



Consejo Nacional
de Educación

PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL AL 2021

Balance y recomendaciones 2018-2020

Proyecto Educativo Nacional al 2021

Balance y recomendaciones
2018-2020

PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL AL 2021

Balance y recomendaciones 2018-2020

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

Presidenta

María Amelia Palacios

Comité directivo

Patricia Arregui

Manuel Bello

Grimaldo Rengifo

Sandro Marcone

Secretaria ejecutiva

María Luisa Benavides

Elaboración

Almendra Guzmán Rivas

Ricardo Rosas Lezama

María Teresa Estefanía

Corrección de estilo

George Axel Torres Queija

Diseño y diagramación

Correctium SRL

Consejo Nacional de Educación

Jirón Luis Sánchez Cerro 2150, Jesús María - Lima, Perú

Teléfono: (511) 615-5966

www.cne.gob.pe

Lima, julio de 2021

Este documento puede ser reproducido por cualquier método con propósitos educativos y para la difusión y el debate, siempre y cuando se cite la fuente de la información.

ÍNDICE

Introducción	9
Resumen ejecutivo	17
Objetivo Estratégico 1: Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos	57
1. Resultado 1: La primera infancia es prioridad nacional	59
1.1 Gobernanza y articulación de las políticas de desarrollo infantil temprano	59
1.2 Servicios educativos para la primera infancia	66
2. Resultado 2: Trece años de buena educación sin exclusiones	72
2.1 Trayectorias educativas en la educación básica	72
2.2 Condiciones esenciales para la continuidad de la trayectoria educativa	100
Objetivo Estratégico 2: Estudiantes e instituciones educativas que logran aprendizajes pertinentes de calidad	109
1. Resultado 1: Todos logran competencias fundamentales para su desarrollo personal y el progreso e integración nacional	110
1.1 Avances y limitaciones en la implementación de la política curricular	111
1.2 Materiales educativos	127
1.3 Evaluaciones de aprendizajes	131
2. Resultado 2: Instituciones acogedoras e integradoras enseñan bien y lo hacen con éxito	144
2.1 Modelos de servicios educativos flexibles y pertinentes en la educación básica	144
2.2 Cambios y mejoras en las prácticas pedagógicas	148
2.3 Desafíos en la convivencia escolar y la constitución de escuelas acogedoras e integradoras	152

Objetivo Estratégico 3: Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia	159
1. Resultado 1: Sistema integral de formación docente	161
1.1 Formación Inicial Docente	161
1.2 Formación Docente en Servicio	172
2. Resultado 2: Carrera Pública Magisterial renovada	182
2.1 Implementación de la evaluación docente	184
2.2 Revaloración de la profesión docente	189
Objetivo Estratégico 4: Una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad	203
1. Resultado 1: Gestión eficaz, ética, descentralizada y con participación de la ciudadanía	205
1.1 La descentralización del sistema educativo: contexto de un proceso debilitado	205
1.2 Rectoría del sector educación: el reto de armonizar el planeamiento, seguimiento, evaluación y diseño organizacional con un servicio civil solvente	208
1.3 Gestión educativa regional: DRE y UGEL con capacidades institucionales por mejorar y una agenda definida por las políticas nacionales	222
1.4 Gestión de las II. EE.	232
1.5 Corrupción en el sector educación: un flagelo con altos costos	252
2. Resultado 2: Educación financiada y administrada con equidad y eficiencia	257
2.1 Segregación educativa por nivel socioeconómico: el problema que el financiamiento debe contribuir a revertir	258
2.2 Crecimiento presupuestal, estructura y eficiencia del gasto	262
2.3 Equidad del gasto	265
2.4 Recaudación tributaria para financiar la educación	272
Objetivo Estratégico 5: Educación superior de calidad se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional	277
1. Resultado 1: Renovado sistema de educación superior articulado al desarrollo	279
1.1 Equidad en el acceso y conclusión de la educación superior	280
1.2 Gobernanza del sistema de educación superior y técnico-productiva	294

2. Resultado 2: Se producen conocimientos relevantes para el desarrollo	307
2.1 Esfuerzos normativos y políticas públicas para la generación de investigación e innovación y la consolidación del sistema de educación superior	307
2.2 El Concytec en su rol de fomento de la investigación e innovación en el país	310
2.3 Vinculación de la investigación e innovación con la realidad peruana	313
3. Resultado 3: Centros universitarios y técnicos forman profesionales éticos, competentes y productivos	313
3.1 Pertinencia de la oferta de educación superior y técnico-productiva	314
3.2 Políticas para mejorar la formación profesional en las instituciones de educación superior y técnico-productiva	319
3.3 Desarrollo de los servicios de educación superior y técnico-productiva en el contexto de emergencia sanitaria por la COVID-19	327
Objetivo Estratégico 6: Una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad	339
1. Resultado 1: Gobiernos locales democráticos y familias promueven ciudadanía	341
1.1 Rol educativo de los Gobiernos locales	341
1.2 Experiencias educativas en las comunidades	344
2. Resultado 2: Empresas, organizaciones y líderes comprometidos con la educación	352
3. Resultado 3: Medios de comunicación asumen con iniciativa su rol educador	354
3.1 Consumo y percepción en los medios de comunicación	355
3.2 Los medios de comunicación en la emergencia sanitaria	357
Desafíos hacia el PEN 2036	365
Recomendaciones	369
Bibliografía	375
Siglas y acrónimos	395
Anexos	403



Introducción

El Proyecto Educativo Nacional (PEN) propone un horizonte común que oriente las políticas educativas y propicie su continuidad. El PEN fue desarrollado en un momento de transición democrática para el país y, luego de un proceso importante de consulta ciudadana, a inicios de 2007, el Gobierno Nacional aprobó el **Proyecto Educativo Nacional al 2021: la educación que queremos para el Perú**¹. Este supone el desarrollo de la política XII del Acuerdo Nacional, y establece una visión y un conjunto de seis objetivos estratégicos que el país debía lograr en materia educativa en quince años. Después de la reforma educativa de los años setenta, y en paralelo con el Acuerdo Nacional, el PEN al 2021 constituye uno de los primeros esfuerzos del país de pensar colectivamente la política pública en mediano y largo plazo.

Con el propósito de producir información relevante sobre si la política educativa se alinea con la dirección propuesta por el PEN, así como señalar los progresos logrados y los desafíos pendientes para asegurar el derecho a la educación de todas y todos, el Consejo Nacional de Educación (CNE)² publica anualmente el Balance del PEN.

Esta edición del Balance abarca el periodo de análisis de enero de 2018 a diciembre de 2020, año en el que se promulgó la actualización del PEN con un horizonte al 2036³. Se trata, entonces, del último balance correspondiente a su primera formulación.

i. Contexto político y social

Durante este periodo de análisis, el país ha afrontado una serie de situaciones y crisis que impactaron de modo directo y desafiante en la realidad social y educativa. Por ello, es imperativo tomar en cuenta su influencia en el análisis de este balance.

Los principales acontecimientos políticos que han afectado al país tienen un impacto en las políticas públicas, e interpelan los sentidos y los alcances de la labor educativa. En particular, los siguientes eventos han tenido un impacto significativo: (i) los cambios en la asunción presidencial; (ii) 5 gestiones ministeriales⁴; (iii) una relación tensa o conflictiva entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo que incluye, de modo expreso, aspectos de la política educativa, así como la judicialización de temas de política educativa; y

¹ Mediante la Resolución Suprema N.° 001-2007-ED.

² En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley General de Educación.

³ Aprobado mediante Decreto Supremo N.° 009-2020-MINEDU.

⁴ Después del cambio anticipado en la conducción del país, a inicios de abril de 2018, se conformó un nuevo gabinete ministerial con el Sr. Daniel Alfaro como Ministro de Educación, quien sucedió al Sr. Idel Vexler. Posteriormente, en marzo de 2019 juramentó la Sra. Flor Pablo, quien luego fue sucedida en febrero de 2020 por el Sr. Martín Benavides. Finalmente, en noviembre de 2021, el Sr. Ricardo Cuenca asumió el cargo de ministro de educación como parte del gobierno liderado por el presidente Francisco Sagasti quien, por sucesión constitucional, asumió el cargo a fin de completar el periodo de gobierno 2020-2021. Al cierre de este Balance, el Sr. Cuenca continúa en el ejercicio del cargo. Se trata de cinco ministros de educación en un plazo de tres años.

(iv) avances y amenazas en el aseguramiento de la calidad de la educación universitaria.

Si bien el cambio en el liderazgo ministerial no debería significar necesariamente un cambio en las políticas, esta inestabilidad política afecta la situación y clima de trabajo de los equipos técnicos que operan las políticas educativas. Así, estos cambios pueden verse asociados a cambios masivos en los equipos profesionales del Ministerio, lo que genera la pérdida de memoria institucional, así como a la presencia de periodos de congelamiento de actividades y, especialmente, la presencia de mensajes y enfoques contradictorios que afectan de modo importante tanto el diseño como la implementación de las políticas educativas.

Estos cambios se han dado en un contexto político marcado por una relación difícil entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Si bien el Congreso de la República tiene una función de control político que le permite citar a funcionarios o formular pliegos interpelatorios, el ejercicio de esta función ha estado marcado por un clima de tensiones. La disolución del Congreso dispuesta el 30 de setiembre de 2019 y su nueva conformación para el periodo restante hasta el año 2021 evidencian la urgente necesidad de contar con un trabajo cohesionado entre los diferentes poderes del

Estado para implementar reformas y políticas de mediano y largo plazo. La crisis institucional desafía a recuperar la centralidad de la educación de las personas como sujetos libres y dignos que conviven en una sociedad democrática que requiere instituciones sólidas capaces de garantizar el ejercicio de sus derechos y las responsabilidades que se derivan de ellos.

Por otro lado, la pandemia por la COVID-19 y la situación de emergencia que todavía afecta al país demandan la voluntad de los poderes del Estado para hacer frente a la crisis actual y futura con responsabilidad y pertinencia. Esta crisis sanitaria ha exacerbado las desigualdades educativas ya generalizadas debido a factores relacionados con el género, la discapacidad, la inmigración, la lengua materna u otras fuentes de desventaja como la condición socioeconómica. Se ha necesitado, entonces, de medidas particulares para atender estas brechas, así como las fuertes presiones de demandas de financiamiento a los presupuestos públicos y privados, la demanda de migración a la educación pública dada la crisis de los ingresos de muchos hogares, y se ha ratificado la relevancia y la necesidad de operar un sistema de educación a distancia, en tanto se mejore y desarrolle la infraestructura necesaria.

Es decir, esta pandemia ha puesto de manifiesto la fragilidad de nuestro sistema educativo, incluso en ámbitos donde lo considerábamos estable. Las secuelas que trae la imposibilidad de prestar los diferentes servicios educativos de manera presencial, como las dificultades económicas y emocionales que aquejan a todas las familias del país, tendrán consecuencias a mediano y largo plazo cuya magnitud todavía se está empezando a medir y comprender. Por tanto, es fundamental que la innovación y la creatividad estimuladas por esta crisis se aprovechen y sostengan para hacer que el sistema educativo peruano sea más justo, inclusivo y resiliente.

Todos estos eventos complejos han afectado claramente la estabilidad del sistema y del servicio educativo, la implementación de las políticas educativas en los distintos niveles de Gobierno y las trayectorias educativas de las personas. Pese a ello, es posible identificar algunas tendencias positivas gracias a la acción conjunta de estudiantes, familias, docentes y otros actores que, sumados al esfuerzo del Estado, han contribuido a dar continuidad a los procesos educativos durante el 2020 y a reducir, en parte, los efectos de la pandemia. Con un mayor nivel de voluntad política de parte de gobernantes y gobernados se podrían revertir los inaceptables retrocesos y la lentitud con que se vienen dando los

cambios necesarios para avanzar, en el plazo más corto, en dirección de las propuestas planteadas por el PEN.

ii. Marco de referencia del balance

En el PEN al 2021 se comprende la educación como un proceso de expansión de las capacidades y derechos de las personas, dentro de un marco de igualdad de oportunidades en el que todos puedan progresar en libertad. Esto implica una comprensión de las personas como portadoras de necesidades y potencialidades, metas y derechos que deben ser atendidos (CNE, 2007, p. 22). En el PEN al 2021 también se señala que se debe asegurar que toda persona, independientemente de su condición socioeconómica, étnica, de género o cualquier otra, ejerza sus derechos.

La reflexión y los contenidos de este balance se encuentran particularmente marcados por una preocupación por la equidad, en tanto implica enmendar desigualdades y garantizar el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos en igualdad, especialmente el derecho a la educación. De ahí la preocupación por identificar las situaciones de posible vulneración o menoscabo de este derecho que representan inequidades. Por ello, a lo largo del balance se hace énfasis en las condiciones y oportunidades educativas a las que accede población

vulnerable. La vulnerabilidad supone la existencia de barreras externas, generalmente sociales, que reducen la posibilidad y capacidad de una persona de responder, adaptarse o resistir diferentes fenómenos o eventos, o de ejercer plenamente sus derechos (Klansen y Fleurbaey, 2018; PNUD, 2018).

Diversas personas o grupos sociales pueden ser vulnerables, es decir, verse perjudicados o en desventaja, frente a distintos acontecimientos estresores; sin embargo, esta vulnerabilidad no se presenta con la misma intensidad o grado en todas las personas, pues algunas que se encuentran en mayor riesgo de ser vulnerables que otras. De este modo, determinadas características o condiciones de una persona, que no deberían suponer una limitación para el ejercicio pleno de derechos, la colocan en un mayor riesgo de vulnerabilidad, el cual puede ser acumulativo. Como se verá a lo largo de este balance, la población que detenta características o condiciones como la discapacidad, lengua materna originaria, situación de pobreza, entre otras, se encuentra en mayor riesgo de ser vulnerable a no poder ejercer plenamente su derecho a la educación, tanto a nivel de condiciones materiales como de resultados de aprendizaje y bienestar. Esto la coloca en una injusta posición de desventaja y perpetúa la desigualdad.

En esa línea, también se podrá observar a lo largo de este balance la preocupación por dar cuenta de los problemas de segregación escolar que aquejan al sistema educativo peruano. Las escuelas peruanas tienden a ser segregadas (Benavides, León y Etesse, 2014; Murillo, 2016; Kruger, 2019; Carrillo y Murillo, 2020), es decir, no se han constituido como un espacio de encuentro entre diferentes y, por ende, no contribuyen a construir un sentido de comunidad y a aprender a valorar la diversidad. Esto se puede asociar a distintos factores, como la condición socioeconómica, la nacionalidad, la etnicidad y las diferencias lingüísticas, la discapacidad, la confesión religiosa, el género, las diferencias en calificaciones, etc., así como a patrones de segmentación existentes a nivel social que la escuela tiende a reproducir (CNE, 2020).

La segregación escolar de población vulnerable puede contribuir a que las vulnerabilidades tanto individuales como colectivas sean acumulativas. Por ello, se requiere no solo tomar en cuenta la condición de pobreza individual, sino también cómo los fenómenos de concentración de pobreza colectiva limitan la efectividad de las políticas sociales destinadas a mejorar las condiciones de las personas (Kruger 2018; Siddiqui 2017; Carrillo y Murillo, 2020).

En tanto una de las apuestas principales del PEN es superar las profundas desigualdades que caracterizan a nuestro sistema educativo, urge asumir el problema de la segregación como prioritario en la agenda de las políticas educativas. Superar la segregación escolar no se vincula solo a mejorar el acceso al sistema educativo y los logros de aprendizaje en términos de promedios nacionales; se trata de que todas las personas aprendan, independientemente de sus características económicas, sociales, culturales y de constituir a la escuela como espacio democrático de socialización, en la medida en que parte del aprendizaje es el encuentro entre diferentes y la exposición a la diversidad (Carrillo y Murillo, 2020).

iii. Metodología y organización del balance

En el aspecto metodológico, este balance se ha elaborado con base en la recopilación, procesamiento y análisis de información relevante sobre cada objetivo estratégico. Esta información es de tres tipos: i) informes elaborados por diversas oficinas y direcciones del Ministerio de Educación, Sunedu, Pronabec, Concytec y Fondep a solicitud del CNE; ii) literatura especializada (investigaciones, documentos de trabajo, estudios de caso y evaluaciones de política); y iii) bases de datos o sistemas de información estadísticos.

Este proceso cuenta con determinadas alertas importantes de señalar. Por un lado, se encuentran las limitaciones en cuanto a la disponibilidad de información relevante por cada objetivo estratégico, pues no siempre existen bases de datos para analizar todos los temas abordados en el balance o estas fuentes no se encuentran actualizadas. En esa misma línea, la literatura especializada se ha empleado como sustento para determinadas reflexiones; sin embargo, en determinados casos no se cuenta con evidencia representativa a escala nacional; de ahí que se tomen algunos estudios de caso como referencia u oportunidad para problematizar determinados fenómenos. Esto depende de la naturaleza de cada objetivo estratégico. Por ejemplo, los sistemas públicos de estadística educativa se encuentran más desarrollados en el caso de la educación básica, etapa abordada principalmente en los objetivos estratégicos 1 y 2; sin embargo, en el caso de la educación superior, especialmente en cuanto a la educación tecnológica y pedagógica, todavía existen limitaciones y desarticulaciones que no permiten contar con información tan vasta como la educación básica. Asimismo, en el caso del Objetivo Estratégico 6, al involucrar la labor de distintos actores educativos —como medios de comunicación, empresas y comunidad en general—, se tomó la decisión de recabar y

sistematizar buenas prácticas o experiencias para los casos donde no se encontraron indicadores o información sistematizada.

Por otro lado, si bien el periodo de análisis es de 2018 a 2020, en determinadas secciones de cada objetivo estratégico se compara la información con el periodo de aprobación del PEN. Esto se debe a que, al ser este el último balance del PEN al 2021, resulta importante tener un panorama de los avances sustantivos logrados durante su periodo de vigencia o para reiterar la dimensión histórica de determinados problemas o desafíos identificados. Estas referencias de tendencias se hacen principalmente en cuanto a información de acceso al sistema educativo y a determinadas reformas o cambios de paradigma en la política educativa.

Después de la introducción de este documento, se presenta un resumen ejecutivo que sintetiza los principales hallazgos y conclusiones del balance. Los siguientes capítulos corresponden al desarrollo más extenso del análisis de cada uno de los seis objetivos estratégicos del PEN al 2021. Adicionalmente, se ha incluido una sección que plantea algunos desafíos para el logro de las propuestas del PEN al 2036. En la última sección, se presentan recomendaciones que se considera necesario plantear para la buena marcha de la educación, desde la perspectiva del PEN y su actualización al 2036.





Resumen ejecutivo

El Proyecto Educativo Nacional (PEN) propone un horizonte común que oriente las políticas educativas y propicie su continuidad. El Balance del PEN presenta información relevante sobre si la política educativa se alinea con la dirección propuesta por el PEN, y señala los progresos logrados y desafíos pendientes para asegurar el derecho a la educación de todas y todos. Esta edición del Balance abarca el periodo de análisis de enero de 2018 a diciembre de 2020 y constituye el último balance correspondiente a la primera formulación del PEN.⁵

En este resumen ejecutivo se destacan los principales hallazgos, desafíos y avances en cuanto a los seis objetivos estratégicos del PEN.

Objetivo Estratégico 1: Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos

En el Objetivo Estratégico 1 del PEN al 2021 se propone lograr una educación básica que asegure la igualdad de oportunidades y resultados educativos de la misma calidad para todas las personas. En ese sentido, se enfatiza en la preocupación por lograr un sistema educativo equitativo que asegure el ejercicio pleno e igualitario del derecho a la educación.

En el resultado 1, **La primera infancia es prioridad nacional**, se acentúa en la importancia de garantizar los derechos de la primera infancia al ofrecerle oportunidades diversas y de calidad para su óptimo desarrollo, por lo que resulta imperativo implementar políticas intersectoriales que contribuyan a este fin.

En este balance se analizan las principales medidas, normas y políticas públicas de atención a la primera infancia, así como los resultados de nuevos instrumentos de medición del desarrollo infantil temprano que contribuyen a una aproximación más integral de las necesidades de desarrollo de la primera infancia. Adicionalmente, se incluye un recuento de los principales servicios escolarizados y no escolarizados orientados a la atención de este grupo etario.

Por un lado, es importante reconocer y saludar la indudable prioridad política otorgada a la primera infancia durante el periodo de análisis. Existen, pues, importantes herramientas o estrategias intergubernamentales e intersectoriales vinculadas a la atención de la primera infancia, como los Lineamientos para la Gestión Articulada Intersectorial e Intergubernamental Orientada a Promover el Desarrollo Infantil Temprano “Primero la Infancia”; la Estrategia de Gestión Territorial “Primero la Infancia”

⁵ Proyecto Educativo Nacional al 2021: la educación que queremos para el Perú, aprobado en 2007.

y el Programa Presupuestal orientado a Resultados de Desarrollo Infantil Temprano (PPoR DIT), uno de los primeros PPoR aprobados en el Estado peruano que busca formular una apuesta estratégica y asignar recursos a productos y resultados medibles en función del marco conceptual de los Lineamientos “Primero la Infancia”.

Aun cuando se observa un gran avance del Estado en cuanto a elaboración de políticas intersectoriales para el DIT, existen desafíos en cuanto a su implementación. La rectoría de estas políticas es uno de estos, pues no siempre existe suficiente claridad sobre las responsabilidades sectoriales, y la implementación efectiva de la intersectorialidad en sí misma todavía resulta desafiante para el Estado peruano.

Otro desafío se encuentra vinculado a garantizar una aproximación integral al bienestar de la primera infancia a partir de las normas recientemente aprobadas. Por muchos años, las políticas para la infancia se encontraban fuertemente marcadas por una preocupación por atender el problema de anemia y desnutrición infantil. Esto es coherente con las necesidades de la primera infancia correspondientes al momento de la formulación del PEN: solo entre 1995 y 2007, la desnutrición crónica infantil fue persistentemente elevada, ya que afectaba al 28 % de las niñas y los niños menores de 5 años, y al 45 %

de las niñas y los niños del ámbito rural (Midis, 2021); asimismo, en 2000, el porcentaje de prevalencia de anemia en infantes ascendía a 61 %. De ahí que exista un amplio número de normas y políticas —desde la PCM, el sector salud y el de desarrollo e inclusión social— para atender este problema (Defensoría del Pueblo, 2018). Durante el periodo de análisis, la prevalencia de anemia se redujo de 43,5 % en 2018 a 40,1 % en 2019. Se trata de una reducción muy importante, ya que es la primera diferencia altamente significativa en los últimos cinco años (INEI, 2020). Esto demuestra que la prioridad política otorgada a este problema está generando resultados positivos. No obstante, también es importante prestar atención a otras dimensiones del desarrollo de la población infantil. En ese sentido, el estudio de Medición de la Calidad y Resultados del Aprendizaje Temprano (MELQO) introducido en 2017 y la inclusión de un módulo de Desarrollo Infantil Temprano (DIT) en la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) constituyen iniciativas primordiales para avanzar en la medición integral del desarrollo infantil.

