



Agence canadienne de  
développement international

Canadian International  
Development Agency

INSTITUTO DE PEDAGOGIA POPULAR

INFORME N° 44  
Noviembre 2005

## EQUIDAD EDUCATIVA: ¿EL PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL ES UNA OPORTUNIDAD?

**Arturo Miranda Blanco**

Bien sabemos que el Consejo Nacional de Educación (CNE) ha puesto al debate una propuesta de "Proyecto Educativo Nacional" (PEN), donde se postula enfrentar el problema de la equidad y calidad en la educación nacional. Sin bien estas dos categorías no deben separarse, por razones didácticas vamos a referirnos al tema de la equidad, postulando que la propuesta del CNE deberíamos encararla como una *oportunidad*.

La educación como derecho humano no sólo coadyuva al desarrollo de cada persona, sino que permite a los sujetos interactuar con determinadas capacidades. En ambos casos la educación resulta una necesidad en el desarrollo de la condición humana y por ello es un derecho. En la medida que existe un nexo consustancial entre sujeto individual y colectivo, debemos entender también que la equidad educativa es inseparable al mismo derecho individual a la educación. En consecuencia, no existe derecho a la educación sin equidad y viceversa.<sup>1</sup>

### GRAVEDAD DEL PROBLEMA

Si la equidad es igualdad de oportunidades para educarse con calidad y pertinencia, deberíamos asumir que ella es equidad en el acceso, en los aprendizajes, en los recursos educativos, equidad de género, equidad por área de residencia, etc. Analizando todas y cada una de estas dimensiones, encontraremos que la inequidad educativa es amplia en el país. Se trata de un problema que cuestiona la misma razón de ser al derecho a la educación.

Más allá de cualquier definición la estadística oficial publicada por el MED<sup>2</sup> nos permite afirmar que (ver cuadro 1) en lo que equidad de **género** se refiere, en el tema de cobertura (bruta y neta), las cifras son parejas o en algunos casos favorecen al género femenino como es el caso de la cobertura neta en primaria (93% mujeres y 92% varones) y la cobertura neta en secundaria (71.4% mujeres y 68.1% varones), sin embargo el porcentaje de desaprobados, retirados y estudiantes con extra edad desfavorece a las mujeres.

Los indicadores de la educación clasificados por **área de residencia** manifiestan un evidente desequilibrio desfavorable al ámbito rural. El número promedio de años de escolaridad de la población adulta es mayor para el área urbana 9.9 frente a 6.6 del área rural, sin embargo, en el caso del porcentaje de estudiantes retirados se da la situación inversa: 2.4% urbano y 9.0% rural para primaria; y, 4.6 % urbano y 10.8% rural para secundaria. Esto explica en gran

<sup>1</sup> Sigfredo Chiroque Chunga. *La Equidad Educativa como Derecho Individual y Colectivo*. EN: *Seminario Equidad, Desarrollo y Políticas Educativas*. Lima, octubre del 2005.

<sup>2</sup> Ministerio de Educación. *Indicadores de la Educación*. Perú 2004. Lima – Perú, 2005.

medida, igual desbalance en el tema de la extraedad, 5.3% urbano y 16.3% rural para primaria; y, 8.1% urbano y 23.5% rural para secundaria

