

EDUCACIÓN

Agenda pendiente de reforma en el Perú

"AGENDA PENDIENTE DE REFORMAS EN EL PERÚ"

PROYECTO
"ADVOCATING FOR ECONOMIC REFORM IN PERU"

CONFIEP
www.confiep.org.pe

INSTITUTO APOYO
www.apoyo.com

CIPE
www.cipe.org

Elaboración del documento base:
LORENA ALCÁZAR, Economista,
Investigadora principal del Grupo
de Análisis para el Desarrollo, GRADE

EDUCACIÓN



MYLENE D'AUROLO

Una educación de calidad promueve la igualdad de oportunidades y es indispensable para formar ciudadanos preparados para apoyar el desarrollo sostenible del país.

Mejorar la educación resulta indispensable para el desarrollo sostenible del Perú, más aún cuando una alta proporción de la población joven deberá lograr, en un mundo globalizado y tecnificado, capacidades que le permitan competir en buenas condiciones. Una educación más eficiente y de mejor calidad, que es preciso trabajar desde los niveles inicial y básico, promueve la equidad de oportunidades y es necesaria para formar ciudadanos bien preparados para apoyar el desarrollo del país.

En décadas pasadas, el Perú logró mejoras significativas en cobertura educativa, pero subsisten problemas muy graves de calidad, equidad y eficiencia. Diversos factores explican estos problemas: insuficientes recursos económicos y mal asignados, falta de docentes bien entrenados y motivados, y ausencia de un marco institucional que promueva una mejor gestión de la escuela, entre otros. Se requiere de una revolución de calidad en la escuela pública en los próximos diez años, y para ello se hace necesario establecer un conjunto de políticas que deberán ser consistentemente ejecutadas.

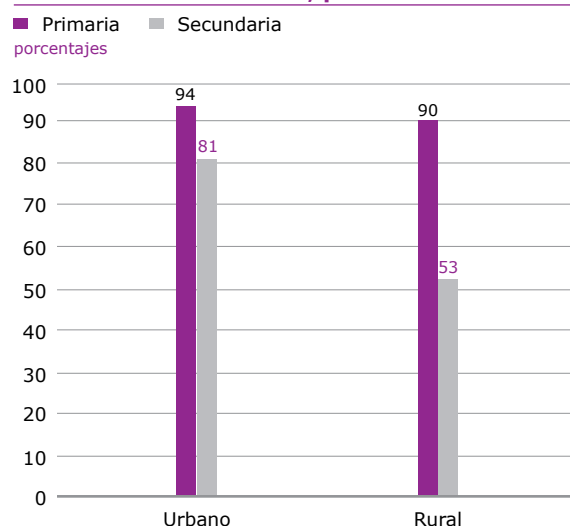
Avances y retos del sistema educativo básico público

Según el Ministerio de Educación, en el año 2004 la cobertura educativa de los niños de 6 a 11 años fue de 96%, y la de la población de 12 a 16 años, de

86%. El problema de cobertura ha sido casi resuelto en primaria, pero persiste en secundaria. Subsiste también el reto de eliminar el analfabetismo. Aunque este se ha reducido significativamente en las últimas décadas, aún hay un 11% de peruanos que no saben leer ni escribir (5,7% son hombres y 16,3% son mujeres).

Adicionalmente, como se puede apreciar en el Gráfico 1, hay enormes diferencias de cobertura educativa del nivel secundario entre las poblaciones de áreas rurales y urbanas.

Gráfico 1. Matrícula neta, por ámbito



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, ENAHO 2003.

Para mejorar la cobertura de educación secundaria y promover la permanencia de los estudiantes es necesario:

- Aplicar modalidades alternativas de educación secundaria para zonas rurales (alternancia y educación a distancia).
- Fortalecer el programa Juntos para evitar la deserción escolar en primaria, y extenderlo para cubrir también a la población escolar secundaria. Adicionalmente, promover programas de lucha contra la deserción —con la participación de la comunidad estudiantil—.
- Reformar el currículo para aumentar la utilidad de los estudios secundarios, especialmente en las áreas rurales.