Por otro lado, en el PEN se subraya la urgencia de satisfacer las necesidades básicas de niños y niñas de 0 a 3 años para garantizar su desarrollo óptimo. Lo importante, entonces, no se centra en medir la institucionalización de menores de cero a dos años, sino en asegurar que los hogares sean entornos seguros

y saludables conducentes al desarrollo pleno de la infancia. Para ello, en muchas ocasiones se requiere de una acción supletoria por parte del Estado bajo la forma de apoyo directo a los hogares, o mediante la provisión de servicios de cuidado y atención integral. Se cuenta, entonces, con servicios escolarizados y no escolarizados que atienden a esta población, como Qali Warma, los Programas No Escolarizados de Educación Inicia (PRONOEI), los Programas No Escolarizados de Intervención Temprana (PRITE) y los Centros de Educación Inicial (CEI).

Todos estos servicios han presentado mejoras a nivel de cobertura, pero todavía se presentan brechas en el acceso a servicios educativos tanto no escolarizados como escolarizados. Por ejemplo, existe una notoria brecha de acceso entre el ámbito rural y urbano, pues los servicios de los PRITE se brindan principalmente en áreas urbanas: más del 90 % de niñas y niños atendidos viven en esta área. Asimismo, de acuerdo con Minedu (2021), estos servicios se concentran fundamentalmente en Lima Metropolitana, donde se atiende al 30 % de niñas y niños que acceden a los PRITE en el Perú. También se encuentran brechas de infraestructura: según el estudio MELQO, el 48 % de servicios de educación inicial contaba con 3 o más condiciones peligrosas para el infante dentro de su propia instalación que no separaban adecuadamente a las niñas y los niños

de la calle, mientras que en escuelas de gestión estatal se observaron menores condiciones de peligro tanto fuera como dentro de la instalación, en comparación con los PRONOEI. Asimismo, el 26 % de servicios educativos de educación inicial no contaba con servicios higiénicos.

Debido a la suspensión de los servicios educativos presenciales han surgido nuevos obstáculos para el desarrollo integral de la primera infancia, pues, dadas las características de este grupo etario, la interacción, socialización y acompañamiento familiar son trascendentales y actualmente se encuentran limitados. Esto afecta principalmente a poblaciones en situación de vulnerabilidad y agudiza brechas educativas y sociales.

En el resultado 2, **Trece años de buena educación sin exclusiones**, en el PEN se subraya la importancia de lograr la universalización de la educación básica, garantizando igualdad de oportunidades y resultados educativos. Como parte de este resultado, se analizan los principales indicadores de cobertura del sistema educativo y de la trayectoria educativa de las personas, como la matrícula, conclusión y deserción. Asimismo, se analizan las diferencias que existen en cuanto al acceso a la educación básica en función de distintas condiciones de vulnerabilidad, como ruralidad, lengua materna indígena y

condición de discapacidad. Finalmente, se hace un balance sobre las condiciones de infraestructura y de bienestar en locales escolares como hogares que influyen en la calidad de las personas durante su trayectoria educativa en la educación básica.

Durante el periodo de vigencia del PEN al 2021, se observa un aumento muy marcado en el acceso a educación inicial y primaria, en el que las tasas de matrícula superan el 90 % y develan lo próximo que el país se encuentra hacia la universalización de la educación básica. Se ha logrado pasar de un 66,9 % de tasa neta de matrícula para la población de 3 a 5 años en 2007 a un 93,9 % en 2019; asimismo, la tasa neta de matrícula para la población de 6 a 11 años llega a 98,9 %. En el caso de la educación secundaria también se presentan importantes avances: los valores de matrícula para la población de 12 a 16 años han aumentado 11,6 puntos porcentuales desde 2007 hasta 2019; sin embargo, la cobertura todavía no alcanza los importantes valores de los niveles educativos previos y la conclusión oportuna de este nivel todavía no supera el 80 %.

Ahora bien, a pesar de estos avances, estos valores tienen que ser vistos a la luz de diferentes condiciones de vulnerabilidad, especialmente en cuanto a la población que habita en ámbitos rurales y aquella que tiene lengua materna indígena, pues las disparidades asociadas a estas características,

aunque se han reducido, siguen siendo marcadas y persistentes. Esta situación es menor en el caso del nivel primario, ya que para estas variables se evidencian avances importantes. Entre 2007 y 2019: i) en zonas rurales aumentó la conclusión de 66,1 a 87,7 %; ii) en estudiantes con lengua indígena aumentó de 61,8 a 84,4 %; y, iii) estudiantes en situación de pobreza extrema, de 56,8 a 81,1%.

En cuanto a la educación secundaria, se mantienen los desafíos con respecto a condiciones de vulnerabilidad. Aunque de 2007 a 2019 ha habido una reducción de las brechas en todas las variables analizadas, las diferencias siguen siendo importantes entre estudiantes de zonas urbanas (84,5 %), aquellos en zonas rurales (60 %) y aquellos en situación de pobreza con lengua materna indígena (53,1%). Asimismo, es en la educación secundaria donde se produce mayor deserción o abandono de los estudios, con un nivel de 5,9 % en 2019. De igual manera, es en este nivel en que las condiciones de vulnerabilidad aumentan la deserción de estudiantes debido a diversas características; así, por ejemplo, en el caso de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, la deserción en secundaria llegó a 8,2 % y 10,3 % respectivamente. En el caso de 2020, marcado por la situación de emergencia debido a la pandemia de la COVID-19, que supuso la suspensión del servicio educativo, el Ministerio de Educación

estimó que unos 213 070 estudiantes, que equivalen al 2,7 % de la matrícula nacional de la educación básica, dejaron la escuela durante el año.

En este capítulo también se da cuenta de las principales acciones llevadas a cabo para reducir las brechas de acceso y conclusión según determinadas condiciones de vulnerabilidad. En el caso de la población del ámbito rural, durante el periodo de análisis se han implementado Lineamientos para el Servicio Educativo Multigrado Rural. Así, se han aprobado los siguientes modelos de servicio educativo: Secundaria en Alternancia, Secundaria con Residencia Estudiantil y Secundaria Tutorial; y se aprobó la Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales (PAEPAR), la primera política nacional del sector en aprobarse conforme al ordenamiento de políticas públicas liderado por CEPLAN.

Si bien la PAEPAR ha iniciado recientemente su ejecución, es importante seguir de cerca su proceso de implementación para que esta política se consolide con un enfoque de cierre de brechas. Además, debe afianzar su articulación intersectorial, así como definir una rectoría, roles y funciones de los Gobiernos locales y regionales para que se brinden condiciones en función del bienestar de los estudiantes. En el caso de la población hablante de lenguas originarias, se encuentra que, en el marco de

la implementación del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe se ha llevado a cabo la aprobación del Diseño Curricular Básico Nacional de la Formación Inicial Docente - Programa de Estudios de Educación Inicial y Primaria Intercultural Bilingüe, el cual incorpora criterios para la educación primaria intercultural bilingüe, y la creación del Modelo de Servicio Educativo Intercultural Bilingüe. Finalmente, en el caso de población con discapacidad, la Política para la Atención de Estudiantes con Necesidades Específicas de Apoyo Educativo de la Educación Básica, cuyo proceso de elaboración se inició en 2017, todavía se encuentra pendiente de aprobación.

Otro aspecto analizado en este resultado, más allá de la certificación formal de estudios, fue el análisis de los aprendizajes a los que tienen derecho las personas, por lo que el balance se aproximó a considerar las condiciones materiales e inmateriales necesarias para que esa “buena educación” a la que el PEN aspira sea una realidad para todas y todos. Con respecto a la infraestructura, al momento de la aprobación del PEN solo el 36,19 % de servicios educativos contaba con los tres servicios básicos; más aún, solo el 12,08 % contaba con acceso a Internet, mientras que para 2019 el 41,48 % de servicios educativos contaba con servicios básicos, y el 30,6 % de estos contaba, además, con Internet. En el caso del acceso a servicios básicos de las

familias, la información recopilada muestra el porcentaje de familias urbanas con acceso a agua, electricidad e Internet (todos estos servicios al mismo tiempo), que solo asciende a 24,1 % al 2019, mientras que el porcentaje de familias rurales que cuentan con todos estos servicios es menor al 1 %. Así pues, lamentablemente, estos datos dan cuenta de que todavía no se ha avanzado lo suficiente para garantizar las mejores condiciones para que los estudiantes puedan desarrollar su pleno potencial según sus diferentes necesidades y contextos. Lo cual se agrava más en la actual situación en que la educación es remota, y se sostiene en el acceso de las y los estudiantes —al igual que en sus familias— a condiciones básicas como el Internet.

Finalmente, las condiciones de convivencia y bienestar socioemocional en los hogares también pueden influir en el acceso a oportunidades educativas y en la calidad de las experiencias educativas de los estudiantes durante su trayectoria en la educación básica. Según la ENARES, en 2019, 23,6 % de niños, niñas y adolescentes de 9 a 17 años de edad sufrieron violencia física o psicológica en los últimos 12 meses por parte de las personas con las que vivían. Asimismo, un estudio llevado a cabo por el Minedu y la New York University (NYU) en 2020 reveló que 59 % de los cuidadores de estudiantes de 1.º y 3.º grado de secundaria había experimentado

síntomas de depresión y ansiedad entre “unos días” y “casi todos los días” en las últimas dos semanas. Asimismo, 57 % de los cuidadores de 3.º y 1.º grado de secundaria informaron que su hija o hijo tenía dificultades para entender sus propias emociones “a veces” y “siempre”.

Si bien se vienen implementando estrategias para brindar el servicio educativo no presencial, el confinamiento prolongado puede producir, en mayor o menor medida, estrés y ansiedad en las niñas, niños y adolescentes debido a la falta de interacción con sus pares y a la variación de las rutinas. Asimismo, este aislamiento genera un cambio importante en las dinámicas familiares, ya que los cuidadores deben asumir un rol mucho más activo en la educación de sus hijos.

Objetivo Estratégico 2: Estudiantes e instituciones educativas que logran aprendizajes pertinentes de calidad

En el Objetivo Estratégico 2 del PEN se enfatiza en la urgencia de alcanzar una educación básica que asegure igualdad de oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos, así como el cierre de las brechas educativas.

Respecto al resultado 1, **Todos logran competencias para su desarrollo personal y el progreso e integración nacional**, en el PEN se subraya la importancia de establecer un marco curricular nacional compartido, definir estándares nacionales de aprendizajes prioritarios y evaluarlos regularmente.

En ese sentido, se presenta una descripción y análisis de la implementación de la política curricular durante el periodo de análisis, y los factores que han contribuido a los cambios o a su actualización. Asimismo, se aborda el proceso de diseño y distribución de materiales y recursos educativos para los estudiantes de la educación básica. Finalmente, se presentan y analizan los resultados de las evaluaciones de aprendizaje tanto nacionales como internacionales, con especial atención en la equidad y los logros de aprendizaje de población vulnerable.

Durante el periodo de vigencia del PEN, se han elaborado principalmente dos currículos en el Perú: el Diseño Curricular Nacional (DCN) aprobado en 2008 y, luego, el Currículo Nacional (CNEB) aprobado en 2016. El DCN fue un instrumento cuyo proceso de articulación inició en 2005, orientado a la articulación diversos currículos de los niveles de inicial, primaria y secundaria, los cuales habían funcionado de forma independiente hasta entonces. En 2009, se promulgó una segunda versión del DCN orientado a un enfoque por competencias para la

Educación Básica Regular. Durante la transición entre el DCN y el CNEB se llevaron a cabo varias medidas importantes, como estudios críticos sobre el DCN, la elaboración del marco curricular; los estándares o mapas de progreso y las rutas del aprendizaje. Más adelante, como parte de la transición del DCN al CNEB, en 2015 se aprobó la modificatoria del DCN mediante la RM 199-2015-MINEDU, que oficializó las matrices de competencias y capacidades de las rutas del aprendizaje.

Actualmente, el país cuenta con un documento curricular, el Currículo Nacional de la Educación Básica (CNEB), en el que se enfatizan los aprendizajes ciudadanos de los estudiantes para que contribuyan al fortalecimiento democrático. Asimismo, presenta en el Perfil del egreso los aprendizajes fundamentales que todos los estudiantes de los distintos niveles educativos deben alcanzar, y adopta y afina el concepto y el enfoque por competencias del anterior Diseño Curricular Nacional (DCN).

Si bien se planeó una implementación progresiva del CNEB entre 2017 y 2021, el proceso ha sido limitado y se ha replanteado en varias ocasiones. Tanto en 2018 como 2019 hubo cambios en la dirección de las políticas de la implementación del CNEB frente a lo planificado, especialmente debido a los cambios de gestión ministerial. Además, se presentaron considerables demoras en la aprobación de normas técnicas y transferencias presupuestales a los

Gobiernos regionales, además de los recortes en la cobertura de personal de capacitación y en los recursos destinados a la implementación del CNEB en regiones. Otros factores, que van desde la judicialización del enfoque de género —proceso que tomó cerca de dos años en resolverse a nivel judicial, pero que todavía presenta desafíos en cuanto a la valoración y apropiación de familias, autoridades y docentes—, los cambios de gestión y de Gobiernos, y la pandemia por la COVID-19, con la consecuente suspensión de la prestación del servicio educativo presencial han influido en retrasos, reajustes y replanteamientos del proceso de implementación planificado.

En el caso del enfoque de género, más allá de que este asunto revela problemas importantes del país vinculados a la tolerancia con la que se enfrentan asuntos que son motivo de interés público, es importante reconocer que la demora en este fallo afectó la capacitación de docentes, elaboración de los textos escolares, impresión del propio documento del CNEB, entre otras acciones previstas en la implementación del Currículo Nacional. Asimismo, cabe destacar que el CNE tuvo oportunidad de participar y convocar a otros actores al proceso de deliberación durante su construcción y aportó a su aprobación; además, apoyó con la inclusión del enfoque transversal de igualdad de género, pues este promueve que las instituciones educativas sean

espacios de aprendizaje, valoración, tolerancia, respeto y seguridad con el fin de promover el reconocimiento de la diversidad y la superación de la discriminación, todos ellos elementos nucleares de la visión del PEN.

En 2020, debido a la pandemia por la COVID-19 y la suspensión de la prestación del servicio educativo presencial, la implementación curricular tuvo que ser redefinida. Esto se debió, por un lado, a que las capacitaciones o estrategias formativas para docentes, directivos y especialistas de DRE o UGEL ya no podían ser presenciales y debían replantearse, y, por otro lado, a que la transición a la educación a distancia supuso un cambio de paradigma y una adecuación no solo de la política educativa, sino de las prácticas pedagógicas y experiencias educativas de las y los estudiantes. Esto condujo al diseño e implementación de la estrategia de educación a distancia “Aprendo en casa” que inició el 6 de abril de 2020 en todo el país. El propósito de esta estrategia es asegurar que las y los estudiantes continúen su proceso de aprendizaje mediante plataformas web, televisivas y radiales, con el soporte de medios de comunicación regionales y locales. Los equipos de elaboración pedagógica del Minedu, conformados por especialistas con perfil pedagógico y curricular, tienen como responsabilidad la planificación, diseño y construcción de las situaciones y experiencias de aprendizaje propias de dicha estrategia.

Como parte de la implementación de “Aprendo en casa”, entre marzo y octubre de 2020 se llevaron a cabo acciones de asistencia técnica en la implementación curricular, que se concentraron en especialistas de DRE y UGEL, así como asistencias técnicas para especialistas de DRE y UGEL, directivos y docentes focalizados en el marco de la estrategia de Cierre de Brecha Digital, la cual fue diseñada para atender a las y los estudiantes de áreas rurales y urbanas vulnerables con las mayores limitaciones de acceso a equipamiento informático y conectividad y, por ende, que cuentan con acceso limitado a “Aprendo en casa” y a establecer contacto con sus docentes. Cabe resaltar que, al cierre de este balance, todavía no se contaba con evaluaciones públicas sobre el impacto de estas estrategias y asistencias técnicas.

En cuanto a la evaluación formativa, la norma titulada Orientaciones para la evaluación de competencias de estudiantes de la educación básica en el marco de la emergencia sanitaria por la COVID-19 constituye un referente en este proceso. Estas orientaciones permiten dar respuesta a tres situaciones: (i) estudiantes que están recibiendo el servicio educativo por medio de “Aprendo en casa” o las estrategias planteadas por sus escuelas desde los primeros meses del año, y que mantienen interacción con sus docentes; (ii) estudiantes que se

incorporaron de manera tardía (después del mes de agosto) o cuya participación fue intermitente durante 2020 por diversos motivos; y (iii) estudiantes que no tuvieron contacto alguno con su institución educativa, o que no tuvieron acceso a “Aprendo en casa” o a la estrategia remota de su institución educativa (Tapia, 2021). A pesar de la importancia de estas normas, los estudios llevados a cabo por el Minedu para identificar los aciertos y dificultades en la implementación de “Aprendo en casa” revelan que en los niveles de inicial, primaria y secundaria persiste una dificultad para aplicar la evaluación formativa en un contexto de educación a distancia. Esto se expresa en la demanda tanto de mayores espacios formativos por parte de los docentes como en la necesidad de retroalimentación más detallada que demandan tanto familias como estudiantes.

Por otro lado, durante el periodo de análisis ha habido un aumento en el número de materiales distribuidos a instituciones educativas entre 2018 y 2019. Las cifras de entrega de materiales, con cierre a diciembre, revelan que la mayoría de los materiales educativos fueron distribuidos desde el Minedu hasta las instituciones educativas, habiéndose entregado entre un 91 % y 96 % de la mayoría de las direcciones pedagógicas del Minedu. En ese sentido, es importante saludar la mejora en la entrega de materiales para las instituciones educativas de ámbito rural, atendidas

desde la DISER, y las instituciones de Educación Intercultural Bilingüe, atendidas por la DEIB. Ambas presentaron una mejora en la entrega de materiales de 2018 a 2019, pasando de 86 % a 95 % y de 85 % a 94 %, respectivamente. No obstante, persisten problemas de entrega de materiales que afectan a las instituciones educativas que atienden población con discapacidad, principalmente los CEBE: resulta alarmante que solo el 59 % de instituciones educativas de esta modalidad recibió materiales en 2018, mientras que esa cantidad se redujo en 20 puntos porcentuales al 2019, pues se perpetúan la vulnerabilidad y la desigualdad de oportunidades educativas. Por otro lado, cuando se evalúa la entrega oportuna de materiales, antes del inicio del año escolar, las cifras son aún más alarmantes: en abril de 2019, un mes después del inicio de clases, 56,7 % de servicios educativos contaba con al menos un cuaderno de trabajo de cada edad/grado y área pedagógica que corresponda.

En 2020, en el marco de la estrategia de Cierre de Brecha Digital, se aprobaron los criterios para la focalización y distribución de 1 056 430 tabletas para estudiantes y docentes en zonas rurales y urbano vulnerables. Las tabletas debían servir de soporte al desarrollo de aprendizajes y a la práctica pedagógica, así como contener recursos interactivos, didácticos, adaptativos y autogestionables que aseguren su

pertinencia pedagógica. La estrategia inicialmente establecida para la distribución consideraba la participación y apoyo de aliados estratégicos tales como (i) Oficina General de Administración del Minedu, (ii) Fuerzas Armadas del Mindef, (iii) UGEL/DRE y (iv) empresa Backus; sin embargo, esta estrategia de distribución no obtuvo los resultados esperados, dado que solo facilitó, hasta el cierre del ejercicio 2020, una distribución aproximada del 4,56 % del total de tabletas adquiridas.

No es la primera vez que se presentan dificultades en la distribución de materiales. Por eso, es necesario que se revise la manera cómo se lleva a cabo actualmente esta tarea, y se formule una política adecuada sobre la producción/adquisición, distribución, y uso de los materiales y recursos educativos en el marco de la implementación del CNEB.

En cuanto a la evaluación de aprendizajes, es posible observar que ha tenido una importante continuidad a lo largo del periodo de vigencia del PEN; sin embargo, no ha formado parte de una política clara de difusión y utilización de resultados para la mejora de los aprendizajes ni para el fortalecimiento de la implementación del currículo. La mejora de los aprendizajes no solo se debe medir en torno a los resultados generales de logro de aprendizajes, sino observando si

las mejoras en puntajes promedio se logran reduciendo o magnificando la inequidad en el sistema.

En cuanto a las pruebas nacionales, es posible observar que, desde su implementación, los resultados de la ECE a lo largo del tiempo muestran una mejora consistente: cada vez más estudiantes logran un nivel de desempeño satisfactorio de aprendizajes. Especialmente en el caso de los resultados de matemática, el crecimiento ha sido considerable: de 25,2 % en 2016 a 34 % en 4.º grado de primaria, y de 9,5 % en 2015 a 17,7 % en 2019 para el caso de 2.º grado de secundaria. Asimismo, es posible observar una reducción sostenida en el porcentaje de estudiantes con menores desempeños en las pruebas durante el periodo de análisis; sin embargo, existen brechas históricas que acentúan el carácter inequitativo del sistema educativo. Las brechas de aprendizaje más persistentes se presentan entre los estudiantes de ámbitos urbanos y rurales. Por ejemplo, desde que se implementaron las ECE tanto de 4.º grado de primaria como de 2.º grado de secundaria, la brecha entre estudiantes del ámbito urbano y rural que alcanzan un nivel de desempeño satisfactorio se ha mantenido en un promedio de 15 y 10 puntos porcentuales respectivamente. Aun cuando se ha aprobado la Política de Atención Educativa para la Población del Ámbito Rural y se

han creado modelos de servicio educativos para la población en ámbitos rurales, se debe asumir esta problemática con mayor prioridad.

