

# Investigación para el desarrollo en el Perú

## Once balances





INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO  
EN EL PERÚ

ONCE BALANCES



**INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO  
EN EL PERÚ**

**ONCE BALANCES**

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)

Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú

Apartado postal 18-0572, Lima 18

Teléfono: 247-9988

www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Esta publicación, y la investigación en la que se sostiene, se llevaron a cabo gracias a la subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, en el marco de la Iniciativa Think Tank. Asimismo, la investigación recibió financiamiento complementario de la Fundación Ford.

Lima, diciembre del 2016

Impreso en el Perú

750 ejemplares

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

Director de Investigación: Santiago Cueto

Asistente de edición: Diana Balcázar

Corrección de estilo: Rocío Moscoso

Diseño de carátula: Judith Venegas

Fotografías de carátula de niños: Sebastián Castañeda/Niños del Milenio

Diagramación: Amaurí Valls M.

Impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.

Cajamarca 239-C, Barranco, Lima, Perú. Teléfonos: 247-4305 / 265-5146

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2016-17172

ISBN: 978-9972-615-97-9

CENDOC / GRADE

GRADE

*Investigación para el desarrollo en el Perú. Once balances.* Lima: GRADE, 2016.

EDUCACIÓN, RENDIMIENTO ESCOLAR, PRIMERA INFANCIA, PROGRAMAS SOCIALES, VIOLENCIA DOMÉSTICA, DOCENTES, MINERÍA, MONTAÑAS, CAMBIOS CLIMÁTICOS, NORMAS SOCIALES, COMPORTAMIENTO, PERÚ

# CONTENIDO

PRESENTACIÓN Y RECONOCIMIENTOS	9
<i>Miguel Jaramillo</i>	
PRÓLOGO	11
<i>Javier Escobal</i>	
ABREVIACIONES	19
1. EL CONTEXTO IMPORTA: REFLEXIONES ACERCA DE CÓMO LOS CONTEXTOS Y LA COMPOSICIÓN ESCOLAR AFECTAN EL RENDIMIENTO Y LA EXPERIENCIA EDUCATIVA DE LOS ESTUDIANTES	27
<i>María Balarín</i>	
2. INEQUIDADES EN LA EDUCACIÓN	55
<i>Santiago Cueto, Alejandra Miranda y María Cristina Vásquez</i>	
3. EL EFECTO DEL NIVEL SOCIOECONÓMICO EN EL RENDIMIENTO DE LOS ESTUDIANTES PERUANOS: UN BALANCE DE LOS ÚLTIMOS 15 AÑOS	109
<i>Juan León y Yessenia Collahua</i>	
4. ATENCIÓN Y EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN EL PERÚ: AVANCES Y RETOS PENDIENTES	163
<i>Gabriela Guerrero y Flavia Demarini</i>	
5. DIEZ AÑOS JUNTOS: UN BALANCE DE LA INVESTIGACIÓN DEL IMPACTO DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DEL PERÚ SOBRE EL CAPITAL HUMANO	207
<i>Alan Sánchez y María Gracia Rodríguez</i>	
6. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS Y NUTRICIONALES: CAMBIOS Y RETOS DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA	251
<i>Lorena Alcázar</i>	
7. MAGNITUDES, DETERMINANTES Y CONSECUENCIAS DE LA VIOLENCIA INFANTIL EN LOS HOGARES: BALANCE DE INVESTIGACIÓN Y DE LAS INTERVENCIONES EXISTENTES	297
<i>Martín Benavides y Jimena Stuart</i>	

8. LA CARRERA DOCENTE EN EL PERÚ <i>Juan José Díaz y Hugo Ñopo</i>	353
9. MINERÍA, ESTADO Y COMUNIDADES: CAMBIOS INSTITUCIONALES EN EL ÚLTIMO CICLO DE EXPANSIÓN EXTRACTIVA EN EL PERÚ. UN BALANCE DE INVESTIGACIÓN <i>Gerardo Damonte</i>	403
10. CAMBIO GLOBAL, ALTA MONTAÑA Y ADAPTACIÓN: UNA APROXIMACIÓN SOCIAL Y GEOGRÁFICA <i>Manuel Glave y Karla Vergara</i>	445
11. INSTITUCIONES, NORMAS SOCIALES Y COMPORTAMIENTO <i>Miguel Jaramillo</i>	509
NOTAS SOBRE LOS AUTORES	557

## PRESENTACIÓN Y RECONOCIMIENTOS

Este libro recoge las ponencias presentadas en la conferencia Avances Recientes en la Investigación y Políticas para el Desarrollo, que, con ocasión de nuestro 35 aniversario, se realizó en Lima entre el 25 y 26 de noviembre del 2015. Para este evento buscamos reunir a académicos, profesionales vinculados a la formulación y ejecución de políticas públicas, e investigadores de nuestra casa.

Las presentaciones estuvieron a cargo de nuestros investigadores. Participaron como comentaristas Beatriz Oré (Universidad Rodríguez de Montoya), Cesar Bazán (Innovación para el Desarrollo-i4d), Liliana Miranda (directora de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación, MINEDU), César Guadalupe (Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, CIUP), Gerardo Castillo (Societas), Norma Vidal (viceministra del Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social), Álvaro Monge (Macroconsult), Jorge Arrunátegui (director de Desarrollo Docente del MINEDU) y Oswaldo Molina (CIUP). Asimismo, participaron en una mesa de diálogo sobre investigación y políticas Juan Pablo Silva (viceministro del MINEDU), Carolina Trivelli (Plataforma de Dinero Electrónico de la Asociación de Bancos del Perú y exministra de Desarrollo e Inclusión Social) y Carolina Robino (Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo de Canadá, IDRC). A todos ellos nuestro agradecimiento por sus comentarios, que junto con los del público asistente y de revisores anónimos, nos permitieron mejorar significativamente los capítulos que ahora les ofrecemos en su versión final.

Tanto la conferencia como esta publicación han sido posibles gracias a generosos aportes del IDRC —mediante su Iniciativa Centros de

Pensamiento— y la Fundación Ford. Nuestra relación institucional con estas organizaciones antecede el apoyo a este evento y, a lo largo del tiempo, nos ha permitido desarrollar numerosas investigaciones tanto en las áreas cubiertas por los balances que aquí presentamos como en otras. Por esto les estamos muy agradecidos.

Asimismo, queremos reconocer a diversas personas que han contribuido de manera notable al desarrollo de nuestra institución a lo largo de los 35 años que celebramos con esta publicación. Va, entonces, nuestro agradecimiento a nuestros fundadores, Claudio Herzka, Hélan Jaworski y Francisco Sagasti; a nuestros exdirectores, Gonzalo Garland, Carlos Paredes, Patricia Arregui, Alberto Pascó-Font, Jaime Saavedra, Santiago Cueto y Martín Benavides; a Javier Escobal, quien integró varios comités directivos; y a Ignacio Franco, nuestro gerente durante las últimas poco más de dos décadas. Asimismo, a lo largo de nuestra vida institucional muchos investigadores han pasado por GRADE, para luego desempeñarse en otras esferas del sector privado o público; a ellos también nuestro agradecimiento.

Finalmente, el trabajo de investigación es siempre colaborativo, sea mediante proyectos conjuntos o porque lo nuevo siempre se alimenta de lo ya avanzado por otros colegas. Por ello, agradecemos a los investigadores e instituciones de investigación que comparten con nosotros tanto nuestra actividad como el afán de contribuir al desarrollo del país. Lo logrado en estos años nos alienta a enfrentar los nuevos retos y renovar nuestro compromiso con la investigación rigurosa y relevante.

*Miguel Jaramillo*  
Director ejecutivo de GRADE

## PRÓLOGO

*GRADE 35 años después*

Desde su fundación en 1980, el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) ha buscado promover la investigación económica y social relevante para las políticas públicas del Perú y de América Latina.

A lo largo de su existencia, los énfasis temáticos han cambiado: desde los estudios sobre políticas en ciencia y tecnología, relaciones comerciales y de cooperación internacional —que dominaron la agenda de GRADE a inicios de la década de 1980—, pasando por la investigación en temas macroeconómicos y la discusión sobre perspectivas de desarrollo de largo plazo —que ganaron espacio en la segunda mitad de esa misma década—, hasta la emergencia de temas sectoriales, sociales y medioambientales —que han dominado la agenda de investigación de las últimas dos décadas—. A pesar de estos giros temáticos, GRADE ha logrado combinar la aspiración por la excelencia académica, desde distintas perspectivas metodológicas y disciplinarias, con la búsqueda de conocimiento útil para propiciar el debate de políticas públicas basadas en evidencia.

Todos los estudios que aquí se presentan son un balance (estado del arte) de la literatura reciente vinculada a los temas que se abordan. Cabe anotar que en ningún caso se ha pretendido desarrollar una revisión sistemática, lo que no habría sido posible en muchos casos, dada la ausencia de suficientes estudios como para garantizar el uso de criterios de selección estrictos. Más bien, los trabajos son balances que se basan, en gran medida, en la capacidad crítica y conocimiento de los autores.

Este libro contiene 11 textos que pueden ser considerados como una muestra representativa de la producción académica reciente de GRADE. Desde la Antropología, la Economía, la Historia, la Sociología y la Psicología,

los ensayos que aquí se presentan muestran que, para propiciar un debate informado sobre alternativas de política pública, se requiere entender el contexto político, social, económico, cultural, ambiental e institucional en el que opera la política. Varios de los estudios dan cuenta de cómo contextos heterogéneos pueden generar impactos diferenciados de una misma política. Al mismo tiempo, los distintos estudios muestran que las políticas requeridas típicamente involucran estrategias que van más allá del sector objeto de análisis, por lo que para enfrentar el problema que les ocupa se requieren estrategias intersectoriales articuladas.

El estudio de María Balarin da cuenta de cómo la interacción entre actores y contextos —culturales, sociales e institucionales— puede afectar sustantivamente el rendimiento educativo de los estudiantes. Del mismo modo, el trabajo de Santiago Cueto, Alejandra Miranda y María Cristina Vásquez visibiliza las brechas de género, etnicidad, pobreza y discapacidad existentes en el acceso, el rendimiento y las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes, así como las limitaciones de los marcos legales e institucionales actuales para cerrar estas brechas. En ese contexto, la necesidad de aplicar políticas compensatorias para aquellas escuelas que concentran a alumnos con características vulnerables debe ser atendida.

Juan León y Yessenia Collahua caracterizan la relación entre nivel socioeconómico de las familias y rendimiento académico de los estudiantes a partir de un metaanálisis que señala, una vez más, que los impactos son heterogéneos. Importa no solo el efecto del nivel socioeconómico del estudiante, sino además el nivel socioeconómico del contexto —léase de la escuela— en el que estudia.

A partir de la evidencia nacional e internacional, Gabriela Guerrero y Flavia Demarini evalúan los principales programas de atención a la primera infancia. Junto con resaltar la importancia de esta etapa como prioridad de política para el desarrollo óptimo de los niños en las dimensiones de nutrición, salud, y desarrollo cognitivo y socioemocional, alerta sobre los efectos diferenciados y acumulativos de los programas en distintos grupos de edad, en particular de 0 a 2 años y de 3 a 5 años.

Alan Sánchez y María Gracia Rodríguez hacen un balance de las investigaciones que han buscado evaluar el impacto de las transferencias condicionadas (Juntos) sobre distintas dimensiones del bienestar de los niños, como salud, nutrición, educación y trabajo infantil. Aquí también el contexto importa, en particular la edad de la primera exposición. El documento resalta de qué manera intervenciones como la que se reseña, aunque tienen resultados positivos indudables, alcanzarían un mayor impacto si formaran parte de estrategias articuladas.

Por su parte, Lorena Alcázar analiza los distintos estudios que han buscado evaluar la situación de los programas alimentarios y nutricionales en el Perú, dando cuenta de su reducida eficacia cuando se ignora la articulación intersectorial. Así, el hecho de aceptar que la desnutrición infantil es un problema multicausal, y que la importancia de los factores es diferente en distintos contextos, lleva a reconocer que las intervenciones en este campo requieren ser desplegadas de manera articulada, pues de este modo responden mejor a las diferentes realidades del país.

Martín Benavides y Jimena Stuart hacen un balance de la investigación relacionada con la violencia infantil y las políticas y programas que buscan enfrentarla. La identificación de los factores de riesgo resaltados por la literatura hace evidente que solo estrategias múltiples y articuladas tienen la posibilidad de reducir este problema.

Del mismo modo, el trabajo de Juan José Díaz y Hugo Ñopo muestra la importancia de los distintos contextos en los que operan los docentes en el Perú. Por ejemplo, la dinámica del recambio generacional en el sector público contrasta con la del privado, lo que sugiere la necesidad de aplicar políticas complementarias adecuadas a estas diferencias. Asimismo, el estudio analiza la carrera docente, sin dejar de reconocer que los avances en los otros pilares de la política educativa —la mejora en las condiciones para el aprendizaje de los estudiantes y en la gestión educativa, y la recuperación y mejora de la infraestructura educativa— son elementos complementarios indispensables.

Gerardo Damonte estudia los cambios políticos e institucionales en la minería y cómo estos pueden explicar la conflictividad vigente. La literatura

reseñada revela claramente que actores e instituciones interactúan en distintos contextos, generando un cambio institucional desigual y fragmentado. Al mismo tiempo, los estudios reseñados muestran las características proextractivas de la institucionalidad estatal actual y las limitaciones de dicha institucionalidad para afrontar políticas de redistribución de la renta minera y planificación territorial.

Manuel Glave y Karla Vergara evalúan la literatura que estudia los impactos del cambio climático en los ecosistemas de montaña del Perú, y los retos que enfrentan las políticas públicas para lograr una adaptación efectiva respecto a esas modificaciones. El estudio da cuenta del reto de tomar en cuenta la heterogeneidad de los contextos físicos y sociales para generar políticas efectivas.

Finalmente, el trabajo de Miguel Jaramillo evalúa la literatura sobre marcos institucionales, normas sociales y comportamiento económico, resaltando, una vez más, de qué manera actores e instituciones interactúan en distintos contextos. En particular, el estudio resalta el poder que tienen los sistemas de incentivos, penalidades y mecanismos de rendición de cuentas para moldear las respuestas de los agentes económicos frente a las normas y las políticas públicas.

Como se hace evidente, más allá de la diversidad temática de estos estudios, todos comparten una aproximación analítica, que se aleja de los impactos «promedio» para dar cuenta de los impactos diferenciados que se pueden observar cuando se toman en cuenta las particularidades de cada contexto. Asimismo, la totalidad de los estudios resalta la necesidad de aplicar visiones más amplias que la sectorial para enfrentar los problemas que los ocupan, lo que evidencia que la interacción entre actores e instituciones y contextos es crucial para propiciar el debate acerca de mejores políticas públicas basadas en evidencia.

En octubre del 2016, GRADE obtuvo el premio PODER 2016 al *think tank* del año. El jurado resaltó tres criterios para otorgarnos dicho premio: nuestra apuesta por apoyar la implementación de mejores políticas de educación en un contexto de relevancia del tema educativo en el debate

público; nuestra apuesta por mejorar los niveles de comunicación de la investigación; y nuestro esfuerzo por mejorar las metodologías de evaluación de políticas públicas para contar con evidencia del impacto que estas generan y por llevar este conocimiento fuera del Perú, lo que convierte a nuestra institución en un *think tank* con relevancia a nivel internacional. Este reconocimiento se une a otro reciente del Programa de Think Tanks y Sociedad Civil de la Universidad de Pennsylvania, en el que, por sexto año consecutivo, se reconoció a GRADE como uno de los mejores *think tanks* vinculados a políticas sociales en el mundo. Estos reconocimientos generan en nosotros un mayor compromiso.