Por otra parte, la cobertura de educación inicial todavía es bajísima. En el ámbito urbano, apenas el 69,4% de la población de 3 a 5 años de edad es atendida por el sistema público. Esta situación es aun más crítica en el área rural, donde solo el 47% de los niños y niñas asiste a una escuela inicial. Ello debe revertirse, pues el aprestamiento en edades tempranas facilita significativamente el aprendizaje en los primeros grados de primaria.

Para aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la educación temprana e inicial, se requiere:

- Articular la provisión de servicios educativos con los demás programas sociales y formular un sistema único de indicadores de logros de aprendizaje y desarrollo.

- Evaluar los programas locales no gubernamentales existentes de estimulación temprana y promover los programas más exitosos.
- Fortalecer el programa de los wawa wasis, en particular en términos de focalización y el componente de estimulación temprana.
- Incrementar la cobertura de la educación inicial, fortaleciendo los Centros Educativos Iniciales - CEI y los Programas No Escolarizados de Educación Inicial - PRONEI (4 a 5 años de edad). Desarrollar, además, programas de formación en servicio y actualización para docentes y animadoras.

EL GRAN PROBLEMA: LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

La educación básica en el país presenta un gravísimo problema de calidad. Las pruebas de logros nacionales e internacionales muestran que los estudiantes peruanos están aprendiendo muy poco. Por ejemplo, la evaluación nacional del año 2004 mostró que solo el 15,1% de los alumnos de segundo grado de primaria y el 9,8% de los de quinto de secundaria lograron un nivel suficiente en comprensión de textos. Los porcentajes fueron aun menores en matemáticas: 9,6% en segundo grado de primaria y apenas 2,9% en quinto de secundaria.

Estos problemas de aprendizaje son más graves si se trata de escuelas estatales, ubicadas en zonas rurales y con aulas multigrado, tal como se observa en el Gráfico 2.

Gráfico 2. Porcentaje de estudiantes de sexto grado que logra o no logra el nivel esperado en comprensión de textos (según ejes de equidad)

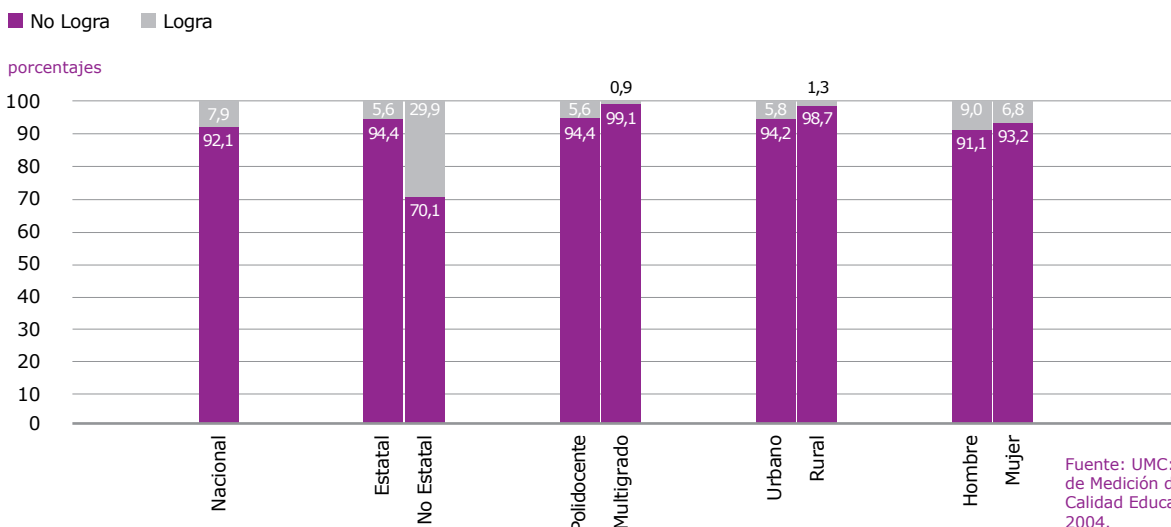
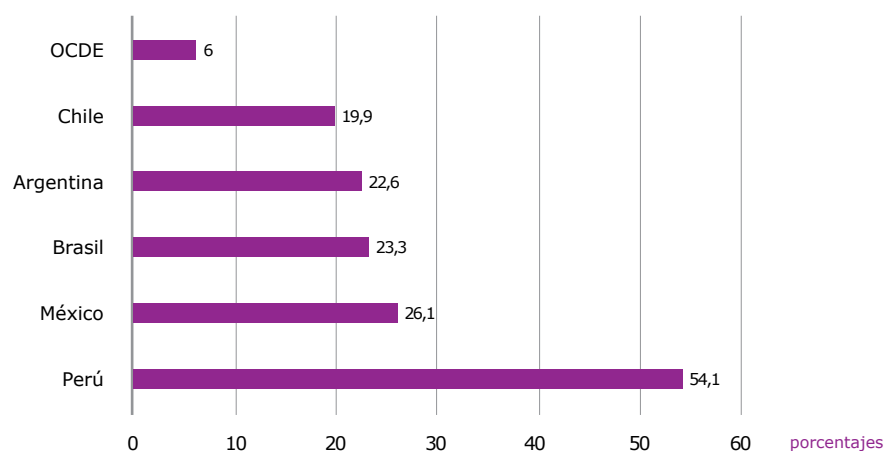