### Cuadro 1

#### Perú: indicadores educacionales por condición de pobreza, género y área de residencia, 2003

<i>Indicadores</i>	Total	Género		Área de residencia		Pobreza		
		Masculino	Femenino	Urbana	Rural	No pobre	Pobre	Pobre extremo
Tasa de cobertura total de 3 a 5 años	62.1	61.6	62.7	71.4	50.1	75.9	64.0	43.5
Tasa de cobertura total de 6 a 11 años	96.1	95.9	96.4	98.3	93.3	98.6	96.6	92.7
Tasa de cobertura total de 12 a 16 años	85.8	83.9	87.7	91.5	77.0	91.8	86.8	75.5
Tasa de neta de cobertura en inicial	53.2	53.0	53.5	61.6	42.5	66.5	54.8	35.7
Tasa de neta de cobertura en primaria	92.5	92.1	93.0	94.3	90.2	93.9	93.4	90.0
Tasa de neta de cobertura en secundaria	69.8	68.1	71.4	80.9	52.6	83.4	71.3	47.9
Tasa de conclusión en primaria de 11 a 13 años	72.5	73.2	71.9	82.8	58.5	86.6	73.1	53.7
Tasa de conclusión en primaria de 14 a 16 años	91.2	90.3	92.0	95.8	82.8	96.1	92.9	78.4
Tasa de conclusión en secundaria de 16 a 18 años	51.3	52.0	50.6	64.2	24.3	68.0	45.0	17.4
Tasa de conclusión en secundaria de 19 a 21 años	66.7	67.1	66.1	79.1	36.9	80.9	57.9	27.8
Porcentaje de niños con dos (2) años de escolaridad que no saben leer y escribir	20.6	21.6	19.7	10.8	33.9	11.4	16.8	36.5
Tasa de analfabetismo de 15 a 24 años	3.2	4.2	2.1	1.1	7.5	1.0	2.8	10.5
Tasa de analfabetismo de 25 a 39 años	6.6	10.0	2.9	2.3	16.3	2.1	18.6	21.0
Tasa de analfabetismo de 40 a más años	22.1	31.5	12.1	11.8	42.8	12.9	28.3	48.8
Años promedio de escolaridad de la población adulta	8.9	8.6	9.3	9.9	6.6	10.0	8.4	6.0
Porcentaje de estudiantes desaprobados en primaria	8.5	8.3	8.7	5.7	12.8	5.3	10.7	15.0
Porcentaje de estudiantes desaprobados en secundaria	10.0	8.7	11.3	10.1	9.7	9.6	10.3	11.4
Porcentaje de estudiantes retirados en primaria	7.0	4.3	5.2	2.4	9.0	2.3	5.7	11.1
Porcentaje de estudiantes retirados en secundaria	5.6	5.1	6.1	4.6	10.8	4.1	6.7	10.1
Porcentaje de ingresantes a primaria con edad oficial	79.8	80	79.7	83.6	73.3	85	75.9	69.9
Tasa de transición a secundaria	91.0	88.6	93.6	95.8	83.7	96.1	93.6	80.7
Porcentaje de estudiantes con extraedad en primaria	9.6	9.3	9.9	5.3	16.3	4.1	13.1	20.2
Porcentaje de estudiantes con extraedad en secundaria	10.7	8.9	12.5	8.1	23.5	5.6	14	25.9
Porcentaje de docentes que cumplen con el estándar de escolaridad en primaria	73.8	n.d.	n.d.	71.0	78.5	68.5	80.9	78.8
Porcentaje de docentes que cumplen con el estándar de escolaridad en secundaria	69.1	n.d.	n.d.	68.2	72.5	67.1	70.1	75.6
Tamaño de clase en educación primaria	24.6	n.d.	n.d.	22.8	25.1	21.2	25.4	27.1
Tamaño de clase en educación secundaria	29.6	n.d.	n.d.	31.3	23.5	30.4	29.3	27.1
Porcentaje de escuelas primarias con al menos una computadora	16.0	n.d.	n.d.	48.0	2.0	44.0	7.0	3.0
Porcentaje de colegios secundarios con al menos una computadora	49.0	n.d.	n.d.	69.0	17.0	73.0	36.0	21.0
Porcentaje de escuelas primarias con acceso a INTERNET	2.0	n.d.	n.d.	6.0	0.0	6.0	0.0	0.0
Porcentaje de colegios secundarios con acceso a INTERNET	9.0	n.d.	n.d.	14.0	0.0	17.0	3.0	1.0
Número de estudiantes de educación primaria por computadora	37	n.d.	n.d.	36	74	31	76	104
Número de estudiantes de educación secundaria por computadora	28	n.d.	n.d.	28	46	24	46	66
Porcentaje de escuelas primarias unidocente	27.0	n.d.	n.d.	3.0	37.0	8.0	32.0	36.0

Fuente: Ministerio de Educación. Unidad de Estadística. Indicadores de la Educación. Perú 2004.  
Elaboración: propia.