Las características socioeconómicas también se encuentran directamente relacionadas con los logros de aprendizaje. Las pruebas estandarizadas de aprendizaje como PISA y la ECE contienen valiosa información que permite medir de la segregación escolar por nivel socioeconómico. Los diferentes estudios conducidos al respecto encuentran que Perú es uno de los países con mayores niveles de segregación. Sin embargo, este problema no se ha constituido en una prioridad de la política educativa. La segregación escolar impacta negativamente en la calidad de la experiencia educativa de los estudiantes y reduce las experiencias relacionadas con la convivencia social y la formación vivencial en educación ciudadana.

En el caso del resultado 2, **Instituciones acogedoras e integradoras enseñan bien y lo hacen con éxito**, en el PEN se propone consolidar instituciones educativas organizadas que gestionan y aplican prácticas pedagógicas que permiten a todos aprender y propician una convivencia grata y libre de discriminación.

En este balance se presenta una reflexión sobre los modelos de servicios educativos que se han adaptado a las necesidades de aprendizaje de población

vulnerable. Asimismo, se presenta un análisis sobre los cambios y mejoras en las prácticas pedagógicas de los docentes. Finalmente, se analizan los instrumentos y el estado de la convivencia escolar en las instituciones educativas de educación básica.

En cuanto a los modelos de servicios educativos pertinentes a los contextos y necesidades de los estudiantes, durante el periodo de análisis se han aprobado modelos para la secundaria en el ámbito rural, así como modelos para atención a necesidades. En el primer caso, se encuentra la Secundaria Tutorial, la cual busca alternar espacios de formación entre periodos presenciales y tutoriales cortos; los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA), los cuales brindan una formación integral a las y los estudiantes que comprendan los ámbitos humano, académico, productivo y empresarial; asimismo, contribuyen al desarrollo local sostenido; y la Secundaria con Residencia Estudiantil, que cuenta con una residencia donde los estudiantes pueden alojarse durante el periodo escolar. Durante 2020 se han llevado a cabo acciones para adaptar la educación a distancia para estos modelos de servicios educativos de secundaria rural: sesiones de aprendizaje para cada modelo, sesiones de radio en el marco de la estrategia “Aprendo en casa” y fichas de autoaprendizaje como un instrumento de soporte para los estudiantes. En el marco del seguimiento y supervisión de la implementación de la estrategia

“Aprendo en casa” en estos modelos educativos, se aplicó una encuesta virtual a los directores de las II. EE. de estos modelos. Los resultados comprueban que el modelo donde hubo mayor participación por parte de los estudiantes en la estrategia “Aprendo en casa” fue el modelo de Secundaria Tutorial, en el cual, al segundo trimestre de 2020, el 83 % de estudiantes se encontraba participando.

En cuanto a los cambios y mejoras de las prácticas pedagógicas, uno de los principales instrumentos que existe para el caso de las II. EE. de gestión estatal es el Monitoreo de Prácticas Escolares (MPE). De acuerdo a los resultados del MPE, tanto en 2018 como en 2019, menos del 50 % de docentes logró desempeños efectivos en los indicadores vinculados a estructura y organización de la sesión de clase, y menos del 20 % logró desempeños efectivos en los indicadores de pensamiento crítico, razonamiento e involucramiento de los estudiantes. Además, se encuentra que los docentes son más eficientes en la planificación de clases (maximización del tiempo o estructura y organización de la sesión de la clase), pero lo son en menor medida para desarrollar la capacidad crítica de los estudiantes. Este es un elemento que necesita ser reforzado y que resulta crucial en un contexto en que el CNEB da un mayor énfasis a la evaluación formativa, donde la orientación docente es vital para el desarrollo de aprendizajes y pensamiento crítico de las y los estudiantes.

Finalmente, en cuanto a la convivencia escolar, la evidencia da cuenta de que las acciones de violencia son comunes dentro del espacio escolar en el Perú. Según la Encuesta Nacional sobre Relaciones Sociales (ENARES) de 2019, 68,5 % de la población de 12 a 17 años experimentó situaciones de violencia psicológica y/o física en la escuela en algún momento de su vida, mientras que un 44,7 % señaló que esto sucedió en el último año (INEI, 2020). Esta información coincide con la reportada en SíseVe, donde observamos que entre 2013 y julio de 2020 se reportaron 39 593 casos de violencia escolar. En 2018 fueron registrados 9397 casos, mientras que, en 2019, 13 036, y hasta julio de 2020 se recibieron 8028 denuncias. De estas cifras, se estima que un 75 % fue atendido de manera oportuna.

Una de las principales iniciativas para disminuir la violencia escolar corresponde a los Lineamientos de convivencia escolar, la prevención y la atención de la violencia contra NNA, la cual fue aprobada durante 2018. Si bien existen avances en torno a la institucionalización de ciertos procesos, como la constitución de normas de convivencia o del comité de tutoría, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2020), aún faltaría difundir esta clase de herramientas a nivel de las II. EE. y elaborarlas mediante procesos participativos, pues se encontró que hay cierta tendencia a priorizar la creación

de normas de convivencia. Además, se observan grandes diferencias en torno a la implementación dada en escuelas EBR frente a aquellas en EBA, las cuales tienen cifras mucho menores. En ese sentido, sería importante reforzar las intervenciones de convivencia escolar en espacios más allá de EBR.

Objetivo Estratégico 3: Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia

En este objetivo estratégico, el PEN propone desarrollar profesionalmente al docente, revalorando su labor fundamental dentro del proceso educativo. Se propone reformar la formación inicial y en servicio a partir de la implementación de estándares de la buena docencia y la acreditación de las instancias de formación y desarrollo profesional docente, además de introducir la Ley de Carrera Pública Magisterial con enfoque de mérito y que promueva la revaloración docente.

Respecto al primer resultado, **Sistema integral de formación docente**, el PEN propuso reformar la formación docente a partir de la implementación de estándares sobre la buena docencia y la acreditación de las instancias de formación y desarrollo profesional docente, así como la reestructuración y articulación entre la formación en servicio e inicial. En este Balance se analiza la Formación Inicial Docente, con énfasis en abordar el currículo de formación docente

y actualización del Perfil de egreso. Seguidamente se desarrolla el aseguramiento de la calidad de las instituciones de formación docente, viendo la normativa y su implementación. Luego, se revisa la formación docente en servicio, con énfasis en la capacitación en formación docente en servicio, y los avances y desafíos del acompañamiento pedagógico.

En el periodo de análisis, se reconoció la necesidad de no contar con un único currículum común y de la actualización del Perfil de egreso. Se puede considerar como uno de los avances más importantes el licenciamiento de Institutos de Educación Superior Pedagógica y su transición a Escuelas de Educación Superior Pedagógica, otorgando la licencia de funcionamiento a 32 instituciones (28 públicas y 4 privadas) y se ha desestimado la solicitud a 10 IESP (3 públicas y 7 privadas), al concluir la evaluación del primer grupo de IESP correspondiente a 2020. En este periodo se aprobaron normas como el Plan de Fortalecimiento de Institutos de Educación Superior Pedagógica 2018, el Modelo de Servicio de Escuelas de Educación Superior Pedagógicas (2018) y Condiciones Básicas de Calidad para el Procedimiento de Licenciamiento de las Escuelas de Educación Superior Pedagógica (2019), las cuales buscaban agilizar y lograr en el menor tiempo posible la implementación de las Escuelas de Educación Superior Pedagógica.

Durante 2020, debido al estado de emergencia se suspendieron las actividades del servicio educativo a nivel nacional. No obstante, a partir de mayo, los IESP y EESP fueron autorizados a ofrecer el servicio educativo en las modalidades semipresencial y a distancia. Para ello fue establecido el DL N.º 1495, el cual aprueba una serie de disposiciones para garantizar la continuidad y calidad de la presentación del servicio educativo durante este periodo.

Las instituciones de Formación Inicial Docente presentan carencias en la formación debido al abandono por décadas del servicio que ofrecen. En el monitoreo de IESP públicos que brindan Formación Inicial Docente en los niveles de inicial, primaria y secundaria (Minedu, 2016) se encontró que el 68 % de los docentes formadores no promovía el pensamiento crítico y un 12 % desarrollaba actividades que apelaban a la memorización y copia. Por su parte, se evidencia que existe una brecha importante entre la formación inicial de docentes EIB y los docentes requeridos en territorio, por lo que muchas de estas plazas son cubiertas por docentes monolingües. Según datos presentados por la Dirección de Educación Bilingüe del Minedu, el 73,4 % de plazas de docentes EIB en el nivel secundaria están ocupadas por docentes monolingües castellanohablantes y se requieren crear 2393 plazas (un 20,6 % del total) debido a la gran sobrecarga docente.

Por otro lado, durante el periodo de análisis, el acompañamiento pedagógico ha sido la principal estrategia para la formación continua, debido a la evidencia de su impacto positivo en el aprendizaje de los estudiantes y en el trabajo colegiado docente. Con la promulgación de las Orientaciones para la Implementación del Currículo Nacional de la Educación Básica en 2018 se encargó a la DIFODS el acompañamiento pedagógico como estrategia de implementación curricular de escuelas polidocentes (soporte pedagógico polidocente). Ese mismo año se aprobó la norma que establece disposiciones para el acompañamiento pedagógico en la educación básica, en donde se incorpora el AP secundaria a cargo de la Dirección de Educación Secundaria y se brindan mayores detalles sobre su implementación.

En junio de 2020 se empezó con la AP a distancia, la cual ha tenido que sobrellevar varios desafíos, como adaptaciones en el modelo de intervención, la habilitación normativa, así como el rol que deben cumplir los acompañantes pedagógicos, el sistema de seguimiento, evaluación y registro de información, y la articulación con las DRE y UGEL y a nivel del Minedu. Además, se tuvo que adecuar el modelo de intervención del acompañamiento pedagógico a una modalidad a distancia. En lugar de las visitas en el aula se llevaron a cabo asesorías pedagógicas, y los grupos de interaprendizaje (GIA) cambiaron a

modalidad virtual, lo mismo que las reuniones de trabajo colegiado (RTC). Para lograrlo, el protocolo de las estrategias formativas tuvo que ser ajustado en función de la conectividad del docente.

Finalmente, aunque se han llevado a cabo importantes iniciativas para dar un norte a la política de Formación Inicial Docente, aún las normas aprobadas se encuentran en proceso de implementación y no se observan resultados concretos. En cuanto al acompañamiento pedagógico, es necesario prestar atención a otras iniciativas recomendadas, como la mentoría, especialmente para docentes jóvenes, y las comunidades profesionales de aprendizaje, en donde cada institución educativa identifica sus necesidades o cursos virtuales de calidad que se articulen con las necesidades de los docentes y formen parte de una estructura más orgánica dentro de la formación. Además, se observa una gran atomización y dificultades para hacer seguimiento a las capacitaciones y demás acciones formativas, especialmente en zonas rurales que requieren docentes EIB.

Sobre el segundo resultado, **Carrera Pública Magisterial renovada**, el PEN planteó la renovación de la carrera a partir de la introducción de la Ley de Carrera Pública Magisterial con enfoque de mérito y que promueva la revaloración docente. La carrera

presenta un enfoque de mérito que busca otorgar prestigio a la labor docente en la sociedad. Entre sus principales reformas están la evaluación docente, el incremento de las remuneraciones y la realización de actividades que apunten a la revalorización de la profesión docente. En este documento se aborda la implementación de las evaluaciones docentes; las acciones desarrolladas para la revalorización de la profesión docente, como el aumento en la remuneración íntegra mensual, las asignaciones y bonificaciones; además de las becas, bonos y concursos dirigidos a docentes. En el contexto de la pandemia, se ha desarrollado un apartado sobre las condiciones de trabajo docentes y bienestar en el contexto de educación a distancia.

En cuanto a las evaluaciones docentes, si bien se han mantenido a lo largo de las distintas gestiones ministeriales durante el periodo de análisis, además de contar con aceptación por parte de los docentes del sector público—en la Encuesta Nacional Docente 2018, un 73 % de docentes estaba de acuerdo o totalmente de acuerdo con que se lleven a cabo las evaluaciones—, se enfrentan diferentes problemas para su implementación, siendo los más resaltantes los desafíos logísticos y la falta de experiencia en construcción de pruebas, así como la carencia de instituciones y especialistas en evaluación, según

información señalada por expertos de la Dirección de Evaluación Docente del Minedu.

A pesar de las mejoras en el incremento de las remuneraciones docentes (incremento RIM), el ofrecimiento de becas y bonos, se puede señalar que la Carrera Pública Magisterial no es lo suficientemente atractiva para docentes con alto desempeño, pues las plazas convocadas no logran ser cubiertas, especialmente en ámbitos de mayor vulnerabilidad, principalmente en zonas rurales. En 2018 y 2019, luego del proceso de evaluación, solo cerca de la mitad de plazas ofertadas son asignadas a un ganador. Por ejemplo, en 2019, en Educación Básica Regular Inicial, solo el 45,5 % de las plazas ofertadas fue cubierta; mientras que en Educación Básica Regular Primaria, solo el 53,6 %; y en Educación Básica Regular Secundaria, únicamente el 54,7 %.

Una iniciativa importante es que desde junio de 2018 se viene diseñando la Política Nacional de Desarrollo Profesional Docente y Otros Mediadores de Aprendizajes, a fin de generar un nuevo pacto social entre el Estado y la comunidad de docentes (gremios y mediadores), las instituciones de formación docente, la sociedad civil (comunidad educativa) y el sector privado. Esta política busca

plantear lineamientos, indicadores, estándares de servicio y una nueva visión del docente para la formulación de planes estratégicos y operativos, y contribuir a la descentralización de la gestión docente para lograr la pertinencia de los servicios a nivel regional.

Los docentes del país han tenido que afrontar sin mayores herramientas técnico-pedagógicas la suspensión del servicio educativo presencial desde 2020. Esto ha evidenciado sus carencias, desde la falta de dispositivos tecnológicos y conectividad, hasta de las habilidades para el uso de herramientas tecnológicas. Si bien han surgido experiencias valiosas desde el Minedu y la sociedad civil para brindar soporte y apoyo socioemocional a los docentes, según datos de la ENDO 2020 – remota, los niveles de estrés, ansiedad y depresión entre docentes han aumentado en comparación con años anteriores. Uno de los grandes retos que van a enfrentar los docentes es el del retorno a la presencialidad. Entre los desafíos del retorno a clases, además del establecimiento de protocolos de bioseguridad y de establecer estrategias para continuar construyendo aprendizajes, está formar instituciones educativas que acojan a docentes y estudiantes brindando soporte emocional.

Objetivo Estratégico 4: Una gestión descentralizada y democrática que logra resultados y es financiada con equidad

En este objetivo se propone asegurar una gestión y financiamiento de la educación dirigida con criterios de equidad, ética y eficiencia.

En el resultado 1, **Gestión educativa eficaz, ética, descentralizada y con participación de la ciudadanía**, el PEN al 2021 subraya la necesidad de cambiar el modelo de gestión pública de la educación basándola en procedimientos democráticos y en el planeamiento, promoción, monitoreo y evaluación de políticas estratégicas nacionales. Asimismo, propone reformar la gestión educativa regional y articularla con los ejes de desarrollo nacional y regional, y fortalecer las capacidades de las instituciones y redes educativas para que logren más y mejores resultados.

En este Balance se analiza: (i) el proceso de descentralización de la gestión educativa, (ii) la rectoría del sector educación desarrollada por el Minedu, (iii) la gestión educativa regional llevada a cabo por los Gobiernos regionales a través de las DRE y UGEL, (iv) la situación de la gestión escolar en las II. EE. públicas y privadas; y, finalmente, (v) los costos de la corrupción en el sector educación.

La evidencia disponible señala que el proceso de descentralización del Estado peruano refleja problemas de superposición de funciones, deficientes relaciones intergubernamentales, procesos de planeamiento y presupuestos disociados, así como mecanismos participativos débiles e instancias de gestión con limitadas capacidades institucionales. A pesar de contar con un marco legal favorable, la descentralización educativa no es ajena a estos problemas.

Por su parte, y pese al centralismo del sistema educativo en los últimos años, es posible dar cuenta de avances importantes que constituyen una gran oportunidad para transitar de la prescripción a la habilitación de la autonomía de las II. EE. como lógica de gestión. El Minedu cuenta con mejores condiciones para ejercer la rectoría del sistema educativo y priorizar su función central en la conducción de los procesos de planeamiento estratégico, diseño, monitoreo y evaluación de las políticas educativas nacionales.

A partir de 2018 se ha fortalecido el planeamiento estratégico del sector: se aprobó, luego de catorce años, el Plan Estratégico Institucional (PEI); y, en el marco del DS N.º 029-2018-PCM, el sector se encuentra en proceso de ordenamiento de sus políticas nacionales. De siete políticas en agenda, tres ya fueron diseñadas y aprobadas: la Política

de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales, la Política Nacional de Juventud y la Política Nacional de Educación Superior y Técnico -Productiva. Asimismo, se aprobó el PEN al 2036 como el desarrollo de la política de Estado referida a educación; es decir, es de observancia obligatoria para todas las entidades del sector público en tanto sus roles y funciones contribuyan al desarrollo de la educación.

Los sistemas de seguimiento y evaluación estratégica se han fortalecido gracias al desarrollo de diversas herramientas y de competencias de los equipos técnicos dedicados a estos temas, pese a los cambios ministeriales y directivos en el Minedu en los últimos años. No obstante, persisten dificultades para generar evidencias de los resultados en el mediano y largo plazo, así como de todo el sistema educativo en su conjunto, pues se sigue dando especial énfasis a las prioridades particulares de cada gestión y la Educación Básica Regular. Sumado a esto, existen más de 160 sistemas de información disponibles que no interoperan, lo cual no permite contar con información integrada.

En cuanto al diseño organizacional, al cierre de este Balance todavía estaba pendiente la aprobación de la Ley de Organización y Funciones (LOF), la cual permitiría redefinir la estructura básica del Minedu,

y definir claramente las competencias y funciones de cada nivel de Gobierno en el sector. En el periodo de análisis se ha presentado el Proyecto de Ley N.º 7114/2020-PE, el cual propone una estructura básica constituida por dos viceministerios: Viceministerio de Educación Básica y Viceministerio de Educación Superior. Si bien esta nueva estructura es positiva en tanto reafirma los principios de la ley universitaria y se alinea a esta nueva realidad y política educativa en una posición de coherencia, es importante que el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) que se elabore en función de la LOF evite la atomización de unidades orgánicas y el trabajo desarticulado que afecta la implementación y operación de la política educativa. El ROF, entre otros puntos, debe ser definido en función del concepto de una educación a lo largo de la vida y centrada en las personas, tal como lo propone el PEN al 2036.

Con respecto a la gestión de los recursos humanos del sector educación, la evidencia disponible permite dar cuenta de una alta rotación de personal y, en consecuencia, de una pérdida importante de conocimiento. Durante el periodo de análisis, el índice promedio anual de rotación de personal del Minedu fue de 40,19 % y, cada año de este periodo, un promedio de 1743 trabajadores se ha desvinculado laboralmente del Minedu y 1566 han ingresado a brindar sus servicios como

trabajadores dependientes. Esta alta y preocupante pérdida de capital humano responde a los constantes cambios de gestión a nivel ministerial y de cargos directivos en el periodo de análisis, así como a la ausencia de una carrera pública basada en el mérito, pues la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil, no se ha implementado en el sector y se encuentra en la segunda fase. Ello ha conllevado el establecimiento de contratos que promueven la precariedad laboral, ya sea mediante el uso desmedido de adendas mensuales o trimestrales en los CAS, o de la utilización de órdenes de servicio para trabajos que implican una relación laboral de dependencia. Así, la situación de los trabajadores del Minedu previamente señalada dificulta que se puedan sostener políticas educativas en el mediano y largo plazo.

En cuanto a la gestión educativa regional, las políticas regionales enmarcadas en los Proyectos Educativos Regionales (PER) —los principales instrumentos de gestión educativa regional según la Ley General de Educación— han sido diseñados participativamente, pero los Gobiernos regionales los han implementado de forma limitada. Esto se debe, por un lado, a la preponderancia de la implementación de políticas y programas nacionales y, por otro lado, a que las estrategias formuladas no se

concretaron en los sistemas administrativos del Estado a fin de garantizar su ejecución, ya sea por falta de voluntad política, limitado presupuesto o deficientes capacidades técnicas.

En esta misma línea, en 2018 y 2019, los seis espacios de coordinación intergubernamental entre el Minedu y los Gobiernos regionales han tenido como agenda principal cuatro temas: (i) la generación de condiciones para el Buen Inicio del Año Escolar (BIAE), (ii) la mejora de aprendizajes y gestión educativa, (iii) la gestión de la infraestructura y (iv) la formación docente en servicio. En 2020, en el contexto de emergencia sanitaria y educación a distancia, las coordinaciones se centraron en asegurar la conectividad de docentes y estudiantes, en proveer alimentos y cuadernos de trabajo, entre otras actividades orientadas a propiciar la continuidad de los servicios educativos. El nivel de cumplimiento de los acuerdos suscritos en estos espacios fue alto: 100 % de acuerdos cumplidos en las comisiones intergubernamentales (CI), 89 % de cumplimiento en los directorios de alta dirección, 42 % de avance en las comisiones de gestión intergubernamental (CGIE), 97 % en los GORE Ejecutivos y 100 % en los Muni Ejecutivos; sin embargo, la agenda estuvo definida por las prioridades de las políticas y programas nacionales, dejando poco espacio para la concertación de políticas regionales.

En cuanto a la DRE y UGEL, se encontró que desde el Minedu se ejecutan diversas acciones para fortalecer las capacidades institucionales en estas instancias de gestión educativa. Estas se enfocan, principalmente, en la simplificación administrativa, la contratación y capacitación de personal, la asignación de plazas de gerentes públicos, cambios en los modelos organizativos, así como en el reconocimiento de buenas prácticas; sin embargo, no se dispone de indicadores que den cuenta de las capacidades de gestión de estas instancias a nivel de resultados, un limitante para medir los avances alcanzados.

Con relación a la gestión de las II. EE., se observa que las instituciones de gestión estatal todavía no cuentan con la autonomía necesaria y la gestión escolar presenta varios desafíos, lo cual dificulta responder a la diversidad de necesidades y contextos educativos. Ante esta situación, dos estrategias que contribuyen a superar estos problemas son el ordenamiento territorial de los servicios educativos mediante estrategias como el Registro de Instituciones Educativas (RIE), el cual tuvo un 62,5 % de avance al cierre de 2020 y, por otro lado, la conformación de Redes Educativas Rurales (RER), donde el 6,3 % de II. EE. rurales conforman una red al cierre del Balance, siendo la meta al 2023 llegar a 13 %.

