

ESTRATEGIAS PARA AFRONTAR LA EMERGENCIA EDUCATIVA: EXPERIENCIAS Y OPCIONES¹

Carmen Montero
Instituto de Estudios Peruanos, 2005

INTRODUCCIÓN

Una primera cuestión a dilucidar cuando buscamos tratar el tema de la emergencia educativa es la propia noción de emergencia. ¿Qué es una emergencia?, en términos sencillos podríamos decir que la emergencia es un evento súbito, imprevisto, no esperado que reviste cierta gravedad y requiere de una atención urgente (con prisa, con apremio). Emergencia y urgencia, sin ser estrictamente sinónimos, son términos que van de la mano o son fácilmente asociables haciendo ambos referencia al tiempo: en que se presenta el evento – la emergencia – y con que éste se atiende – la urgencia.

Con este par de elementos en mano podemos reflexionar sobre lo sucedido en la educación: cuando en julio del 2003 el gobierno declara la emergencia de la educación peruana respondiendo a los deplorables resultados en las pruebas de rendimiento escolar ¿estábamos ante un evento súbito? ¿imprevisto?, ¿no esperado?. De hecho no era así. Es difícil precisar cuántas generaciones de escolares peruanos han culminado la educación primaria o la secundaria y obtenido su correspondiente certificado sin comprender el texto que leían y sin haber alcanzado un manejo suficiente en las operaciones aritméticas. En efecto, no sabemos cuántos miles o cientos de miles de estudiantes pasaron por las aulas escolares reportando ciertos niveles de “éxito” en la aprobación de los cursos sin que éstos estuvieran respaldados por los debidos conocimientos. Sin embargo, aun cuando hasta 1996² no se contara con las correspondientes evaluaciones nacionales de rendimiento, es probable que desde hace un buen tiempo se vinieran acumulando certificados y credenciales sin mayor valor real. Algo de eso se podía saber o intuir en tanto la notable expansión del sistema educativo peruano, su masificación, se dio con insuficientes recursos económicos y a costa del empobrecimiento de las condiciones materiales de estudio, el deterioro del desempeño docente y la reducción general de la calidad educativa. Por otro lado, cuando en julio del 2003 se declara la emergencia educativa, ¿se adoptaron medidas de urgencia?, ¿con prisa?, ¿con apremio?. La respuesta –como veremos en el texto que sigue – es también negativa.

Otra acepción de la emergencia la encontramos en el terreno jurídico asociada a un estado de excepción que puede decretar un gobierno por razones de extrema necesidad. En el uso común de las burocracias y de las decisiones estatales se declara en emergencia un territorio, un sector, una actividad cuando se presentan situaciones graves que requieren atención urgente; se trata por lo general de regímenes

¹ Documento elaborado para la Organización de Estados Iberoamericanos – OEI. El trabajo se sustenta sobre todo en información secundaria procedente de publicaciones y documentos oficiales; se utiliza también información recogida en el marco del estudio “La emergencia educativa: ¿a quién afecta y a quién compromete?” que viene realizando Carmen Montero en el Instituto de Estudios Peruanos con el apoyo de la Fundación Ford y la colaboración de Natalia González y Cinthia Vidal.

² Fecha en que se realizó la primera Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil en el Perú.

excepcionales establecidos por períodos relativamente cortos y con propósitos bastante acotados. Los estados de emergencia, previstos en la Constitución se aplican en el terreno político y es un recurso comúnmente usado “*en caso de perturbación de la paz o del orden interno*” (léase: movilizaciones, paralizaciones, marchas, bloqueos de carreteras, desmanes); además, a solicitud de los sectores, instituciones, gobiernos locales y autoridades políticas de los centros poblados, el Sistema Nacional de Defensa Civil y diversas instituciones estatales usan también el recurso de declaratoria de emergencia para afrontar estados de desastre y calamidad pública de diverso tipo: puede tratarse de desastres naturales (terremotos, sequías, inundaciones, *friaje*), amenazas a la producción y a la salud (plagas, epidemias), entre otros. En todos estos casos, en nombre de la emergencia se movilizan (o al menos se espera que así sea), recursos económicos, personal médico, tropa, alimentos, medicinas, carpas, calaminas, según sea el caso.

Pero, ¿cuál es la amenaza de los bajos resultados de aprendizaje?; en este caso el riesgo y la inminencia del desastre o la calamidad no son tan obvios. Exagerando podemos decir que sólo en casos extremos alguien pone su vida en peligro por no comprender un texto escrito y es difícil imaginar que alguien sea severamente afectado por ser incapaz de solucionar problemas aritméticos básicos. Por otro lado, solemos considerar que la educación y sus resultados operan principalmente en el largo plazo: educarse es una tarea de muchos años, sus beneficios (o la falta de ellos) se advierten luego de un prolongado proceso de escolarización y es con el efecto acumulado de buenas o malas condiciones de estudio y de aprendizaje que se pone en evidencia la productividad o el colapso de un sistema educativo. Sin embargo, si bien en lo inmediato la deficiente formación escolar no parece tener la gravedad de un terremoto, una epidemia o una hambruna, afecta sustantivamente las posibilidades de acceso al bienestar, superación de la pobreza y desarrollo de la ciudadanía de los individuos que conforman una sociedad, como afecta las posibilidades de crecimiento y construcción de una nación desarrollada, integrada y justa. El logro de estos grandes objetivos se juega día a día en el pequeño espacio de miles de aulas escolares y es por ello que lo inmediato, lo urgente y lo inminente cobran también sentido para el caso de la educación.

A propósito de estos temas, en atención a la solicitud de la OEI, y en la perspectiva de aportar a la discusión de propuestas para revertir la seria crisis educativa en el corto plazo, el siguiente documento presenta y analiza el Programa Nacional de Emergencia Educativa llevado a cabo por el gobierno peruano entre julio del 2003 y el presente. Desde mi punto de vista, lo que estuvo o está en juego en una iniciativa como ésta es el compromiso y acción del Estado con los sectores más pobres y excluidos pues si bien el bajo nivel de desempeño es una situación que afecta al conjunto de la escuela pública, tiene gravitante incidencia entre los estudiantes de zonas rurales, los de procedencia indígena, los de escuelas multigrado, quienes mostraron niveles de rendimiento cercanos a cero en la evaluación nacional del 2001 y los reiteraron en la reciente evaluación del 2004.

Cuando dos años y medio atrás se decretó la emergencia educativa pensé – quizás ilusoriamente – que siendo una propuesta de política educativa que ponía en el centro de sus preocupaciones el tema de los aprendizajes, podía abrir una ventana de oportunidad para dinamizar el inmenso aparato institucional del sector educación orientándolo al cumplimiento de su propósito más importante: el aprendizaje.

Las probabilidades de éxito no eran muy alentadoras. Tratándose de un régimen con bajísimos niveles de aprobación, de un aparato estatal débil y en muchos casos ausente y de una crisis muy profunda de la educación nacional, ¿pondría el gobierno la voluntad política y los recursos para atender prioritariamente a los sectores sociales excluidos? ¿estaría el gobierno en condiciones de desatar un vasto proceso de movilización social como el que parecía demandar la emergencia?, ¿podrían los organismos del sector superar su inercia y rigidez para ponerse ágil y eficientemente al servicio de esta importante causa?.

El proceso registrado denota la dificultad de estos cambios. Hemos asistido – una vez más – a una serie de decisiones erráticas, a marchas y contramarchas, a deficiencias inherentes a un aparato estatal que muestra serias dificultades para formular propuestas concretas, pertinentes y viables y llevarlas a la práctica. Es cierto que a pesar del perjuicio que pudiera significar el haber perdido un tiempo precioso para empezar a revertir la grave crisis educativa, algo se ha podido avanzar y en este punto en el camino, a diciembre del 2005, se cuenta con bases valiosas con las que se podría trabajar productivamente en el año que falta para culminar el período previsto 2004 - 2006. En efecto, aunque desarrollados en plazos bastante más laxos de los que hubiera requerido una situación de emergencia y una atención urgente, se dispone actualmente de las propuestas para el desarrollo de las capacidades comunicativas, las capacidades matemáticas y la formación ética. Estos materiales definen de manera precisa y con diversidad de experiencias y ejemplos, qué hacer en estas áreas. Es preciso sin embargo entregarlos a los docentes de primaria, capacitarlos para su uso, dotarlos de los recursos que necesitarían para su debida aplicación, establecer prioridades de aplicación con metas precisas de logro previa evaluación de entrada. Como analizaremos más adelante, desafortunadamente el Ministerio de Educación parece tercamente resistente a poner en el centro de las acciones educativas el tema de los aprendizajes. Así lo expresan de alguna manera las Orientaciones y Normas Nacionales para la gestión de las instituciones educativas de educación básica – 2006. En ellas no se habla más – ni una sola palabra - de la emergencia ni del Programa Nacional de Emergencia 2004 – 2006; los diversos componentes del Programa Nacional de Emergencia se subsumen o diluyen en otras actividades y arrinconados al final de este documento aparecen tímidamente las consignas de “Un Perú que lee un país que cambia”, “Matemática para la Vida” y “Formemos estudiantes como personas éticas para un país honesto y democrático”; estos importantes propósitos, que sin duda debieran incorporarse al conjunto del sistema regular de educación primaria con mucha mayor decisión, se presentan en calidad de disposiciones relativas a la “movilización social de los aprendizajes”, que forma también parte del Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación suscrito en el marco del Acuerdo Nacional.

El documento aquí presentado comprende en primer lugar un breve relato de los antecedentes cercanos en mérito a que la experiencia nos permita evitar errores futuros y plantear ideas más adecuadas. En segundo lugar, se da cuenta de la situación actual del Programa de Emergencia Educativa lo que es complementado con el señalamiento explícito de los principales riesgos y factores críticos que a mi juicio siguen vigentes. Por último, se formulan una serie de propuestas de acción alternativas para el corto plazo, considerando que las tareas y recursos para el 2006 ya están básicamente decididos y asignados y que estamos además en un año electoral lo que implica con alta probabilidad cambios en toda la plana de autoridades.

1. ANTECEDENTES

La situación educativa: amplia cobertura, escaso aprendizaje

Uno de los cambios sociales más importantes registrados por la sociedad peruana en la segunda mitad del siglo veinte fue la expansión del sistema educativo y la incorporación de amplios y diversos sectores sociales al mismo. Como resultado de ese proceso, la educación peruana registra actualmente un alto nivel de cobertura, sobretudo en la primaria, y crecientes – aunque aun insuficientes - niveles de atención en educación inicial y secundaria. Asimismo, junto con el incremento de la matrícula escolar, se aprecia una constante mejora en la permanencia en el sistema y la paulatina disminución de los índices de desaprobación, repetición, abandono y atraso escolar. El reciente Censo Nacional de Población (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2005) da cuenta de que 94.7% de la población infantil de 6 a 11 años asiste a una institución educativa y que en similar situación está un 88.3% de la población adolescente de 12 a 16 años. En tales condiciones, estamos indudablemente ante un servicio educativo realmente masivo, casi universal en ciertos grupos de edad.

Si las cosas son así, ¿cuál es entonces el problema?. El problema central en la actualidad radica en el bajo nivel de aprendizajes que logran los alumnos y alumnas. Esto hace del servicio educativo peruano uno que no garantiza la vigencia plena del derecho a la educación. En efecto, asumimos que el derecho a la educación y el cabal ejercicio de ese derecho implica el acceso a un lugar en el aula, la posibilidad de mantener una relación sostenida con la escuela, la disponibilidad de condiciones materiales y pedagógicas de calidad, pero no se agota en estos factores; en última instancia, el derecho a la educación significa, sobretudo, que los estudiantes tienen acceso al conocimiento, componente no garantizado – ni en su versión más elemental de aprendizaje de lectura, escritura y matemáticas básicas - por la gran mayoría de instituciones educativas en el país.

¿Qué sabemos al respecto?. Superada la política del secreto y la intriga que mantuvo protegidos de la crítica pública los bajos resultados del rendimiento de los estudiantes peruanos durante el régimen autoritario del Presidente Fujimori (1990 – 2000), y gracias a las decisiones del gobierno de transición, tomamos conocimiento de las evaluaciones nacionales. La información recogida en las Pruebas Crecer de 1996 y 1998 ³ dieron cuenta de que los estudiantes de primaria (4º y 6º) y de secundaria alcanzaban muy

³ La Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) fue creada en 1996 por Decreto Supremo N° 002-96-ED, como la instancia técnica del Ministerio de Educación responsable de crear y consolidar un sistema de evaluación de la calidad que ofrezca información relevante para la toma de decisiones en materia de políticas educativas y que, a su vez, mantenga a la comunidad educativa, y a la sociedad en su conjunto, informada respecto a los procesos y resultados de nuestro sistema educativo. Como parte de esta tarea, la UMC ha realizado cuatro evaluaciones del rendimiento escolar a escala nacional: CRECER 1996, CRECER 1998, la Evaluación Nacional 2001 y la Evaluación Nacional 2004. Asimismo participa en estudios internacionales de evaluación educacional como son: el Primer Estudio Internacional Comparativo de Lenguaje, Matemática y Factores Asociados (1997), realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), órgano técnico de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) de la UNESCO; el Programa de Indicadores Mundiales de la Educación (WEI), organizado e implementado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA), también desarrollado por la OCDE. (Tomado de: <http://www.minedu.gob.pe>)

bajos niveles de logro en lenguaje y en matemáticas, que existían diferencias significativas entre escuelas estatales y privadas y que las brechas de aprendizaje ponían en la peor situación a los estudiantes de zonas rurales, más aun si eran de procedencia indígena. En la evaluación nacional del 2001 la situación no pareció haber mejorado; los resultados mostraron que en el área de comunicación, respecto a la comprensión de textos, solamente 1.3% de los estudiantes de 6º grado en escuelas rurales obtenía un nivel suficiente de desempeño; en el caso de los alumnos cuya lengua materna era el quechua, 93% reportó un nivel de rendimiento por debajo del básico y 0% - o sea nadie - obtuvo un nivel suficiente. Puntajes similares se encontraron entre los hablantes de aimara y otras lenguas nativas.

