiales educativos

El grupo de infraestructura y equipamiento está compuesto por diversos determinantes relacionados con la cobertura del servicio educativo. Entre estos se encuentran la existencia de una institución educativa cerca del hogar; la calidad de la infraestructura, como el material de las paredes y el tamaño de las aulas; el acceso a servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad, entre otros); la calidad y la disponibilidad de equipamiento educativo adecuado, como la tenencia de carpetas y pizarras en buen estado; y la disponibilidad oportuna de materiales educativos, como los cuadernos de trabajo.

Existe un consenso acerca de que todas estas variables afectan significativamente el rendimiento escolar. Por ejemplo, Duarte et al (2011), encuentra evidencia de la relación entre infraestructura y resultados educativos a nivel de Latinoamérica. De acuerdo a sus resultados, los factores más relevantes son la presencia de espacios de apoyo como bibliotecas y laboratorios, y el acceso a servicios básicos (agua, desagüe y electricidad). Asimismo, Eguren et al (2013) resalta, mediante un análisis cualitativo, la importancia de los textos escolares – y de la capacitación docente en su uso – como un factor importante para mejorar la educación en el Perú. Así, en general, la infraestructura, el equipamiento y los materiales educativos tienen la función de herramientas que, de encontrarse disponibles y en buen estado, contribuirán a obtener mejores resultados.

Características de la malla curricular de la institución educativa

De acuerdo a las entrevistas, una adecuada malla curricular debe considerar dos aspectos importantes: (i) los contenidos que se enseñan; y (ii) la propuesta pedagógica que está detrás de estos, es decir, el método de enseñanza (herramientas utilizadas, técnicas pedagógicas, entre otros). Con respecto al primer grupo, se debe considerar si los aprendizajes son pertinentes y adecuados al ámbito sociocultural de los estudiantes. Asimismo, se debe tratar de que los contenidos sean útiles y permitan que los niños se adapten a las demandas laborales futuras. Con respecto al segundo grupo, es importante evaluar si las técnicas aplicadas en la institución educativa son adecuadas para transmitir los mensajes requeridos.

En particular, entre las variables vinculadas a la malla curricular que determinan el rendimiento educativo se incluyen las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), tanto como herramienta para el dictado de clases y como conocimiento útil para el futuro de los estudiantes. De acuerdo a un estudio del Arias y Cristia (2014), se encontró que las intervenciones tecnológicas son las más efectivas para mejorar los resultados educativos; más que el entrenamiento a docentes, los materiales usados en clase, la administración de la institución educativa, el tamaño de la clase, entre otros. Asimismo, dentro de este grupo se incluyen variables relacionadas a la lengua en que se dictan los cursos, el respeto por la cultura y las actividades económicas de la localidad, entre otros. Zavala (2007) encontró que las intervenciones de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en Perú, Ecuador y Bolivia tienen un efecto positivo en términos de logros de aprendizaje en matemática y lenguaje.

DETERMINANTES INDIRECTOS

Gestión de la institución educativa

Los determinantes del rendimiento educativo relacionados con la gestión de la institución educativa reflejan qué tan bien se administra la plana docente y los recursos de la institución educativa. Entre estos se encuentran las características del director (máximo nivel educativo alcanzado, sexo, años de experiencia, entre otros); el presupuesto disponible; la estructura de gasto e inversión; el tamaño del personal; el tipo de institución educativa (pública o privada, unidocente o polidocente); entre otros.

En general, se considera que el aspecto más relevante está dado por las características del director, en particular su capacidad para administrar la institución educativa. Él es el principal gestor a nivel de institución educativa, encargado de gestionar las condiciones y orientar los procesos pedagógicos para la mejora de los aprendizajes según el Marco del Buen Desempeño del Directivo del Minedu. Entre sus principales competencias se encuentra guiar la planificación institucional; promover la participación democrática de los distintos actores; gestionar el uso óptimo de la infraestructura, equipamiento, material y de los recursos financieros disponibles; liderar los procesos de evaluación; gestionar la calidad de la entrega de los servicios; entre otros.

Gestión del sector educativo a nivel nacional

Una adecuada gestión del sector educativo a nivel nacional debe permitir articular políticas y objetivos entre el Estado, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Ello determina el rendimiento educativo pues explica la manera en que se entregan los servicios. Por ejemplo, el Minedu es el que determina los planes estratégicos generales, mientras que las direcciones regionales (DRE) y las unidades de gestión locales (UGEL) son las encargadas de implementar las medidas propuestas.

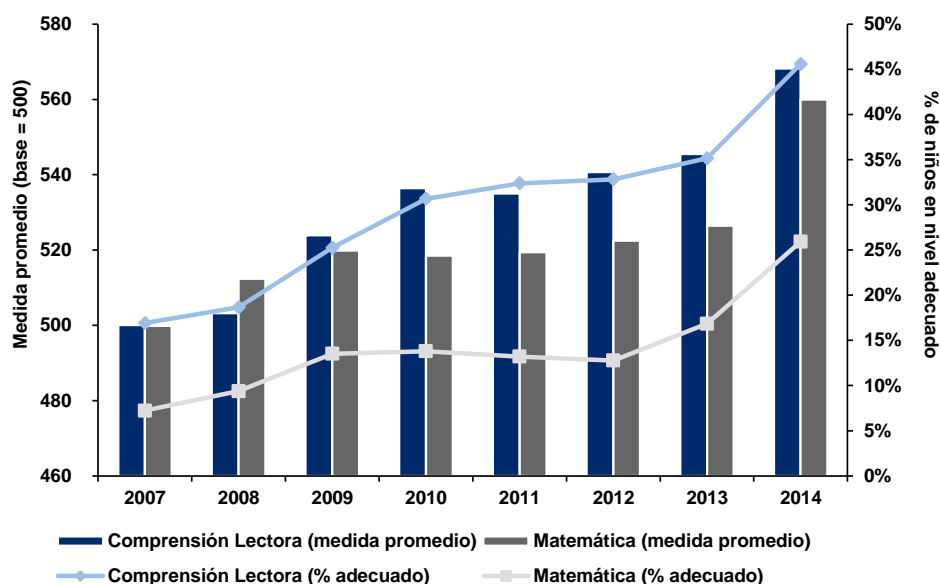
4. PRINCIPALES HALLAZGOS

4.1 DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR EDUCATIVO PRIMARIO

4.1.1 Resultados de rendimiento educativo

El rendimiento educativo a nivel nacional ha mejorado considerablemente en los últimos años. En el Perú, este es usualmente medido a través de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), una prueba estandarizada aplicada a niños y niñas en segundo de primaria y que mide el logro de los objetivos de aprendizaje en comprensión lectora y matemáticas. De acuerdo a esta evaluación, a nivel nacional se ha mejorado considerablemente en términos de rendimiento escolar: el porcentaje de niños de segundo de primaria que alcanzó un nivel satisfactorio en comprensión lectora se incrementó de 16% a 46% entre el 2007 y el 2014, y el porcentaje que alcanzó un nivel satisfactorio en matemática durante el mismo periodo pasó de 7% a 26%⁴.

Gráfico I: Proporción de niños que alcanzó un nivel satisfactorio en comprensión lectora y matemática, 2007-2014



Nota: 'Medida promedio' es la nota promedio obtenida en cada asignatura; toma el valor de 500 en el año inicial. '% adecuado' es el porcentaje de niños que alcanzó un nivel satisfactorio en cada asignatura.

Fuente: Encuesta Censal de Estudiantes 2007-2014.

Elaboración: Equipo consultor

En general, se observa que los rendimientos educativos han mejorado, aun cuando estos se estudian para diversos grupos poblacionales: hombres y mujeres, ámbito urbano y rural, en instituciones públicas y privadas, en escuelas polidocentes y multigrado/unidocentes, entre otros. Sin embargo, dentro de cada grupo, sí se observan diferencias importantes que aún no han sido resueltas, como se presenta a continuación.

⁴ Estos son el porcentaje de niños de segundo de primaria que ha alcanzado un nivel satisfactorio en ambas asignaturas, es decir, que comprende lo que lee y puede resolver problemas matemáticos adecuados a su edad.

Ámbito Geográfico

Con respecto al ámbito geográfico, existe una brecha educativa importante en el rendimiento educativo. Si bien entre el 2007 y el 2014 en el ámbito rural los resultados han mejorado considerablemente –el porcentaje de niños con un nivel adecuado se incrementó de 6% a 17% en comprensión lectora y de 5% a 13% en matemática–, el rendimiento escolar observado se mantiene muy por debajo de las notas obtenidas en el ámbito urbano. En esta última área, casi el 50% de los niños ha alcanzado un nivel adecuado en comprensión lectora y el 29% ha obtenido resultados satisfactorios en matemáticas en el 2014, más del doble de los porcentajes encontrados en el ámbito rural.

Departamentos

Las diferencias entre regiones también son amplias. En general, la brecha es mayor entre las regiones de la costa y la selva. Arequipa, Moquegua y Tacna son las tres regiones con un mejor rendimiento en comprensión lectora y matemática. En Tacna, por ejemplo, en el 2014 el 67% de los niños alcanzó un nivel satisfactorio en comprensión lectora y el 51%, en matemática. En cambio, Loreto, Huánuco y Ucayali son los departamentos con los peores rendimientos. El peor caso es el de Loreto, región en la cual solo el 13% de niños ha alcanzado un nivel satisfactorio en comprensión lectora y menos del 5% se encuentra adecuadamente capacitado en matemática.

Educación pública versus educación privada

Durante el período 2007-2014, los colegios privados siempre han obtenido mejores resultados que los públicos. Sin embargo, las brechas se han ido acortando, tanto en comprensión lectora como en matemáticas. Por ejemplo, en comprensión lectora, mientras que en el 2007 había el triple de niños en un nivel satisfactorio en instituciones educativas privadas (33%) que públicas (12%), actualmente este ratio es menor que el doble (57% versus 38%, respectivamente). En matemáticas, la brecha se ha cerrado totalmente: el 26% de niños y niñas alcanzó un nivel satisfactorio en instituciones públicas y privadas.

Tipo de escuela

Las instituciones educativas pueden clasificarse según el número de docentes: (i) polidocentes, es decir, instituciones donde hay más docentes que secciones por lo que cada uno generalmente se encarga de una sola sección; y (ii) multigrado o unidocentes, escuelas en las que un docente es responsable de más de una sección o grado. En general, las instituciones educativas polidocentes siempre obtienen mejores resultados que las multigrado o unidocente. Sin embargo, esta brecha se redujo durante el período 2007-2014, principalmente por las mejoras en los rendimientos en estos últimos tipos de escuela: el porcentaje de niños en nivel adecuado aumentó de 5% a 20% en comprensión lectora y, de 5% a 12% en matemática.

Género

Entre el 2007 y el 2014, las diferencias en rendimiento educativo entre hombres y mujeres se han mantenido relativamente constantes. En general, estas últimas se desempeñan mejor en comprensión lectora (el 45% de mujeres alcanzó un nivel satisfactorio en esta asignatura en el 2014, mientras que solo el 41% de los hombres lo logró), en tanto que los hombres obtienen mejores resultados en las pruebas de matemática (28% y 24% en hombres y mujeres, respectivamente).

4.1.2 Diagnóstico de la oferta de servicios educativos en el Perú

Siguiendo lo propuesto en el marco conceptual (ver anexo I), se realizó un diagnóstico de la oferta de servicios educativos en el Perú y de los principales determinantes de los resultados presentados anteriormente. En lo posible, se examina por nivel de educación básica.

4.1.2.1 Docentes

Las características de los docentes son uno de los determinantes más relevantes del rendimiento educativo, por lo que es importante evaluarlos como parte del diagnóstico del sector educativo. Son tres los aspectos considerados para el diagnóstico: (i) cobertura, es decir, la existencia de suficientes docentes para atender a toda la demanda de servicios educativos; (ii) capacidad de los docentes para transferir los conocimientos a los alumnos y otros recursos educativos; y (iii) satisfacción con el empleo, la cual puede influir en la manera en que el docente llega al alumno.

Cobertura por nivel educativo

Durante el período 2008-2015, el número de docentes en inicial, primaria y secundaria creció en promedio 1.9% anual a nivel nacional: pasó de 413 mil a casi 470 mil.

Cuadro I: Número de docentes según nivel educativo, 2008-2015

Nivel	2008	2015	Tasa de crec. Anual
Inicial	54,851	86,678	6.8%
Primaria	193,384	198,907	0.4%
Secundaria	165,224	185,050	1.6%
Total	428,672	470,635	1.9%

Fuente: Portal web de Escala del Minedu

Elaboración: Equipo consultor

A pesar de ello, la brecha de cobertura de docentes resulta crítica. De acuerdo a Choque et al. (2015), existe un déficit total de 164 mil docentes al 2021⁵. A primera instancia, el problema parece ser más grave en inicial, en donde solo había un docente por cada 23 niños matriculados. De hecho, según la Oficina de Infraestructura Educativa (2006)⁶, para atender este número de niños se necesitaría hasta tres docentes por aula.

Se debe notar que existen importantes diferencias según el tipo de gestión de la institución educativa y a nivel regional. En primer lugar, usualmente los colegios privados no tienen problemas para cubrir sus plazas de docentes. Por ejemplo, en promedio había solo 14, 15 y 12 matriculados por docente en inicial, primaria y secundaria, respectivamente, en este tipo de colegios. En cambio, en las instituciones de gestión pública estos ratios eran de 23, 19 y 14, respectivamente, lo cual es mayor a los estándares del Minedu⁷. Ello podría afectar negativamente los rendimientos educativos de los alumnos en estas instituciones en comparación con los que estudian en colegios privados.

En segundo lugar, la cobertura es un problema en las regiones más pobres, especialmente en aquellas que obtienen los resultados educativos más bajos según la ECE. En el 2015, el ratio alumno-profesor en Loreto, Huánuco y Ucayali era de 23, 19 y 26; aspecto que podría haber influido en el bajo rendimiento de los alumnos en la región. Estos resultados concuerdan con lo

⁵ El déficit en inicial es de 25 mil docentes; en primaria, 94 mil; en secundaria, 38 mil; y en educación física y arte para educación básica, 7 mil

⁶ Norma técnica con respecto al diseño de instituciones educativas

⁷ Valores calculados como la división entre el número de alumnos matriculados en el 2015 y el número de docentes en el sistema educativo en ese año. Fuente: Portal web del Minedu.

encontrado en las entrevistas. De acuerdo a estas, los porcentajes de plazas desiertas más altas se encuentran en las zonas más alejadas de la sierra y la selva.

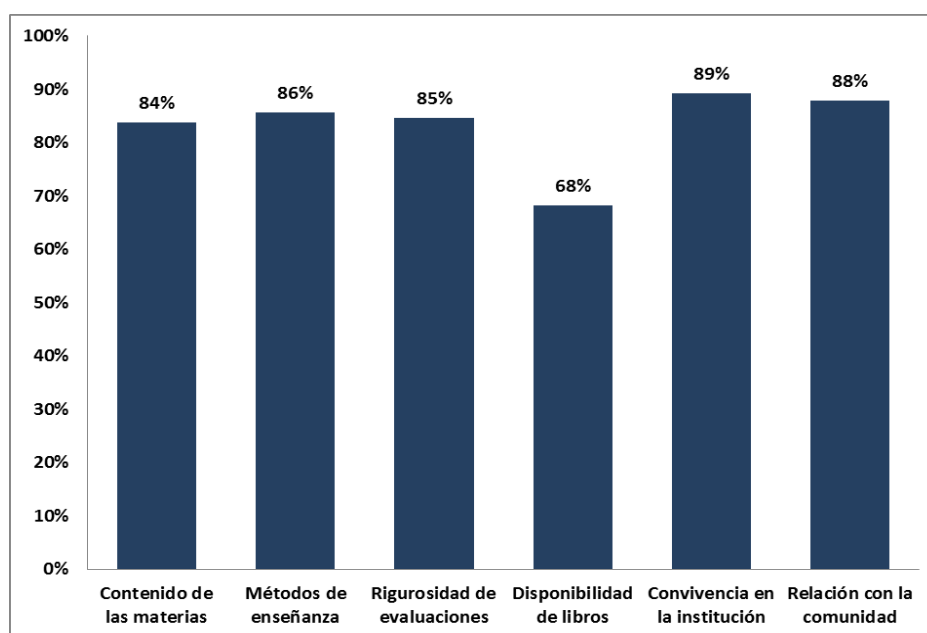
Es importante resaltar la situación de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), cuya oferta se restringe a los niveles educativos inicial y primario. Según lo recogido en las entrevistas, el Minedu tiene algunas dificultades para cerrar las plazas a nivel primario. En general, no se encuentran suficientes docentes que cumplan con los requisitos para dictar estas especialidades, lo que limita la cobertura del servicio. Asimismo, no se cuenta con los adecuados incentivos que inviten a más docentes a trabajar en las zonas más alejadas.

Capacidad de los docentes

Se encontró que en el Perú actualmente muchos de estos docentes no cumplen con los requisitos para desempeñar su labor exitosamente. Por ejemplo, el 69% de los postulantes desaprobó la prueba tomada como parte del Concurso Público de Contratación Docente del 2014. De hecho, en Tumbes todos los profesores que participaron en el concurso ese año desaprobaron. Aún con ello, 209 fueron contratados debido a que era necesario cubrir las plazas⁸.

En primer lugar, una de las razones por las cuales los docentes no cuentan con capacidad adecuada es la deficiente calidad de las instituciones pedagógicas. De acuerdo a las entrevistas, estas instituciones no se encuentran adecuadamente supervisadas y no se tiene información acerca de la calidad de sus enseñanzas. A pesar de ello, como se muestra en el gráfico a continuación, los docentes tienen una buena percepción de estas: por ejemplo, el 84% considera que el contenido de las materias era bueno, muy bueno o excelente (Encuesta Nacional Docente)⁹.

Gráfico 2: Proporción de docentes que considera que la calidad de su Instituto Pedagógico es buena, muy buena o excelente, 2014



Fuente: Encuesta Nacional Docente

Elaboración: Equipo consultor

⁸ Fuente: Portal web de El Comercio y de Perú 21.

⁹ La Encuesta Nacional Docente fue implementada por el Minedu en el año 2014, y recoge información de una muestra representativa de los docentes en el Perú.

Una segunda causa está asociada a los problemas que se originan durante la formación en servicio, es decir, a través de las limitadas capacitaciones que reciben los docentes durante su etapa de servicio. De acuerdo a la Encuesta Nacional Docente, el 18% de los docentes no recibió ninguna capacitación por parte del Minedu. Este problema es más grave en el ámbito urbano (20%) que en el rural (11%), probablemente por la mayor cantidad de docentes que deben ser capacitados. Los docentes tampoco se encuentran satisfechos con el acompañamiento recibido en el marco del Programa de Educación Logros de Aprendizaje¹⁰: El 26% considera que este es desfavorable o muy desfavorable. Esta situación es peor en las instituciones públicas, donde el 28%, el 35% y el 35% de docentes consideran que los especialistas del Minedu, de la DRE y de la UGEL, respectivamente, son algo o nada útiles.

Un tercer problema es el limitado seguimiento y monitoreo al desempeño de los docentes desde el Minedu. De acuerdo a la Encuesta Nacional Docente, el 9% afirma no ser evaluado nunca. Además, de los que sí son evaluados, el 12% de docentes opina que no hay ninguna consecuencia, sin importar si los resultados son positivos o negativos. A pesar de estos resultados, según los entrevistados, el Minedu se encuentra realizando esfuerzos para mejorar el número de docentes evaluados y la frecuencia con que se realizan estas evaluaciones.