Gráfico 3. Porcentaje de estudiantes que estuvieron por debajo del nivel 1 en la prueba de comprensión de lectura en el estudio internacional PISA, 2001



Fuente: OCDE (2002). Aptitudes básicas para el mundo del mañana. Otros resultados del proyecto PISA 2000. Tomado de PREAL. Informe de progreso educativo.

El problema de los bajos rendimientos se comprueba también al observar los resultados de un estudio comparativo internacional del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés), en el cual los jóvenes peruanos obtuvieron los menores puntajes entre los países participantes en las pruebas de matemáticas, lectura y ciencia (ver Gráfico 3).

Los problemas de calidad del sistema educativo también pueden explicarse en gran medida por la insuficiencia de mecanismos sistemáticos de seguimiento y monitoreo de la gestión de las instancias intermedias y del desempeño de los centros educativos. Aunque en los últimos años ha habido una evolución positiva en medición del rendimiento, todavía están pendiente la consolidación y expansión del sistema y, sobre todo, el desarrollo de una política de difusión y estra-

tegia orientada a la utilización de los resultados de las pruebas de evaluación. Más aún, no será posible una mejora de la calidad educativa si no se logra definir primero qué deben saber los estudiantes en cada etapa del sistema (estándares o expectativas de logros de aprendizaje). Si bien es cierto que en años recientes se han observado algunos avances en este sentido, aún se está lejos de contar con estándares claramente definidos, mensurables y compartidos, respecto de lo que los alumnos deben aprender en cada nivel educativo.

Para asegurar las condiciones que permitan que todos los peruanos completen una educación básica de calidad, es necesario:

- Definir, medir y difundir expectativas de logros de aprendizaje.

Es necesario asegurar las condiciones para que todos los estudiantes peruanos completen una educación básica de calidad.



- Establecer estándares nacionales y regionales, en particular de lectoescritura, y difundirlos a través de campañas nacionales, regionales y locales.
- Fortalecer el sistema de medición de los logros educativos del Ministerio de Educación.
- Constituir e implementar el Instituto de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación Básica.
- Dotar paulatinamente a todos los centros educativos de infraestructura en buen estado, equipo, materiales y textos escolares adecuados y oportunos (empezando por los más pobres).
- Mejorar la educación bilingüe, brindando textos y diseños curriculares en lenguas originarias y docentes con dominio oral y escrito de estas lenguas. Simultáneamente, se debe fortalecer el aprendizaje del castellano como segunda lengua en estas áreas.

Para mejorar la calidad de la educación rural y reducir inequidades, es necesario:

- Dar prioridad a las poblaciones excluidas en la atención educativa y asegurar que la inversión por estudiante sea superior al promedio nacional en las zonas más necesitadas.
- Diseñar y ejecutar un modelo de atención educativa rural, en particular para escuelas multigrado y unidocentes, que incluya el establecimiento de redes educativas que trabajen en coordinación con los gobiernos regionales y las unidades de gestión locales.
- Atraer y retener a los buenos docentes en las plazas rurales y remotas mediante la aplicación de un sistema efectivo de incentivos y la provisión de condiciones de vida y de enseñanza adecuadas para los docentes de estas zonas.

