

2

OBJETIVO DE DESARROLLO DEL MILENIO



**Lograr
la educación primaria
universal**

OBJETIVO DE DESARROLLO DEL MILENIO 2 LOGRAR LA EDUCACIÓN PRIMARIA UNIVERSAL



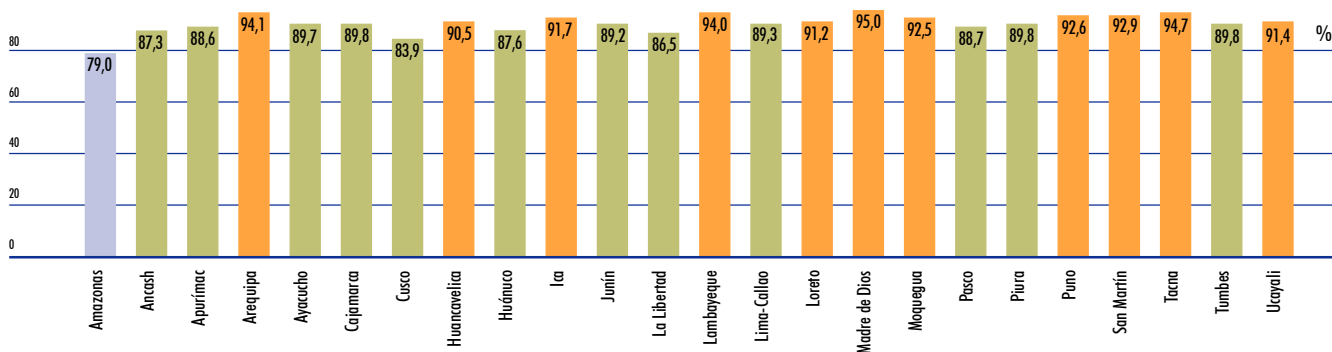
Mapa 3
Tasa neta de matrícula en educación primaria (niños y niñas en edad normaliva), 2002

- menos de 80%
- entre 80% y 90 %
- más de 90%

Promedio nacional = 89,50%
 Promedio rural = 87,53%
 Promedio urbano = 90,72%

Fuente: INEI, ENAHO 2002 - IV trimestre

Gráfico 5
Tasa neta de matrícula en educación primaria, 2002



Meta 3

Velar para que en el año 2015 los niños y las niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

Cuadro 5**Situación actual de la educación**

	1991	2002	Meta al 2015
Tasa neta de matrícula educación primaria ¹	90,60%	89,50%	100,00%
Tasa de supervivencia al quinto grado ²	75,10%	84,10%	100,00%
Tasa alfabetismo 15-24 años	-	96,64%	100,00%

Fuente: ENNIV 1991, ENAHO 1997, 2002

ESTADÍSTICAS

Los tres indicadores propuestos para el monitoreo del ODM 2 no permiten evaluarlo debido a que el foco de atención debe estar centrado en la conclusión de la educación primaria de todos los niños y niñas.

- La *tasa neta de matrícula* considera el porcentaje de niños en edad normativa que están matriculados en educación primaria. Por lo tanto, no es una medida de conclusión sino de acceso y eficiencia del sistema educativo de una determinada cohorte de la población.
- La *tasa de supervivencia al quinto grado* mide la capacidad de retención y la eficiencia interna del sistema educativo. Consecuentemente, solo considera a los niños que se encuentran al interior de éste, dejando de lado a los que lo han abandonado o nunca se han insertado en él. Además, solo considera el porcentaje de alumnos que logran alcanzar el quinto grado de educación primaria, lo que no asegura que prosigan sus estudios y culminen exitosamente el nivel primario.
- La *tasa de alfabetismo* de la población de 15 a 24 años no es una medida de conclusión del nivel primario.

Debido a estas razones, se propone que los informes posteriores utilicen el *porcentaje de la población de 15 a 19 años que al menos cuenta con educación primaria* como indicador para medir efectivamente el ODM 2. La propuesta metodológica de dicho indicador ha sido desarrollada por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO³.

¹ Para el cálculo de la tasa neta de matrícula en educación primaria se utilizó el indicador *tasa neta de asistencia* con información provista por ENAHO. Ello se debe a que la información de matrícula que compila el MINEDU tiene (i) problemas de sobrerregistro (asociado a dificultades administrativas y políticas); y (ii) no incluye proyecciones de población para dominios pequeños.