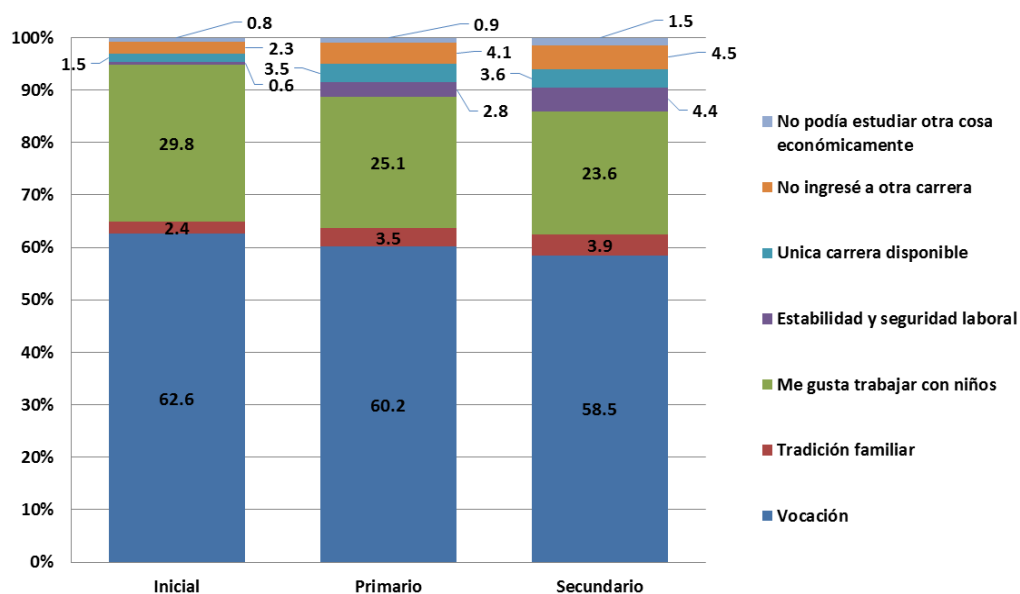
Satisfacción de los docentes

Otro de los aspectos que afecta el desempeño de los docentes es la satisfacción que sienten con su empleo. De acuerdo a la Encuesta Nacional Docente, se encontró que el 23% de docentes no elegiría esta carrera si pudiese volver a decidir qué carrera estudiar. Asimismo, la mitad de los encuestados no quiere que sus hijos continúen sus pasos, es decir, que estudien para ser docentes. Además, el 12% planea dejar la carrera en cinco años y dedicarse a otra actividad. Por nivel educativo, las diferencias más notables son entre inicial y secundaria, donde un 4% optó por la estabilidad y seguridad laboral que brinda la docencia versus menos del 1% en inicial. Como se muestra en el gráfico a continuación, entre el 5% (inicial) y el 10% (secundario) no tenía otra opción: o no podía estudiar económicamente otra cosa, o no ingresó a otra carrera, o era la única opción disponible. En los que no ingresaron a otra carrera, el número casi se duplica entre inicial y secundario. Finalmente, un 30% de inicial optó por la docencia dado su gusto de trabajar con niños, versus un 24% en secundaria. Estos números están bastante alineados con la información obtenida a través de las entrevistas, en las que se mencionó que muchos estudiantes de Educación elegirían esa carrera sin que sea su primera opción¹¹.

¹⁰ El Programa de Educación Logros de Aprendizaje, es un programa presupuestal con enfoque de resultados que busca que los estudiantes de inicial, primaria y secundaria de las instituciones educativas públicas logren aprendizajes de calidad. Considera cuatro productos: i) Instituciones Educativas con condiciones para el cumplimiento, ii) Docentes preparados implementan el currículo, iii) Estudiantes de Educación Básica Regular cuentan con materiales educativos necesarios para el logro de los estándares de aprendizaje, y iv) Evaluación de los aprendizajes y de la calidad educativa.

¹¹ Entrevista con Hugo Ñopo, Investigador Principal - GRADE.

Gráfico 3: Motivo por el cual se eligió ser docente, 2014



Fuente: Encuesta Nacional Docente
Elaboración: Equipo consultor

De acuerdo con la Encuesta Nacional Docente, es probable que la poca satisfacción laboral de los profesores peruanos se deba al bajo nivel de ingresos que perciben: el 68% de los docentes encuestados se encuentra insatisfecho o muy insatisfecho con el salario que recibe. Además, el 27% no se encuentra satisfecho con el reconocimiento que da la sociedad a su trabajo. Estos dos factores pueden influir significativamente en la valoración del docente hacia su labor y en la calidad de enseñanza que ofrece a sus alumnos.

Asimismo, es importante considerar los problemas de salud relacionados con la actividad de enseñanza, y que de no ser adecuadamente atendidos podría influir en la satisfacción laboral de los profesores¹². El 26% de docentes considera que siempre o casi siempre tiene que alzar la voz; el 76% que debe estar de pie la mayor parte de la jornada; el 18%, que debe mantener una postura incómoda; y el 21%, que debe estar expuesto a polvo de tiza. Todos estos factores pueden afectar considerablemente la salud de los docentes. Probablemente, producto de ello, el 20% de docentes ha tenido problemas de garganta en los últimos dos años. Durante este mismo período de tiempo, el 16%, el 15%, el 7% y el 6% ha sufrido de enfermedades respiratorias, gastritis, problemas de columna y enfermedades urinarias, respectivamente.

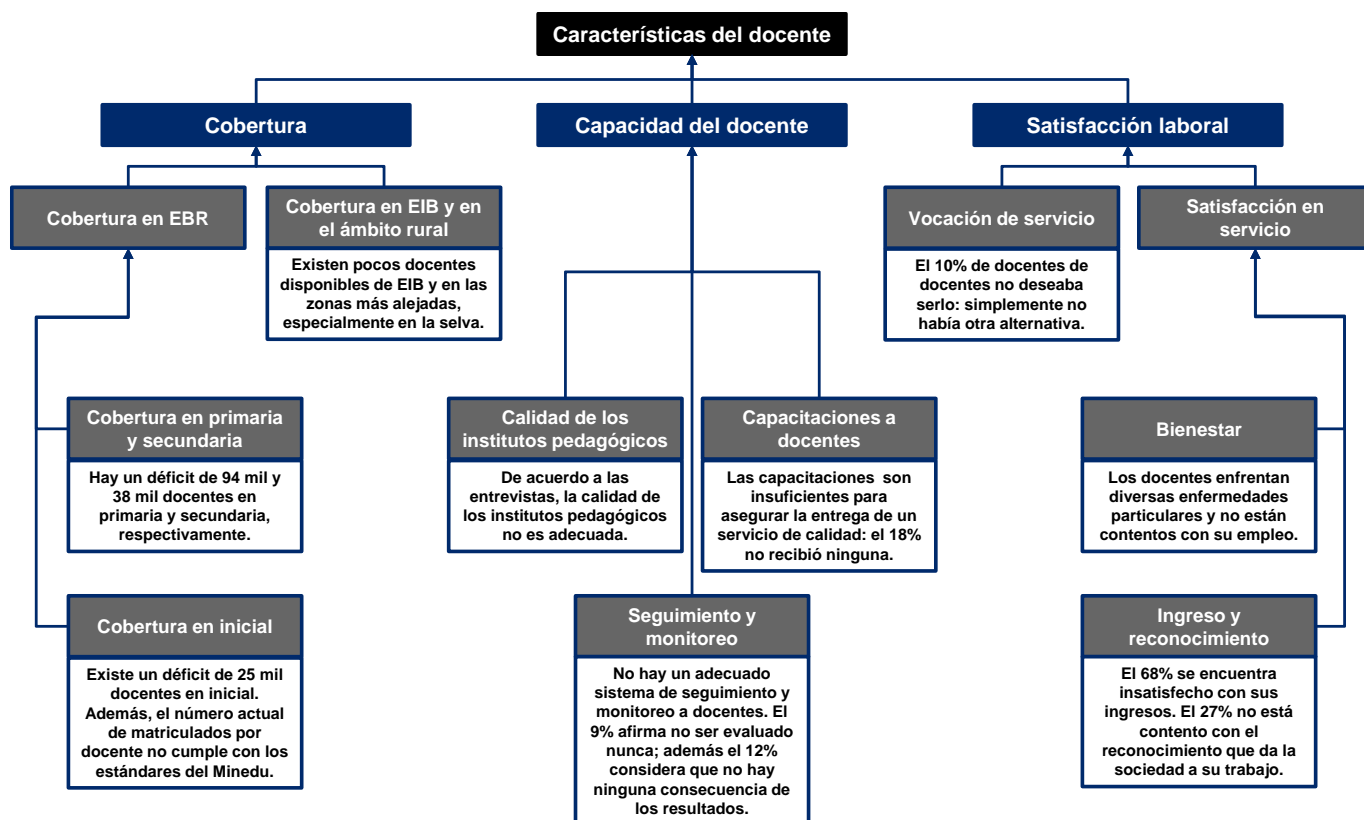
Cabe mencionar, que según la Encuesta Nacional Docente, los docentes perciben que los problemas que enfrentan y que afectan negativamente su satisfacción no están siendo abordados o solucionados con la Ley de Reforma Magisterial. El 6% de docentes no está enterado de esta ley y el 43% considera que lo perjudica. De estos últimos, el 33% considera que el peor aspecto de la reforma es la mayor inestabilidad laboral generada, lo que puede reducir considerablemente su satisfacción. Otros problemas que también se consideran importantes son el cambio de nivel en la escala magisterial (23%), el cese a los 65 años (21%) y las menores posibilidades de ascenso (16%).

¹² Entrevista con Jorge Arrunátegui, Director de la Dirección General de Formación Docente - Minedu.

Puntos críticos en las características de los docentes

Los aspectos analizados pueden clasificarse en nueve canales o puntos críticos, en los cuales se puede invertir para mejorar el rendimiento educativo a través de la dimensión docente: (i) cobertura en primaria y secundaria, (ii) cobertura en inicial, (iii) cobertura en EIB y en el ámbito rural, (iv) calidad de los institutos pedagógicos, (v) seguimiento y monitoreo de los docentes, (vi) capacitaciones a docentes, (vii) vocación de servicio, (viii) bienestar de los docentes, y (ix) ingresos y reconocimiento.

Ilustración 4: Puntos críticos en las características de los docentes



Elaboración: Equipo consultor

4.1.2.2 Infraestructura, equipamiento y materiales educativos

La infraestructura, el equipamiento y los materiales educativos son otros factores relevantes que afectan los rendimientos educativos. Ellos determinan el entorno en el que los docentes ponen en práctica sus capacidades para entregar adecuadamente los servicios, y en el que los estudiantes usan sus habilidades para aprender elementos clave para el desarrollo de su capital humano. Sin una infraestructura adecuada – que incluye no solo aulas, si no también, patios de recreo, servicios higiénicos, bibliotecas, entre otras – el proceso de aprendizaje puede verse afectado. En el Perú existe aún una amplia brecha en infraestructura que debe cerrarse.

Infraestructura y equipamiento

De acuerdo a un estudio de APOYO Consultoría, en el 2013 la brecha de infraestructura en educación al 2018 ascendía a más de S/.100 mil millones, lo que representaba aproximadamente el 20% del PBI del Perú. Ello se debía principalmente a la falta de mantenimiento de los locales educativos a nivel nacional. Sin embargo, este parece ser un problema que aún no ha sido resuelto. En el 2015, según el portal web del Minedu, a nivel nacional el 11% de locales necesitaba una reparación parcial y el 16%, una reparación total. Asimismo, el acceso a servicios básicos aún es limitado. En este año, el 41% no contaba con acceso a agua potable, el 38% no tenía desagüe, y el 29% no contaba con electricidad. En total, solo el 43% contaba con los tres servicios.

Además, muy pocos locales contaban con los espacios educativos establecidos según los estándares de calidad del Minedu. Solo dos de cada tres locales contaban con biblioteca en el 2015 y únicamente el 9% tenía un laboratorio para que trabajen los alumnos según el Censo Escolar. Incluso, algunos de los colegios que contaban con estos espacios, no los utilizaban. Aproximadamente, solo el 85% de laboratorios permitía realizar experimentos correspondientes al currículo de secundaria. De la misma manera, solo el 63% de locales con biblioteca contaba con mobiliario para que los niños puedan sentarse y leer; y solo el 66% permitía el préstamo a domicilio de los libros en el 2015. Con respecto al resto del mobiliario educativo, solo el 54% y el 81% contaba suficientes pizarras y carpetas, respectivamente.

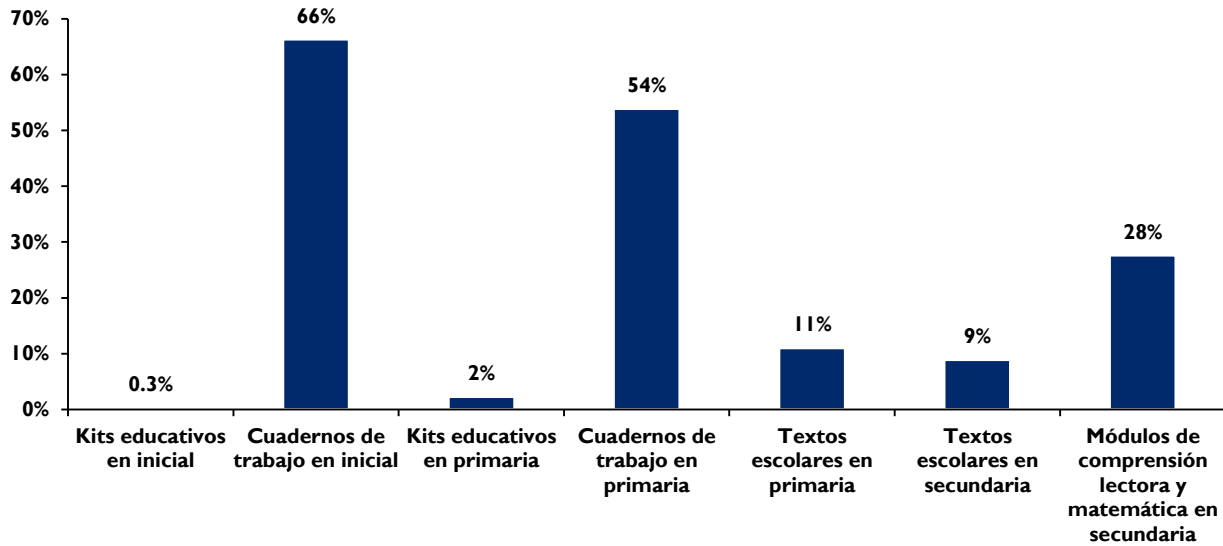
Estos resultados reflejan el amplio espacio de mejora en temas de infraestructura y mobiliario educativo necesario. Es importante mencionar que, en la mayoría de variables relevantes evaluadas, la situación en el ámbito rural es peor. Por ejemplo, mientras que en este solo el 26% de locales cuenta con acceso a los tres servicios, en el ámbito urbano el porcentaje es del 76%. Asimismo, la situación es peor en la selva. Por ejemplo, en Loreto solo el 8% cuenta con agua, desagüe y electricidad; en Ucayali, 12%; y en Madre de Dios, 22%.

Materiales educativos

Es importante que los materiales de trabajo sean entregados oportunamente, antes del inicio de clases; en cantidad suficiente (dependiendo del tamaño de las instituciones educativas); y en buen estado. Como se observa en el gráfico a continuación, según los resultados de la Encuesta Nacional de Instituciones Educativas, la proporción de instituciones educativas que reciben los materiales adecuadamente es pequeña. Por ejemplo, solo el 2% de locales de primaria recibe de forma adecuada los kits educativos; en inicial, esta proporción es cercana al 0%. Además, solo el 11% y el 9% de locales en primaria y secundaria, respectivamente, reciben textos escolares en cantidad suficiente, de manera oportuna y en buen estado. Los porcentajes más altos se obtienen en los casos de cuadernos de trabajo en inicial y primaria; sin embargo, aún en estos casos, el porcentaje de colegios que no reciben los materiales óptimamente supera siempre el 30%.

De acuerdo a las entrevistas realizadas, el problema de la entrega de materiales radica fundamentalmente en debilidades de gestión de la cadena de abastecimiento de los mismos. Para que estos materiales lleguen a las IIEE, es indispensable contar con unidades de gestión locales a quienes se pueda descentralizar las labores de suministro de materiales en sus respectivas jurisdicciones. Lamentablemente, al no contar con equipos descentralizados sólidos, el suministro de materiales se convierte en un cuello de botella que limita los avances en logros de aprendizajes.

Gráfico 4: Instituciones educativas de inicial, primaria y secundaria que recibieron sus materiales educativos en cantidad suficiente, en buen estado y oportunamente, 2014



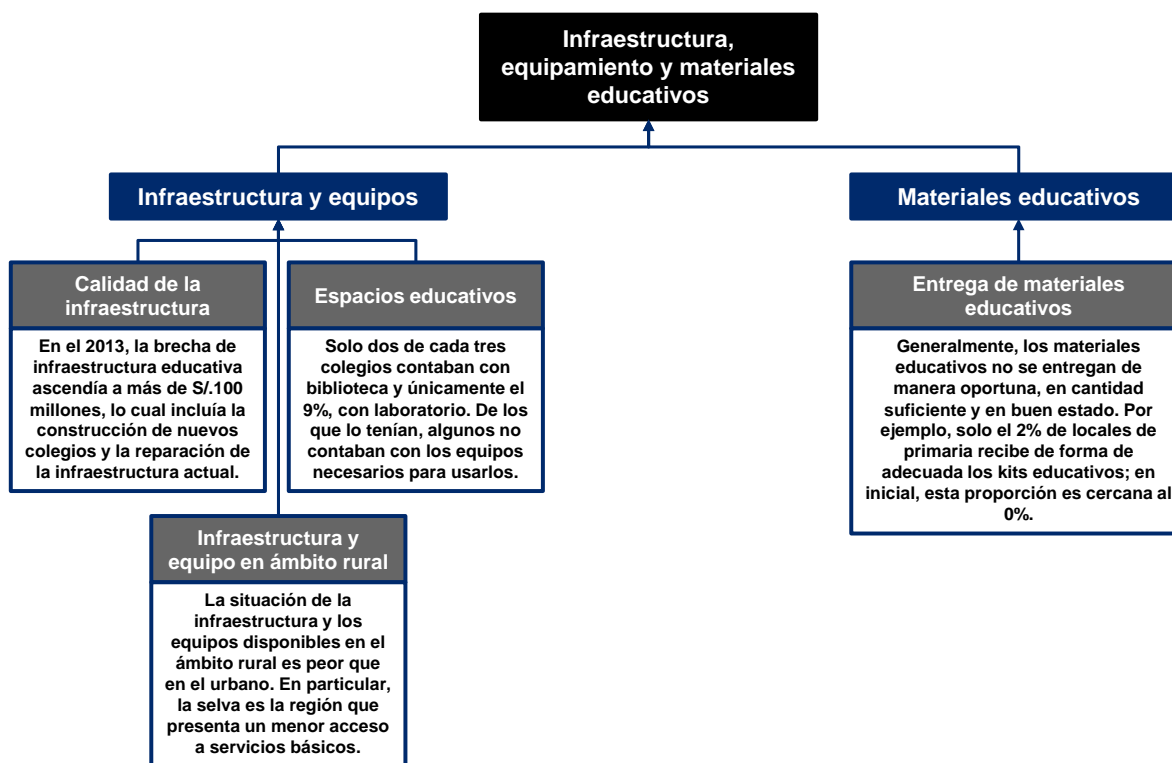
Fuente: Encuesta Nacional de Instituciones Educativas 2014
Elaboración: Equipo consultor

Puntos críticos en la situación de la infraestructura, el equipamiento y los materiales educativos

En este caso, se han identificado cuatro canales o puntos críticos: (i) calidad de la infraestructura, (ii) infraestructura y equipo en el ámbito rural, (iii) espacios educativos básicos en las instituciones educativas; y (iv) la entrega de materiales educativos. Se considera que los cuatro actualmente son cuellos de botella que limitan las mejoras en los resultados educativos:

- Calidad de la infraestructura. Como se analizó, la brecha de infraestructura es alta: más de S/.100 mil millones. Asimismo, muchas de las instituciones educativas se encuentran en mal estado y no cuentan con acceso a servicios básicos.
- Infraestructura y equipamiento en el ámbito rural: De acuerdo a las entrevistas, la situación en el ámbito rural es peor. Esto se agrava aún más en la selva, donde el acceso a servicios básicos es mínimo.
- Espacios educativos básicos. El contar con espacios educativos como bibliotecas y laboratorios en buen estado y con el equipamiento necesario es fundamental para ofrecer un mejor servicio; asimismo, es un requisito del Minedu. Sin embargo, el porcentaje de instituciones que cumple con los estándares es bajo.
- Entrega de materiales educativos. En la mayoría de los casos, el porcentaje de instituciones que recibe materiales oportunamente, en buen estado y en cantidad suficiente es menor al 10%. Ello dificulta el inicio de clases y puede retrasar la entrega de los servicios educativos.

Ilustración 5: Puntos críticos en la infraestructura, el equipamiento y los materiales educativos



Elaboración: Equipo consultor

4.1.2.3 *Malla curricular*

Existen dos los factores relacionados a la malla curricular que determinan los resultados educativos: los contenidos enseñados y el método en que estos se enseñan. Actualmente se han encontrado problemas alrededor de dos temas clave: el uso de TIC y los procesos vinculados a la EIB. A continuación, se resume esta problemática.

Tecnologías de la información y la comunicación

Las TIC pueden influir en el rendimiento escolar a través de dos canales: (i) TIC como contenido que debe enseñarse en clase y (ii) TIC como herramienta de aprendizaje. La principal limitación para aprovechar ambos canales en el Perú es el bajo acceso a las tecnologías. Por ejemplo, a nivel nacional, solo el 50% de instituciones educativas de primaria cuenta con laptops XO, una de las políticas educativas priorizadas por el Estado peruano (Portal web Escala). De los docentes de primero y segundo de primaria que cuentan con estas herramientas, menos del 1% afirma usarlo diariamente: en promedio, los estudiantes de primaria solo las utilizan por 2.2 horas a la semana (Encuesta Nacional Docente).

Es probable que el poco uso que se le da a estas herramientas se deba al poco conocimiento existente acerca de sus beneficios. Casi el 25% de docentes no considera que estas laptops faciliten el aprendizaje de sus alumnos (Encuesta Nacional Docente). Otro factor que puede explicar estos resultados es el limitado acceso a servicios complementarios: por ejemplo, solo el 17% de locales cuenta con internet. Este problema se agrava considerablemente en el ámbito rural, donde el porcentaje disminuye al 6% (Portal web Escala). Es importante notar que todo ello reduce la posibilidad de que los estudiantes aprendan a usar las TIC como parte de los conocimientos importantes, útiles para su futuro.