Asimismo, se vienen implementando acciones de fortalecimiento de la gestión directiva en las II. EE. de gestión estatal. Entre estas se encuentra la estrategia “Escritoriolimpio”, la cual tiene por objetivo descargar trabajo administrativo a los directores; mentorías especializadas, capacitaciones y programas en gestión escolar y liderazgo pedagógico, a fin de mejorar las capacidades directivas; así como medidas para potenciar la labor del personal administrativo de las II. EE.; sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, entre 2016 y 2019 el desempeño en los indicadores de gestión y liderazgo escolar del MPE ha ido empeorando y la situación es preocupante. El indicador de “monitoreo de la práctica pedagógica” pasó de 51 % a 23,7 %; el indicador de “planificación institucional” pasó de 57 % a 35,8 %; mientras que el indicador “aprovechamiento del tiempo en la IE” pasó de 64 % a 25,8 %. Revertir esta situación es uno de los mayores retos para sentar condiciones que garanticen una autonomía efectiva de las II. EE.

En relación con las II. EE. de gestión privada, se evidencia que la calidad de las mismas es heterogénea y su rendimiento está relacionado con las condiciones socioeconómicas de las familias (Minedu, 2018). Asimismo, en primaria, las escuelas privadas de bajo costo tienen peores resultados de aprendizaje que las escuelas

estatales. No obstante, existen problemas normativos y de organización y funciones que impiden que las DRE y UGEL puedan supervisarlas (Fontdevila, Mariusa, Balarin y Rodríguez, 2018). Actualmente, la estrategia de supervisión de II. EE. se concentra en Lima Metropolitana y se necesita el involucramiento articulado de las DRE, las UGEL, Sunafil, Indecopi y los Gobiernos locales para los operativos, lo cual requiere de mucha coordinación e implica perder efectividad.

Por último, las capacidades institucionales de las instancias de gestión del sistema educativo también están relacionadas con el mantenimiento de una ética pública por parte de todos los trabajadores y autoridades del sector. De otro modo, se hace imposible lograr los objetivos propuestos mediante políticas, planes y programas educativos. Según Shack, Pérez y Portugal (2020), para el 2019 se ha determinado un perjuicio económico de S/83 315 000 000, lo cual ubica a la función educación en el cuarto puesto de funciones que generaron mayores perjuicios económicos al Estado en dicho año. Asimismo, el perjuicio económico extrapolado que se les atribuye a los Gobiernos Subnacionales por la corrupción en el sector educación en 2019 representa el 15,6 % del presupuesto ejecutado, lo cual equivale a S/1749 059 489.

Desde el Minedu, la Oficina General de Transparencia, Ética Pública y Anticorrupción (OTEPA) es la responsable de promover la lucha contra la corrupción en el sector. Por ello, en el periodo de análisis viene implementando distintas acciones que promuevan una cultura organizacional transparente y ética por parte de los trabajadores del sector, las cuales también tienen como objetivo coadyuvar a la implementación del Plan Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción 2018-2021.

El desarrollo de la autonomía de las II. EE. y una ética pública intachable, tanto en las instituciones educativas estatales como de gestión privada, debe ser el eje de las políticas emprendidas desde las instancias de gestión en todo el sistema educativo. Así, como contrapeso a esta autonomía se deben implementar mecanismos de fortalecimiento de capacidades y de transparencia, supervisión y rendición de cuentas que permitan no solo asegurar que las II. EE. tengan condiciones básicas de operación, sino también que no contravengan las finalidades públicas de la educación referidas a la cohesión social, desarrollo económico sostenible, empleabilidad, ciudadanía, competitividad y equidad como imperativos de una sociedad democrática.

En el resultado 2, el PEN al 2021 propone contar con un financiamiento prioritario, suficiente, bien

distribuido, sostenido y oportuno de la educación nacional con un presupuesto utilizado eficaz y eficientemente. Asimismo, en este marco se propone el incremento del presupuesto, la asignación del gasto con criterios de equidad, calidad y eficiencia, así como promover una mayor contribución social al financiamiento de la educación.

En ese sentido, este Balance analiza, como punto de partida, la segregación escolar por nivel socioeconómico como uno de los problemas centrales que el financiamiento debe contribuir a resolver a fin de mejorar la equidad y cohesión social; el crecimiento presupuestal de los últimos años, la estructura y eficiencia en el gasto; y la equidad en el gasto en educación por parte de los hogares y el Estado. Asimismo, brevemente se aborda la situación de la recaudación tributaria a fin de tener una perspectiva más amplia respecto al financiamiento de la educación.

La gestión y asignación del gasto del sistema educativo no ha logrado mejorar los altos niveles de segregación escolar por nivel socioeconómico en el país, lo cual no solo amplía las brechas educativas entre ricos y pobres, sino que también afecta la calidad de experiencias de aprendizaje al reducir la diversidad y la cohesión social (Bellei, 2013, citado por Murillo y Carrillo, 2020a). Tengamos en

cuenta que el Perú es uno de los países con mayor segregación no solo de América Latina, sino también del mundo (Murillo y Carrillo, 2020b).

Lejos de que esta situación mejore, entre los años 2002 y 2015 la segregación escolar socioeconómica se incrementó en Perú, a diferencia de otros países de la región (Krüger, 2019). Por ejemplo, un estudio realizado con base en la ECE evidencia que existe un 49 % de probabilidades de que un estudiante de primaria se encuentre en su escuela con otro estudiante de su mismo grupo socioeconómico⁶. Asimismo, el 50 % de estudiantes debería cambiarse de institución educativa para lograr un reparto igual en la presencia de los estudiantes de su mismo grupo en la población total⁷ (Murillo y Carrillo, 2020a).

Bajo este contexto que debe ser revertido con urgencia, se evidencia un crecimiento sostenido en el presupuesto de educación en los últimos años, pues pasó de invertirse un 2,5 % del PBI en 2007 a 3,9 % en 2020. Así, el presupuesto de la función educación, en valores reales, ha pasado de S/11 744 040 851 en 2007 a S/22 512 388 462 en 2020, lo cual supone un importante incremento de 92 %. No obstante, esto no se debe a una mayor prioridad del sector con

relación al presupuesto público nacional, sino a un crecimiento inercial explicado por el crecimiento económico de los últimos años (Ñopo, 2018).

En cuanto a la estructura y ejecución del gasto en la función educación, se evidencia que para el 2020 el 78,1 % del PIM fue para gasto corriente, principalmente enfocado en el salario de los docentes universitarios y del magisterio (59,9 %); mientras que el 21,9 % del PIM ha sido para gastos de capital, la mayor parte orientado a la adquisición y construcción de infraestructura (68,7 %). Asimismo, se observa un nivel de ejecución del presupuesto al 2020 de 87,1 %, lo cual supuso devolver, a valores reales, S/2901 887 899 al tesoro público.

La mayor parte de los problemas en la ejecución del gasto según el Censo de DRE y UGEL en 2019 está relacionada con la restricción presupuestal por techos históricos que no permiten incorporar nuevas metas (72 %), que la asignación presupuestal es insuficiente (61 %) y que el presupuesto no llega oportunamente (52 %). De igual modo, estudios previos al periodo de análisis evidencian problemas en las contrataciones y adquisiciones del Estado asociados a la falta de capacidades tanto de los funcionarios públicos (Domínguez y Durand, 2015) como de los mismos proveedores

⁶ El índice de Gorard en las escuelas públicas y privadas, que mide la dimensión de uniformidad, es de 0,5.

⁷ El índice de aislamiento en las escuelas públicas y privadas, que mide la dimensión de exposición, es de 0,49.

(OSCE, 2011), factores que limitan una ejecución eficiente del presupuesto.

Por otro lado, con respecto a la equidad en el gasto, se evidencia que en los últimos años aún persisten grandes brechas en el gasto en educación por parte de los hogares peruanos, las cuales se explican por aspectos como el ámbito de residencia y el nivel de ingresos y, pese al crecimiento económico de la última década, no se observa una tendencia a la convergencia (Cuenca y Urrutia, 2019). Por ejemplo, en 2016, el gasto promedio mensual en educación de un hogar urbano con cinco miembros fue de S/323, mientras que el de un hogar rural con el mismo número de miembros fue de S/84. Asimismo, entre 2004 y 2016, mientras que el gasto per cápita mensual de los hogares pobres se incrementó de S/6 a S/15, en los hogares no pobres el gasto pasó de S/35 a más de S/60 (Cuenca y Urrutia, 2019).

De igual modo, si bien se espera que el gasto público reduzca estas brechas a partir de una asignación equitativa del presupuesto, el gasto por estudiante no es del todo pertinente a las características y necesidades de cada tipo de servicio educativo. Por ejemplo, mientras que el gasto por estudiante en la educación universitaria fue de S/10 761 en 2019, en la educación técnico-

productiva, en la que se requiere gran dotación de equipamiento, fue de tan solo S/1990.

Igualmente, el gasto por estudiante tampoco es proporcional a las necesidades de las II. EE. de ámbitos remotos con escuelas dispersas donde los costos de los servicios y déficits son mayores, pues se evidencia una menor inversión en las II. EE. más alejadas de sus UGEL (Kudo y Ñopo, 2018). Asimismo, cuando se mira el gasto entre regiones, se evidencia que este incremento en el gasto y en los resultados de aprendizaje no ha sido igual entre todos, por lo que existe mucha dispersión. Es decir, más gasto, más aprendizaje, pero también más distancia entre ambas a nivel territorial (Kudo y Ñopo, 2018).

La segregación escolar por nivel socioeconómico, así como las brechas educativas a nivel territorial y entre servicios, no solo requiere mejorar la calidad del gasto público por estudiante, sino también incrementarlo. No obstante, la presión tributaria del país para 2020 fue del 12 % del PBI, menor al promedio de los últimos 20 años (14 %) y menor al de los países de la OCDE (34 %). Ello denota que el país tiene un enorme reto por delante que podría resultar de combatir la evasión fiscal y ampliar la base tributaria para financiar el desarrollo de la educación.

Objetivo Estratégico 5: Educación superior de calidad se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional

En el Objetivo Estratégico 5, el PEN al 2021 ponderó la importancia de contar con servicios de educación superior y técnico-productiva de calidad para que puedan contribuir al desarrollo socioeconómico y cultural de Perú, y así lograr la inserción competitiva del país en el mundo.

En el resultado 1, **Renovado sistema de educación superior articulado al desarrollo**, el PEN al 2021 plantea renovar el sistema de educación superior y técnico-productiva y propone articular sus diversos componentes, incrementar la inversión y mejorar el desempeño docente.

Por ello, este Balance presenta la situación del acceso y conclusión de la educación superior desde un enfoque de equidad, así como los mecanismos implementados para ampliar el acceso y conclusión de las poblaciones vulnerables por medio de becas y créditos. De igual manera, se hace un análisis de la gobernanza del sistema de educación superior y técnico-productiva abordando aspectos como la gestión de los sistemas de información, la política de aseguramiento de la calidad y la política de financiamiento.

En los últimos años, la cobertura de la educación superior se ha incrementado: según la ENAHO, la tasa de matrícula en la educación superior para el grupo de jóvenes de 17 a 24 años de edad pasó de 21 % en 2007 a 31,2 % en 2019. Pese a este importante avance, el acceso y conclusión de los estudios superiores viene siendo condicionado por aspectos como el nivel de ingresos, el ámbito de residencia, el género o la lengua, lo cual ha marcado brechas importantes de acceso para las poblaciones vulnerables.

Entre 2007 y 2019, la brecha de acceso a la educación superior entre los quintiles de menos y mayores ingresos se ha mantenido en 42 %. La brecha entre el área rural y urbana se ha incrementado someramente de 17 % en 2007 a 18,9 % en 2019, mientras que la brecha entre quienes no tienen como lengua materna el castellano y quienes sí la tienen disminuyó ligeramente de 13,3 % en 2007 a 12,4 % en 2019. En el caso del acceso según género, si bien se destaca que existe una pequeña brecha de 2,2 % a favor de las mujeres, se pueden observar diferencias según las áreas del conocimiento escogidas, lo cual está relacionado con roles de género y barreras sociales que deben superarse. Las mujeres prefieren carreras universitarias como Educación y carreras técnicas como Ciencias de la salud, mientras que los hombres escogen carreras relacionadas con la ingeniería tanto a nivel universitario como técnico.

La política de becas y créditos se ha ampliado y viene siendo de suma importancia para dar mayores oportunidades a estudiantes de bajos recursos económicos con alto desempeño que de otra forma no hubieran podido concluir estudios superiores. En el periodo de análisis del Balance, el número de becas se ha incrementado de forma importante y sostenida. Mientras que en 2018 y 2019 se entregaron 4448 y 12 025 becas, respectivamente, en 2020 se logró alcanzar un récord histórico de 40 887 becas otorgadas debido a mayores becas especiales y de pregrado otorgadas para mitigar los efectos de la pandemia en grupos vulnerables. Por ejemplo, solo la beca Continuidad de Estudios, dirigida a estudiantes de educación superior afectados por la emergencia sanitaria ante el brote de la COVID-19, alcanzó un total de 24 042 becarios en 2020.

Pese a este importante incremento en el número de becas, ello no es suficiente para revertir las desigualdades existentes. Debido a restricciones presupuestales, el Pronabec no puede atender a toda la población que cumple con alguno de los perfiles de los tipos de beca ofrecidos. Por ejemplo, en 2018, 2019 y 2020, la tasa de cobertura de becas integrales con respecto a la población objetivo fue de apenas 0,84 %, 1,14 % y 2,27 %, respectivamente.

El programa también presenta desafíos para asegurar el bienestar y permanencia de los becarios. Por ejemplo, según el MEF (2018), la tasa de culminación efectiva de Beca 18 en 2018 fue de 72,48 %, mientras que para el primer semestre de 2019 fue de 81,54 %. Por ello, el Pronabec ha diseñado el Modelo de Acompañamiento Integral, que contempla aspectos de soporte socioemocional y académico para confrontar la multiplicidad de factores que pueden generar la deserción de los becarios.

Como complemento de la política de becas, se ha fortalecido la política de créditos mediante la incorporación de créditos de mediano y largo plazo al Programa Presupuestal 0122. No obstante, existen problemas operativos para la devolución de los créditos y restricciones presupuestales para incrementar los montos otorgados. Así, durante 2020 se otorgaron 2554 créditos educativos por S/4 509 673 entre las modalidades de Continuidad (2479 estudiantes, S/4 192 000), Talento (40 estudiantes, S/97 000) y Crédito 18 (35 estudiantes, S/219 000). Además, en 2020 se tuvo un monto recuperado de S/4 045 000, de los cuales el capital recuperado representa el 69 %.

En relación con la gobernanza del sistema educativo, si bien el ente rector de la política de educación superior y técnico-productiva es el Minedu, el sistema

ha venido operando con servicios educativos y políticas desarticuladas que no permiten brindar servicios educativos a la luz de las trayectorias educativas y laborales de los estudiantes. Los servicios que lo conforman se rigen por marcos jurídicos e institucionales que no se vinculan entre sí, y que cuentan con distintos niveles de autonomía y de tipos de supervisión. Asimismo, aunque se vienen desarrollando y mejorando sistemas de información para optimizar la gestión de las instituciones de educación superior y técnico-productiva, estos sistemas aún están en proceso de implementación y tampoco operan entre sí ni con los sistemas de la educación básica.

Por ello, la Política Nacional de Educación Superior y Técnico Productiva (PNESTP), aprobada en 2020, se presenta como una oportunidad para gestionar el sistema de manera articulada, reconocer el valor de todos los servicios que lo integran y propiciar una ruta fluida para que los estudiantes puedan transitar entre los servicios que deseen, en favor de una educación a lo largo de la vida. En ese sentido, la PNESTP debe ser un instrumento de referencia para las distintas gestiones a cargo de la política, lo cual no impide que puedan requerirse ajustes a partir del seguimiento y evaluación correspondientes.

En relación con la política de aseguramiento de la calidad, a excepción de las Escuelas Superiores de Formación Artística (ESFA), se viene impulsando una política en común enfocada en asegurar condiciones básicas de calidad a partir del proceso de licenciamiento de instituciones educativas. Ello viene siendo un avance importante para la educación superior, sobre todo para la educación universitaria, en la cual, al cierre del balance, el licenciamiento institucional había culminado. No obstante, estos procesos están desarticulados, tienen distintos niveles de financiamiento y de avance y, tras su culminación, tienen el reto de mejorar la calidad de manera continua con mayores exigencias.

En el caso de las universidades, 92 de ellas y 2 escuelas de posgrado obtuvieron el licenciamiento institucional (94 II. EE.: 64,83 %), y a 49 universidades y 2 escuelas de posgrado el licenciamiento les fue denegado (51 II. EE.: 35,17 %). En el caso de los institutos y escuelas tecnológicas, se ha logrado el licenciamiento de 91 institutos tecnológicos (solo 6 públicos) y 5 escuelas de educación superior tecnológica (todas privadas). Es decir, solo el 33,45 % de instituciones de educación superior tecnológica que solicitaron el licenciamiento (290) logró licenciarse. El licenciamiento en la educación técnico-productiva aún está por iniciarse, mientras que en el caso de las ESFA aún no se cuenta con un

marco normativo referido a condiciones básicas de calidad que cumplir.

Los avances en los procesos de licenciamiento, o la falta de este como es el caso de las ESFA, responden al nivel de financiamiento que cada uno de estos servicios ha venido recibiendo. Asimismo, el gasto no necesariamente responde a las necesidades de los distintos tipos de servicio donde el uso de laboratorios y equipamiento demanda mayores recursos y la oferta requiere crecer, como es el caso de los institutos tecnológicos. De este modo, se observa que el gasto por estudiante en la educación superior universitaria en 2019 (S/10 761) fue casi el doble que el de institutos y escuelas (S/5902) y más de cinco veces el equivalente al gasto en la educación técnico-productiva (S/1990).

En el resultado 2, **Se producen conocimientos relevantes para el desarrollo y la lucha contra la pobreza**, el PEN al 2021 apuesta por mejorar la producción de conocimiento relevante para el desarrollo humano, socioeconómico y cultural a fin de igualar el nivel de investigación, innovación y avance tecnológico de los países vecinos.

En ese sentido, este Balance da cuenta de los esfuerzos normativos y políticas públicas en beneficio de la investigación e innovación, así

como de la consolidación del sistema de educación superior. Posteriormente, aborda la manera en que el Concytec viene ejerciendo su rol de fomento de la investigación e innovación en el país. Finalmente, y de manera breve, se dan algunos alcances respecto a la vinculación de la investigación e innovación con la realidad peruana.

A partir de las leyes 30220 y 30512, aunque con ciertas limitaciones, se recuperó el rol rector del Ministerio de Educación, no solo en la supervisión de la calidad de la educación superior, sino también en su fomento. Esta labor incluye el desarrollo de la investigación e innovación (I+D+i); sin embargo, el énfasis ha sido dispar, según se trate de universidades o institutos y escuelas. En el caso de las ESFA y de los CETPRO, existe la necesidad de ejecutar medidas que promuevan una formación integral que incluya la I+D+i. Por ello, es importante promover que la investigación e innovación involucren a todas las instituciones de educación superior, tanto las académicas como las que están más próximas a los sectores productivos.

En el caso de las universidades, el licenciamiento institucional ha jugado un papel importante en el incremento del número de publicaciones científicas de las universidades. Si comparamos el periodo 2010-2014 con el 2015-2019, la investigación se ha

incrementado en un 173 %. No obstante, ello aún no es suficiente, pues la producción indizada en el Perú representa solo el 2 % del total de publicaciones de América Latina, estando muy por debajo de países como Brasil (49 %) y México (15 %).⁸

Para que el desarrollo de la investigación e innovación sea una realidad en todos los servicios de educación superior y técnico-productiva, tanto la Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) como la Política Nacional de Educación Superior y Técnico Productiva (PNESTP) representan una importante oportunidad. Ello se debe a que estas políticas reafirman este compromiso con la investigación e innovación como pilares del desarrollo del país y de los peruanos y peruanas, apuntando a la articulación del sistema de educación superior y técnico-productiva.

Pese a todo, es clave que la inclusión en los rankings y circuitos internacionales que plantea la PNESTP no se dé en desmedro de nuestras agendas y prioridades nacionales. Por ello, es importante velar porque se incorporen a los investigadores locales, se tenga en cuenta la interculturalidad, se aprovechen y preserven los saberes locales, y se apueste por una innovación respetuosa del ambiente, entre otros aspectos de medular interés.

El Concytec, por su parte, ha hecho esfuerzos sostenidos por incentivar la carrera del investigador y el fomento de sus actividades, principalmente mediante normas y programas financiados por esta entidad. Así, en 2018 aprobó la formalización del Reglamento de Calificación, Clasificación y Registro de los Investigadores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Sinacyt). No obstante, esta medida no ha estado exenta de críticas, pues se indica que se promueve un mayor volumen de publicaciones, pero no se asegura su calidad.

De igual modo, en 2019 se aprobó la Ley N.º 30948, Ley de Promoción del Desarrollo del Investigador Científico. Esta norma tiene por objeto promover la labor de investigadores o investigadoras altamente especializados, seleccionarlos mediante procesos competitivos y transparentes y, finalmente, contar con una masa crítica para el desarrollo científico y tecnológico a favor del país. El Reglamento, que está en proceso de elaboración, debe involucrar a la comunidad científica para asegurar medidas pertinentes que garanticen las finalidades plasmadas en la referida Ley.

Por otro lado, desde el Concytec se continúa desarrollando el Proyecto de Mejoramiento y

⁸ Scimago Journal y Country Rank–Scimago Institutions Rankings, 2002, 2010 y 2018

Ampliación de los Servicios del Sinacyt, con el financiamiento del Banco Mundial. El Proyecto tiene como finalidad contribuir con la diversificación productiva y la competitividad del Perú. Por ello, promueve la mejora de la gestión de este sistema, una adecuada priorización y asignación de recursos para la ciencia, tecnología e innovación (CTI), y una mayor investigación básica y aplicada, entre otras importantes medidas.