INSUFICIENTES RECURSOS, MUY POCOA INVERSIÓN E INADECUADA DISTRIBUCIÓN

El porcentaje de PBI que destina el Estado al sector está por debajo de los estándares internacionales, a pesar de que en los últimos años se ha mostrado una mejora. En el año 2005 este porcentaje fue de 3,3%, muy lejos aún de la meta establecida por el Acuerdo Nacional de Educación de 6% del PBI. Comparativamente, en el Perú el gasto público en educación por habitante es aproximadamente la mitad del de Argentina y mucho menor que el de Uruguay o Costa Rica.

Pero no solo se destinan pocos recursos al sector, sino que estos se distribuyen mal. La mayor parte de los recursos públicos se emplea para el pago de personal y obligaciones. En el año 2004, este rubro alcanzó 80% del gasto total en educación, mientras que solo 13% fue destinado a bienes y servicios y el resto —apenas 7%— a gastos de capital. La asignación a los gobiernos regionales no tiene una lógica subyacente: al comparar el presupuesto asignado a cada región por estudiante se encuentran enormes inequidades y el gasto por alumno tiende a ser menor en las regiones más pobres. Así, el presupuesto por estudiante de la región Moquegua (el más alto) es 2,3 veces mayor que el correspondiente a la región Cusco (el más bajo), donde los índices de pobreza son mayores.

ANA CECILIA GONZALES-VIGIL



Es necesario destinar mayores recursos a la educación y distribuirlos con un criterio de equidad, de modo que quienes más reciban sean los estudiantes de las regiones más pobres.

Para mejorar la eficiencia del gasto educativo y hacer que responda a las necesidades de los centros educativos es necesario:

- Cumplir con el compromiso establecido en el Acuerdo Nacional respecto del porcentaje de gasto asignado de sector educación en el PBI.
- Elaborar políticas orientadas a acercar los recursos a las escuelas y, de manera gradual, otorgárselos directamente.
- Definir criterios en el ámbito nacional y regional para una asignación de recursos más transparente y equitativa (que favorezca a las regiones y distritos más necesitados).
- Reestructurar el presupuesto del sector para destinar más recursos a los gastos de inversión y a bienes y servicios que contribuyan al logro de aprendizajes en el aula.

DOCENTES MAL REMUNERADOS, POCO MOTIVADOS Y CON DEFICIENTE FORMACIÓN

Otro problema es que los docentes están mal remunerados, no tienen una buena formación y están poco motivados. A lo largo de las últimas décadas, la falta de una buena política de recursos humanos para los docentes ha generado este gravísimo problema, posiblemente uno de los que más influyen en la mala calidad de la educación.

Los salarios de los docentes siguen siendo comparativamente bajos, a pesar de que se han recuperado significativamente durante los últimos años. En el gobierno anterior (2001-2006) los maestros duplicaron sus salarios, aunque estos aumentos no se dieron como parte de una nueva política remunerativa sino en respuesta a movilizaciones sindicales y de manera uniforme para todos (no atados a méritos o desempeños). Mientras que en el Perú un docente titulado promedio percibe alrededor de S/. 900 (US\$ 275) mensuales, un docente chileno recibe en promedio US\$ 400. Sin embargo, el problema no radica solo en el bajo nivel salarial de los docentes, sino en la inexistencia de diferencias remunerativas que premien la calidad y superación profesional.

La problemática docente ha estado estrechamente vinculada con la Ley del Profesorado, que estuvo vigente desde 1984 y que contiene un conjunto de normas que protegen en exceso la plaza del maestro e impiden la creación de incentivos basados en el desempeño y la movilidad de los docentes de

acuerdo con las necesidades del sistema. Entre los principales factores que han representado un obstáculo para el desarrollo del magisterio y del sector están: deficientes procesos de selección docente; políticas de ascenso que no responden a criterios adecuados; condiciones de permanencia dentro de la carrera; regímenes remunerativos y sistemas de incentivos que no alientan a la mejora del profesional docente, y sistemas de acreditación profesional y de evaluación del desempeño poco transparentes y efectivos. Al respecto, recientemente se ha promulgado una nueva Ley y reglamento que pueden contribuir significativamente a corregir algunos de estos problemas. Estos se reseñarán en la sección sobre el balance del primer año de gobierno.