Otra limitación importante para el aprovechamiento de ambos canales es el hecho de que pocos docentes se encuentran capacitados en el uso de las TIC. De acuerdo a la Encuesta Nacional Docente, el 34% no ha recibido capacitación formal en este aspecto. Asimismo, en las entrevistas se mencionó la necesidad de reforzar este aspecto y las altas dificultades que enfrenta el Minedu para conseguir docentes que puedan dictar clases de TIC.

Educación Intercultural Bilingüe

La EIB es uno de los aspectos vinculados a la malla curricular más importantes para determinar el rendimiento educativo de los alumnos. Ello se debe a que esta reconoce la diversidad cultural y lingüística del país y, por lo tanto, permite que se entreguen aprendizajes pertinentes y adecuados a cada comunidad. Sin embargo, de acuerdo a los datos encontrados, los servicios enmarcados en la EIB no se entregan actualmente de forma adecuada. Los resultados de los estudiantes en este nivel educativo son menores a los obtenidos en educación básica regular. Por ejemplo, solo el 22%, el 18%, el 14% y el 10% de alumnos cuya lengua originaria era quechua, awajún, shipibo y aymara, respectivamente, alcanzaron resultados satisfactorios según la ECE en comprensión lectora. En cambio, a nivel nacional, este porcentaje es de 43%. Ello puede reflejar que las técnicas pedagógicas utilizadas no son apropiadas para un entorno con necesidades particulares en términos de las competencias básicas.

Otro problema importante vinculado a este servicio es el hecho de que no se han cubierto todas las lenguas originarias en el Perú. De las 47 identificadas, solo se trabaja con 19 de ellas. Además, no existen material de texto escritos en todas las lenguas. Ello impide que el aprendizaje bilingüe sea una experiencia completa. Finalmente, se debe notar que actualmente la EIB está restringida a primaria y no existe un mecanismo o una etapa de transición que permita que los estudiantes se adapten al pasar a EBR secundaria.

Estrategias pedagógicas adecuadas

Un aspecto importante a considerar con respecto a la malla curricular es cómo se adecúan las estrategias pedagógicas al entorno de las niñas y los niños. De acuerdo a los resultados de las entrevistas, estas no siempre se adaptan a los ciclos de producción agrícola, a las costumbres y culturas locales, a la infraestructura de la comunidad, al nivel socioeconómico de la población, entre otros. Si bien se han hecho importantes avances en EIB como se mencionó, los entrevistados coinciden en que hace falta profundizar en la identificación de nuevas técnicas o métodos de enseñanza que puedan ser aplicados (por ejemplo, colegios de alternancia), especialmente en el ámbito rural.

Contenidos relevantes

En las entrevistas se mencionó la importancia de profundizar en ciertos contenidos específicos. Uno de ellos es el inglés. Si bien el Perú ocupa el tercer lugar en dominio de inglés en Latinoamérica según el *English Proficiency Index* (EPI), aún se encuentra en un nivel bajo: se encuentra en el puesto 35 de los 70 países evaluados por el portal web *Education First*. De acuerdo a los entrevistados, esto se debe a que la cobertura de este curso aún es baja. Según una entrevista al Ministro de Educación, Jaime Saavedra, “solo 4,000 de los 280,000 profesores de escuelas públicas del país son especializados en inglés”¹³. Esto refleja un amplio espacio de mejora en este aspecto.

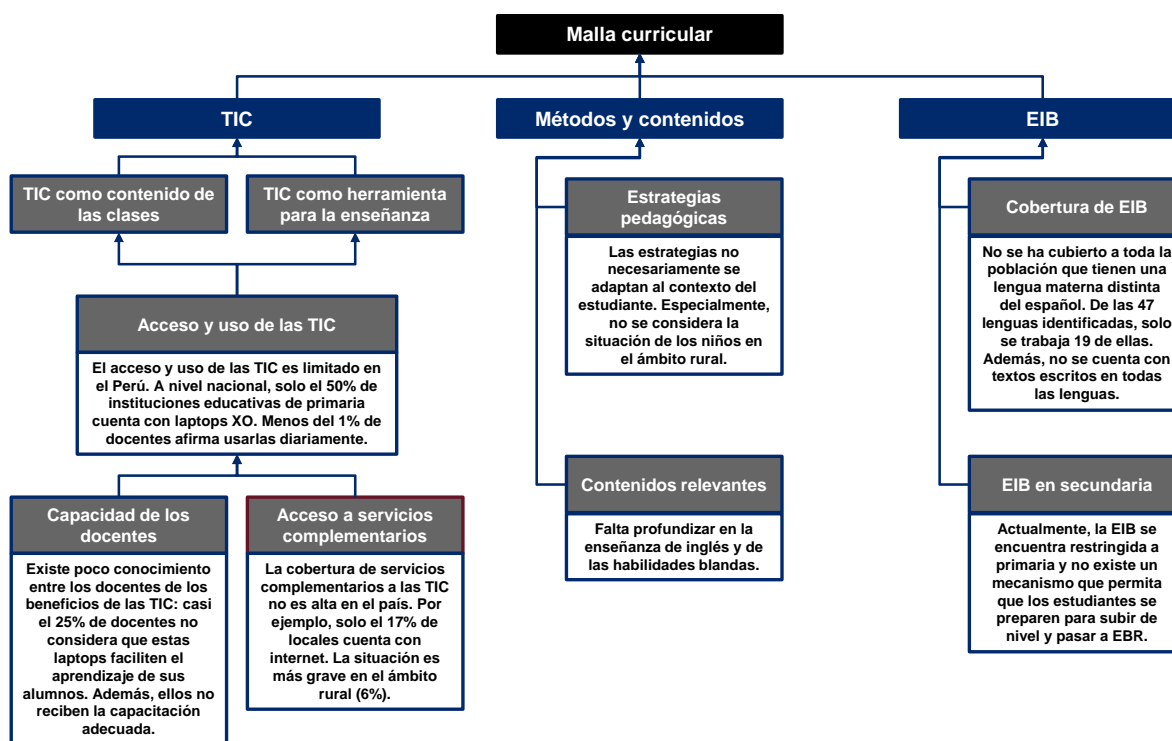
Los entrevistados también coinciden en que en los colegios hace falta profundizar en el desarrollo de las habilidades blandas de los alumnos. Según ellos, este es un tema en el que existe un amplio espacio de mejora pues no se ha implementado ninguna medida al respecto.

¹³ Período El Comercio, 25 de noviembre.

Puntos críticos en la malla curricular

A partir del diagnóstico realizado de la malla curricular en el Perú, se han identificado siete canales o puntos críticos que deben mejorarse para incrementar el rendimiento escolar: (i) acceso y uso de las TIC, (ii) capacidad de los docentes en el uso de TIC, (iii) acceso a servicios complementarios en el uso de TIC, (iv) el análisis de nuevas estrategias pedagógicas adaptadas a la realidad nacional, (v) la introducción de nuevos contenidos relevantes en el currículo escolar, (vi) la cobertura de EIB, y (vii) la situación de la EIB en secundaria.

Ilustración 6: Puntos críticos en la malla curricular



Elaboración: Equipo consultor

4.1.2.4. Gestión

La gestión de las instituciones educativas y la gestión del sector educativo a nivel nacional influyen de manera indirecta en los rendimientos educativos. En general, se espera que estas influyan a través de mejoras en las tres dimensiones analizadas hasta el momento. A continuación, se detalla la situación de este aspecto.

Gestión de la institución educativa

Los determinantes más importantes de una gestión adecuada de la institución educativa son las características del director. En general, para que pueda realizar sus actividades administrativas adecuadamente, es importante que el director cuente con un adecuado acompañamiento, ya que usualmente no cuenta con conocimientos administrativos: la mayoría de directores antes solo se habían dedicado a la docencia y, de acuerdo a las entrevistas, no son adecuadamente capacitados en temas de gestión. Sin embargo, a pesar de esta necesidad el acompañamiento implementado por el Estado, en muchos casos, no se da de manera óptima. Solo el 62% y el 71% de directores en inicial y primaria se reunieron con un acompañante para tratar temas de gestión, respectivamente, de acuerdo a la Encuesta Nacional Docente. De estos, el 87% y el 90% asistieron a todas las

reuniones. Es importante resaltar el hecho de que, en general cuando sí se lleva a cabo el encuentro entre el acompañante y el director, estos son percibidos como útiles o muy útiles por el 95% de los directores.

Es probable que el hecho de no recibir acompañamiento influya negativamente en el manejo pedagógico. Si bien el 96% de directores de segundo de primaria afirma haber leído los resultados de la Encuesta Censal de Estudiantes en el 2015, solo el 61% fue capaz de comprenderlos. De estos, solo el 64% realizó una jornada de análisis con los docentes para evaluar el desempeño de la institución educativa. Estos resultados son importantes para entender los rendimientos educativos alcanzados en el Perú, y se contradicen con el hecho de que son dimensiones que se evalúan en la prueba para directores¹⁴.

Gestión del sector educativo a nivel nacional

De acuerdo a los entrevistados, en el Perú la gestión de los servicios educativos a nivel nacional presenta severas limitaciones. El principal problema está relacionado con las limitadas capacidades de los niveles subnacionales de administración, donde el cuello de botella principal se observa en las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). Ello impide generar sinergias entre las instituciones ya que las medidas aplicadas por cada una de ellas no se complementan necesariamente. Asimismo, esta limitación podría duplicar los esfuerzos necesarios para realizar cierta actividad.

Finalmente, de acuerdo a los resultados de las entrevistas, se encontró que el Minedu y el resto de instituciones en otros niveles de gestión no cuentan con las capacidades necesarias para desempeñar sus funciones. Según lo mencionado por diversos entrevistados, en muchos casos el personal no se encuentra capacitado, lo que refleja un amplio espacio de mejora.

Según lo encontrado en las entrevistas, este problema se debe a que no existe un responsable dentro de cada institución de mantener comunicación constante con el resto de niveles de gestión.

Otro problema relevante encontrado en la gestión de la educación a nivel nacional es el hecho de que actualmente no se cuenta con un mecanismo efectivo de seguimiento, monitoreo y fiscalización, especialmente de las instituciones educativas. Ello impide conocer a detalle la efectividad de las políticas aplicadas y tomar medidas correctivas oportunamente. Asimismo, facilita la creación desmedida de nuevos colegios privados que ofrecen servicios educativos de mala calidad. Como se ha observado por medio de las entrevistas¹⁵, por silencio administrativo, muchas de las escuelas privadas se crean sin que la UGEL dé el visto bueno a las características de estas escuelas.

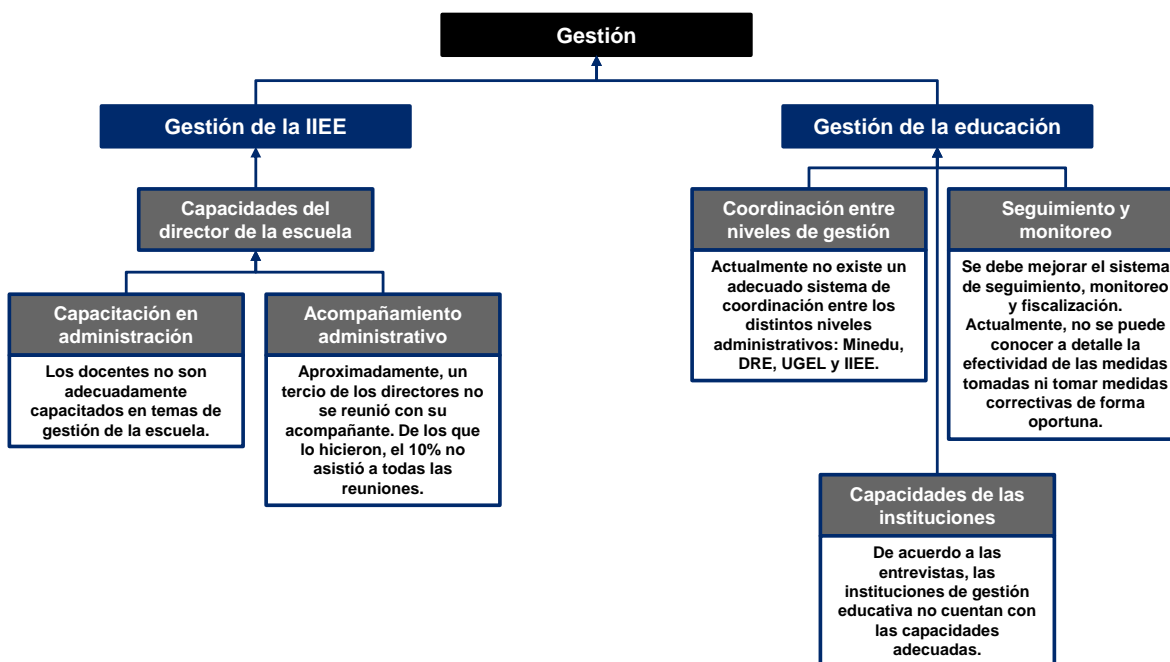
Puntos críticos en gestión educativa

Los aspectos evaluados en gestión educativa pueden ser clasificados en cinco puntos críticos. Estos son (i) capacitación a directores en administración, (ii) acompañamiento administrativo a directores, (iii) coordinación entre niveles de gestión, (iv) capacidad de gestión de las instituciones en los distintos niveles administrativos, y (v) seguimiento y monitoreo de las instituciones educativas. De acuerdo a lo recogido en las entrevistas, todos estos puntos deben ser prioridad del sector educativo ya que son fundamentales para mejorar los resultados educativos en el corto plazo.

¹⁴ En esta prueba se evalúa la capacidad del postulante a director para entender los resultados de la ECE y para desempeñarse en distintas capacidades administrativas.

¹⁵ En particular, la entrevista con la Dirección de la Calidad de la Gestión Escolar - Minedu

Ilustración 7: Puntos críticos en gestión educativa



Elaboración: Equipo consultor

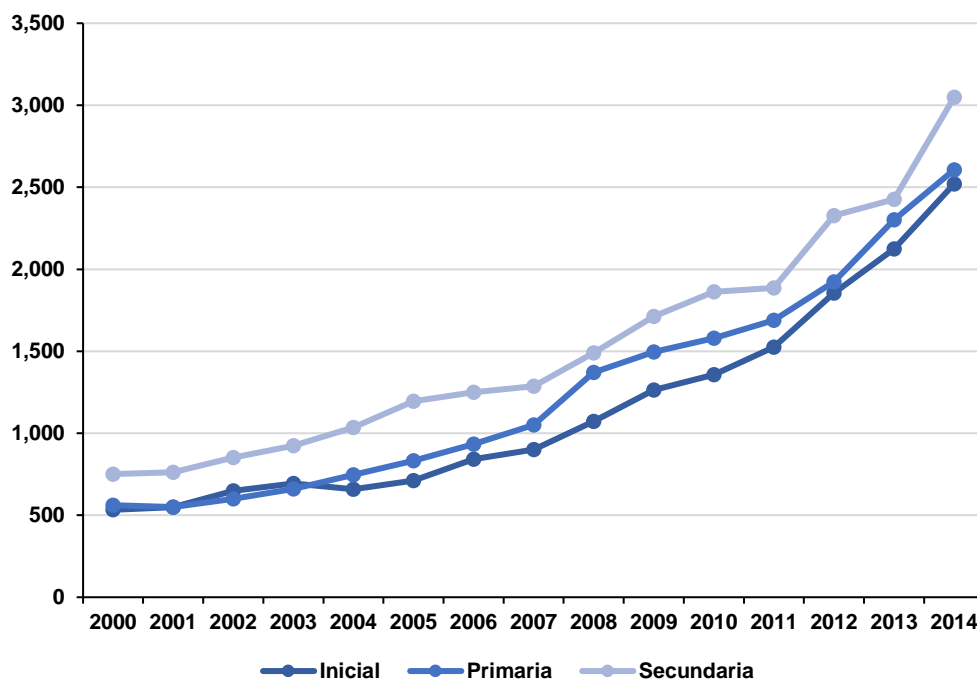
4.2 POLÍTICA ACTUAL: ¿QUÉ SE ESTÁ HACIENDO?

4.2.1 Sector público

El Proyecto Educativo Nacional (PEN) expresa las principales aspiraciones del Perú respecto de cómo debería mejorar el sistema educativo al 2021 para formar personas que construyan una sociedad integrada y justa. El PEN tiene seis objetivos estratégicos, los cuales guían las políticas impulsadas desde el Estado: (i) asegurar oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos; (ii) ofrecer aprendizajes pertinentes y de calidad; (iii) preparar adecuadamente a los maestros para que ejerzan profesionalmente la docencia; (iv) asegurar una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad; (v) ofrecer educación superior de calidad, como factor favorable para asegurar el desarrollo y la competitividad nacional; y (vi) fomentar una sociedad dispuesta a educar a sus ciudadanos y comprometidos con su comunidad.

En este marco político, el Minedu es el principal actor responsable de mejorar los resultados educativos en el Perú. En el caso específico de la educación básica, ha incrementado considerablemente sus esfuerzos en los últimos años por alcanzar los objetivos planteados por el PEN. Así, el gasto por alumno en inicial se incrementó de S/.533 en el 2000 a S/.2,520 en el 2014, a una tasa promedio anual de 12%. Un aumento similar se observa en primaria y secundaria, como se observa en el gráfico siguiente. Sin embargo, a pesar del aumento, el gasto continúa siendo inferior en comparación con lo que gastan otros países. En promedio, el Estado peruano solo gastaba un monto equivalente al 11% y el 10% del PBI per cápita en cada alumno de primaria y secundaria, respectivamente. Como se observa en el cuadro 2, estos porcentajes eran significativamente más altos en el resto de países de América Latina, en Estados Unidos y en el Reino Unido.

**Gráfico 5: Gasto por alumno según nivel educativo, 2000-2014
(S/. por alumno)**



Fuente: Portal web del Minedu
Elaboración: Equipo consultor

**Cuadro 2: Gasto público en educación por alumno
(% del PBI per cápita)**

País	Primaria	Secundaria
Perú	11%	10%
Argentina	14%	20%
Bolivia	19%	20%
Brasil	23%	24%
Chile	17%	18%
Colombia	17%	17%
Costa Rica	23%	25%
Estados Unidos	21%	23%
Reino Unido	25%	30%

Información más reciente disponible (circa 2013).

Fuente: Portal web del Banco Mundial

Elaboración: Equipo consultor

Se debe notar que, de acuerdo a lo recogido por medio de las entrevistas, durante el último gobierno (período 2011-2016) el Minedu ha desarrollado sus políticas en función de cuatro pilares de la educación: (i) revalorización de la carrera docente; (ii) cierre de la brecha de infraestructura educativa; (iii) mejora de la calidad de los aprendizajes para todos; y (iv) modernización de la gestión educativa. Estos incluyen como parte de sus metas específicas a los seis objetivos

estratégicos del PEN, así como la revisión de sus resultados intermedios¹⁶. Sin embargo, a pesar de su importancia para la gestión actual, estos pilares aún no han sido traducidos en un documento de políticas.

A continuación, se detallan las principales medidas implementadas por el sector público, especialmente desde el Minedu, para mejorar las condiciones de oferta de la educación básica en el Perú e incrementar así el rendimiento escolar. Este análisis se realiza en función de los determinantes del rendimiento educativo identificados en el marco conceptual, pues se considera que se relacionan directamente con los cuatro pilares del Minedu.

4.2.1.1 Docentes

De acuerdo al portal web del Minedu, el Estado tiene como prioridad que los docentes se formen y desempeñen adecuadamente; en un contexto que promueva la innovación y el desarrollo del conocimiento pedagógico, y que genere un compromiso de los docentes con su propio desarrollo profesional. Como parte de su proceso de mejora, el Minedu ha liderado principalmente las siguientes iniciativas:

- Ley de Reforma Magisterial

La Ley de Reforma Magisterial fue promulgada en el 2012 y, de acuerdo a lo recogido en las entrevistas, es uno de los cambios más importantes implementados en los últimos años en el sector. En primer lugar, esta Ley establece las bases de la carrera pública magisterial. Es decir, define los procedimientos que debe seguir todo docente para poder ascender de escala y ocupar otros puestos relacionados al sector como acompañante o director. En segundo lugar, determina los derechos a los que están sujetos todos los docentes en el sector público: capacitaciones, remuneraciones, vacaciones, horarios de trabajo, entre otros.

En este sentido, la Ley permite, potencialmente, mejorar diversos aspectos de la situación laboral de los profesores en el Perú. Por ejemplo, desde su formulación, el 68% de los docentes que estaban contratados según la Ley del Profesorado han pasado a ser nombrados según la Ley de Carrera Magisterial, lo que les da mayores oportunidades de ascenso e incrementa sus posibilidades de obtener mejores remuneraciones. Asimismo, brinda más oportunidades de capacitación y de promoción basadas en el mérito: ambas ocupan el primer lugar en el *ranking* de los mejores cambios introducidos con la Ley de Reforma Magisterial según la opinión de los docentes¹⁷.