Finalmente, con respecto a la vinculación de la investigación e innovación con la realidad peruana, es preciso señalar que la innovación no siempre es el resultado de la investigación, sino que muchas veces se recorre el camino inverso, es decir, primero llega la innovación o la solución a un problema que nace en el sector productivo y, luego, la investigación ayuda a su comprensión. Por ello, es importante desarrollar un sistema de innovación que logre articular a las empresas, el Estado y la academia. La contribución no solo debe venir de las universidades, sino también de los institutos, escuelas y CETPRO, en tanto están más cercanos a las necesidades y requerimientos del sector productivo. Igualmente, el Estado en su conjunto tiene un rol importante en la generación de mecanismos para que la investigación e innovación también sean instrumentos para aprovechar nuestras fortalezas, como la biodiversidad o la enorme riqueza cultural que tenemos.

En el resultado 3, **Centros universitarios y técnicos forman profesionales éticos, competentes y productivos**, el PEN al 2021 plantea que los profesionales reciban una formación con principios éticos, sean competentes, tengan vocación, y sean capaces de responder a las demandas del entorno productivo y laboral a nivel nacional e internacional.

En ese sentido, el Balance analiza la pertinencia de la oferta de la educación superior y técnico-productiva en relación con las demandas sociales, culturales y productivas. Asimismo, da cuenta de las políticas implementadas para mejorar la formación profesional en las instituciones de educación superior y técnico-productiva. Finalmente, explica cómo se desarrollaron los servicios educativos de educación superior y técnico-productiva en el contexto de emergencia sanitaria por la COVID-19.

La oferta del sistema de educación superior y técnico-productiva no viene respondiendo a las demandas laborales de manera pertinente, pues existe cierta desconexión entre las necesidades sociales, culturales y productivas, y el nivel y tipo de habilidades desarrolladas en estas instituciones educativas. Según la Encuesta de Demanda Ocupacional (MTPE, 2019), pese a la mayor preferencia por la educación universitaria, sus egresados son aquellos con menor demanda laboral (6,7 %) frente a los egresados

de carreras técnicas o programas de educación técnico- productiva (19,5 %).

Igualmente, se observa una falta de pertinencia en la formación de los trabajadores y, además, que la mayor preferencia por la educación universitaria viene generando mayores niveles de desempleo y sobrededucación (Yamada y Lavado, 2017). Según la Encuesta de Habilidades al Trabajo (ENHAT) 2017-2018 (Novella, R.; Alvarado, A.; Rosas, D.; Gonzales-Velosa, C., 2019), un 22 % de empresas en el país manifiesta que la fuerza laboral con educación inadecuada es el segundo obstáculo más relevante que enfrentan en sus operaciones. En esa misma línea, según los resultados del PIAAC, el 47 % de los trabajadores tiene un nivel de competencia superior al requerido en su trabajo (el promedio de la OCDE es 11 %), y un 38 % trabaja cumpliendo funciones que no están relacionadas con su campo de estudio (OCDE, 2019).

Si bien se espera que las condiciones básicas de calidad y pertinencia de la oferta mejoren a partir del licenciamiento de instituciones educativas, los avances solo se vienen haciendo evidentes en la educación universitaria, donde el proceso a nivel institucional ha culminado. Desde el Minedu se vienen implementando medidas de fomento para mejorar la formación de estas instituciones que vienen movilizando recursos importantes, las cuales,

a excepción de las ESFA, están en el marco de la política de aseguramiento de la calidad que cada tipo de servicio tiene, presentando distintos niveles de inversión, avances y resultados.

Para el caso de las universidades, institutos y escuelas tecnológicas, los recursos invertidos para mejorar las condiciones básicas de calidad de cara al licenciamiento se vienen organizando estratégicamente en programas presupuestales a fin de garantizar la sostenibilidad de recursos en el tiempo, y realizar un mejor seguimiento y evaluación de estos procesos. Si bien los CETPRO ya tienen un marco jurídico para iniciar el proceso de licenciamiento, al igual que las ESFA, aún no cuentan con una estrategia sostenible para mejorar las condiciones de calidad de estos servicios, lo cual evidencia la falta de priorización histórica de estos tipos de oferta educativa.

En cuanto al desarrollo de los servicios educativos en el contexto de emergencia sanitaria y educación a distancia, se evidencian mayores dificultades para garantizar la continuidad de servicios educativos por parte de las universidades públicas en relación con las universidades privadas. Todas las universidades públicas y privadas que estaban operativas en 2019 también lo estuvieron en el primer ciclo académico de 2020. No obstante, se produjo un mayor retraso

en el inicio de clases por parte de las universidades públicas. Asimismo, en el caso del segundo ciclo académico de 2020, solo el 70 % de universidades públicas que estuvieron operativas en 2019 inició labores, mientras que el 99 % de universidades privadas logró hacerlo.

En relación con la matrícula de estudiantes de pregrado en las universidades públicas y privadas, en 2020 se produjo una reducción de 8,96 % (113 528) con respecto a 2019; sin embargo, comparando la matrícula con el año 2018, más bien se dio un incremento de 0,25 % (3130). Estos resultados según tipo de gestión evidencian una situación menos favorable para las universidades públicas. Mientras las universidades privadas presentan una reducción de la matrícula en 10,37 % (94 313) en relación con 2019, con respecto a 2018 se dio un incremento de 2,55 % (23 210). En tanto, la matrícula en las universidades públicas se contrajo en 5,37 % en relación con 2019 (19 215) y 5,61 % en relación con 2018 (20 080).

Con respecto al desarrollo de los servicios en la educación superior tecnológica y artística, así como los servicios de educación técnico-productiva, la crisis sanitaria y los servicios a distancia no habrían tenido un impacto significativo en el inicio del ciclo académico 2020-1, pues el 99,9 % de estas

instituciones logró iniciar el primer ciclo en 2020. Asimismo, no se evidencia ninguna diferencia significativa entre los IES/IEST (99,9 %), CETPRO (99,8 %) y ESFA (100 %), ni entre las II. EE. públicas (99,9 %) y privadas (99,8 %).

Sin embargo, en el caso de la matrícula en estas instituciones en el primer ciclo de 2020, sí se evidencian cambios importantes en relación con el ciclo 2019-1, pues la matrícula se habría reducido en 7,6 % (51 794). Ello se explica por la caída de 14,9 % (66 539) en la matrícula de los institutos y escuelas de educación superior tecnológica, pues los CETPRO y las ESFA más bien registraron un incremento en la matrícula de 6 % (14 003) y 12,1 % (742), respectivamente. Asimismo, si se observan los resultados según tipo de gestión, se evidencia un mayor impacto en la matrícula de las II. EE. privadas, pues esta se redujo en 18,5 % (71 882), mientras que en las II. EE. públicas más bien se produjo un incremento de 6,8 % (20 088).

Con el fin de contribuir a la continuidad de los servicios de educación superior y técnico-productiva en el contexto de emergencia sanitaria y educación a distancia, el Estado ha puesto en marcha una serie de medidas importantes. Se aprobaron distintas normas que tuvieron como objetivo adaptar el desarrollo de los servicios educativos a las circunstancias presentadas a causa de la pandemia por COVID-19.

Asimismo, con el objetivo de dotar de conectividad para mejorar el acceso a clases en línea, el Minedu propició la contratación de servicio de internet para estudiantes y docentes focalizados. Además, también dispuso el otorgamiento de un total de 26 200 becas y 3000 créditos para que estudiantes en situación de vulnerabilidad no abandonen sus estudios. Finalmente, se tomaron acciones de fortalecimiento de capacidades a fin de que las instituciones de educación superior y técnico-productiva estatales logren adecuar sus servicios a la modalidad a distancia.

Objetivo Estratégico 6: Una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad

En este objetivo estratégico, en el PEN se propuso fomentar una sociedad que forma ciudadanos informados, propositivos y comprometidos con el desarrollo y el bienestar de las comunidades. Como se ha señalado en la evaluación del proyecto (CNE, 2019), este objetivo estratégico constituye uno de los primeros esfuerzos del Estado en reconocer en sus políticas que la educación no es un proceso exclusivo del sistema educativo, sino un proceso social que trasciende las instituciones educativas. Este objetivo plantea que la sociedad tiene un carácter educador

y que, por ello, es importante hacer explícita la responsabilidad educativa de sus distintos actores para la formación y ejercicio de la ciudadanía, así como el compromiso con el desarrollo y bienestar de la comunidad y el país.

En el resultado 1, **Gobiernos locales democráticos y familias que promueven ciudadanía**, en el PEN se plantea la importancia del rol educador de los Gobiernos locales y de la articulación que tiene que haber entre estos actores, y familias y comunidades. En ese sentido, este balance plantea analizar el presupuesto público destinado por parte de estos Gobiernos a la educación, así como diversas iniciativas que llevan a cabo en el marco de su rol social y educador. Por otro lado, se analiza la importancia de articular las experiencias educativas con las prácticas de la vida en comunidad a partir de casos como las ciudades de aprendizaje y la educación comunitaria.

Al respecto, se encuentra que, aunque hay espacios de encuentro y coordinación sobre el rol educativo de los Gobiernos locales —como Muni Educativo 2020 y I Encuentro de Alcaldes de Lima Metropolitana por la Educación—, la mayoría se basa en su vínculo con el sistema educativo —mejora de infraestructura, inicio del año escolar— y no en una visión más integral de la educación. Las iniciativas vinculadas

a la educación comunitaria y ciudades educadoras o de aprendizaje constituyen un claro ejemplo de articulación del rol educativo de familias, comunidades y Gobiernos locales.

Las ciudades educadoras y de aprendizaje propician espacios importantes para el desarrollo de habilidades y competencias necesarias para adaptarse a estas circunstancias y motivan el deseo de los ciudadanos de aprender a lo largo de su vida, cultivando valores compartidos y apoyando el desarrollo de capital social. Existen características propias de las ciudades educadoras o de aprendizaje, como el vínculo o asociaciones entre escuelas y comunidades, las cuales pueden incluir a educadores, la comunidad, familias y Gobiernos locales en el marco de una ciudad educadora o de aprendizaje (Wheeler et al., 2018). Llevar a cabo el proyecto de una ciudad educadora o de aprendizaje requiere generar un vínculo entre políticas públicas y pedagogía (Pallarès et al., 2017), en el que se promueva una ciudadanía en la que los individuos sean sujetos políticos activos con el derecho y la opción de acceder a la diversidad de ofertas urbanas (Bryon y Gaona, 2005).

Durante el periodo de análisis, distintas ciudades peruanas fueron reconocidas como parte de la Red Mundial de Ciudades de Aprendizaje de Unesco:

se trata de Miraflores, Arequipa y Chachapoyas. Todos los proyectos que forman parte de estas ciudades (o distritos) tienen la misión de promover el aprendizaje a lo largo de la vida y la implementación de las orientaciones estratégicas de las ciudades de aprendizaje. El rol de organización y gestión de las iniciativas lo tienen los Gobiernos locales, para lo cual se forman asociaciones con organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas, etc. Por otro lado, se desarrollan actividades diversas, pues estas varían de acuerdo a la realidad de cada comunidad. No obstante, la mayoría está vinculada al acceso a la educación (en espacios formales e informales) y la generación de habilidades que permitan mejorar la empleabilidad de los participantes.

Por otra parte, según la Ley General de Educación, la educación comunitaria se define como una forma de educación que se brinda desde las organizaciones de la sociedad que no son instituciones educativas. Tiene como finalidad ampliar y enriquecer articuladamente los conocimientos, capacidades, actitudes y valores de las personas con o sin escolaridad. Si bien esta definición puede resultar muy amplia, hay dos aspectos clave: son los actores de la sociedad los que movilizan estas formas de educación, y la apuesta principal de la educación comunitaria consiste en valorar y asumir los contextos y recursos de los entornos inmediatos, de

la comunidad, como centrales para el aprendizaje. La educación comunitaria es una forma de educación participativa que va más allá de las experiencias educativas enmarcadas en el aula, pues toma en cuenta las prácticas cotidianas de las comunidades donde se desarrolla el proceso educativo.

Las experiencias de educación comunitaria no tienen que adaptarse necesariamente a la lógica de los niveles o modalidades del sistema educativo; su valor precisamente es que supera las concepciones más convencionales de la educación. Las experiencias educativas fuera de una institución educativa, sin aulas y con otros profesionales, no suelen reconocerse como válidas, lo que genera que las prácticas cotidianas, costumbres y saberes de las personas y comunidades —la “vida real”— no sean tomadas en cuenta en el proceso de aprendizaje; sin embargo, se han dado importantes avances en torno al reconocimiento y valoración de la educación comunitaria.

Durante 2018 se establecieron los lineamientos de la educación comunitaria, los cuales dan mayores alcances sobre la implementación de estas experiencias a nivel del sector educación. Dicha normativa cuenta con tres ejes y 22 lineamientos para guiar su implementación. En primer lugar, el eje 1, Desarrollo de educación comunitaria,

se enfoca en concretar procesos de aprendizaje comunitarios según las características y contextos de las personas; para ello se integran dimensiones simbólicas y otras prácticas culturales. El eje 2 es Fomento de la educación comunitaria, que busca implementar mecanismos de promoción, así como el reconocimiento de iniciativas y aprendizajes comunitarios. Finalmente, el eje 3, Gestión de la educación comunitaria, incentiva la generación de las condiciones y políticas de fomento para este tipo de iniciativas.

Asimismo, durante el periodo de análisis se ha implementado el registro de organizaciones entre colectivos, comunidades campesinas, ONG, asociaciones civiles, entre otros que llevan a cabo iniciativas de educación comunitaria (RENOEC). Gracias al RENOEC se ha registrado a 100 organizaciones en 2019, y 2013 organizaciones en 2020. Estas organizaciones desempeñan actividades que pueden ser agrupadas en los siguientes ejes: ciudadanía y convivencia; desarrollo de capacidades y liderazgo; gestión pública y gobernabilidad; diversidad cultural y arte; seguridad alimentaria y deporte; y trabajo y producción.

En el resultado 2, **Empresas, organizaciones y líderes comprometidos con la educación**, en el PEN se señala la importancia de que empresas,

organizaciones sociales y políticas, y asociaciones civiles se comprometan con la educación y formación ciudadana en la comunidad. En cuanto a la relación entre el sistema educativo y las empresas, entre las acciones desarrolladas entre 2018 y 2020 se encuentra que la mayoría está relacionada con aportar en la construcción de infraestructura educativa y la dotación de mobiliario educativo.

Siendo así, las actividades de los últimos informes de gestión señalan que la mayoría de las acciones ha servido para conformar asociaciones público-privadas y obras por impuestos con el fin de cerrar brechas en infraestructura educativa, así como lograr saneamiento físico y legal. Además, se ha dado una serie de convenios interinstitucionales que se centran en cubrir necesidades específicas de diferentes instancias descentralizadas o del Minedu. Ejemplos de ello son convenios con academias de danza para mejorar la infraestructura emocional de los estudiantes o la implementación de la plataforma de Khan Academy para contribuir al refuerzo pedagógico, así como la promoción de encuentros de estudiantes, como el Proyecto Tinkuy. Debido al estado de emergencia, la estrategia de la ORI cambió: pasó a centrarse en la implementación de la estrategia “Aprendo en casa”. Para ello, se llevó a cabo la reunión Aprendo Siempre, la cual reunió a universidades privadas, empresas y organizaciones

de tecnología para difundir la estrategia de educación a distancia del Minedu. En este proceso se identificaron organizaciones que tuvieran iniciativas vinculadas a la educación virtual de estudiantes, las cuales han sido clave para llevar a cabo las actividades de 2020.

Por otro lado, existen variados programas educativos promovidos por empresas para fortalecer competencias laborales de jóvenes y adultos, así como programas de alfabetización digital e inclusión financiera. Asimismo, existen iniciativas de diálogo y reflexión sobre la educación peruana promovidas por el sector privado, como la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) por la educación, en la cual se reúnen autoridades del sector público, líderes empresariales, representantes de ONG y académicos/ investigadores para reflexionar sobre propuestas de esta temática. En 2020, el contenido del CADE giró en torno a “aprendizaje sin límites”: conectemos con nuestra capacidad de aprender a lo largo de la vida. En ella se trataron los cambios que está afrontando el sector educación en el contexto de la pandemia por la COVID-19. Estas transformaciones han ido de la mano con avances tecnológicos, los cuales están impactando la forma en que se concibe la educación y en que las personas aprenden. Frente a ello, se plantean

iniciativas para que los ciudadanos asuman la responsabilidad de aprender a lo largo de la vida, contribuyendo a la transformación del país.

Respecto al resultado 3, **Medios de comunicación asumen con iniciativa su rol educador**, es importante recordar que el PEN fue formulado en medio de los procesos de transformación digital; sin embargo, se enfocó en los medios de comunicación masiva como la televisión y la radio. En este balance se da cuenta del consumo y percepción en los medios de comunicación, así como su articulación con las estrategias llevadas cabo por el sector educación en el marco de la emergencia sanitaria por la COVID-19.

La emergencia ha recordado la importancia de los medios y su rol educativo, pues confirma que estos trabajan de manera sistémica y ecológica; de ahí la necesidad de contar con estrategias multicanal para propiciar experiencias educativas pertinentes y oportunas, especialmente en un contexto donde no hay acceso equitativo a todos los medios de comunicación.

Al 2019, el 99 % de peruanos en todo el país veía televisión, siendo este el principal medio de comunicación con el que interactuaban a lo largo de la semana. En segundo lugar, se encuentran quienes escuchan radio (83 %) y, muy de cerca,

aquellos que navegan por Internet (82 %). En menor medida, un 64 % mencionó leer diarios o revistas (CONCORTV, 2019). Con respecto a las horas de consumo de medios de comunicación a la semana, un 44,94 % ve de dos a cuatro horas de televisión de lunes a viernes, mientras que esta cifra aumenta a 50,2 % los fines de semana. En segundo lugar, alrededor de 37 % navega por Internet todos los días de la semana; entre las principales actividades a las que se dedican están visitar redes sociales, chatear y buscar información académica. En menor medida se dedica tiempo a escuchar radio, leer diarios o revistas, y jugar videojuegos (CONCORTV, 2019).

Además, sobre la percepción de estos medios, en general se considera que Internet está en los primeros lugares como el medio que entretiene (36 %), educa (51 %) e informa (34 %). En segundo lugar, se identifica la televisión por cable o satelital como aquella que permite alcanzar estos fines. Si bien la televisión de señal abierta es la que recibe un porcentaje menor como el medio que entretiene, educa e informa, es el medio considerado más cercano (30 %), el más escandaloso/ sensacionalista (49 %) y el menos neutral (13 %). Esto revelaría que, pese a ser el medio más consumido, es también del que se tiene una percepción más negativa.

Hasta antes de la pandemia, la articulación con los medios de comunicación funcionaba para cubrir las necesidades del sector y no necesariamente de los estudiantes. La implementación de “Aprendo en casa” se enfrentó al desafío de brecha digital y acceso a TIC que persiste en el país, tanto en los hogares como en las escuelas. En total, las radios y televisoras que emiten “Aprendo en casa” en regiones suman 1458, distribuidas de la siguiente manera: medios regionales (radio y/o televisión): 1237; comité de radios: cuatro; y Radio Bethel: con frecuencia en 217 emisoras en el país. Además, las radiodifusoras que transmiten el contenido de “Aprendo en casa” en lenguas originarias son un total de 61. Entre los principales convenios se encuentran los establecidos con el Instituto Nacional de Radio y Televisión (IRTP), la Sociedad Nacional de Radio y Televisión, el diario La República y Media Network. Estos estaban destinados a generar contenidos, brindar herramientas de aprendizaje y transmitir los programas de “Aprendo en casa”. Por otro lado, también se establecieron alianzas con emisoras de radio, y televisión local y nacional para la transmisión de contenido de esta estrategia.

Actualmente, el Minedu se encuentra implementando una estrategia de seguimiento a “Aprendo en casa”. De acuerdo a un estudio

llevado a cabo por Minedu, el medio más usado fue televisión (42,9 %), seguido del acceso mediante WhatsApp (32,5 %) y páginas web (17,5 %). En menor medida, se accedió por radio (6,7 %) (OSEE, 2020). De esta manera, el uso de los medios estaría cobrando una gran importancia en este periodo como plataforma para continuar con el servicio educativo.

Finalmente, según un análisis comunicacional de “Aprendo en casa”, CONCORTV (2020) plantea aspectos positivos, como la evolución del lenguaje audiovisual y radiofónico en las piezas, y el uso de lengua de señas utilizado en la programación de televisión. Al mismo tiempo, encuentra que se puede mejorar en el uso de recursos, y optar por unos más atractivos, dinámicos y que se vinculen más con los estudiantes; incorporar el enfoque intercultural en el desarrollo de los contenidos; y prestar atención a los mensajes que puedan reforzar ciertos estereotipos desde la conducción/locución e historias.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 1

Oportunidades y resultados
educativos de igual calidad
para todos



El Objetivo Estratégico 1 del PEN al 2021 propone lograr una educación básica que asegure la igualdad de oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todas las personas. En ese sentido, se enfatiza la preocupación por la equidad en el sistema educativo, es decir, por el ejercicio pleno e igualitario del derecho a la educación.

En el resultado 1: **La primera infancia es prioridad nacional**, el PEN enfatiza la necesidad de las políticas destinadas a la atención de niñas y niños menores de cinco años. En este balance se analizarán las principales medidas, normas y políticas públicas de atención a este grupo etario, así como los resultados de nuevos instrumentos de medición del desarrollo infantil temprano que contribuyen a una aproximación más integral de las necesidades de desarrollo de la primera infancia. Adicionalmente, se incluye un recuento de los principales servicios escolarizados y no escolarizados orientados a la atención de este grupo etario.

En el resultado 2: **Trece años de buena educación sin exclusiones**, el PEN subraya la importancia de lograr la universalización de la educación básica, garantizando igualdad de oportunidades y resultados educativos. Como parte de este resultado, se analizan los principales indicadores de cobertura del sistema educativo y de la trayectoria educativa de las personas, como la matrícula, conclusión y deserción. Asimismo, se analizan las diferencias que existen en cuanto al acceso a la educación básica en función de distintas condiciones de vulnerabilidad, como ruralidad, lengua materna indígena y condición de discapacidad. Finalmente, se hace un balance sobre las condiciones de infraestructura y de bienestar en locales escolares como hogares que influyen en la calidad de las personas durante su trayectoria educativa en la educación básica.