En este contexto, los estudios que aquí se presentan buscan continuar satisfaciendo la demanda de conocimiento que propicie un debate más informado acerca de la política pública en el país. Esta discusión debe partir por reconocer la complejidad de los temas; la existencia de impactos heterogéneos en contextos políticos, sociales, económicos, culturales, institucionales y medioambientales diversos; así como la necesidad de desplegar acciones de política articuladas para hacer frente a los distintos retos.

Ubicarse en el espacio de la investigación dirigida a la búsqueda de conocimiento útil para propiciar el debate de políticas públicas basadas en evidencia no está exento de riesgo. La crítica típica es que se puede caer en el empirismo trivial. En GRADE somos plenamente conscientes de que, tal como lo señala Pawson (2012: 340), «[...] la evidencia, ya sea nueva o vieja, nunca hablará por sí sola». Entre al empirismo y la demanda por una teoría del desarrollo se ubica lo que Merton (1968: 39) denominó *teorías de alcance medio*: «[...] teorías que se encuentran a mitad de camino entre esas hipótesis de trabajo menores pero necesarias que se producen abundantemente durante las diarias rutinas de la investigación y los esfuerzos sistemáticos totalizadores por desarrollar una teoría unificada que explicara todas las uniformidades observadas de la conducta, la organización y los cambios sociales».

En GRADE esperamos, justamente, contribuir a la construcción de teorías de alcance medio que permitan develar las cajas negras implícitas en

las evaluaciones de impacto de las políticas y programas. Este conjunto de textos es, precisamente, un paso adelante en ese esfuerzo.

*Javier Escobal*

Investigador principal de GRADE

## Referencias bibliográficas

Merton, Robert (1968). *Social theory and social structure*. Tercera edición.  
New York: Free Press.

Pawson, Ray (2002). Evidence-based policy: the promise of realist synthesis.  
*Evaluation*, 8(3), 340-358.



## ABREVIACIONES

AbE	Adaptación con base en ecosistemas
ACC	Adaptación al cambio climático
ACCIH	Proyecto de Adaptación al Cambio Climático y Reducción del Riesgo de Desastres en Ica y Huancavelica
AEPI	Atención y educación de la primera infancia
Agro Rural	Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural
AMICAF	Proyecto Análisis y Mapeo de Impactos del Cambio Climático para la Adaptación y Seguridad Alimentaria
ANA	Autoridad Nacional del Agua
ASPI	Asistentes de soporte pedagógico intercultural
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMUB	Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear del Gobierno Alemán (por sus siglas en alemán)
CAE	Comité de alimentación escolar
CAN	Comunidad Andina
CC	Comité de compra
CDN	Convención de los Derechos del Niño
CEBE	Centros de educación básica especial
CEI	Centro educativo inicial
CEDAPP	Centro de Desarrollo y Asesoría Psicosocial
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (por sus siglas en inglés)
CEDEMUNEP	Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana

CEM	Centro de Emergencia Mujer
CENAN	Centro Nacional de Alimentación y Nutrición
CESIP	Centro de Estudios Sociales y Publicaciones
CETPRO	Centro de educación técnico-productiva
CHS	Capital Humano y Social Alternativo
CIES	Consortio de Investigación Económica y Social
CIUP	Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico
CLASS	Sistema de Calificación para la Evaluación en el Aula (por sus siglas en inglés)
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
CNCC	Comisión Nacional de Cambio Climático
CNE	Consejo Nacional de Educación
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente (incorporado al MINAM desde el 2008)
CONCYTEC	Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica
CONEACES	Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior no Universitaria
CONEAU	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria
COP	Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CP	Comedor popular
CRECER	Crecer con Calidad y Equidad en el Rendimiento
CREDE	[Control de] Crecimiento y Desarrollo
DCI	Desnutrición crónica infantil
DEMUNA	Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés)
DIGESA	Dirección General de Salud Ambiental
DRE	Dirección regional de educación

---

DREM	Dirección regional de minería
EBE	Educación básica especial
EBR	Educación básica regular
ECE	Evaluación censal de estudiantes
EDW	Calentamiento dependiente de la elevación (por sus siglas en inglés)
EEPA	Estudio Especializado sobre Población Afroperuana
EI	Educación intercultural
EIA	Estudio de impacto ambiental
EIB	Educación intercultural bilingüe
EITI	Iniciativa para la Transparencia de Recursos Extractivos (por sus siglas en inglés)
ELI	Evaluación local integrada
ENAH0	Encuesta Nacional de Hogares
ENARES	Encuesta Nacional de Relaciones Sociales
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
ENDES	Encuesta Nacional Demográfica y de Salud Familiar
ERCC	Estrategia Regional de Cambio Climático
ESC	Índice de estatus sociocultural
ESCALE	Estadística de la calidad educativa
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (por sus siglas en inglés)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONAM	Fondo Nacional del Ambiente
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
GEF	Fondo para el Medioambiente Mundial (por sus siglas en inglés)
GEI	Gases de efecto invernadero
GIRH	Gestión integrada de recursos hídricos
GIZ	Cooperación Alemana al Desarrollo (por sus siglas en alemán)
GRD	Gestión de riesgo de desastres
GRADE	Grupo de Análisis para el Desarrollo
GRICCIP	Red Latinoamericana Gestión del Riesgo y Cambio Climático en la Inversión Pública

GTTSACC	Grupo de Trabajo Técnico de Seguridad Alimentaria y Cambio Climático
HCB	Hogares comunitarios de bienestar
IDRC	International Development Research Centre
IEI	Institución educativa de inicial
IEP	Instituto de Estudios Peruanos
IGP	Instituto Geofísico del Perú
IKI	International Climate Initiative
IM	Instituto de Montaña
IMACC	Implementación de medidas de adaptación en cuencas seleccionadas
iNDC	Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (por sus siglas en inglés)
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INFANT	Instituto de Formación para Adolescentes y Niños Trabajadores
INGEMMET	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
IPCC	Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (por sus siglas en inglés)
IPACC	Proyecto Inversión Pública y Adaptación al Cambio Climático
ISEC	Índice del entorno socioeconómico y cultural de la escuela
ISP	Instituto superior pedagógico
IST	Instituto superior tecnológico
ITERS	Escala de calificación del ambiente de la infancia temprana (por sus siglas en inglés)
ITDG	Intermediate Technology Development Group (actualmente Soluciones Prácticas)
JUNAEB	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas de Chile
JUNTOS	Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres
LAC	Latinoamérica y el Caribe
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación

---

MECEP	Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEM	Ministerio de Energía y Minas
META	Mejor Educación a través de más Tiempo en el Aula
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (en el 2012 se transformó en el MIMP)
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINEDU	Ministerio de Educación
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MINSA	Ministerio de Salud
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
NELS	Estudio Longitudinal Nacional sobre Educación (por sus siglas en inglés)
NdM	Niños del Milenio
NSE	Nivel socioeconómico
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONDS	Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad
OSINERMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
PAAMCC	Plan de Acción de Adaptación y Mitigación Frente al Cambio Climático
PACC	Programa de Adaptación al Cambio Climático
PACFO	Programa de Complementación Alimentaria para Grupos en Mayor Riesgo
PAE	Programas de alimentación escolar
PAIGRUMA	Programa de Atención Integral a Grupos de Madres y Padres
PAN	Programa Articulado Nutricional

PANFAR	Programa de Alimentación y Nutrición de la Familia en Alto Riesgo
PANTBC	Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente con Tuberculosis y Familia
PCA	Programa de Complementación Alimentaria
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEAR	Proyecto de Educación de Áreas Rurales
PELA	Programa de Educación y Logros del Aprendizaje
PEN	Proyecto Educativo Nacional
PIET	Programa Integral de Educación Temprana
PIETBAF	Programa Integral de Estimulación Temprana con Base en la Familia
PIN	Programa Integral Nutricional
PIP	Proyecto de inversión pública
PIRLS	Estudio Internacional de Progreso en Comprensión Lectora (por sus siglas en inglés)
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (por sus siglas en inglés)
PLANGRACC-A	Plan de Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agrario
PLANIG	Plan Nacional de Igualdad de Género
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAIA	Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PNWW	Programa Nacional Wawa Wasi
PPVT	Test de vocabulario en imágenes Peabody (por sus siglas en inglés)
PRAA	Proyecto Regional Andino de Adaptación al Cambio Climático/Adaptación al impacto del retroceso acelerado de glaciares en los Andes tropicales
PREDES	Centro de Estudios y Prevención de Desastres

---

PRIDI	Proyecto Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil
PROCLIM	Programa de Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales para Manejar los Impactos del Cambio Climático en el Perú
PRODUCE	Ministerio de la Producción
PROINVERSIÓN	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
PROMUDEH	Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano
PRONOEI	Programa no escolarizado de educación inicial
PACC	Programa de Adaptación al Cambio Climático
PTC	Programa de transferencia condicionada
QW	Qali Warma
RIM	Remuneración íntegra mensual
RSC	Responsabilidad social corporativa
RPNYC	Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochas
SAANEE	Servicios de Apoyo y Asesoramiento para la Atención de Necesidades Educativas Especiales
SACMEQ	Consortio del Este y Sur de África para el Monitoreo de la Calidad Educativa (por sus siglas en inglés)
SAF	Servicio de Acompañamiento a Familias
SAT	Sistema de Alerta Temprana
SCNCC	Segunda Comunicación Nacional de Cambio Climático
SECCI	Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático
SENACE	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
SENAMHI	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SERNAMP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SET	Salas de educación temprana
SGR	Sistema de Gestión del Riesgo
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera del MEF
SIT	Sistema de Información Territorial

---

SIMCE	Sistema de Medición de la Calidad de la Educación de Chile
SIS	Seguro Integral de Salud
SINEACE	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares
SNAINA	Sistema de Atención Integral al Niño y Adolescente
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNOCC	Sistema Nacional de Observación Climática
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
SUP	Sistema Único de Planilla
TADEPA	Taller de Promoción Andina
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
VdL	Vaso de Leche
UGEL	Unidad de gestión educativa local
UHT	Leche ultrapasteurizada (por sus siglas en inglés)
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UMC	Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (anteriormente llamada Unidad de Medición de la Calidad Educativa)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés)
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (por sus siglas en inglés)
UPP	Unidad de Planeamiento y Planificación del MINEDU
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés)
ZEE	Zonificación económica ecológica

## CAPÍTULO 2 INEQUIDADES EN LA EDUCACIÓN

*Santiago Cueto, Alejandra Miranda y María Cristina Vásquez<sup>1</sup>*

### **Resumen**

Este estudio presenta el estado actual de cuatro grupos delimitados por género, etnicidad, pobreza y discapacidad, en los que, a partir de la normativa educativa e indicadores de acceso, rendimiento y oportunidades de aprendizaje, se exploran las inequidades educativas existentes. Además, se analiza el contenido de la Ley de Reforma Magisterial.

Los resultados muestran que, si bien no existen grandes diferencias en los indicadores educativos entre hombres y mujeres, sí hay otro tipo de inequidades, como los estereotipos tradicionales que se siguen reforzando en la escuela. Respecto a la etnicidad, se encontró que, cuando su situación es comparada con la del resto de la población, tanto los indígenas como los afrodescendientes enfrentan brechas en el acceso a la educación, las oportunidades y el rendimiento. Asimismo, los estudiantes pobres acceden en menor medida a la educación secundaria, y asisten a escuelas que cuentan con menores recursos y cuyos docentes están menos capacitados. En la misma línea, los estudiantes discapacitados alcanzan menores niveles educativos, y se encuentran con infraestructuras inadecuadas, materiales no especializados y docentes poco preparados.

---

1 Agradecemos a Manuel Bello, César Guadalupe, Magrith Mena, Liliana Peñaherrera y Madeleine Zúñiga por sus comentarios y aportes a una versión preliminar del presente documento. Asimismo, agradecemos al estudio Niños del Milenio por el financiamiento adicional proporcionado para el desarrollo de esta investigación. El estudio Niños del Milenio (Young Lives) es financiado principalmente por el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID por sus siglas en inglés) del Gobierno del Reino Unido (2001-2017). El Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda (2010-2014) y la cooperación de Irlanda (2014-2016) también han contribuido al estudio. Los puntos de vista expresados en el texto corresponden a los autores, por lo que no son necesariamente compartidos por la Universidad de Oxford, DFID u otros donantes.

Respecto a la Ley de Reforma Magisterial, esta promueve la equidad y la no discriminación, pero los incentivos para enseñar en escuelas que atienden a grupos menos favorecidos no parecen ser suficientes. Así, tanto el Estado como la escuela terminan reforzando las inequidades, aun cuando estos grupos se encuentran protegidos por leyes y normas. El problema reside principalmente en la falta de cumplimiento de la normativa. Como meta general, las políticas públicas deberían estar orientadas a mejorar los indicadores educativos, pero al mismo tiempo reducir las brechas existentes; es decir, *equiparar hacia arriba*.

## **Introducción**

¿Cuán equitativo es el sistema educativo peruano? He aquí una pregunta que, en nuestra opinión, tiene la mayor relevancia política en el Perú actual, que cuenta con crecientes recursos financieros y humanos para continuar mejorando la calidad de su sistema. En este ensayo se discute, en primer lugar, la noción de equidad en educación, y luego se pasa a explorar la importancia de esta noción en las principales normas que rigen el sistema educativo en nuestro país.

A partir de la teoría y la normativa vigente, se exploran inequidades educativas vinculadas al género, la etnicidad —se analiza la situación de las poblaciones originarias y la afroperuana—, la pobreza y la discapacidad. El énfasis del texto está puesto en el papel del Estado como garante de la calidad y la equidad; por motivos de espacio no se incluyen aquí las actividades de muchísimas instituciones de la sociedad civil y del sector privado a favor de la equidad. El ensayo se concentra en la educación básica, a pesar de que reconocemos la importancia de la educación superior.

## 1. Enfoques contemporáneos sobre los vínculos entre equidad y educación

La educación es una pieza clave en el desarrollo de las personas, pues apunta a elevar sus habilidades en diferentes áreas, así como sus valores, oportunidades laborales e ingresos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OECD, 2010a). Asimismo, es importante en el desarrollo de la sociedad, ya que incrementa la movilidad social (OECD 2010b) e impulsa el crecimiento económico (Hanushek y Woessmann 2009). La relevancia de la educación, sin embargo, depende de su calidad y de que se ajuste a las necesidades, características y potencial de los distintos grupos sociales (Bracho y Hernández 2009). La OECD (2012) define como *sistemas educativos de alto desempeño* a aquellos que muestran equidad y calidad, en los cuales los estudiantes pueden alcanzar altos niveles de rendimiento que dependerán de su esfuerzo y no de sus características socioeconómicas.

En los últimos años, la percepción difundida de que el fracaso escolar es algo inevitable para ciertos grupos ha sido reemplazada por la idea de que el fracaso de los estudiantes implica un fracaso de la escuela (Faubert 2012). Así, en muchos casos, la escuela no compensa todas las desigualdades que portan los estudiantes cuando ingresan al sistema educativo (Tedesco 2004). Tedesco y López (2002) argumentan que todos los niños son potencialmente educables, pero que el contexto social es un obstáculo para el desarrollo de su potencial. De este modo, los países con altos niveles de inequidad no pueden desarrollarse plenamente, ya que la desigualdad tiene costos muy altos para la sociedad y afecta de manera negativa a las personas. En educación en particular, los altos niveles de inequidad están asociados a un menor rendimiento promedio para el país y a mayores niveles de abandono de la escuela, por lo que incentivar la equidad es conveniente para el desarrollo de las sociedades (Wilkinson y Pickett 2009).