² Para estimar la tasa de supervivencia al quinto grado se utilizó la información estadística del Ministerio de Educación. El indicador tiene limitaciones importantes. En primer lugar, la información sobre la eficiencia interna (base del modelo de reconstrucción de cohortes) tiene algunos problemas de consistencia. Por ejemplo, en todos los años para los que se cuenta con información, la magnitud absoluta de promovidos de un año dado es superior al número total de aprobados del año anterior. En segundo lugar, la información del censo escolar no permite el control de los traslados (lo que supondría contar con información a nivel de alumno), hecho que acarrea problemas para el cálculo de las tasas de eficiencia interanual a cualquier nivel de agregación de la información, excepto en el agregado nacional.

³ Véase Guadalupe, C. y P. Louzano (2003) *Measuring Universal Primary Completion in Latin America*, UNESCO, <www.unesco.cl/siri>.

SITUACIÓN ACTUAL

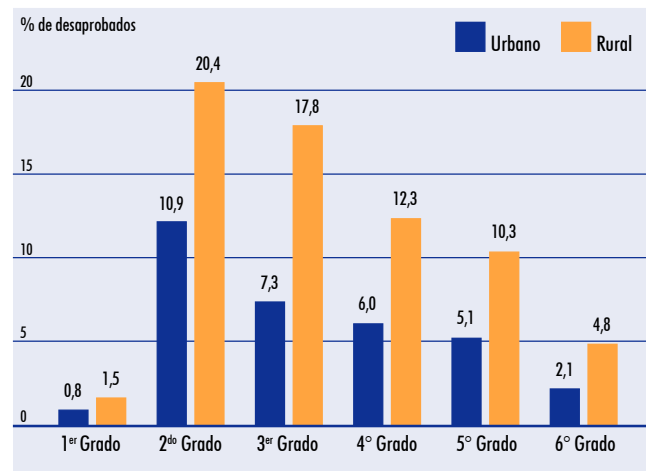
Ningún bien es tan valorado por la población pobre en el Perú como el acceso a una educación de calidad. Esa demanda se funda en una intuición certera: la educación es la vía insustituible para acceder a un mejor nivel de vida. CEPAL traza al respecto un serio desafío para la región al afirmar que es necesario que una persona tenga al menos diez años de escolaridad para que la educación pueda contribuir a la reducción de la pobreza⁴.

El Perú exhibe una alta tasa de matrícula en educación primaria para la población de 6 a 11 años. A pesar de ello, en promedio, uno de cada diez niños y niñas peruanos no tiene acceso a la escuela. Esta situación es más grave en algunos departamentos como Amazonas, donde 20% de los niños y niñas no recibe educación primaria. Adicionalmente, existen serios riesgos relacionados con la conclusión de la educación primaria, la consecución de los logros de aprendizaje correspondientes⁵ y la calidad de la educación.

La tasa neta de matrícula en educación primaria llegó a 90% a principios de la década de 1990 y se ha mantenido en ese nivel a pesar de las políticas emprendidas para facilitar el acceso (por ejemplo, ampliación de turnos en las ciudades e incremento de centros educativos unidocentes y multigrados en las zonas rurales y de escasa población). No hay diferencias significativas al examinar la matrícula por género. Tampoco las hay en la división urbano-rural, a pesar de que se mantiene la supremacía histórica —ligera en este caso— de lo ciudadano. Se muestran desigualdades más marcadas en el ámbito departamental, pero los problemas de solidez de la información impiden aventurar conclusiones. La tasa de supervivencia al quinto grado se incrementó paulatinamente durante la década, llegando a un promedio de 84,1% en el 2002.

Si bien los indicadores generales son útiles para dar una visión panorámica del acceso a la educación primaria, se necesitan indicadores complementarios específicos que permitan una visión más equilibrada de la realidad. El sistema de educación primaria en el Perú presenta tasas elevadas de desaprobación (8,5% en 2002) y retiro (7,1% en 2002)⁶ a nivel nacional, las cuales se traducen en atraso escolar y deserción. La desagregación de la tasa de eficiencia interna muestra disparidades según el área de residencia —urbano versus rural— revelando situaciones más críticas en las zonas rurales, que tienden a tener mayores niveles de pobreza y menores niveles de educación de los padres. Por ejemplo, de acuerdo con datos del 2001⁷, 19,6% de los niños de las zonas rurales son retirados de la escuela en primer grado; dicha proporción varía entre 10% y 8% para los siguientes años escolares. Por otro lado, el 20,4% de los alumnos de segundo grado y el 17,8% de los de tercero repiten el año en las zonas rurales. Las cifras también son altas en las zonas urbanas.

