



LÍNEAS PRIORITARIAS DE POLÍTICA EDUCATIVA AL 2021, AÑO DEL BICENTENARIO

Acelerar el cambio educativo para el
bienestar de todos y el desarrollo del país



LÍNEAS PRIORITARIAS DE POLÍTICA EDUCATIVA AL 2021 AÑO DEL BICENTENARIO

Acelerar el cambio educativo para el bienestar de todos y el desarrollo del país.

**Líneas Prioritarias de Política Educativa al 2021, Año del Bicenario.
Acelerar el cambio educativo para el bienestar de todos y el desarrollo del país
Noviembre 2016**

Presidente: Hugo Díaz

Comité Directivo: Manuel Burga, Dante Córdova, César Guadalupe, Martín Vegas

Secretaria Ejecutiva: Mariella Bazán

Equipo Técnico

Diseño y cuidado de edición

Marjorie Torero

Consejo Nacional de Educación

Av. San Felipe 539, Jesús María (Lima 11)

Lima - Perú

Teléfono: 261-4322

www.cne.gob.pe

Se autoriza a citar o reproducir parte o todo el contenido del presente documento, siempre y cuando se mencione la fuente.

Introducción	6
Línea de prioridad 1: Más y mejor educación para la niñez rural	7
Línea de prioridad 2: Secundaria de calidad para todos, común y diversificada, que prepara para el trabajo y el ejercicio de la ciudadanía	10
Línea de prioridad 3: Revaloración profesional de los docentes como principal motor de calidad	14
Línea de prioridad 4: Gestión para alcanzar mejores resultados de aprendizaje	18
Línea de prioridad 5: Sistema integrado de educación superior para el desarrollo sostenible	21
Reflexiones finales	24

INTRODUCCIÓN

Con ocasión de iniciarse un nuevo período de gobierno democrático en el Perú, el Consejo Nacional de Educación (CNE) comparte con la ciudadanía la visión de la educación como derecho fundamental de las personas e instrumento indispensable para el desarrollo de un país próspero y solidario, con libertad y justicia, en el cual se reconoce, respeta y valora la diversidad. Asimismo, como órgano consultivo - que participa en la formulación, concertación, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Nacional y de las políticas y planes de mediano y largo plazo - expresa su voluntad de contribuir a que los actores del Estado y de la sociedad afronten con éxito el gran reto que tienen por delante: la elevación sustantiva de los niveles de equidad y calidad de la educación.

Con este propósito, el CNE ha identificado cinco líneas prioritarias de política educativa orientadas al 2021, estrechamente relacionadas con los objetivos estratégicos del Proyecto Educativo Nacional: en primer lugar, más y mejor educación para la niñez rural; en segundo lugar, secundaria de calidad para todos, común y diversificada, que prepara para el trabajo y el ejercicio de la ciudadanía; en tercer lugar, revaloración profesional de los docentes como principal motor de la calidad; en cuarto lugar, gestión para alcanzar mejores resultados de aprendizaje; finalmente, sistema integrado de educación superior para el desarrollo sostenible.

El CNE aspira a que la política educativa lleve a que todos los peruanos concluyan oportuna y satisfactoriamente la

educación básica, y a que logren los aprendizajes necesarios para desarrollarse plenamente como personas. Considera urgente avanzar en la expansión de la cobertura de la educación inicial para niños de 3 a 5 años, y fortalecer a las instituciones educativas mejorando sustantivamente tanto su infraestructura y equipamiento, como las estrategias de articulación entre los niveles de gobierno. También considera que se debe asegurar la plena aplicación de la carrera pública magisterial incrementando el salario docente para incentivar a que los mejores profesionales presten servicios en áreas donde se encuentran las poblaciones más dispersas, pobres y de origen indígena. De este modo, se garantizará una formación inicial y en servicio, que permitirá a todos los estudiantes tener buenos, actualizados y efectivos maestros.

La política educativa también debe permitir contar con peruanos capaces de contribuir a su desarrollo sostenible. Requiere un sistema integrado de educación superior en el que todas las universidades, institutos y escuelas superiores públicas y privadas promuevan la calidad de sus docentes; incentiven la innovación y la excelencia profesional y académica de sus estudiantes; y ofrezcan, conjunta y complementariamente, programas pertinentes para el país. El Estado debe incentivar la investigación, la vinculación con el sector productivo y la gestión adecuada de las distintas instituciones; también debe fortalecer el desarrollo del órgano regulador garantizando su plena autonomía y eficiencia, y debe aprobar un marco legal para la acreditación.

MÁS Y MEJOR EDUCACIÓN PARA LA NIÑEZ RURAL

La población rural ha padecido una secular exclusión en el país y la infancia rural está marcadamente afectada por esta situación. Las condiciones de operación de las escuelas rurales son críticas: de cada diez escuelas, solo seis cuentan con electricidad; cinco, con agua potable o con desagüe; una escuela primaria y tres de secundaria, con acceso a Internet. En el área urbana, en cambio, seis escuelas primarias de cada diez y siete secundarias de cada diez tienen acceso a la internet. La educación de baja calidad que recibe el casi millón de niños y niñas que acceden a la educación inicial y primaria en ámbitos rurales los atraparán, muy probablemente, en un ciclo de pobreza que por sí mismos no podrán quebrar.

A pesar de que, en los últimos años, el sector educación ha empezado a atender algunos de los problemas específicos de la educación rural, la brecha en resultados de aprendizaje entre la población urbana y rural no disminuye, pues las mejoras en el medio urbano van a un ritmo más acelerado que en el rural. Entre las acciones seguidas en el ámbito rural, tenemos que se está implementando una educación bilingüe intercultural para la población cuya lengua materna es el quechua, el aimara o algunas de las lenguas amazónicas; también se ofrece acompañamiento especializado a un número creciente de docentes en escuelas rurales de primaria; y, finalmente, la atención en salud y la alimentación escolar son mejores. Estas acciones, aunque tienen efectos positivos, no permiten disminuir, en lo educativo, la brecha urbano-rural.

El Consejo Nacional de Educación considera que es indispensable colocar en la primera línea de las prioridades educativas la definición e implementación de una estrategia nacional de educación de la infancia rural. Es impostergable realizar un esfuerzo extraordinario, articu-

lado, diversificado, sostenido y que sea tres o cuatro veces mayor que el realizado en las áreas urbanas para lograr que la niñez rural reciba la educación que se merece. El Año del Bicentenario de la Independencia no debe encontrar a la infancia rural del país en una situación de injusticia, muy lejana de la promesa que la entonces nueva república ofrecía a los ciudadanos peruanos.