La cobertura neta del sistema educativo en los sectores de **pobreza** extrema para los niveles de inicial y secundaria es casi la mitad de la que se observa en los sectores no pobres. En el primer caso la cobertura de la educación inicial en el sector de extrema pobreza es del 35.7% y en el sector no pobre del 66.5%, asimismo, caso la cobertura de la educación secundaria en el sector de extrema pobreza es del 47.9% y en el sector no pobre del 83.4%.

El porcentaje de retirados y desaprobados (fracaso escolar) en educación primaria para los sectores de pobreza extrema es del 26.1% y en los sectores no pobres del 7.6%, es decir, el fracaso escolar es 3.4 veces mayor en los niños pobres extremos que cursan la escuela primaria. Como una consecuencia lógica, el porcentaje de extraedad es de 20.2% en el sector de pobreza extrema frente al 4.1% en el sector no pobre.

La equidad de la educación como es evidente esta íntimamente ligada a la pobreza estructural que afecta a la mayoría de la población de este país, en esa medida se afirma que, como los demuestra la Evaluación Nacional 2004 desarrollada por el Ministerio de Educación<sup>3</sup>, los más pobres son los que están peor en términos de aprendizajes, en tanto que las escuelas con mayores carencias materiales reciben más tarde a sus profesores, como es el caso de las poblaciones amazónicas; y, cuando éstos llegan, son los profesores con mayores deficiencias en su desempeño, a los mismos que se les paga “tarde, mal y nunca”.

En resumen -si asumimos a la equidad de la educación como un problema, esto es, como la discrepancia entre una situación real y otra deseada- podemos afirmar (a partir de la lectura de los indicadores) que el derecho a la educación de todos los peruanos y peruanas en sus diversas dimensiones relacionadas a la equidad, es todavía una aspiración.

## **EQUIDAD Y ENFOQUE SISTÉMICO**

Otra perspectiva para el análisis de la equidad es ubicarla dentro un “enfoque sistémico de la producción educacional”. A partir de esta óptica se plantea la equidad en la asignación de **recursos** y fondos; la equidad en los **procesos** para el desarrollo autónomo de la gestión pedagógica, administrativa e institucional; equidad en los **factores contextuales** que favorecen la equidad; y, la equidad de los **productos** o **resultados** educativos (ver Esquema 1).

### **Recursos**

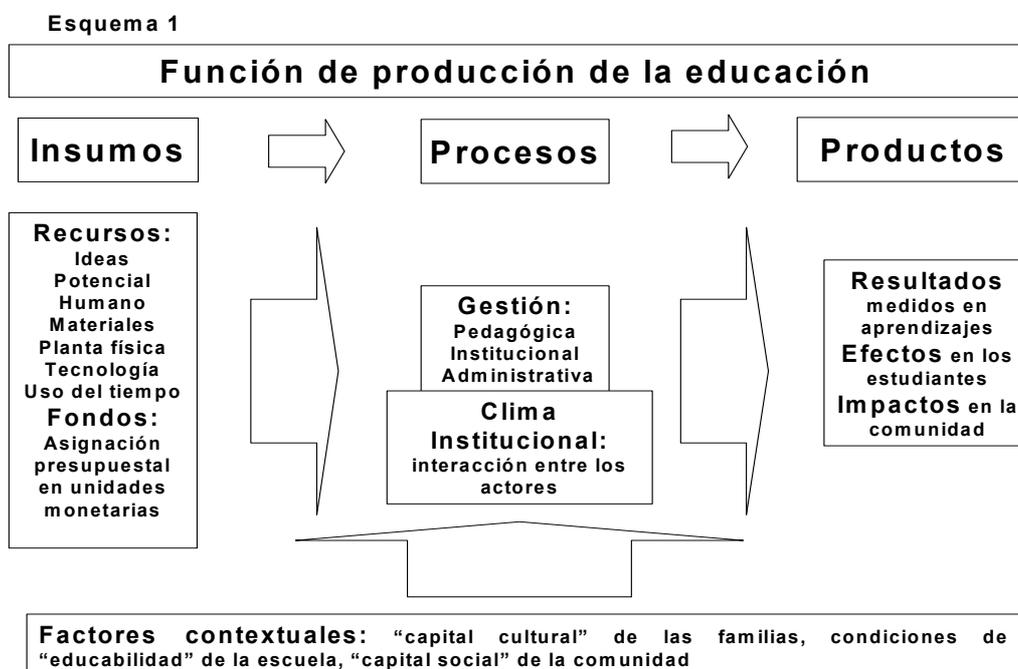
En el primer caso, la asignación de *recursos* desde el nivel central desfavorece la equidad; es decir, cuando la provisión de materiales educativos, mobiliario e infraestructura se decide en el Ministerio de Educación (Lima), como ha sido en los últimos años (caso específico la distribución de textos), ésta ha demostrado poca efectividad en relación inversión total y a los costos de distribución. De la misma forma, los fondos con que cuenta la Unidad Ejecutora (DRE o UGEL) no llegan directamente a los estudiantes, ésta se encarga de los procesos de programación del plan - presupuesto, elaboración del plan de adquisiciones y de la distribución de los recursos, demostrando en la mayoría de los casos una gran desproporción entre los fondos asignados a su sede y los distribuidos a las Instituciones Educativas.