Gráfico 6
Tasa de repitencia por grado en educación primaria, 2000



Fuente: MINEDU, Unidad de Estadística Educativa

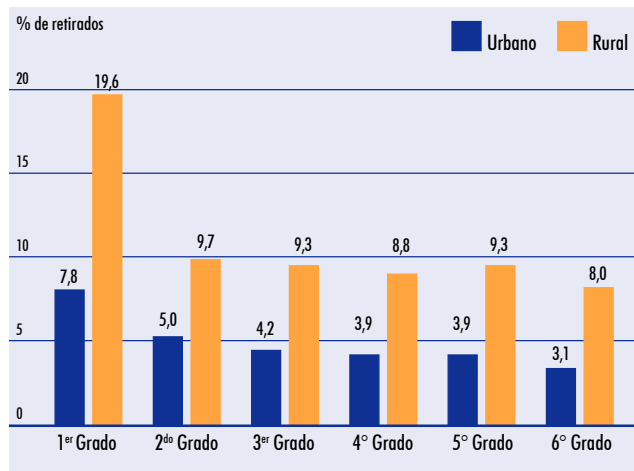
⁴ Véase CEPAL (2000) *Panorama social de América Latina 1999-2000*, Santiago de Chile, CEPAL.

⁵ Así lo revelan los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales de rendimiento estudiantil. Cf. UNESCO (2000) "Resultados del laboratorio latinoamericano de evaluación de la calidad educativa. Primer estudio comparativo sobre el lenguaje y matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica", en: <www.minedu.gob.pe/gestión_institucional/of_planmedumc/indicadores/medicion/resul_unesco.htm>.

⁶ MINEDU – Unidad de Estadística Educativa (UEE), *Censo Escolar 2002*.

⁷ MINEDU – UEE, *Censo Escolar 2001*.

Gráfico 7
Tasas de retiro por grado en educación primaria, 2000



Fuente: MINEDU, Unidad de Estadística Educativa

La entrada tardía a la educación primaria y la repitencia resultan en el atraso escolar —extra edad— y bajas tasas de conclusión a tiempo. La información provista por la ENDES toma los 11 años como edad normativa para acabar la escuela primaria; se considera que un dato más exacto contemplaría más bien que los 12 años son la edad normativa para iniciar la escuela secundaria. En este sentido, el indicador oficial muestra un promedio nacional de conclusión a tiempo de 34,86% en 2002, significativamente mejor que los obtenidos en 1991 (22,07%) y 1997 (25,83%). Hay evidencia de disparidades en términos de niveles de pobreza y ámbitos geográficos:

- Mientras que el 48,77% de la población no pobre acabó primaria a tiempo en 2002, solo 19,86% de los niños y niñas en situación de pobreza extrema alcanzaron este logro.
- Las zonas urbanas presentan tasas más altas de conclusión a tiempo (43,65% en 2002) que las rurales (19,95%).
- La tasa de conclusión a tiempo en la Sierra y la Selva no sobrepasa el 17,8%.

En el 2001, la Unidad de Medición de Calidad del MINEDU llevó a cabo la Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil. Los resultados revelaron que la mayoría de escolares concluye su educación primaria sin un manejo adecuado de las competencias de las áreas de Comunicación Integral y Lógico Matemática. Según los resultados de la evaluación realizada a estudiantes de sexto grado⁸, solo 7,5% dominaba las capacidades normativas de comprensión de textos y 7,4% las de resolución de problemas. Al desagregar la información se tiene que no hay diferencias significativas de género mas sí en lo referido a la gestión estatal vs. no estatal y a centros polidocentes vs. multigrados. En estos últimos, correspondientes a las áreas bilingües (castellano-quechua, aymara), se aprecia un fracaso total en el alcance de los logros de aprendizaje. Por otro lado, los resultados del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes de la OCDE, realizado también en el 2001, mostró que de acuerdo con los estándares internacionales el 54% de los estudiantes de 15 años de escuela secundaria son incapaces de manejar las tareas más básicas de lectura comprensiva, por lo que difícilmente pueden utilizarla como instrumento para ampliar sus conocimientos⁹.