Esta estrategia debe reconocer los problemas que hoy aquejan a la población rural, pero, sobre todo, debe asumir los importantes cambios que se están produciendo en los escenarios rurales del país. Estos pueden constituir una oportunidad para acelerar las mejoras que la educación rural requiere. Entre ellos, tenemos las siguientes: primero, la disminución del crecimiento de la población infantil; segundo, la mejora y crecimiento de las vías de comunicación rural y los medios de comunicación, lo que ayuda a romper el aislamiento y dispersión característicos de la geografía nacional; tercero, la diversificación de los medios de manutención de la población rural mediante la combinación de una agricultura de subsistencia con otras actividades como el turismo, el transporte o una producción agropecuaria que puede colocarse hoy en el mercado con mayor facilidad.

RECOMENDACIONES

1. Desarrollar una estrategia nacional de educación rural, articulada sectorial e intersectorialmente, y con impacto sistémico.

Un cambio a un enfoque más diversificado en las estrategias que el Ministerio de Educación implementa debe permitir desarrollar acciones que tengan en cuenta tanto los ángulos de la política educativa como las características específicas y diversas de la niñez rural.



Ese cambio de enfoque tendrá presente que la educación en áreas rurales tiene un doble desafío: por un lado, quebrar el círculo vicioso de reproducción de la pobreza intergeneracional; simultáneamente, por el otro, atender de manera diversificada las diferentes variedades de ruralidades. Así, las políticas, los programas y la gestión deben adecuarse a la población que se busca beneficiar. Por ello, el involucramiento de la propia comunidad, de los gobiernos regionales y gobiernos locales es un factor clave de éxito para las políticas dirigidas a las áreas rurales.

2. Sustentar la estrategia, tanto en educación inicial como primaria, en los siguientes ejes:

a. Asegurar un umbral mínimo de condiciones educativas que tenga en cuenta la oportunidad del bono demográfico. Al respecto, el CNE opina que, aprovechando los cambios en los contextos rurales de disminución de la población infantil, se deben organizar tres modalidades de servicio educativo:

1. Modalidad rural periurbana: tiene instituciones educativas concentradas en el centro poblado y cuenta con movilidad escolar.
2. Modalidad rural intermedia: consiste en instituciones educativas organizadas en red, y cuentan con un director asignado y un encargado del área administrativa.
3. Modalidad rural en zonas dispersas: incluye estrategias que combinan acciones presenciales, semipresenciales y de trabajo con las familias.

b. Empezar un esfuerzo de fusión paulatina de las escuelas unidocentes que evite su dispersión. Esta sería la manera más efectiva

de acelerar la provisión de condiciones básicas para su funcionamiento de modo que cuenten con agua limpia, luz y seguridad, y con una infraestructura adecuada para la geografía de montaña o amazónica.

c. Adoptar una propuesta pedagógica y curricular rural simplificada y diversificada para instituciones multigrado, y basada en pedagogías activas que han mostrado éxito en contextos rurales. Esta propuesta debe incluir los siguientes elementos:

1. Material educativo con metodología multigrado para la lectura, matemática, ciencias y ciudadanía.
2. Contenidos propios del contexto rural específico.
3. Tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que no necesiten de internet.
4. Una jornada escolar diversificada.
5. Más horas de clase.
6. Almuerzo escolar asegurado para los estudiantes.

d. Plantearse las siguientes metas mínimas de aprendizaje:

1. Ningún estudiante debe estar por debajo del nivel mínimo de logro de aprendizaje.
2. Reducción significativa, en comparación con el servicio ofrecido en áreas urbanas, de las brechas de aprendizajes de mayor demanda cognitiva.
3. Priorización, en el aula, de las competencias básicas cuando no se hayan logrado en cualquiera de los grados de la educación primaria.



e. Seguir una política docente ad hoc para áreas rurales que incluya las siguientes medidas: profesores con bonificaciones suficientemente atractivas para asegurar su permanencia en las zonas rurales, certificación de las competencias que adquieren los docentes que laboren en áreas rurales cuando reciben acompañamiento docente, formación en servicio en las vacaciones largas, vivienda docente con material prefabricado en localidades dispersas, atención de salud en la propia institución educativa cuando se hacen los chequeos a los niños, horarios especiales de atención en las unidades de gestión educativa local (UGEL) y procedimientos suficientemente expeditivos para atender los procesos de administración docente que les correspondan.

f. Expandir el modelo de servicio de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) para garantizar el acceso, permanencia y aprendizajes pertinentes de los niños, niñas y adolescentes de los pueblos originarios de modo que se universalice la atención en educación primaria. Los elementos clave son los siguientes: la propuesta pedagógica en la lengua y cultura del estudiante, materiales en su lengua originaria y en castellano, y profesores preparados en metodología EIB. Además, se requiere impulsar convenios con centros de formación docente seleccionados para formar profesores para este servicio; en especial, se deben formar profesores de educación inicial especializados en atender la demanda en el ámbito amazónico y en las localidades de la sierra con menores logros educativos.

g. Empezar una acción intersectorial en áreas rurales que genere condiciones de educabilidad. Esto significa que hay que transitar de las transferencias condicionadas del programa “Juntos” a estrategias de inserción productiva de las familias que habitan los

ámbitos rurales. Así, primero, el desayuno y el almuerzo escolar deben incluir productos locales. Segundo, la alimentación de los estudiantes debe promover estrategias intersectoriales articuladas de compensación social y de participación de los gobiernos locales y de las comunidades. Tercero, estas estrategias también abarcan campañas de atención de salud en la institución educativa por lo menos una vez al año. Finalmente, el gobierno local debe involucrarse en el cuidado de las vías de acceso y en el ofrecimiento de movilidad escolar.

h. Elaborar una estrategia específica para la Amazonía que establezca un calendario escolar adecuado a la región, que dote de infraestructura pertinente a las características climáticas y que prevea condiciones de apoyo especial al docente que trabaje en zonas dispersas.