Partiendo de una concepción humanista de la educación y con base en los derechos humanos, en el 2008 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés)

publicó un reporte en el que se concibe a la educación como un bien público y como un derecho para todos, que contribuye al desarrollo de la sociedad.<sup>2</sup> La UNESCO propone una educación de calidad e inclusiva, que cumpla con las necesidades básicas de aprendizaje, sin importar las circunstancias o las características de los estudiantes, en especial de los más vulnerables, como los miembros de las minorías étnicas o lingüísticas y los que tienen necesidades especiales, entre otros (UNESCO 2008).

En el marco del Foro Mundial sobre la Educación, la Declaración de Incheon (UNESCO 2015b: 32) reconoce que aún «estamos lejos de haber alcanzado la educación para todos». La declaración sostiene que para considerar lograda alguna meta, debería haber sido alcanzada por todos. Por ello, se declara un compromiso de urgencia con el logro de la educación integral «sin dejar a nadie atrás», para lo cual es necesario enfrentar la exclusión, la marginación y la desigualdad. Este compromiso es consistente con el Objetivo de Desarrollo del Milenio referente a la inclusión, la equidad y la calidad de la educación.

Tomando en cuenta el deber de los Gobiernos de garantizar los derechos humanos de las poblaciones a su cargo, Tomasevski (2001 y 2004) planteó las obligaciones gubernamentales relacionadas con el derecho a la educación en cuatro dimensiones: asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. En primer lugar, la asequibilidad hace referencia al deber que tiene el Estado de ofrecer libertades educativas (derecho civil y político), educación gratuita y obligatoria (derecho social y económico) y respeto por la diversidad (derecho cultural). La accesibilidad implica eliminar la discriminación en el acceso a la educación. En cuanto a la aceptabilidad, el Estado debe garantizar la calidad de la educación (estableciendo estándares mínimos), así como brindar servicios educativos pertinentes al lenguaje, y asegurar el cuidado de la salud y seguridad de los estudiantes. La adaptabilidad significa que la educación responde a las necesidades particulares de los estudiantes y no que los estudiantes tengan que adaptarse a la escuela.

---

2 La noción de la educación como un derecho viene desde la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, adoptada en 1948; véase <http://www.un.org/es/documents/udhr/>.

McCowan (2013) hace referencia a la educación como un derecho incondicional de todos los seres humanos. Explica que, contrariamente a la lógica de costo-beneficio, esta aproximación desde los derechos no debe fundamentarse únicamente en los retornos económicos de la educación o en las contribuciones que los beneficiarios de la educación hagan a la sociedad, sino que se sustenta en que todos los seres humanos son fines en sí mismos. Por ejemplo, una escuela para estudiantes con discapacidad requiere una alta inversión en recursos de acuerdo con sus necesidades, y no debe ser evaluada principalmente por los beneficios que el PBI trae al país (aunque los pueda tener). Una inversión tan alta se justifica entendiendo que la educación permite formar agentes empoderados y no solo beneficiarios pasivos, sino personas que pueden ejercer y hacer respetar sus derechos; de esta manera, se descartan sus fines únicamente utilitaristas (McCowan 2013).

Como se puede observar, si bien existe abundante justificación sobre la importancia de la equidad en la educación, la noción misma ha ido evolucionando con el paso de los años. Hace algunas décadas, se asociaba el concepto de equidad con garantizar el acceso a la educación a todos los niños y niñas. Actualmente, la noción de equidad enfatiza la igualdad de oportunidades educativas, como un mecanismo para lograr luego equidad en resultados. Como señala el filósofo Rawls (1971) en uno de sus principios, lo óptimo es darles más a los desaventajados. De la misma manera, algunos autores proponen que se pueden tolerar inequidades si es que el origen de estas se debe a diferencias en el esfuerzo de las personas y no a sus características demográficas ni a circunstancias personales o familiares, es decir, a factores sobre los que ellas no tienen control (Roemer 1996, citado en Betts y Roemer 2007, y Paes de Barros y otros 2009). De esta manera, dos principios básicos de la equidad son la justicia y la inclusión, donde la equidad en educación supone brindar el ambiente educativo necesario para que el desempeño de los estudiantes dependa de sus habilidades y ellos puedan desarrollar el potencial necesario para ser buenos ciudadanos (Field y otros 2007, Opheim 2004).

A nivel internacional, uno de los 17 objetivos de desarrollo sostenible que se espera cumplir en el 2030 es garantizar una educación inclusiva de

calidad y equitativa, que promueva oportunidades de aprendizaje para todos (Organización de las Naciones Unidas 2015).

En el Perú, según el Plan de Educación para Todos 2005-2015 (2005), se busca una educación de calidad con equidad. En este Plan se definieron seis objetivos, adecuados a la realidad y diversidad del país, con miras a mejorar la educación. El segundo objetivo propone «garantizar la equidad en la educación, orientada a superar las brechas que devienen de la inequidad de género y de la discriminación sociocultural, étnica y lingüística, así como de aquellas que provienen de otros factores de desigualdad, en particular la socioeconómica y la derivada de la discapacidad» (p. 16). Esto evidencia la importancia no solo de analizar las diferencias entre grupos, sino de determinar cuáles son las variables que crean estas diferencias, para poder compensarlas.

En resumen, la noción de equidad en educación está relacionada con la inclusión y la justicia, con la igualdad de oportunidades educativas para que las personas puedan acceder y culminar de manera satisfactoria su educación, y con darles más recursos a los grupos vulnerables. El papel del Estado es fundamental para garantizar este derecho.

## **2. Normativa general en el Perú**

En 1990, en la Conferencia de Jomtiem, Tailandia, se aprobó la Declaración Mundial sobre Educación para Todos como un llamado de atención a la importancia de que se cumpla este derecho universal, que ya se había establecido como tal en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 1948 (UNESCO 1990). Asimismo, la Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (UNESCO 1960) proclamó que el derecho a la educación es para todos y no se debe excluir a ninguna persona o grupo del acceso a los distintos grados, ni limitar la educación a un nivel inferior para ciertos grupos. Posteriormente, el Estado peruano estableció, en la Constitución Política del Perú (1993),

que la educación busca el desarrollo integral de la persona humana, y es un derecho. Tal como lo confirma la Ley General de Educación 28044 (2003), el Estado se responsabiliza por garantizar que todas las personas accedan a una educación integral y de calidad, promueve su permanencia en el sistema educativo, y evita que sus condiciones económicas, físicas o mentales se transformen en limitaciones.

En la Constitución (Art. 2) se establece que todas las personas deben ser iguales ante la ley, y se prohíbe «la discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole». Dos de los principios de la educación en el Perú son la equidad y la inclusión, para asegurar la cobertura educativa de todos, particularmente de las poblaciones marginadas, excluidas y vulnerables; de este modo se busca erradicar la pobreza, la exclusión y la desigualdad (Ley General de Educación 2003, Ley Contra Actos de Discriminación 2000).

De acuerdo con la Ley General de Educación, el Estado debe llevar a cabo políticas compensatorias, proyectos educativos y priorización en la asignación de recursos para contrarrestar las desigualdades de cualquier índole que dificulten o limiten el acceso universal a la educación. Así, el Proyecto Educativo Nacional al 2021 (Consejo Nacional de Educación [CNE] 2007) determina, como uno de sus objetivos para cerrar las brechas de inequidad educativa, lograr «oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos» (p. 48). De esta forma, el mencionado documento propone prevenir el fracaso escolar en los grupos sociales vulnerables mediante diferentes políticas que atiendan los problemas más frecuentes con los que se encuentran los sectores pobres y marginados. Estas políticas son las siguientes:

- a) «Asegurar aprendizajes fundamentales en los primeros grados de primaria» (p. 62), dado que los alumnos más pobres suelen tener limitaciones para alcanzar adecuadamente estos aprendizajes.
- b) «Prevenir la deserción y la repetición en la educación primaria» (p. 63), que también se ve obstaculizada por la pobreza y dificultades en el acceso educativo.

- c) «Superar discriminaciones por género en el sistema educativo» (p. 63), sobre todo en zonas rurales y de extrema pobreza.
- d) «Superar discriminaciones por discapacidad en el sistema educativo» (p. 64), para promover la asistencia escolar y optimizar el rendimiento de los estudiantes que presentan algún tipo de discapacidad.

Esto muestra que las normas del Estado enfatizan la idea de brindar una educación con calidad y equidad, en la que se reconozca la diversidad del país y se plantee la igualdad de oportunidades para todos. En este estudio analizaremos cuánto de la normativa anterior se cumple para cuatro grupos de estudiantes y sus familias. Los datos se presentan en las siguientes secciones.

### **3. Equidad y género**

#### ***3.1. Normativa específica***

El Estado peruano promueve la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres tomando en consideración los derechos humanos, la equidad de género, la realidad pluricultural bilingüe y el reconocimiento de las personas con discapacidad o de los grupos etarios más afectados por la discriminación, entre otros principios (Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, 2007).

Considerando lo establecido en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), el Estado peruano define la equidad de género como «la justicia en el tratamiento de varones y mujeres de acuerdo a sus respectivas necesidades» (Art. 5.1). Esta definición toma en cuenta las diferencias para corregir las desigualdades, con el fin de lograr la igualdad de derechos, oportunidades, obligaciones y beneficios (Directiva 001-2015-MINEDU/DM-OGECOP, «Disposiciones para el uso de lenguaje inclusivo en el Ministerio de Educación»; Plan Nacional de Igualdad de Género, PLANIG, 2012).

El PLANIG propone, además, la transversalización del enfoque de género en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas en todos los campos de acción, y plantea también la necesidad de un cambio cultural (en los roles tradicionales de género). Sin embargo, en una revisión de documentos normativos, Mena y Málaga (2014) identifican que hace falta definir explícitamente el término *género*, pues así se manejará un mismo constructo y no habrá cabida para malinterpretaciones o conceptualizaciones reducidas e insuficientes de lo que esta palabra significa. Scott (1996), basándose en Foucault, señala que el género se define por la relación social que se establece a partir en las diferencias percibidas entre los sexos, y que este es un elemento constitutivo en las relaciones de poder social. Así, los cambios en las representaciones de poder implican cambios sociales.

Respecto a la educación, el Estado busca, mediante diferentes disposiciones, eliminar prácticas discriminatorias y promover la equidad de género, con énfasis también en motivos de raza, lengua y extraedad (Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, 2001). Algunas de las medidas para ello son el uso del lenguaje inclusivo de género en el Ministerio de Educación, las campañas de información y sensibilización respecto a la matrícula y asistencia regular de las niñas y adolescentes rurales a centros educativos, los servicios higiénicos diferenciados en las escuelas rurales, la educación sexual integral y la no discriminación de estudiantes en situación de embarazo o maternidad, la reinserción escolar por embarazo, entre otras (Decreto Supremo 002-2013-ED, 2013; Directiva 001-2015-MINEDU/DM-OGECOP, 2015; Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 28983, 2001). También el Diseño Curricular Nacional (Ministerio de Educación 2008) propone la educación para la equidad de género entre los diferentes temas transversales que deben trabajarse en todas las áreas curriculares.

Si bien los documentos normativos referentes a las oportunidades educativas de las niñas y adolescentes son necesarios, estos ponen el foco únicamente en el desarrollo de las mujeres. Mena y Málaga (2014) identifican que este énfasis en el sexo femenino puede resultar de interpretar las

cuestiones de género como un tema únicamente para mujeres, cuando estas leyes también podrían incluir aspectos para los varones, como por ejemplo los relacionados con la paternidad adolescente.

En resumen, se observa que la normativa peruana menciona de manera explícita que se debe garantizar la igualdad de oportunidades a todos los niños, niñas y adolescentes del país, sin importar su sexo, considerando las necesidades particulares que se presentan dada la naturaleza de cada sexo. No obstante, está pendiente una definición clara y explícita del término *género* en educación, con lo cual se logrará que se le dé el uso correcto y que se transversalice este enfoque.

### 3.2. Indicadores

Respecto a los datos y cifras en educación para niños y niñas, el cuadro 1 muestra las tasas netas de matrícula para cada nivel de educación, con diferencias bastante pequeñas.

**Cuadro 1**  
**Tasa neta de matrícula según sexo (%)**

	Inicial	Primaria	Secundaria
Hombre	80,8	93,2	83,1
Mujer	84,3	93,1	84,5
Brecha	-3,5	0,1	-1,4

Fuente: Estadística de la Calidad Educativa (2014).

Elaboración propia.

Nota: Grupo de edad que corresponde: inicial de 3 a 5 años, primaria de 6 a 11 años y secundaria de 12 a 16 años.

En el Perú hay dos tipos de instituciones para niños entre 3 a 5 años: los jardines, que usualmente están ubicados en zonas urbanas y son manejados por profesores titulados; y los programas no escolarizados de educación inicial (PRONOEI), que se encuentran usualmente en zonas de baja densidad

poblacional como las rurales, y cuyo manejo está a cargo de las madres de la propia comunidad. En el cuadro 2, que muestra datos del estudio Niños del Milenio,<sup>3</sup> se observa que no existen diferencias grandes en el acceso según el tipo de institución a la que se asiste. Sin embargo, algunos estudios han mostrado que los estudiantes que asisten a PRONOEI obtienen resultados de aprendizaje más bajos que los que asisten a jardines (véase Cueto y otros 2016a, y Díaz 2006).

**Cuadro 2**  
**Tasa de asistencia a inicial (5 años) según sexo (%)**

	PRONOEI	Jardín público	Jardín privado	No asisten	Otros
Hombres	14,3	56,8	7,9	13,7	7,3
Mujeres	13,1	56,1	9,4	14,4	7,0
Brecha	1,2	0,7	-1,5	-0,8	0,4

Fuente: Niños del Milenio, cohorte menor (2009).

Elaboración: Cueto y otros (2016c).

Nota: La categoría *otros* incluye tanto a los niños que asisten a otro tipo de educación inicial como a los que asisten a la escuela.

Con respecto al rendimiento, un estudio realizado por del Ministerio de Educación (2013), en el que se evaluó a niños de 5 años, no encontró diferencias significativas en la comprensión de textos<sup>4</sup> ni en las matemáticas.<sup>5</sup>

3 En este texto usamos, en varias ocasiones, datos de Niños del Milenio, un estudio longitudinal que sigue a 12 000 niños en cuatro países —Perú, Vietnam, Etiopía e India— durante 15 años, con el fin de conocer las causas y consecuencias de la pobreza infantil. Sigue a dos cohortes de niños: la menor, de los nacidos en el 2001; y la mayor, de los nacidos en 1994. Si bien Niños del Milenio no es, en estricto, una muestra representativa del país, brinda información muy útil para comparar cohortes y observar su evolución en el tiempo. Para mayor información, véase <http://www.ninosdelmilenio.org/>.

4 Comprende «textos narrativos y textos mixtos o icono-verbales. Los textos narrativos propuestos fueron leídos y oralizados por un adulto y grabados en un casete, a partir de cuya audición se hicieron preguntas a las niñas y los niños. Estos textos se presentaron acompañados de ilustraciones que mostraban las escenas de las historias leídas» (Ministerio de Educación 2013: 138).

5 «En el área de Matemática, el estudio explora los logros de aprendizaje alcanzados por las niñas y los niños en la variable construcción del número. Esta se define como el proceso de formación del concepto de número, que se construye a partir del desarrollo de las relaciones de clasificación y seriación. A la vez, estas últimas se vinculan a las capacidades de comparación, cuantificación, cardinalidad, ordinalidad y resolución de problemas» (Ministerio de Educación 2013: 97).