¿Qué futuro espera a los infantes actuales con respecto a su educación? Los números muestran que hay una correlación alta entre la educación de los padres —y en especial de la madre— y la educación de los hijos. En otras palabras, es más fácil que padres que no tuvieron acceso a la educación tomen decisiones —por razones de pobreza, factores culturales, ausencia de infraestructura, entre otros— que resulten en la ausencia de educación para sus hijos. Por esta razón, es importante examinar las tasas de alfabetismo de las personas de 15 a 24 años. En el 2002, 96,64% de éstas podían leer y escribir. Esta tasa fluctúa ligeramente a lo largo de la década, y muestra que en el grupo etario examinado hay diferencias de género en perjuicio de la mujer: en el 2002, la tasa de alfabetización señalada alcanzó el 97,67% para la población masculina y el

⁸ MINEDU, Unidad de Medición de la Calidad Educativa, *Evaluación Nacional 2001*.

⁹ MINEDU (2003) *Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004*, p. 4.

95,57% para la femenina. La información por ámbito geográfico revela desigualdades en detrimento de las zonas rurales (91,6%), en particular de la Selva rural (93,36%) y la Sierra rural (89,70%), en comparación con el entorno capitalino (99,12%), como se verá con más detalle en el ODM 3.

CONTEXTO INSTITUCIONAL

El objetivo de que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de educación primaria en edad normativa en el año 2015 es alcanzable si se mantiene un compromiso claro del Estado al respecto. A nivel internacional, el Perú suscribió el Marco de Acción de Dakar (2000) según el cual todos los niños, jóvenes y adultos, en su condición de seres humanos, tienen derecho a beneficiarse de una educación que satisfaga sus necesidades básicas de aprendizaje en la acepción más noble y plena del término. El país está trabajando actualmente para elaborar el Plan Nacional de Educación para Todos en el marco de los compromisos contraídos en Dakar.

El marco institucional referido a la educación en el Perú está conformado por los acuerdos internacionales, la Constitución Política de 1993 (artículos 13 a 19) y los principios, leyes y códigos domésticos. Todos reconocen el derecho del niño y la niña a la educación primaria obligatoria y gratuita, y comprometen a las

familias a adoptar medidas que fomenten la asistencia regular a las escuelas y que reduzcan las tasas de deserción escolar.

La Duodécima Política de Estado del Acuerdo Nacional se compromete a “[g]arantizar el acceso universal a una educación integral de calidad orientada al trabajo y a la cultura, enfatizando los valores éticos, con gratuidad en la educación pública, y reducir las brechas existentes entre la educación pública y la privada, rural y urbana, incorporando la certificación periódica de las instituciones educativas, el fortalecimiento y revaloración de la carrera magisterial e incrementando el presupuesto del Sector Educación hasta alcanzar un monto equivalente a 6% del PBI”.

El Artículo 14 del Código de los Niños y Adolescentes (Decreto Ley N° 2733, 2000) establece que el Estado asegura la gratuidad pública de la enseñanza para quienes tienen limitaciones económicas. Asimismo, el Plan Nacional de Acción por la Infancia (2002) tiene el objetivo de ofrecer una educación básica de calidad para todos los niños de 6 a 11 años.

Por otro lado, la Ley General de Educación (Ley N° 28044, 2003) postula el acceso a la educación como un derecho fundamental. El Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la educación básica. Garantiza también la gratuidad de la educación cuando es provista y administrada por el Estado.

En un contexto crítico en lo referido a la calidad de la educación en el Perú, el gobierno declaró el estado de emergencia educativa en julio del 2003, formalizado por el D.S. 021-2003-ED (agosto de 2003), que facultó al MINEDU para adoptar las medidas necesarias. En sus lineamientos, el MINEDU propuso considerar de emergencia el período 2004-2007, durante el cual se buscaría frenar y revertir el deterioro en la calidad de la educación; priorizar la educación básica; enfatizar la formación continua y actualización de los maestros; y efectuar con carácter de urgencia la evaluación y reparación de aulas y colegios.