En cuanto a las evaluaciones internacionales, la realizada en 1997 por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) reveló que los estudiantes peruanos tuvieron un rendimiento por debajo del promedio de los países latinoamericanos que participaron en el estudio, ubicándose en el antepenúltimo lugar para el caso de lenguaje y último para el caso de matemáticas. Finalmente, la prueba del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes - PISA 2001, realizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE con el propósito de evaluar el desempeño en aptitudes para la lectura, las matemáticas y las ciencias en jóvenes de 15 años de edad en más de 40 países del mundo, también arrojó resultados preocupantes, ya que los estudiantes peruanos ocuparon el último lugar en la lista.

En suma, el sistema educativo peruano venía mostrando una y otra vez su rotundo fracaso en el campo de los aprendizajes básicos; los notables logros en cobertura derivaban en un gran fiasco: los niños y niñas van a la escuela pero no están aprendiendo lo que la escuela promete. El esfuerzo naufragaba.

Probablemente presionado por estos lamentables resultados de aprendizaje, lo que se sumó a las evaluaciones previas ya mencionadas y a múltiples diagnósticos que alarmaban sobre la crisis generalizada que afectaba a la educación nacional, el gobierno del Presidente Toledo decidió declarar la Emergencia Educativa. La medida tenía también un efecto político al poner en la agenda pública un tema largamente postergado y mal tratado, más aun cuando acababa de darse - en los meses de mayo y junio del 2003 - una prolongada huelga nacional magisterial y las críticas a la gestión del Ministro Ayzanoa iban subiendo de tono.

El anuncio: decisión y entusiasmo

El primer anuncio lo hizo, en su discurso ante el Congreso, la entonces Presidenta del Consejo de Ministros - PCM, Dra. Beatriz Merino (actual Defensora del Pueblo). Según sus propias palabras:

“Recientes estudios sobre la calidad de la educación en el país señalan que si bien la cobertura en términos de matrícula es elevada, el rendimiento de los alumnos en lo que hace a lenguaje y matemáticas es muy bajo. Sin duda, la crisis fiscal y las remuneraciones insuficientes han afectado la enseñanza. Debemos declarar la Educación en estado de emergencia”. (Discurso de la Presidenta del Consejo de Ministros Beatriz Merino ante el Congreso de la República. Viernes 18 de julio de 2003).

De hecho hacía alusión a un problema de recursos económicos lo que complementó con referencias al incremento gradual de las remuneraciones del magisterio y “*las medidas tributarias aprobadas y las que se adoptarán en la Reforma Tributaria (que) permitirán cubrir el mayor desembolso requerido*”. Adicionalmente, la Presidenta del Consejo de Ministros fijó como objetivos a lograr en el mediano y largo plazo los siguientes: i) frenar y revertir el deterioro en la calidad de la educación; ii) dar prioridad a la educación básica “*pilar del resto de la educación, amén de tener la mayor tasa de retorno*”; iii) poner énfasis en la formación continua y actualización de los maestros; y iv) efectuar con carácter urgente la evaluación y reparación de aulas y colegios.

¿Qué significaba eso en términos de metas, plazos y montos?, la respuesta no era clara; quedaría probablemente sujeta a definiciones posteriores. Sin embargo la iniciativa era sin duda importante e interesante; desde el más alto nivel del gobierno se estaban reconociendo las necesidades de mejoramiento de la calidad educativa y se comprometía la atención prioritaria de la educación básica, la formación docente y la infraestructura escolar.

La decisión fue entusiastamente saludada por distintos sectores políticos y representantes destacados del ámbito educativo. El Padre Ricardo Morales, entonces Presidente del Consejo Nacional de Educación – CNE declaró sobre la importancia de poner la educación en la agenda nacional como asunto de prioridad impostergable; en su concepto se trataba de asumir una tarea de gran envergadura como una cruzada nacional que no podría restringirse a la acción del sector educación sino que requería de espacios de concertación que articulen las iniciativas de los distintos poderes del Estado y posibiliten a los diversos sectores sociales involucrarse activamente en la movilización nacional “*que empieza hoy*”. (CNE, Nota de Prensa sobre declaraciones del 24.7.03).

Pocos días después, el 28 de julio, con motivo de su Mensaje a la Nación por Fiestas Patrias, el Presidente promulga la nueva Ley General de Educación (Ley N° 28044) y anuncia que se está elaborando un Programa Nacional de Emergencia para el año 2004, el mismo que sería presentado antes del 1° de diciembre del año en curso y que se ajustaría a las políticas 12ª y 16ª del Acuerdo Nacional⁴.

Por otra parte, la opinión pública y la comunidad política se pusieron en alerta respecto a los pasos que daba o dejaba de dar la autoridad educativa. A los artículos y declaraciones de especialistas y analistas de la educación sobre la materia⁵, se sumó el Proyecto de Ley sobre la emergencia planteado por el congresista Javier Diez Canseco⁶ y los pronunciamientos y propuestas del Consejo Nacional de Educación, de Foro Educativo y del gremio magisterial SUTEP (Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación Peruana).

⁴ Décimo Segunda Política de Estado. Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte; Décimo Sexta Política de Estado. Fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud. (Acuerdo Nacional, julio 2002)

⁵ Ver: Informes de Educación del Instituto de Investigación para el Desarrollo y la Defensa Nacional - INIDEN, artículos y/o declaraciones de Lila Tincopa, Eliana Ramírez, Kenneth Delgado, Roberto Beltrán, entre otros.

⁶ El Proyecto propone los siguientes ejes: i) la atención en las deficiencias de comprensión lectora a través de campañas sistemáticas de lectura comprensiva, ii) el fortalecimiento de prácticas de inclusión y equidad para los estudiantes con discapacidad, iii) la atención a la educación rural, iv) el mejoramiento y actualización profesional de los maestros y v) la mejora de las condiciones laborales del magisterio.

Las primeras acciones: ¿Qué se hizo?

El mes de agosto⁷ fue prolífico en nuevas normas directa o indirectamente relacionadas con la emergencia⁸. De hecho, la reciente promulgación de la nueva Ley General de Educación demandaba de los funcionarios del Ministerio un conjunto de tareas para su reglamentación, lo que se sumaba no sólo a una maraña de compromisos ya asumidos a los que el sector debía responder sino, además, la emergencia⁹. Esta coyuntura particularmente cargada de labores – todas ellas importantes - probablemente enrareció y debilitó la centralidad de la emergencia educativa. Así parece deducirse del plan de trabajo que se formula en el campo de la gestión institucional¹⁰. En efecto, en dicho plan de trabajo se compromete la participación de catorce equipos técnicos ad hoc – conformados por cerca de 70 funcionarios de la Sede Central - para el cumplimiento de una serie de actividades. Los plazos dados a los equipos técnicos para el cumplimiento de sus funciones son relativamente cortos (¿hay urgencia?); algunos de los especialistas aparecen conformando dos o tres comisiones muchas de las cuales deben operar de manera simultánea. ¿Tendrían capacidad para cumplir con los múltiples encargos?. En lo que toca directamente a la emergencia, las actividades centrales a realizar serían “*el análisis periódico de la situación y de las necesidades de planta física y de equipamiento del sistema educativo nacional, con énfasis en las zonas de acción prioritaria del Estado*”¹¹ y “(el) Programa de Recuperación de la infraestructura...”¹².

⁷ Bajo la gestión del Ministro Carlos Malpica Faustor.

⁸ La Resolución Ministerial 0853-2003-ED del 11 de agosto dispone que “los funcionarios que integran la Alta Dirección del Ministerio de Educación, con el asesoramiento de directivos y especialistas del Sector, se constituya en “Comisión Nacional para la Implementación y Reglamentación de la Ley General de Educación”.....y además en “Comité Nacional para la Emergencia Educativa 2003 y la formulación del Programa de Emergencia Educativa 2004”.....”. En el mismo dispositivo se resuelve que el Programa Estratégico Huascarán se reajuste y se ponga al servicio de la reforma y de la emergencia educativa priorizando su contribución al mejoramiento del rendimiento escolar en los ejes de lenguaje-comunicación, ciencias-matemáticas y formación en valores; se dispone además que la Secretaría de Planificación Estratégica coordinará la formulación del Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004 que debe ser aprobado antes del 1º de diciembre y la formulación, implementación, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas de las medidas de emergencia educativa en aplicación hasta el 31 de diciembre de 2003. De esta Resolución Ministerial derivan luego la Directiva N° 063-2003 (18.8.03) del Vice Ministerio de Gestión Pedagógica y la Directiva N° 77 – 2003 (21.8.03) del Vice Ministerio de Gestión Institucional.

⁹ Entre ellos cabe mencionar: la elaboración del Plan Nacional de Educación para Todos (EPT), el diseño y puesta en marcha del proceso de descentralización educativa, la definición del conjunto de planes y programas propios del sector, la elaboración del presupuesto para el 2004, la preparación y gestión de convenios para la ejecución de proyectos especiales (tipo Educación en Áreas Rurales, Proyecto Huascarán, etc.), entre otros.

¹⁰ Por Directiva N° 77-2003-ME/VMGI del 21.8.03.

¹¹ Criterios básicos: generar la directiva para orientaciones y actividades en la infraestructura educativa en la emergencia del sistema educativo; implementación del Sistema Informático de Infraestructura Educativa (SIED), levantamiento y procesamiento de información del estado de la infraestructura; definición de criterios de priorización de inversión; identificación y evaluación de locales educativos que requieran atención prioritaria. Equipo: 5 personas. Plazo: 4 meses y 6 días.

¹² Criterios básicos: definición de metas físicas de atención; propuestas de programas de inversión en infraestructura educativa en coordinación con gobiernos regionales y locales; formulación de modelos de gestión para la conservación y mantenimiento de locales escolares. Equipo: 5 personas. Plazo: 3 meses y 6 días.

Simultáneamente, en el campo de la gestión pedagógica, se formulan las “Orientaciones y actividades para atender la emergencia de la educación en el año 2003”¹³. La norma define de entrada que “la situación de emergencia obliga a una movilización nacional y a una focalización prioritaria de las acciones educativas”: movilización y focalización serían dos elementos que se mantendrían en los años siguientes. Se da prioridad a los procesos de aprendizaje – enseñanza relacionados con la comprensión lectora y el pensamiento lógico matemático, se dispone reorientar los programas de capacitación docente para el aprendizaje de la matemática y de la lectura y se plantea desarrollar acciones inmediatas que permitan que los alumnos, padres de familia y la sociedad civil ejerciten su derecho a una educación de calidad. La norma formula además objetivos relativos a la promoción de comportamientos de vida organizada en función de valores, una cultura de derechos y una cultura de productividad y calidad en los centros educativos.

Con miras a cumplir tales objetivos – que por lo demás parecían ya bastante amplios - se dispuso en primer lugar la creación del Comité Nacional de Emergencia Educativa integrado por las altas autoridades del sector, y la creación de los Comités de Emergencia Educativa 2003 organizados a nivel regional, local y de cada institución educativa. Según el nivel al que corresponda, cada Comité de Emergencia estaría conformado por las autoridades respectivas y por representantes de la sociedad civil organizada. Asimismo, se establecen un conjunto de actividades que debía realizar cada Comité de Emergencia.

Esta directiva dispone una impresionante cantidad y diversidad de acciones a nivel nacional, regional, local y de cada institución educativa, las mismas que deben cumplirse entre agosto y diciembre de ese año. En principio todo parece bastante pertinente si de atender el mejoramiento de los aprendizajes y la formación en valores se trata (ver Anexo: Tabla 1): se deben definir las capacidades básicas, establecer indicadores de calidad de los aprendizajes, realizar evaluaciones, monitorear, verificar logros de inicio y término, controlar y aumentar las horas efectivas de aprendizaje, supervisar el cumplimiento de los docentes y estudiantes, promover el uso de los recursos pedagógicos, reorientar la labor educativa de los docentes, realizar actividades promotoras de aprendizaje y valores, establecer convenios con la comunidad, las organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación, entre otras. Sin embargo uno no puede menos que preguntarse ¿conocían los especialistas y autoridades del ministerio – quienes elaboraron esta norma – cómo son y cómo funcionan los órganos intermedios y las instituciones educativas?, ¿creyeron que porque así se les ordena estarían los funcionarios, directores, docentes, padres de familia, sociedad civil organizada y medios de comunicación en condiciones de cumplir debidamente tal cantidad de funciones complejas?. La falta de realismo fue probablemente una de sus principales debilidades. De hecho el país no estaba en una situación social y política de movilización y compromiso; los índices de popularidad o aprobación del gobierno – salvo por el *plus* que le otorgó la designación de la ministra Merino – andaban bastante bajos. ¿De dónde producir el liderazgo y fuerza de convocatoria para quebrar así de repente la inercia del inmenso sistema y movilizarlo a favor de la emergencia?.

¹³ Por Directiva 063-2003 (18.8.03) del Vice Ministerio de Gestión Pedagógica.

Rápidamente: desencanto y presión

Como era previsible, poco o nada sucedió. El cumplimiento de las acciones quedaría librado a la suerte de las iniciativas que pudieran tener los actores involucrados en algunas regiones, localidades y centros educativos. Culminado el plazo de aplicación de la primera etapa de la emergencia, parecía sentirse la lentitud y el desánimo del proceso; en la mayor parte de los casos las acciones promovidas por el sector educación no lograron trascender de manera significativa los espacios de las burocracias y de los centros educativos que fueron informados, carecieron de los mecanismos de difusión masiva propios de una campaña nacional y – en consecuencia - no lograron entablar una relación diferente y abierta con otros sectores sociales.

La reacción de organismos autorizados no se hizo esperar. Foro Educativo sostuvo que la *“movilización nacional no parece haberse desatado”*¹⁴; pocos días después, en enero del 2004, el Consejo Nacional de Educación hace público un pronunciamiento sobre *“La emergencia de la emergencia”* en el que reitera su propuesta de *“colocar en lugar prioritario de la agenda gubernamental la emergencia de la educación, declarada por el ejecutivo en julio del 2003”*. El referido comunicado señala básicamente que la educación tiene dos tipos de problemas: los estructurales y aquellos que son urgentes y pueden ser abordados de inmediato para lo cual se requiere de voluntad política y sobre todo asumir responsabilidades a partir del señalamiento de metas claras. En opinión del Consejo Nacional de Educación,

*“hasta la fecha se desconocen las acciones y metas específicas, debidamente presupuestadas para el corto plazo, con sus respectivos tiempos e indicadores de evaluación, en las que se ponga el mayor énfasis en garantizar a los alumnos los aprendizajes fundamentales en comunicación integral, matemáticas y valores”*¹⁵.