Independientemente de la política salarial, otro grave problema es la crisis del sistema de formación docente, en gran medida generada por la proliferación de institutos pedagógicos que se produjo durante la década pasada y que, según diversos estudios, ofrecen una preparación de dudosa calidad. Así, mientras en China hay una de estas instituciones por cada millón de habitantes, en Estados Unidos hay cinco y en el Perú dieciséis. Como respuesta a los problemas de formación docente, el Ministerio de Educación realizó un programa de verificación de institutos y cerró de manera definitiva o temporal a varios de ellos en el año 2005. Además, el Ministerio ha venido ejecutando amplios programas de capacitación; sin embargo, los programas aplicados durante los gobiernos anteriores (PLANCAD), e incluso los más recientes, son severamente cuestionados en términos de duración, contenidos y calidad.

En la zona rural, la problemática docente es aun más compleja y grave. Los docentes —en especial los que se encuentran en zonas remotas— enfrentan condiciones bastante menos favorables que sus pares urbanos, no solo en cuanto a infraestructura, materiales y recursos educativos en general, sino también en relación con su calidad de vida. Por lo que se encuentran incluso más desmotivados.

Para lograr que los maestros mejoren la calidad de los procesos de enseñanza en el aula, se requiere:

- Generar un sistema de evaluación transparente y adecuado de docentes (en el marco de la nueva Ley).
- Implementar un sistema de acompañamiento y monitoreo docente descentralizado que incluya visitas al aula.

- Implementar programas de capacitación docente orientados a lograr metas de aprendizaje.
- Racionalizar y acreditar los centros de formación docente, creando un sistema de evaluación de calidad.
- Implementar un sistema de evaluación y acreditación de las instancias descentralizadas de gestión.
- Analizar y promover experiencias piloto de tercerización de gestión de las unidades de gestión locales.

GESTIÓN CONFUSA E INEFICIENTE DEL SISTEMA EDUCATIVO

La gestión del sistema educativo es confusa, burocrática e ineficiente. Ello es resultado principalmente de la superposición de normas, acompañadas por la creación de instancias administrativas que han llevado cada vez más a que la gestión de la educación pública se caracterice por administrar el cumplimiento de normas y no por velar la calidad del servicio educativo. El desorden organizacional propicia, además, la corrupción en distintos niveles (según el informe anual de la Defensoría del Pueblo, el sector educación se ubica en el primer lugar en número de denuncias recibidas en el período 2003-2004).

Por otro lado, a pesar de la puesta en marcha del proceso de descentralización y del consenso entre los especialistas respecto de la importancia de la autonomía de los centros educativos, el sistema educativo aún concentra las decisiones y el manejo administrativo y financiero centralmente y en los órganos intermedios.

Así, si bien en los últimos años se establecieron normas para la gestión de los centros educativos que otorgaban mayor flexibilidad, este esquema no se ha puesto en marcha. Las causas tienen que ver principalmente con la falta de claridad en las normas y con las resistencias burocráticas de las instancias intermedias. Otras causas incluyen el desconocimiento del director acerca de la normativa, la falta de reconocimiento de la autoridad del director y la escasez de recursos.

Para mejorar la gestión del sector educativo (a la luz del actual proceso de descentralización) es necesario:

- Implementar políticas que propicien una cultura de gestión por resultados y de rendición de cuentas en todos los niveles e instancias del sector educativo.
- Fortalecer la capacidad de gestión de los órganos intermedios del sector y definir perfiles del personal de las instancias administrativas regionales y locales, distinguiendo lo pedagógico de lo administrativo.

■ Fortalecer la capacidad de gestión de los centros educativos y otorgarles mayor autonomía mediante el fortalecimiento de la función del director. Para ello se requiere un plan intensivo de capacitación y monitoreo de directores e implementar un nuevo sistema para su selección y contratación.

■ Fomentar una mayor participación de los padres de familia en la gestión de los centros educativos y generar un sistema de información transparente a los padres de familia sobre políticas y logros educativos.