SECUNDARIA DE CALIDAD PARA TODOS, COMÚN Y DIVERSIFICADA, QUE PREPARA PARA EL TRABAJO Y EL EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA

En los últimos años, se han puesto en práctica varias políticas de mejora en la educación secundaria. Una de ellas es la Jornada Escolar Completa, que se aplica gradualmente y funciona en 1 602 colegios secundarios estatales, de un total de 8 824 que existen en el país. En esas escuelas, se han ampliado las horas semanales de trabajo de 24 a 28 y 30, y se ha reducido además la brecha remunerativa que existía con respecto a los docentes que trabajan en los niveles de inicial y primaria, cuya carga horaria es de 30. Otra política que está en marcha actualmente es la de los Colegios de Alto Rendimiento (COAR), que tiene en funcionamiento 22 instituciones.

Sin embargo, una reforma de la educación secundaria exige, además, que se la articule con las otras etapas y niveles educativos, y que se democratice ampliamente en las áreas rurales donde están el mayor déficit de escolarización y los más altos índices de desaprobación y abandono escolar. Esta tarea, que está pendiente, enfrenta tres retos: definir con claridad los propósitos de la secundaria, mejorar las tasas de conclusión oportuna de estudios en ese nivel de enseñanza, y ampliar la cobertura y pertinencia de su oferta en las áreas rurales. Por ahora la educación secundaria es preferentemente un camino para acceder a estudios superiores universitarios y sus planes de estudio son comunes para todos sus estudiantes. Este enfoque de formación escolar no permite aprovechar debidamente los talentos individuales ni grupales de los estudiantes. Sus planes de estudio ni responden a demandas de equidad y calidad que dependan del contexto en el que se ejecutan, ni se proyectan laboralmente. Para el tiempo disponible en la jornada escolar, el currículo está sobrecargado de áreas y contenidos; sin embargo, tratan de impartir estos contenidos reduciendo la duración de horas pedagógicas. Además, los cinco años de estudio - un año menos que la mayoría de

países del mundo - ponen en desventaja a los jóvenes peruanos que terminan recibiendo aproximadamente mil horas menos de clase en su educación secundaria.

A lo expuesto se agrega que casi un tercio de los adolescentes de 12 a 16 años no asiste a una institución de educación secundaria, pues no existen opciones de atención para quienes habitan en poblaciones con muy baja densidad poblacional. El modelo de Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA), pensado para estos casos, tiene escasa cobertura.

RECOMENDACIONES

Se proponen cinco ejes de política para la educación secundaria:

1. Continuar consolidando la expansión gradual de la Jornada Escolar Completa.

No solamente como extensión de la jornada escolar, sino principalmente como un desafío pedagógico que permita, primero, impulsar, en las aulas, prácticas pedagógicas que incentiven tanto la participación activa del estudiante en su formación como el despliegue de su imaginación, curiosidad, creatividad y capacidad de resolución de problemas; segundo, fortalecer el desarrollo de valores y de expresiones artísticas, culturales y recreativas que afirmen la sensibilidad humana; y, tercero, atender, además de la adquisición de habilidades cognitivas, las habilidades blandas demandadas por la sociedad del conocimiento.

Es recomendable que la ampliación de la Jornada Escolar Completa asegure:

- a. El previo acondicionamiento mínimo de la infraestructura y equipamiento para responder a la permanencia adicional de dos horas diarias en las instituciones educativas por parte de estudiantes y docentes. Se requieren espacios adecuados para el aprendizaje, convivencia armoniosa, arte, recreación, y alimentación, así como para la reflexión e intercambio pedagógico entre docentes.
- b. La promoción de concursos de diseños arquitectónicos innovadores que orienten la política de construcción y equipamiento de locales escolares en áreas urbanas y rurales en función de las características de la escuela del siglo XXI.
- c. La nivelación de las remuneraciones de todos los docentes de secundaria con los de educación inicial y primaria. Se debe evaluar la factibilidad de una estrategia de compensación económica suficientemente competitiva frente al segundo empleo que tiene un sector importante de los docentes involucrados en el programa.
- d. La estimulación, en las instituciones educativas, de la innovación. Se debe financiar con un mínimo de recursos los mejores diseños de proyectos educativos institucionales de Jornada Escolar Completa que se vayan implementado.
- e. Monitorear la implementación de la Jornada Escolar Completa que, entre otros objetivos, tiene los siguientes:
 - 1. Asegurar la disponibilidad de evidencias que demuestren que el modelo permite mejores logros de aprendizaje y de tasas de culminación de los estudiantes.

- 2. Mientras se generalice la Jornada Escolar Completa, transferir a las otras instituciones educativas de ese nivel educativo algunas de sus innovaciones asociadas al currículo, a las prácticas docentes y a la gestión.

2. Fomentar, a través de modelos alternativos y diversas estrategias, la ampliación de la matrícula de secundaria en las poblaciones más dispersas del país.

Los modelos y estrategias pueden ser los siguientes:

- a. Aumentar la cobertura de atención de los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA) y de los hogares interculturales (internados) incorporando el empleo de las nuevas tecnologías.
- b. Evaluar, para los adolescentes que no cuentan con oferta de servicios de educación secundaria, la creación de opciones como las siguientes:
 - 1. Ofrecer, en escuelas primarias rurales seleccionadas, matrícula de I y II ciclos de educación secundaria cuyos costos sean económicos y que aseguren eficiencia y pertinencia.
 - 2. Crear centros base que ofrezcan educación secundaria a localidades de muy baja densidad poblacional, que brinden a sus estudiantes servicios de transporte (bus, embarcaciones, bicicletas) y alimentación, y, cuando sea necesario, que proporcionen vivienda para sus docentes.
- c. Ampliar los incentivos para el trabajo de los docentes en zonas dispersas; por ejemplo, que se considere medio año adicional de tiempo de servicios para aquellos que tengan una evaluación del

desempeño satisfactoria y que permanezcan en zonas dispersas un mínimo de tres años.