No obstante, en el caso de la capacidad de coordinación general y equilibrio, la diferencia es más amplia y es significativa al 5%: el porcentaje de niños ubicados en el nivel más alto asciende a 81,9%, mientras que el de las niñas es de 72,9%. Como se menciona en el documento, esto puede responder a los espacios que usan para jugar, ya que las niñas suelen hacerlo en sus casas —que ofrecen un espacio más pequeño y restringido—, mientras que los niños generalmente juegan en las calles, que son espacios más abiertos y les permiten desarrollar mejor sus actividades motoras (Ministerio de Educación 2013). Por otro lado, el Proyecto Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil (PRIDI), realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), muestra que, en el Perú, no hay diferencias significativas entre hombres y mujeres en las cuatro dimensiones en las que se evaluó a niños de 2 a 5 años: desarrollo motriz, del lenguaje, cognitivo y socioemocional (Verdisco y otros 2015).

El cuadro 3 muestra la tasa de asistencia a educación privada, según sexo, de una misma cohorte de estudiantes. Se observa que entre el 2009 y el 2013 se incrementa el acceso a la educación privada, pues en ambos años la tasa es ligeramente más alta para los hombres.

**Cuadro 3**  
**Tasa de asistencia a la educación privada según sexo (%)**

	A los 8 años de edad (2009)	A los 12 años de edad (2013)
Hombres	12,4	13,8
Mujeres	10,3	11,1
Brechas	2,1	2,7

Fuente: Niños del Milenio, cohorte menor (2009).

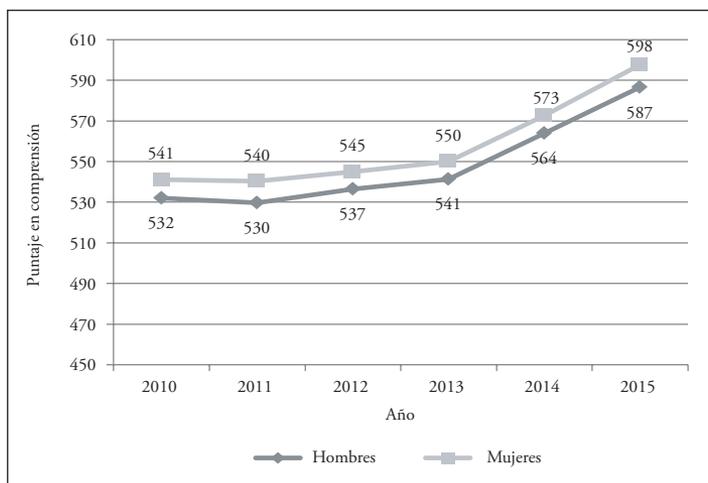
Elaboración: Cueto y otros (2016c).

Por otro lado, los resultados de la Evaluación Censal a Estudiantes<sup>6</sup> de segundo grado de primaria (figura 1) muestran que las diferencias entre las niñas

<sup>6</sup> Obtenido de la Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC).

y niños son pequeñas, pero significativas, en matemáticas y comprensión lectora (véase el anexo para matemática).

**Figura 1**  
**Puntaje en comprensión lectora en la Evaluación Censal de Estudiantes (segundo de primaria), según sexo**



Fuente: Evaluación Censal de Estudiantes, media inicial 500 y desviación estándar 50.  
Elaboración propia.

Sobre el rendimiento en secundaria, en el 2015 el MINEDU llevó a cabo la primera evaluación censal de estudiantes para jóvenes de segundo de secundaria en las áreas de lectura, matemática y escritura. En escritura, las mujeres obtuvieron resultados más altos que los hombres. En lectura, las mujeres obtuvieron 563 puntos, mientras que los hombres, 560. En el caso de matemática, la brecha es mayor, ya que los hombres obtuvieron 554 puntos y las mujeres, 543. Las diferencias en ambas áreas fueron significativas.<sup>7</sup> Asimismo, los resultados del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA)<sup>8</sup> del 2012 —prueba aplicada a estudiantes de 15 años de edad— muestran que los hombres tienen mejor puntaje (378) en matemática

<sup>7</sup> Obtenido de la UMC.

<sup>8</sup> Los resultados de PISA usan media 500 y desviación estándar 100.

que las mujeres (359); pero en comprensión lectora, son las mujeres (395) las que tiene un mayor rendimiento que los hombres (373). La diferencia es significativa en ambas áreas de evaluación (MINEDU 2013). Asimismo, la brecha en matemática en PISA podría deberse a que las mujeres tienen menos confianza en sí mismas para resolver problemas matemáticos que los hombres; para el caso de comprensión lectora, las diferencias podrían deberse a que los hombres invierten menos tiempo en la lectura que las mujeres (OECD 2015). El Ministerio de Educación (2015c) realizó un informe acerca de los factores asociados al rendimiento de matemática para PISA 2012; en este se encontró que las diferencias entre hombres y mujeres tienden a ser robustas a la inclusión de otras variables.

Si bien los resultados anteriores muestran que al parecer no existen grandes diferencias en el acceso o en el rendimiento entre hombres y mujeres, como menciona North (2006: 52), «una igualdad en el número de niños y niñas sentados en las bancas de los salones de clase no asegura que ellos estén recibiendo la misma educación en cuanto a calidad o relevancia». Al parecer, la escuela está reforzando estereotipos de género; si es así, esto afecta las posibilidades de desarrollo de los estudiantes (Ames 2006). Al respecto, Benavides y Córdova (2003) analizaron las imágenes de algunos textos escolares del MINEDU para cuarto y sexto grado de primaria. Los autores encontraron estereotipos y segregaciones genéricas en los libros analizados; la sociedad es presentada de manera masculinizada, puesto que el número de mujeres que realizan actividades del hogar es mayor que el de hombres.

En tres escuelas públicas de Lima, Espinoza (2004) encontró que existen sesgos y prejuicios arraigados, ya que, en los cuadernos analizados, las figuras femeninas eran mayormente asociadas a ámbitos domésticos y de recreación, así como a ocupaciones vinculadas con la salud y la enseñanza, por ejemplo, enfermera y profesora, respectivamente. En el caso de las figuras masculinas, están en su mayoría asociadas al ámbito productivo, y las actividades más comunes son los deportes de aventura, el fútbol, la caza, el ajedrez, etcétera. Mena y Málaga (2014) realizaron un análisis de género e interculturalidad en las *Rutas de aprendizaje* elaboradas por el MINEDU. Los autores encontraron

en las imágenes que es más probable que un hombre adulto esté en un espacio abierto o ámbito laboral que una mujer, lo que reproduce la visión de que, durante la mayor parte del tiempo, los hombres suelen estar fuera del hogar, mientras que las mujeres permanecen en espacios privados o domésticos.

Estos resultados, y la forma en que se siguen reforzando los estereotipos de género desde temprana edad, tienen consecuencias negativas en las niñas, ya que generan una inserción precaria en la sociedad y en la economía (Muñoz y otros 2006). De esta manera, si bien las cifras educativas muestran brechas relativamente pequeñas en el acceso a la educación y en las medidas de rendimiento entre hombres y mujeres, se debe seguir trabajando en cómo la escuela refuerza creencias acerca de lo que es «femenino» y «masculino». Como se mencionó previamente, el Estado, mediante el MINEDU, ha implementado algunas medidas para garantizar la equidad de género, como la implementación de la Comisión Multisectorial de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, el uso del lenguaje inclusivo de género, así como las campañas de sensibilización acerca de la asistencia regular de las niñas rurales a las escuelas. Si bien estas medidas son importantes, es necesario incluir a toda la población y no solo a la rural; asimismo, se recomienda incorporar el enfoque de género en las prioridades de política que tiene el Estado.

## **4. Equidad y etnicidad**

### ***4.1. Normativa específica***

El Perú cuenta con una serie de documentos normativos que protegen los derechos de los pueblos afrodescendientes y originarios. Entre estos, se encuentra la Ley que Regula el Uso, Preservación, Desarrollo, Recuperación, Fomento y Difusión de las Lenguas Originarias del Perú, Ley 29735, del 2011, la cual señala que todas las personas tienen derecho a usar su lengua originaria tanto en espacios públicos como privados.

Respecto a la educación para los pueblos indígenas, en las primeras décadas del siglo XX se encuentran menciones al tema en las obras de José Carlos Mariátegui y Luis E. Valcárcel, quienes proponen una educación integral para los niños indígenas, que incluya componentes laborales, agropecuarios y técnicos (Zúñiga 2008). La primera Política Nacional de Educación Bilingüe se emitió en 1972, con lo cual el Perú fue el primer país de América del Sur que trató la diversidad étnica, lingüística y cultural en el marco educativo. A partir de dos importantes reuniones celebradas en la década de 1980 —la Reunión de Indigenistas en Pátzcuaro, México, y el Seminario Internacional sobre Políticas Educativas para Poblaciones Indígenas en Lima, Perú— se puso el énfasis en el papel de las culturas, más que en el de las lenguas, para hablar de la educación intercultural bilingüe (Zúñiga 2008).

En el 2002 se promulgó la Ley para la Educación Bilingüe Intercultural, Ley 27818, en la que se establece que los pueblos indígenas recibirán este tipo de educación sin distinciones referidas a calidad, eficiencia y accesibilidad respecto a la población en general. El MINEDU asumió la responsabilidad de llevar adelante el Plan de Educación Bilingüe Intercultural para los niveles de primaria, secundaria y universitaria en todas sus modalidades; se estableció que los docentes debían dominar tanto la lengua originaria de la localidad como el castellano, pues este último debía impartirse como segunda lengua. La Ley 29735, del 2011, referente a las lenguas originarias del Perú, confirma que la educación bilingüe intercultural es obligatoria en las zonas en las que predomina alguna lengua originaria. En el 2015 se ha propuesto una nueva Política de Educación Intercultural (EI) y de Educación Intercultural Bilingüe (EIB), y con esta, un Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (Ministerio de Educación 2015a). Asimismo, el Proyecto Educativo Nacional (Consejo Nacional de Educación 2007) busca promover el valor de las diferencias socioculturales, así como el desarrollo y la cohesión social, estableciendo «un marco curricular nacional compartido que sea intercultural, inclusivo e integrador y que permita tener currículos regionales» (p. 68).

Por otro lado, otra población relevante para el análisis de la equidad y la etnicidad es la afroperuana, que no está incluida en la denominación

de grupos étnicos que establece la Constitución Política del Perú (Valdivia, Benavides y Torero 2007). Estos autores afirman que la población afroperuana ha tenido un escaso reconocimiento y presencia en la vida pública y la historia nacional, así como en la agenda del sistema político, actitud que ha ignorado su pasado y su aporte cultural al país. Asimismo, el Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana (CEDEMUNEP) y Global Rights-Partners for Justice (2011) señalan lo exclusiva y esquiva que es la Ley General de Educación con el pueblo afroperuano, y exponen la necesidad de incluir en el currículo la identificación de los afroperuanos como parte de la población nacional, más allá de solo mencionarlos en relación con temas culturales, religiosos o de esclavitud.

Durante los últimos años, el Ministerio de Cultura, mediante la Dirección de Políticas para la Población Afroperuana, se ha responsabilizado de brindar una mayor atención y de impulsar el desarrollo de los pueblos afroperuanos (Ministerio de Cultura y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2014). En ese contexto, mediante la Resolución Ministerial 339-2014-MC, se publicó el documento *Orientaciones para la implementación de políticas públicas para la población afroperuana*, que promueve la inclusión social y el ejercicio de los derechos de la población afroperuana. Entre estos, se hace mención al acceso, la permanencia y la culminación de todos los niveles educativos en particular para la población afroperuana. Además, el Perú ha suscrito distintos tratados internacionales que velan por la defensa de los derechos de esta población, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, incorporada a la ley peruana en 1971 mediante el Decreto Ley 18969.

#### **4.2. Indicadores**

El Perú se caracteriza por ser un país con gran diversidad étnica y lingüística. Dada la diversidad cultural que tenemos, una de las principales discusiones es cómo definir el ser indígena. Al respecto, existen indicadores objetivos

(lengua materna), subjetivos (autorreconocimiento), entre otros, como la raza y la vestimenta (Vásquez, Chumpitaz y Jara 2012). El más utilizado en el Perú es el indicador de lengua indígena, que presenta limitaciones dado que no toma en cuenta a las personas que se reconocen indígenas, pero cuya lengua materna no es originaria. La información acerca de la población afroperuana es limitada en el país, y se suele definir mediante el autorreconocimiento.

## Indígenas

El cuadro 4 muestra que las diferencias en el acceso a las instituciones educativas entre los castellanohablantes e indígenas es mayor en secundaria, sin llegar a ser estadísticamente significativa.

**Cuadro 4**  
**Tasa neta de matrícula según lengua materna (2014) (%)**

	Inicial	Primaria	Secundaria
Castellano	82,8	93,2	84,8
Indígena	80,1	95,0	77,4
Brecha	2,7	-1,8	7,4

Fuente: Estadística de la Calidad Educativa (2014).

Elaboración propia.

Un estudio de Cueto y otros (2016c), que utiliza las bases de Niños del Milenio, muestra que el 21,5% de los niños de hogares indígenas suelen asistir a PRONOEI, contra un 9,4% de niños castellanohablantes; asimismo solo el 0,3% accede a jardines privados, versus el 12% de niños con lengua materna español que sí lo hacen. Respecto a la educación privada, los mismos autores encuentran que, en la muestra de Niños del Milenio, cuando se refieren a los niños de 12 años de edad, señalan que el 16,9% con lengua materna castellano asisten a una escuela privada, mientras que ningún niño proveniente de un hogar indígena asiste a una escuela privada.

Como se mencionó previamente, las leyes señalan que los estudiantes tienen derecho a recibir educación en su lengua materna. En el país hay escuelas que ofrecen EIB con la finalidad de hacer cumplir este derecho; no obstante, Cueto y León (2010) encontraron que solo el 37% de estudiantes con lengua materna indígena asisten a una escuela de EIB.

El cuadro 5 muestra diferencias marcadas entre estudiantes indígenas y aquellos cuya lengua materna es el castellano, puesto que los indígenas tienen una tasa menor de conclusión para primaria y secundaria. Ambas brechas son significativas al 5%.

**Cuadro 5**  
**Tasa de conclusión según lengua materna (2014) (%)**

	Primaria	Secundaria
Castellano	84,1	68,2
Indígena	65,3	46,6
Brecha	18,8	21,6

Fuente: Estadística de la Calidad Educativa (2014).

Elaboración propia.

Nota: La edad de conclusión es entre 12 y 13 años (primaria), y 17 y 18 años (secundaria).

Con respecto al rendimiento, usando datos de Niños del Milenio, Arteaga y Glewwe (2014) encuentran que existe una brecha en el rendimiento entre los niños indígenas y no indígenas desde los 5 años de edad. Según los datos de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) del 2014 referidos a alumnos de cuarto de primaria en instituciones de EIB, solo el 18% alcanzan un nivel satisfactorio en comprensión lectora en castellano como segunda lengua, mientras que más de la mitad (54,3%) se encuentran en el nivel de inicio. Por otro lado, los resultados del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) (Unesco 2015a) muestran brechas significativas entre ambos grupos, a favor de los castellanohablantes, en ciencias, comprensión lectora en tercero y sexto de primaria, y matemática para tercer grado.

En cuanto a las oportunidades educativas, Secada y otros (2003) llevaron a cabo un estudio en Puno, y encontraron que, en las escuelas rurales, se dedica menos tiempo a actividades académicas, se cubren los contenidos con menor profundidad y se desarrollan ejercicios que exigen menor demanda cognitiva que en las escuelas urbanas. Guerrero y otros (2012) estudiaron un subgrupo de la muestra de Niños del Milenio, y encontraron que las escuelas de EIB, creadas para atender a los niños con lenguas originarias, cuentan con menos servicios básicos e infraestructura que las escuelas urbanas. En la misma línea, las escuelas EIB muestran menor proporción de docentes que han recibido apoyo pedagógico, menor conocimiento pedagógico y mayores tasas de inasistencia a la escuela, en comparación con las escuelas urbanas públicas y privadas (Cueto y otros 2016c).