### **Procesos**

---

<sup>3</sup> *Ministerio de Educación. IV Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil – 2004. Resultados. Lima – Perú, noviembre del 2005.*

Desde la perspectiva del *proceso* educativo, la autonomía de las decisiones de las Instituciones Educativas en el campo de la gestión pedagógica es fundamental para el logro de la calidad y pertinencia de los aprendizajes. Asimismo, en el campo de la administración, la evaluación y selección de los docentes debe ser con la participación de todos los estamentos representados en el Consejo Educativo Institucional (CONEI).



En el terreno institucional para educar se requiere de un liderazgo democrático que fomente la participación y promueva la construcción de un proyecto estratégico. El proceso educativo es, fundamentalmente, interacción entre los sujetos, en ese sentido el clima escolar es el sustento básico sobre el cual se desarrollan todos los procesos al interior del espacio educativo.<sup>4</sup>

### Contexto

Está demostrado que los *factores contextuales*, es decir, la influencia que sobre el aprendizaje tiene el “capital cultural familiar”, las “condiciones de educabilidad” que brinda la sociedad a los estudiantes; y, el “capital social” con que cuenta la comunidad circundante a la Institución educativa explican en gran medida la efectividad de la educación.

### Productos

Teniendo en cuenta los aspectos antes mencionados es previsible que el producto educativo óptimo esté determinado por la combinación adecuada de recursos, procesos y factores contextuales. La mayor y mejor inversión del Estado en estos aspectos será, finalmente, fruto de la política educativa y de las restricciones de la caja fiscal.

A partir del análisis anterior se puede deducir que si solamente se asume a la educación como “necesidad social” se corre el riesgo de invertir en ella pesando solamente en su rentabilidad y el costo - efectividad. Si se pone énfasis en su dimensión social haciendo dicotomía de su

<sup>4</sup> Manuel Iguñiz, presidente de Foro Educativo y miembro de Tarea, explica que la gestión es un componente inherente al proceso formativo global, no se puede separar en la educación, pues tiene que ver con el tipo de gobierno de la institución educativa y con las relaciones entre todos. “La escuela educa en su conjunto, no sólo en el aula sino también en el cotidiano acontecer de la misma”.

soporte en la persona (individual) se puede “racionalizar del servicio educativo”, vulnerando el mismo derecho personal a la educación en aras de una racionalidad social.

## **EQUIDAD, EFICIENCIA Y FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN**

La evidencia nos indica que en el Perú el aumento de la cobertura se logró a costa de la disminución de la calidad, la equidad y la pertinencia, sin embargo, tal como lo demuestran las cifras, existe aún una parte de la población no incorporada a la escuela, como es el caso del área rural y urbano marginal.