3. Fortalecer la aplicación de un currículo basado en el desarrollo de competencias.

Debe asegurarse lo siguiente:

- a. Una base curricular común para todos los alumnos, diversificada en los últimos años de estudio. La base común debe orientarse a favor de una cultura general científica y humanística, y de una formación ciudadana acorde con los tiempos. La base diversificada debe destinarse a ofrecer opciones creativas que den lugar a profundizaciones de la formación en función de los talentos de cada estudiante, proporcionando, al mismo tiempo, diversas opciones curriculares modulares que permitan a los alumnos escoger áreas académicas preuniversitarias, áreas artísticas o deportivas, áreas técnicas o de formación ocupacional.
- b. El desarrollo de programas de formación docente, inicial y en servicio, que enfatizan la aplicación exitosa del enfoque de competencias.
- c. El cultivo de metodologías de aprendizaje como las de proyectos, de estudio de casos y de resolución de problemas.
- d. El establecimiento de vinculaciones sólidas con empresas locales, centros de la educación técnica y productiva, o con institutos tecnológicos para la implementación del área de formación para el trabajo, en lo posible, bajo una modalidad de educación dual.

4. Dotar a las instituciones de educación secundaria de las capacidades, estructura de organización y de personal indispensable. Este eje se logrará a través de diferentes estrategias, como, por ejemplo, las siguientes:

- a. Preferentemente en las áreas rurales dispersas, se debe integrar gradualmente la gestión de las áreas del currículo y reemplazar paulatinamente el esquema de un profesor para cada una de las áreas curriculares. De esta manera, en cada salón, inicialmente de primero y segundo de secundaria, se contará con dos profesores base, uno para todas las ciencias y matemáticas, y otro para todas las humanidades.
- b. Convocar, mientras se superan los déficits de formación, a personal especializado para implementar la formación en talleres de artes, deportes e idioma extranjero.
- c. Promover que los profesores de base se conviertan en los tutores de los alumnos, que se encarguen de coordinar sus actividades conjuntas y de armar un currículo que aproveche metodologías basadas en proyectos y temas integradores.
- d. Incorporar progresivamente a nuevos profesionales (tecnólogos, psicólogos educativos, asistentes sociales) en la organización de los colegios.
- e. Formar y atraer líderes talentosos y exitosos que impulsen la expansión y fortalecimiento de la secundaria en las regiones, las UGEL y las instituciones educativas (directores y docentes). Comprometer a líderes comunales y empresariales, así como a los



gobiernos locales, en la expansión y mejoramiento de la educación secundaria.

- f. Desterrar los obstáculos que impiden una aplicación exitosa de la diversificación de los calendarios escolares anuales, con la flexibilización que ello supone de la normatividad vigente relativa a jornadas diarias de trabajo, extensión del año escolar, adecuación de ciclos académicos, contratación de docentes, vacaciones, etc. De esta manera, se adecuará el trabajo escolar, en lo posible, a los tan diversos contextos (geográficos, climáticos, etc.) y necesidades locales de nuestro país.

5. Intensificar el uso de las nuevas tecnologías.

- a. Expandir las oportunidades de desarrollo de competencias en tecnologías digitales para los estudiantes que quieran o que puedan adquirirlas en su tiempo libre, en proyectos, talleres o áreas especializadas o laborales. Darles la opción de certificarlas para evidenciar su aprendizaje.
- b. Asegurar la disponibilidad de Internet de banda ancha en todas las instituciones educativas.
- c. Capacitar al personal docente para el empleo y apropiación de las nuevas tecnologías en las prácticas de trabajo en el aula.

REVALORACIÓN PROFESIONAL DE LOS DOCENTES COMO PRINCIPAL MOTOR DE LA CALIDAD

El ejercicio de una docencia que logre mejoras efectivas en la calidad de la educación requiere, por un lado, una nueva visión del docente que enfatice su carácter profesional; por otro, considerar al docente como el agente clave en las acciones que garantizan el derecho de las personas a una educación de calidad y a ser protagonista de la construcción y desarrollo del país. El docente es parte de un colectivo profesional que comparte saberes especializados, debidamente certificados y, al mismo tiempo, es integrante de una comunidad educativa. Como profesional con autonomía y libre ejercicio del juicio profesional, el docente tiene la obligación de rendir cuentas, y su carrera debe ser socialmente valorada y reconocida.

Se han identificado tres áreas en las que deberían centrarse las políticas educativas relativas a los docentes en el próximo quinquenio. Estas son las siguientes:

1. La conformación de la fuerza laboral docente, que requiere políticas para atraer a personas talentosas a la carrera magisterial, y para determinar el número y distribución de los puestos de trabajo. Es claro que las medidas aplicadas hasta ahora han sido insensibles a las necesidades de aprendizaje de los estudiantes y han estado insuficientemente definidas. El resultado ha sido que se han profundizado las dificultades para atraer a la docencia a los jóvenes mejor calificados; como consecuencia, se han asignado docentes a instituciones educativas y a puestos de trabajo para los que no estaban preparados; además, no se han previsto medidas para sustituir a los docentes que se jubilan o que temporalmente no pueden asistir a la escuela.

2. La calidad de la formación docente es un factor fundamental

en la mejora educativa. Sin embargo, su formación inicial -salvo excepciones- no ha recibido, por décadas, la atención debida. Los gobiernos han preferido concentrar la atención en una formación en servicio débilmente planificada y sin objetivos definidos con claridad.

3. La actual carrera docente muestra aspectos positivos como, por ejemplo, el reconocimiento por parte de los docentes de que su misión es contribuir a que todos sus alumnos aprendan; su decisión de acudir a las evaluaciones; la reducción del grado de conflictividad en los reclamos; la decisión de elaborar, promulgar e implementar una ley de reforma magisterial; la puesta en marcha del programa de inducción para docentes noveles; la fijación de una nueva Remuneración Íntegra Mensual (RIM); y el otorgamiento de asignaciones económicas a docentes que trabajan en zonas particularmente retadoras.

A estos aspectos, hay que añadir los que presentan ciertas dificultades:

1. La implementación de las diferentes evaluaciones que dispone la ley constituye un reto debido a las limitaciones que tiene el país respecto a construcción de pruebas, presencia de evaluadores y retos logísticos.

2. La necesidad de que los docentes cumplan su labor con una dedicación de tiempo completo. Las jornadas previstas por la ley no incluyen la dedicación regular y tampoco se cuenta con instalaciones físicas que la permitan.

3. Las políticas que implican contrataciones, fuera del marco de la reforma magisterial, y el otorgamiento de bonificaciones no previstas

y no siempre financiadas a plenitud, debilitan la implementación de la ley de reforma.

4. La práctica de asignar docentes noveles y fuera de la carrera docente (contratados) a los contextos más retadores es preocupante por sus consecuencias en el aprendizaje de sus alumnos.