A pesar de los resultados presentados, cabe resaltar que el MINEDU viene implementando políticas con miras a mejorar la educación bilingüe, como la inclusión de saberes y costumbres de algunos pueblos indígenas en los materiales educativos de las escuelas EIB, el fortalecimiento de los asistentes de soporte pedagógico intercultural (ASPI), la programación de mesas regionales para impulsar las comunidades educadoras (MINEDU 2015b), así como becas dirigidas a jóvenes de bajos recursos que dominen alguna lengua originaria para que se formen como docentes EIB, con el fin de fortalecer la diversidad de la identidad lingüística (MINEDU 2014).

## **Afroperuanos**

Según un informe de la Defensoría del Pueblo (2011a), el 13,8% de la población afroperuana escolar no está matriculado en ningún nivel de educación básica regular, un porcentaje mayor que el promedio nacional, que asciende a 11,8%. Benavides y otros (2013) muestran que, si bien el acceso a educación primaria es casi universal, para el caso de inicial y secundaria es bastante menor (cuadro 6).

**Cuadro 6**  
**Tasa neta de asistencia escolar de los afroperuanos según sexo (%)**

	Hombres	Mujeres
Inicial	52	60
Primaria	93	93
Secundaria	62	60

Fuente: Encuesta Nacional Continua (2006).

Elaboración: Benavides y otros (2013).

Datos más actuales muestran un avance en el acceso. Así, en el 2015, el Ministerio de Cultura realizó el primer Estudio Especializado sobre Población Afroperuana (EEPA), y encontró que el 72% de los niños de 3 a 5 años asistían a inicial; el 99,13% de los niños de 6 a 11 años, a primaria; y el 82,5% de los niños de 11 a 17 años, a secundaria. Asimismo, se observó que el 8,4% de niños y adolescentes abandonaron la escuela, mientras que el 17,7% de niños y adolescentes de 6 a 18 años han repetido alguna vez el año escolar. Respecto al acceso a educación privada, según datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) del 2004, el 10,1% de los niños y adolescentes afroperuanos menores de 17 años asistían a una escuela privada, y según el EEPA, este porcentaje se incrementó a 17%.

Sobre la base de datos de la ENAHO del 2004, Benavides, Torero y Valdivia (2006) muestran que el 27,0% de afrodescendientes señalaron que el último nivel aprobado fue secundaria completa y, sin embargo, solo el 1,9% cuentan con educación universitaria completa, frente al 8,2% del promedio nacional. Valdivia (2013) menciona que, según datos de la Encuesta Nacional Continua del 2006, los jefes de hogares afrodescendientes que cuentan con educación superior ascienden a 5,6%, una cifra mucho menor que la de los no afrodescendientes, 11,1%. Un estudio llevado a cabo por Díaz y Madalengoitia (2012), sobre la base de la ENAHO del 2010, muestra que el 8,6% de los afroperuanos son analfabetos y, en promedio, cuentan con 9,3 años de escolaridad; es decir, al igual que los indígenas, no logran terminar la secundaria.

Un estudio cualitativo llevado a cabo por Miranda, Zorrilla y Arellano (2013) señala que los afroperuanos sienten que las oportunidades educativas a las que acceden no son las mejores debido, principalmente, a que no cuentan con el dinero que les permitiría pagar por una educación de calidad. Los testimonios recogidos muestran que la mayoría de los participantes habían cursado la secundaria completa o menos casi siempre en instituciones públicas; a pesar de que consideraban que los colegios privados eran mejores, reconocían que sus bajos recursos no les permitían asistir a estos. Algunos afroperuanos recalcaron que sufrieron discriminación no solo por parte de sus compañeros estudiantes, sino también de sus propios docentes. En la misma línea, Benavides y otros (2013) encuentran que la mayoría de los adolescentes afroperuanos piensan que no podrán acceder a la educación universitaria debido a la limitada situación económica de sus familias.

Es notorio que los propios estudiantes manifiesten bajas aspiraciones profesionales, pese a que, según el EEPA, las aspiraciones de los padres son altas: el 77,4% de afrodescendientes esperan que sus hijos alcancen los estudios universitarios (Ministerio de Cultura 2015).

No hemos encontrado estudios con datos sobre el rendimiento de los estudiantes afroperuanos; en las evaluaciones de rendimiento del Perú, en general no se ha pedido a los estudiantes que se identifiquen como descendientes de afroperuanos.

## **5. Equidad y pobreza**

### ***5.1. Normativa específica***

En el marco de promover el acceso a una educación de calidad para todos sin que las condiciones económicas sean un impedimento, la educación es gratuita en las instituciones del Estado (Constitución Política del Perú de 1993, Ley General de Educación del 2003). Además, es un derecho

establecido también por tratados internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros.

A nivel nacional, el *Informe defensorial respecto a la gratuidad en las escuelas públicas* (Defensoría del Pueblo 2008) señala que es una obligación estatal garantizar la pluralidad de la oferta educativa y promover la creación de centros educativos que sean accesibles a toda la población, especialmente a las personas que presentan limitaciones económicas; asimismo, el Estado está obligado a erradicar el analfabetismo y promover una educación inclusiva. Entre las diferentes políticas que establece el Proyecto Educativo Nacional (Consejo Nacional de Educación 2007) para promover la equidad educativa sobre todo para los sectores más pobres, propone «ampliar el acceso a la educación básica a los grupos hoy desatendidos» (p. 55) y «asegurar condiciones esenciales para el aprendizaje en los centros educativos que atienden a las provincias más pobres» (p. 58). Para ello, establece diferentes políticas como «universalizar el acceso a una educación secundaria de calidad» (p. 56), tomando en cuenta que muchos adolescentes no tienen acceso a una escuela en su localidad o no pueden asistir por la necesidad de generar ingresos económicos. Por ello, se busca a) «alfabetizar y desarrollar capacidades fundamentales y tecnológicas de jóvenes y adultos excluidos de la Educación Básica Regular» (p. 57), priorizando la atención a las mujeres y a las personas con hijos en edad escolar de zonas rurales; b) «dotar de insumos y servicios básicos a todos los centros educativos públicos que atienden a los más pobres de la población nacional» (p. 58); y c) «articular las políticas de equidad educativa a programas de desarrollo y lucha contra la pobreza» (p. 59), entre otras medidas.

De modo complementario, también es obligatorio para el Estado ofrecer gratuitamente programas de alimentación y salud, así como entregar materiales educativos en los niveles de inicial y primaria (Ley General de Educación del 2003). Para el caso de los centros educativos rurales, donde suele haber altos niveles de pobreza, el Estado se obliga, además, a ofrecer

desayunos o almuerzos, textos y útiles escolares, así como uniformes y calzado escolar.

## 5.2. Indicadores

Con respecto al acceso a la educación, el cuadro 7 muestra las tasas netas de matrícula según el nivel de pobreza. El acceso a primaria es casi universal. Se observan diferencias significativas en inicial y secundaria, donde la brecha entre los estudiantes no pobres y pobres extremos es de 13,3% y 20,0% respectivamente.

**Cuadro 7**  
**Tasa neta de matrícula por nivel de pobreza (%)**

	Inicial	Primaria	Secundaria
No pobre	85,6	93,2	87,4
Pobre	78,1	93,0	77,8
Pobre extremo	72,3	93,6	67,4
Brecha	13,3	-0,4	20,0

Fuente: Estadística de la Calidad Educativa (2014).

Elaboración propia.

Nota: El nivel de pobreza se obtiene de la ENAHO; es decir, se refiere a la pobreza monetaria.

Cueto y otros (2016c), haciendo uso de la base de Niños del Milenio, muestran que el índice de bienestar<sup>9</sup> cuando los niños tenían, en promedio, un año de edad, es un indicador que predice el tipo de institución inicial a la que asistirán: 28,3% de los que se encuentran en el quintil superior asisten a un jardín privado, versus el 1,4% de los del quintil inferior. Como muestra el cuadro 8, el 23,2% del quintil inferior asiste a un PRONOEI, el cual suele ubicarse en zonas relativamente pobres. Asimismo, el 26,5% del quintil

<sup>9</sup> El índice de bienestar del estudio Niños del Milenio se construye basándose en cuántos activos tiene el hogar, en el acceso a servicios básicos y en el hacinamiento de la vivienda.

inferior no asiste a ninguna institución de educación inicial, comparado con un 6,2% del quintil superior.

**Cuadro 8**  
**Tasa de asistencia a inicial a los 5 años,**  
**según índice de bienestar al nacer (%)**

	PRONOEI	Jardín público	Jardín privado	No asisten	Otros
Quintil superior	4,4	49,1	28,3	6,2	12,1
Quintil inferior	23,2	44,4	1,4	26,5	4,5
Brecha	-18,8	4,7	26,8	-20,30	7,6

Fuente: Niños del Milenio, cohorte menor (2009).

Elaboración: Cueto y otros (2016c).

Nota: La categoría *otros* incluye a niños que asisten a otro tipo de inicial y a los que asisten a la escuela.

Respecto al acceso a la educación privada, Cueto y otros (2016c) muestran que, a los 12 años de edad, el 37,2% de los niños ubicados en el quintil superior del índice de bienestar asisten a una escuela privada,<sup>10</sup> en contraste con el 2,1% de estudiantes del quintil inferior.

Sobre los datos de rendimiento, diversos estudios han mostrado que el nivel socioeconómico de los estudiantes se asocia con el rendimiento (Cueto y otros 2014, Guadalupe y Villanueva 2013, Ministerio de Educación 2006). Los resultados de las últimas evaluaciones internacionales muestran que el nivel socioeconómico de la familia es muy importante en el rendimiento educativo. Así, el TERCE muestra que, a mayor nivel socioeconómico, mejor rendimiento en lectura, matemática y ciencias en estudiantes de tercero y sexto grados de primaria (UNESCO 2015a). Asimismo, los resultados de PISA del año 2012 muestran que existen diferencias en el rendimiento en lectura según los estratos socioeconómicos; los que cuentan con mayores recursos son los más favorecidos (Ministerio de Educación 2013). Los resultados del

<sup>10</sup> Cabe recordar que el diseño del estudio Niños del Milenio excluye al 5% de distritos más ricos del país, por lo que el porcentaje de niños que asisten a una escuela privada probablemente esté subestimado.

proyecto PRIDI muestran que, en el Perú, desde antes de los 5 años de edad se observan brechas significativas en las cuatro áreas evaluadas —cognitiva, motor, lenguaje y socioemocional— entre los niños del quintil superior del índice de riqueza y los del quintil inferior (Verdisco y otros 2015).

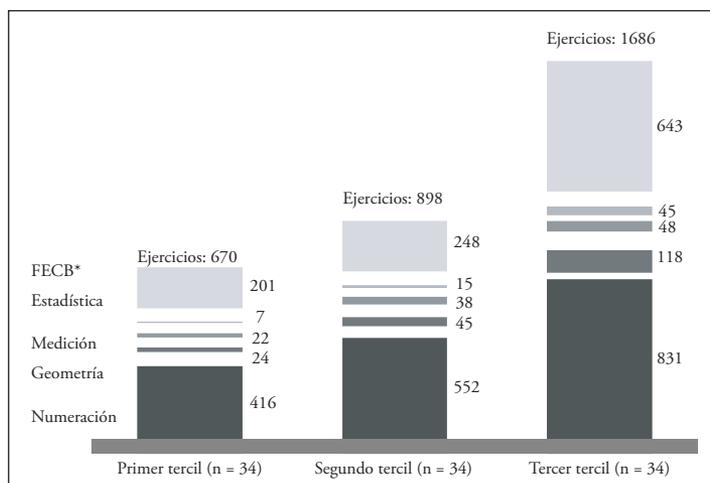
Como se muestra en Cueto (2013), sobre la base de datos de la ECE del 2012 se puede establecer que, en el nivel de cada región, existe una fuerte asociación entre el desempeño promedio en matemática y comprensión lectora, y el porcentaje de pobreza. Asimismo, el autor muestra que también existe una asociación positiva entre el gasto público por estudiante en cada región y el rendimiento promedio de esta, lo cual contradice el principio de equidad, ya que las regiones con resultados más bajos deberían recibir una mayor inversión por parte del Estado. Estudios realizados utilizando la base de datos longitudinal de Niños del Milenio (Cueto y otros 2014, Woodhead y otros 2014) encuentran que los niños que desde su primer año de vida están en desventaja económica cuentan con menores oportunidades de aprendizaje y peor rendimiento académico en la niñez intermedia, en comparación con sus pares ubicados en un mejor nivel socioeconómico. También se halló una mayor tendencia a la repitencia de grado escolar para los estudiantes de menor nivel económico, en comparación con los niños con mayor riqueza económica (Woodhead y otros 2014).

Por otro lado, diferentes estudios (Hawkins y otros 2013, Jessor y Turbin 2014, Sánchez 2008, Woodhead y otros 2014) señalan que los adolescentes que crecen en contextos de pobreza tienden a presentar conductas de riesgo —delincuencia, iniciación sexual temprana, consumo de alcohol y drogas, etcétera— relacionadas con la probabilidad de abandono escolar. Se encontró que, en el Perú, los estudiantes con extraedad en la escuela suelen provenir de familias que viven en pobreza, y tienden a presentar un estado nutricional inferior, un peor rendimiento en las evaluaciones nacionales y una mayor probabilidad de deserción escolar que aquellos estudiantes que están en la edad adecuada (Sánchez 2008).

En relación con las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes, un estudio elaborado por Cueto y otros (2014) recogió los cuadernos de

matemática de 100 estudiantes de cuarto grado de primaria con el objetivo de conocer qué hacían en las clases. Los autores encontraron que las oportunidades de aprendizaje se distribuyen de manera inequitativa según el nivel socioeconómico, pues hay una gran ventaja de los estudiantes no pobres tanto en el número de ejercicios realizados como en el porcentaje de ejercicios correctamente resueltos, tal como muestra la figura 2.

**Figura 2**  
**Número de ejercicios de matemática hechos por aspecto del currículo en cuarto grado de primaria y tercil socioeconómico al año de vida**



Fuente: Cueto y otros (2014).

\*FECB: Fuera de la estructura curricular básica de tercero y cuarto de primaria.

La breve revisión anterior muestra que los estudiantes pobres tienen menos acceso, menores oportunidades de aprendizaje y resultados educativos más bajos que sus pares no pobres. A esto se le añade un problema más, consistente en que el sistema educativo peruano es altamente segregado, por lo que los estudiantes de bajos recursos estudiarán con estudiantes de características similares (Benavides y otros 2014, Cueto y otros 2016b). El informe de TERCE (Unesco 2015a) acerca de factores asociados al aprendizaje muestra

los altos niveles de segregación en el sistema educativo, los cuales reflejan una baja inclusión social en las escuelas. De esta manera, se deben implementar políticas que incentiven la equidad, ya que algunos estudios han mostrado que, en contextos de niveles socioeconómicos más pobres, los docentes tienen expectativas más bajas hacia los niños (Treviño 2003) y piensan que aulas con una composición diversa pueden limitar la eficacia de su enseñanza (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos 2013), percepciones que, finalmente, influyen en el aprendizaje de los estudiantes.