En tales condiciones, y sin mayor liderazgo estatal, el Presidente Toledo cumple formalmente con entregar lo prometido seis meses atrás y aprueba los *Lineamientos del “Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004”*¹⁶.

El programa que se propone – a ejecutarse en el mediano plazo - retoma lo planteado originalmente por la Ministra Merino¹⁷, y luego, en su artículo 2º señala los “ejes,

¹⁴ Comunicado de Foro Educativo, Cómo superar la emergencia, diciembre del 2003.

¹⁵ Pronunciamiento del Consejo Nacional de Educación, enero 2004.

¹⁶ Decreto Supremo 029-2003-ED del 13.12.2003 promulgado bajo la gestión del Ministro Carlos Malpica Faustor. Según referencias el documento se construye a partir de la orden emanada de la Alta Dirección del ministerio cuando el Jefe de la Oficina de Planificación Estratégica – Sr. Enrique Prochazka – envía un memorando a las direcciones nacionales solicitándoles que indiquen cuáles serían los temas y prioridades que atenderían en un contexto de emergencia. Hay que tener en cuenta que en esos momentos se discutía la aplicación y destino del Impuesto a las Transacciones Financieras – ITF lo que creaba una serie de expectativas respecto a la disponibilidad de mayores recursos en el presupuesto del sector educación. Las direcciones responden al memorando planteando diversos problemas pero no se discute al interior del Ministerio qué es lo que está en emergencia. Además, como era claro, el ministro Malpica parecía no compartir el diagnóstico de la Premier Merino en el sentido de que el problema educativo central es el de los aprendizajes, aceptando más bien que éste es un problema que se soluciona en el largo plazo y un problema más entre otros a ser atendidos por la emergencia; en consecuencia no se establecen prioridades y estrategias directas ni se asumen compromisos claros.

¹⁷ Objetivos de la política educativa a mediano plazo: frenar el deterioro de la calidad de la educación y revertirlo, dar prioridad a la educación básica por su alta tasa de retorno, desarrollar la carrera magisterial

programas y proyectos estratégicos” que lo conforman. Si bien los objetivos propuestos parecían razonables, lamentablemente lo dispuesto no pasó de ser un listado de 28 programas, proyectos estratégicos o medidas de diverso tipo (ver Anexo: Tabla 2) cuyo desarrollo y cumplimiento en muchos casos estaba muy lejos de encajar en una idea de lo urgente, se diluía en él el tema central de los aprendizajes, se desviaba de la lógica de lo que debían ser medidas de emergencia, su ejecución excedía largamente el período anual (2004) para el cual estaba formulado y dejaba sembradas serias dudas sobre su viabilidad y eficacia. El Programa denota además una fuerte preocupación por la disponibilidad de recursos presupuestales, no se habla más de la gran movilización social que debía darse, no se convoca a otras fuerzas públicas ni privadas para su ejecución y no queda claro cómo y con qué funciones se mantiene toda la estructura organizativa de comités de emergencia supuestamente montada en la primera etapa.¹⁸

Nuevos aires ministeriales: marchas, contramarchas y propuestas para atender la emergencia

Con los cambios ministeriales realizados a principios del 2004¹⁹ y la llegada de nuevas autoridades, asesores y funcionarios a la sede del Ministerio de Educación, se darían mejores condiciones para impulsar el tema de la emergencia.²⁰

Hay desde el inicio marchas y contramarchas con respecto a quién lidera y ejecuta – desde la sede central – la atención a la emergencia en el sector. Entre enero del 2004 y junio del mismo año hubo varios intentos fallidos de constituir un comité responsable de la emergencia²¹. Mientras tanto los meses pasan, y recién en junio del 2004 (casi un

con énfasis en la formación inicial y continua y reparar, construir y mantener las aulas escolares y sus equipos y servicios básicos.

¹⁸ Poco tiempo después el Ministerio de Educación publica un suplemento especial en el que aparece el Programa Nacional de Emergencia Educativa como documento de consulta “para recoger opiniones y recomendaciones de la comunidad educativa nacional”. En este documento, el programa aparece además como Plan Operativo 2004 del Ministerio de Educación y se añaden metas específicas a cada uno de los proyectos y programas que lo conforman.

¹⁹ Se da un cambio de ministro, asume el cargo el Arq. Javier Sota Nadal y se hacen efectivos un conjunto de cambios en la alta dirección del ministerio. El Viceministro de Gestión Pedagógica, Dr. Idel Vexler, asume el tema de la emergencia. Se hace un seguimiento del presupuesto destinado a la emergencia y se encuentra – según nos informaron - que en este rubro está presupuestada la realización de la Copa América de Fútbol. Estimo que se trataba del “Concurso Nacional de Redacción Copa América 2004”; en todo caso no había ya presupuesto para otras acciones.

²⁰ El documento “Lineamientos para priorizar el Gasto en el Marco de la Emergencia Educativa 2004” de la Secretaría de Planificación Estratégica del Ministerio de Educación fue publicado en marzo del 2004. En él se identifican las principales acciones a priorizar en la Emergencia Educativa en cada uno de los órganos, direcciones nacionales u oficinas del MED. No queda claro si se trató de un ejercicio burocrático o de un documento que efectivamente comprometía recursos para la Emergencia pues el tema del financiamiento para el Programa Nacional de Emergencia Educativa fue un serio problema que lo afectó en todo su recorrido.

²¹ En enero del 2004, con el cambio de ministro y la designación del Arq. Sota Nadal se forma un comité encabezado por el Sr. Felipe Vargas, funcionario que se había desempeñado como asesor de la Alta Dirección. Este comité no logra reunirse y en la práctica se desactiva. Luego se nombra una nueva comisión a cargo de la Sra. Nora Gallegos, funcionaria de la Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente – DINFOCAD y la participación de funcionarios de cada una de las direcciones nacionales. Esta comisión tiene como encargo principal el diseño de la muestra de instituciones educativas en las que se implementarían las acciones focalizadas del plan de emergencia.

año después de declarada la emergencia en el sector), se constituye la *Comisión Especial para la ejecución del Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004 – 2006*²² y se hacen públicas las *Orientaciones Pedagógicas y de Gestión Institucional para atender la emergencia*²³.

Estas directivas plantean un Programa de Emergencia cuyas acciones se focalizan en dos dimensiones; una dimensión llamada *temática* que se centra en el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes en comunicación integral y fomento en la formación en valores en todas las instituciones educativas del país (universal), y una dimensión denominada *social* que establece el desarrollo prioritario del Programa de Emergencia Educativa en 2,508 instituciones educativas.²⁴

Se plantean asimismo cuatro líneas de acción:

1. Plan de desarrollo de comunicación integral sobre la base de contenidos en valores, asumiendo la comunicación como eje transversal y aprendizaje clave para el desarrollo de otros saberes.
2. Política compensatoria de acción positiva dirigida a ofrecer materiales educativos, asesoría en gestión, capacitación, atención en salud e infraestructura así como en políticas de universalización y educación inclusiva para personas con discapacidad. Ello implica establecer una coordinación intersectorial y acciones conjuntas con los gobiernos locales, sociedad civil, Mesa de Concertación de lucha contra la pobreza, bibliotecas municipales, iniciativas exitosas de animación cultural y promoción de la lectura, entre otras.
3. Plan de fortalecimiento de Instituciones Educativas Emblemáticas.
4. Campaña de movilización de la comunidad educativa y la ciudadanía que trascienda la escuela y movilice a la ciudadanía local mediante distintas iniciativas sustentadas en la diversidad creativa y la amplia participación.

Derivaban de estas líneas de acción una serie de responsabilidades establecidas en los distintos niveles de la jerarquía del sector y de alguna manera se comienza a integrar la estructura institucional del Programa de Emergencia Educativa con lo que dispone la nueva Ley General de Educación respecto a las instancias de gestión educativa. Así por ejemplo, no se habla más de los Comités de Emergencia a nivel regional, local y de institución educativa asignándose más bien las funciones de la emergencia (ver Anexo: Tabla 3) a las Direcciones Regionales de Educación - DRE, a las Unidades de Gestión Local - UGEL y, en el nivel de las instituciones educativas, al Director y a los Consejos Educativos Institucionales – CEI que debían constituirse.

²² Por Resolución Ministerial N° 0302-2004-ED del 21.6.2004 se forma la Comisión Especial para la Ejecución del Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004 – 2006 “encargada de planificar, coordinar, asesorar, monitorear y supervisar las acciones que corresponden a las Direcciones Regionales de Educación, la cual quedará integrada de la siguiente manera: Sra. Teresa Tovar Samanez, Asesora del Vice Ministerio de Gestión Pedagógica quien la preside, Sr. Juan Borea Odría, Asesor del Vice Ministerio de Gestión Institucional, el Director Nacional de Educación Inicial y Primaria, el Director Nacional de Educación Secundaria y Superior Tecnológica y el Director Nacional de Formación y Capacitación Docente” (Art.3º) . No se dice nada de la Oficina de Planeamiento Estratégico, originalmente encargada de elaborar los planes relativos a la emergencia y con la cual se haría luego evidente una relación, por decir lo menos, de poca colaboración.

²³ Directivas 074-VMGI-2004 del 23.6.2004 y 017_VMGP-2004 del 30.6.2004.

²⁴ Estas 2508 instituciones educativas conforman la muestra para atención focalizada sobre la cual se trata más adelante.

Otro elemento a destacar es que – dejando de lado el tema de los aprendizajes en lógico matemática al que se hacía alusión en dispositivos anteriores - se pone el foco en dos únicas áreas: comunicación integral y formación en valores. A pesar de encontrarse ciertos avances en lo que sería propiamente una estrategia de acción, se mantiene sin embargo un viso de irrealidad al suponer que los diferentes organismos e instancias estarían en condiciones de cumplir con lo estipulado. Son cuestionables sobre todo las posibilidades concretas de que, por ejemplo, los directores de todos los centros y programas educativos del país puedan tener y difundir “en un plazo no mayor de 15 días” el Programa de Emergencia Educativa, o que puedan “garantizar” la práctica pedagógica de los docentes en cumplimiento de las 1000 horas efectivas de aprendizaje.

En el mismo sentido, es también cuestionable que en plazos perentorios los Consejos Educativos Institucionales – recién en proceso de formación – de todas las escuelas del país pudieran “diseñar y ejecutar acciones de movilización social” medianamente exitosas o “establecer convenios” interinstitucionales con actores locales en beneficio de los alumnos. De igual modo, las labores y responsabilidades asignadas a las Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Local parecían recargadas – sobretodo cuando no había garantía alguna de la disponibilidad de mayores recursos y capacidades institucionales –.

En tales condiciones, el riesgo evidente era que sucedan dos tipos de eventos: o bien los organismos e instancias ignorarían por completo el cumplimiento de las normas o bien, “cumplirían” de manera meramente formal con aquello que parece dar cuenta de acciones realizadas.²⁵

En lo que compete a la gestión pedagógica las responsabilidades a cumplir, sobre todo por parte de los directores, docentes y Consejos Educativos Institucionales de las instituciones educativas no son en lo absoluto más llevaderas (ver Anexo: Tabla 4). La norma para la implementación y ejecución de la “Propuesta Pedagógica Nacional de Comunicación Integral sustentada en contenidos de formación en valores” – y quienes la elaboran – asumen la existencia de capacidades y recursos que realmente no están disponibles en buena parte de las escuelas del país, sin referencias concretas a cómo, con qué fondos se harán las cosas, de qué recursos se dispone para atender necesidades previsibles y sencillas de transporte, comunicaciones, reproducción de documentos, papel, viáticos, etc.

Y quizá más importante que esto, ¿cómo así se espera que pudieran cambiarse súbitamente viejas y arraigadas prácticas docentes de desgano, falta de criterio, deficiencia en el desempeño, incapacidad para asumir responsabilidad frente a los bajos resultados de aprendizaje, resistencia al uso de materiales y textos educativos, tensión en la relación con los padres de familia, entre otras?.

En las responsabilidades asignadas a cada nivel de gestión se levantan dudas sobre la viabilidad y pertinencia de lo establecido en la Directiva. Así por ejemplo, respecto a la

²⁵ Algo de esto hemos podido encontrar en nuestras visitas de campo a organismos regionales y locales y a las escuelas. En algunos casos simplemente no se había hecho nada, en otros, los archivos institucionales se habían engrosado con documentos formales, poco funcionales, pero burocráticamente “cumplidores”.

diversificación, ¿estarían los directores de escuela en condiciones de diversificar la propuesta cuando en la mayor parte de las regiones no existían siquiera lineamientos curriculares regionales?. O, respecto a la capacitación docente, ¿cómo así las Direcciones Regionales podrían “*diseñar un Plan Regional de Formación Continua para docentes, que se despliegue a lo largo del año, que permita el éxito de la Propuesta Pedagógica Regional*” cuando el tema de la formación continua lleva años en proceso de diseño sin que hasta la fecha se encuentre una propuesta adecuada? .

En suma, las orientaciones pedagógicas pusieron en la agenda buenos deseos, muchos de ellos muy pertinentes, pero poco viables en el corto plazo. Quizá una planificación más sustentada en información concreta del sector, con la identificación del número de instituciones educativas, docentes y alumnos, su ubicación específica, su distribución por grados, hubiera acercado algo más las ideas a la realidad y hubiera permitido tener una imagen más clara de la envergadura de lo propuesto, de su factibilidad y de los recursos requeridos para llevarlo a la práctica. Es claro que ni las orientaciones de gestión ni las orientaciones pedagógicas señalaron metas específicas a cumplir lo cual constituyó sin duda una seria debilidad.