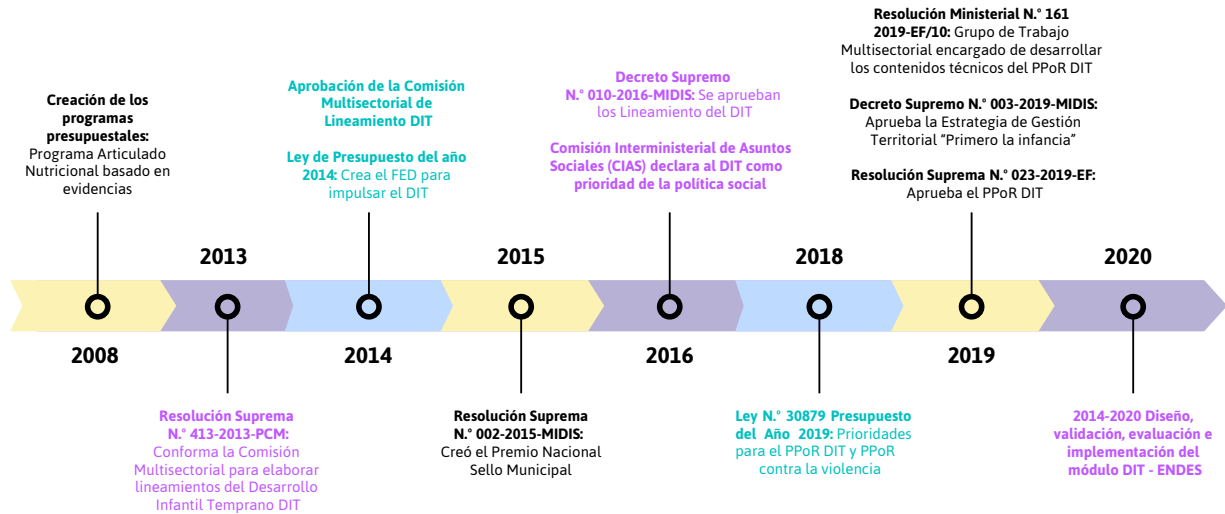
1. Resultado 1: La primera infancia es prioridad nacional

El desarrollo pleno de las personas a lo largo de sus primeros años de vida es fundamental para las siguientes etapas de vida y trayectoria educativa. El desarrollo infantil temprano (DIT) es un proceso progresivo, multidimensional e integral que se traduce en la construcción de capacidades cada vez más complejas que permiten a las niñas y los niños ser competentes para desarrollar sus potencialidades y lograr una mayor autonomía en la interacción con su entorno y el pleno ejercicio de sus derechos (Del Río Lugo, 2014; MIDIS, 2019a). Por ello, el PEN subraya la importancia de garantizar el derecho a la educación para toda la infancia mediante una acción intersectorial concertada del Estado, es decir, una combinación articulada y sinérgica de intervenciones del Estado que permitan atender las diversas dimensiones del desarrollo infantil.

1.1 Gobernanza y articulación de las políticas de desarrollo infantil temprano

El Perú presenta avances sustanciales y sostenidos a favor de la primera infancia, los que se ven expresados en múltiples políticas sectoriales y estrategias intersectoriales a lo largo de diferentes gobiernos (ver figura 1). Todas estas iniciativas constituyen esfuerzos donde se reconoce la importancia de una nutrición saludable, el establecimiento de relaciones afectivas estables y la protección y seguridad de la infancia, lo que se ha expresado en la mejora de los servicios públicos de salud, protección social y educación destinados a esta población. Esto se corresponde con una considerable cantidad de investigaciones e información sobre el tema que ha contribuido a diseñar e implementar políticas basadas en evidencia. Se trata, entonces, de uno de los avances más importantes en relación con las propuestas del PEN.

Figura 1. Evolución de políticas públicas orientadas a la atención de la primera infancia



Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2021). Primero la infancia. Programa presupuestal orientado a resultados de desarrollo infantil temprano. Resultados priorizados del presupuesto del Estado peruano

Durante el periodo de análisis de este balance se ha avanzado principalmente en políticas públicas:

Por un lado, se encuentran los Lineamientos para la Gestión Articulada Intersectorial e Intergubernamental orientada a promover el Desarrollo Infantil Temprano **Primero la infancia**⁹.

⁹ Aprobado por Decreto Supremo N.° 010-2016-MIDIS del 28 de julio de 2016.

Estos ordenan y orientan las intervenciones del Estado, concretamente de diez ministerios, para definir una propuesta integradora de desarrollo infantil temprano como prioridad para el logro de siete resultados priorizados¹⁰ (MIDIS, 2019a). Estos lineamientos orientan todas las intervenciones sectoriales e intersectoriales destinadas a atender a la primera infancia.

En este marco, una de las medidas más importantes tomadas en 2019 fue la aprobación de la Estrategia de Gestión Territorial **Primero la infancia**¹¹, cuyo fin es efectivizar, con carácter de prioridad, el acceso al paquete integrado de servicios priorizados, planteados en los lineamientos **Primero la infancia**, con la gestión articulada de las entidades que conforman el Gobierno Nacional, regional y local.

Por otro lado, a fines de 2019 se aprobó el Programa Presupuestal orientado a Resultados de Desarrollo Infantil Temprano¹² (PPoR DIT), uno de los primeros PPoR¹³ aprobados en el Estado peruano, lo que abona a la mencionada prioridad estatal que se

otorga al DIT. Los PPoR, de carácter multisectorial e intergubernamental, tienen como fin lograr resultados en la población objetivo y su entorno por medio de la formulación de una apuesta estratégica y la asignación de recursos a productos y resultados medibles. El PPoR se encuentra bajo el liderazgo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), que conduce o establece los procedimientos para la aprobación de las normas o protocolos técnicos específicos de los productos, principalmente a nivel de línea de producción.

Además, cabe resaltar que, con el fin de asegurar que exista consistencia entre el diseño del PPoR DIT y las políticas vinculadas a la infancia, el PPoR DIT emplea el marco conceptual de los lineamientos **Primero la infancia**. Como se puede observar en la figura 2, el PPoR DIT asume un abordaje multidimensional del DIT y se presenta en función de sus etapas de crecimiento. Finalmente, existen otras importantes intervenciones vinculadas al DIT que son reseñadas en el anexo 1 junto al avance en sus respectivos indicadores durante el periodo de análisis.

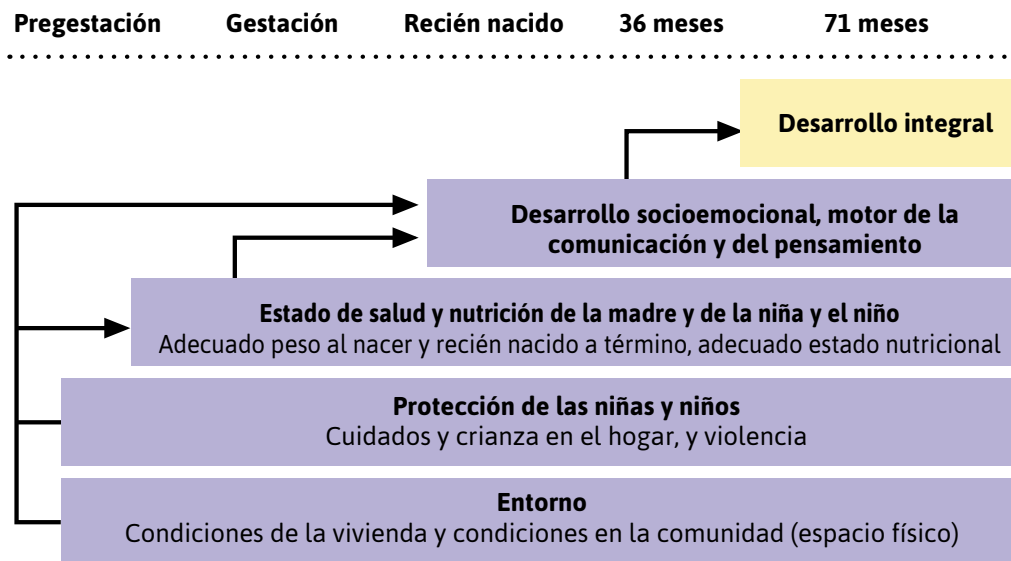
¹⁰ Los siete resultados priorizados son: (i) niñas y niños nacen entre 37 y 41 semanas de gestación y con un peso adecuado; (ii) niñas y niños menores de 12 meses de edad con apego seguro; (iii) niñas y niños de 0 a 36 meses de edad con un adecuado estado nutricional; (iv) niñas y niños de 9 a 36 meses de edad se comunican verbalmente de forma efectiva; (v) niñas y niños de 12 a 18 meses de edad caminan solos; (vi) niñas y niños de 2 a 5 años aprenden a regular sus emociones y comportamientos; y (vii) niñas y niños de 2 a 5 años desarrollan función simbólica (representan sus vivencias).

¹¹ Aprobada por Decreto Supremo N.° 003-2019-MIDIS del 18 de julio de 2019.

¹² Aprobado mediante Resolución Suprema N.° 023-2019-EF.

¹³ Algunas de las ventajas de un instrumento como un PPoR son: contribuir a lograr intervenciones más efectivas; establecer mecanismos de seguimiento; incentivos tributarios, entre otras.

Figura 2. Modelo conceptual adoptado en el marco del diseño del PPoR para el DIT



Fuente: Programa Presupuestal orientado a Resultado para el Desarrollo Infantil Temprano (2019)
Tomado de Unicef (2021). Presupuesto por Resultados para el Desarrollo Infantil Temprano: el caso de Perú

Ahora bien, aun cuando se observa un gran avance del Estado en cuanto a elaboración de políticas intersectoriales para el DIT, existen desafíos en cuanto a su implementación. Por un lado, persiste la preocupación por la rectoría de estas políticas, pues no siempre existe suficiente claridad sobre las responsabilidades sectoriales y la

implementación efectiva de la intersectorialidad en sí misma todavía resulta desafiante para el Estado peruano, aspecto que el CNE ha expuesto previamente (CNE, 2009, 2018). En cuanto a los lineamientos **Primero la infancia**, Guerrero (2019) señala que estos no detallan las reglas de asignación presupuestal de cada sector, lo que

puede complicar su implementación. Asimismo, cabe resaltar que el PPoR sí subraya el liderazgo del Midis y cuenta con productos de rectoría sectorial y colegiada. No obstante, el PPoR todavía se encuentra en una etapa de implementación progresiva —proceso que además se ha alterado por las consecuencias de la pandemia por la COVID-19— y corresponde estar vigilantes a si se presentan los problemas o desafíos mencionados en el caso de los lineamientos.

Otro desafío se encuentra vinculado a garantizar una aproximación integral al bienestar de la primera infancia a partir de las normas recientemente aprobadas, como el PPoR DIT. Sucede que, por muchos años, las políticas para

la infancia se encontraban fuertemente marcadas por una preocupación por atender el problema de anemia y desnutrición infantil. Esta preocupación es coherente con las necesidades de la primera infancia correspondientes al momento de la formulación del PEN: solo entre 1995 y 2007, la desnutrición crónica infantil fue persistentemente elevada, afectaba al 28 % de las niñas y los niños menores de 5 años, y al 45 % de las niñas y los niños del ámbito rural (Midis, 2021); asimismo, en 2000, el porcentaje de prevalencia de anemia en infantes ascendía a 61 %. De ahí que exista un amplio número de normas y políticas —desde la PCM, el sector salud y el de desarrollo e inclusión social¹⁴— para atender este problema (Defensoría del Pueblo, 2018).

¹⁴ Documentos del Gobierno Nacional/PCM donde se prioriza la atención de la anemia y desnutrición crónica infantil: Plan Bicentenario-CEPLAN, Acuerdo de Gobernabilidad para el Desarrollo Integral del Perú 2016-2021; Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA). Documentos desde sector salud: Plan Nacional para la Reducción de la Desnutrición Crónica Infantil y la Prevención de la Anemia 2014-2016; Directiva Sanitaria para la Prevención de Anemia mediante la Suplementación con Micronutrientes o Hierro en Niñas y Niños menores de 36 meses; Norma Técnica de Salud N.º 137-Minsa/2017/DGIESP para el Control de Crecimiento y Desarrollo de la Niña y el Niño Menores de Cinco Años. Documentos del sector de desarrollo e inclusión social: Eje estratégico de “nutrición infantil” de la estrategia “Incluir para Crecer” y sus respectivos programas sociales; Premio Nacional Sello Municipal Incluir para Crecer; Plan sectorial para contribuir con la reducción de la desnutrición y la anemia en niñas y niños menores de 36 meses, 2017-2021, además de los lineamientos **Primero la infancia**, donde también se prioriza este problema (Defensoría del Pueblo, 2018).

Ahora bien, durante el periodo de análisis, la prevalencia de anemia se redujo de 43,5 % en 2018 a 40,1 % en 2019. Se trata de una reducción muy importante, ya que es la primera diferencia altamente significativa en los últimos cinco años (INEI, 2020). Esto demuestra que la prioridad política otorgada a este problema está generando resultados positivos. No obstante, también es importante prestar atención a otras dimensiones del desarrollo de la población infantil. Si bien la prevalencia de anemia y la desnutrición crónica continúan siendo un problema de salud pública muy importante de atender, es fundamental no agotar los esfuerzos solo en la atención de este tema; de lo contrario, se corre el riesgo de descuidar la atención integral a los menores de cinco años y que, por ende, el presupuesto y los esfuerzos de los sectores se dividan (Guerrero, 2019).

En ese sentido, el estudio de Medición de la Calidad y Resultados del Aprendizaje Temprano (MELQO) introducido en 2017 y la inclusión de un módulo de Desarrollo Infantil Temprano (DIT) en la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) constituyen iniciativas primordiales para avanzar en la medición integral del desarrollo infantil. En el primer caso,

MELQO es un instrumento orientado a medir la calidad de los entornos de aprendizaje y el desarrollo de niñas y niños matriculados en aulas de 5 años de servicios educativos de gestión estatal¹⁵. Se lleva a cabo a partir de observación de aula y encuestas a actores de la comunidad educativa; administra una prueba a las niñas y los niños sobre competencias socioemocionales, matemática, comunicativas y sobre funciones ejecutivas. Se trata, entonces, de un importante instrumento que permitiría identificar desigualdades o cambios en las habilidades de estos, y evidencia para el diseño de políticas públicas (Minedu, 2019).

Por otro lado, la introducción del módulo DIT a la ENDES¹⁶ resulta de gran importancia, pues garantiza contar con resultados sistemáticos y de representatividad nacional para conocer cómo avanza el país en cuanto a desarrollo infantil. En la tabla 1 se pueden apreciar los resultados de este módulo. Si bien no hay avances significativos de un año a otro —es más, cuatro de los nueve indicadores para medir sus resultados priorizados presentaron un leve retroceso—, es importante prestar atención a la evolución de estos indicadores durante los próximos años.

¹⁵ Tanto de un Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI) o Centro de Educación Inicial (CEI).

¹⁶ La Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) está dirigida a mujeres en edad de gestación, y niñas y niños menores de cinco años.

Tabla 1. Resultados obtenidos en el módulo DIT-ENDES (2018-2019)

	Indicadores de resultados priorizados	2018	2019
R1	Nació antes de las 37 semanas de gestación	22,6 %	22,3 %
	Bajo peso al nacer	7,3 %	6,5 %
R2	Niñas y niños de 9 a 12 meses de edad que han logrado una adecuada interacción con su madre	48,4 %	46 %
R3	Niñas y niños menores de 5 años que presentaron baja talla para su edad	12,2 %	12,2 %
	Niñas y niños de 6 a 35 meses que presentaron anemia	43,5 %	40,1 %
R4	Niñas y niños de 9 a 36 meses de edad que han logrado comunicación verbal apropiada	49,8 %	48,9 %
R5	Niñas y niños de 12 a 18 meses de edad que pueden caminar por iniciativa propia	65,3 %	63,8 %
R6	Niñas y niños de 24 a 71 meses de edad que han logrado regular sus emociones y comportamientos	36 %	35,9 %
R7	Niñas y niños de 24 a 36 meses que han logrado una adecuada función simbólica	42 %	46 %

Nota: R# se refiere al número del resultado priorizado según los lineamientos “Primero la infancia”.

Fuente: INEI - Encuesta Demográfica y de Salud e Informe Desarrollo Infantil Temprano en niñas y niños menores de 6 años de edad ENDES (2018, 2019).

Elaboración propia.

1.2 Servicios educativos para la primera infancia

1.2.1 Servicios no escolarizados para la primera infancia

El PEN subraya la urgencia de satisfacer las necesidades básicas de niños y niñas de 0 a 3 años para garantizar su desarrollo óptimo. Lo importante, entonces, no se centra en medir la institucionalización de menores de cero a dos años, sino en asegurar que los hogares provean entornos seguros y saludables conducentes al desarrollo pleno de la infancia. Para ello, en muchas ocasiones se requiere de una acción supletoria por parte del Estado bajo la forma de apoyo directo a los hogares, o mediante la provisión de servicios de cuidado y atención integral. Así, es clave identificar situaciones de vulnerabilidad donde la acción estatal sea insoslayable para garantizar su protección y desarrollo.

En ese sentido, una estrategia importante es Cuna Más. Este programa cuenta con el servicio de cuidado diurno para niños entre los 6 y 36 meses de edad, residentes de zonas de pobreza o pobreza extrema, y el servicio de acompañamiento familiar, que consiste en la visita a hogares e implementación de sesiones de socialización e interaprendizaje para promover el conocimiento y prácticas de cuidado para la mejora del desarrollo infantil. En el periodo comprendido entre enero de 2018 y diciembre de 2019¹⁷, la cantidad de niñas y niños atendidos por el servicio de cuidado diurno pasó de 57 947 a 59 378¹⁸, mientras que el total de familias atendidas por el servicio de acompañamiento familiar creció de 100 665 a 110 163. Además, durante el periodo de análisis, cabe resaltar la creación de un sistema de acreditación de las madres cuidadoras y facilitadoras¹⁹ de su intervención (MIDIS, 2019b).

¹⁷ Información extraída de InfoMidis (<http://sdv.midis.gob.pe/Infomidis/#/>). Fecha de consulta: 13 de octubre de 2018.

¹⁸ Debido a la expansión de la pandemia por la COVID-19 y a las medidas correspondientes de aislamiento e inmovilización social obligatoria, la atención de Cuna Más se suspendió temporalmente y eso supuso una reducción de su cobertura. En enero de 2020, el servicio diurno de Cuna Más atendía a 58 046 infantes; en marzo, esta cifra se redujo a 56 698, y para julio aumentó a 57 149. Este aumento también se debe a que en junio del presente año se aprobó, mediante Decreto Supremo N.º 007-2020/MIDIS, la adecuación de los servicios, actividades y entrega de productos de Cuna Más al contexto de la emergencia sanitaria actual.

¹⁹ El Programa Nacional Cuna Más (PNCM), junto al Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE), elaboraron la Norma de competencia del Cuidador(a) Comunitario(a) de Atención Integral a niñas y niños de 0 a 36 meses, oficializada con la Resolución de PCD N.º 089-2019-SINEACE/CDAH-P del 25 de julio de 2019.

Igualmente, existen diversos servicios educativos no escolarizados para la primera infancia. Por un lado, se encuentran los Programas No Escolarizados de Educación Inicial (PRONOEI), divididos en Ciclo I para menores de tres años, y Ciclo II para niñas y niños entre 3 y 5 años. En principio, los PRONOEI requieren el involucramiento de la comunidad y actores locales, y espera que contribuyan al desarrollo infantil mediante el reconocimiento de los patrones de crianza de la comunidad, el uso de los espacios y recursos comunitarios, entre otros aspectos, especialmente para ámbitos rurales²⁰. No obstante, diversas investigaciones dan cuenta de que los PRONOEI cuentan con problemas de infraestructura y calidad de servicio, y que no existen efectos sustanciales de la asistencia a un PRONOEI al desarrollo infantil ni en el rendimiento académico durante la escuela: los estudiantes de centros de educación inicial del servicio escolarizado lograrían mejores resultados de aprendizaje a diferencia de aquellos que asistieron a un PRONOEI (UMC 2013; Guerrero y Demarini, 2016).

A propósito de esta situación, desde 2015 Minedu viene implementando una política para la regulación y

creación planificada de los PRONOEI²¹. Estos servicios —originalmente diseñados para atender poblaciones asentadas en localidades de menor tamaño y según un patrón disperso— se han extendido de modo sorprendente en los cascos urbanos y mayormente atienden población en condición de pobreza. Si bien estas acciones pretenden reorientar la oferta hacia los servicios escolarizados, este proceso no está exento de dificultades. En efecto, las instancias encargadas están ajustando el diseño y llevando a cabo un monitoreo más adecuado con el fin de evitar que la reconversión solo sea a un nivel de cambio nominal. Entre el 2014 y 2018 se identificó a los PRONOEI en zonas urbanas que debían convertirse en centros de educación inicial y se convirtió un total 5151 PRONOEI, para lo cual se gestionó un total de 5715 plazas docentes.

Con el propósito de mejorar la oferta de los PRONOEI en el ámbito rural, en 2019 se creó el Modelo de Servicio Educativo No Escolarizado de ciclo II, que tiene como objetivo incrementar el acceso y mejorar el desarrollo de niñas y niños de 3 a 5 años que viven en contextos rurales y bilingües, otorgando prioridad a actividades de aprendizaje, juego libre

²⁰ De igual modo, otros programas de atención no escolarizada de menor escala son los Programas Infantiles Comunitarios como ludotecas infantiles y los Programas de Educación Integral como el Programa Integral de Atención Temprana con Base en la Familia (Pietbaf), Programa Integral de Educación Temprana (Piet) o Wawa Pukllana y Salas de Estimulación Temprana, los cuales se ofrecen en centros comunitarios o dentro del hogar, componentes importantes para el desarrollo infantil temprano.

²¹ Mediante la Resolución Viceministerial N.º 036-2015-MINEDU que Aprueba la Norma Técnica denominada "Normas para la planificación, creación, implementación, funcionamiento, evaluación, renovación y cierre de los Programas No Escolarizados de Educación Inicial –PRONOEI".

y desarrollando capacidades educadoras en las familias. Al cierre de 2020, este modelo se había implementado en 5 regiones del país —Apurímac, Cusco, Ayacucho, Amazonas y Huánuco—, de acuerdo con Minedu; sin embargo, no se cuenta con mayor evidencia sobre su cobertura o resultados.