## **6. Equidad y discapacidad**

### ***6.1. Normativa específica***

Tanto las Naciones Unidas (2006) como la Ley General de la Persona con Discapacidad 29973 (2012) del Estado peruano definen a las personas con discapacidad como aquellas que presentan alguna deficiencia física, sensorial, mental o intelectual de manera permanente, que pueda impedir su participación en la sociedad en las mismas condiciones que los demás. La mencionada ley promueve la igualdad de condiciones y derechos frente al resto de la población y «un entorno propicio, accesible y equitativo para su pleno disfrute sin discriminación» (Art. 3.1).

En el plano educativo, el Perú cuenta con una serie de documentos legislativos que defienden los derechos de las personas con necesidades educativas especiales. En primer lugar, la normativa peruana asegura el derecho a la disponibilidad de escuelas inclusivas y a la accesibilidad a estas sin discriminación, así como el derecho a recibir educación inclusiva de calidad (Defensoría del Pueblo 2011b). Para asegurar el acceso y la permanencia, las instituciones educativas deben adaptar sus metodologías y currículos a las necesidades de las personas con discapacidad (Ley General de la Persona con Discapacidad, 2012).

Por otro lado, el Estado ofrece la educación básica especial (EBE) de manera gratuita en las instituciones educativas públicas, y se asegura de que esta cuente con los principios de inclusión, calidad y equidad (Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento de Educación Básica Especial, 2005). El objetivo de este tipo de educación es incluir a los niños con necesidades especiales a instituciones de educación regular, así como también ofrecer una educación de calidad en las distintas modalidades y niveles educativos que ofrece el Estado, incluyendo los centros de educación básica especial (CEBE).

El Perú, como Estado Parte de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Organización de las Naciones Unidas 2006), se compromete a «asegurar el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con los demás» (Art. 24.5). Respecto a los diferentes niveles disponibles para las personas con discapacidad, el Estado peruano ofrece centros de intervención temprana, centros de educación básica especial —dirigidos a alumnos con discapacidad severa y multidiscapacidad—, el Programa de Atención No Escolarizada al Talento y Superdotación (PANETS), y el Servicio de Apoyo y Asesoramiento para la Atención de Necesidades Educativas Especiales (SAANEE), Reglamento de la Ley 28044, del 2003. Además, en las escuelas de educación básica regular (EBR) y en los centros de educación técnico-productiva (CETPRO) se promueve la inclusión con apoyo del SAANEE.

Los niños y niñas menores de 3 años de edad con discapacidad pueden matricularse en los programas de intervención temprana (PRITE) durante los 12 meses del año (Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2016 R. M. 572-2015-MINEDU, 2015). Los CEBE incluyen solo los niveles educativos de inicial y primaria, y limitan la permanencia de los alumnos hasta los 20 años de edad; para los mayores de 20 años que carecen de escolaridad, el Estado les facilita atención no escolarizada por un máximo de dos años (Reglamento de la Ley 28044, 2003). Respecto a los estudiantes en edad escolar que han sido incluidos en centros de EBR o CETPRO, el artículo 14 del Reglamento de la Ley General de Educación (2003) afirma lo siguiente: «son promovidos de grado, tomando en cuenta el logro de

los aprendizajes establecidos en relación con las adaptaciones curriculares previstas y su edad normativa de escolarización; su permanencia se flexibiliza hasta un máximo de dos años sobre la edad normativa correspondiente». Se observa que el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009-2018 (Decreto Supremo 007-2008-MIMDES, 2008) propone diferentes acciones, aunque en algunos casos no lo suficientemente específicas como para cumplir lo establecido en documentos normativos.

## 6.2. Indicadores

En el país, los datos de la Encuesta Nacional Continua del 2006 señalan que el 8,9% de la población presenta alguna limitación física o mental (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2006a). De este porcentaje, el 15,8% tiene entre 0 a 19 años de edad; y el 37,6%, más de 60. Respecto al acceso a la educación, el cuadro 9 muestra la tasa de asistencia escolar de la población con discapacidad; se observa que, en todos los casos, la tasa de asistencia ha

**Cuadro 9**  
**Tasa total de asistencia de la población con discapacidad**  
**(% del grupo de edades correspondiente al nivel)**

	3-16 años		3-5 años		6-11 años		12-16 años	
	1993	2006	1993	2006	1993	2006	1993	2006
<b>Discapacidad</b>								
Física	61,3	79,4	28,1	57,7	65,4	85,9	61,8	82,1
Intelectual	51,2	79,8	33,5	87,3	59,0	89,2	46,2	71,0
Visual	68,2	95,5	41,5	80,7	76,5	98,4	64,5	94,7
Auditiva	65,7	89,4	50,2	86,8	74,3	96,8	60,0	80,8
De lenguaje	47,3	80,8	33,6	71,2	52,1	92,0	44,5	66,7
Multidiscapacidad	38,7	49,2	23,3	38,2	42,0	59,1	38,1	43,8

Fuente: Estadística de la Calidad Educativa (2006).

Elaboración: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2006a).

aumentado entre 1993 y el 2006. Los estudiantes con multidiscapacidad son aquellos con menor acceso escolar: menos de la mitad asiste a inicial y a secundaria.

En el 2012, el INEI llevó a cabo la Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad (ENEDIS). El informe muestra que el 63,1% de niños entre 6 a 11 años asiste a algún centro educativo; este porcentaje es menor para los niños de 3 a 5 años (37,0%) y para los de 12 a 17 años (50,8%). Con respecto a los centros educativos a los que acuden, el 70,0% de centros cuentan con profesores especializados; el 56,7%, con equipamiento audiovisual; y el 20%, con personal que domina el lenguaje de señas (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2014). Asimismo, según la Encuesta de Hogares sobre Discapacidad en Lima Metropolitana (EHODIS) llevada a cabo en el 2005, las personas con discapacidad tienen tasas más altas de analfabetismo y son menos educadas que sus pares sin discapacidad (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2006b).

En un esfuerzo para que los estudiantes con necesidades especiales reciban una educación de calidad, el Estado creó los SAANEE,<sup>11</sup> que asesoran, orientan y capacitan de manera permanente al personal de la escuela, sea docente o no docente, en temas relacionados con el acceso, el currículo, y cómo trabajar con la familia y la comunidad (Tovar y Fernández 2006). Ahora bien, según un estudio del Ministerio de Educación (2012), en el 2010, solo el 1% de las personas discapacitadas de 0 a 20 años asistían a una escuela regular que contaba con el apoyo del SAANEE; y solo el 6% de personas con discapacidad severa y multidiscapacidad, a un CEBE. Según Tovar (2013), la mayoría de discapacitados en edad escolar (71%) asisten a escuelas regulares sin apoyo. Estas cifras muestran la magnitud y el desafío de lograr la inclusión de los estudiantes con necesidades básicas al sistema educativo.

---

10 «La Dirección General de Educación Básica Especial emitió la R. D. N° 354-2006-ED, que aprueba la Directiva N° 076-2006-VMGP-DINEBE, donde se establece la institucionalización de los equipos profesionales del SAANEE, para el cumplimiento de las funciones de orientación y apoyo a las instituciones educativas regulares que incluyen a los niños, niñas y jóvenes con discapacidad intelectual leve y moderada, discapacidad física y discapacidades sensoriales en los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo» (Ministerio de Educación 2012: 21).

Más allá del acceso a la educación, varios estudios han recogido información acerca de las características de las escuelas a las que asisten los niños con discapacidad, y las percepciones de los directores y docentes. Un estudio de Tovar (2013) encuentra que el 75% de los directores de los SAANEE entrevistados mencionan que hay casos en los que la escuela ha negado la matrícula a estudiantes discapacitados. Asimismo, encontró que, según los directores, el 70% de estudiantes no son abastecidos con materiales adecuados a sus necesidades. Por último, el 69% de los directores manifestaron que los docentes no se sienten preparados sobre cómo proceder con la inclusión.

De la misma manera, un estudio cualitativo realizado en Huancavelica y Villa El Salvador (Fernández 2007) encontró que las asesorías de los SAANEE son insuficientes, ya que solo incluyen visitas una o dos veces por semana. Asimismo, muchos padres de niños no discapacitados manifestaban su incomodidad respecto a que sus hijos estudien con niños discapacitados, por el temor a que fueran «contagiados»; es decir, a que adoptaran comportamientos similares. Como señala la autora, existe toda una resistencia cultural a la inclusión, lo cual hace mucho más difícil el tránsito de la educación especial a la educación regular.

La Defensoría del Pueblo ha llevado a cabo tres estudios relacionados con la educación y la discapacidad, en los que ponen en evidencia los obstáculos que aún se deben superar. En el primer informe (2000), se muestra la situación de 145 centros de educación especial. Los resultados sugieren que, en términos de infraestructura, el 37% de las aulas visitadas son consideradas inapropiadas y no cumplen con las condiciones para impartir una educación de calidad. Asimismo, el 47% de los alumnos estudiaban en aulas con mobiliario en estado regular o malo.

En el segundo estudio (2007), se entrevistó a directores, docentes, estudiantes y padres de familia de escuelas regulares. Según los resultados del estudio, el 82,9% de los directores pensaban que su escuela no estaba preparada para recibir a niños con discapacidad y el 93,9% informaron que su institución no había recibido materiales adecuados para la enseñanza de niños con discapacidad. Finalmente, otro hallazgo importante fue que

los SAANEE debían entregar un plan de orientación individual para que los docentes pudieran realizar las modificaciones y adaptaciones del currículo de acuerdo con las necesidades de cada estudiante. Sin embargo, cerca del 80% de los docentes declararon que no contaban con esta herramienta debido a que el SAANEE o no les había entregado dicho plan o aún no había visitado esa escuela (Defensoría del Pueblo 2007).

El tercer informe de la Defensoría del Pueblo (2011b) recolectó información de instituciones educativas acerca de cómo se viene implementando la política de educación inclusiva. Se encontró que el 55% de los colegios públicos urbanos de primaria presentaban áreas con desniveles y obstáculos que dificultaban el acceso de las personas con discapacidad, mientras que los representantes del 39,2% de las instituciones supervisadas indicaron que no habían recibido ninguna capacitación acerca de educación inclusiva. Por último, los responsables del 92% de las escuelas manifestaron que no habían recibido materiales de enseñanza adecuados para la inclusión (Defensoría del Pueblo 2011b).

Como bien señala la Defensoría del Pueblo, «todas las instituciones educativas deben asegurar el acceso de los estudiantes con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás estudiantes, sin discriminación. El Estado debe garantizar que las personas con discapacidad no sean excluidas del sistema de educación regular en razón de su discapacidad» (2011b: 111). No obstante, los estudios mencionados previamente muestran que el acceso y las oportunidades que la escuela les brinda a los estudiantes con discapacidad no son iguales que los que reciben los estudiantes no discapacitados.

Si bien el MINEDU —mediante los SAANEE— se esfuerza para que los estudiantes con discapacidad en instituciones de EBR reciban el apoyo y la orientación necesaria, según Tovar (2013), solo el 1,49% de la población con discapacidad en edad escolar asiste a una escuela regular con apoyo. Para revertir esta situación y lograr la educación inclusiva que se busca, es necesario incrementar los servicios de apoyo, asesoramiento y capacitación a los docentes (Defensoría del Pueblo 2007), contar con un mayor presupuesto por parte del Estado (Vásquez 2004), y sensibilizar tanto a los padres como

a la comunidad en general acerca de la educación inclusiva (Fernández 2007). Además, una recomendación que se encontró en gran parte de los informes y estudios incluidos es mejorar la calidad de los datos existentes; al respecto, destacamos la iniciativa del INEI al realizar la primera encuesta especializada sobre discapacidad, llevada a cabo en el 2012.

Con respecto a qué aprenden los niños, no hemos encontrado estudios sobre los aprendizajes de los estudiantes con discapacidad en el sistema educativo peruano. Sin embargo, en el 2015, el MINEDU introdujo por primera vez en sus evaluaciones nacionales adaptaciones para incluir a estudiantes con discapacidad auditiva y visual. Los resultados serán de mucho interés, y un primer paso en un campo en el que, obviamente, hay mucho por avanzar.

## **7. Análisis de equidad en la normativa docente vigente**

En las secciones previas hemos mostrado que existen inequidades educativas asociadas a cuatro características de los estudiantes: sexo, etnicidad, pobreza y discapacidad. Esto puede ser un indicador de que, incluso en los casos en que la normativa del país promueve la equidad en educación, la implementación de este propósito no está logrando los resultados esperados. Visto que los docentes son agentes clave en el desarrollo educativo de los estudiantes, así como en la mejora de la calidad y equidad, en esta sección presentamos un análisis de la Ley de la Reforma Magisterial, para entender de qué modo la noción de equidad educativa se encuentra presente en ella.

### **7.1. Método**

Se llevó a cabo un análisis de contenido para identificar, contabilizar, sistematizar e interpretar las características que se presentan en la Ley de Reforma Magisterial 29944 del 2012, su Reglamento (Decreto Supremo

004-2013-ED, del 2013) y sus Modificaciones (Decreto Supremo 08-2014-MINEDU, 2014; Decreto Supremo 007-2015-MINEDU, 2015; Decreto Supremo 005-2015-MINEDU, 2015). El análisis de contenido es definido como una técnica de investigación basada en el método científico, que es adaptable a los propósitos del estudio y a las características del mensaje por analizar (Neuendorf 2002, White y Marsh 2006). Esta técnica busca describir un fenómeno a partir de las inferencias que se realizan de un mensaje, y se respalda en la intersubjetividad de los lectores como indicador de confiabilidad entre codificadores (Neuendorf 2002).

El análisis que se presenta a continuación pretende identificar la presencia e importancia de la equidad y calidad educativa contenida en los documentos mencionados. Para ello, se definen a priori las variables de interés, tomando como unidad de análisis todos los artículos que hacen referencia a los docentes en los instrumentos legales mencionados. Las variables de interés se definen en el cuadro 10.

**Cuadro 10**  
**Definición de las variables**

<b>Variable</b>	<b>Definición</b>
Calidad educativa	Artículos que presenten contenido referente a la calidad educativa que los docentes deben ofrecer o con la que deben ser formados.
Equidad	Artículos que hagan referencia a la igualdad de oportunidades educativas y al rechazo de cualquier tipo de discriminación.
Género	Artículos que tomen en consideración la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
Etnicidad	Artículos que promuevan el respeto y la valoración de la riqueza cultural y lingüística, así como los que incluyan la no discriminación por motivos raciales.
Discapacidad	Artículos que mencionen las necesidades educativas especiales.
Pobreza	Artículos que incluyan la no discriminación relacionada con condiciones socioeconómicas.

Elaboración propia.

A partir de la definición de las variables, se realizó su codificación por dos lectores, buscando confiabilidad entre codificadores (Neuendorf 2002, White y Marsh 2006). Este proceso de codificación consiste en etiquetar los artículos que contengan las variables previamente definidas, para luego contabilizar el número de artículos que incluyan una mención a cada variable. Un mismo artículo fue incluido en varias categorías si era relevante para ellas. Si bien los resultados de esta normativa claramente no son generalizables a otros documentos normativos, la metodología utilizada podría replicarse para otras normas.

## 7.2. Resultados

El cuadro 11 presenta la cantidad de artículos que contienen una mención a cada variable analizada. En las Modificaciones del Reglamento no se halló ninguna de las variables definidas. A partir de la codificación, se distinguieron a posteriori dos categorías en las cuales se clasificaron las variables en función de la direccionalidad de los artículos: los que hacen referencia a docentes y los referentes a los alumnos, especialmente a aquellos que pertenecen a

**Cuadro 11**  
**Número de artículos en la normativa docente actual**  
**que incluyen una mención a cada variable**

Variable	Frecuencia en función al docente	Frecuencia en función a los alumnos	Frecuencia total
Calidad educativa	3	3	6
Equidad	6	5	11
Género	1	2	3
Etnicidad	1	15	16
Discapacidad	0	3	3
Pobreza	1	1	2

Elaboración propia.

poblaciones vulnerables. El cuadro 11 también muestra las frecuencias según estas dos categorías.