5. Asimismo, es preocupante que no se considere a los docentes con experiencia y alto nivel de desempeño para las funciones de formación de sus pares a través del acceso a cargos del Área de Desempeño Laboral de Formación Docente, y que, en cambio, se opte por docentes contratados como mentores o acompañantes de los docentes en las escuelas.

Cabe añadir que la demanda de docentes de educación básica disminuirá debido a que la constante reducción de la matrícula de la educación básica, ya observada desde hace varios años, coincidirá pronto con el retiro de la gran cantidad de docentes que se acercan a la edad de la jubilación.

RECOMENDACIONES

1. Conformación de la fuerza laboral docente adecuada a las características del crecimiento de la oferta de matrícula y al perfil requerido para formar a los estudiantes en el escenario social actual.

Para identificar claramente las necesidades de docentes que tiene el país y planificar el conjunto de aspectos vinculados a ella, teniendo presente la reducción que se proyecta de profesores y de alumnos al 2021, se propone lo siguiente:

- a. Enriquecer el perfil personal (académico, profesional, ético, humano) de quienes optan por la docencia, pues repercute en su desempeño, en la revaloración de la carrera y en su prestigio profesional. Esto requiere estrategias relacionadas tanto en la convocatoria de los mejores estudiantes para optar por la carrera docente (becas de estudio) como en la formación inicial y en el permanente perfeccionamiento en servicio.
- b. Procurar, a través de la formación inicial y en servicio, que los docentes estén provistos de las competencias que establece el Marco del Buen Desempeño Docente.
- c. Reforzar el trabajo en red de los docentes partiendo de la organización de redes escolares que cuentan con el compromiso y la colaboración de los organismos regionales y zonales, y prefiriendo, cuando sea posible, el trabajo en equipo de los docentes en lugar del trabajo aislado.
- d. Elevar el piso básico del salario (RIM) a todos y compensar con apoyos profesionales y beneficios (económicos, de salud, seguridad, vivienda, etc.) a quienes desempeñan sus labores magisteriales en contextos especiales que, por sus condiciones geográficas, culturales o étnicas, tengan exigencias específicas. Estas pueden ser, por ejemplo, un mínimo de años de experiencia, educación propia para escuelas multigrado, dominio de lenguas nativas, metodologías apropiadas de trabajo, preparación previa del inicio de clases, etc.
- e. Determinar una asignación presupuestal, en coordinación con los gobiernos regionales, que permita disponer de los recursos

necesarios para dotar a las instituciones educativas del número y calidad de docentes que ellas requieren. Para ello se necesita información precisa sobre la población escolar, número de colegios y de secciones, tamaño de las mismas, etc.

- f. Contar con información precisa sobre la estructura etaria y el ciclo laboral de los docentes para, teniendo en cuenta los ritmos de jubilación, planificar los reemplazos y optimizar la prestación del servicio.
- g. Continuar el proceso de revaloración de la docencia a través de una campaña intensiva y permanente que difunda, por diversos medios, el trabajo y la trayectoria de docentes destacados. Así, se contribuirá significativamente a mejorar la visión que se tiene de los docentes, y a fortalecer la estima y el respeto por su trabajo.

2. Elevación de la calidad de la formación docente.

Para asegurar la calidad de formación docente que se requiere se propone:

- a. Hacer una reforma de la formación inicial que implique lo siguiente:
 - 1. Una renovación curricular actualizada y alineada a las exigencias para ingresar a la carrera docente, a las competencias para un buen desempeño y a las posteriores evaluaciones de la carrera.
 - 2. Controles de calidad para reducir los factores de deserción en la formación inicial.
 - 3. Seguimiento a los egresados.
 - 4. Capacitación para la aplicación del currículo basado en el

desarrollo de competencias y el empleo de metodologías basadas en proyectos y resolución de problemas.

- 5. Articulación entre las instituciones formadoras y desescolarización de los institutos.
- b. Considerar, entre otras alternativas para los institutos, su afiliación a una institución pública líder (universidad o instituto) para potenciar a las instituciones que tengan mejores condiciones y suprimir las que no alcancen su licenciamiento.
- c. Articular la formación inicial y en servicio, para lo cual es preciso, primero, organizar un proceso escalonado de certificaciones que marquen un derrotero claro en la profesionalización de la docencia; segundo, identificar centros que jueguen un rol clave para la formación de formadores, y proporcionarles recursos, incentivos y el asesoramiento conveniente; tercero, mejorar las remuneraciones de los formadores para que los ISP cuenten con personal más estable; cuarto, fortalecer y consolidar las estrategias de acompañamiento y la formación semipresencial (inicial y en servicio); finalmente, superar la situación actual de ofrecimiento de cursos aislados de formación en servicio.
- d. Continuar con los programas de becas para estudiantes de magisterio y docentes, y acompañarlos con estudios de impacto y evaluaciones.

3. Fortalecimiento de la carrera docente.

Para hacer más atractiva la incorporación a la carrera y tener mejores condiciones que aseguren la permanencia en ella, se proponen las



siguientes medidas:

- a. Fortalecer los programas de inducción de docentes noveles creando redes presenciales y virtuales de soporte y respaldo pedagógico. Participa toda la comunidad educativa, incluyendo a los directores.
- b. Llevar a cabo programas de “reconversión” o segunda especialidad para los docentes que ejercen la docencia sin la formación específica o que deseen trasladarse a otro nivel educativo.
- c. Fortalecer los mecanismos de evaluación de la carrera para contar, primero, con instrumentos especializados y debidamente validados; segundo, con equipos técnicos; tercero, con presupuestos adecuados; y, cuarto, con un sistema de información confiable sobre los docentes y sus características, que esté orientado a asegurar la logística y la calidad de una evaluación basada en méritos, y que esté centrado en las múltiples facetas del desempeño profesional.
- d. Diseñar e implementar, a partir de las evaluaciones, un plan de ascensos e incentivos para reconocer la excelencia profesional.
- e. Modificar la normativa para avanzar hacia la implementación progresiva de la jornada de tiempo completo. Los docentes en servicio con un desempeño sobresaliente y los nuevos docentes que provengan de una renovada formación inicial podrán acceder a ella, preferentemente, por méritos basados en resultados.