Finalmente, otros servicios no escolarizados importantes para la atención integral de la primera infancia son los Programas No Escolarizados de Intervención Temprana (PRITE), los cuales atienden a niñas y niños menores de 3 años con discapacidad o riesgo de adquirirla. Esta atención se lleva a cabo mediante acciones de prevención,

detección y atención oportuna. Los PRITE son de gran importancia para la atención de población infantil con discapacidad, pues cuentan con equipos multidisciplinarios para brindar servicios como psicología, pedagogía especial, terapia física, ocupacional y de lenguaje. Asimismo, requieren la participación activa de la familia, a la cual se le brinda acompañamiento constante y tutoría.

Actualmente, existen 108 PRITE en el país. A su vez, durante el periodo de análisis, la cantidad de niñas y niños atendidos por estos servicios ha aumentado progresivamente: de 3490 en 2018 a 3964 en 2020 (ver tabla 2).

Tabla 2. Estudiantes que asisten a un PRITE (2018-2020)

	2018	%	2019	%	2020	%
Nacional	3490	100	3622	100	3964	100
Área						
Urbana	3485	99,9	3614	99,8	3952	99,7
Rural	5	0,1	8	0,2	12	0,3

Fuente: Dirección de Educación Básica Especial (DEBE) a partir de los datos del Censo Educativo

Elaboración propia

Si bien la cobertura de los PRITE ha aumentado, es muy probable que la cantidad de niñas y niños que son atendidos en los PRITE represente un porcentaje reducido del total de población que requiere este tipo de atención²². Asimismo, como se puede observar en la tabla 2, existe una notoria brecha de acceso entre el ámbito rural y urbano, pues los servicios de los PRITE se brindan principalmente en áreas urbanas: más del 90 % de niñas y niños atendidos viven en esta área. Asimismo, de acuerdo con Minedu (2021), estos servicios se concentran fundamentalmente en Lima Metropolitana, donde se atiende al 30 % de niñas y niños que acceden a los PRITE en el Perú.

Como consecuencia de la suspensión de los servicios educativos presenciales debido a la pandemia por la COVID-19, las niñas y los niños que son atendidos en PRITE se encuentran particularmente vulnerables y en riesgo, pues los tipos de servicios que reciben en dichas instituciones no pueden ser adaptados con facilidad y pertinencia a un enfoque de educación a distancia. Esto supone un reto para la organización del núcleo familiar, en tanto estas niñas y niños no solo requieren mayor contacto e interacción con sus adultos cuidadores y familias debido a su edad,

sino que muchas de sus necesidades requieren de servicios presenciales como terapias físicas, tarea que no puede estar a cargo de las madres y padres.

En ese sentido, en el marco de la estrategia “Aprendo en casa” se adaptaron herramientas multicanal, como programas de radio y televisión, para brindar asesoría y orientación a las familias. Por su parte, los tutores de los PRITE llevaron a cabo importantes esfuerzos para flexibilizar sus horarios de atención y establecieron pautas de trabajo con mensajes comprensibles para las familias a fin de que pudieran dar evidencias declarativas de los avances de las niñas y niños en el logro de competencias, cuando la comunicación era exclusivamente telefónica. Incluso, en determinados casos, algunos tutores visitaron los domicilios de aquellas familias con las que no pudieron obtener ningún tipo de comunicación (Minedu, 2021).

1.2.2 Servicios escolarizados para la primera infancia

Los servicios de educación inicial son esenciales para asegurar un óptimo desarrollo en la trayectoria educativa de las niñas y los niños. Estudios previos han demostrado la importancia de estos servicios y

²² De acuerdo al último Censo Nacional de Población y Vivienda de 2017, la población con discapacidad ascendía a 3 209 261, de los cuales 61 409 corresponden a menores de 6 años. De este modo, con esta referencia, la cobertura de los PRITE correspondería al 5,9 % de esta población, porcentaje que no tomaría en cuenta la población de niñas y niños “en riesgo de adquirir una discapacidad”, que corresponde también al público objetivo de este servicio.

su ayuda para mejorar el desenvolvimiento en los siguientes niveles educativos (Guerrero y Demarini, 2016), por lo que es fundamental asegurar su acceso.

La cobertura de los servicios educativos dirigidos a menores de 5 años se ha extendido de forma considerable. En términos de la preocupación del PEN por universalizar la educación básica, es en el nivel de educación inicial donde el país ha logrado grandes avances: en 2007, la tasa neta de matrícula de niñas y niños de educación de 3 a 5 años era de 66,9 %, mientras que en 2019 esta llegó a 93,9 %. Es importante considerar, además, el número de años de educación inicial llevados por los infantes antes de ingresar a la educación primaria: según el Censo Educativo 2019, el 72,3 % de los ingresantes entre 6 y 7 años había logrado cursar tres años completos de educación inicial. Como se verá más adelante, si bien existen ciertas brechas entre el ámbito urbano y rural, las diferencias no son tan significativas como en otros niveles educativos y, por el contrario, muestran una tendencia a reducirse.

Además de la cobertura, es importante prestar atención a otros indicadores sobre cómo se dan las experiencias educativas de niñas y niños en la educación inicial. En ese sentido, el estudio de medición de aprendizaje temprano MELQO, aplicado en 2017 y cuyos resultados fueron publicados en 2019, ofrece importante información al respecto.

De acuerdo a este, existen algunos desafíos en la prestación de los servicios de educación inicial (Minedu, 2019). Por un lado, en cuanto a infraestructura, se encontró que el 48 % de servicios de educación inicial contaba con 3 o más condiciones peligrosas para el infante dentro de su propia instalación que no separaban adecuadamente a las niñas y los niños de la calle; mientras que en escuelas de gestión estatal se observaron menores condiciones de peligro tanto fuera como dentro de la instalación, en comparación con los PRONOEI. Asimismo, el 26 % de servicios educativos de educación inicial no contaba con servicios higiénicos. Al tratarse de niños de 5 años, es importante que los servicios higiénicos se encuentren a menos de 10 m (Minedu, 2019); además, este indicador requiere de una mejora sustancial debido a las condiciones epidemiológicas que deben garantizarse para el eventual retorno a la prestación presencial de los servicios educativos en 2021.

Por otro lado, en el estudio se observó que en el 69 % de servicios se presentaron oportunidades de juego libre. Esto es particularmente importante, pues el juego es primordial para desarrollar la dimensión motora de niñas y niños, así como para propiciar el desarrollo del pensamiento simbólico y de la “función ejecutiva” (memoria de trabajo, planificación y flexibilidad de pensamiento), las

cuales sientan las bases de formas de pensamiento más complejas (CNE, 2019). No obstante, los resultados de MELQO arrojan que en el 58 % de aulas observadas las docentes no brindaban a los estudiantes oportunidades para elegir, para promover su autonomía. En el caso del 16 % de aulas donde se brindaron mayores oportunidades para la autonomía, se encontró que las docentes o promotoras presentaban por lo menos alguna de las siguientes características: habían tomado un curso de desarrollo infantil, estaban contratadas y contaban con más años de experiencia. Este es otro indicador que requiere de mayor profundización y generación de evidencia, pues la afirmación de la identidad y la autonomía de este grupo etario es una parte fundamental del establecimiento de un apego seguro con sus cuidadores más cercanos (CNE, 2019).

Debido a los efectos de la pandemia por la COVID-19, es importante fortalecer las medidas para atender las necesidades educativas de la primera infancia. Dadas sus características, la no presencialidad de los servicios educativos puede contribuir a la deserción de esta población, más aún a impactar negativamente en su desarrollo integral, pues las necesidades de juego y apego seguro ahora se encuentran a cargo fundamentalmente de las familias, quienes no siempre podrán conciliar estas actividades con la distribución de tareas productivas en el hogar.

Más aún en el caso de la población con discapacidad, los desafíos son mayúsculos. En el contexto de la COVID-19, muchos de los problemas y exclusiones se han acentuado, por lo que la tarea es aún mayor. Estos niños pueden estar en riesgo de exclusión y deserción si los programas a distancia no son accesibles o ajustados para permitir la participación y satisfacer las necesidades de aprendizaje. Las alteraciones en las rutinas diarias generadas por el cierre de las escuelas pueden resultar particularmente difíciles para los estudiantes que necesitan una rutina estable y significar un reto para las familias por el apoyo adicional que estos niños requieren. Además, muchos estudiantes con discapacidad de hogares pobres y vulnerables pueden tener dificultades de acceso a tecnología para la educación virtual; por ende, esa población corre el riesgo de tener las mayores brechas de aprendizaje.

2. Resultado 2: Trece años de buena educación sin exclusiones

El PEN subraya la importancia de lograr una universalización de la educación básica para todas las personas. De esta forma, no solo se enfoca en la cobertura del servicio educativo, sino que enfatiza la necesidad de contar con condiciones adecuadas para que las trayectorias educativas de las personas durante la educación básica sean lo más pertinentes y oportunas posibles, haciendo énfasis en las poblaciones históricamente vulnerables; sin embargo, a pesar de los importantes esfuerzos desde la aprobación del PEN, el sistema educativo peruano todavía es inequitativo no solo en resultados, sino también en oportunidades.

2.1 Trayectorias educativas en la educación básica

La educación básica constituye una etapa trascendental para el desarrollo de las personas, pues debe favorecer el despliegue de sus potencialidades y el desarrollo de capacidades, conocimientos, actitudes y valores fundamentales que la persona debe poseer para actuar adecuada y eficazmente en los diversos ámbitos de la sociedad (Ley N.º 28044). El PEN propone universalizar esta etapa

educativa y garantizar la igualdad de oportunidades para infantes, niños, niñas y jóvenes, especialmente aquellos que forman parte de grupos vulnerables.

2.1.1 Acceso y conclusión de niñas, niños y adolescentes en la educación básica

La niñez y adolescencia constituyen los grupos etarios que forman parte de la trayectoria educativa usualmente esperada para la educación básica: ingreso al sistema en edad normativa y progreso sostenido sin atrasos derivados de la repetición o del abandono temporal o permanente. A continuación, se presentan los avances en términos de cobertura de la educación básica para este grupo etario.

Matrícula

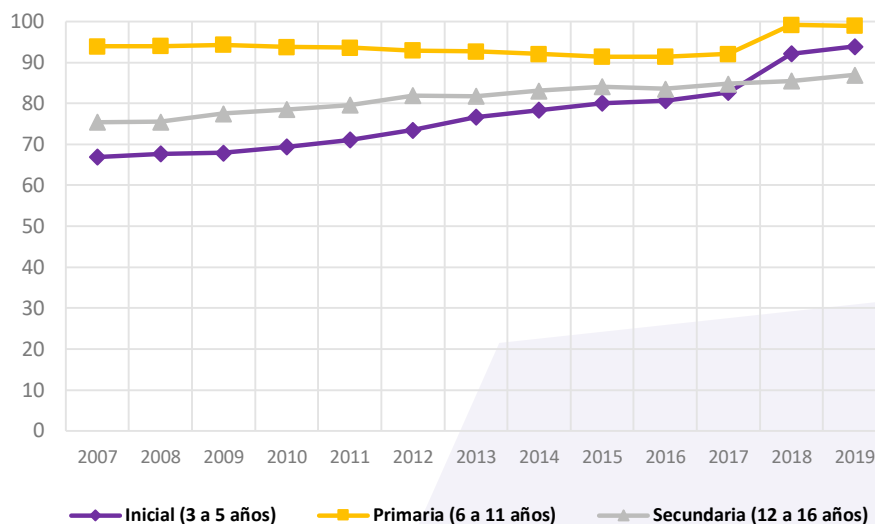
Como se puede observar en la figura 3, durante el periodo de vigencia del PEN al 2021 se observa un aumento muy marcado en el acceso a educación inicial. Se ha logrado pasar de un 66,9 % de tasa neta de matrícula de la población de 3 a 5 años en 2007 a un 93,9 % en 2019. Del mismo modo, en el caso de la educación primaria, el país también se encuentra próximo a la universalidad: la tasa neta de matrícula de la población de 6 a 11 años llega en 2019 a 98,9 %. En el caso de la educación secundaria también se presentan importantes avances: los

valores de matrícula de la población de 12 a 16 años aumentaron 11,6 puntos porcentuales desde 2007 hasta 2019; sin embargo, la cobertura todavía no alcanza los importantes valores de los niveles educativos previos.

Ahora bien, los avances que se observan en la figura 3 corresponden a valores promedio nacionales que, si bien son muy importantes, tienen que ser vistos

a la luz de diferentes situaciones de desventaja y vulnerabilidad. Como se puede ver en la tabla 3, es en el caso de educación inicial donde se ha logrado cerrar notorias brechas entre el ámbito rural y urbano: en 2007 había una brecha de 19,2 puntos porcentuales (pp), mientras que para el año 2019 esta brecha se redujo a 2 pp. De forma similar, en la educación secundaria se ha logrado pasar

Figura 3. Tasa neta de matrícula en la Educación Básica Regular (2007-2019)



Nota: la tasa neta de matrícula se refiere a la matrícula de población de 3-5 años; 6-11 años; 12-16 años a educación inicial, primaria y secundaria, respectivamente, respecto de la población del mismo grupo etario. Se expresa en porcentaje. Elaboración propia basada en datos obtenidos en <http://escale.minedu.gob.pe/> a partir de la Encuesta Nacional de Hogares

Tabla 3. Tasa neta de matrícula en la educación básica

	Inicial (3-5 años)			Primaria (6-11 años)			Secundaria (12-16 años)		
	2007	2018	2019	2007	2018	2019	2007	2018	2019
Nacional	66,9	92,1	93,9	93,9	99,2	98,9	75,4	85,5	87
Sexo									
Femenino	66,7	92,8	94,6	93,5	99,2	99,1	75,4	85	87,5
Masculino	67,1	91,5	93,2	94,2	99,2	98,8	75,8	85,9	86,5
Área y sexo									
Urbana	73,2	92,5	94,5	94	99,2	98,8	81,8	87	88,5
Femenino	73,5	93,6	95,3	93,7	99,3	99	81,7	86,7	89,4
Masculino	72,8	91,5	93,6	94,4	99,1	98,7	81,9	87,2	87,6
Rural	54	91	92,2	93,7	99,2	99,2	62,8	82,1	83,3
Femenino	52,8	90,4	92,4	93,3	99	99,1	62	80,9	82,5
Masculino	55,1	91,6	92	94	99,5	99,2	63,6	83,1	84,1

Nota: la tasa neta de matrícula se refiere a la matrícula de población de 3-5 años; 6-11 años; 12-16 años a educación inicial, primaria y secundaria, respectivamente, respecto de la población del mismo grupo etario. Se expresa en porcentaje.

Elaboración propia basada en datos obtenidos en <http://escale.minedu.gob.pe/> a partir de la Encuesta Nacional de Hogares

de una brecha de 19 pp a una de 5,2 pp en 2019. Ahora bien, especialmente en 2018 y 2019, cuando las variables de sexo y área se evalúan de forma aislada, las diferencias porcentuales no parecen ser tan elevadas, pero cuando se combinan, desde el reconocimiento de que las vulnerabilidades tienden a ser acumulativas, las brechas se amplían.

En 2020 sucedió un fenómeno particular con la matrícula de la educación básica. El sector educación recibió 110 251 solicitudes de traslado de familias

para que sus hijas o hijos puedan estudiar en algún servicio educativo público. Estas solicitudes podían responder a diversos motivos: dificultades de ingresos en las familias para poder pagar un servicio privado, insatisfacción por el servicio brindado en un contexto de educación a distancia o el cierre de la institución educativa privada. En cualquier caso, la atención de estas solicitudes supuso aumentar la capacidad de atención del sistema educativo público.

Como se puede observar en la tabla 4, la mayoría de estas solicitudes provienen de familias que habitan en áreas urbanas, y cerca del 80,4 % de estas solicitudes consiguieron trasladarse precisamente al servicio educativo público solicitado. Asimismo, es importante resaltar que las solicitudes de traslado tuvieron desenlaces diferentes. Si bien la mayoría

de solicitudes pudieron ser respondidas según la expectativa de las familias, otras fueron trasladadas a un servicio educativo público que no fue su primera elección. Además, en la tabla 4 también se indica la cantidad de traslados que se produjeron de un servicio privado a otro.

Tabla 4. Desenlace de las solicitudes de traslado en 2020 según ámbito geográfico

Desenlace de la solicitud de traslado	Rural	Urbana	Total
1. No aparece en SIAGIE 2019 ni en SIAGIE 2020			3523
2. No aparece en SIAGIE 2020			96
3. Permanece en el mismo SE público	81	443	524
4. Permanece en el mismo SE privado	39	9083	9122
5. Se trasladó al SE público solicitado	3362	85 277	88 639
6. Se trasladó a otro SE público diferente al solicitado	1388	4404	5792
7. Se trasladó a otro SE privado diferente al solicitado	12	2543	2555
Total	4882	101 750	110 251

Fuente: Minedu
Elaboración propia

Por otro lado, cabe resaltar que la mayor cantidad de solicitudes de traslado se dio en la Educación

Básica Regular en primaria y secundaria, el 50,16 % y 26,25 % respectivamente (ver tabla 5).

Tabla 5. Solicitudes de traslado por nivel educativo o modalidad en 2020

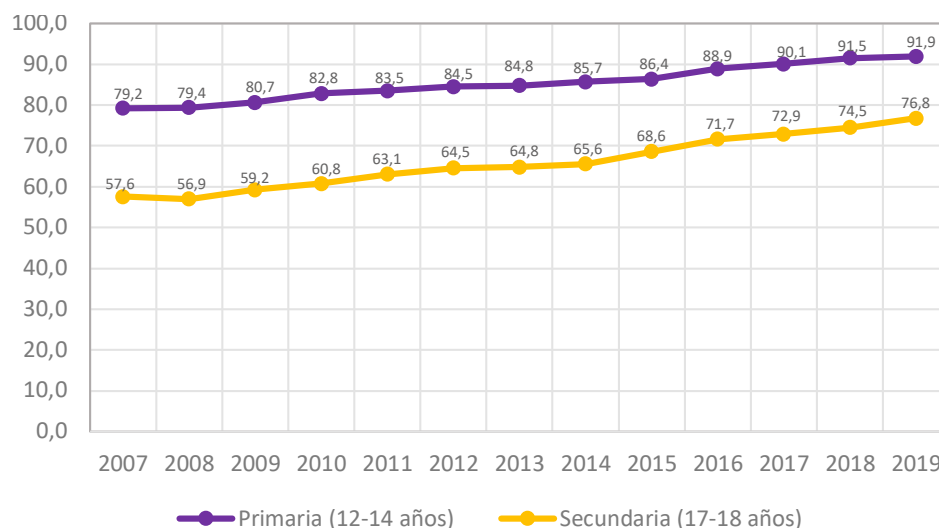
Nivel educativo o modalidad	Número de solicitudes de traslado	Porcentaje
No aparece en el SIAGIE	3619	3,28 %
Básica especial - inicial	1	0 %
Básica especial - primaria	2	0 %
Inicial – cuna	6	0,01 %
Inicial – cuna – jardín	2042	1,85 %
Inicial - jardín	20 257	18,37 %
Inicial - programa no escolarizado	74	0,07 %
Primaria	55 304	50,16 %
Secundaria	28 946	26,25 %
Total	110 251	100 %

Fuente: Minedu
Elaboración propia

Conclusión

Otro indicador importante es la conclusión oportuna que da cuenta del porcentaje de población que culminó los niveles educativos de la educación básica en la trayectoria usualmente esperada (ver figura 4). En el caso de primaria, de forma similar al indicador de matrícula, los valores de conclusión son bastante elevados y muestran una sustancial mejora desde 2007: la tasa neta de matrícula para la población de 6 a 11

años ha pasado de 79,2 % en 2007 a 91,9 % en 2019. En el caso de la educación secundaria, si bien se presenta una notoria mejora —la diferencia porcentual entre 2007 y 2019 es de 19 puntos porcentuales—, es importante anotar que se presentan mayores dificultades para la conclusión del último nivel de la Educación Básica Regular, siendo el valor de la tasa de conclusión de la población de 17 a 18 años todavía menor al 80 %.

Figura 4. Tasa de conclusión oportuna en primaria y secundaria (2007-2019)

Nota: la tasa neta de conclusión se refiere a la matrícula de población de 3-5 años; 6-11 años; 12-16 años a educación inicial, primaria y secundaria, respectivamente, respecto de la población del mismo grupo etario. Se expresa en porcentaje. Elaboración propia basada en datos obtenidos en <http://escale.minedu.gob.pe/> a partir de la Encuesta Nacional de Hogares

Como se puede ver en la tabla 6, en la que se detallan las tasas de conclusión según características sociodemográficas, entre 2007 y 2019 ha habido importantes avances en términos de cierre de brechas. Particularmente, en el caso de primaria, existe una variación positiva de más de 20 pp entre 2007 y 2019 tanto para la población de áreas rurales, con lengua materna indígena y en situación

de pobreza extrema. En el caso de secundaria, el avance más notorio ha sido el cambio entre la tasa de conclusión en áreas rurales, que pasó de 32,2 % en 2007 a 60,7 % en 2019. Si bien el porcentaje no es tan elevado como en primaria y ratifica los desafíos pendientes para la atención de la población en áreas rurales, es importante destacar este avance positivo.

Ahora bien, así como persisten importantes brechas por área geográfica, esto ocurre con los estudiantes cuya lengua materna es indígena y aquellos que se encuentran en situación de pobreza: en el primer caso, la tasa de conclusión oportuna es de 84,4 %, es decir, 7,5 puntos porcentuales menos que el promedio nacional. En el segundo caso, la tasa de conclusión oportuna para estudiantes en situación

de pobreza extrema es de 81,1 %, lo que equivale a 10,8 puntos porcentuales menos que el promedio nacional. Se trata, pues, de brechas marcadas y que, como país, todavía no hemos podido superar. Como se verá a lo largo de este balance, estas disparidades se asocian no solo a la inequidad en el acceso, sino también al logro de aprendizajes y a las aún limitadas oportunidades de acceso a la educación superior.