Un asunto de importancia que merece ser destacado es que, coincidiendo en el tiempo y en algunos de los planteamientos centrales, se había aprobado en mayo del 2004 el *Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004 - 2006*. El Pacto fue aprobado por el Foro del Acuerdo Nacional a partir de una propuesta elaborada por el Consejo Nacional de Educación y presentada en abril del mismo año. Lo interesante de este acuerdo, en relación a la emergencia educativa es que establece como primera política la “movilización nacional por aprendizajes de calidad”, en los términos siguientes:

“Movilización nacional por aprendizajes de calidad, priorizando los valores, el razonamiento lógico-matemático y la comunicación integral, atendiendo la diversidad cultural y socio lingüística para que todos los estudiantes sean capaces de desarrollar sus vidas en función de los valores nacionales y democráticos, calcular, comprender lo que leen y escriben y de expresar con libertad lo que piensan y sienten.” (Foro del Acuerdo Nacional. Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004 - 2006, 2004)

Deriva de esta política una única medida:

“Realizar una movilización que involucre a todos los sectores de la sociedad y el Estado, organizaciones sociales, laborales y empresariales, iglesias y medios de comunicación así como a todas las escuelas, colegios y al Ministerio de Educación dirigida a mejorar los aprendizajes de comunicación integral, razonamiento matemático y científico y al desarrollo de valores, como parte del mejoramiento de la calidad educativa.” (Foro del Acuerdo Nacional. Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004 - 2006, 2004)

Se establecen indicadores ²⁶ y compromisos concretos para la Presidencia del Consejo de Ministros, el Foro del Acuerdo Nacional, el Consejo de Ministros, el Ministerio de

²⁶ Indicadores: - El 15 de mayo del 2004 el Primer Ministro y el Foro del Acuerdo Nacional realizará el lanzamiento de la movilización nacional; en agosto se iniciará el programa de emergencia del MED y se pondrá en marcha el fondo concursable para iniciativas de la comunidad e instituciones educativas. - Al

Educación, los gobiernos regionales y municipios, las organizaciones sociales y ciudadanía en general, los medios de comunicación social escrita, radial y televisiva, los centros educativos, redes educativas y docentes de la educación pública y privada y organizaciones del magisterio. Como vemos, nadie podía faltar a la cita. Pero ¿era ésta una convocatoria realista?. Los informes del seguimiento que realiza el Grupo Impulsor del Pacto Social ²⁷ demuestran lo poco que se avanzó; no reportan información alguna sobre las evaluaciones que debieron realizarse en cada centro educativo ni sobre las “*propuestas sólidas, viables y presupuestadas*” de que debió disponerse. El mismo Grupo Impulsor señala (en agosto del 2005) que “el Ministerio de Educación no ha definido una meta nacional de logro de aprendizajes”. Por último, en relación a los recursos financieros que debieron asignarse para la movilización por los aprendizajes (plan de emergencia del MED, fondos concursables para centros educativos), el seguimiento del Grupo Impulsor del Pacto encuentra que “la propuesta de presupuesto del año 2005 no incluyó fondos” para esos propósitos.

2. LA EMERGENCIA EDUCATIVA Y EL PNE: SITUACIÓN ACTUAL

Es necesario destacar en primer lugar que la situación que provocó la declaratoria de emergencia a mediados del 2003 sigue teniendo plena vigencia. Así lo indican los resultados de la última prueba de rendimiento estudiantil aplicada en noviembre del 2004 (Ministerio de Educación, Unidad de Medición de la Calidad - UMC, 2005) ²⁸ en los que se da cuenta de la situación siguiente:

- En cuanto a comprensión de textos (competencia básica del área de comunicación integral) solamente el 15.1% de los alumnos de 2° de primaria logra los aprendizajes esperados para ese grado; en similar situación se encuentran 12.1% de los alumnos de 6° de primaria (muchos de los cuales concluyen allí su escolaridad), 15.1% de los estudiantes de 3° de secundaria y 9.8% de los de 5° grado de secundaria.
- En el área de matemática, el rendimiento es aun menor. Apenas 9.6% de los alumnos de 2° de primaria, 7.9% de los de 6° de primaria, 6.0% de los alumnos de 3° de secundaria y 2.9% de los alumnos del último grado de secundaria logran los aprendizajes esperados en el grado evaluado.

final del 2004 se cuenta con propuestas sólidas, viables y presupuestadas para mejorar los aprendizajes en razonamiento matemático y científico así como la formación en valores. – En agosto de este año, sobre la base de una evaluación de la situación actual, cada centro educativo habrá definido sus metas de mejora para el período 2004 – 2006. Los resultados serán evaluados y difundidos ante la comunidad educativa al finalizar cada año escolar. – Al 2006 se habrá elevado el nivel de desempeño promedio en producción escrita y comprensión lectora así como en razonamiento matemático, en las pruebas de medición de la calidad educativa aplicadas por el Ministerio de Educación en escuelas públicas y privadas, reduciéndose dramáticamente el porcentaje que en el 2001 quedaba por debajo del nivel básico e incrementándose el porcentaje de los que estarán por encima del nivel suficiente. (Foro del Acuerdo Nacional. Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación. 2004)

²⁷ Grupo Impulsor del Pacto Social de Compromisos Recíprocos. Estado de Avance del Pacto (mayo 2004 – agosto 2005).

²⁸ Ministerio de Educación / Unidad de Medición de la Calidad - UMC. IV Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil – 2004, Octubre 2005.

- Si bien el nivel general de logro es increíblemente bajo como promedio nacional, es aun menor y cercano a cero en las instituciones educativas que atienden a los sectores más pobres, indígenas y rurales. Así por ejemplo, en 2° de primaria sólo 1.7% de estudiantes de escuelas unidocentes y multigrado y 2.5% de los de escuelas rurales logran los aprendizajes esperados en comprensión de textos.

En todas las competencias y grados evaluados se aprecia una amplia brecha entre instituciones estatales y no estatales a favor de éstas últimas lo que hace del sistema educativo público (que atiende aproximadamente al 85% de la población estudiantil nacional) un rotundo fracaso en el logro de aprendizajes. En tales condiciones, la educación peruana, componente central de la deuda social que mantiene el Estado con grupos mayoritarios de la sociedad, es actualmente una expresión del dramático desencuentro entre las altas expectativas puestas por la población para alcanzar una mejor vida para sus hijos e hijas y la realidad de un servicio público masivo y deficiente.

El Programa de Emergencia debió actuar sobre esta realidad sin embargo en materia de medición de logros de aprendizaje el programa no tuvo – desde un inicio ni hasta la fecha – una línea de base rigurosa que permitiera ahora conocer de manera sistemática en qué medida se produjeron cambios por lo menos en las escuelas intervenidas por el programa.

A pesar de ello cabe señalar el estado en que se encuentra el Programa Nacional de Emergencia o los componentes que de él quedan ahora dispersos - a partir de algunos criterios que indicamos a continuación.

a) En relación a la institucionalización del programa, ha venido funcionando a nivel de la Sede Central la Comisión Nacional de Emergencia presidida por la Sra. Teresa Tovar, Asesora del Ministro de Educación Sota Nadal, e integrada por el Jefe del Gabinete de Asesores del Despacho Ministerial, los Directores Nacionales de Educación Inicial y Primaria - DINEIP, Educación Secundaria y Superior Tecnológica - DINESST, Formación y Capacitación Docente – DINFOCAD y Educación Bilingüe Intercultural – DINEBI, por los Jefes de la Oficina de Coordinación para el Desarrollo Educativo Rural – OCDER y de la Oficina de Tutoría y Prevención Integral - OTUPI.

Hasta mediados del año 2005 funcionó además una Secretaría Técnica integrada por especialistas del ministerio y personal contratado. Por razones aparentemente asociadas al manejo presupuestal y al sistema de administración de recursos del sector público se disolvió esta instancia técnica, los funcionarios dejaron sus cargos o pasaron a formar parte de las diversas direcciones nacionales y proyectos y se decidió que las acciones relativas al Programa de Emergencia serían asumidas por las Direcciones Nacionales de acuerdo a su competencia.

A nivel de los organismos regionales e intermedios – Direcciones Regionales y Unidades de Gestión Local – según las posibilidades y características de cada región, los encargados de atender las acciones del Programa Nacional de Emergencia han sido por lo general los especialistas designados por la respectiva autoridad. Los informes de avance regional (publicados en la www.minedu.gob) de los departamentos de Lambayeque, San Martín, Ucayali, Madre de Dios y Puno dan cuenta de la formación

de Comités de Emergencia en cada jurisdicción señalando además en algunos casos que los cambios de directores de las Unidades de Gestión Local y especialistas acarrearán dificultades para el funcionamiento de los mismos.

b) El Programa Nacional de Emergencia en su última versión (junio 2004) estuvo planteado o definido para ejecutarse en el período 2004 – 2006. Esto significaría que en el año que se inicia estaría todavía en curso. Conforme se aprecia en las Orientaciones y Normas Nacionales para la gestión de las instituciones educativas de Educación Básica y Educación Técnico – Productiva 2006, el Programa Nacional de Emergencia Educativa ha sido desactivado como programa especial (que operó sin presupuesto propio), el término “emergencia” ha sido cambiado por referencias a “los aprendizajes fundamentales” y las actividades que formaban parte de él han sido distribuidas de la siguiente manera:

- i) Se incide en el incremento de las horas efectivas de aprendizaje, en la distribución y promoción del empleo cotidiano de los textos, la realización de Concursos Nacionales para mejorar los aprendizajes fundamentales (concursos de comunicación integral en el marco de la campaña “Un Perú que lee, un país que cambia, lema central del Programa de Emergencia; y III Olimpiada Nacional Escolar de Matemática) entre otras acciones.
- ii) Se mantiene “la movilización de los aprendizajes fundamentales” (sic) señalando que “en todas las instituciones educativas de los niveles de Educación Básica Regular se enfatizará los aprendizajes fundamentales de Matemática, Comunicación y la Formación en Valores” (MED, 2005).
- iii) Se mantiene la atención a la muestra focalizada de las 2,508 instituciones educativas. Como dice el documento, *“el Ministerio de Educación impulsa un Programa Focalizado de atención a la Muestra focalizada de las 2508 Instituciones Educativas el mismo que busca compensar las desigualdades derivadas de factores económico – sociales, geográficos, de género, discapacidad y cultura, que afectan el ejercicio del derecho a una educación de calidad y con equidad”*. (MED, 2005)

c) Como parte de la política compensatoria de acción positiva, componente del programa, se habrían desarrollado acciones relativas al mantenimiento y rehabilitación de locales escolares y a la distribución de textos y materiales de lectura y comunicación integral.

d) En términos de movilización social, uno de los esfuerzos más difundidos de los realizados por el Programa de Emergencia en el transcurso del 2005 ha sido la Campaña Nacional de Recolección de Materiales denominada “Lápiz y Papel”. La campaña se propuso contribuir a mejorar las condiciones de aprendizaje de los 330 mil estudiantes matriculados en las 2,508 instituciones educativas focalizadas y priorizadas. La tarea se inició con una etapa de sensibilización que buscaba convocar y comprometer a instituciones públicas y privadas para que dieran su aporte. En un desayuno inaugural realizado el 1º de marzo del 2005 y al que estuvieron invitados altos representantes del empresariado local, el Ministro de Educación presentó la iniciativa y apeló a su contribución. Dos semanas más tarde, el 18 de marzo, se realizaría el lanzamiento de la campaña; bajo la coordinación del equipo técnico de la emergencia y con la colaboración de las Direcciones Nacionales y las Direcciones Regionales de Lima Metropolitana y Callao, se llevó a cabo un acto público en el local del Museo de la

Nación. Como informa el propio MED, “(se contó) *con la asistencia de 1500 personalidades entre empresarios, políticos, artistas, iglesia, directivos de diversas instituciones, representantes del gobierno, y medios de comunicación.*”.

Como resultado de la recolección de la campaña se obtuvo un total de 1'532,216 útiles escolares; 738,257 fueron recolectados por el MED y 793,959 por las Direcciones Regionales de Educación. Entre los útiles recolectados se cuentan cuadernos, lápices, lapiceros, borradores, tajadores, reglas, tijeras, goma, crayolas, plumones, tizas, plastilina, colores, textos y otros. La distribución de los útiles recogidos por el MED permitió atender a 196,168 alumnos con paquetes de útiles escolares y a 3,029 Instituciones Educativas a nivel nacional.

e) En relación a la atención recibida por las instituciones educativas que conforman la muestra focalizada ²⁹ y las actividades realizadas con ellas, los informes del ministerio y más específicamente de la Comisión Nacional y de las Direcciones Regionales de Educación reportan cuestiones como las siguientes:

- la conformación de los comités de emergencia (aunque no siempre la elaboración de un plan de emergencia);
- la realización de actividades de capacitación docente (talleres, identificación de “docentes destacados”, categorización de los docentes según sus capacidades para el logro de aprendizajes en sus alumnos);
- la promoción del monitoreo a los maestros de las instituciones educativas focalizadas, labor que suele frustrarse por falta de recursos para la movilidad y la dispersión de las escuelas;
- la aplicación de pruebas de evaluación de entrada y/o de salida a alumnos de inicial y primaria;
- la participación (en algunos casos limitada) en la Campaña Lápiz y Papel;
- el establecimiento de convenios con otras instituciones de la zona;
- la organización de eventos para la promoción de la lectura y el desarrollo lógico – matemático (concursos, juegos florales, clubes de lectura y de matemática, ferias de producción de textos y materiales educativos, olimpiadas de estudiantes), entre otras.

f) El Programa Huascarán del Ministerio de Educación, a través de su portal en Internet (www.huascarán.edu.pe) ha venido apoyando en la difusión del Programa de Emergencia con la publicación de Boletines especializados. Entre noviembre del 2003 y la fecha se han publicado 47 Boletines sobre la Emergencia Educativa.

g) En el campo de lo pedagógico se cuenta a la fecha con tres importantes documentos: (ver Anexo)

²⁹ En la Resolución Ministerial N° 0302-2004 (21.6.2004) se establece la muestra nacional de instituciones educativas donde se focalizarían las acciones de la emergencia educativa. Con criterios que siguen siendo materia de discusión se selecciona un total de 2,508 centros educativos distribuidos en todos los departamentos del país (ver Anexo: Tabla 5). La muestra está conformada por 2,255 escuelas de inicial, primaria y secundaria que pertenecen a los sectores más pobres de cada región; se suman a ellas 228 centros educativos especiales e integradores y 25 instituciones educativas emblemáticas (una por cada región).