Sin embargo, según lo encontrado en las entrevistas, es necesario revisar la Ley ya que esta se centra principalmente en los derechos de los docentes y no pone el énfasis necesario en sus deberes de formación para asegurar la calidad de la educación. Por ejemplo, en el Reglamento de la Ley no se establece detalladamente los estándares de calidad que debe seguir cada docente para entregar los servicios adecuadamente. Asimismo, los actores entrevistados consideran importante incluir al acompañante como parte integral de la carrera docente, es decir, sentar las bases para que los docentes puedan desempeñarse como acompañantes sin tener que pedir licencia como sucede actualmente¹⁸.

¹⁶ Proyecto Educativo Nacional. Balance al año 2014

¹⁷ Según la Encuesta Nacional Docente, el 21% opina que las mayores oportunidades de capacitación son el principal cambio, y otro 21% que la promoción basada en el mérito lo es.

¹⁸ De acuerdo a los entrevistados, actualmente si un docente desea ser acompañante debe pedir licencia de su puesto. Ello impide que el profesional gane más años de experiencia y puede frenar su crecimiento profesional.

- Incentivo para la entrada y para asegurar el buen desempeño docente

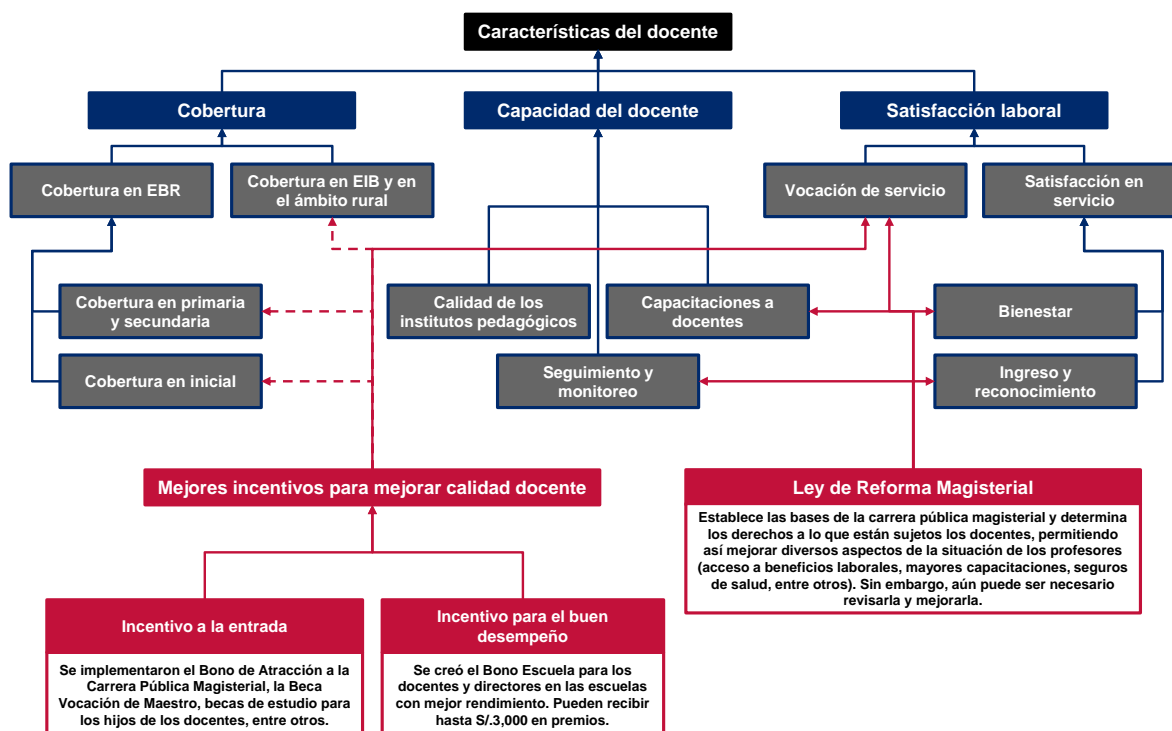
Como se menciona en el marco conceptual, la satisfacción y la capacidad de los docentes es uno de los principales aspectos determinantes del rendimiento educativo. En ese sentido, se están llevando a cabo diversas iniciativas para incentivar que más y mejores postulantes ingresen a la carrera docente. Por ejemplo, la Beca Vocación de Maestro permite que los estudiantes que obtengan los mejores puestos en secundaria y que desean dedicarse a la carrera magisterial accedan a una beca completa para sus estudios superiores. En la convocatoria del 2016, se aprobó a 699 becarios bajo esta modalidad según el portal web de Pronabec.

Asimismo, también se ha implementado el Bono de Atracción a la Carrera Pública Magisterial, el cual entrega S/.18,000 a todos los docentes que ingresen en el tercio superior en el concurso de nombramiento 2015. Otros incentivos para incentivar la entrada de nuevos docentes y para asegurar el buen desempeño de los docentes son los mayores salarios y mejores beneficios laborales implementados en la Ley de Reforma Magisterial, becas de estudios para los hijos de los docentes, mayores capacitaciones, entre otros.

Una medida importante implementada para promover el buen desempeño docente es el Bono Escuela, el cual es un incentivo monetario a los docentes y directores en las instituciones educativas que hayan alcanzado los mejores resultados educativos. Gracias a esta medida, los docentes pueden recibir hasta S/.3,000 soles adicionales si su colegio queda en el 25% superior.

Estas medidas afectan los canales o puntos críticos identificados en la sección anterior. En primer lugar, la Ley Magisterial establece las bases para mejorar el bienestar de los docentes, e incrementar los ingresos y el número de capacitaciones. Con ello, favorece indirectamente la entrada de docentes con vocación de servicios. Además, establece los primeros parámetros que se deben seguir para facilitar el seguimiento y monitoreo de profesores. En segundo lugar, los incentivos implementados por el Minedu afectan directamente la entrada de nuevos docentes motivados por la carrera. Eso ayuda, indirectamente, a cerrar las brechas de cobertura.

Ilustración 8: El sector público en las características de los docentes



Las líneas punteadas reflejan un efecto indirecto.

Elaboración: Equipo consultor

4.2.1.2 Infraestructura, equipamiento y materiales educativos

El Minedu tiene como prioridad cerrar las brechas de infraestructura educativa, y renovar y recuperar aquella que se encuentra en mal estado según su portal web. Asimismo, también tiene la meta asegurar la provisión de mobiliario de calidad en todas las instituciones educativas. Las iniciativas implementadas en estos aspectos se detallan a continuación:

- Programa Nacional de Infraestructura

El Programa Nacional de Infraestructura (Pronied) fue creado en el 2014 en reemplazo de la Oficina Nacional de Infraestructura Educativa (Oinfe). Este tiene el objetivo de preparar y ejecutar el Plan Nacional de Infraestructura Educativa: entre sus funciones se encuentran la identificación, ejecución y supervisión de proyectos de inversión pública educativa. Asimismo, el Pronied tiene la misión de asegurar la disponibilidad y calidad de mobiliario y equipamiento adecuado en las instituciones educativas.

El programa también es responsable de promover la participación del sector privado y de la sociedad en el financiamiento y ejecución de la infraestructura. Para ello, el Pronied tiene la capacidad de celebrar convenios y contratos e intervenir en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en instituciones educativas públicas. A continuación, se presenta un cuadro con las metas programadas y ejecutadas del Pronied a diciembre del 2014. Como se observa, en todos los casos se han cumplido las metas. Incluso, en ese momento ya se tenía previsto convocar 301 perfiles + expedientes técnicos, cuando la meta era solo de 30.

Cuadro 3: Metas de la unidad gerencial de estudios y obras del Pronied al 31 de diciembre del 2014

Categoría	Meta programada	Meta ejecutada	Unidad de medida
Obras en ejecución	39	39	Obra
Obras por iniciar	10	10	Obra
Obras por convocar	21	21	Obra
Obras terminadas	6	6	Obra
Expedientes técnicos aprobados	18	18	Expediente técnico
Expedientes técnicos terminados	11	11	Expediente técnico
Expedientes técnicos en desarrollo	47	47	Expediente técnico
Perfiles viables	8	10	Perfil
Perfil + Expediente técnico por convocar	30	301	Perfil + Expediente técnico

Fuente: Pronied (2014)

Elaboración: Equipo consultor

- Asociaciones Público-Privadas y Obras por impuesto

El Minedu planea utilizar los mecanismos de participación público-privado como las Asociaciones Público Privadas (APP) y Obras por Impuestos (OxI) para cerrar las brechas de infraestructura educativa¹⁹. Por un lado, de acuerdo al portal web del Minedu, las APP en educación buscan asegurar la provisión adecuada de infraestructura y equipamiento de calidad por 10 o 25 años. En el caso de educación básica regular, las empresas privadas pueden participar en la construcción, equipamiento y mantenimiento de infraestructura educativa; mas no en el componente de gestión docente ni dirección de las escuelas. En total, se tiene planeado intervenir en 173 instituciones educativas bajo esta modalidad.

Por otro lado, las OxI son un mecanismo adicional de participación privada que también contribuye a cerrar la brecha de infraestructura educativa. En el año 2013, el monto total de inversión en el sector educación según esta modalidad fue de S/.11 millones según Proinversión. Para el 2014, ya se tenía comprometidos S/.125 millones, lo que demuestra el avance de las OxI en el sector.

- Plan Selva

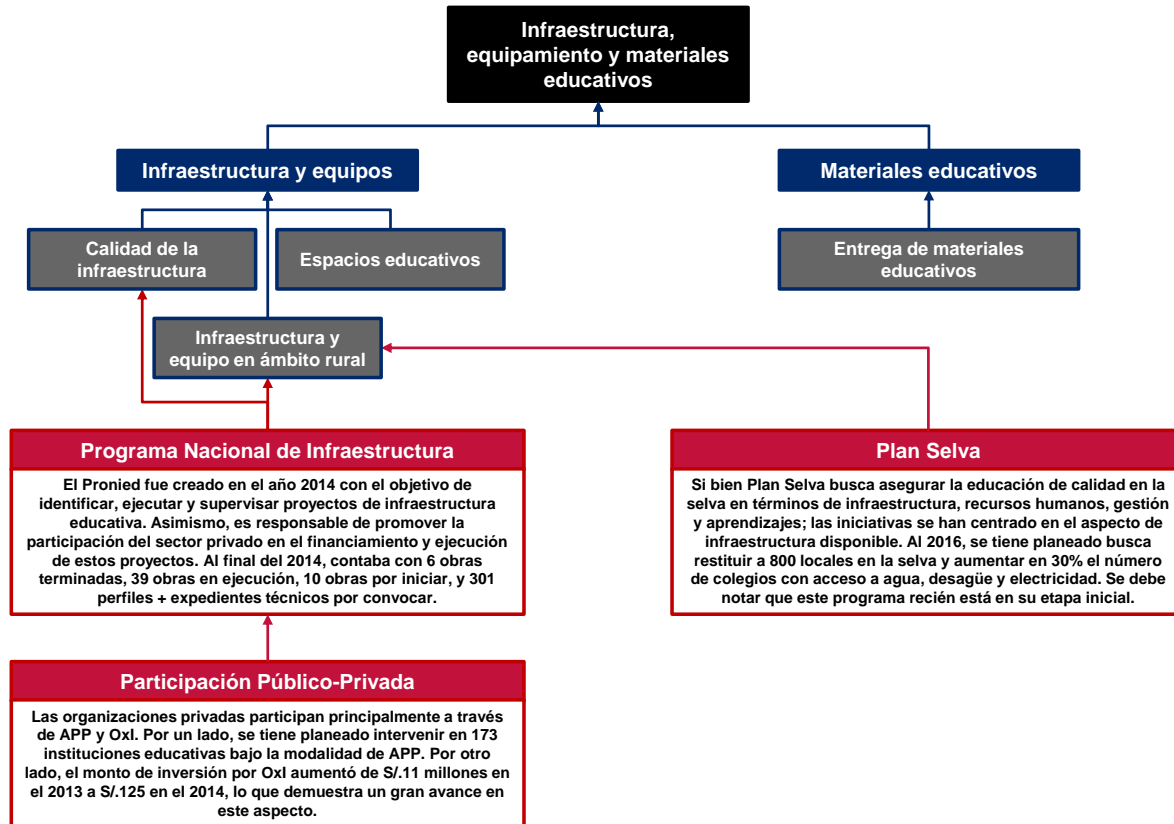
De acuerdo al portal web del Minedu, en el 2015 se presentó el primer borrador del Plan Selva, programa que busca asegurar la educación de calidad en la selva en términos de infraestructura, recursos humanos, gestión y aprendizajes – los cuatro pilares de la educación. No obstante, de acuerdo a las entrevistas, las iniciativas de Plan Selva se han centrado en incrementar la infraestructura disponible. Por ejemplo, de acuerdo al Minedu, se busca restituir a 800 locales en la selva y aumentar en 30% el número de colegios con acceso a agua, desagüe y electricidad. Es importante notar que, según los resultados de las entrevistas, este programa se encuentra recién en su etapa inicial y, por lo tanto, aún hay espacios de mejora para nuevas inversiones.

Las tres políticas evaluadas generan un impacto sobre los canales o puntos críticos que determinan el efecto de la infraestructura y el equipamiento en los rendimientos educativos. El Programa Nacional de Infraestructura, junto con el fomento de las APP y las OxI, permite cerrar las brechas de infraestructura en todos los ámbitos a nivel nacional. El Plan Selva, por su parte, ha impulsado la

¹⁹ Por un lado, de acuerdo al DL 1012, las APP son modalidades en las que se aprovecha la experiencia, conocimientos, equipos, tecnología del sector privado con la finalidad de ejecutar, mantener, u operar infraestructura pública o proveer servicios públicos. Por otro lado, las OxI permiten que un privado financie y ejecute proyectos de infraestructura con cargo a su impuesto a la renta. Ambos mecanismos permiten acelerar la inversión y el proceso de cerrado de la brecha.

construcción de nueva infraestructura y la provisión de equipos adecuados en las zonas más alejadas de la selva.

Ilustración 9: El sector público en la infraestructura, el equipamiento y los materiales educativos



Elaboración: Equipo consultor

4.2.1.3 Malla curricular

Como parte de las medidas implementadas para mejorar la calidad de los aprendizajes, el Minedu busca dotar a las escuelas de aprendizajes de buena calidad y pertinentes a la cultura de los alumnos. En este aspecto, se han implementado principalmente las siguientes medidas:

- Jornada Escolar Completa

La Jornada Escolar Completa (JEC) busca mejorar la calidad de las instituciones educativas públicas de secundaria. El programa propone principalmente incrementar la jornada escolar en 10 horas pedagógicas semanales, con el fin de beneficiar a los estudiantes con más clases de ciencia y tecnología, inglés, matemática, educación para el trabajo, entre otros.

Asimismo, la JEC considera un mayor acompañamiento al estudiante mediante un sistema tutorial y reforzamiento pedagógico; y propicia el aumento de competencias en el manejo de información, medios y TIC. Para integrar el uso de tecnologías en el proceso de enseñanza y aprendizaje, se tiene previsto ofrecer sesiones de aprendizaje y más capacitaciones a los docentes.

En el 2015, la JEC se aplicó en 1,000 escuelas públicas a nivel nacional y benefició al 18% de la población de secundaria en el 2015 (345 mil estudiantes). Para el 2016, se tiene previsto ampliar la cobertura en 604 colegios más y se espera lograr la cobertura total de escuelas públicas con la JEC hacia el 2021 (Portal web del Minedu).

- Colegios de Alto Rendimiento

Los Colegios de Alto Rendimiento (COAR) brindan servicios con altos estándares de calidad a los estudiantes de tercero, cuarto y quinto de secundaria en escuelas públicas con un buen desempeño educativo. Los COAR ofrecen becas integrales, alimentación, vivienda, uniformes y materiales a sus estudiantes. Asimismo, los alumnos tendrán docentes altamente calificados.

El objetivo del Minedu, es que cada región cuente con un COAR en el largo plazo: actualmente, 14 regiones poseen los COAR y atienden a 2,250 estudiantes de tercero, cuarto y quinto de secundaria. Para el 2016, se espera que ocho regiones más incorporen este modelo educativo. Asimismo, se espera contar con 22 COAR y abrir 2,400 vacantes para el tercero de secundaria. Es importante resaltar el hecho de que 13 COAR están próximos a recibir la autorización para poder brindar el programa de Bachillerato Internacional (BI), que elevará el estándar de enseñanza en estos centros.

- Educación Intercultural Bilingüe

La modalidad de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) brinda servicios de educación básica regular a niños, niñas y adolescentes que pertenecen a un pueblo indígena u originario y que hablan una lengua originaria como primera o como segunda lengua. Recientemente, el Minedu ha desarrollado el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, el cual se basa en seis ejes estratégicos: (i) el acceso a la educación; (ii) la permanencia y culminación oportuna de los estudios; (iii) la implementación de un currículo pertinente con propuesta pedagógica de EIB; (iv) formación docente inicial y en servicio; y (v) gestión descentralizada y participación social.

Como parte de las mejoras implementadas, en la actualidad, el Minedu ha creado material pedagógico bilingüe en 19 lenguas originarias y ha oficializado 31 alfabetos de lenguas originarias – en el 2012 solo se había oficializado seis lenguas. Asimismo, incrementó el porcentaje de instituciones que cuentan con docentes en lengua originaria de 11% a 60% entre el 2011 y el 2015. Ello ha sido logrado a través de un programa de becas en formación en EIB: desde el 2012, alrededor de 1,200 docentes accedieron a este tipo de becas otorgadas por Pronabec. Para el 2016 se espera otorgar 500 becas más y tener la primera promoción de docentes EIB a partir del 2017. Con ello, espera que el 70% de las 21,000 instituciones educativas de EIB cuenten con docentes que enseñen en su lengua originaria para el 2016.

- Soporte pedagógico

El soporte pedagógico es una estrategia que busca mejorar la calidad de las instituciones educativas públicas de primaria. Está compuesta por cuatro objetivos: (i) fortalecer el desempeño de docentes y directivos; (ii) brindar refuerzo escolar; (iii) supervisar la entrega y uso de recursos y materiales educativos; y (iv) fortalecer capacidades para la gestión escolar y comunitaria.

Actualmente, el 60% de instituciones educativas polidocentes urbanas a nivel nacional en 15 regiones y el 100% en Lima Metropolitana están cubiertos por este programa de acuerdo al portal del Minedu. En el 2015, se capacitaron a 52,360 docentes, beneficiando a más de un millón de estudiantes. Asimismo, en ese año, 132 mil estudiantes de primer a tercer grado y a 13 mil docentes participaron en las sesiones de refuerzo escolar. En total, el Minedu invirtió S/. 248 millones en esta estrategia.

- Uso de tecnologías de información

El Informe Global de Tecnología de la Información 2015 elaborado por el *World Economic Forum* (WEF) posicionó al Perú como el país miembro de la Alianza del Pacífico con el uso más pobre de las TIC. En ese sentido, estas herramientas se presentan como una oportunidad para mejorar la calidad educativa del país a través del trabajo pedagógico y su uso por parte de niños y maestros. En el 2012 se creó la Dirección General de Tecnologías Educativas responsable de incorporar las TIC en el proceso educativo. Asimismo, en el 2015, el Minedu capacitó a 212 docentes para mejorar competencias digitales en el curso virtual “PerúEduca en la Escuela: Nuevas formas de aprender”. Es importante notar que esta dirección también participa en el proceso de JEC y en el soporte pedagógico, de acuerdo a lo recogido en las entrevistas.