GESTIÓN PARA ALCANZAR MEJORES RESULTADOS DE APRENDIZAJE

Un déficit del sector público está en la gestión del sector educación en sus cuatro niveles claves: Escuela, Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), Dirección Regional de Educación (DRE) y Ministerio de Educación (Minedu). En cada uno, por su naturaleza y características, los elementos que la traban son diferentes, y las medidas para mejorarla no pueden ser por ello uniformes. Por otro lado, el desafío es lograr una real articulación y complementariedad entre estos niveles de gestión descentralizada, de tal forma que se puedan organizar para trabajar de manera articulada, eficiente y transparente; y que, al mismo tiempo, aseguren los insumos y procesos necesarios para que el servicio educativo pueda garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes, independientemente del lugar en donde se encuentren en el territorio nacional. Sin embargo, es la propia administración del sistema educativo la que, a veces, agrava los problemas de gestión al expedir normas que generan rigidez y limitan el accionar eficiente de los directivos de las instancias de gestión educativa descentralizada (escuela, UGEL y DRE).

Por esto, ha sido acertado que el Minedu, en las políticas que ha formulado, considere a la gestión como uno de sus pilares. Sin embargo, es importante resaltar que la gestión debe implicar, además de la modernización de procedimientos, un trabajo articulado entre todos los niveles de gobierno. La importancia de descentralizar la gestión educativa radica no solo en las ventajas de acercar las decisiones a la escuela y a la región, sino también en el cumplimiento con lo señalado en la Ley General de Educación que dispone que la institución educativa es la primera y principal instancia de gestión del sistema educativo descentralizado.

En la escuela, el director requiere mayor liderazgo, capacidad

ejecutiva y estratégica, acompañar a sus docentes y contar con herramientas de gestión adecuadas. Además, tanto la UGEL, la DRE, el Ministerio de Educación y otros organismos locales deben disminuir la exigencia en tareas burocráticas, la producción de informes y racionalizar la producción legal relacionada con el trabajo en las instituciones educativas. Un paso adelante han sido los concursos para acceder al cargo de director convocados por el Minedu para redireccionar las competencias de los directores como líderes de sus instituciones educativas; asimismo, los cursos de capacitación que lo complementan y le permiten adquirir los conocimientos indispensables para gestionar su institución.

Las DRE y UGEL deben ser orientadas a ejercer funciones ágiles, transparentes, y, sobre todo, dirigidas a fortalecer las instituciones educativas. Ello implica un mayor énfasis tanto para promover el esfuerzo y mejora de los factores pedagógicos que influyen en la calidad, equidad y eficiencia, como para recortar la carga administrativa. Por otro lado, es indispensable disminuir la rotación de autoridades de los órganos intermedios de gestión educativa por las consecuencias que ocasiona en la continuidad de políticas y en la gestión del personal.

Se debe revertir la tendencia en los gobiernos regionales (GORE) de crear UGEL sin las mínimas condiciones, sin opinión técnica y sin garantizar mejoras en el servicio. Esta situación llevó al Minedu a elaborar y aprobar una norma técnica para regular la creación e inscripción de las UGEL en el Registro Nacional de DRE y UGEL (Rendugel). También elaboró una tipología en función a las diversas características territoriales de las II.EE. que deben atender y a las condiciones operativas para desarrollar su gestión en el territorio.

Esto ha facilitado el reconocimiento oficial de doscientas veinte UGEL, entre operativas y ejecutoras, lo que ha permitido que las direcciones y oficinas del Minedu, así como los GORE, puedan diseñar, focalizar y desplegar de manera eficiente sus intervenciones en función a las características de cada grupo de UGEL.

Se han hecho avances en la mejora de gestión en algunas DRE y UGEL. Dichos avances son buenos ejemplos de cómo, con el compromiso político y la asignación de recursos pertinentes, se pueden mejorar las instancias de gestión. Estas deberían estar sistematizadas para aprender de ellas y poder replicarlas a nivel nacional.

Por otro lado, algunas normas, entre ellas la del silencio administrativo, han hecho posible el funcionamiento de instituciones educativas privadas que no reúnen las condiciones mínimas para ofrecer el servicio educativo o que, el que prestan, no pueda ser intervenido por la autoridad educativa local, lo que afecta el derecho de miles de estudiantes a recibir una educación de calidad.

RECOMENDACIONES

1. Fortalecer prioritariamente la gestión de la escuela.

- a. Continuar con los concursos para la designación de directores de modo que se asegure que se cumpla con el perfil profesional y ético que el puesto exige, con la política de mejora de remuneraciones e incentivos, y con un adecuado y pertinente programa de inducción a cargo de instituciones con experiencia en el campo educativo.
- b. Incorporar un compromiso de gestión escolar que implique que la

escuela desarrolle un sistema de rendición de cuentas con enfoque por resultados ante los padres de familia y los diferentes actores de su localidad.

- c. Liberar significativamente a las escuelas de una sobrecarga de tareas prescindibles otorgándoles mayor autonomía pedagógica y administrativa, y el soporte de calificación y recursos para ejercerla.
- d. Implementar un sistema de evaluación del desempeño laboral riguroso de los directores de modo que se garantice el desarrollo y fortalecimiento institucional de la escuela y el logro de aprendizajes.
- e. Continuar con rigurosidad la selección y designación de docentes que ingresen a la carrera pública magisterial.

2. Fortalecer la gestión educativa institucional y descentralizada para que la escuela brinde un mejor servicio público.

- a. Fortalecer una moderna y eficiente gestión educativa descentralizada partiendo por la elaboración de una nueva ley de organización y funciones (LOF) que esté basada en una matriz de competencias aprobada intergubernamentalmente, y corrigiendo los vacíos o superposiciones existentes tanto en el marco normativo de la descentralización como en el marco normativo sectorial. De este modo, se podrán identificar los procesos estratégicos para garantizar el servicio público, así como las responsabilidades de cada nivel de gobierno.
- b. Impulsar la modernización de los gobiernos regionales proponiendo y apoyando la implementación de nuevos modelos de gestión

educativa regional, a cargo de los GORE. Para ello, se requiere que el gobierno nacional brinde las condiciones presupuestales, administrativas y de asistencia técnica que permitan que cada GORE contextualice su gestión a las realidades y desafíos presentes en su territorio, y que los propios GORE lideren estos procesos de cambio en su región.