- Propuesta pedagógica para el desarrollo de las capacidades comunicativas ³⁰.
“Un Perú que lee un país que cambia”
- Propuesta pedagógica para el desarrollo de las capacidades matemáticas.
Matemática para la Vida
- Propuesta de formación ética. *Valores para un país democrático.*

Tales documentos constituyen guías e instrumentos útiles para el trabajo de los funcionarios de organismos regionales e intermedios, directores de instituciones educativas y docentes de Educación Básica Regular.

Siguiendo una pauta común en su presentación y desarrollo las propuestas pedagógicas de comunicación y matemática explicitan sus objetivos, priorizan las capacidades claves que buscan desarrollar, identifican las capacidades e indicadores a trabajar en cada uno de los niveles y grados que constituyen la Educación Básica Regular (Inicial 5 años, los 6 grados de Primaria y los 5 de secundaria), proponen lineamientos de gestión para la implementación de la propuesta pedagógica y presentan un sinnúmero de experiencias de aprendizaje factibles de aplicar.

En el área de comunicación se da prioridad a las capacidades de i) expresión y comprensión oral y en diversos lenguajes, ii) comprensión lectora y iii) producción de textos escritos. En el área de matemática se identifica como capacidades claves i) la resolución de problemas, ii) el razonamiento y la demostración y iii) la comunicación matemática. Por último, en relación a la formación ética se priorizan los valores de i) justicia, ii) libertad – autonomía, iii) respeto al otro – tolerancia y iv) solidaridad.

3. FACTORES CRÍTICOS Y/O DE RIESGO

Como es sabido, la severa crisis de la educación nacional se enmarca en un contexto de persistencia de la pobreza y la pobreza extrema, de debilidad del Estado y del gobierno y de un proceso de descentralización errático e inacabado. A tales condiciones adversas para el desarrollo de acciones que incidan significativamente en el mejoramiento de la calidad educativa y en el incremento de los logros de aprendizaje, se suman una coyuntura electoral en curso y el consiguiente cambio de gobierno desde mediados del 2006, así como los asuntos no resueltos y eventuales rebrotes en materia de violencia política. Estas situaciones introducen aun más incertidumbre en el devenir de las acciones y compromisos ya asumidos por el sector educación.

El efecto social de todo esto, en lo que toca específicamente a la educación, se encuentra sobre todo asociado a la agudización de las brechas y de la segmentación del sistema y de la sociedad en su conjunto. Como ha sido señalado, importantes contingentes de estudiantes que asisten a la escuela pública – la amplia mayoría de ellos - permanecen cada vez más años en un sistema educativo que no les aporta los aprendizajes que la escuela promete. Alumnos y alumnas culminan la primaria y la secundaria sin un nivel mínimo aceptable de comprensión lectora, expresión oral,

³⁰ Se trabajó sobre la base de un Documento previo elaborado por la Sra. Eliana Ramírez a solicitud del Ministerio de Educación.

producción de textos, manejo de operaciones matemáticas básicas, resolución de problemas, entre otros. Otras graves consecuencias de la baja calidad educativa se encuentran en el terreno de la corrupción, la delincuencia, la violencia social y familiar, la mortalidad infantil y materna, la frustración generalizada, la discriminación, la exclusión. La dura etapa de guerra interna (1980 – 2000) que vivió el país y los resultados de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación – CVR nos mostraron altas proporciones de víctimas con bajos niveles educativos. El último Censo Nacional de Población (INEI, 2005) registra – nuevamente – cerca de un millón y medio de personas analfabetas entre las que se cuentan también hombres y mujeres jóvenes menores de 30 años, ¿son ellos los analfabetos “producidos” por el sistema en los últimos años?.

A juzgar por la dureza de los problemas sociales actuales y la escasa voluntad política con que responde el Estado para manejar por ejemplo la emergencia educativa parecería que los gobernantes han aprendido poco o nada de lo sucedido en el país en los últimos veinticinco años.

En términos más específicos, en lo que toca a las decisiones en torno a la emergencia y tomando en consideración lo presentado en secciones previas, cabe destacar que, al margen de la capacidad, esfuerzo y buena voluntad de las personas que integraron la Secretaría Técnica del Programa de Emergencia y que integran la Comisión Nacional de Emergencia Educativa, se han dado los siguientes tipos de problema:

a) La política de la política educativa

Hay en primer lugar una dimensión estrictamente política que afectó y afecta sensiblemente las decisiones y acciones más razonables del sector educación. Muchas veces se ha dicho que la atención a la educación requiere de políticas de Estado y no de políticas de gobierno; y es que la falta de continuidad, los cambios en la gestión, los intereses políticos inmediatos, la falta de perspectiva de largo plazo inciden en el éxito de los programas.

Las condiciones en que se declaró la emergencia educativa le marcaron probablemente un derrotero poco auspicioso; ¿fue una medida efectista o había realmente voluntad política para trabajar por el mejoramiento de los aprendizajes?. Las tensiones al interior del gabinete Merino entre ministros alineados con el partido en el gobierno y una figura independiente trajeron problemas desde un inicio. En el transcurso de estos años, lejos de constituirse en un programa central del sector y eje dinamizador del conjunto de actividades regulares que se ejecutan, el programa de emergencia fue permanentemente vapuleado y muchas veces *ninguneado* o ignorado por los propios funcionarios del sector y por quienes toman decisiones respecto a la asignación de los recursos públicos.

Un segundo punto importante tiene que ver con la amplia movilización social que – según se suponía – debía estar a la base del programa de emergencia. Las experiencias de otros países³¹ y otros tiempos revelan que es posible desarrollar en el corto y mediano plazo medidas bastante efectivas para revertir serias deficiencias de los sistemas educativos cuando existe un liderazgo político fuerte y claro y cuando la

³¹ Los casos paradigmáticos en América Latina son las experiencias de las campañas de alfabetización en Cuba en los años sesenta y Nicaragua en los ochenta. En ambos casos existieron condiciones políticas particulares con amplia movilización social lo que comprometió los esfuerzos de miles de participantes de diversa procedencia.

sociedad en su conjunto participa de tal compromiso. Ese no era el caso peruano. El Presidente Toledo ha registrado entre agosto del 2003 y diciembre del 2005 un nivel de aprobación máximo de 13% y uno mínimo de 8% a nivel nacional ³². Un gobierno con baja popularidad y sin una base social contundente difícilmente podría movilizar esfuerzos y recursos para apoyar significativamente una tarea que, en última instancia, está en el terreno de sus responsabilidades. Menos aun cuando, a pesar de la alta importancia que la población en general y los padres de familia en particular asignan a la buena educación de sus hijos e hijas, es poco lo que la gente común conoce sobre los bajos resultados en el rendimiento y no existe mayor claridad ni consenso sobre la contribución que uno puede dar para mejorar significativamente la educación. ³³

Finalmente, el marco proporcionado por el Acuerdo Nacional (julio, 2002) y el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación (mayo, 2004) hubiera podido cumplir una función de palanca para impulsar acciones educativas directamente comprometidas con el mejoramiento de los aprendizajes. De hecho el Pacto incluyó como primera política “la movilización por aprendizajes de calidad” sin embargo, como constata el Grupo Impulsor del Pacto Social de Compromisos Recíprocos ³⁴ es poco lo que se ha avanzado.

b) Las dificultades de la administración burocrática y su poca funcionalidad

Muchas de las acciones educativas parecen trabarse en el propio aparato administrativo del Estado. Las razones son de diverso tipo. Por un lado, el aparato no está preparado para la flexibilidad y la urgencia, no estimula la iniciativa y más bien tiende a restringir los márgenes de acción. Con el propósito de protegerse de los manejos arbitrarios o discrecionales, el sistema burocrático ha establecido un complejo juego de normas y procedimientos que en ciertas ocasiones resultan contraproducentes y absurdos; en todo caso le restan capacidad para responder con agilidad y premura a las necesidades de quienes deben recibir los servicios públicos.

En otro orden de cosas, el aparato burocrático aparece también irracionalmente escindido o segmentado. Ya en reiteradas oportunidades hemos visto la distribución de millones de textos escolares que no fueron acompañados por la capacitación a los maestros para prepararlos para su uso lo cual resta eficacia al esfuerzo que realiza el

³² Apoyo Opinión y Mercado. Opinión Data. Resumen de Encuestas de Opinión Pública. Año 5, número 64. 11 de diciembre de 2005.

³³ La Encuesta Nacional de Educación – ENAED 2005 aplicada a una muestra nacional representativa de 1504 personas de 18 a 65 años fue realizada recientemente por Foro Educativo y estuvo a cargo de Ricardo Cuenca y Carmen Montero. En dicha encuesta encontramos que existe una suerte de polarización en las respuestas referidas a cuánto puede hacer la persona por la educación: 53% opina que puede hacer mucho y 40% opina que puede hacer poco. Por otro lado, entre quienes piensan que si pueden participar en el proceso educativo la gran mayoría, 70%, siente que puede hacerlo “ayudando a sus hijos en las tareas”, 61% lo haría “dando ideas o charlas sobre lo que sabe”, 51% “participando en las decisiones de la escuela”, 48% “apoyando en la construcción y el mejoramiento de los locales escolares” y 40% “controlando la asistencia de los maestros”. Es interesante notar que las formas de participación se diferencian por niveles socioeconómicos (NSE). Así por ejemplo, mientras para el NSE A parece poco probable el apoyo en el mejoramiento de los locales ésta es una opción frecuente, conocida y valorada en los sectores sociales más bajos (NSE D y E). Por el contrario, en el NSA A se sienten más capaces de participar aportando ideas y charlas sobre lo que conocen mientras los sectores más pobres tienden a descalificarse a priori frente a esta forma de participación.

³⁴ Integrado por representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, Foro del Acuerdo Nacional, Ministerio de Educación y Consejo Nacional de Educación

Estado por dotar de materiales educativos a las escuelas y los estudiantes . Asimismo, en lo que son los programas educativos para los sectores rurales y pobres del país, vienen operando de manera simultánea y por su propio cauce una serie de acciones, programas y proyectos ³⁵ con escasa coordinación entre sí, lo que produce confusión en los directores y docentes de los centros educativos, genera duplicidad y desperdicio de recursos y puede provocar relaciones de roce y conflicto entre los funcionarios de los organismos regionales y locales. Como producto de esta situación, pudimos observar en algunas escuelas focalizadas ³⁶ dentro del Programa Nacional de Emergencia que las directivas para el cumplimiento de las acciones de la emergencia se habían sumado a un sinnúmero de obligaciones ya existentes con lo cual su cumplimiento resultaba por decir lo menos difícil.

c) Los recursos humanos: los docentes

El docente de aula sigue siendo el actor insustituible del proceso educativo. Sus condiciones materiales de trabajo (recursos de las escuelas) y de vida favorecen sin lugar a dudas el mejor desempeño docente pero de sus capacidades, sus cualidades, su formación y su buen criterio depende en última instancia el éxito en el aprendizaje de los alumnos.

Este es un reto central a atender para el mejoramiento de los aprendizajes. Para ello es necesario considerar que en el caso peruano el magisterio actualmente en servicio está mayoritariamente compuesto por maestros titulados, que proceden por lo general de los Institutos Superiores Pedagógicos y Facultades de Educación de las propias regiones en que nacieron, estudiaron y trabajan ³⁷. Es decir, tratándose de un magisterio que recibió formación superior para ejercer la labor docente, las carencias o debilidades que muestran en su desempeño nos remiten necesariamente al tema de qué y cómo enseñan las instituciones formadoras. El problema es complejo y sólo me cabe acá enunciarlo destacando en primer lugar la importancia de revalorar la profesión docente: i) desde la revisión y el ajuste de los criterios con que se “recluta” a los futuros maestros y a los docentes formadores; ii) propiciando el acercamiento entre la formación que reciben los docentes y los estudiantes y el medio en que van a trabajar ³⁸ y iii) manteniendo la mano firme respecto a la evaluación y acreditación de las instituciones de formación docente públicas y privadas.

³⁵ Atienden a la educación primaria rural la Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria, el Proyecto Especial de Educación en Áreas Rurales – PEAR, la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural - DINEBI, la Oficina de Coordinación para el Desarrollo Educativo Rural - OCDER e, indirectamente, la Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente – DINFOCAD. Esta dispersión existente en la Sede Central del MED se reproduce en las instancias de menor jerarquía y hasta se encuentran expresiones de defensa irracional de pequeños espacios de poder.

³⁶ Trabajo de campo en escuelas focalizadas de Piura, Ayacucho y Lima (Pachacamac) realizado en el transcurso del 2005 por el equipo del Instituto de Estudios Peruanos - IEP.

³⁷ Así lo constatamos en los estudios sobre Oferta, Demanda, Calidad y Pertinencia de la Formación Docente en cinco ámbitos seleccionados (Cajamarca, Piura, San Martín, Cusco y Tacna); estos estudios fueron realizados en el IEP para Proeduca – GTZ. Ver: Montero, Carmen et al. 2005.

³⁸ Por lo que conocemos, la profesión docente es actualmente la opción por excelencia para jóvenes egresados de secundaria de pequeñas ciudades y poblados rurales que buscan salir del medio en que se criaron, diferenciarse del mismo y acercarse lo más pronto posible a la ciudad mayor. Esto puede marcar a veces una distancia cruel con los niños y niñas de comunidades rurales, desprecio por los padres de familia de origen campesino o indígena y permanente insatisfacción por el trabajo en escuelas unidocentes y multigrado.