- Inglés puertas al mundo

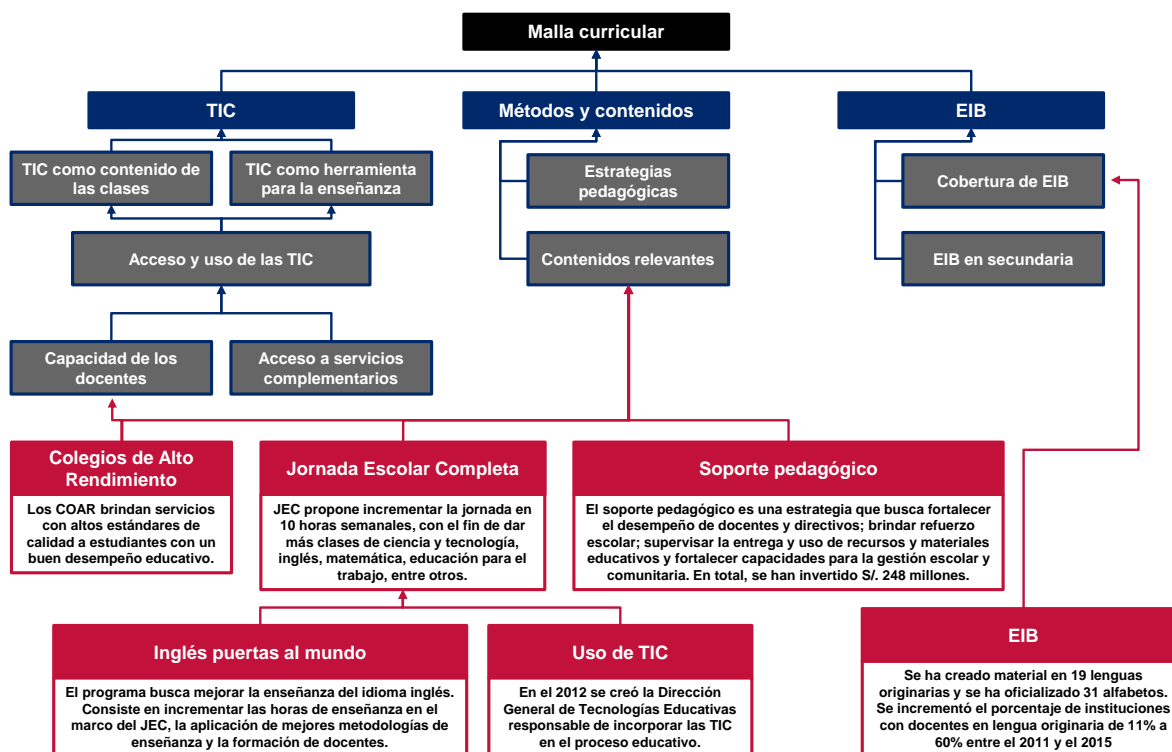
Esta iniciativa busca mejorar la forma en que se enseña el inglés en las instituciones educativas públicas. Consiste en tres objetivos: (i) incrementar las horas de dictado, en el marco de la JEC; (ii) introducir nuevas metodologías de enseñanza; y (iii) mejorar la formación de los docentes de inglés. De acuerdo al portal del Minedu, en el 2015 se capacitó a 234 y 148 docentes de inglés en Estados Unidos y el Reino Unido, respectivamente; se coordinó la capacitación de otros casi 4,000 docentes; se becó a 1,000 estudiantes para que estudien en los centros de idiomas del país por 24 meses, entre otros. Asimismo, se tiene planeado que 500 profesores del Reino Unido vengan a capacitar y a apoyar en el diseño de un nuevo plan curricular de formación de docentes²⁰.

Las políticas implementadas por el Minedu vinculadas a la mejora de la malla curricular afectan al rendimiento educativo a través de diversos canales. Los COAR, la JEC (que incluye las iniciativas de Inglés Puertas al Mundo y el Uso de TIC) y el Soporte pedagógico favorecen la capacitación de los docentes en el uso de TIC y, además, establecen nuevos contenidos relevantes que deben enseñarse en la EBR. Es importante notar que estas políticas afectan indirectamente la generación de nuevas estrategias pedagógicas.

Por su parte, las medidas implementadas en el marco del EIB están dirigidas principalmente a incrementar la cobertura del servicio. Se busca ampliar el rango de lenguas originarias beneficiadas y mejorar la calidad de los servicios brindados. Sin embargo, no se ha encontrado evidencia de esfuerzos dirigidos a establecer la EIB en secundaria.

²⁰ Período El Comercio, 25 de noviembre. Entrevista a Jaime Saavedra, Ministro de Educación.

Ilustración 10: El sector público en la malla curricular



Elaboración: Equipo consultor

4.2.1.4 Gestión

El Minedu tiene como prioridad modernizar el sistema de gestión educativa actual con el fin de asegurar el logro de sus objetivos de aprendizaje. Para ello, ha desarrollado las siguientes políticas:

- Plan de incentivos para la mejora de la gestión y modernización municipal

Este plan tiene como objetivo monitorear el mantenimiento de locales escolares y la distribución adecuada de materiales educativos. Consiste en permitir que 1,043 municipalidades sean las encargadas de supervisar directamente los locales escolares en su jurisdicción. De acuerdo al Minedu, entre los principales beneficios de esta medida se encuentran (i) la mayor disponibilidad de recursos presupuestarios adicionales para la mejora de los servicios públicos que brinda la municipalidad; (ii) la identificación de las necesidades de las instituciones educativas de su jurisdicción con el fin de contribuir a mejorar los aprendizajes de los estudiantes; y (iii) la mejora en la articulación entre municipalidad, Minedu, DRE y UGEL.

- Compromisos de Desempeño

Los Compromisos de Desempeño (CdD) constituyen una herramienta de incentivos para promover la gestión por resultados en educación. Consiste en un esquema de financiamiento condicionado de recursos para todas las Unidades Ejecutoras de Educación (UE) de los gobiernos regionales a nivel nacional. Si es que estas cumplen con las metas, podrán acceder a mayores recursos para financiar bienes y servicios en el marco del PELA y otras intervenciones educativas. A la fecha, 20 unidades ejecutoras han cumplido con todas las metas.

- Descentralización de la gestión educativa

El Minedu tiene como objetivo priorizado promover la descentralización de la gestión educativa. Actualmente, participa activamente para mejorar las competencias de todos los agentes involucrados, aplicando dinámicas de participación, vigilancia, transparencia, rendición de cuentas y aportes a estas políticas. En particular, ha elaborado, en conjunto con la Oficina de Coordinación Regional y la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación, el Plan Sectorial para el Fortalecimiento de Competencias 2014-2018 del Minedu. En este, se establece que el Estado debe participar únicamente como ente rector del sector educativo: los gobiernos regionales deben ser gestores del servicio y los locales deben ser responsables de la articulación territorial.

- Semáforo Escuela

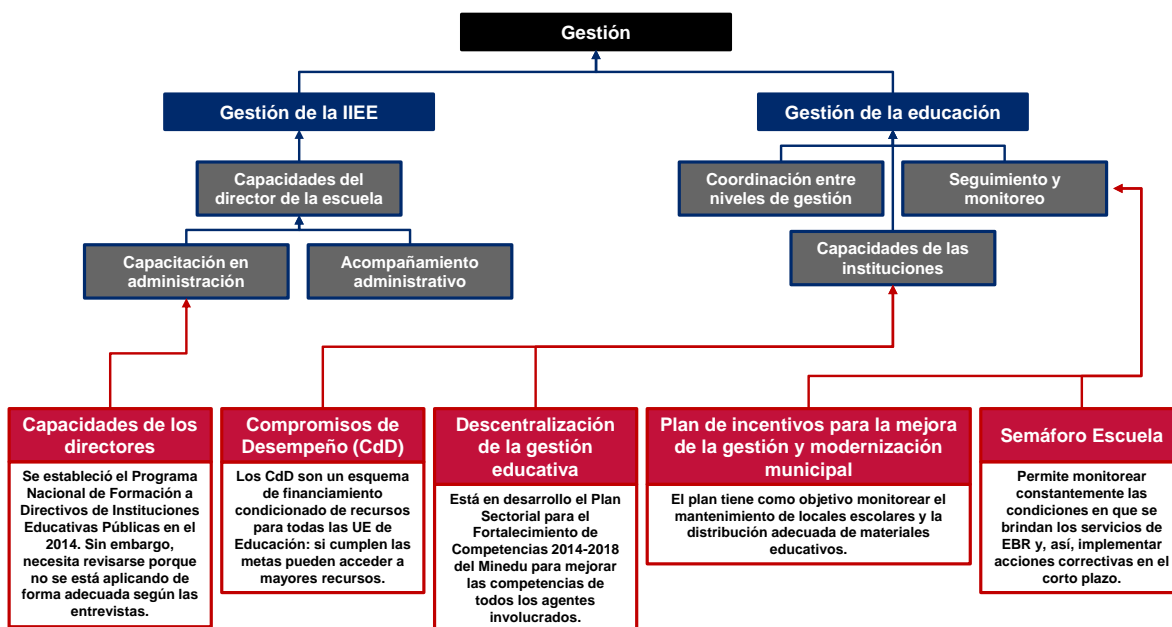
El Minedu ha implementado los Semáforos Escuela, herramientas que permiten monitorear constantemente las condiciones en que se brindan los servicios de EBR y, así, implementar acciones correctivas en el corto plazo. De acuerdo al último reporte del programa, actualmente se cuenta con 300 monitores que visitan, sin previo aviso, a las escuelas de todo el país. Ellos recogen información de la gestión interna de la institución educativa, del estado de los insumos mínimos para el desarrollo del servicio y de la asistencia de los docentes, profesores y alumnos; todo ello es registrado en tiempo real a través del uso de *tablets* con acceso a internet.

- Capacidades de los directores

Con respecto a la capacitación de directores, el Minedu estableció el Programa Nacional de Formación a Directivos de Instituciones Educativas Públicas en el 2014. De acuerdo a la Ley de Reforma Magisterial, este programa permite que los Gobiernos Regionales celebren contratos con universidades, institutos u otras escuelas acreditadas en el desarrollo de capacidades de dirección educativa. Sin embargo, de acuerdo a las entrevistas, el programa debe ser revisado pues no se está ejecutando adecuadamente. Por ejemplo, si bien se asegura la capacitación de los directores, no se realiza una evaluación constante de su desempeño administrativo. Además, estas capacitaciones se centran principalmente en el inicio de la carrera como director educativo y no se han encontrado nuevas medidas enfocadas en hacer reforzamiento en servicio.

Las políticas implementadas por el Estado peruano están dirigidas principalmente a mejorar la capacidad de las distintas instituciones de gestión y en establecer un sistema de seguimiento y monitoreo, con el fin de mejorar la gestión de la educación a nivel nacional. Únicamente una iniciativa, el Programa Nacional de Formación a Directivos de Instituciones Educativas, fue implementada para mejorar directamente la gestión de las instituciones educativas.

Ilustración 11: El sector público en la gestión educativa



Elaboración: Equipo consultor

4.3 COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La Cooperación Internacional participa activamente en el financiamiento y ejecución de diversos proyectos con la finalidad de mejorar la situación del sector educativo peruano. En el siguiente cuadro, se presenta un resumen de los principales programas de la cooperación que buscan atender el sector de educación básica. A continuación, se detallan las principales iniciativas implementadas por los organismos internacionales más importantes. Luego se detalla cómo estas afectan a los determinantes del rendimiento educativo.

Cuadro 4. Descripción de los principales programas de la cooperación en el sector de educación básica al 2015

Organismo Internacional	Nombre del Proyecto	Etapa del Proyecto	Principales determinantes que involucra el programa 1/				Monto (US\$)	Fecha de aprobación	Fecha de término
			G	D	MEZR	MC			
BID	Programa de mejoramiento de la educación inicial	Activo					25,000,000	2011	
BID	Colegios peruanos: educación privada de calidad para clases emergentes en Perú	Cerrado					15,000,000	2012	
BID	Mejora de la calidad de educación básica regular	Cerrado					950,000	2009	2010
BID	Iniciativa de matemática intercultural para nivel preescolar	Cerrado					700,000	2011	2013
BID	Mejora de la enseñanza del área ciencia y ambiente	Cerrado					700,000	2011	
BID	Apoyo a la reforma magisterial e institucional	Activo					500,000	2013	2015
BID	Mejoramiento de la gestión educativa	Activo					500,000	2012	2014
BID	Innovaciones educativas distrito de Independencia	Cerrado					500,000	2000	
BID	Midiendo la calidad de la educación con colegios peruanos	Activo					250,000	2011	
BID	Preparación del programa de mejoramiento de la educación inicial	Cerrado					185,000	2009	2010
BID	Trabajo analítico para el mejoramiento de la educación secundaria rural	Cerrado					150,000	2012	
BID	Innovaciones en administración educación	Cerrado					15,800	2000	
BID	Plan selva: provisión de servicios educativos en zonas Amazónicas	Cerrado					10,000	2015	
BM	Proyecto de educación rural y desarrollo de docentes	Cerrado					52,500,000	2003	2007
BM	Perú: Educación básica	Activo					25,000,000	2013	2018
ACDI	La mejora de la educación básica para los niños indígenas rurales / en el sur de los Andes y la Amazonía del Perú	Activo					19,000,000	2010	2016
ACDI	Fortalecimiento de la gestión educativa	Activo					15,500,000	2013	2018
ACDI	Mejora de la educación básica	Cerrado					10,937,790	1999	2012
USAID	Metodología para mejorar la calidad educativa en las comunidades de desarrollo alternativo	Activo					2,949,999	2012	2017
USAID	Enseñar es liderar	Activo					3,000,000	2014	2017
USAID	Liderando aprendizajes de niños y niñas	Activo						2014	2017
USAID	Programa estratégico de logros de aprendizaje al finalizar el III ciclo	Activo					1,200,000		
UNICEF	Educación intercultural bilingüe para la Amazonía	Cerrado						2005	2012

I/ G=Gestión; D=Docente; MEZR=Modelos Educativos en Zonas Rurales; MC=Malla Curricular

4.3.1 Iniciativas implementadas por organismos internacionales

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

En el caso del BID, se han encontrado cuatro proyectos activos, los cuales abarcan cada uno los cuatro principales determinantes identificados en las secciones anteriores. Además, se han identificado siete proyectos cerrados. Un resumen de cada uno de los proyectos se puede apreciar a continuación:

- Programa de mejoramiento de la educación inicial (2011-a la fecha)

Este programa tiene el objetivo de ampliar la oferta y mejorar la calidad de centros y programas de educación inicial para niños de 3 a 5 años en los departamentos de Ayacucho, Huánuco y Huancavelica. Así, está relacionado directamente al pilar de infraestructura del Minedu.

- Apoyo a la *reforma* magisterial e institucional (2013-2015)

El objetivo de este apoyo es generar evidencia para el mejor diseño de aspectos específicos de la implementación de la reforma magisterial. Asimismo, también busca evaluar los posibles impactos generados por esta Ley. Así, este proyecto se enmarca dentro del pilar del Minedu de revalorización de la carrera docente. Entre los principales estudios realizados se encuentran (i) consultoría para la elaboración del diseño, implementación e instrumentos de un piloto de evaluación de desempeño docente; (ii) consultoría para el levantamiento y digitación de datos de desempeño docente; (iii) consultoría para la realización de un estudio de caracterización de los docentes del sector público peruano; (iv) consultoría para el diseño, implementación y análisis de la evaluación de impacto del proceso de selección de directores; y (v) consultoría para la realización de un estudio sobre percepciones de los docentes y directores acerca de la evaluación por desempeño.

- Mejoramiento de la gestión educativa (2012-2014)

El programa “Mejoramiento de la gestión educativa” tiene la meta de apoyar al Minedu en fortalecer su institucionalidad para, así, favorecer a una gestión educativa descentralizada orientada a resultados. Este proyecto tiene tres componentes específicos: (i) fortalecimiento de las capacidades y procesos de planificación y programación presupuestal en educación; (ii) fortalecimiento de las capacidades y los procesos de desarrollo organizacional y promoción de la ética pública; y (iii) supervisión técnica y auditoría. Estos tres consisten en apoyar al Minedu y a los gobiernos regionales focalizados (San Martín, Piura y Huancavelica) mediante el financiamiento de asistencia técnica y acompañamiento para consolidar su capacidad para formular planes de corto y mediano plazo, y para que cuenten con capacidades y herramientas que los ayuden a rediseñar su organización.

- Medición de la calidad de la educación con colegios peruanos (2011- a la fecha)

El objetivo de esta medición es comparar el desempeño estudiantil y la calidad de los profesores del sector público respecto a colegios privados con precios similares para establecer diferencias y comprender sus razones. Los estudiantes son evaluados bajo los siguientes criterios: (i) habilidad verbal en español; (ii) competencias en ciencia y matemáticas; (iii) habilidad verbal en inglés; (iv) tasas de repitencia y; (v) participación en actividades extra-académicas. Por su parte, la medición de los profesores se realiza a través de: (i) criterios de selección de los profesores; (ii) entrenamiento y desarrollo profesional; (iii) calidad de la instrucción e; (iv) incentivos.

- Plan Selva: provisión de servicios educativos en zonas amazónicas (2015- a la fecha)

Mediante la visita al estado Amazonas, Brasil, se busca aprender de las experiencias sobre aprendizajes de provisión de servicios educativos en zonas amazónicas lejanas y de alto porcentaje de población indígena.

- Colegios peruanos: Educación privada de calidad para clases emergentes en Perú (proyecto cerrado)

La finalidad de este proyecto es ayudar a cerrar las brechas de infraestructura y mejorar el acceso a la educación de las comunidades más vulnerables. Consiste en expandir una red de colegios privados ubicados en distritos con mayoría de población de nivel socioeconómico C y D para incrementar la cobertura de educación de calidad a un costo asequible.

- Iniciativa de matemática intercultural para nivel preescolar (2011-2013)

Este proyecto se enmarca en el pilar de mejoramiento de los aprendizajes. Su principal objetivo es elaborar y probar un modelo pedagógico que fomente el desarrollo de capacidades pre matemáticas en niños que asisten a centros de educación inicial.

- Mejora de la enseñanza del área ciencia y ambiente (proyecto cerrado)

Mediante este proyecto, el BID financió el desarrollo de materiales didácticos, módulos de capacitación docente y un instrumento para la evaluación continua de los alumnos. Así, los objetivos de esta medida se adecúan a los pilares del Minedu de mejora de los aprendizajes y en la revalorización de la carrera docente.

- Mejora de la calidad de educación básica regular (2009-2010)

El proyecto “Mejora de la calidad de la educación básica regular” busca generar evidencia que permita evaluar la efectividad y la eficiencia de diversas políticas de mejora de la cobertura y la calidad de la educación secundaria en el Perú. Así, las metas de este proyecto están relacionadas principalmente al pilar del Minedu de mejora de los aprendizajes: los estudios realizados en el marco de este proyecto buscan generar información acerca de mejores técnicas de enseñanza y de las mejores herramientas en el salón de clases. Entre los estudios desarrollados destacan: (i) estudio sectorial de oferta y demanda de servicios educativos de educación secundaria en donde se evalúan los servicios ofrecidos en sus distintas modalidades y cómo estos se relacionan con las demandas del país, en términos de necesidades laborales y de lo que se desea como ciudadanos; (ii) evaluación del uso y pertinencia de los materiales y textos educativos; (iii) evaluación cualitativa del programa una "Un laptop por niño"; (iv) evaluación de nuevos mecanismos para mejorar las enseñanzas de ciencias naturales; y (v) apoyo técnico a la dirección general de tecnologías educativas.

Otros proyectos liderados por el BID son:

Innovaciones educativas en el distrito de Independencia (proyecto cerrado)

Trabajo analítico para el mejoramiento de la educación secundaria rural (proyecto cerrado)

Preparación del programa de mejoramiento de la educación inicial (2009-2010)

Banco Mundial (BM)

En el Banco Mundial, se ha identificado solo un proyecto activo que considera componentes de gestión y de atención a los docentes.

- Perú: Educación básica (2013-2018)

El objetivo de este proyecto es mejorar la capacidad del Minedu para evaluar el aprendizaje del estudiante, las prácticas educativas y el liderazgo escolar en la educación básica. El proyecto tiene tres componentes: (i) ampliar la evaluación a estudiantes e introducir nuevas metodologías para medir resultados; (ii) fortalecer la capacidad del Minedu para realizar seguimiento y evaluación de prácticas docentes; y (iii) fortalecer la capacidad de gestión de la educación del Estado. Así, este programa se enmarca adecuadamente en los pilares del Minedu de revalorización de la carrera docente y modernización de la gestión educativa.

- Proyecto de educación rural y desarrollo de docentes (2003-2007)

Este proyecto apoya la mejora de la calidad y equidad de la educación básica a través de las inversiones en las zonas rurales con los indicadores de educación más bajos, y a través de propuestas de reformas sistémicas de la política docente y gestión de la educación. Los componentes del proyecto son los siguientes: (i) incremento en el acceso a la enseñanza preescolar inicial y educación secundaria para los niños de las zonas rurales; (ii) mejora de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en las escuelas primarias en las zonas rurales seleccionadas a través desarrollo de docentes, la distribución de materiales de instrucción bilingües, y la rehabilitación de las aulas; y (iii) apoyo a la reforma de la política docente y gestión educativa. Estos componentes se relacionan directamente con el pilar de revalorización de la carrera docente del Minedu.

Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI)

Se han identificado dos proyectos activos del ACDI, que considera actividades vinculadas a los cuatro determinantes de la oferta educativa descritos en el marco conceptual del estudio. A continuación, se observa un resumen de los proyectos identificados:

- Fortalecimiento de la gestión educativa (2013-2018)

El proyecto “Fortalecimiento de la gestión educativa” busca mejorar las normas y medidas del progreso de aprendizaje para una mejor toma de decisiones y una mejor supervisión del sistema educativo por el Minedu y los gobiernos regionales. Para ello, (i) identifica niños de difícil alcance y vulnerables; (ii) comprende mejor sus problemas de aprendizaje específicos; y (iii) utiliza esta información para tomar una decisión sobre el marco legal de la educación, la planificación y el presupuesto, la formación del profesorado o el desarrollo del currículo. La información generada permite fortalecer la gestión educativa, uno de los principales pilares del Minedu.

- La mejora de la educación básica para los niños indígenas rurales en el sur de los Andes y la Amazonía del Perú (2010-2016)

El proyecto está vinculado al pilar del Minedu de mejora de la calidad de los aprendizajes y tiene como objetivo mejorar la calidad de la educación de los niños indígenas y rurales, especialmente las niñas, en el sur de los Andes y la Amazonía del Perú a través de la EIB. Algunas actividades del proyecto incluyen: (i) capacitar a los maestros en enfoques culturalmente sensibles y sensibles al género a la enseñanza; (ii) formar en gestión a los directores y funcionarios de educación del gobierno regional; (iii) producir materiales de aprendizaje de calidad; (iv) entrenar a los padres y miembros de la comunidad para ayudarles a ser más involucrado en la vigilancia del sistema educativo y de refuerzo cultural y sensible al género enfoques de la educación; (v) mejorar las estrategias de aprendizaje; y (vi) fortalecer la capacidad de los gobiernos regionales para gestionar la formación del profesorado y de los recursos financieros y técnicos.