Sin bien es cierto el nivel de la inversión medido en términos del Gasto Público en Educación (GEP) respecto del Producto Bruto Interno (PBI) no ha superado los niveles alcanzados en la década del sesenta (4.5% en 1966), y como consecuencia de esto se ha operado un deterioro constante del costo medio año/estudiante. La forma como se han formulado los presupuestos del sector y la manera como se ha asignado a cada unidad ejecutora no han favorecido la mayor eficiencia del sistema, es decir, el nivel y calidad de la inversión en educación, a pesar de ser bajos no ha favorecido una mejor relación entre el costo y la efectividad de la educación.

Lo anterior sumado al fracaso escolar ha sido una grave dificultad que ha impactado negativamente sobre la productividad del sistema. En consecuencia, el bajo nivel de inversión en educación pública y la baja productividad del sistema, en conjunto, ha generado la mayor inequidad del sector educativo.

La experiencia latinoamericana en el financiamiento de la educación no ha mostrado una mejora sustancial en la equidad, tal es el caso del *financiamiento de la oferta* con criterio de discriminación positiva, procedimiento por el cual se asignan los recursos a las escuelas más “carenciadas” con resultados muy relativos como es el caso de las 900 escuelas de Chile. Esta experiencia demuestra necesaria la mejora de las condiciones de inicio de los estudiantes y de los recursos.

Otro enfoque es el del *financiamiento de la demanda*, en este caso también la experiencia chilena es aleccionadora en tanto que el sistema de subvenciones directas por alumno no ha favorecido en absoluto la equidad de la educación<sup>5</sup>, en el mismo sentido, los programas de transferencia condicionada aplicados en Brasil y México, entendidos éstos como la asignación una mensual en efectivo a las familias han generado un bajo impacto en el rendimiento escolar de los estudiantes<sup>6</sup>.

La experiencia de los “*Círculos de Auto Educación Docente*” (CAD) que promueve el Instituto de Pedagogía Popular (IPP-Perú) demuestra que modificar la calidad del factor docente -como grupo y no a nivel individual- tiene un impacto significativo en el control de la desigualdad educativa.

## **PROPUESTA CONTRA LA INEQUIDAD**

No cabe duda de postular la equidad educativa; pero ¿por dónde comenzar? A mi juicio, la única manera de enfrentar la falta de equidad de la educación es desde la organización de los actores a partir de un profundo proceso de descentralización que permita a las escuelas y colegios organizados en Redes Educativas Institucionales (REI)<sup>7</sup> participar de la toma de decisiones, concertar planes y presupuestos, responsabilizarse por los resultados; y, ejercer la vigilancia ciudadana (ver esquema 2). En este sentido la Ley General del Educación Ley N°

---

<sup>5</sup> Pablo Venegas C. *PIIE. Políticas Educativas en Chile: Lecciones y Desafíos. EN: Seminario Equidad, Desarrollo y Políticas Educativas. Lima, octubre del 2005.*

<sup>6</sup> Marcela Fajardo *América Latina Políticas Educativas de Acción Afirmativa Situación, Tendencias y Perspectivas. EN: Seminario Equidad, Desarrollo y Políticas Educativas. Lima, octubre del 2005.*

<sup>7</sup> Ver artículo 40° del Decreto Supremo N° 009-2005-ED. *Reglamento de Gestión del Sistema Educativo*

28044 y el Reglamento de Gestión del Sistema Educativo D.S. 009-2005-ED no abren muchas posibilidades.

La gestión democrática y participativa resulta una condición *sine qua non* para poder superar la inequidad en educación y también en otros campos.

En una primera etapa es importante la *identificación e involucramiento de los agentes y actores* directa o indirectamente responsabilizados en el desarrollo de la educación local. Esto implica comprometer al gobierno regional y local con las acciones intersectoriales desde el campo de la educación, más aún, a las direcciones regionales y locales de educación que cumplan su función a cabalidad. Como es de esperarse convocar los actores protagónicos, llámese padres de familia, estudiantes, docentes y personal jerárquico, administrativo y de servicio de las instituciones educativas, de la misma forma, los funcionarios locales y otros miembros de la comunidad

El *dimensionamiento* del espacio educativo, empieza con la conformación los Consejos Educativos Institucionales (CONEI) en donde no los hubiera, y el fortalecimiento e institucionalización en donde estuvieren instalados pero no desarrollen actividad alguna. El conjunto de los miembros de los CONEI de un espacio educativo determinado pueden constituirse en REI.