DESAFÍOS

A fin de que todos los niños y niñas logren acceder y concluir la educación primaria habiendo adquirido un manejo adecuado de las competencias correspondientes, se requiere implementar una política educativa inclusiva, que supere los problemas vinculados con la exclusión de los grupos identificados en condiciones de mayor dificultad: zonas rurales, bilingües, en pobreza extrema. Ello supone implantar una educación de calidad para todos, que cumpla con los criterios de equidad, calidad y pertinencia.

Los patrones de exclusión social son, como la pobreza, otro reto que el Perú debe vencer en el terreno educativo. Se requiere una política inclusiva que corrija el abandono de niños y niñas en zonas rurales o de grupos bilingües o en situación de pobreza extrema. El reto es ofrecer a todos por igual no solo cobertura educativa sino también educación de calidad.

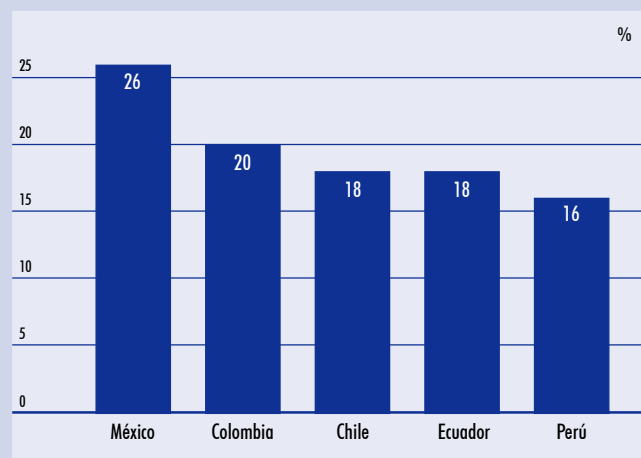
¿Cuánto se invierte en educación en el Perú?

La inversión pública en educación es una de las más bajas de la región latinoamericana. Entre 1992 y 2001, el Gobierno Central asignó un promedio anual de 16% de su inversión al sector educación. En otras palabras, la inversión por alumno fue equivalente a aproximadamente 8% del PBI per cápita en el caso de la educación primaria y a 10% en el caso de la educación secundaria. Si bien no es el único, la mejora en la combinación de niveles de inversión y efectividad del gasto educativo constituye uno de los retos más importantes para lograr una oferta educativa de calidad y niveles elevados de aprendizaje.

Entre 1970 y 2000, la matrícula en establecimientos educativos estatales se expandió a una tasa promedio anual de 3,04%, en parte como respuesta a las presiones sociales por un mayor acceso a la educación estatal. El gasto público real en educación tendió a mantenerse constante, especialmente en el período 1970-1990. Ello llevó a que el gasto corriente en educación primaria alcanzase el punto bajo de US\$ 79 por alumno en 1990-1992. Dicho monto se recuperó a US\$ 128 en 1997 y a US\$ 135 por alumno en el 2000¹⁰. En términos de porcentaje del PBI, el gasto público en educación sigue siendo muy bajo en comparación con el de otros países latinoamericanos de ingreso medio. En un contexto de desarrollo regional desigual —como el peruano— las regiones más pobres y menos desarrolladas son las receptoras de los menores niveles relativos del gasto en educación.

Es necesario mejorar la inversión educativa en las zonas de pobreza y extrema pobreza. Una manera de hacerlo puede ser el establecimiento de mecanismos de compensación en la

Gráfico 8
Inversión del Gobierno Central en el sector educación, 2001
(como % de PBI)



Fuente: UNICEF

¹⁰ Cf. Saavedra, Jaime y Pablo Suárez (2002) *El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias*, Documento de Trabajo N° 38, Lima, Grade.

educación primaria estatal para asegurar la equitativa distribución territorial y social de los servicios. En lo referido a los docentes —la remuneración promedio del docente de la escuela pública tiende a ubicarlo como miembro de la población pobre del país— se considera necesario mejorar sus condiciones laborales y académicas, así como establecer mecanismos de vigilancia que garanticen su acreditación. Asimismo, se considera conveniente fortalecer los programas de formación inicial y capacitación permanente de docentes de educación primaria sobre todo en la enseñanza-aprendizaje de la lecto-escritura y de las matemáticas. En las áreas rurales, dicha capacitación debería enfatizar en metodologías y estrategias de enseñanza-aprendizaje en aulas multigrado e incrementar y mejorar sustantivamente la calidad de los programas de educación bilingüe intercultural¹¹.