Los resultados sugieren que la variable *interculturalidad y bilingüismo* es la que cuenta con mayor presencia en los documentos analizados, seguida por la variable *equidad*, que tiene una presencia similar en función al docente que en función a los alumnos. Las variables a las que menos se hace referencia en la normativa estudiada son *género, discapacidad y pobreza*.

Respecto a las variables que engloban de modo general *calidad y equidad educativa*, la Ley de Reforma Magisterial y su Reglamento buscan garantizar la igualdad de oportunidades de acceso y calidad tanto para los docentes —en cuanto a su ingreso y desarrollo profesional en la carrera pública magisterial— como en el trato que les dan a los alumnos, con énfasis en evitar cualquier tipo de discriminación. Uno de los más importantes principios del régimen laboral del magisterio público es que se debe asegurar la no discriminación entre docentes «por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier índole» (Art. 41.a), así como la igualdad de oportunidades en las relaciones de trabajo y en el ascenso en las escalas de la carrera magisterial.

Por otro lado, encontramos que, si bien no se menciona explícitamente *equidad* con relación a los alumnos, la Ley hace referencia a que la enseñanza del docente debe responder a las exigencias y necesidades de los estudiantes, concepto relacionado con la equidad según Bracho y Hernández (2009). Asimismo, la normativa alude a una educación de equidad y calidad, ya que menciona que el docente debe «concretar el derecho de la comunidad a una enseñanza de calidad, equidad y pertinencia» (Art. 4). Se reconoce también el derecho de los estudiantes y la finalidad de la formación docente, los cuales apuntan a mejorar la calidad de la educación. En la misma línea, la ley estipula que el profesor debe enseñar sin realizar «ningún tipo de discriminación por motivos de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier índole» (Art. 40.i); es decir, no se debe hacer ninguna diferencia entre los estudiantes debido a sus características, sino que todos deben recibir la misma educación.

Con respecto a las cuatro variables analizadas en este estudio, encontramos que, en el caso de la variable *género*, la normativa sostiene que se deben respetar los derechos y «dignidad de niños y niñas, adolescentes» (Art. 3) y, como se mencionó previamente, que no debe existir ningún tipo de discriminación o diferenciación en la enseñanza. Respecto a la atención a estudiantes *pobres*, no se hace referencia de manera explícita, pero se menciona que no debe haber discriminación por parte del docente por motivos de condición económica.

En contraste, en la variable *etnicidad* existe un mayor interés por asegurar la equidad en cuanto a las poblaciones indígenas y hablantes de lenguas originarias, ya que la normativa menciona frecuentemente la visión intercultural que debe tener el docente y la necesidad de que conozca las culturas locales. Así, en las evaluaciones docentes, tanto para el ingreso como para la continuidad en la carrera pública magisterial se toman en cuenta los requerimientos y necesidades particulares de la EIB. Por ejemplo, para que un docente pueda postular a ser reasignado a una escuela EIB, debe manejar la lengua materna de los alumnos, conocer la cultura de la localidad y haber recibido un proceso de inducción a cargo de profesores que dominen la lengua originaria. Adicionalmente, se encontraron artículos que hacen referencia a la no discriminación por raza; sin embargo, no se menciona de manera explícita a los afroperuanos.

Por último, sobre la *discapacidad* y las necesidades educativas especiales, los documentos analizados señalan solo en tres oportunidades la importancia de contar con maestros capacitados y preparados para atender a los estudiantes con discapacidad; por ejemplo, el artículo 18.2 de la Ley de Reforma Magisterial refiere: «Para postular a instituciones de Educación Básica Especial, en el marco de la Carrera Pública Magisterial, se presenta como requisito específico acreditarse en la especialización de esta modalidad»; y en el caso de que el docente no cuente con una especialidad, se debe evidenciar que tiene experiencia laboral en ese campo. De esta manera, la normativa intenta asegurar que los estudiantes con discapacidad cuenten con docentes preparados para atenderlos. La normativa señala que

los docentes que trabajen en una institución bilingüe pueden recibir una asignación temporal de tipo monetario. En la misma línea, aquellos docentes que trabajen en escuelas EIB o con estudiantes que presentan necesidades educativas especiales tienen un número garantizado de becas que ofrece el MINEDU.

Estas medidas muestran el esfuerzo que realiza el Estado por incrementar la oferta de docentes en estas escuelas. Sin embargo, no hay incentivos específicos para que los mejores docentes enseñen en escuelas que atienden a estas poblaciones vulnerables; hay que tener en cuenta que, desde una perspectiva de equidad, los mejores docentes deberían enseñar a los alumnos que enfrentan mayores desventajas.

## 8. Discusión

Hace varios años, lograr el acceso universal a la educación primaria era una de las principales metas de los países y los organismos internacionales. Con el paso de los años, esta meta ha sido prácticamente cumplida en muchos países, incluyendo el Perú. No obstante, diversos estudios y datos estadísticos han mostrado que asistir a la escuela no es suficiente para garantizar aprendizajes de calidad para todos los estudiantes. Así, el enfoque actual —y la principal meta de los países— es fomentar una educación de calidad con equidad, en la cual las características de los estudiantes no sean un obstáculo. De esta manera, las leyes, normas, e incluso la Constitución peruana, establecen que la educación es un derecho de las personas, sin importar sus circunstancias ni características individuales o familiares, lo cual promueve la equidad en todos los niveles educativos. En este estudio, hemos presentado el estado actual en cuanto a la equidad de cuatro grupos con respecto a la normativa existente, y datos referentes al acceso, el rendimiento y las oportunidades de aprendizaje, con énfasis en la educación básica.

El primer análisis se centró en el *género*. Se encontró que no existen grandes diferencias en cuanto al acceso, oportunidades y rendimiento entre

hombres y mujeres. Sin embargo, sí se han hallado otro tipo de inequidades, como los estereotipos tradicionales que se siguen reforzando mediante la escuela, lo que crea diferencias en las posibilidades de desarrollo de las niñas y los niños.

Respecto a la *etnicidad*, se encontró que sí existen diferencias en el acceso a la educación secundaria, inicial y privada. Cuando se compara a los indígenas con el resto de individuos, se observa que ni las oportunidades ni el rendimiento son equitativos. En cuanto a los afrodescendientes, los pocos datos que existen sugieren diferencias en el acceso a la educación en algunos niveles, como la secundaria. Se trata de un grupo que debería ser identificado con claridad en los estudios y evaluaciones, para poder conocer las brechas de inequidad y adoptar políticas.

La tercera variable de análisis fue la *pobreza*. Se encontró que los estudiantes pobres acceden en menor medida a la educación secundaria, y asisten a escuelas que no ofrecen todos los servicios básicos y cuyos docentes no cuentan con mayor capacitación, lo que genera brechas en los resultados educativos.

Finalmente, se encontró que sufrir de alguna *discapacidad* es un obstáculo para acceder y recibir una educación de calidad. Los estudiantes discapacitados no solo acceden a menores niveles educativos, sino que, durante su educación, se encuentran con barreras como infraestructura inadecuada, materiales no especializados y docentes poco preparados para atenderlos. De esta manera, el Estado, así como la escuela, parecen reforzar las inequidades aun cuando, en teoría, todos estos grupos se encuentran protegidos por las leyes y normas.

Siendo el rol del docente tan importante en la educación de los estudiantes, en un Estado que promueva la igualdad, los profesores más calificados deberían enseñar a los niños con mayores desventajas, que pertenezcan a grupos vulnerables. La normativa sobre la Reforma Magisterial incentiva la postulación de los docentes a instituciones educativas de EIB; no obstante, al parecer no genera suficientes incentivos como para que los profesores más calificados enseñen en las instituciones a las que asisten los estudiantes más pobres. La

evidencia sugiere que los docentes con mejores calificaciones, educación y manejo pedagógico, así como menor ausentismo, enseñan en las escuelas con menores niveles de pobreza, ubicadas en urbes y en zonas castellanohablantes. De esto se deduce que los estudiantes indígenas, afroperuanos, pobres o discapacitados por lo general asisten a escuelas de baja calidad, con menores oportunidades de aprendizaje, y obtienen bajos resultados educativos. Esto crea un triángulo perverso entre características sociodemográficas, oportunidades y resultados educativos (Cueto y otros 2015).

Observando estos resultados, parecería que, en el Perú, las causas de la situación no residen principalmente en la ausencia de una normativa específica —salvo, tal vez, el caso de la pobreza—, sino en el incumplimiento de las normas. Y, en algunos casos —por ejemplo, el género, el origen afroperuano y la pobreza—, en la necesidad de incorporar estos principios generales con claridad en toda la normativa. Para lograr este cumplimiento, se requieren mayores recursos humanos y financieros, pero sobre todo la voluntad política de poner la equidad como una prioridad educativa. La importancia de esta orientación se acentúa al constatar que, a menudo, las características que hacen a un estudiante vulnerable están correlacionadas. En otras palabras, ser pobre, indígena o afrodescendiente son características que, a menudo, se presentan en un mismo individuo; y si este tiene alguna discapacidad, los retos educativos se multiplican.

A la luz de estos resultados, la voluntad política mencionada tendría que alimentarse de indicadores y metas sobre equidad educativa que en la actualidad casi no existen. Como se ha señalado, a menudo los datos provienen de estudios específicos realizados por investigadores o por la Defensoría del Pueblo. Pensamos que es importante crear indicadores de equidad que permitan identificar de qué manera los grupos más vulnerables, incluyendo los aquí analizados, acceden a oportunidades educativas que les permitan ejercer plenamente el derecho a la educación que las leyes promueven. Un acercamiento a este tema es el índice de inclusión social en la escuela que utilizan estudios como TERCE, que se calcula a partir de la variación que existe del nivel socioeconómico dentro de la escuela (UNESCO 2015a).

Como meta general, las políticas públicas tendrían que estar orientadas a aumentar el rendimiento promedio de los estudiantes, pero al mismo tiempo reducir las brechas existentes. Es decir, *equiparar hacia arriba*, ya que si las políticas educativas no toman en cuenta la inequidad o no mencionan de manera explícita los problemas que genera, entonces esta se seguirá reproduciendo mediante la educación.

De esta manera, sugerimos que, en el Perú, las normativas o la implementación de los programas que no se han planteado explícitamente para promover la equidad han generado, de manera no intencionada, mayor inequidad, o al menos han mantenido inequidades existentes. Esperamos que este estudio fomente la discusión y ponga a la luz los desafíos que tenemos que superar con miras a lograr una educación de calidad y con equidad para todos, que sería, finalmente, una manera de profundizar la democracia en el país.

## Referencias bibliográficas

- Ames, Patricia (2006). *Las brechas invisibles: desafíos para una equidad de género en la educación*. Educación y Sociedad 1. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Arteaga, Irma y Paul Glewwe (2014). *Achievement gap between indigenous and non-indigenous children in Peru: an analysis of Young Lives survey data*. Young Lives Working Paper 130. Oxford: Young Lives.
- Benavides, Martín y Luciana Córdova (2003). *Hablan las imágenes: la construcción del género en los textos escolares*. Manuscrito no publicado.
- Benavides, Martín; Juan León y Manuel Etesse (2014). *Desigualdades educativas y segregación en el sistema educativo peruano: una mirada comparativa de las pruebas PISA 2000 y 2009*. Avances de Investigación, 15. Lima: GRADE.
- Benavides, Martín; Máximo Torero y Néstor Valdivia (2006). *Más allá de los promedios: afrodescendientes en América Latina. Pobreza, discriminación social e identidad: el caso de la población afrodescendiente en el Perú*. Washington, DC: World Bank.
- Benavides, Martín; Paola Sarmiento, Néstor Valdivia y Martín Moreno (2013). *¡Aquí estamos! Niñas, niños y adolescentes afroperuanos!* Lima: CEDET, Plan Internacional y UNICEF.
- Betts, Julian R. y John E. Roemer (2007). Equalizing opportunity for racial and socioeconomic groups in the United States through educational finance reform. En Paul E. Peterson, Ludger Wößmann (Eds.). *Schools and the equal opportunity problem* (pp. 209-238). Cambridge, MA: MIT Press.
- Bracho, Teresa y Jimena Hernández (2009). *Equidad educativa: avances en la definición de su concepto*. Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Investigación Educativa del Consejo Mexicano de Investigación Educativa, Veracruz, México.

- Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana (CEDEMUNEP) y Global Rights-Partners for Justice (2011). *Más allá del perdón histórico*. Bogotá: Alta Voz Editores.
- Consejo Nacional de Educación (CNE) (2007). *Proyecto Educativo Nacional: la educación que queremos para el Perú*. Lima: CNE.
- Cueto, Santiago (2013). *Evaluaciones estandarizadas del rendimiento escolar*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- Cueto, Santiago; Gabriela Guerrero, Juan León, Mayli Zapata y Silvana Freire (2014). Socioeconomic status at the Age 1 predict opportunities to learn and achievement in mathematics in fourth grade in Peru. *Oxford Review of Education*, 40(1), 50-72. DOI: 10.1080/03054985.2013.873525.
- Cueto, Santiago y Juan José Díaz (1999). Impacto de la educación inicial en el rendimiento en primer grado de primaria en escuelas públicas urbanas de Lima. *Revista de Psicología de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, XVII(1), 74-91.
- Cueto, Santiago y Juan León (2010). Oportunidades y resultados educativos en la educación básica en el Perú. En F. Portocarrero, Enrique Vásquez y Gustavo Yamada (Eds). *Políticas sociales en el Perú: nuevos desafíos* (pp. 69-101). Lima: Universidad del Pacífico.
- Cueto, Santiago; Juan León y Alejandra Miranda (2015). Peru: impact of socioeconomic gaps in educational outcomes. En Simon Schwartzman. *Education in South America* (pp. 385-404). London: Bloomsbury.
- Cueto, Santiago; Juan León, Alejandra Miranda, Kirk Dearden, Benjamin Crookston y Jere Behrman (2016a). Does pre-school improve cognitive abilities among children with early-life stunting? A longitudinal study for Peru. *International Journal of Educational Research*, 75, 102-114.
- Cueto, Santiago; Juan León y Alejandra Miranda (2016b). Classroom composition and its association with students' achievement and socioemotional characteristics in Peru. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 23(1), 126-148.

- Cueto, Santiago; Alejandra Miranda, Juan León y M. Vásquez (2016c). *Education trajectories: from early childhood to early adulthood in Peru* [En prensa]. Young Lives.
- Defensoría del Pueblo (2011a) *Los afrodescendientes en el Perú: una aproximación a su realidad y al ejercicio de sus derechos*. Informe de Adjuntía 003-2011. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo (2011b). *Los niños y niñas con discapacidad: alcances y limitaciones en la implementación de la política de educación inclusiva en instituciones educativas del nivel primaria*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo (2008). *La gratuidad en las escuelas públicas*. Serie de Informes Defensoriales 131. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo (2007). *Educación inclusiva: educación para todos. Supervisión de la política educativa para niños y niñas con discapacidad en escuelas regulares*. Serie de Informes Defensoriales 127. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo (2001). *Situación de la educación especial en el Perú: hacia una educación de calidad*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Díaz, Juan José. (2006). *Pre-school education and schooling outcomes in Peru*. Recuperado de <http://www.ninosdelmilenio.org/wp-content/uploads/2012/10/Pre-school-Education-and-Schooling-outcomes-in-Peru.pdf>
- Díaz, Ramón y Óscar Madalengoitia (2012). *Análisis de la situación socioeconómica de la población afroperuana y de la población afrocostarricense y su comparación con la situación de las poblaciones afrocolombiana y afroecuatoriana*. Publicación del Proyecto Regional Población Afrodescendiente de América Latina. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Espinoza, Giuliana (2004). El currículo y la equidad de género en la primaria: estudio de tres escuelas estatales de Lima. En Martín Benavides (Ed.) *Educación, procesos pedagógicos y equidad: cuatro informes de investigación* (pp. 69-130). Lima: GRADE.