Un aspecto particularmente importante a destacar en relación a los docentes y a la calidad de los aprendizajes es que son pocos los maestros que asumen responsabilidad en relación a los bajos niveles de rendimiento. Ellos suelen atribuir (o culpar de) estos resultados a los padres de familia (que no apoyan a sus hijos, que los hacen trabajar, que no los alimentan bien), a la pobreza en que viven los alumnos, a la falta de apoyo del Estado, y por supuesto a los propios alumnos y alumnas: “no sirve para el estudio”. En efecto, el prejuicio de los docentes respecto a la capacidad de sus alumnos para aprender, la descalificación a priori, son hechos muy negativos y bastante frecuentes. Algo difícil de “enseñar” pero de crucial importancia es la motivación para ser “un buen maestro”.

Finalmente, un asunto de mucha actualidad que ha cobrado especial importancia a propósito del debate sobre el Proyecto de Ley de Carrera Pública Magisterial: la evaluación del maestro. La resistencia del gremio magisterial respecto a la evaluación del desempeño docente ha sido y sigue siendo un cuello de botella. Lo que propone la mencionada Ley es que “ser desaprobado tres veces en la evaluación de desempeño o resistirse a ser avaluado en dos ocasiones será causal de retiro de la Carrera Pública Magisterial. Los profesores que aprueben la evaluación serán evaluados cada dos años, y quienes no la aprueban cada año.” (INIDEN, 2005).

d) Financiamiento

La insuficiencia de recursos financieros es un problema recurrente y muy real. El costo anual de un estudiante de inicial en el Perú es de 289 dólares, de primaria 317 dólares y de secundaria de 448 dólares (MED, Indicadores de la Educación. Perú 2004. p.85). Como señala el propio informe del Ministerio de Educación:

“...esta perspectiva de visualizar el gasto público en educación indica también un escaso esfuerzo público orientado a la educación en el país, respecto al resto de países de la región – donde el indicador sobrepasa los 800 dólares en cada nivel, llegando en secundaria a montos superiores a los 2000 dólares -, otros países en desarrollo y las economías avanzadas.” (MED, 2005)

Otros indicadores señalan que el gasto público en educación como porcentaje del Producto Bruto Interno - PBI fue en el 2003 de 2.87% y de 16.49% como porcentaje del Gasto Público Total. Ello significaba un ligero aumento para el período 1999 – 2003 explicado principalmente por el aumento de las remuneraciones de los docentes.

En atención a estas limitaciones el Acuerdo Nacional establece el incremento anual de 0.25% del PBI hasta llegar al 6%. En el mismo sentido, Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación acuerda en el 2004 un conjunto de medidas para poner en práctica esta decisión y los compromisos que de ella derivan. Tales compromisos involucran no sólo al sector educación sino al Ministerio de Economía y Finanzas y a las Comisiones de Economía y Presupuesto del Congreso.

En lo que va del proceso estas medidas y compromisos no se han cumplido. En agosto del 2005 el Grupo Impulsor del Pacto evaluaba: “por tercer año consecutivo no se viene cumpliendo el incremento del 0.25% de la participación del presupuesto de educación

en el presupuesto general de la República y no han existido aumentos significativos en el presupuesto de educación” (Grupo Impulsor, 2005, p.6).

4. PROPUESTAS CONCRETAS DE ACCIÓN A CORTO PLAZO

Dos consideraciones básicas iniciales nos ayudan a ubicarnos en lo que es posible hacer en el corto plazo para avanzar en el mejoramiento de los aprendizajes fundamentales, tal como estuvo comprometido en el Programa Nacional de Emergencia y en el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación. En primer lugar, el 2006 es un año electoral y previsiblemente cambiarán desde mediados del año todas las autoridades políticas y por lo tanto las del sector; estas situaciones son por lo general fuente de incertidumbre y muchas veces provocan desorden y estancamiento en el sistema organizativo del aparato estatal. En segundo lugar, el sistema educativo tiene una inercia – como vimos, difícil de alterar en períodos cortos – y lo que en lo inmediato le da cierta estabilidad es la normatividad ya vigente que rige para el funcionamiento del año escolar así como las políticas y acciones en curso.

En este contexto, estimo que formarían parte de una estrategia de atención a la emergencia educativa:

a) Actividades regulares ya previstas que deberían continuar:

- Distribución de textos y materiales educativos
- Mejoramiento de la infraestructura escolar
- Programas alimentarios canalizados a través de las escuelas
- Promoción y control del incremento del tiempo efectivo de aprendizaje (hasta llegar a las 1100 horas anuales en primaria)

b) Actividades especiales relacionadas directamente con la promoción de aprendizajes de calidad:

- Reproducción y distribución de la Propuesta para el Desarrollo de las Capacidades Comunicativas “Un Perú que lee, un país que cambia”
- Reproducción y distribución de la Propuesta para el Desarrollo de las Capacidades Matemáticas “Matemática para la Vida”
- Reproducción y distribución de la Propuesta de Formación Ética “Valores para un país democrático”.

- ❖ Dichos documentos deben llegar a manos de cada uno de los docentes del sistema educativo lo que significa una edición de por los menos 300 mil ejemplares para atender a todos los maestros de instituciones públicas de los niveles de inicial, primaria y secundaria de menores, formación magisterial y educación especial. Los ejemplares pueden ser entregados junto con las boletas de pago. (ver Anexo: Tabla 7)
- ❖ Dichos documentos deben llegar en número suficiente a todos los centros de formación docente, incluidos ISP estatales y particulares y Facultades

de Educación de Lima y del resto del país. Al 2004 se registra un total de 349 ISP, 123 de los cuales son estatales.

- ❖ El uso de tales materiales solamente puede garantizarse con un programa de capacitación y monitoreo que lo incentive y acompañe. (ver punto e)

c) Acciones relativas a la evaluación del rendimiento estudiantil

Se ha realizado una Evaluación Nacional en el 2004 y la próxima está prevista para el año 2007.

- Es deseable que se replique la prueba del 2004, por lo menos la aplicada al 2° de primaria en todas las instituciones educativas que forman parte de la muestra focalizada y que son del nivel primario.
- Es preciso fijar metas específicas del rendimiento que se espera alcanzar en los distintos grados de primaria. Pueden y deben priorizarse los dos primeros grados de primaria estableciendo los logros que se busca obtener en el área de comunicaciones.

d) Acciones a desarrollar en las escuelas de la muestra focalizada y priorizada

- Inventario de infraestructura y recursos pedagógicos
- Evaluación de los docentes de primaria
- Aplicación de prueba de rendimiento en comunicación y matemáticas por lo menos en 1° y 2° grado de primaria, bajo la responsabilidad de la Unidad de Medición de la Calidad – UMC. (entrada y salida)
- Visita, acompañamiento y monitoreo de cada una de las escuelas de la muestra dotando a las respectivas Direcciones Regionales y Unidades de Gestión Local de las indicaciones y recursos necesarios para la ejecución de sus labores. Estas labores de acompañamiento deben también incluir la atención a los planes de trabajo del año de las instituciones educativas.

e) Acciones complementarias en materia de capacitación docente:

- Programa de capacitación para el uso de los textos escolares de primaria.
- Programa de capacitación para el conocimiento, manejo y aplicación de las Propuestas pedagógicas de comunicación, matemática y formación ética a docentes de primaria de las distintas regiones.

f) Acciones de política educativa general

- Evaluación y estimación presupuestal de la posibilidad de ir gradualmente convirtiendo las 10,635 escuelas unidocentes de primaria de menores en escuelas polidocentes multigrado, lo que implicaría la apertura de un número equivalente de plazas docentes.
- Evaluación de la posibilidad de eliminar la promoción automática en el primer grado de primaria.
- Evaluación y estimación presupuestal de incentivos especiales para los docentes mejor calificados que acepten ser asignados por un período determinado a las escuelas unidocentes y polidocentes multigrado de zonas rurales pobres.

- Evaluación de la capacidad de llegada o atención que está teniendo el Ministerio de Educación a través de sus diferentes direcciones, actividades y programas que operan a nivel de la educación primaria en todas las regiones (Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria - DINEIP, Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural - DINEBI, Oficina de Coordinación del Desarrollo Educativo Rural - OCDER, Proyecto de Educación en Áreas Rurales - PEAR, Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente - DINFOCAD, unidad responsable de la distribución de textos, entre otros). Coordinación, duplicidad, racionalidad, recursos.

ANEXO

Tabla 1		
Emergencia Educativa – Agosto 2003: ACTIVIDADES A REALIZAR POR LOS ORGANISMOS DEL SECTOR SEGÚN NIVEL		
Nivel	Organismo	Actividades básicas
Nacional	Comité Nacional para la EE 2003	Planear, organizar, promover, evaluar las orientaciones nacionales del proceso de emergencia Diseñar y aprobar las capacidades básicas e indicadores de calidad de los aprendizajes y de la gestión pedagógica Establecer un pacto social, con los medios de comunicación y con representantes de la sociedad civil organizada, mediante el cual se reconozca el rol fundamental que cumplen en el proceso de emergencia y se los involucre en él.
	Comité Regional para la Emergencia Educativa 2003	Verificar el logro de las capacidades básicas establecidas a nivel nacional, tomando como referencia los indicadores de calidad de los aprendizajes y gestión pedagógica, en el desarrollo de las acciones de emergencia.
	Preside: Director Regional de Educación	Supervisar, monitorear y asesorar las acciones pedagógicas, generadas a partir de la presente directiva en las Unidades de Gestión/ Unidades de Supervisión Educativa e Institutos Superiores, asegurando el cumplimiento efectivo de las horas de aprendizaje normadas.
Regional	Integran: responsables de las áreas pedagógica e institucional y el Consejo Participativo Regional	Promover convenios a nivel regional que faciliten, en el corto plazo, cumplir actividades conjuntas con la sociedad civil y los medios de comunicación en pro del mejoramiento de los procesos que se refieren a los objetivos de la presente directiva.
	Comité Local para la Emergencia Educativa 2003	Promover, monitorear , supervisar, asesorar y evaluar las acciones educativas inmediatas de emergencia, utilizando indicadores de calidad de los aprendizajes y gestión pedagógica.
Local	Preside: Director de la Unidad de Gestión - UGE /Unidad de Supervisión Educativa - USE	Supervisar en los centros y programas educativos la recuperación pedagógica de las horas de aprendizaje, asegurando el cumplimiento efectivo de las horas normadas por el Ministerio de Educación.
	Integran: responsables de las áreas pedagógica e institucional, representantes de la sociedad civil y el Consejo Participativo Local de Educación	Promover convenios a nivel local que faciliten en el corto plazo cumplir actividades conjuntas con la sociedad civil y los medios de comunicación en pro del mejoramiento de los procesos que se refieren a los objetivos de la presente directiva.
	Comité de Emergencia de la Institución Educativa	Elaborar el “Programa de Actividades de emergencia”, aprobarlo y asegurar su ejecución
Institución Educativa	Preside: el Director	Priorizar la organización, funcionamiento y seguimiento de “Círculos de Mejoramiento de la Calidad del Aprendizaje y Enseñanza” relacionados con la comprensión lectora, el pensamiento lógico matemático y la promoción de comportamientos de vida organizada en función de valores, y de una cultura de derechos, en cada aula y centro o programa educativo.
		Sensibilizar a la comunidad para asumir su co-responsabilidad en la práctica y promoción de valores y en el mejoramiento de la lectura y la matemática y comprometer en ello a los medios de comunicación local.

		Velar para que el Director, en coordinación con los docentes, especifique las capacidades que se deberán alcanzar en cada año de estudios, hasta diciembre de 2003, en relación a la comprensión lectora, el pensamiento lógico matemático y los comportamientos de vida organizada en función de valores para revertir el deterioro de la calidad educativa y elaborar los instrumentos que permitan verificar su logro.
		Cuidar que en la verificación inicial y final de los logros vinculados a la emergencia, se utilicen indicadores de calidad de los aprendizajes.
		Supervisar que el Director tome las medidas necesarias para evitar el ausentismo de estudiantes y docentes y asegure el cumplimiento efectivo de las horas normadas.
		Cautelar que los profesores de centros y programas educativos reorienten su labor educativa priorizando los aprendizajes para la comprensión lectora – aprovechando las bibliotecas de aula, donde las hay, y los libros de textos – el pensamiento matemático, la educación en valores, desarrollando las capacidades creativa, crítica y emprendedora.
		Asegurar que los padres de familia o apoderados sean informados por el Director de la Institución Educativa, acerca de las capacidades básicas que deben alcanzar sus hijos e informen al Director del centro o programa educativo de los avances en los aprendizajes previstos. En los Institutos Superiores o en los centros y programas de Educación de Adultos, asumen estas responsabilidades los alumnos y participantes.
		Cuidar que las diversas formas organizativas escolares, en las Instituciones Educativas o en la Red (club de lectura, club de matemática, club de arte, club de oratoria, clubes y talleres deportivo y recreativos, municipios escolares, defensoría del escolar, etc.), puedan coadyuvar en el desarrollo de los aprendizajes previstos.
		Garantizar que en cada grado se aplique un instrumento que permita verificar las capacidades básicas de inicio y término de primer período de emergencia.
		Velar que el Director de la Institución Educativa garantice el cumplimiento de la presente Directiva, propiciando el clima institucional más adecuado.
Fuente: Ministerio de Educación, Directiva N° 063-2003-VMGP.		