El espacio educativo llámese provincia o distrito organizado en REI, en el caso que coincida con una Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), podrá organizar cada Unidad de Costeo (UC)<sup>8</sup> sobre la base de una REI. Durante este proceso de dimensionamiento, los integrantes de los CONEI tendrán la oportunidad de desarrollar capacidades de gestión y administración de las instituciones educativas.



<sup>8</sup> Se denomina al conjunto de Instituciones Educativas ubicadas en una determinada área geográfica de la Unidad Ejecutora (UE). Está bajo la dirección del titular de la Institución Educativa (responsable de meta) líder del área circundante, el que se denominará "Centro Base". Las funciones de la unidad de costeo son elaborar y evaluar el presupuesto anual; la propuesta de asignación trimestral del gasto y la solicitud de calendarios de compromiso. Asimismo, participar como miembro en comité de caja y elaborar el plan de adquisiciones de la UE.

En el proceso de *organización*, el conjunto de los integrantes de los CONEI de la localidad, agrupados en asamblea, pueden dar lugar a la creación de una o más REI en su ámbito y similar número de UC. De la misma forma, elegir el Consejo Educativo de cada Red con su respectivo responsable de meta. En este proceso los miembros de los Consejos Educativos de Red deberán desarrollar capacidades para el diseño, formulación y gestión de proyectos educativos y de inversión.

En la etapa de funcionamiento los miembros de las diversas instancias de participación tendrán la responsabilidad de participar en la gestión de sus instituciones y redes institucionales, ya sea como miembros o responsables de los comité de caja para la programación del plan presupuesto, así como en el de adquisiciones de bienes y servicios de la UE que le corresponda.

## **LOS ALCANCES DEL PEN**

Aunque el actual borrador de PEN tiene algunos vacíos, me parece que permite generar condiciones para afrontar el tema de la calidad, de la pertinencia y de la equidad en educación. En este sentido, pensamos que debe arribarse cuanto antes a niveles de “institucionalización” de la propuesta del CNE. No solamente debe tener *legitimidad*, sino también una suerte de *oficialización* para que tenga un “carácter vinculante” y sirva de base para la elaboración de otros instrumentos de planificación y toma de decisiones.

La efectividad del Proyecto Educativo Nacional será contrastada en la medida que sus propuestas se concreten en el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) formulado por el Ministerio de Educación, y en los Planes Operativos Anuales (POA) de cada una de las Unidades Ejecutoras involucradas en la provisión del servicio educativo público. A su vez las Instituciones Educativas pondrán jugar el papel de unidades formuladoras de Proyectos de Inversión Pública (PIP), es decir, deberán desarrollar capacidades – sobre la base de sus Proyectos Institucionales – para el diseño, formulación y gestión de proyectos bajo el enfoque del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Este proceso favorecerá la materialización de los objetivos estratégicos del PEN en actividades, recursos y metas de cada presupuesto anual hasta el 2021.

Las organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la educación deberán hacer vigilancia estricta del cumplimiento de los compromisos adquiridos, antes y durante el proceso de formulación ejecución y evaluación del presupuesto público.

Para lograr este propósito el PEN deberá articularse, mediante el diálogo constructivo, con los Proyectos Educativos Regionales (PER), asimismo, los Planes Educativos Locales (PEL) elaborados por iniciativa de las UGEL con participación del Consejo Participativo Local de Educación (COPALE) deberán estar articulados a los Proyectos Educativos de las Redes Educativas y a los Proyectos Educativos Institucionales de las Escuelas y Colegios de cada Provincia.

Esta propuesta de descentralización es una oportunidad para que los actores del proceso educativo desarrollen su derecho a una educación de calidad, equitativa y pertinente promoviendo la toma de conciencia del problema. Si una propuesta de esta naturaleza surge solamente de los especialistas, las soluciones vendrán de arriba y cuando se crea conveniente y no como demanda y urgencia del pueblo.