Hacia una educación de calidad

Si bien en los últimos diez años gran parte de la inversión del sector ha sido destinada a la mejora de la educación primaria¹², aún hay mucho camino por recorrer para consolidar una política de educación inclusiva. No solo se busca lograr que todos los niños y niñas accedan a la educación, sino que la culminen a tiempo y con el dominio de las competencias y las capacidades correspondientes. Para ello es necesario:

- Diseñar y desarrollar consensualmente una estrategia principal para la universalización de la educación primaria completa en el Perú, que contribuya a encarar los desafíos señalados, y lograr que dicha estrategia sea un componente indispensable del Proyecto Nacional de Educación y del Pacto Social por una educación inclusiva y de calidad para todas y todos los peruanos.
- Atender a través de programas flexibles, funcionales, pertinentes e intersectoriales comprendidos en el ámbito de la educación primaria alternativa, a las niñas, niños y adolescentes que no acceden a la educación primaria, a los que desertan y a los que trabajan. Para ello se requiere desarrollar estrategias y modalidades diversificadas adecuadas a las condiciones de vida de estos grupos de niños y adolescentes. Asimismo, atender de manera particular a los niños y niñas con necesidades especiales, incluidos en la educación regular del nivel primario y a los que ingresan tardíamente al sistema educativo.
- Mejorar las condiciones de escolaridad y los logros de aprendizaje de los niños y niñas incidiendo en el trato que se les da, incrementar el número de horas efectivas de aprendizaje¹³ y ampliar el acceso de niñas y niños que asisten a programas de educación inicial y que han desarrollado habilidades básicas de comunicación, sociales y cognitivas. Asimismo, establecer programas de recuperación pedagógica a lo largo del año escolar, especialmente en zonas urbano marginales, rurales y bilingües, para ofrecer a los niños y niñas el refuerzo necesario para la superación de sus dificultades, de modo que se puedan nivelar con sus compañeros y logren los objetivos del ciclo.

¹¹ Permitiendo que cuenten con materiales educativos no solo en lenguas vernáculas sino también los necesarios para el aprendizaje del castellano como segunda lengua.

¹² Especialmente vía la dotación de materiales educativos, reforma curricular, capacitación docente y rehabilitación de infraestructura escolar.

¹³ Diversas investigaciones realizadas a mediados de la década pasada encontraron que el número de horas de clase dictadas en las áreas urbanas fluctuaban entre el 50% y 70% de lo establecido, mientras que no llegaba a 30% en las escuelas multigrado de las áreas rurales.

- Establecer mecanismos eficaces de movilización y vigilancia social a través del mejoramiento de los sistemas de información, especialmente en las regiones que requieren ser priorizadas y en lo que se refiere a las necesidades de educación especial y otros sectores específicos: población infantil bilingüe, niños trabajadores, entre otros.
- Asegurar la ampliación del acceso a la educación inicial. La asistencia a programas de educación inicial prepara a las niñas y niños para desempeñarse con más probabilidades de éxito en la escuela primaria. De acuerdo con un estudio realizado por Cueto y Díaz¹⁴ en nueve escuelas públicas de Lima, las probabilidades de obtener resultados satisfactorios en lenguaje y matemáticas aumentan en 25% y 22%, respectivamente, en los niños que han tenido acceso a una educación inicial escolarizada. Actualmente, solo la mitad de los niños y niñas en edad preescolar tiene acceso a la educación inicial. En el caso de los niños y niñas de 5 años —para quienes se implementó la universalización de la educación inicial a partir de 1996— se tiene que el acceso asciende a 74,8%, pero que aproximadamente 50% del mismo corresponde a la modalidad no escolarizada, caracterizada por una calidad baja e irregular¹⁵. ■

¹⁴ Cueto, Santiago y Juan J. Díaz (1999) “Impacto de la educación inicial en el rendimiento del primer grado de primaria en escuelas públicas urbanas de Lima”, *Revista de Psicología*, vol. 17, N° 1, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú; pp. 54-91.

¹⁵ Según Cueto y Díaz (*ibid.*), sin embargo, el acceso a esta modalidad, por más irregular que sea, de todas maneras incrementó las probabilidades de éxito en lenguaje y matemáticas (en porcentajes menores a los reflejados en la modalidad escolarizada).