Tabla 2	
Emergencia Educativa – Diciembre 2003: EJES, PROGRAMAS Y PROYECTOS ESTRATÉGICOS Y PRIORITARIOS DEL “PROGRAMA NACIONAL DE EMERGENCIA EDUCATIVA 2004”	
Eje 1: Calidad y cultura de éxito educativo	
1	Programa Huascarán
2	Proyecto Mejoramiento de la Calidad Educativa de la Educación Secundaria (BID II)
3	Programa de Capacitación y Materiales Educativos para Inicial y Primaria
4	Programa de Módulos de Material Didáctico para Primaria
5	Programa de Fortalecimiento de Lenguaje – Comunicación, Ciencia – Matemática y Formación en Valores
6	Implementación del Instituto de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación Básica
7	Atención de los Servicios Básicos de agua y energía eléctrica para instituciones educativas
Eje 2: Equidad y Educación Inclusiva	
8	Programa de Alfabetización y Educación de Adultos
9	Proyecto Educación en Áreas Rurales – PEAR (BIRF II)
10	Subsidio a Familias en Áreas Rurales
11	Proyectos educativos en Zonas de Frontera
12	Educación Bilingüe e Intercultural
13	Década de la Educación Inclusiva 2003 – 2012: Educación Especial
Eje 3: Profesionalización y Desarrollo de la función Magisterial e Implementación de la Carrera Magisterial	
14	a. Nombramiento de docentes
15	b. Ascensos en el nivel magisterial
16	c. Incremento de remuneraciones básicas correspondientes a los niveles magisteriales
17	d. Incentivos pecuniarios y no pecuniarios al magisterio
18	e. Capacitación en servicio de docentes
19	f. Vivienda Magisterial: de función y de propiedad
20	g. Reorganización de los Institutos Superiores Pedagógicos
21	h. Reactivación del Servicio Civil de Graduandos (SECIGRA)
22	i. Colegio Profesional de Profesores del Perú
Eje 4: Transparencia y Modernización de la Gestión Educativa	
23	Programa de Formación en Planificación y Gestión de la Educación
24	Acciones de control y de lucha contra la corrupción, en alianza con los Gobiernos Regionales y locales, y las organizaciones de la Sociedad Civil
25	Sistema de información sobre la transparencia del uso de los recursos públicos
Eje 5: Inversión y Financiamiento del Desarrollo Educativo	
26	Programa de Construcciones Escolares
27	Implementación del Fondo de Desarrollo de la Educación Peruana (FONDEP)
28	Conversión de deuda en inversión social en educación
Fuente: Decreto Supremo 029 – 2003 – ED, 13.12.2003	

Tabla 3	
Emergencia Educativa – Junio 2004: RESPONSABILIDADES ASIGNADAS A LOS ORGANISMOS E INSTANCIAS DEL SECTOR	
Organismos e instancias	Responsabilidades
Instituciones Educativas	
Director	Diseñar y conducir el PEE de su institución en coordinación con el Consejo Educativo Institucional – CEI. El Plan deberá guardar concordancia con los Lineamientos de Política 2004 – 2006 aprobado por Decreto Supremo N° 006-2004-ED.
	Conformar el Consejo Educativo Institucional.
	Dar a conocer el Programa de Emergencia Educativa a la comunidad educativa de la institución en un plazo no mayor de 15 días de publicada la presente Directiva
	Garantizar la activa participación de los directores, subdirectores, docentes y tutores, en el diseño, ejecución y evaluación de las actividades orientadas a atender la emergencia educativa.
	Informar a los padres y madres de familia o apoderados acerca de los desempeños básicos que deben alcanzar sus hijos, así como los avances en los aprendizajes con una frecuencia no mayor a dos meses.
	Garantizar la práctica pedagógica de los docentes en el cumplimiento mínimo de 1000 horas efectivas de aprendizaje, de acuerdo a la Directiva N° 016-2004-VMGP publicada el 22 de junio de 2004, para mejorar el nivel de los aprendizajes.
	Implementar acciones de supervisión en el marco del Plan que garantice una eficiente ejecución de las acciones.
	Elaborar un informe trimestral de los logros, avances y dificultades en el desarrollo del Plan y presentarlo a la comunidad de la Institución Educativa.
Consejo Educativo Institucional	Cautelar el cumplimiento del Programa de Emergencia Educativa Institucional y de las 1000 horas efectivas de aprendizaje.
	Diseñar y ejecutar acciones de movilización social orientadas a la sensibilización de la población, de las instituciones de la sociedad civil y padres y madres de familia comprometiendo su participación en la atención de la emergencia educativa.
	Establecer convenios con las instituciones locales: municipios, centros de salud, Organizaciones Sociales de Base, ONG y otros sectores del Estado y la Sociedad Civil, en beneficio de los alumnos.
	Propiciar la coordinación entre las Instituciones Educativas para compartir metas y aunar esfuerzos para elevar los aprendizajes en comunicación integral y formación en valores.
Direcciones Regionales de Educación (DRE)	Elaborar y ejecutar el Plan de Emergencia Regional con participación de los directores, directores técnicos pedagógicos e instituciones y especialistas de las Unidades de Gestión Local - UGEL. El Plan deberá incluir actividades de movilización social, acciones de política compensatoria, capacitación y monitoreo de las Instituciones Educativas y el impulso de la institución emblemática de la región, contando con el apoyo del Consejo Participativo Regional.
	Coordinar con instituciones sociales públicas y privadas del ámbito, que permitan implementar efectivamente el Plan Regional de Emergencia Educativa, incluyendo estímulos e incentivos a las instituciones más exitosas.
	Coordinar con la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional, con el Gobierno Municipal y otras instancias civiles que permita atender las acciones de la superación de la Emergencia Educativa.

	<p>Diseñar y ejecutar acciones de movilización social en coordinación con las Instituciones Educativas de todas las etapas, niveles y modalidades de su jurisdicción y organizaciones de la sociedad civil, orientadas a la sensibilización y compromisos con las actividades que permitan la superación de la Emergencia Educativa.</p> <p>Elaborar un informe trimestral de los logros y avances de las acciones desarrolladas en el marco de la Emergencia Educativa y presentarlo en acto público a la comunidad y como informe escrito a la Comisión Especial de la Emergencia Educativa del Ministerio de Educación. El informe escrito deberá presentar los logros, avances y dificultades diferenciando las Instituciones Educativas a dos niveles: a nivel general y a nivel de las Instituciones Educativas de la muestra.</p>
	<p>Convocar a las instituciones educativas seleccionadas de la muestra para coordinar acciones, intercambiar experiencias y evaluar los logros, avances y dificultades del Programa de Emergencia Educativa de su región. Estas reuniones se deberán llevar a cabo cada 3 meses.</p>
	<p>En coordinación con los directores de las Unidades de Gestión Local - UGEL, brindar apoyo, asesoramiento y reconocimiento a las instituciones educativas de la muestra para el desarrollo de sus actividades institucionales y pedagógicas.</p>
Unidades de Gestión Local (UGEL)	<p>Participar en la elaboración del Plan de Emergencia Regional.</p>
	<p>Recoger, sistematizar, publicar y reconocer las experiencias exitosas e innovadoras de las instituciones educativas.</p>
	<p>Asesorar y supervisar a las Instituciones Educativas en la implementación de sus Planes de Emergencia Educativa.</p>
<p>Fuente: Ministerio de Educación, Directiva N° 074-VMGI-2004</p>	

Tabla 4	
Emergencia Educativa – Junio 2004: RESPONSABILIDADES PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA “PROPUESTA PEDAGÓGICA NACIONAL DE COMUNICACIÓN INTEGRAL SUSTENTADA EN CONTENIDOS DE FORMACIÓN EN VALORES”	
Organismos e instancias	Responsabilidades
Institución Educativa	
Director	Liderar la diversificación de la “Propuesta Pedagógica Nacional...” a las características y necesidades de los estudiantes, considerando los resultados de la prueba de diagnóstico en la Institución Educativa, todo ello en el marco de una Educación Intercultural, inclusiva y bilingüe.
	Conducir la elaboración del Plan de Acción, que concreta la Propuesta Pedagógica en el Plan de Emergencia de la Institución Educativa, con la colaboración del Consejo Educativo Institucional.
	Constituir un equipo de trabajo para elaborar la prueba de diagnóstico conformado por docentes de comunicación y otras áreas, para ser aplicada y evaluada en la Institución Educativa por los mismos docentes. Esta prueba debe elaborarse para verificar los logros según niveles, modalidades y grados, en lo siguiente: comprensión lectora, producción de textos, expresión oral, entre otros aspectos.
	Conducir el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las acciones pedagógicas dentro del Plan de Emergencia Educativa de su Institución de acuerdo con las características, necesidades e intereses de los estudiantes, la realidad sociocultural y lingüística, así como teniendo en cuenta los logros y dificultades.
	Propiciar la coordinación con Instituciones Educativas para compartir metas y aunar esfuerzos para elevar los aprendizajes, sobre todo en el desarrollo de la comprensión lectora, la expresión escrita, oral, artística, audiovisual, entre otras, así como identificar experiencias educativas exitosas para incorporarlas en las prácticas pedagógicas de los docentes.
	Garantizar la información y orientación a los padres de familia y a la comunidad de su ámbito acerca de los desempeños esperados y de los resultados obtenidos.
	Conducir la organización de acciones a favor de la comprensión lectora, la expresión escrita, oral, artística, audiovisual, entre otras, generando las condiciones básicas para su aprendizaje, con participación de los docentes, padres de familia, comunidad de su ámbito, diversos agentes locales, entre otros.
	Garantizar que los docentes hagan uso de los textos escolares y módulos de bibliotecas distribuidos por el Ministerio de Educación y de todos aquellos materiales bibliográficos, audiovisuales, informáticos disponibles que contribuyan al logro de los aprendizajes de los estudiantes y la formación en valores.
	Favorecer la participación de la Institución Educativa en el marco de las acciones y objetivos del Plan Nacional del Libro y la Lectura vinculándola a la comisión de coordinación de PROMOLIBRO en su región.
	Promover la participación de los estudiantes en el Concurso Nacional de Redacción “Copa América 2004”.
Todos los Docentes	Planificar y ejecutar acciones que favorezcan el desarrollo de capacidades de comunicación sustentadas en la formación en valores, incorporando en su acción pedagógica estrategias afines con las características de cada área curricular, incluyendo acciones de tutoría y orientación educacional, que tomen en cuenta las distintas realidades, los resultados de la prueba de diagnóstico. Todo ello en el marco de una educación intercultural, inclusiva y bilingüe en un ambiente de apertura y creatividad.

	<p>Organizar acciones a favor de la comprensión lectora, la expresión escrita, oral, artística, audiovisual, entre otras y generar las condiciones básicas para su aprendizaje, involucrando a los padres de familia, comunidad de su ámbito, y diversos agentes locales, entre otros.</p> <p>Evaluar permanentemente los logros de aprendizaje de los estudiantes.</p> <p>Informar y orientar permanentemente a los estudiantes y padres de familia acerca de los logros de aprendizaje, como mínimo cada tres meses.</p> <p>Estimular permanentemente los esfuerzos y progresos de los estudiantes en su permanente proceso de aprendizaje.</p> <p>Hacer uso óptimo de los libros de texto y módulos de biblioteca distribuidos por el Ministerio de Educación y de todos aquellos materiales bibliográficos, audiovisuales, informáticos, que contribuyan al logro de los aprendizajes en comunicación integral y la formación en valores.</p> <p>Cumplir y optimizar las horas efectivas de enseñanza y aprendizaje garantizando logros en comunicación integral y formación en valores.</p> <p>Organizar la participación de los estudiantes en el Concurso Nacional de Redacción “Copa América 2004”.</p>
Consejo Educativo Institucional	<p>Colaborar y velar por el desarrollo de acciones educativas orientadas a que los estudiantes lean, escriban y expresen con claridad, libertad y creatividad lo que piensan y sienten, utilizando la mayor variedad de medios, imágenes, gráficos, videos, periódicos, pinturas, revistas, entre otros.</p>
Redes Educativas	<p>Intercambiar experiencias exitosas relacionadas con la puesta en marcha de la Propuesta Pedagógica para incorporarlas en las prácticas pedagógicas de los docentes.</p> <p>Movilizar a la comunidad de su ámbito para que los acompañen a ejecutar acciones que promuevan la lectura entre niños y adolescentes potenciando el uso de bibliotecas institucionales, comunales y de aula, así como acciones de desplazamiento a comunidades alejadas.</p>
Dirección Regional y UGEL	<p>La Dirección Regional de Educación - DRE en coordinación con la Unidad de Gestión Local - UGEL elaborarán la Propuesta Regional sobre la base de la “Propuesta Pedagógica Nacional de comunicación integral sustentada en contenidos de formación en valores”.</p> <p>Difundir las mejores prácticas desarrolladas por las Instituciones Educativas utilizando los distintos medios de comunicación en especial la radio o periódico local.</p> <p>Diseñar un Plan Regional de Formación Continua para docentes, que se despliegue a lo largo del año, que permita el éxito de la Propuesta Pedagógica Regional.</p> <p>Desarrollar acciones de monitoreo en las aulas con carácter técnico pedagógico, garantizando los aprendizajes. El monitoreo se realizará en las Instituciones Educativas de la muestra bajo la responsabilidad del personal de la Unidad de Gestión Local - UGEL con la participación de docentes de Institutos Superiores Pedagógicos Públicos - ISPP y otros actores, informando a cada Institución sobre los logros, avances o dificultades encontradas a fin de mejorar la práctica docente.</p> <p>Garantizar que los libros de texto y módulos de biblioteca distribuidos por el Ministerio de Educación se utilicen en todas las Instituciones Educativas. La Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Local desarrollarán una campaña para “Abrir la biblioteca de aula y ponerla a funcionar”.</p>
Institutos Superiores Pedagógicos	<p>Conformar un equipo de formadores para integrarse como núcleo de apoyo técnico al equipo regional, local y de Institución Educativa responsable de la Propuesta Pedagógica.</p> <p>Promover y estimular la participación de los futuros docentes en las acciones de emergencia educativa, sobre todo para el apoyo a las Instituciones Educativas unidocentes, multigrado y bilingües.</p>

Ministerio de Educación	Publicar y distribuir el documento “Propuesta Pedagógica Nacional de Comunicación Integral sustentada en contenidos de formación en valores” a todas las Instituciones Educativas del país.
	Monitorear y evaluar el proceso de implementación de los lineamientos básicos de la “Propuesta Pedagógica Nacional de Comunicación Integral sustentada en contenidos de formación en valores”.
	Distribuir materiales educativos de apoyo para el logro de aprendizajes en comunicación integral y el fomento de la formación en valores.
	Activar un espacio en la página Web del Ministerio de Educación que contenga información relevante en el marco de la Emergencia Educativa 2004.
Fuente: Ministerio de Educación. Directiva N° 017-VMGP-2004 del 30.6.2004.	