- c. Fortalecer los espacios de relación intergubernamental para la elaboración, ejecución y supervisión de políticas, programas y proyectos.
- d. Promover, en la gestión de las UGEL y DRE, un cambio en su filosofía y diseño organizacional que tenga en cuenta que su objetivo es brindar un mejor servicio a las escuelas e instituciones educativas. Para eso, las UGEL y DRE deberán seguir las siguientes recomendaciones:
 - 1. Impulsar procesos de modernización de sus diseños organizacionales, así como de la gestión de sus procesos operativos (contrataciones, compra de materiales e insumos, elaboración de expedientes técnicos, mantenimiento de la infraestructura educativa, formación docente, entre otros), de tal forma que puedan responder a las metas planteadas, los plazos necesarios, la diversidad cultural y las diferencias geográficas existentes al interior de sus territorios.
 - 2. Dentro del nuevo diseño organizacional, conformar equipos pedagógicos territoriales que se desprendan de las cargas administrativas, y que se constituyan en verdaderos soportes pedagógicos al servicio del director de la I.E., docentes y escuela en general.
 - 3. Replantear el perfil de directores de UGEL y DRE, que no tienen por qué ser necesariamente profesores, asegurando que cuenten, además de su

formación académica, con competencias tales como liderazgo e influencia, pensamiento analítico, dirección y desarrollo de personas, orientación al logro de resultados, proactividad e innovación, y comunicación eficaz. Asimismo, probados antecedentes éticos y morales.

- e. Crear, en cada UGEL, la Oficina de Defensor del usuario.
- f. Reforzar, en las UGEL y DRE, la infraestructura de tecnología de la información y de infraestructura física.

3. Adecuar la estructura de la sede central de Ministerio de Educación a los nuevos contextos y demandas de la gestión.

- a. Crear, como soporte organizacional para las reformas emprendidas, un vice ministerio para la educación superior que permita la dedicación exclusiva a la elaboración de políticas y su desarrollo.
- b. Crear un órgano operativo autónomo e independiente del Ministerio de Educación orientado a fortalecer la gestión de las responsabilidades de monitoreo, difusión, investigación y aseguramiento de la calidad de los aprendizajes.
- c. Insistir en la ejecución de un programa de largo alcance, con los mejores centros de formación del país y del mundo, para la calificación de personal altamente especializado para la gestión en todos los niveles de la administración del sector.
- d. Desarrollar sistemas de gestión tecnológicamente avanzados para los principales procesos demandados en la gestión sectorial que beneficien a los usuarios y que reduzcan drásticamente la corrupción.

SISTEMA INTEGRADO DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

La educación superior peruana ha experimentado un grave deterioro desde hace varias décadas por el ejercicio arbitrario de la autonomía, por presupuestos insuficientes, el clientelismo político, la mediocridad académica, el incremento desmedido de universidades sin estándares mínimos de funcionamiento, la ausencia de comunidad docente, entre otros hechos.

Frente a la urgencia de una educación superior de mayor calidad y pertinencia, se hizo necesario rediseñar la estructura de este sector para revitalizarlo, lo que se quiso lograr con la promulgación de la nueva ley universitaria. Están pendientes los proyectos de ley de institutos y escuelas superiores, y de acreditación de las instituciones de educación superior. La nueva ley universitaria implica el tránsito de la autorregulación a la regulación con la finalidad de superar esta crisis y de asegurar las condiciones básicas de calidad en dichas instituciones. En esta misma dirección, el proyecto de ley de institutos y escuelas superiores promueve la integración de la educación superior en un solo sistema.

Son muchos los signos de una crisis que hay que entender en términos no solo de deterioro, sino de transformación y crecimiento. Señalaremos aquí solamente algunos de particular relevancia.

El primero es la presión social por el acceso a la educación superior, especialmente a la universitaria, por parte de las tradicionales clases alta y media, y de los actuales sectores emergentes. No es menos importante la demanda de los sectores marginados y de los grupos étnicos que ven en la educación superior un camino hacia la inclusión, la equidad y el reconocimiento de sus peculiaridades.

El segundo signo es la creación de instituciones de educación superior, pues indica que el sector está atento a las necesidades de la demanda social y laboral, pero se advierte que, con demasiada frecuencia, la creación de instituciones públicas obedece a intereses políticos de estrechas miras, no cuenta con los recursos necesarios, y carece de estrategias y proyectos relacionados con el desarrollo de las regiones y del país. Por otro lado, la creación de aquellas instituciones privadas, con costos que no responden a criterios mínimos de calidad, se hace en desmedro de la formación de calidad de sus estudiantes.

El tercero es que el ingreso a la docencia, y la ratificación y promoción de docentes se hacen con procedimientos de dudosa validez. No existe un riguroso concurso de méritos, de carácter público y nacional, para el ingreso a las universidades públicas o a los institutos y escuelas de educación superior del sector público. Ello repercute en la calidad de la enseñanza, en el escaso porcentaje de docentes con los grados de maestro y doctor, y en el poco interés en la investigación.

El cuarto signo es que, si a la formación de pregrado a veces le falta calidad, en la de postgrado es demasiado frecuente que sus programas no respeten los estándares mínimos de calidad en la enseñanza, la investigación y en los requerimientos de graduación. Sobre la pertinencia, hay que señalar que todo lo anterior contribuye a ahondar la brecha entre la oferta educativa y la demanda de competencias por parte del mundo laboral, lo que se viene advirtiendo desde hace lustros y se está tratando de corregir en el presente para que, como exige el mundo laboral, la oferta de profesionales y técnicos calificados satisfaga la demanda que procede del ámbito de trabajo público y privado.

El quinto signo se relaciona con la gobernanza, que es un problema tanto en las universidades públicas como privadas. Es demasiado frecuente el desgobierno, debido a que las autoridades y gestores de las universidades exageran la autonomía, responden solo a sus intereses personales y descuidan una gestión eficiente, lo que a menudo desemboca en corrupción y clientelismo en la gestión.

El sexto signo es la inadecuación de los presupuestos. Conviene insistir en que los gobiernos deben destinar presupuestos adecuados a la educación superior para que esta cumpla sus funciones esenciales de enseñanza, investigación y proyección. En el país, se invierten dos mil quinientos dólares anuales por alumno en las universidades estatales y mil seiscientos dólares en los institutos y escuelas de educación superior estatal. Estos montos, como lo muestran las estadísticas internacionales, están muy por debajo de los correspondientes a los países de la OCDE y de varios de América Latina.