■ Diseñar e implementar políticas de moralización del sector que incluyan la firma de convenios con la prensa, la Defensoría y otras instituciones de la sociedad civil para realizar campañas de lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de los mecanismos de denuncias en los ámbitos nacional, regional y local.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR TÉCNICA NO SE AJUSTA A LAS NECESIDADES DEL MERCADO LABORAL

El sistema educativo superior técnico es severamente cuestionado. En particular, se identifican dos problemas. Por un lado, existe la percepción de que se ha producido en las últimas décadas una proliferación de instituciones de dudosa calidad que no han contribuido de manera significativa al desarrollo del país ni a la formación de los estudiantes. Por otro, se critica la falta de articulación entre la composición y características de la oferta y la demanda de recursos humanos técnicos del país.

Los diagnósticos existentes sobre las instituciones que brindan educación técnica en todas sus modalidades (institutos superiores técnicos y centros de educación ocupacional) coinciden en que se trata de una formación obsoleta y carente de la infraestructura, materiales y equipos necesarios para una adecuada enseñanza. El limitado financiamiento público que reciben solo cubre los sueldos de los docentes. Adicionalmente, el personal de los institutos no está adecuadamente calificado: a menudo se trata de docentes sin nin-

guna especialización técnica. La mayoría de los centros de formación profesional y técnica cuentan con equipos obsoletos y sin mantenimiento, con algunas excepciones, como TECSUP o SENATI. Además en ciertos sectores productivos, el sector privado ha desarrollado iniciativas, como el Instituto de Formación Bancaria por la Asociación de Bancos o el Instituto Superior Tecnológico de Comercio Exterior que representan también excepciones.

Por otra parte, la educación técnica debe tener como uno de sus objetivos esenciales la preparación para una adecuada inserción laboral. Sin embargo, prácticamente no existen canales de información entre las empresas y las entidades educativas. Las instituciones orientan su oferta en función a la demanda (la cual está desinformada) sin considerar las señales del mercado laboral. Peor aún, algunas instituciones educativas incentivan la demanda por determinados cursos de bajos costos unitarios, aun cuando no haya mucha demanda en el mercado.

Para mejorar la calidad de la educación superior técnica y lograr que responda a las necesidades del país se requiere:

- Implementar mecanismos para articular el sector empresarial con la educación superior técnica, involucrándolo en los centros de formación técnica a escala regional e implementando un sistema nacional de información del mercado de trabajo y de perfiles de competencias requeridas para las diferentes actividades productivas.
- Crear las condiciones para promover efectivamente la calidad de la educación superior técnica, constituyendo un mecanismo de evaluación y certificación de los institutos de formación técnica, y estableciendo y difundiendo un ranking de instituciones de formación profesional según la calidad de sus insumos y procesos educativos. Al respecto, en enero de 2008 se aprobó un nuevo reglamento de creación, autorización y revalidación de ISTS. Sin embargo, la efectiva aplicación de este reglamento parece muy compleja y lejana. Se debe más bien promover la obligatoriedad de la acreditación internacional de estos institutos, aprovechando el desarrollo y uso de estos mecanismos en el exterior (ver por ejemplo la experiencia www.cityandguilds.com). Debido a que este proceso será largo, se deben definir algunos criterios básicos de acreditación de ISTS en el interín.

Balance del primer año del gobierno aprista

Durante su primer año y medio, el gobierno aprista dio prioridad en el área de educación a algunas acciones que formaron su agenda de corto plazo, asignando, además, aumentos presupuestales para la mayoría de estas. Dichas medidas, que se presentan brevemente a continuación, han sido más bien puntuales, por lo que tal vez su debilidad más importante ha sido la falta de una agenda integral y conocida de mediano plazo al año 2011.

MUNICIPALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA: PLAN PILOTO EN 56 DISTRITOS DEL PAÍS

Desde el discurso presidencial se anunció la municipalización de la educación, y en el año 2007 se puso en marcha un plan piloto en 56 municipios de 26 provincias del país, que comprenden 1.883 escuelas, 8 mil docentes y 186 mil alumnos.

El principal cuestionamiento a este esfuerzo es que no se tienen claros los objetivos ni los procedimientos, además de que existen contradicciones legales que generan duplicidad de funciones entre las instancias administrativas intermedias de educación y los municipios. Supuestamente se trata de un nuevo modelo de gestión educativa, pero no resulta claro si se limitará a la transferencia de funciones administrativas. Además, se ha obviado el proceso de capacitación previo a los municipios, y aunque se han configurado Consejos Educativos Municipales, no quedan claras sus atribuciones y funciones.