Tabla 5

CRITERIOS DE SELECCIÓN Y COMPOSICIÓN DE LA MUESTRA DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS FOCALIZADAS Y PRIORIZADAS

5.a. Criterios de selección.-

<ul style="list-style-type: none">• Pobreza: teniendo en cuenta las Instituciones Educativas que se ubican en los quintiles I y II de mayor pobreza socioeconómica. (Con dos excepciones: a) para el caso de los departamentos de Lima, Ica, Tacna, Tumbes y Madre de Dios, se ha tomado en cuenta el quintil III de relativa pobreza porque no se encontraron Instituciones Educativas de los quintiles I y II, y b) Para el caso del Callao se ha tomado en cuenta el quintil IV).
<ul style="list-style-type: none">• Áreas geográficas rural y urbana, en adecuada proporción.
<ul style="list-style-type: none">• Representación de los tres niveles de la Educación Básica de menores (Inicial, Primaria y Secundaria).
<ul style="list-style-type: none">• Representación de Instituciones Educativas de Educación Especial o de Educación Integradora de personas con discapacidad.
<ul style="list-style-type: none">• Una Institución Educativa emblemática por región.
<ul style="list-style-type: none">• Concentración geográfica: ubicar zonas específicas o cuencas articuladas por Unidades de Costeo, posibilitando el trabajo en redes, con vistas a una mayor eficacia de la intervención.
<ul style="list-style-type: none">• Preferentemente, Instituciones Educativas que tienen atención de los Programas del MED: Oficina de Coordinación para el Desarrollo Educativo Rural - OCDER, Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural - DINEBI, Huascarán, Proyecto de Educación en Áreas Rurales - PEAR y otros, para el 2004.
<ul style="list-style-type: none">• El capital social existente en cada región, es decir escuelas y zonas que cuenten con Consejos Educativos Institucionales conformados y entornos comunales participativos (mínimo de capital social y potencial movilizable).
Fuente: www.minedu.gob.pe . Emergencia Educativa.

5.b. Composición de la muestra.-

Departamento	Quintiles	Especiales o integradores	Emblemáticos
Amazonas	101	6	1
Ancash	136	5	1
Apurímac	97	7	1
Arequipa	49	6	1
Ayacucho	119	8	1
Cajamarca	166	29	1
Callao	50	3	1
Cusco	123	26	1
Huancavelica	123	7	1
Huanuco	123	4	1
Ica	50	3	1
Junín	100	10	1
La Libertad	118	3	1
Lambayeque	52	0	1
Lima Metropolitana	51	1	1
Lima Provincias	53	5	0
Loreto	142	11	1
Madre de Dios	54	0	1
Pasco	54	11	1
Moquegua	41	0	1
Piura	100	10	1
Puno	118	9	1
San Martín	92	13	1
Tacna	62	2	1
Tumbes	25	0	1
Ucayali	56	49	1
TOTAL	2255	228	25
Fuente: R.M. N° 032-2004-ED			

6. FICHA RESUMEN DE LAS PROPUESTAS PEDAGÓGICAS

Propuesta Pedagógica para el Desarrollo de Capacidades Comunicativas

- Se propone:
 - “Lograr que los niños, niñas y adolescentes del país, en especial los más pobres y vulnerables, comprendan lo que lean y escriban y que expresen en diferentes lenguajes lo que piensan y sienten, que sean usuarios de la cultura escrita y se desarrollen como personas éticas con el respaldo de la ciudadanía” (p.17)
- Busca ser una herramienta pedagógica con el fin de brindar orientaciones específicas para desarrollar tres capacidades claves:
 - La expresión y comprensión oral y en diversos lenguajes
 - La comprensión lectora
 - La producción de textos escritos
- Prioriza capacidades e indicadores para cada uno de los niveles y grados que constituyen la Educación Básica Regular (Inicial 5 años, los 6 grados de Primaria y los 5 de secundaria)
- Propone un tipo de gestión para la implementación de la propuesta pedagógica por la conformación de equipos formalmente constituidos que hayan definido con claridad sus objetivos y los resultados que pretenden alcanzar, que dispongan de tiempo especialmente dedicado a realizar las acciones proyectadas, que se mantengan informados sobre los diferentes avances de la Propuesta en el ámbito regional y nacional, y que dispongan de recursos para poder ejecutar las tareas necesarias. P.56
- Presenta un sinnúmero de experiencias de aprendizaje para niños y niñas de educación inicial (II ciclo) y educación primaria y secundaria.

Propuesta pedagógica para el desarrollo de las capacidades matemáticas

- Se propone:
 - “Lograr que los niños, niñas y adolescentes del país, especialmente los más pobres y vulnerables, sean capaces de resolver problemas, razonar lógicamente y aplicar la matemática en sus vidas, desarrollándose como personas éticas con el respaldo de la ciudadanía” (p.17)
- Busca ser una herramienta pedagógica con el fin de brindar orientaciones específicas para desarrollar tres capacidades claves:
 - La resolución de problemas
 - El razonamiento y la demostración
 - La comunicación matemática
- Organiza los contenidos de Matemática para la Vida en los siguientes componentes:
 - Número, relaciones y funciones
 - Geometría y medida
 - Estadística y probabilidad

- Identifica y prioriza las capacidades de cada componente para cada uno de los niveles y grados que constituyen la Educación Básica Regular (Inicial 5 años, los 6 grados de Primaria y los 5 de secundaria)
- Propone lineamientos de gestión para la implementación de la propuesta pedagógica lo que incluye: la organización y conformación de equipos (al nivel de IIEE, UGEL, DRE y Nacional) para conseguir los objetivos, la gestión centrada en logros de aprendizaje (lo que supone prácticas de evaluación y de difusión de resultados), acciones de concertación, estrategias institucionales para el desarrollo del área.
- Desarrolla los aspectos teóricos y prácticos sobre el enfoque *problémico*
- Presenta un sinnúmero de experiencias de aprendizaje para niños y niñas de educación inicial (II ciclo) y educación primaria y secundaria.

Propuesta para la formación ética

- Prioriza los valores de:
 - Justicia,
 - Libertad – autonomía,
 - Respeto al otro – tolerancia y
 - Solidaridad.
- Presenta estrategias para la formación ética.

Tabla 7**PERÚ 2004: DOCENTES DEL SISTEMA EDUCATIVO EN
LOS NIVELES DE EDUCACIÓN BÁSICA DE MENORES,
FORMACIÓN MAGISTERIAL Y EDUCACIÓN ESPECIAL
SEGÚN FORMA DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO**

Nivel / Modalidad	Total	Público
	401,563	282,567
Educación Inicial	46,279	26,584
Escolarizada	44,567	24,872
No Escolarizada	1,712	1,712
Educación Primaria	185,829	139,080
Menores	183,322	137,285
Escolarizada	183,273	137,276
No Escolarizada	49	9
Educación Secundaria	160,836	113,415
Menores	149,196	106,789
Escolarizada	149,196	106,789
No Escolarizada	0	0
Formación Magisterial	8,619	3,488
Educación Especial	3,496	2,895
Escolarizada	3,279	2,681
No Escolarizada	217	214

Fuente: MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Unidad de Estadística Educativa - Estadística Básica 2004.

Elaboración: CM - IEP.

BIBLIOGRAFÍA

ACUERDO NACIONAL. *Políticas de Estado del Acuerdo Nacional*. Lima, 22 de julio del 2002.

APOYO OPINIÓN Y MERCADO. *Opinión Data*. Resumen de Encuestas de Opinión Pública. Año 5, número 64. Lima, 11 de diciembre del 2005.

BELTRÁN, Roberto. *Movilización social por la educación*. Artículo publicado en el diario Liberación. Lima, 13 de noviembre del 2003.

COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN – CVR. *Informe final*. Lima, 2003.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. *Educación Peruana: Urgencias y Propuesta*. A la opinión pública. Pronunciamento. Lima, 30 de enero del 2003.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. *El Consejo Nacional de Educación a propósito de la huelga magisterial*. Pronunciamento. Lima, 16 de mayo del 2003.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. *El Acuerdo Nacional es el llamado a tomar cartas para solucionar la huelga magisterial. CNE invoca a una solución pronta e integral*. Nota de prensa. Lima, 2 de junio del 2003.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. *Una política magisterial para una educación de calidad*. Comunicado publicado en el diario “La República”. Lima, 11 de junio del 2003.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. Nota de Prensa sobre declaraciones del 27.7.2003.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. *Propuesta para afrontar la emergencia educativa*. Pronunciamento publicado el 20 de agosto del 2003. Tomado de: CNE, Informe Educativo. Año 1, Número 2, setiembre 2003.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. *Consejo Nacional de Educación: Hacia un Proyecto Educativo Nacional*. Lima, 19 de setiembre del 2003.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. *Reforma tributaria y financiamiento educativo*. En: CNE, Informe Educativo. Año 1, Número 2, setiembre 2003.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. *La Emergencia en Emergencia*. Pronunciamento del CNE. Lima, 9 de enero del 2004.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. *Educación al día*. Síntesis Informativa. (Boletín electrónico periódico y regular)

DELGADO, Kenneth. *Emergencia para salir del fondo*. Artículo publicado en el diario Liberación, 28 de noviembre del 2003.

DISCURSO DE LA PRESIDENTA DEL CONSEJO DE MINISTROS BEATRIZ MERINO ANTE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Viernes 18 de julio de 2003. (Publicado el 18/07/2003).

FORO DEL ACUERDO NACIONAL. *Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004 - 2006*. Lima, 4 de mayo del 2004.

FORO EDUCATIVO. *Superar la emergencia en la Educación. Un compromiso perentorio e ineludible para todos*. Lima, diciembre 2003

FORO EDUCATIVO. *Alerta Educativa*. Síntesis noticiosa. (Publicación electrónica periódica y regular).

FORO EDUCATIVO. CUENCA, Ricardo y MONTERO, Carmen. Encuesta Nacional de Educación 2005. Resultados. Lima, 2005 (en prensa)

GRUPO IMPULSOR DEL PACTO SOCIAL DE COMPROMISOS RECÍPROCOS. *Estado de Avance del Pacto (mayo 2004 – agosto 2005)*. Lima, 2005

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA - INEI. *X Censo de Población. Resultados preliminares*. 2005

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA DEFENSA NACIONAL – INIDEN. *Informe de Educación*. Diciembre 2005. Año XIV, N° 12.

MENSAJE A LA NACIÓN DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, ALEJANDRO TOLEDO, CON OCASIÓN DE LAS FUESTAS PATRIAS. Congreso de la República, Lunes 28 de julio de 2003. (Publicado el 30/07/2003).

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004*. Propuestas del Ministerio de Educación (Decreto Supremo N° 029-2003-ED, Art. 4°). Suplemento publicado en el diario El Comercio. S/f.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Propuesta pedagógica para el Desarrollo de las capacidades comunicativas. “Un Perú que lee un país que cambia”*. Lima, 2005.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Propuesta pedagógica para el desarrollo de las capacidades matemáticas. Matemática para la vida*. Lima, 2005.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Propuesta de formación ética. Valores para un país democrático*. Lima, 2005.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Secretaría de Planificación Estratégica. *Plan Operativo Institucional 2004 (Ajustado al PIA)*. Lima, febrero del 2004.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Secretaría de Planificación Estratégica. *Plan Operativo Institucional 2004 (Ajustado al PIA)*. Lima, diciembre del 2004.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Secretaría de Planificación Estratégica. *Lineamientos para priorizar el Gasto en el Marco de la Emergencia Educativa 2004*. Marzo, 2004.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Unidad de Estadística Educativa. *Boletín Crecer y Boletín UMC*. Varios números.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Unidad de Estadística Educativa. *Indicadores de la Educación. Perú 2004*. Lima, 2005.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Unidad de Medición de la Calidad Educativa – UMC. *IV Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil – 2004*. Lima, octubre 2005.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Orientaciones y normas nacionales para la gestión de las instituciones educativas de educación básica y educación técnico – productiva. 2006*. Lima, 2005

MONTERO, Carmen, Patricia AMES, Francesca UCCELLI, Zoila CABRERA. *Oferta, Demanda y Calidad en la Formación de Docentes. Los casos de Cajamarca, Cusco, Piura, San Martín y Tacna*. Ministerio de Educación, DINFOCAD, PROEDUCA – GTZ. Cuadernos de Formación Continua. Lima, 2005.

RAMÍREZ, Eliana. *Lectura y escritura en emergencia*. Artículo publicado en el diario Liberación. Lima, 18 de setiembre del 2003.

TINCOPA, Lila. *El reto de educar en valores éticos*. Artículo publicado en el diario Liberación. Lima, 22 de octubre del 2003.

Dispositivos legales y documentos oficiales.-

Decreto Supremo N° 021-2003-ED. Declaran en emergencia al sistema educativo nacional durante el bienio 2003 – 2004. Lima, 19 de agosto del 2003.

Decreto Supremo N° 029-2003-ED. Lineamientos del Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004. Lima, 13 de diciembre del 2003

Decreto Supremo N° 006-2004-ED. Lima, 14 de abril del 2004.

Directiva N° 063- 2003 – VMGP. Orientaciones y Actividades para atender la emergencia de la educación en el año 2003. Lima, 18 de agosto del 2003.

Directiva N° 77-2003-ME/VMGI. Orientaciones y Plan de Trabajo para la implementación, monitoreo y evaluación de las medidas dispuestas en la R.M. 853-2003-ED. Lima, 21 de agosto del 2003.

Directiva N° 016-2004-VMGP. Normas para el cumplimiento del Art. 5° del Decreto Supremo N°. 065-2003-EF para supervisar el desarrollo de las horas efectivas de trabajo escolar del personal docente. Lima, 19 de junio del 2004.

Directiva 074-VMGI-2004. Orientaciones de Gestión Institucional para atender la Emergencia Educativa. Lima, 23 de junio del 2004.

Directiva 017-VMGP-2004. Orientaciones Pedagógicas para atender la Emergencia 2004. Lima, 30 de junio del 2004.

Resolución Ministerial 0853-2003-ED. Lima, 11 de agosto del 2003.

Resolución Ministerial 0302-2004-ED. Lima, 21 de junio del 2004.

Ministerio de Educación. www.minedu.gob.pe

Ministerio de Educación – Programa de Emergencia Educativa.
www.minedu.gob.pe/emergencia_educativa/

Programa Huascarán. www.huascarán.edu.pe