- Faubert, Brenton (2012). *A literature review of school practices to overcome school failure*. OCDE Education Working Papers, 68. OECD Publishing. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/5k9flcwwv9tk-en>
- Fernández, Patricia (2007). *¿Cómo se dan los derechos educativos de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad en el Perú?* Lima: Foro Educativo. Recuperado de <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article3258>
- Field Simon; Malgorzata Kuczera y Beatriz Pont (2007). *No more failures: ten steps to equity in education. Summary and policy recommendations*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development. Recuperado de <http://www.oecd.org/dataoecd/50/18/38692453.pdf>
- Guadalupe, César y Alejandra Villanueva (2013). PISA 2009/2000 en América Latina: una relectura de los cambios en el desempeño lector y su relación con las condiciones sociales. *Apuntes*, 40(72), 157-192. Recuperado de <http://revistas.up.edu.pe/index.php/apuntes/article/view/22>
- Guerrero, Gabriela; Juan León, Elizabeth Rosales, Mayli Zapata, Silvana Freire, Víctor Saldarriaga y Santiago Cueto (2012). *Young Lives school survey in Peru: design and initial findings*. Working Paper, 92. Oxford: Young Lives.
- Hanushek, Eric y Ludger Woessmann (2009). Do better schools lead to more growth?: cognitive skills, economic outcomes, and causation. IZA Discussion Paper Series, 4575. Bonn: Institute for the Study of Labour (IZA). Recuperado de <http://ftp.iza.org/dp4575.pdf>
- Hawkins, Robert; James Jaccard y Elana Needle (2013). Nonacademic factors associated with dropping out of high school: adolescent problem behaviors. *Journal of the Society for Social Work and Research*, 4(2), 58-75.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2014). *Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2006a). *Encuesta Nacional Continua*. Lima: INEI.

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2006b). *Lima metropolitana: perfil sociodemográfico de la población con discapacidad*, 2005. Lima: INEI.
- Jessor, Richard y Mark Turbin (2014). Parsing protection and risk for problem behavior versus pro-social behavior among US and Chinese adolescents. *Journal of Youth Adolescence*, 43(7), 1037-1051.
- López, Néstor y Juan Carlos Tedesco (2002). *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina*. Buenos Aires: IIPE y UNESCO.
- McCowan, Tristan (2013). *Education as a human right: principles for a universal entitlement to learning*. London: Bloomsbury Academic.
- Mena, Magrit y Martín Málaga (2014). *Análisis de género e interculturalidad en las Rutas del Aprendizaje del Ministerio de Educación*. Consultoría para el Proyecto FORGE. Manuscrito no publicado.
- Ministerio de Cultura (2015). *Estudio especializado sobre población afroperuana (EEPA)*. Lima: Ministerio de Cultura y GRADE.
- Ministerio de Cultura y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). *Orientaciones para la implementación de políticas públicas para la población afroperuana*. Lima: Ministerio de Cultura y PNUD.
- Ministerio de Educación (2015a). *Consulta previa del Plan Nacional de Educación Intercultural y de Educación Intercultural Bilingüe*. Cartilla informativa.
- Ministerio de Educación (2015b). Educando desde la diversidad. *Intermedio*, 2(8), 1-8.
- Ministerio de Educación (2015c). *La alfabetización matemática en el Perú. Comprendiendo los resultados de PISA 2012. Reporte de factores asociados*. Consultoría para el Proyecto FORGE. Manuscrito no publicado.
- Ministerio de Educación (2014). *Beca 18 educación intercultural bilingüe*. Expediente técnico. PRONABEC. Recuperado de [http://www.pronabec.gob.pe/inicio/publicaciones/documentos/eib\\_expediente2014.pdf](http://www.pronabec.gob.pe/inicio/publicaciones/documentos/eib_expediente2014.pdf)

- Ministerio de Educación (2013). *PISA 2012. Primeros resultados. Informe nacional del Perú*. Lima: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación (2012). *Educación básica especial y educación inclusiva. Balance y perspectivas*. Lima: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación (2008). *Diseño curricular nacional*. Lima: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación (2008). *Estudio de educación inicial: un acercamiento a los aprendizajes de las niñas y niños de cinco años de edad. Informe de resultados*. Lima: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación y Consejo Nacional de Educación (2007). *Proyecto Nacional de Educación al 2021: la educación que queremos para el Perú*. Lima: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación (2006). *Evaluación nacional del rendimiento estudiantil 2004. ¿Cómo disminuir la inequidad del sistema educativo peruano y mejorar el rendimiento de los estudiantes? Factores explicativos más relevantes en la evaluación nacional 2004*. Lima: Ministerio de Educación.
- Miranda, Karina; Javier Zorrilla y José Arellano (2013). *Autopercepciones de la población afroperuana: identidad y desarrollo. Una publicación del proyecto regional PNUD «Población afrodescendiente de América Latina II»*. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Muñoz, Fanni; Patricia Ruiz-Bravo y José Luis Rosales (2006). El género y las políticas educativas en el Perú: 1990-2003. En Patricia Ames (Ed.) *Las brechas invisibles: desafíos para una equidad de género en la educación* (pp. 71-100). Lima: IEP.
- Neuendorf, Kimberly A. (2002). *The content analysis guidebook*. Chicago: Sage Publications.
- North, Amy (2006). El proyecto Beyond Access y las Metas del Milenio. En Patricia Ames (Ed.) *Las brechas invisibles: desafíos para una equidad de género en la educación* (pp. 49-69). Lima: IEP.

- Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC) (s. f.). *Resultados generales 2007-2014*. Recuperado de <http://umc.minedu.gob.pe/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2015). ¿Qué subyace bajo la desigualdad de género en educación? *In Focus*, 49. Recuperado de [http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/PIF-49%20\(esp\).pdf](http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/PIF-49%20(esp).pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2013). *PISA 2012 results: what makes schools successful? Resources, policies and practices* (Vol. IV): OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2012). *Equity and quality in education: supporting disadvantaged students and Schools*, OECD Publishing. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2010a). *Improving health and social cohesion through education*. París: OECD.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2010b). *Economic policy reforms 2010: going for growth*. París: OECD.
- Organización de las Naciones Unidas (2015). *Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015*. Recuperado de [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)
- Organización de las Naciones Unidas (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo*.
- Opheim, Vibeke. (2004). *Equity in education: country analytical report*. Oslo: Norway NIFU.
- Paes de Barros, Ricardo; Francisco Ferreira, José Molinas y Jaime Saavedra (2009). *Measuring inequality of opportunities in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Palgrave MacMillan y The World Bank.
- Rawls, John (1971). *A theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Sánchez, Alan (2008). *Childhood poverty in Peru: an annotated literature review*. Young Lives Technical Note 8. Oxford: Young Lives.
- Scott, Joan (1996). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En Marta Lamas. *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual* (pp. 265-302). México: PUEG.
- Secada, Walter; Santiago Cueto y Fernando Andrade (2003). Opportunity to learn mathematics among Aymara-, Quechua- and Spanish- speaking rural and urban fourth- and fifth-graders in Puno, Peru. En Leone Burton (Ed.). *Which way social justice in mathematics education* (pp. 103-131). Westport: Praeger.
- Tedesco, Juan Carlos (2004). Igualdad de oportunidades y política educativa. *Cadernos de Pesquisa* 34(123), 555-572.
- Tedesco, Juan Carlos y Néstor López (2002). *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina* (Versión preliminar). Buenos Aires: IIPE.
- Tomasevski, Katarina (2004). *Manual on rights-based education*. Bangkok: UNESCO.
- Tomasevski, Katarina (2001). *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Gothenburg: Novum Grafiska AB.
- Tovar, Teresa (2013). *La década de la educación inclusiva 2003-2012 para niños con discapacidad*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- Tovar, Teresa y Patricia Fernández (2006). *Aprender vida. La educación de las personas con discapacidad*. Lima: Congreso de la República. Comisión Especial de Estudios sobre Discapacidad.
- Treviño, Ernesto (2003). Expectativas de los docentes en aulas con estudiantes indígenas en Bolivia, México y Perú. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 33, 83-118.
- UNESCO (2015a). *Informe de resultado TERCE*. Cuadernillo 3. Factores asociados. Santiago: UNESCO.

- UNESCO (2015b). *Declaración de Incheon. Educación 2030: hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos*. Recuperado de <http://es.unesco.org/world-education-forum-2015/about-forum/declaracion-de-incheon>
- UNESCO (2008) *Educación de calidad, equidad y desarrollo sostenible: una concepción holística inspirada en cuatro conferencias mundiales sobre la educación que organiza la UNESCO 2008-2009*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001818/181864s.pdf>
- UNESCO (1990). *Declaración mundial sobre educación para todos*. Nueva York: UNESCO. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127583s.pdf>
- UNESCO (1960). *Conferencia general*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001145/114583s.pdf>
- Valdivia, Néstor (2013). *Las organizaciones de la población afrodescendiente en el Perú: discursos de identidad y demandas de reconocimiento*. Lima: GRADE.
- Valdivia, Néstor; Martín Benavides y Máximo Torero (2007). Exclusión, identidad étnica y políticas de inclusión social en el Perú: el caso de la población indígena y la población afrodescendiente. En *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú* (pp. 603-655). Lima: GRADE.
- Vásquez, Enrique (2004). *¿Los niños primero? Cuánto invirtió el Estado peruano en los niños, niñas y adolescentes, 2001-2003*. Lima: Save The Children Suecia.
- Vásquez, Enrique; Annie Chumpitaz y César Jara (2012). La inclusión de la niñez indígena: repotenciando la educación intercultural bilingüe en el Perú. En Cynthia Sanborn. *La discriminación en el Perú: balance y desafíos* (pp. 185-224). Lima: Universidad del Pacífico.
- Verdisco, Aimee; Santiago Cueto, Jennelle Thompson y Oliver Neuschmidt (2015). *Urgencia y posibilidad. Una primera iniciativa para crear datos comparables a nivel regional sobre desarrollo infantil en cuatro países latinoamericanos*. Washington, DC: BID.

- White, Marilyn D. y Emily Marsh (2006). Content analysis: a flexible methodology. *Library Trends*, 55(1), 22-45.
- Wilkinson, Richard y Kate Pickett (2009). *Spirit Level: why equality is better for everyone*. Nueva York: Penguin Books.
- Woodhead, Martín; Paul Dornan y Helen Murray (2014). What inequality means for children: evidence from Young Lives. *International Journal of Children's Rights*, 22(3), 467-501. DOI 10.1163/15718182-02203006.
- Zúñiga, Madeleine. (2008). *La educación intercultural bilingüe*. Lima: Foro Educativo.

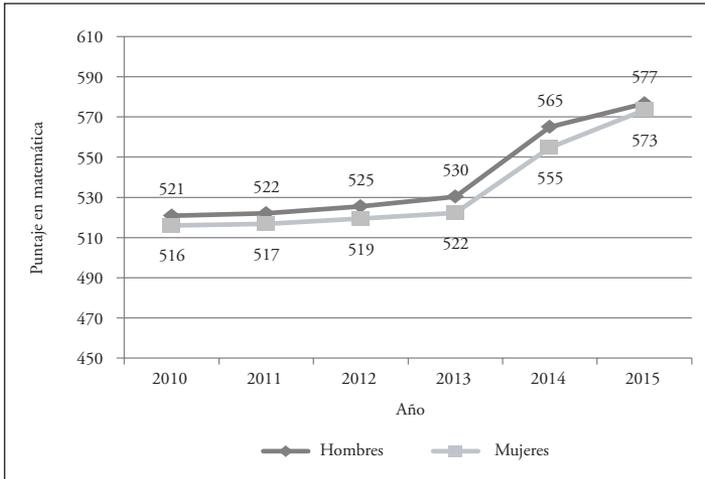
## Normas

- Constitución Política del Perú (1993). Recuperado de <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>
- Decreto Ley que Aprueba el Convenio Internacional de las Naciones Unidas, 18969 (1971).
- Decreto Supremo que Aprueba el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009-2018 y conforman Comisión Multi-sectorial Permanente encargada de su monitoreo y seguimiento (2009).
- Decreto Supremo que Modifica Artículos del Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, 007-2015-MINEDU (2015).
- Decreto Supremo que Incorpora la Disposición Complementaria Transitoria al Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, 005-2015-MINEDU (2015).
- Decreto Supremo que Modifica Artículos y Disposiciones del Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, 008-2014-MINEDU (2014).
- Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento de Ley que Fomenta la Reinserción Escolar por Embarazo, 002-2013-ED (2013).

- Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, 004-2013-ED (2013).
- Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento de Educación Básica Especial, 002-2005-ED (2005).
- Directiva Disposiciones para el Uso de Lenguaje Inclusivo en el Ministerio de Educación, 001-2015-MINEDU/DM-OGECOP (2015).
- Ley de Reforma Magisterial 29944 (2012).
- Ley General de la Persona con Discapacidad 29973 (2012).
- Ley que Regula el Uso, Preservación, Desarrollo, Recuperación, Fomento y Difusión de las Lenguas Originarias del Perú 29735 (2011).
- Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 28983 (2007).
- Ley General de Educación 28044 (2003).
- Ley para la Educación Bilingüe Intercultural 27818 (2002).
- Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales 27558 (2001).
- Ley Contra Actos de Discriminación 27270 (2000).
- Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 (PLANIG) (2012).
- Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015, Perú (2005), Ministerio de Educación. Recuperado de [http://www.oei.es/quipu/peru/Plan\\_Nacional\\_EPT.pdf](http://www.oei.es/quipu/peru/Plan_Nacional_EPT.pdf)
- Reglamento de la Ley General de Educación 28044 (2003).
- Resolución Ministerial que Aprueba la Norma Técnica Denominada «Normas y orientaciones para el desarrollo del año escolar 2016 en instituciones educativas y programas de la educación básica» 572-2015-MINEDU (2015).
- Resolución Suprema que Expresa el Perdón Histórico que Ofrece el Estado al Pueblo Afroperuano por los Abusos, Exclusión y Discriminación Cometidos en su Agravio 010-2009-MIMDES (2009).

**Anexo**

**Figura A-1**  
**Puntaje en matemática en la Evaluación Censal de Estudiantes**  
**(segundo de primaria), según sexo**



Fuente: Evaluación Censal de Estudiantes, media inicial 500 y desviación estándar 50.  
Elaboración propia.



Este libro recoge los once balances de investigación presentados en la conferencia *Avances Recientes en la Investigación y Políticas para el Desarrollo*, organizada en el marco del 35 aniversario del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Los textos de esta publicación buscan continuar satisfaciendo la demanda de conocimiento dirigida a sostener un debate más informado acerca de la política pública en el Perú. Esta discusión debe partir por reconocer la complejidad de los temas—educación, infancia, medioambiente y recursos naturales, programas sociales e instituciones—; la existencia de impactos heterogéneos en contextos políticos, sociales, económicos, culturales, institucionales y medioambientales diversos; y la necesidad de desplegar acciones de política articuladas para enfrentar los distintos retos.

Al mismo tiempo, los once ensayos son una muestra representativa de la producción académica reciente de GRADE.

ISBN: 978-9972-615-97-9



9 789972 615979