En este contexto, los resultados del piloto dependerán sobre todo del esfuerzo de los municipios seleccionados (algunos de los cuales pueden ver la descentralización educativa como una oportunidad política). El hecho de que un municipio como Miraflores —comparativamente en las mejores condiciones para asumir un liderazgo en este proceso— haya anunciado como una de sus principales medidas un convenio con las Fuerzas Armadas para dictar el curso de Educación Cívico-Militar, revela lo poco que se ha trabajado con los municipios para lograr una visión sobre las prioridades educativas.

PROGRAMA NACIONAL DE ALFABETIZACIÓN

Se ha creado el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización, que recibirá S/. 335 mi-

llones hasta el año 2011 (S/. 80 millones en el año 2007). Con ello se tiene previsto atender a 2,5 millones de peruanos. Hasta el momento no hay mucha información sobre avances y metodologías, excepto que se han conformado 232 mil círculos de alfabetización en las zonas de mayor pobreza, con 22 mil alfabetizadores.

Uno de los principales problemas que se viene enfrentando es que el analfabetismo se concentra en la población vernáculo hablante, lo que no fue previsto en el diseño del programa de alfabetización. La tarea es en la práctica bastante más complicada. Este esfuerzo es muy importante, pero debe estar acompañado de políticas para reducir la deserción y mejorar la calidad de la educación básica.

SHOCK DE INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA

Como parte del shock de inversiones en obras de saneamiento, salud, electrificación rural y carreteras, entre noviembre y diciembre del año 2006 se asignaron S/. 200 millones para obras de infraestructura educativa, mobiliario escolar y aulas prefabricadas. Sin embargo, se vienen enfrentando serios problemas de ejecución.

ANA CECILIA GONZALES-VIGIL



El analfabetismo se concentra en la población vernáculo hablante, por lo que cualquier programa destinado a superar ese problema debe incorporar técnicas de educación bilingüe intercultural.

IMPULSO DEL SISTEMA DE MEDICIÓN DE LA CALIDAD: FUERTE ÉNFASIS EN EVALUACIONES A DOCENTES Y ESTUDIANTES

El gobierno aplicó una prueba censal de aprendizaje a los estudiantes de segundo grado de primaria y se proyectó la continuidad de este esfuerzo para los años posteriores. Además, se anunció una evaluación censal de docentes, la cual —a pesar de la fuerte oposición del SUTEP— se realizó en enero del año 2007. Esta evaluación incluyó un incentivo de S/. 30, y se estipuló que solo recibirían capacitación los docentes que asistiesen a la evaluación.

Aunque las evaluaciones son una herramienta muy importante para la mejora del sector, es clave que su elaboración y aplicación sean rigurosas y transparentes. Su utilidad depende, además, de cómo se usan los resultados. En este sentido, no queda claro, por ejemplo, qué efectos se ha logrado a partir de la evaluación docente, más allá de haber comprobado los bajísimos niveles de conocimientos y capacidades fundamentales para su desempeño: 48,5% de los evaluados se encuentra en el menor nivel anticipado. En todo caso, parece que uno de sus objetivos principales —logrado con éxito— fue fortalecer el impulso para una nueva Ley de Carrera Pública Magisterial.

NUEVA LEY DE CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL

La nueva Ley y su reglamento (publicado el 15 de enero del año 2008) recogen mucho de lo trabajado y avanzado en este tema desde hace varios años y en diversos foros, y abordan gran parte de los problemas señalados. En este sentido, introducen cambios como los siguientes:

- Se establece que las evaluaciones de desempeño serán permanentes y obligatorias. Se precisa que los docentes que resulten desaprobados en tres evaluaciones, a pesar de haber accedido a programas de capacitación deberán abandonar la carrera magisterial.
- Los docentes podrán duplicar sus salarios pasando del primer al quinto nivel (en correspondencia con sus años de servicio y desempeño). Para ascender de nivel, los docentes deberán someterse a las evaluaciones que se organizarán cada tres años y que considerarán la calidad del desempeño (40%), la formación (30%), la experiencia laboral (15%) y el reconocimiento de méritos (15%).
- El desempeño de directores y subdirectores será evaluado cada tres años, considerando criterios

de resultados de aprendizaje de los estudiantes de sus escuelas, gestión institucional y pedagógica y el compromiso ético.