- Mejora de la Educación Básica (1999-2012)

El objetivo del proyecto es ayudar a los estudiantes de las zonas rurales del norte de Perú a completar primaria oportunamente con las competencias básicas necesarias. El proyecto consiste en el desarrollo de un modelo de alfabetización basado en la participación comunitaria y la capacitación de los maestros, directores y autoridades educativas a nivel municipal y regional. Asimismo, promueve la adopción del nuevo modelo en todo el norte del Perú y su difusión a nivel nacional. Así, el proyecto “Mejora de la Educación Básica” forma parte de las medidas vinculadas al pilar de mejora de la calidad de los aprendizajes del Minedu.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

Se identificaron cuatro proyectos activos de USAID, que trabajan de forma conjunta cada uno de los determinantes identificados en el marco conceptual del presente estudio.

- Metodología para mejorar la calidad educativa en las comunidades de desarrollo alternativo (2012-2017)

El programa busca mejorar la calidad de servicios de educación de 181 escuelas en Ucayali y San Martín, a través de un enfoque de desarrollo alternativo integral. Asimismo, el proyecto ayudará a los gobiernos regionales y locales a gestionar el modelo de escuelas activas y para ser usado como herramienta en la mejora de la calidad educativa.

- Enseñar es liderar (2014-2017)

Este proyecto busca incrementar el alcance de las acciones realizadas con el proyecto Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA). Asimismo, busca mejorar los resultados de aprendizaje de los estudiantes en comunicación y matemáticas en el primer y segundo grado.

- Liderando aprendizajes de niños y niñas (2014-2017)

El objetivo del programa es incrementar el nivel de comprensión lectora y resolución de problemas de los estudiantes que se encuentre en los primeros tres grados de primaria.

- Apoyo al Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA) al finalizar el III ciclo implementado por el Gobierno Regional de San Martín (GORESAM) (2012-2014)

El apoyo consistió en brindar asistencia técnica al GORESAM para el monitoreo y la evaluación del PELA. El objetivo de dicho programa nacional es que los estudios del III ciclo de Educación Básica Regular, primer grado y segundo grado, cumplan con los objetivos de aprendizaje esperados en Comunicación y Pensamiento Lógico Matemático. El proyecto beneficia a 118 instituciones educativas de niveles inicial y primaria de las Unidades de Gestión Educativa Local de El Dorado, Mariscal Cáceres y Tocache.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

En la Unicef, solo se ha identificado un proyecto (cerrado) que busca trabajar la interculturalidad y en la práctica pedagógica, en la amazonía peruana, tal como se puede apreciar a continuación:

- Educación Intercultural Bilingüe para la Amazonia (2005-2012)

El objetivo del proyecto es incentivar el uso de la lengua materna en las escuelas tanto en las aulas como en los materiales educativos. EIBAMAZ trabaja con 17 pueblos nacionales indígenas amazónicas. Asimismo, ha ayudado a formar y capacitar 6,000 docentes amazónicos de Ecuador, Perú y Bolivia y producir alrededor de 90,000 textos educativos.

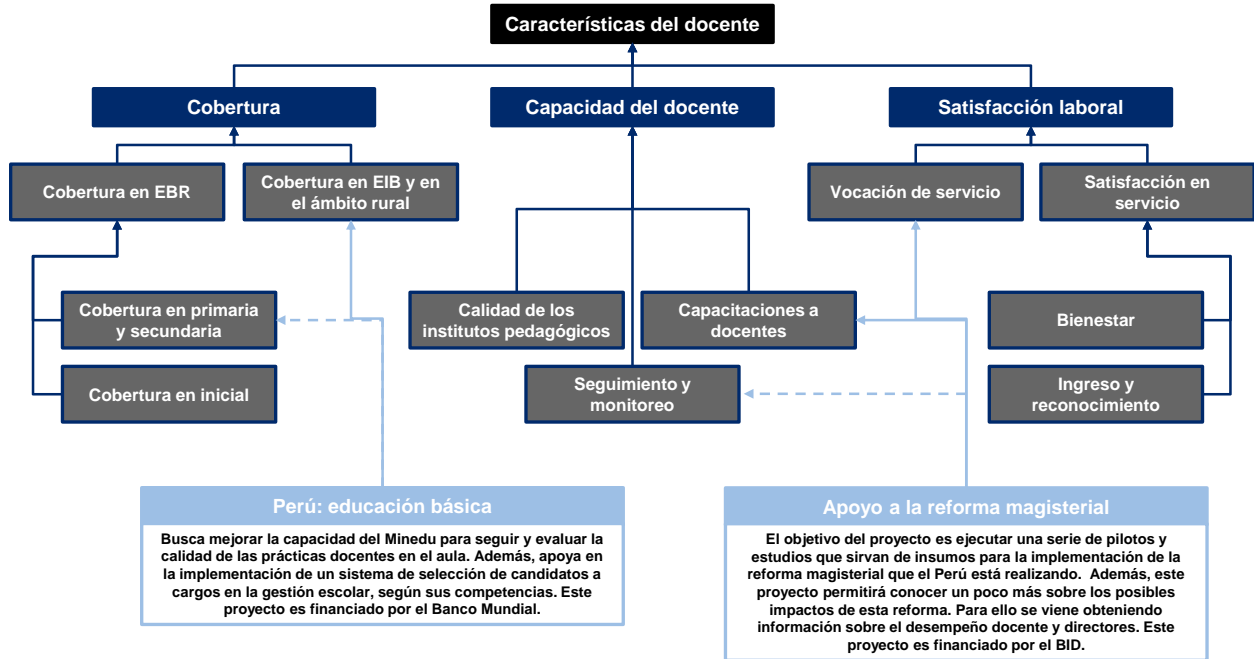
4.3.2 La cooperación internacional y los determinantes del rendimiento educativo

Docentes

- El proyecto “Perú: educación básica”, financiado por el Banco Mundial, busca mejorar la capacidad del Minedu para seguir y evaluar la calidad de las prácticas docentes en las aulas. Este proyecto impacta de manera directa el canal de cobertura en EIB y en el ámbito rural y de manera indirecta la cobertura en primaria y secundaria.
- El proyecto “Apoyo a la reforma magisterial”, financiado por el BID, busca producir estudios que sirvan de insumos para la implementación de la reforma magisterial. Este proyecto impacta

de manera directa el canal de vocación de servicio y de capacitaciones a docentes; asimismo, impacta de manera indirecta al canal de seguimiento y monitoreo.

Ilustración 32: La cooperación internacional en las características de los docentes

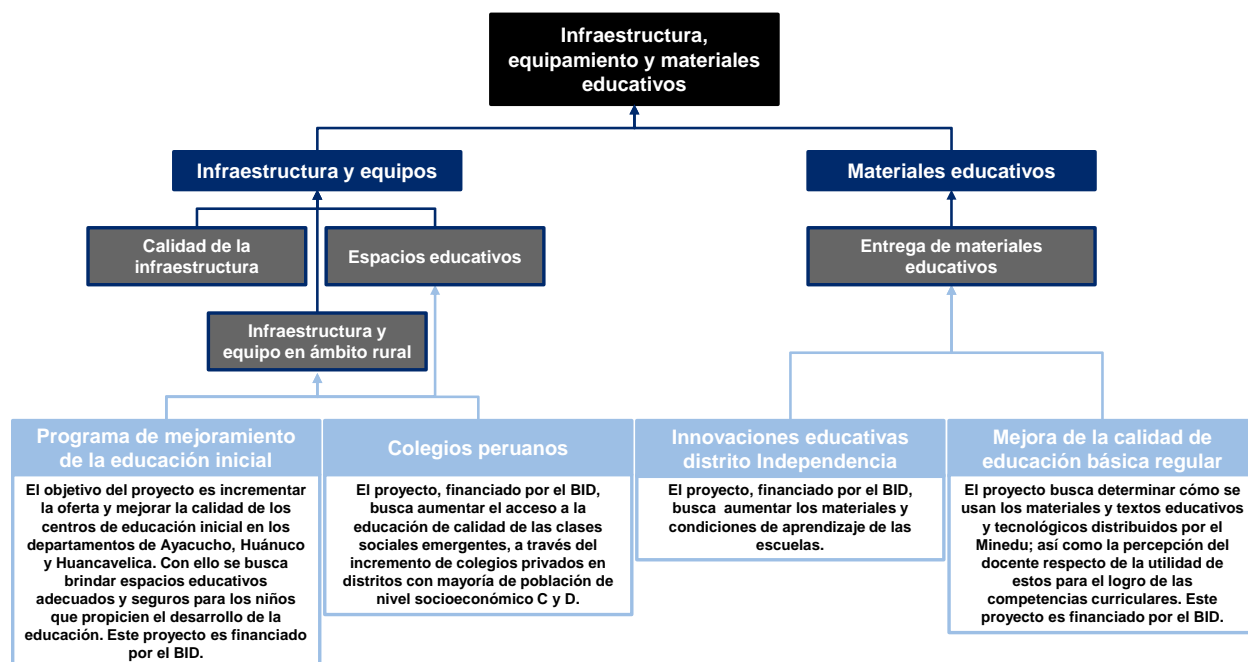


Las líneas punteadas reflejan un efecto indirecto.
 Elaboración: Equipo consultor

Infraestructura, equipamiento y materiales educativos

- El proyecto “Programa de mejoramiento de la educación inicial”, financiado por el BID, busca aumentar la oferta y mejora de calidad de centros y programas de educación inicial. Este proyecto impacta de manera directa a la infraestructura y equipamiento y espacios educativos.
- Los siguientes proyectos del BID no están activos: (i) “Colegios peruanos”, tuvo un impacto directo en infraestructura y equipamiento ámbito rural; (ii) “Mejora de la calidad de educación básica regular” y; (3) “Innovaciones educativas distrito Independencia”. Los dos últimos proyectos generaron un impacto directo en la entrega de materiales educativos, mientras que el primero influía en la mejora de la infraestructura.

Ilustración 43: La cooperación internacional en la infraestructura, equipamiento y materiales educativos



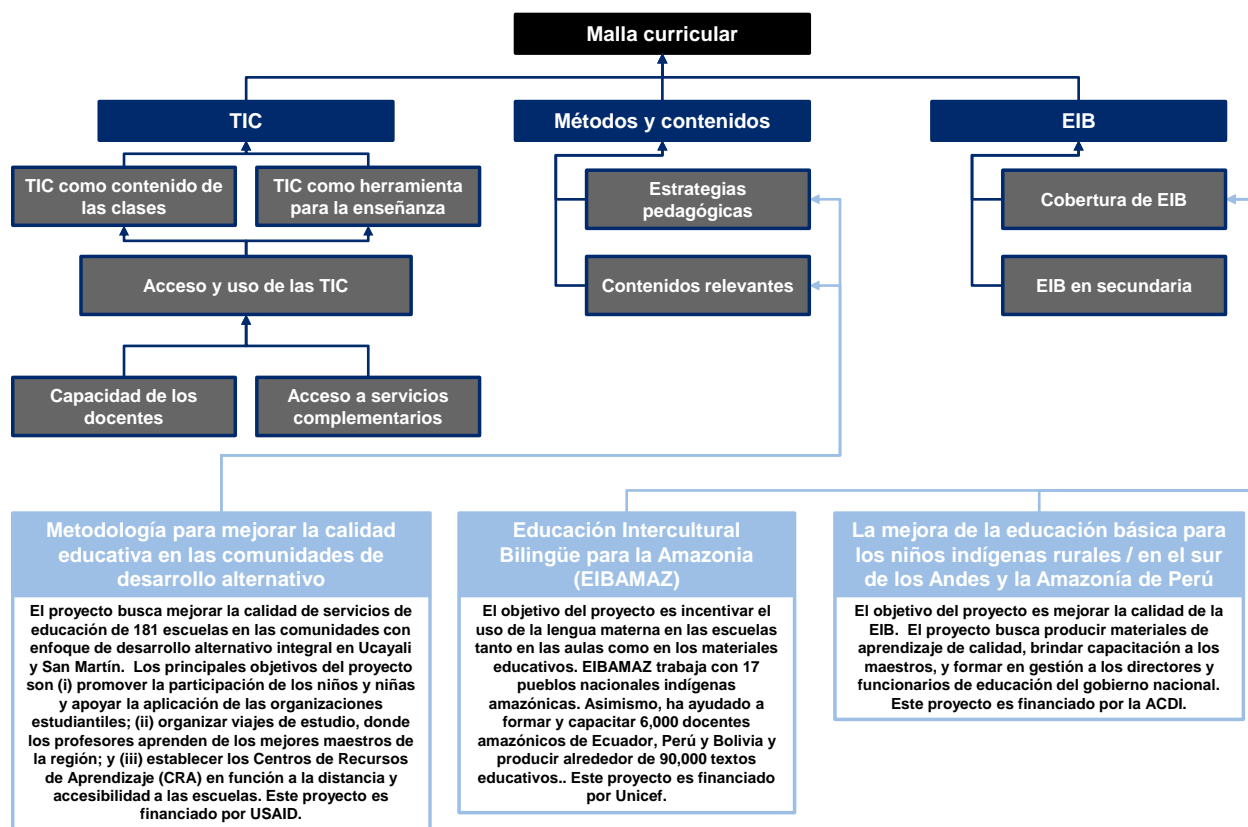
Con celeste se resaltan los cuellos de botella identificados. Las líneas punteadas reflejan un efecto indirecto.

Elaboración: Equipo consultor

Malla curricular

- El proyecto “Metodología para mejorar la calidad educativa en las comunidades de desarrollo alternativo”, financiado por USAID, busca mejorar la calidad de servicios de educación de 181 escuelas. Este proyecto impacta de manera directa a los canales de métodos y contenidos, estrategias pedagógicas y contenidos relevantes.
- El proyecto “La mejora de la educación básica para los niños indígenas rurales en el sur de los Andes y la Amazonía de Perú”, financiado por ACDI, busca mejorar la calidad de la educación a través de la Educación Intercultural Bilingüe.
- El proyecto “Educación Intercultural Bilingüe para la Amazonía”, financiado por Unicef, busca incentivar el uso de la lengua materna en las aulas y en los materiales educativos. Estos últimos proyectos impactan de manera directa la cobertura de EIB.

Ilustración 54: La cooperación internacional en la malla curricular

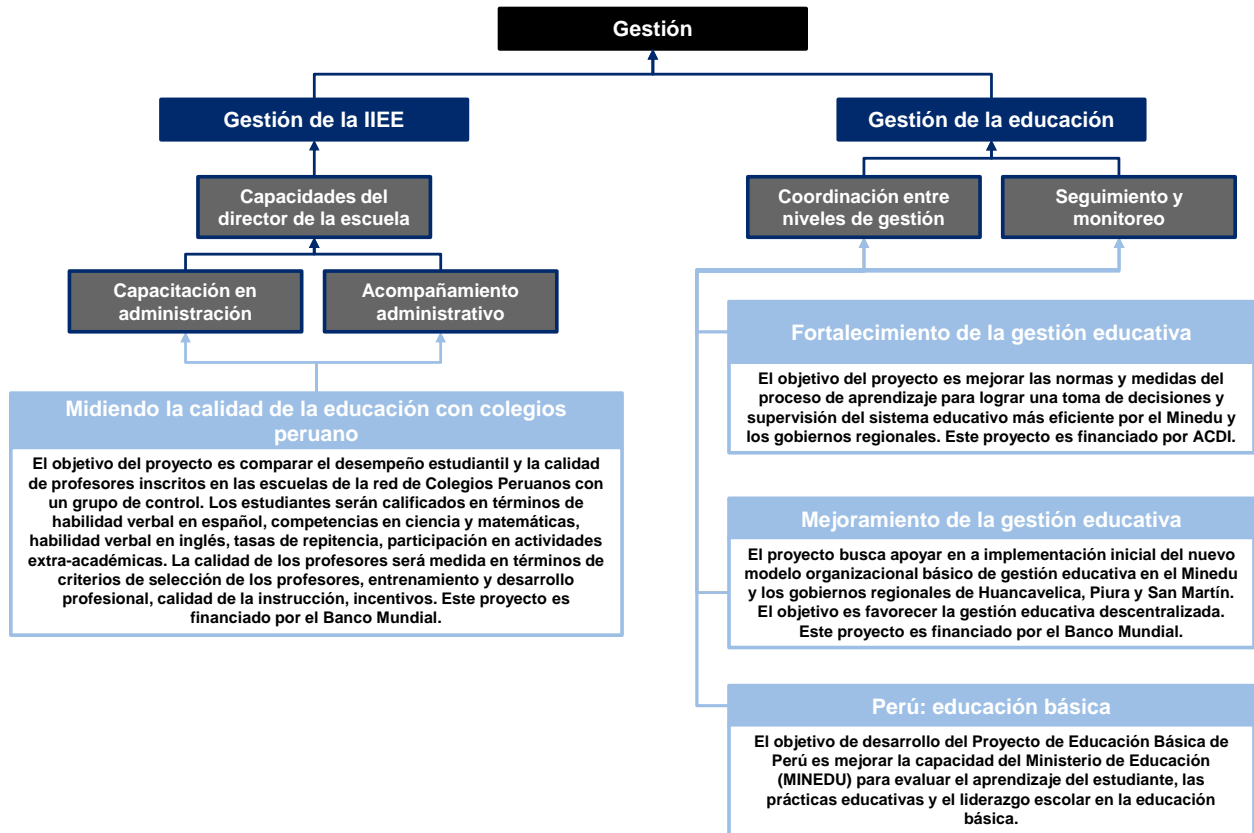


Elaboración: Equipo consultor

Gestión

- El proyecto “Fortalecimiento de la gestión educativa”, financiado por ACDI, busca mejorar las normas y medidas del proceso de aprendizaje. Los proyectos “Mejoramiento de la gestión educativa” y “Perú: educación básica”, financiados por el Banco Mundial, buscan mejorar la intervención del Minedu. Estos tres proyectos generan un impacto directo en el canal gestión de la educación.
- El proyecto “Midiendo la calidad de la educación con colegios peruanos”, financiado por el Banco Mundial, busca comparar el desempeño del sistema público *versus* el sistema privado. Este proyecto impacta de manera directa al canal capacidad del director de la escuela.

Ilustración 65: La cooperación internacional en la gestión educativa



Con celeste se resaltan los cuellos de botella identificados. Las líneas punteadas reflejan un efecto indirecto.

Elaboración: Equipo consultor

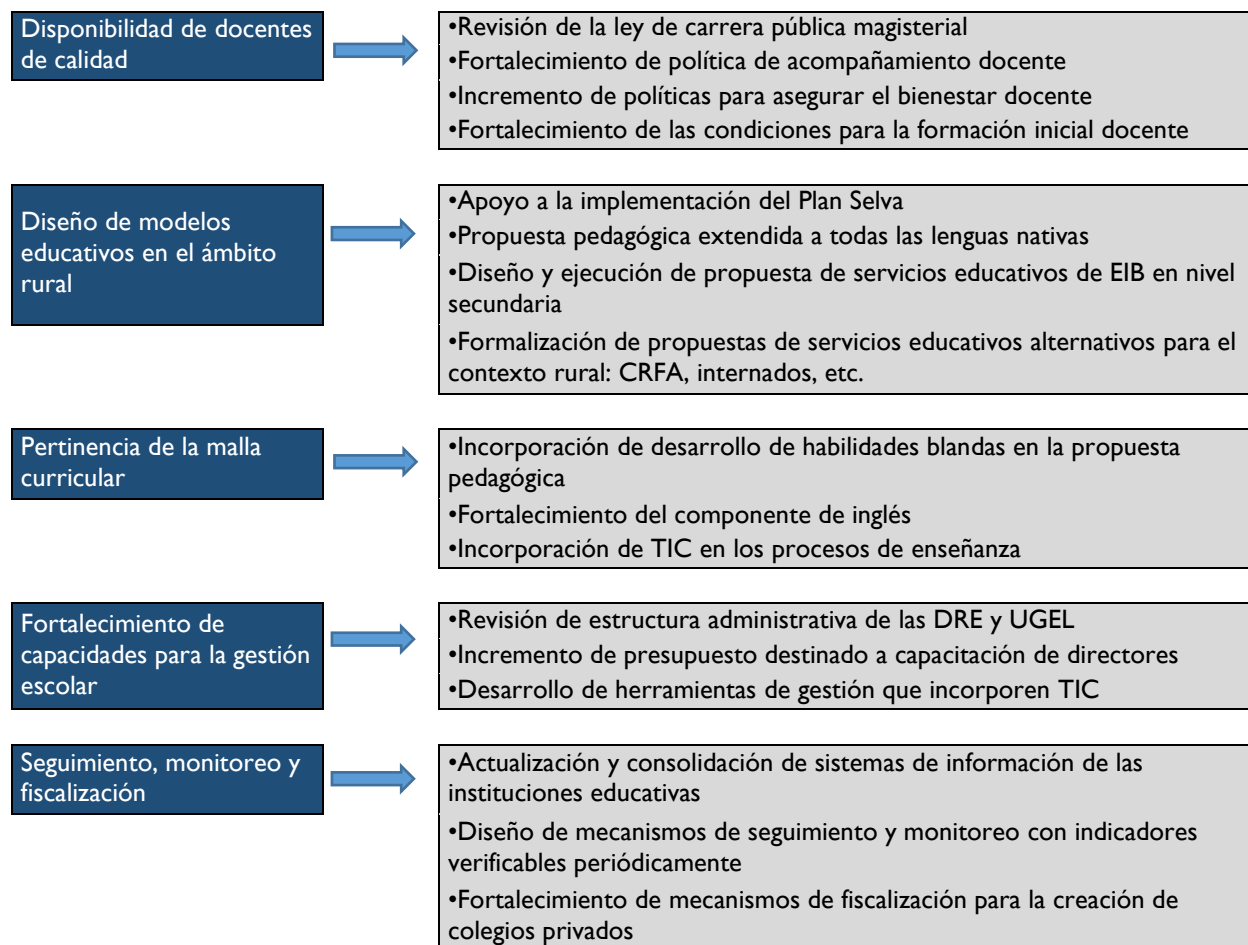
5. RECOMENDACIONES

5.1 ¿CUÁL ES EL ESPACIO DE INTERVENCIÓN PARA LA COOPERACIÓN EXTERNA?