RECOMENDACIONES

En concordancia con lo precedente, con el objetivo estratégico N.º 5 del PEN y las políticas de Estado del Acuerdo Nacional (especialmente la 12.a y la 20.a), con los cuatro pilares de la reforma universitaria que actualmente desarrolla el Minedu (licenciamiento, acreditación voluntaria, información y fomento de la calidad) y con la política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (DS.016-2015-MINEDU), se proponen las siguientes recomendaciones al 2021:

1. Garantizar que el licenciamiento -respetando las condiciones básicas de calidad- alcance al 100% de las instituciones públicas y

privadas. Complementariamente, continuar con la implementación del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior y gestionar la aprobación del proyecto de ley del Consejo Peruano de Acreditación de la Educación Superior (COPAES).

2. Promover la investigación según el perfil y proyecto institucional de cada institución. El Estado debe asegurar que por lo menos 5 % del presupuesto de educación superior universitaria se destine a la investigación. La universidad que prioriza la formación profesional lo debe hacer con docentes entrenados en investigación tanto como con docentes con experiencia laboral en la profesión.

3. La formación profesional debe sustentarse en planes curriculares flexibles y de vanguardia que provean una formación académico-profesional de calidad, a nivel nacional e internacional, tanto en las universidades como en los institutos y escuelas. Para ello, se facilitará la movilidad, y se fomentará el pluralismo, la solidaridad, la ética, la excelencia, la integración nacional, el compromiso con el medio ambiente, la inclusión social y la atención a la diversidad cultural.

4. Establecer mecanismos de información y articulación entre educación y trabajo necesarios para promover decisiones responsables de los estudiantes y para que la oferta educativa se adecue continuamente al mercado laboral.

5. Implementar carreras tecnológicas acordes con las prioridades y los planes de desarrollo tanto nacionales como regionales, y gestionarlas mediante una red de institutos y escuelas articulados.

6. Elaborar y promulgar la ley de la carrera pública del docente



universitario, a partir del artículo 96 de la Ley N.º 30220, y la ley de los institutos y escuelas superiores. En ambos casos se deben establecer tres bandas salariales en las categorías de docente, asociado y principal para premiar el mérito y promover el desarrollo y capacitación permanentes.

7. Organizar concursos nacionales para el ingreso y permanencia en la docencia universitaria. Estos estarán abiertos también a profesionales extranjeros con la finalidad de fomentar la movilidad de los docentes nacionales dentro del país y el ingreso de académicos extranjeros. La universidad pública debe contar entre sus docentes, en cada una de las escuelas profesionales o facultades, con un 10% de docentes extranjeros y un 10% de sus docentes nacionales que sus postgrados los hayan desarrollado en universidades extranjeras.

8. Promover la equidad en la educación superior pública y privada, a través de PRONABEC, para facilitar el acceso, la permanencia y el egreso exitoso a los alumnos de menores recursos. Esto se expresa, por ejemplo, en el fortalecimiento de los programas de becas de Estado, como Beca 18, Beca Catedrático o Beca Presidente de la República.

9. Fomentar una gobernanza moderna en las instituciones de educación superior, lo que supone promover una gestión eficiente y eficaz de sus autoridades y funcionarios; usar intensivamente indicadores de calidad y TIC, tanto en la gestión institucional como en la docencia, la investigación y la proyección; y promover la creación de consorcios macrorregionales de centros de educación superior para un mejor uso de los recursos humanos, económicos y tecnológicos.

10. Impulsar la internacionalización de la educación superior a través de acuerdos, convenios, redes o alianzas con instituciones extranjeras de calidad que faciliten la innovación, la investigación y la movilidad efectiva de docentes y estudiantes en todas las especialidades.

11. Hacer incrementos presupuestales anuales para llegar al 2021 con una inversión anual de seis mil dólares por estudiante en la educación pública superior. Esta inversión deberá ser acompañada por mecanismos legales para supervisar la correspondiente rendición de cuentas, la gestión eficiente, el compromiso con la calidad y el cumplimiento de objetivos institucionales de sus autoridades responsables.

12. Asegurar una adecuada integración entre la educación superior universitaria y la educación superior técnica mediante normas y políticas que faciliten la movilidad estudiantil entre las diversas instituciones y programas, y así hacer efectiva la posibilidad de una educación a lo largo de la vida.

REFLEXIONES FINALES

La implementación de las líneas de política propuestas requiere de voluntad política y consenso respecto a la necesidad de incrementar sostenidamente los recursos que la sociedad asigne a las instituciones de educación básica y superior; en el caso de las instituciones públicas, el incremento de recursos se debe asegurar mediante una recaudación fiscal suficiente para financiarlos.

Esta propuesta también requiere que se articule eficientemente el trabajo, por un lado, de todos los niveles de gobierno; por otro, del sector público y el sector privado. De este modo, se impulsarán la innovación y la dinámica del sistema educativo a niveles superiores de desempeño y logro. Esperamos que, readecuando la educación a las necesidades locales, se incida positivamente en el desarrollo nacional, regional y local; se impulse la equidad; se mejoren las condiciones de vida, capacidades y oportunidades de empleo para la población; y se contribuya a una participación económica, social y cultural creciente y exitosa del Perú en los ámbitos internacionales.

Estas recomendaciones son condiciones indispensables para garantizar los saltos cualitativos necesarios para responder a los desafíos de la sociedad del conocimiento y acortar las brechas que separan la educación urbana de la rural, la educación para los que tienen más y para los que tienen menos recursos, la educación que separa al Perú de otros países de similar o mayor desarrollo.

El Consejo Nacional de Educación confía en que la educación continuará siendo asunto prioritario de atención gubernamental;

confía en que las políticas educativas se tornarán en reales políticas de Estado, y que se convertirán en puntos de encuentro y consenso entre todos los peruanos.

Finalmente, el Consejo Nacional de Educación apuesta porque en el año del bicentenario tengamos una educación básica para todos, de calidad y universal. También apuesta porque la educación superior, técnica y universitaria esté ampliamente democratizada, tenga altos estándares de equivalencia internacional y sea un real y efectivo soporte para el desarrollo sostenible del país.