- Se contempla una serie de asignaciones especiales en favor del buen desempeño, así como premios y estímulos que incluyen viajes y becas de estudio.
- Se flexibiliza y agiliza el proceso de despido ante causales de abuso y maltrato a los estudiantes.

Adicionalmente, en enero del año 2008 el Ministerio anunció dos iniciativas con el fin de mejorar la calidad de la formación docente e impulsar la renovación del magisterio. La primera es un sistema de becas para los estudiantes más destacados de secundaria que tienen interés en seguir la carrera docente; la segunda, un programa de capacitación en pedagogía para egresados universitarios de otras especialidades que ocuparon los primeros puestos.

Como era de esperar, la aprobación de la nueva Ley generó una fuerte reacción del SUTEP, en particular en lo que respecta a la pérdida de estabilidad laboral absoluta. Frente a ello, la Junta de Portavoces del Congreso (con representantes del APRA, UN, el fujimorismo y la Alianza Parlamentaria) exoneró al dictamen de trámite (segunda votación) y el 12 de julio del año 2007 se promulgó la Ley de Carrera Pública Magisterial.

Aunque, en líneas generales, la Ley y su reglamento abordan la mayoría de los problemas, hay algunos cuestionamientos importantes. Entre ellos, cabe mencionar la falta de credibilidad en las evaluaciones —que serán claves para los ascensos y ceses— y la insuficiencia de presupuesto para la aplicación de la Ley. Además, desde muchos sectores se cuestionó que no se hubiese producido un debate informado y público de la Ley ni un diálogo directo con docentes (que no pasara por el SUTEP).

Del mismo modo, la evaluación a docentes desarrollada por el Ministerio generó cuestionamientos: nuevamente se ha constatado que es necesario abordar de manera realista las grandes limitaciones de conocimientos que hay en el magisterio. El mayor beneficio de la prueba ha sido consolidar en la opinión pública la necesidad de tomar medidas drásticas para mejorar la capacitación de los docentes, incluida la suspensión del ingreso a esta carrera hasta poner en marcha los procesos de acreditación. Sin embargo, si bien es cierto que llevar a cabo una reforma educativa demanda el

compromiso político esencial de un conjunto de actores, también se precisa un manejo más detallado de los distintos elementos de política que permitan pasar de la etapa de generar la necesidad del cambio a la de introducir efectivamente los cambios necesarios para incrementar la calidad.

Agenda pendiente prioritaria

Hasta hoy, los esfuerzos en el campo educativo se han centrado en el tema docente: evaluaciones, lucha contra el SUTEP y nueva Ley de Carrera Pública Magisterial. Aunque se ha logrado promulgar una Ley que tendrá implicancias claves para la educación, se ha avanzado poco en lo demás (incluso descuidando algunos temas claves en los que se venía trabajando). Por ello, es importante destacar los temas pendientes de mayor prioridad.

- Cumplir el Acuerdo Nacional en lo referente al incremento anual del presupuesto educativo en 0,25%.
- Mejorar la asignación del gasto (incrementar asignaciones por estudiante en regiones/zonas desfavorecidas).
- Fortalecer los programas de atención integral para la primera infancia.
- Dar un tratamiento especial y diferenciado a la educación rural (más presupuesto y materiales, fortalecer redes, ofrecer acompañamiento a docentes y otros).
- Lograr la expansión de una educación inicial escolarizada de calidad para niños de 4 a 5 años. Atender la problemática de la educación bilingüe intercultural.
- Implementar un sistema nacional descentralizado de apoyo y acompañamiento pedagógico a docentes, directivos e instituciones educativas.
- Crear y utilizar mecanismos regulares para la entrega y el aprovechamiento de los resultados de las evaluaciones.
- Reestructurar las instancias de gestión educativa (particularmente instancias intermedias) y centrarlas en lo pedagógico.
- Mejorar el sistema de formación docente (más allá de imponer restricciones para el ingreso de estudiantes o creación de nuevos institutos).