El análisis del contexto actual del sector de educación básica en el Perú ha permitido constatar que existen diversos espacios de mejora orientados a mejorar la calidad de los docentes, a incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura educativa, sobre todo en contextos rurales, a incrementar las capacidades de gestión escolar desde las distintas instancias, y a asegurar la pertinencia de la malla curricular a las necesidades actuales y futuras de la población.

Por la relevancia estratégica de los espacios de mejora identificados en el análisis documental y en el transcurso de las entrevistas, se han definido seis grupos de intervenciones que se recomienda prestar atención con el fin de incrementar el rendimiento educativo en la educación básica. Los cuatro primeros son consistentes con los cuatro determinantes clave del rendimiento educativo que fueron analizados en el diagnóstico, y los dos últimos son temas relevantes que vale la pena destacar, dado el análisis realizado, y lo recogido a través de las entrevistas realizadas.

Ilustración 76: Intervenciones propuestas a la cooperación externa para contribuir con el rendimiento educativo en la educación básica



Desarrollo de nueva evidencia para la política pública



- Evidencia del impacto de TIC en el rendimiento educativo
- Evidencia del impacto de la implementación de servicios educativos de EIB
- Estudio de oferta y demanda de docentes y de formación en docencia

5.1.1 Disponibilidad de docentes de calidad

La intervención en programas y proyectos que fortalezcan las capacidades de la plana docente a nivel nacional constituye una prioridad para el Minedu. Sin embargo, a pesar de que las intervenciones se han incrementado considerablemente durante los últimos años, existen aún espacios donde vale la pena la participación privada y de la cooperación:

- Es importante revisar la ley de Reforma Magisterial. Como se observó en la sección de diagnóstico, y como se mencionó durante la entrevista realizada al director de la Dirección de Desarrollo Docente, la mayor parte de medidas de la reforma actual están orientadas a asegurar los derechos de los docentes a tener un salario digno que les permita cubrir sus necesidades básicas. Sin embargo, esta ley debería incorporar mecanismos para asegurar la calidad de los docentes, y que más bien los incentivos salariales constituyan reconocimientos de la calidad en la prestación de servicios. En el marco de la promoción de la calidad docente, una línea de acción prioritaria para la cooperación externa consiste en asegurar parámetros de calidad en los contenidos de la ley de Reforma.
- Asimismo, es necesario fortalecer el rol del acompañamiento a docentes en la política planteada por el Minedu. En primer lugar, es importante incorporar incentivos al acompañamiento en la Ley de Reforma Magisterial. Esto es importante pues, dada la legislación actual, postular para asumir un rol de acompañante retira al docente de la carrera magisterial, lo cual implica repercusiones negativas en salarios. En segundo lugar, es necesario multiplicar los esfuerzos en entrenamiento de acompañantes, que permitan implementar a nivel nacional las distintas propuestas pedagógicas en el contexto urbano y rural. Este último punto constituye una oportunidad de intervención para la cooperación externa, pues, a pesar de que Minedu está destinando recursos a esta actividad, a partir de las entrevistas realizadas, se observan limitaciones para continuar con el entrenamiento a acompañantes pedagógicos, sobre todo en contextos rurales.
- Además, es importante asegurar políticas de bienestar docente que incrementen la satisfacción laboral por los servicios prestados, para así redundar en una mejor atención a la calidad de la enseñanza. En este punto, la cooperación externa podría intervenir en un proyecto que proponga mecanismos para brindar mejores condiciones de alimentación, salud, vivienda, y transporte a los profesores, entre otros beneficios, a partir de un diagnóstico de las necesidades docentes, como se recomienda en un punto más adelante.
- Finalmente, es necesario asegurar condiciones adecuadas para la formación inicial de docentes. Esto implica revisar la pertinencia de la oferta formativa de educación técnica que se brinda a nivel nacional, como por ejemplo, si se cuenta con personal docente de calidad en los institutos pedagógicos. Además, implica definir estrategias de proveer de manera más eficiente servicios educativos en docencia de calidad en regiones (sobre todo en aquellas donde se observe excesiva atomización en la oferta de institutos pedagógicos). Por último, implica revisar hasta qué punto se alinea la carrera formativa con los incentivos generados a través de la carrera pública magisterial.

5.1.2 Diseño de modelos educativos en el ámbito rural²¹

Dadas las condiciones inadecuadas de los servicios educativos en contextos rurales (tanto en la provisión de infraestructura, materiales y mobiliario, así como la propuesta pedagógica y la dotación de docentes de calidad), es importante diseñar propuestas que incorporen modelos de atención escolar *ad hoc* a las necesidades particulares de ese ámbito. Ello permitiría i) incrementar la cobertura de la educación en zonas dispersas – y así enfrentar problemas como el de deserción en secundaria –, y ii) desarrollar modelos pertinentes a las actividades productivas y tradiciones culturales de las poblaciones en zonas rurales.

- Es crucial, en la etapa de ejecución en la que se encuentre, prestar particular atención a la implementación del Plan Selva. Como se mencionó en la sección de descripción de políticas, el Plan Selva incorpora un nuevo modelo de prestación de servicios educativos que se adapta a la realidad del contexto, y ello implica variantes al nivel de la infraestructura provista, de los modelos de gestión, de la capacitación docente, y de la propuesta pedagógica. Esto implica una oportunidad para la cooperación externa, pues resulta necesario ejecutar una evaluación cuantitativa y cualitativa de los resultados iniciales de este plan, y extender el proyecto en todas las zonas donde estos modelos sean útiles.
- Asimismo, es importante extender la propuesta pedagógica de EIB a todo el territorio nacional, considerando la totalidad de lenguas nativas existentes. Actualmente, como se observó en la sección de diagnóstico, existen 18 lenguas nativas para las cuales no se ha desarrollado una propuesta pedagógica *ad hoc* a sus necesidades, que permita integrar a los alumnos de esas escuelas a la educación básica, y así articularlos a sus propias dinámicas productivas locales.
- Además, es relevante desarrollar la propuesta de servicios educativos orientados a la creación del modelo de EIB secundaria. Actualmente, los servicios educativos de EIB se concentran básicamente en inicial y primaria; y la transición hacia la secundaria regular resulta muchas veces brusca para los alumnos, e incluso, ello genera que los estudiantes no finalicen la educación básica. En ese sentido, existe una oportunidad para la cooperación externa de desarrollar una propuesta de EIB en educación secundaria, con el fin de promover la conclusión de los estudios básicos en un contexto intercultural, bilingüe y rural.
- Finalmente, es importante formalizar las intervenciones que incorporan propuestas pedagógicas alternativas en zonas rurales, como los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA), internados, entre otros. Actualmente, el Ministerio de Educación, con apoyo de inversión privada y de la cooperación, viene desarrollando estos modelos alternativos. Sin embargo, no contar con los modelos de intervención formalizados limita la ejecución de presupuesto público destinado a promover estas alternativas. Ante este espacio de mejora, la cooperación externa podría tener un rol importante en revisar las propuestas pedagógicas alternativas desarrolladas - considerando la revisión previa de experiencias internacionales en la materia-, y formalizar las mismas para promover la expansión de estos servicios en aquellas regiones donde estos modelos sean pertinentes.

²¹ Esta sección recoge parte de las necesidades de intervención prioritarias en infraestructura, pues aborda el apoyo a la implementación del proyecto Plan Selva, que busca dotar de servicios educativos en zonas rurales dispersas. No se realiza mayor énfasis en otros aspectos de infraestructura, pues de acuerdo a las entrevistas realizadas, no se considera prioritaria la intervención de la cooperación en otros aspectos.

5.1.3 Pertinencia de la malla curricular

Un tema relevante al cual también es necesario prestar atención está orientado a la calidad de los contenidos de la propuesta pedagógica que se brinda a nivel nacional y por regiones y ámbitos específicos. De acuerdo a la información documental recogida y las entrevistas, se propone priorizar los siguientes temas:

- En primer lugar, es necesario que la propuesta pedagógica a nivel nacional incorpore temas vinculados al desarrollo de habilidades blandas en los niños, niñas y adolescentes. Se ha observado un tratamiento limitado de esta materia a través de las entrevistas realizadas, lo cual determina una oportunidad de intervención clave para la cooperación externa.
- En segundo lugar, es importante que la propuesta pedagógica, en general, incorpore el inglés como dominio clave. Con miras a la planificación del Minedu a consolidar el inglés como segunda lengua al año 2021, es importante fortalecer, desde la propuesta pedagógica, la integración de esta materia en la malla curricular.
- En tercer lugar, es importante formalizar una propuesta pedagógica para la atención de la educación multigrado. Actualmente, de acuerdo a las entrevistas realizadas, han habido intentos para desarrollar propuestas de educación multigrado, pero han sido limitados. Ello implica una oportunidad para la cooperación externa, en términos del desarrollo de un proyecto que proponga la creación de una propuesta pedagógica clara en torno al desarrollo de los alumnos de escuelas multigrado.
- Finalmente, es importante impulsar la incorporación de las TIC como herramientas para mejorar los procesos de enseñanza. Actualmente, se está priorizando la incorporación de TIC en dos modelos transversales del Minedu: i) Jornada Escolar Completa y ii) Soporte Pedagógico. Sin embargo, resulta necesario extender la implementación y fortalecer la presencia TIC en el resto de colegios públicos, de forma articulada con una propuesta pedagógica, y con docentes adecuadamente capacitados y acompañados en la práctica de enseñanza. La participación de la cooperación externa en este campo es relevante y muy valorada, por la posibilidad de asociación con tecnologías propias de Estados Unidos, y por el *know-how* en la aplicación.

5.1.4 Fortalecimiento de capacidades para la gestión escolar

Una de las principales limitaciones para fortalecer la gestión de las escuelas a nivel nacional está relacionada con las limitaciones en la capacidad de las DRE, UGEL y directores para asumir responsabilidades administrativas. En ese sentido, y considerando la política actual del Minedu y de la cooperación, se recomienda priorizar los siguientes temas:

- Diseñar la estructura administrativa que deben tener las DRE y UGEL, con perfiles especializados para cada puesto, con el fin de establecer estándares mínimos en el personal destinado a las labores de gestión educativa a nivel regional y local.
- Incrementar el presupuesto destinado a capacitación de directores: de acuerdo a la entrevista con el Director de la Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar, las capacitaciones a directores se recortaron desde el año 1990, y desde el año 2015 se han retomado esta intervención. La cooperación externa, en este caso, tendría oportunidad de desarrollar un proyecto para incrementar la oferta de capacitación con el fin de asegurar la capacidad de gerencia de colegios por parte de los directores.
- Finalmente, es importante desarrollar herramientas de gestión que incorporen TIC. En la actualidad, por ejemplo, se iniciará la implementación del registro de asistencia de docentes y directores por medio de equipos biométricos. Mecanismos como este contribuirían de manera importante a la facilitación de los procesos de gestión de los servicios educativos prestados. La

participación de la cooperación externa en estos asuntos sería importante y muy valorada, por la posibilidad de asociación con tecnologías propias de países desarrollados, y por el *know-how* en la aplicación.

5.1.5 Seguimiento, monitoreo y fiscalización

- Es importante actualizar y consolidar los **sistemas de información** de las instituciones educativas. De acuerdo a una entrevista realizada en la Dirección General de la Calidad de la Gestión Escolar en el Minedu, se cuenta con 35 sistemas de información operativos, de los cuales nueve concentran la información relevante de las instituciones educativas a nivel nacional. Sin embargo, estos sistemas de información no cuentan con mecanismos para ser utilizados de manera conjunta. Contar con un proyecto que consolide los sistemas de información vigentes, y defina la hoja de ruta hacia necesidades de información futuras constituye una oportunidad de intervención para la cooperación externa.
- Asimismo, es necesario contribuir al diseño de mecanismos de seguimiento y monitoreo tanto de las actividades realizadas por las UGEL, como de las actividades que desarrollan los directores, en la administración del colegio. Así, si bien se cuenta actualmente con presupuesto público asignado al mantenimiento de las escuelas, es importante diseñar un esquema que permita supervisar la ejecución efectiva de este presupuesto.
- Finalmente, un espacio relevante a enfatizar está relacionado con la fiscalización en la generación de nuevos colegios privados. Como se ha observado por medio de las entrevistas²², existen limitaciones importantes para la fiscalización en la creación de colegios privados. De hecho, por silencio administrativo, muchas de las escuelas privadas se crean sin que la UGEL dé el visto bueno a las características de estas escuelas.

5.1.6 Desarrollo de nueva evidencia para la política pública

El último grupo de intervenciones está vinculado a la necesidad de generar evidencia que sirva para la toma de decisiones de política en materia de educación básica. En ese sentido, a lo largo del estudio realizado, se han encontrado las oportunidades de investigación:

- Evidencia del impacto del uso de TIC en el rendimiento educativo
- Evidencia del impacto de propuesta pedagógica EIB en los resultados de los alumnos.
- Caracterización de las redes educativas identificadas por el Minedu, para diseñar mecanismos de gestión administrativa, y mecanismos de fortalecimiento de contenidos pedagógicos impartidos.
- Estudio de demanda de docentes: en este caso, es importante identificar los incentivos y necesidades docentes que sean significativos para asegurar incrementos en la calidad en su labor. Esto es particularmente relevante pues, dado que los últimos esfuerzos para incrementar la calidad del servicio prestado por los docentes están asociados con incentivos monetarios, se torna imperativa la evaluación de los resultados en el corto plazo, con el fin de evaluar también otro tipo de incentivos.
- Estudio de oferta y demanda de formación en docencia
- Evidencia del impacto de nuevos modelos pedagógicos (CRFA, educación a distancia, etc)

Las actividades propuestas para la cooperación externa, distribuidas en los seis grupos de intervenciones, han sido priorizadas en función de tres criterios específicos: i) presupuesto: es decir, si el presupuesto asignado es insuficiente para obtener resultados en logros de aprendizajes, ii) cooperación

²² En particular, la entrevista con la Dirección de la Calidad de la Gestión Escolar - Minedu

técnica: es decir, si se observa oportunidades de cooperación desde la asistencia técnica a las entidades ejecutoras de las actividades propuestas, y iii) prioridad de política: es decir, si se observa que la actividad propuesta está alineada con una prioridad de la gestión de turno en el ente rector (Minedu).

A continuación, se presenta una ilustración que resume este ejercicio de priorización. Como se puede observar, los puntos que se recomienda priorizar están vinculados con el diseño de modelos educativos en zonas rurales, el fortalecimiento de capacidades en la gestión escolar, y la generación de nueva evidencia para la política pública en el sector.

Ilustración 87: Líneas prioritizadas para la intervención de la cooperación externa

	Presupuesto	Coop. Técnica	Prioridad de Política	Descripción
A Disponibilidad de docentes de calidad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	De acuerdo a las entrevistas, la política de acompañamiento a docentes constituye una de las principales necesidades de intervención, de acuerdo al enfoque del Ministerio de Educación en su actual gestión. En ese sentido, vale la pena sumar esfuerzos de la cooperación para ampliar la cobertura del acompañamiento
B Diseño de modelos educativos en el ámbito rural	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	En particular, se considera que el Plan Selva es aquel que más se debería priorizar. En primer lugar, porque se observa la voluntad política de intervenir en zonas desfavorecidas de la selva mediante programas <i>ad hoc</i> . En segundo lugar, de acuerdo a las entrevistas, el área encargada de este proyecto, al ser relativamente nueva, no cuenta con suficiente capacidad técnica ni de presupuesto para poder implementar un proyecto de la envergadura que requeriría la cooperación externa.
C Pertinencia de la malla curricular	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	Particularmente en el caso de la incorporación de TIC en los modelos de enseñanza, se considera relevante la participación de la Cooperación desde un enfoque técnico. Esto se ha apreciado desde las entrevistas a funcionarios involucrados con la implementación de TIC,
D Fortalecimiento de capacidades para la gestión escolar	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	Se considera importante, según las entrevistas realizadas, priorizar las intervenciones en fortalecimiento de las capacidades de gestión escolar, pues se considera insuficiente el presupuesto asignado en esta materia, para los objetivos de cobertura a nivel nacional. Además, puntualmente en la revisión de roles y funciones de las instancias descentralizadas, se considera valiosa la participación de la cooperación técnica.
E Seguimiento, monitoreo y fiscalización	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Las actividades de seguimiento, monitoreo y fiscalización son relevantes para el sector, pero no son primera prioridad, pues el área técnica del Ministerio, de forma central, ya se encuentra trabajando en ello; y además, Se cuenta con apoyo de la Cooperación en proyectos de evaluación de políticas implementadas desde el mismo Ministerio.
F Desarrollo de nueva evidencia para la política pública	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	Finalmente, se prioriza el desarrollo de nueva evidencia para la política, pues, de acuerdo a los agentes entrevistados, el presupuesto es limitado para esta actividad dentro del sector público, al priorizar la implementación de proyectos.

Presupuesto: Las actividades son prioritarias pues se observa limitado presupuesto desde la intervención pública y de la cooperación.

Cooperación técnica: Las actividades son prioritarias debido a la oportunidad de contribuir desde la cooperación internacional.

Prioridad de política: Las actividades son prioritarias desde el punto de vista del gobierno.

ANEXOS

ANEXO I: INVENTARIO DE FUENTES DE INFORMACIÓN Y LISTA DE ENTREVISTADOS

FUENTES DE INFORMACIÓN

- 2014 ARIAS, Elena; Julián Cristia
El BID y la tecnología para mejorar el aprendizaje: ¿Cómo promover programas efectivos? Nota técnica IDB-TN-670 del Banco Interamericano de Desarrollo.
- 2012 Banco Mundial
Perú: en el umbral de la nueva era. Notas de política
- 2010 Banco Mundial
Descentralización y presupuesto por resultados en Educación: Balance de la última década.
- 2011 BELTRÁN, Arlette; Janice Seinfeld
Hacia una educación de calidad en el Perú: El heterogéneo impacto de la educación inicial sobre el rendimiento escolar. Documento de Discusión DD/11/06 de la Universidad del Pacífico.
- 2012 BELTRÁN, Arlette; Janice Seinfeld
La trampa educativa en el Perú. Edición: Universidad del Pacífico
- 2015 CHOQUE, Raúl; Víctor Salazar; Víctor Quispe; Hans Contreras
Los maestros que el Perú necesita: determinación del déficit de docentes para la escuela básica peruana en el 2021. Publicado en Contreras (2015) "Evidencia para políticas públicas en educación superior; Vol 1."
- 2014 Consejo Nacional de la Educación
Proyecto Educativo Nacional. Balance y recomendaciones
- 2017 Consejo Nacional de la Educación
Proyecto Educativo Nacional al 2021
- 2011 DUARTE, Jesús; Carlos Gargiulo; Martín Moreno
Infraestructura escolar y aprendizajes en la educación básica latinoamericana: un análisis a partir del SERCE. Nota técnica IDB-TN-277 del Banco Interamericano de Desarrollo.
- 2013 EGÜREN, Mariana; Carolina de Belaunde; Natalia González
Capacitación docente, uso de materiales educativos y aprendizajes: los modelos de dotación de material educativo en el Perú. Revista Apuntes – Universidad del Pacífico, Volumen XL, Número 72, páginas 57-83.
- 2014 FREIRE, Silvana; Alejandra Miranda
El rol del director en la escuela: el liderazgo pedagógico y su incidencia sobre el rendimiento académico. GRADE. Avances de investigación 17.
- 2013 Grupo de Análisis para el Desarrollo
La gestión educativa descentralizada en el Perú y el desarrollo de las funciones educativas de los gobiernos regionales: el caso de Ica.
- 2014 Ministerio de Educación
Políticas priorizadas y objetivos estratégicos sectoriales del sector Educación
- 2015 Ministerio de Educación

Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2014 (ECE 2014).

- 2015 Ministerio de Educación
Aprendizajes de primero a sexto de primaria en lectura y matemática: un estudio longitudinal en instituciones educativas estatales en Lima Metropolitana.
- 2016 Ministerio de Educación
¿Cómo disminuir la inequidad del sistema educativo peruano y mejorar el rendimiento de sus estudiantes?
- 2008 MIRANDA, Liliana
Factores asociados al rendimiento escolar y sus implicancias para la política educativa del Perú.
Artículo publicado en Benavides, M. (2008) “Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú. Contribuciones empíricas para el debate.”
- 2006 Oficina de Infraestructura Educativa
Normas técnicas para el diseño de locales escolares de educación básica regular – Educación inicial.
- 2007 ZAVALA, Virginia
Avances y desafíos de la educación intercultural bilingüe en Bolivia, Ecuador y Perú. CARE Perú.

LISTA DE ENTREVISTADOS

Nombre	Cargo	Institucion
Jorge Ernesto Arrunátegui Gadea	Director General de Desarrollo Docente	Ministerio de Educación
Jorge Iván Peralta Nelson	Director de la Dirección de Innovación Tecnológica en Educación	Ministerio de Educación
Elena Antonia Burga Cabrera	Directora de la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural	Ministerio de Educación
Javier Eduardo Palacios Gallegos	Director de la Dirección General de Calidad de Gestión Escolar	Ministerio de Educación
Camilo Carrillo	Director de la Dirección General de Infraestructura Educativa	Ministerio de Educación
Santiago Cueto	Investigador principal	Grade
Martín Benavides	Investigador principal	Grade
José Miguel Morales	Presidente de la Asociación	Empresarios por la educación
Hugo Ñopo	Especialista Sector Educación	Banco Interamericano de Desarrollo
Mauricio Chiaravalli	Coordinador de cooperación	SECO (Suiza)
César Guadalupe	Investigador	Universidad del Pacífico
Gustavo Yamada	Investigador	Universidad del Pacífico
Paul Neira	Miembro	Consejo Nacional de la Educación

ANEXO 2: DESCRIPCIÓN DETALLADA DE PROYECTOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Organismo internacional	Nombre del proyecto	Objetivo general	Pilar del Minedu
BID	Mejora de la calidad de educación básica regular	Generar evidencia empírica que permita evaluar los impactos, efectividad y eficiencia de políticas específicas orientadas a mejorar la cobertura y la calidad de la educación básica regular en el Perú.	Gestión
BID	Apoyo a la reforma magisterial e institucional	Objetivo. El objetivo de esta Cooperación Técnica (CT) es realizar una serie de pilotos y estudios que se constituyan en insumos importantes para el diseño de aspectos específicos de la implementación de la reforma magisterial que el Perú está realizando. Además, esta CT contribuirá a la generación de evidencia sobre esta reforma que está a la vanguardia en un tema sobre el que se conoce poco acerca de los posibles impactos.	Docente
BID	Programa de mejoramiento de la educación inicial	Ampliar la oferta y mejorar la calidad de centros y programas de educación inicial para niños de 3 a 5 años en los departamentos de Ayacucho, Huánuco y Huancaavelica.	Infraestructura
BID	Mejoramiento de la gestión educativa	Apoyar al MINEDU y a los GGRR de Huancaavelica, Piura y San Martín en la implementación inicial, a manera piloto, del nuevo modelo organizacional básico de gestión educativa, para así favorecer la gestión educativa descentralizada orientada a resultados y hacer visible y replicable sus experiencias como prácticas relevantes.	Gestión
BID	Trabajo analítico para el mejoramiento de la educación secundaria rural	Describir la problemática de la educación secundaria rural en el Perú, y proponer claras líneas de acción para disminuir las brechas existentes en acceso y calidad entre áreas urbanas y rurales y mejorar la relevancia y pertinencia de la educación secundaria rural peruana.	Gestión
BID	Iniciativa de matemática intercultural para nivel preescolar	El objetivo principal del proyecto es elaborar y probar un modelo pedagógico que fomente el desarrollo de capacidades pre matemáticas en niños que asisten a centros de educación inicial. El proyecto pretende desarrollar capacidades clave en los niños participantes, sentando bases sólidas a fin de facilitar el aprendizaje de las matemáticas en posteriores etapas de su vida escolar.	Aprendizaje
BID	Colegios peruanos: Educación privada de calidad para clases emergentes en Perú	Incrementar el acceso a educación de calidad a un costo asequible para las clases sociales emergentes en Perú, mediante la expansión de una red de colegios privados ubicados en distritos con mayoría de población de nivel socioeconómico C y D	Infraestructura

Organismo internacional	Nombre del proyecto	Objetivo general	Pilar del Minedu
BID	Innovaciones educativas distrito de Independencia	Mejorar la calidad de la educación en el proyecto de escuelas; fortalecer la administración institucional de las escuelas a través de la participación de profesores y de la comunidad; y aumentar bases importantes, materiales y condiciones para el aprendizaje.	Gestión
BID	Plan selva: Provisión de servicios educativos en zonas Amazónicas	Esta cooperación técnica financiara una visita de intercambio del equipo a cargo el diseño e implementación del 'Plan Selva' de Perú al estado de Amazonas, Brasil para aprender de las experiencias de este estado en mejorar los aprendizajes en contextos de provisión de servicios educativos en zonas amazónicas distantes, de difícil acceso, y con altos porcentajes de población indígena.	Gestión
BID	Midiendo la calidad de la educación con colegios peruanos	Comparar el desempeño de estudiantes inscritos en escuelas de la red Colegios Peruanos y la calidad de sus profesores, con un grupo de control para determinar potenciales diferencias y entender las razones detrás de éstas. El propósito final es comparar el desempeño estudiantil y la calidad de los profesores contra los del sistema público y modelos privados con precios similares. Los estudiantes serán evaluados en términos de (i) habilidad verbal en español, (ii) Competencias en ciencia y matemáticas, (iii) habilidad verbal en inglés, (iv) tasas de repitencia, (v) participación en actividades extra-académicas. La calidad de los profesores será medida en términos de (i) criterios de selección de los profesores, (ii) entrenamiento y desarrollo profesional, (iii) calidad de la instrucción, (iv) incentivos	Gestión
BID	Mejora de la enseñanza del area ciencia y ambiente	El Ministerio de Educación (MED) en 2007 adopto un nuevo currículo de ciencias basado en la indagación. Como un paso hacia la implementación del nuevo currículo, en el 2008 el MED solicito asistencia del banco para desarrollar y validar un enfoque pedagógico para la implementación. Educación es una prioridad del banco en Perú y el Banco respondió a la solicitud, financiando el desarrollo de materiales didácticos, módulos de capacitación docente y un instrumento para la evaluación continua de los alumnos (PE-TI055). Los instrumentos fueron validados en julio del 2010 y se hicieron algunos esfuerzos iniciales de implementación al final del año escolar. En este momento, el modelo pedagógico está listo a ser piloteado durante un año escolar completo antes de ser llevado a escala nacional.	Docente
BID	Programa de mejoramiento de la educación inicial	Asistencia técnica en la preparación de proyectos innovadores en la administración de escuelas secundarias para introducir y poner en funcionamiento el concepto de administración de salud en las escuelas	Gestión

Organismo internacional	Nombre del proyecto	Objetivo general	Pilar del Minedu
<p>BID</p>	<p>Preparación del programa de mejoramiento de la educación inicial</p>	<p>Las actividades que se deben financiar contribuirán a asegurar la calidad técnica del Programa de desarrollo y educación inicial. Dichas actividades abarcan: (i) la preparación del esquema de monitoreo y evaluación, incluido apoyo al levantamiento de la línea de base del Programa con los indicadores iniciales; (ii) apoyo técnico para la focalización del Programa, asegurando que los servicios de educación inicial lleguen a los niños más necesitados; (iii) valorización de la educación intercultural bilingüe; y (iv) fortalecimiento institucional para la ejecución a nivel nacional, regional y local.</p>	<p>Gestión</p>
<p>BM</p>	<p>Perú: Educación básica</p>	<p>El objetivo de desarrollo del Proyecto de Educación Básica de Perú es mejorar la capacidad del Ministerio de Educación (MINEDU) para evaluar el aprendizaje del estudiante, las prácticas educativas y el liderazgo escolar en la educación básica. El proyecto tiene tres componentes. El primero consiste en evaluar el aprendizaje del estudiante e incluye apoyo para la ejecución de actividades elegibles dentro del presupuesto que respaldan el programa, lo que incluye, entre otras cosas: a) ampliación de la evaluación actual de los alumnos de segundo grado para cubrir otros grados y materias en las escuelas primarias y secundarias; b) introducción de metodologías internacionalmente validadas para medir los resultados de desarrollo de los niños y la calidad de los servicios en la educación preescolar, y c) apoyo a la participación continua del prestatario en las evaluaciones internacionales administradas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), con el fin de comparar las tendencias en los resultados nacionales con puntos de referencia internacionales. El segundo componente consiste en evaluar las prácticas docentes y el liderazgo escolar e incluye apoyo a la ejecución de actividades elegibles del presupuesto que respaldan el programa, lo que incluye, entre otras, actividades para fortalecer la capacidad del MINEDU para realizar seguimiento y evaluación de la calidad de las prácticas docentes en el aula, así como para la implementación de un sistema basado en competencias para la selección y formación de candidatos a cargos en la gestión escolar. El tercer componente implica fortalecer la capacidad de ejecución del MINEDU e incluye apoyo para la implementación de actividades del presupuesto elegibles que respaldan el programa, lo que incluye, entre otros, actividades para fortalecer la capacidad del MINEDU para mejorar la gestión de la educación y la capacidad de supervisión de las actividades apoyadas por el programa y su capacidad operativa y fiduciaria para la ejecución del programa, incluida la realización de revisiones independientes de los aspectos técnicos, financieros y de adquisiciones.</p>	<p>Gestión</p>

Organismo internacional	Nombre del proyecto	Objetivo general	Pilar del Minedu
BM	Proyecto de educación rural y desarrollo de docentes	<p>El Proyecto de Educación Rural en el Perú apoyará la estrategia del Gobierno para mejorar la calidad y equidad de la educación básica, a través de las inversiones en zonas rurales con indicadores de educación más bajos, y a través de las reformas sistémicas de la política docente y gestión de la educación. Los componentes del proyecto son los siguientes. El primer componente incrementará el acceso y la calidad de la enseñanza preescolar inicial y educación secundaria para los niños de las zonas rurales. La educación inicial y preescolar tendrá un enfoque no formal a la educación, centrada no sólo en los niños, pero los padres y hermanos dentro de una familia, y el marco comunitario. Educadores comunitarios capacitados, con fluidez en los idiomas locales proporcionarán la educación inicial, y, las intervenciones que combinan enfoques formales y no formales irán al nivel pre-escolar, que incluye la introducción a la lengua española. La brecha de la enseñanza secundaria se trabajará (en adición con la escuela tradicional) a través de la información costo efectividad y las tecnologías de información y asistencia en la formación del profesorado. El segundo componente se centra en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en las escuelas primarias en las zonas rurales seleccionadas, apoyar el desarrollo profesional continuo centrado en los maestros rurales, el desarrollo y la distribución de multigrado, y materiales de instrucción bilingües, así como, la rehabilitación de las aulas. El tercer componente apoyará la reforma de la política docente y gestión educativa, motivando los vínculos hacia los estándares educativos, apoyando el desarrollo de las escuelas, dentro del sistema de evaluación nacional, a través de análisis estratégico y la investigación de políticas.</p>	Gestión y Docente
ACDI	La mejora de la educación básica para los niños indígenas rurales / en el sur de los Andes y la Amazonía del Perú	<p>El proyecto tiene como objetivo mejorar la calidad de la educación de los niños indígenas y rurales, especialmente las niñas, en el sur de los Andes y la Amazonía del Perú a través de la Educación Intercultural Bilingüe, que proporciona la educación en la lengua materna del alumno y se integra la cultura del alumno. Algunas actividades del proyecto incluyen: (i) proporcionar capacitación a los maestros en enfoques culturalmente sensibles y sensibles al género a la enseñanza; (ii) proporcionar formación en gestión a los directores y funcionarios de educación del gobierno regional; (iii) el apoyo a la producción de materiales de aprendizaje de calidad; (iv) proporcionar el entrenamiento a los padres y miembros de la comunidad para ayudarles a ser más involucrado en la vigilancia del sistema educativo y de refuerzo cultural y sensible al género enfoques de la educación; (v) la mejora de las estrategias de aprendizaje; y (vi) el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos regionales para gestionar la formación del profesorado y de los recursos financieros y técnicos. Esta contribución permite a UNICEF ampliar su programa de educación en Ayacucho, Amazonas, Apurímac, Cusco y Ucayali. Las regiones en el Perú se caracterizan por niveles extremadamente altos de pobreza, poblaciones indígenas, alta prevalencia de desnutrición crónica entre los niños y la falta general de los servicios básicos de calidad, incluida la salud, educación, agua y saneamiento”.</p>	Aprendizaje

Organismo internacional	Nombre del proyecto	Objetivo general	Pilar del Minedu
ACDI	Mejora de la Educación Básica	El objetivo del proyecto es ayudar a los estudiantes de las zonas rurales del norte de Perú en completar la educación primaria a tiempo con las competencias básicas necesarias. El proyecto está desarrollando un modelo de alfabetización basado en la participación comunitaria y la capacitación de los maestros, directores y autoridades educativas a nivel municipal y regional. El proyecto se centra en el desarrollo de la primera infancia, en el fortalecimiento de la formación del profesorado, y en el fortalecimiento de las capacidades de gestión institucional en el sector educativo. El proyecto promueve la adopción del nuevo modelo de alfabetización en todo el norte del Perú y la difusión del modelo a nivel nacional.	Gestión
ACDI	Fortalecimiento de la gestión educativa	El proyecto tiene como objetivo mejorar la educación básica que reciben los estudiantes mediante el fortalecimiento de la gestión del sector de la educación. El proyecto busca mejorar las normas y medidas del progreso de aprendizaje para una mejor toma de decisiones y una mejor supervisión del sistema educativo por el Minedu y los gobiernos regionales. Este proyecto fortalece la calidad a través de: identificar niños de difícil alcance y vulnerables; comprender mejor sus problemas de aprendizaje específicos (incluyendo idiomas); y utilizar esta información para tomar una decisión sobre el marco legal de la educación, la planificación y el presupuesto, la formación del profesorado o el desarrollo del currículo. El proyecto proporciona a los niños y niñas pobres e indígenas del Perú tanto como a sus profesores y padres expectativas claras y normas sobre los resultados del aprendizaje escolar, asegurándose de que su plan de estudios de aprendizaje esté anclado en los planes institucionales y prácticas de enseñanza que respondan a sus necesidades de aprendizaje. El asociado en la ejecución, Grupo de Análisis para el Desarrollo, trabaja conjuntamente con el Ministerio de Educación, otros socios clave, tales como el Consejo Nacional de Educación, el Instituto Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica, así como la sociedad civil.	Gestión
USAID	Metodología para mejorar la calidad educativa en las comunidades de desarrollo alternativo	El objetivo del proyecto es mejorar la calidad educativa a partir de un enfoque de desarrollo alternativo integral. El proyecto abarca 181 escuelas de Ucayali y San Martín. Asimismo, se busca la participación de los gobiernos regionales y locales con el fin de utilizar este modelo como herramienta para la mejora de la calidad educativa.	Aprendizaje
USAID	Enseñar es liderar	El proyecto tiene como objetivo extender el alcance de las acciones realizadas por el proyecto Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA). Asimismo, busca mejorar los resultados de aprendizaje de los estudiantes en comunicación y matemáticas en el primer y segundo grado.	Aprendizaje

Organismo internacional	Nombre del proyecto	Objetivo general	Pilar del Minedu
USAID	Liderando aprendizajes de niños y niñas	El objetivo del programa es ampliar el nivel de comprensión lectora y resolución de problemas de los estudiantes que se encuentre en los primeros tres grados de primaria.	Aprendizaje
USAID	Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA) al finalizar el III ciclo	El objetivo del programa es que los estudiantes del III ciclo de Educación Básica Regular, primer grado y segundo grado, alcancen los objetivos de aprendizaje esperados en Comunicación y Pensamiento Lógico Matemático. El proyecto beneficia a 118 instituciones educativas de niveles inicial y primaria de las Unidades de Gestión Educativa Local de El Dorado, Mariscal Cáceres y Tocache.	Gestión
UNICEF	Educación Intercultural Bilingüe para la Amazonía (EIBAMAZ)	El proyecto tiene como objetivo incentivar el uso de la lengua materna en las escuelas tanto en las aulas como en los materiales educativos. EIBAMAZ trabaja con 17 pueblos nacionales indígenas amazónicas. Asimismo, ha ayudado a formar y capacitar 6,000 docentes amazónicos de Ecuador, Perú y Bolivia y producir alrededor de 90,000 textos educativos.	Aprendizaje

ANEXO 3: GUÍA DE ENTREVISTA

Estudio de la situación actual del sector de educación

Buenos días/tardes. Como le comenté a través de un correo/llamada telefónica, actualmente, por encargo de USAID, nos encontramos desarrollando un estudio que busca evaluar cuál es el estado actual del sector educativo en el Perú, el cual nos permita identificar los principales espacios de mejora. Dada su experiencia en el sector, el motivo de esta entrevista es conocer su opinión con respecto a la situación de la educación en el Perú, los principales problemas que afectan su desempeño y las estrategias de mejora que deberían implementarse. **Por favor, le pido que responda con confianza y franqueza, pues la información que usted brinde será tratada con estricta confidencialidad.**

Espacios de mejora en el sector

1. Desde su perspectiva, ¿cuáles son los principales problemas que afectan al sector educativo en el Perú?

Docentes

2. ¿Cuáles son los principales espacios de mejora con respecto a los docentes?
 - a. ¿Qué motiva a un docente a dedicarse a esta carrera? ¿Están satisfechos con su empleo?
 - b. ¿Se encuentran adecuadamente capacitados/formados?
 - c. ¿Ausentismo?
3. ¿La gestión que realiza el Minedu de los docentes es adecuada?
 - a. ¿Cuentan con un buen sistema de monitoreo y seguimiento? ¿Existe información disponible para mejorar los resultados?
 - b. ¿Qué opina de la Ley de Reforma Magisterial?
 - c. ¿Qué medidas o iniciativas se están llevando a cabo? ¿Son adecuadas?
4. ¿Qué está haciendo el Ministerio para solucionar estos problemas?
5. ¿Qué actividades están implementando otros organismos con respecto a este tema?
6. ¿Considera que la cooperación (USAID) podría participar en los procesos que se están realizando actualmente para solucionar las dificultades docentes? ¿Qué falta hacer?

Gestión de la educación

7. ¿Considera que las IIEE son administradas de manera adecuada?
 - a. ¿Qué tan capacitados están los responsables administrativos?
 - b. ¿Hay un acompañamiento constante?
 - c. ¿Hay coordinación entre las IIEE y las UGEL, las DRE y el Minedu?
8. ¿Qué iniciativas se están aplicando desde el Estado?
9. ¿Qué actividades están implementando otros organismos con respecto a este tema?
10. ¿Considera que la cooperación (USAID) podría participar en estas actividades? ¿Qué falta hacer?

Infraestructura y equipamiento

¿Qué problemas impiden que se alcance una mayor cobertura educativa de calidad?

11. ¿Cuáles son las condiciones de calidad de la infraestructura (estado de paredes, pisos, techos) y el mobiliario existente (carpetas, pizarra)?
 - a. ¿Se cuenta con espacios educativos básicos (biblioteca, laboratorios, servicios higiénicos, entre otros)?
 - b. ¿El material educativo se recibe de forma oportuna en los colegios?
12. ¿Qué está haciendo el Ministerio para solucionar estos problemas?
13. ¿Qué actividades están implementando otros organismos con respecto a este tema?
14. ¿Considera que la cooperación (USAID) podría participar en estas actividades? ¿Qué falta hacer?

Características de la malla curricular

15. ¿La malla curricular diseñada en el marco de la Educación Básica Regular (EBR) se adapta a las necesidades de las distintas regiones y entornos culturales?
 - a. ¿Qué opina de la Educación Intercultural Biligüe (EIB)?
 - b. ¿Hasta qué punto se viene implementando tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como parte de los métodos de enseñanza?
 - c. ¿Se están realizando nuevas iniciativas en cuanto a malla curricular? ¿Se pone énfasis en inglés y educación física?
16. ¿Considera que la cooperación (USAID) podría participar en estas actividades? ¿Qué falta hacer?

Recomendaciones

17. En su opinión, ¿cuáles son las principales estrategias que se deberían implementar para solucionar los problemas en el sector educativo?
18. ¿Hacia qué subsector educativo deberían estar dirigidas principalmente (docentes, infraestructura, malla curricular, gestión, entre otros)?
19. En general, ¿qué política, proyecto o mecanismo se debería implementar pero que aún no ha sido tocado por ningún actor? ¿Qué falta hacer?

U.S. Agency for International Development
Av. La Encalada s/n, Santiago de Surco
Lima 33, Perú
Email: mchoy@usaid.gov