Tabla 6. Tasa de conclusión oportuna en primaria y secundaria

	Primaria (12-14 años)		Secundaria (17-18 años)	
	2007	2019	2007	2019
Nacional	79,2	91,9	57,6	76,8
Sexo				
Femenino	79,9	92,7	59,6	78,6
Masculino	78,6	91,2	55,7	75,1
Área				
Urbana	86	93,8	68,3	81,7
Rural	66,1	87,7	32,3	60,7
Lengua materna				
Castellano	81,9	93	61,6	78,7
Indígena	61,8	84,4	31,5	61,3
Nivel de pobreza				
No pobre	88,7	94,3	69,6	81,2
Pobre no extremo	74,4	86,4	43,8	59,8
Pobre extremo	56,8	81,1	19	47,9

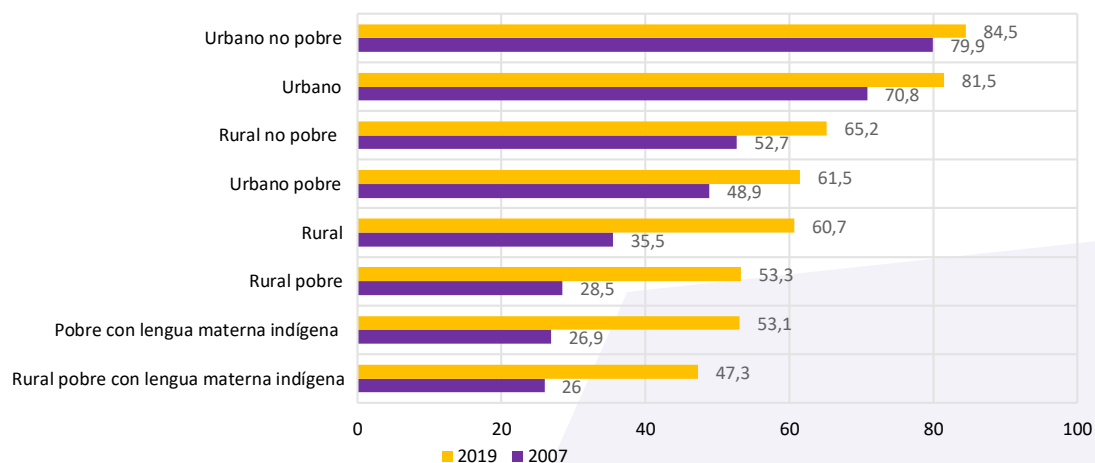
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares

Elaboración propia

Para graficar mejor la complejidad de este problema, es necesario abordarlo desde un enfoque interseccional donde se reconoce que estas diversas condiciones se superponen entre sí, lo que refuerza la desventaja y vulnerabilidad de los estudiantes que presentan estas características. Al 2019, se comprueba cómo el ámbito y la condición de pobreza limitan la posibilidad de

concluir a tiempo la educación secundaria, ya que solo el 53,3 % de la población rural que es pobre o pobre extrema lo hizo oportunamente (ver figura 5). Más aún, al 2019, la población de estudiantes en situación de pobreza que habita en un ámbito rural y tiene como lengua materna una lengua indígena tiene una tasa de conclusión oportuna en secundaria.

Figura 5. Tasa de conclusión oportuna de secundaria, 2007 -2019 (edades 17-18) (en %)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares
Elaboración propia

Lamentablemente, la condición socioeconómica continúa siendo un factor determinante en el acceso a oportunidades educativas y el ejercicio pleno del derecho a la educación de las personas que habitan el país. Como se ha visto en los datos presentados sobre conclusión oportuna de la educación básica, las personas en situación de pobreza presentan menores probabilidades de concluir oportunamente la educación básica. Esta situación se agrava conforme la persona presenta otras características de vulnerabilidad, como habitar en ámbitos rurales o tener una lengua materna indígena.

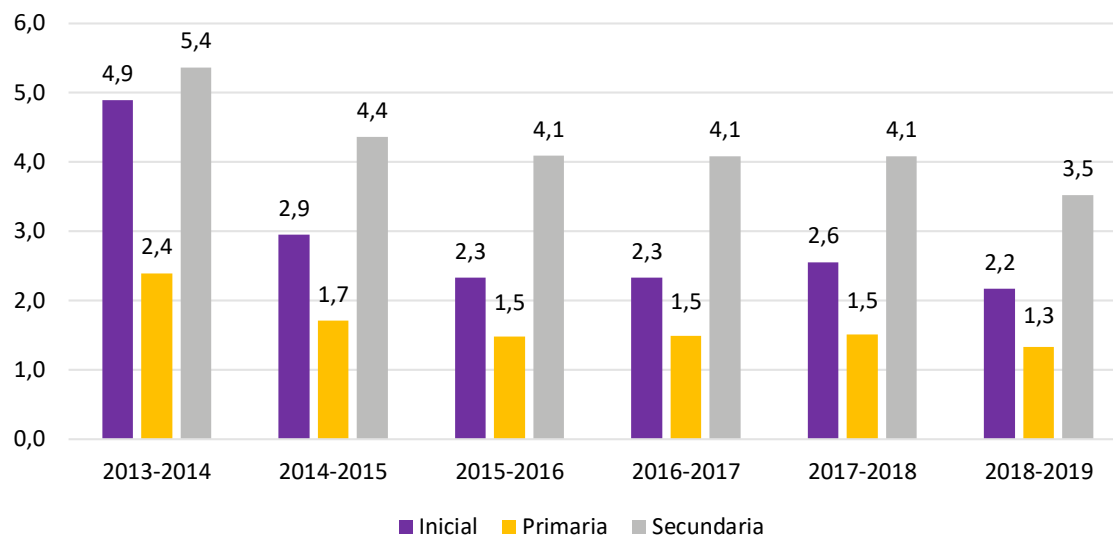
Esta población vulnerable tiene distintas características y se trata de poblaciones históricamente afectadas por la desigualdad en el país. Desde un enfoque de ciclo de vida, el 31,0 % de los menores de 5 años de edad se encuentra en situación de pobreza. Las situaciones de pobreza y de exclusión social vividas durante la infancia tienen consecuencias que acompañan a las personas durante el resto de sus vidas. Asimismo, al 2019, el 25,8 % de los niños y niñas entre los 5

y 17 años de edad, arrastrados por la pobreza y la exclusión en la que viven, se han visto forzados a trabajar antes de cumplir la edad mínima que la ley prescribe (INEI 2020), lo que contribuye a que, con el tiempo, vayan abandonando sus estudios.

Deserción escolar

La deserción se define como el porcentaje de estudiantes que, habiendo estado matriculado en un año, deja de estudiar y no vuelve a matricularse el siguiente año. Cuando las y los adolescentes consideran que la enseñanza secundaria carece de sentido o que no les brinda una preparación adecuada para la vida y el trabajo, puede empezar un proceso gradual de distanciamiento que socava el aprendizaje o conduce al abandono escolar (Unesco, 2020).

Con respecto a la figura 6, se puede observar que las tasas de deserción más altas se presentan en educación secundaria, lo cual es coherente con los datos de conclusión de ese nivel educativo.

Figura 6. Tasa de deserción interanual en educación básica (2013-2019)

Fuente: Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE)
Elaboración propia

En 2019, en educación secundaria, el 5,9 % de los estudiantes de entre 13 y 19 años interrumpió sus estudios, mientras que, en 2018, esta cifra fue de 5,6 %. En el caso de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, la deserción en secundaria llegó a

8,2 % y 10,3 % respectivamente. Asimismo, según el Censo Escolar 2019, 10 855 estudiantes de secundaria se retiraron de clases porque su situación económica no les permitía continuar²³. En cuanto a la repetición en el nivel secundaria, en 2019 el porcentaje total

²³ De acuerdo al Censo Educativo 2019, la principal razón de retiro fue la categoría "Otro" con 31 389 casos; sin embargo, no se tienen mayores detalles al respecto de los significados asociados a esa categoría y, por ende, no se puede describir ese dato.

de estudiantes que repitieron de grado fue 2,9 %, ligeramente mayor a lo ocurrido en 2018 (2,8 %). Las trayectorias educativas de las niñas, niños y adolescentes en la educación básica corren el riesgo de frustrarse a medida que se avanza en ella, y se agrava bajo condiciones de pobreza, entre otras condiciones de vulnerabilidad.

Diversas evidencias explican el fenómeno de la deserción. Por un lado, existen estudios donde se encuentra que, generalmente, los estudiantes desertan por problemas económicos (Alcázar, 2008; Cueto, 2004). Por otro lado, también se encuentra que la lengua materna indígena, el bajo rendimiento y el haber repetido de grado incrementan el riesgo de desertar. Asimismo, mientras más temprano se ha producido el abandono escolar, mayor efecto se observa en las habilidades a los 19 años (Cueto, Felipe y León, 2020).

Los resultados del estudio Niños del Milenio indican que entre las principales razones para la deserción se encuentran la necesidad de trabajar y la falta de interés o valoración de la escuela (Cueto, Felipe y León, 2020). Asimismo,

otra de las razones que puede explicar por qué los estudiantes no concluyen la educación básica es que la transición educativa de primaria a secundaria tiende a ser traumática debido a los cambios sociales²⁴ que pueden experimentar los estudiantes (Guadalupe y Rivera, 2020). La dispersión de los centros educativos en ámbitos rurales y urbanos no tiende a responder a las posibilidades de acceso de los estudiantes, lo que dificulta su permanencia en la escuela.

Como se observa en la tabla 7, aún persisten brechas de acceso a la educación que determinan la trayectoria educativa de las niñas, niños y adolescentes del país. Es crucial que se atiendan pronto estos problemas, tomando en consideración las características y necesidades educativas particulares de la población que aún es susceptible a que su trayectoria educativa se vea frustrada. Esto es especialmente necesario debido a la suspensión de la presencialidad de los servicios educativos, ya que el Ministerio de Educación estimó que unos 213 070 estudiantes, que equivalen al 2,7 % de la matrícula nacional de la Educación Básica, dejaron la escuela durante 2020.

²⁴ Las principales dificultades que señalan los autores en las transiciones educativas de primaria a secundaria son: (i) la organización de los procesos de enseñanza-aprendizaje; (ii) la ubicación física y la introducción de la necesidad de desplazamientos distintos; (iii) la composición del grupo de pares y el personal docente y administrativo; y (iv) las expectativas de aprendizaje derivadas de la no necesaria consistencia entre el currículo de un nivel educativo y el del siguiente (Guadalupe y Rivera, 2020).

Se observa que, en la educación básica especial inicial, el mayor porcentaje de deserción se dio en los estudiantes de 3 años; en la educación básica especial primaria, el sexto grado representó el mayor porcentaje; en inicial – cuna – jardín, fueron

los estudiantes de 0 a 2 años los que representan la mayor proporción; en la Educación Básica Regular primaria, el mayor porcentaje se dio en el sexto grado, y en secundaria, la mayor proporción se dio en el primer año.

Tabla 7. Deserción estudiantil 2020 según nivel educativo o modalidad

Nivel educativo o modalidad / Grado	Estudiantes desertores	Estudiantes	Porcentaje
Básica especial - inicial	386	3414	11,3 %
Básica especial - primaria	1816	11 005	16,5 %
Inicial - cuna	158	1028	15,4 %
Inicial - cuna - jardín	8784	174 867	5,0 %
Inicial - jardín	45 924	1 486 806	3,1 %
Inicial - programa no escolarizado	17 627	170 429	10,3 %
Primaria	66 590	3 695 346	1,8 %
Secundaria	71 785	2 609 300	2,8 %
Total general	213 070	8 152 195	2,6 %

Fuente: Minedu
Elaboración propia

El mayor porcentaje de deserción estudiantil se dio en las instituciones educativas de gestión privada (ver tabla 8); sin embargo, en términos de nivel, la mayor cantidad de deserción estudiantil se registró en las instituciones públicas de gestión directa. Uno de los grandes desafíos para la

política educativa consiste en que una interrupción temporal de la escolarización, como la deserción que se dio en 2020, no se convierta en una pérdida irreparable para aquellas personas en situación de vulnerabilidad y represente la discontinuidad de su trayectoria escolar.

Tabla 8. Deserción estudiantil según tipo de gestión

Tipo de gestión	Estudiantes desertores	Estudiantes	Porcentaje
No registrado	146	1579	9,2 %
Privada	67 116	2 167 527	3,1 %
Pública de gestión directa	143 111	5 731 626	2,5 %
Pública de gestión privada	2697	251 463	1,1 %
Total	213 070	8 152 195	2,6 %

Fuente: Minedu

Elaboración propia

2.1.2 Desafíos en la educación para jóvenes y adultos

Las pocas políticas o programas dirigidos a la educación básica de adultos tienen un escaso alcance y reducido presupuesto. De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda de 2017, en nuestro país habitan cerca de 11 000 000 de adultos de 30 a 59 años. Aproximadamente, 7,4 millones de estos alcanzaron como máximo una secundaria incompleta, y de ellos, 1 100 000 declararon no tener ninguna experiencia educativa. Estas brechas se agudizan cuando tomamos en cuenta otros factores de vulnerabilidad como la ruralidad, etnicidad o sexo. Desde la acción estatal, la principal forma de atender a la población adulta que no ha culminado la educación básica es la Educación Básica Alternativa (EBA); sin embargo, la cobertura y presupuesto de

esta modalidad es insuficiente y las acciones llevadas a cabo durante el periodo de análisis se centran en la mejora del servicio de los Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA), pero no en la masificación de la cobertura del servicio para empezar a acortar las brechas en su acceso.

La DEBA es una Dirección de Línea del Viceministerio de Gestión Pedagógica cuya responsabilidad es formular e implementar articuladamente políticas, planes, programas, propuestas pedagógicas de los modelos de servicio educativo y documentos normativos para los servicios educativos, desde la alfabetización hasta la culminación de todos y cada uno de los ciclos de la Educación Básica Alternativa. El servicio educativo en la EBA se brinda en los CEBA públicos y privados mediante dos programas:

el Programa de Educación Básica para personas Jóvenes y Adultas (PEBAJA), dirigido a personas de 14 años a más años con educación básica incompleta, que desarrolla estudios equivalentes a la primaria y secundaria en los ciclos inicial, intermedio y avanzado de la EBA; y el Programa de Alfabetización para personas mayores de 15 años sin educación básica o con primaria incompleta, que desarrolla los ciclos inicial e intermedio de la EBA. En este marco se desarrolla el Programa de Alfabetización y Continuidad Educativa (PACE).

En función de lo solicitado, se informa que la EBA solo cuenta con un modelo de servicio educativo aprobado, que es el Modelo de Servicio Educativo para Atención de Personas Adultas Mayores – MSE - PAM, creado con Resolución Ministerial N.º 451-2020-MINEDU del 9 de noviembre de 2020. En 2020 se desarrolló el diseño del modelo y, a partir de 2021, se desarrollará la Implementación del Piloto del MSE – PAM. Por ende, en 2020 no se atendió a personas en el marco del modelo. Por su parte, el Modelo de Servicio Educativo para Personas Privadas de Libertad - MSE - PPL aún no ha sido aprobado. No se cuenta con data de estudiantes atendidas en el marco de estos modelos; sin embargo, como información adicional, entre 2018 y 2020, en los círculos de aprendizaje del Programa de Alfabetización y

Continuidad Educativa (PACE) se ha atendido a personas adultas mayores por departamentos. Asimismo, entre 2018 y 2020, los círculos de aprendizaje del Programa de Alfabetización y Continuidad Educativa (PACE) también atendieron a personas privadas de su libertad en diferentes centros penitenciarios del país.

La EBA es la modalidad ofrecida a las personas mayores de 14 años que no han accedido o culminado la educación básica. Cuenta con Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA) públicos y privados que brindan dos programas: Programa de Alfabetización y Programa de Educación Básica para personas Jóvenes y Adultas. Se organizan en tres formas de atención: presencial, semipresencial y a distancia. Como se puede observar en la tabla 9, en 2019 se atendió a 215 176 personas, lo que representa solo el 2 % de la población mayor a 18 años que no concluyó la educación básica ese año. Además, cabe resaltar que el número de matriculados y número de docentes, tanto en los servicios de gestión pública como privada, se redujo ligeramente el último año.

Tabla 9. Matrícula de la Educación Básica Alternativa

	2008*	2018	2019
Nacional	240 682	216 410	215 176
Área			
Urbana	239 298	215 266	214 004
Rural	1384	1144	1172
Sexo			
Masculino	123 329	115 102	111 150
Femenino	117 353	101 308	104 026
Gestión pública	159 742	146 237	149 751
Urbana	158 669	145 172	148 656
Rural	1073	1065	1095
Gestión privada	80 940	70 173	65 425
Urbana	80 629	70 094	65 348
Rural	311	79	77

Elaboración propia basada en datos obtenidos en <http://escale.minedu.gob.pe/> a partir del censo escolar

Durante el periodo de análisis, una de las principales acciones para mejorar el servicio que se brinda en los CEBA fue la incorporación, por primera vez, de esta modalidad en el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE), lo que debería permitir obtener mejores datos e información sobre el comportamiento y características de la población que asiste a este servicio. Otra medida positiva es la implementación de la estrategia de formación en servicio por medio de equipos técnicos regionales de EBA con el fin de

impulsar el CNEB en los CEBA. Durante 2020, estos grupos pusieron en marcha una asistencia técnica virtual y lograron llegar a 2508 participantes. Finalmente, Pronabec ha impulsado, desde 2018, la Beca Doble Oportunidad, dirigida a jóvenes de 17 a 25 años para que concluyan sus estudios de la educación básica. Cabe indicar que, esta beca benefició a 489 estudiantes en 2019; sin embargo, la cobertura de estas becas sigue siendo reducida frente a su población objetivo.

Ahora bien, el principal desafío frente a la educación de jóvenes y adultos no se agota en la certificación formal de estudios, sino en si han logrado los aprendizajes a los que tienen derecho. Además de la población de jóvenes y adultos que no han concluido la educación básica —cuya magnitud es casi equivalente a la matrícula de la Educación Básica Regular—, se estima que existen entre 10 y 14 millones de personas que, a pesar de haber concluido su escolaridad, no lograron desarrollar habilidades básicas de lectoescritura (Guadalupe, Twanama y Castro, 2018). Por todo ello, se requiere el concurso no solo del Estado peruano sino de otros actores para poder brindar oportunidades educativas flexibles a esta población.

2.1.3 Cierre de brechas y retos para lograr una educación inclusiva

Lograr una real inclusión en el sistema educativo supone garantizar el ejercicio pleno del derecho a la educación de todas y todos e iguales oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida sin dejar a nadie atrás. Como se observó en la sección anterior, las probabilidades de acceso y culminación de la educación básica varían según las condiciones de vulnerabilidad.

Atención a los estudiantes en el ámbito rural

Previamente se ha señalado que existen marcadas brechas de acceso y conclusión de la educación básica entre el ámbito urbano y rural. Uno de los principales factores que pueden contribuir a la reducción de estas brechas es el diseño de políticas educativas con enfoque territorial que atiendan de forma pertinente las necesidades de la población con articulación intersectorial y que definan roles claros para los Gobiernos Regionales y Locales. Estas, a su vez, deben articularse con las demás políticas educativas vigentes para que los servicios educativos atiendan las demandas específicas de la población de forma óptima.

El servicio multigrado en la educación primaria es la forma organizativa predominante en este nivel. Al menos nueve de cada diez servicios son multigrado y, de estos, casi 50 % son unidocentes (Miranda, 2020). Estos servicios tienden a ubicarse en centros poblados y comunidades cuya densidad poblacional es relativamente baja, con un descenso significativo en las últimas décadas, el cual se debe principalmente a cambios demográficos y a transformaciones sociales y económicas, como la mejora de la infraestructura vial y el dinamismo de la economía (Guadalupe et al., 2017). A estos procesos se les han sumado cambios de la propia dinámica del sistema educativo —tales

como la mejora de los indicadores de eficiencia interna—, lo que ha ocasionado que la matrícula rural también disminuya de manera significativa. Así, entre 1993 y 2019, la matrícula rural descendió en 60 % (Miranda, 2020).

En 2018 se reportó un total de 20 727 servicios multigrado y en 2019 se reportaron 20 605; estos servicios atendieron a 660 360 y 643 238 estudiantes

de primaria en 2018 y 2019, respectivamente. Así, en 2019, la matrícula multigrado representó el 17,5 % del total de estudiantes matriculados en primaria y, a su vez, el 78,3 % del total de los estudiantes matriculados en un servicio educativo en el ámbito rural²⁵. En la tabla 10 se brinda mayor detalle de la matrícula total y rural en los servicios educativos multigrado.

Tabla 10. Matrícula total y en ámbitos rurales de servicios multigrado en 2018 y 2019

Servicios multigrado	2018		2019	
	Total	Rural	Total	Rural
Polidocente	532 850	385 397	519 320	374 007
Unidocente	127 510	118 420	123 918	116 593
Total	660 360	503 817	643 238	490 600

Elaboración propia basada en datos obtenidos en <http://escale.minedu.gob.pe/> a partir del censo escolar

Como se indica, las aulas multigrado son predominantes en el ámbito rural; sin embargo, la perspectiva que se tiene de estas es de un servicio de transición que no es adecuado para atender a su población objetivo y que, en muchos casos, adolece de condiciones adecuadas para ejercer una enseñanza de calidad. Pese a todo, es importante resaltar que las

aulas multigrado brindan herramientas para trabajar con la diversidad y heterogeneidad que se enfrenta al enseñar en cualquier aula, pero con características más complejas. Además, los docentes suelen iniciar su vida laboral en estas aulas; sin embargo, a pesar de que son sus primeras experiencias, no cuentan con la preparación específica para estos espacios.

²⁵ Esta comparación se hizo con el total de alumnos matriculados en un servicio multigrado que se encontró en el ámbito rural en 2019.

Por ello, se les debe dar a sus maestros prioridad, herramientas, materiales y dispositivos que respondan a la lógica de la enseñanza multigrado (Miranda, 2020).

Al respecto, el Minedu ha trabajado estrategias vinculadas a la mejora del servicio educativo en este tipo de aulas. En 2017 se aprobaron los Lineamientos para el Servicio Educativo Multigrado Rural²⁶ con el fin de alcanzar logros de aprendizaje y garantizar la permanencia y culminación oportuna. El programa incorpora un componente pedagógico, planificación curricular, estrategias de atención

y organización, recursos y materiales educativos. Asimismo, desde 2018, el Minedu produce material educativo contextualizado según las características de los estudiantes de servicios multigrado. En ese marco, entre 2018 y el primer semestre de 2020 se han entregado 89 nuevos títulos a docentes y estudiantes. En 2020, los títulos han sido repartidos a 20 932 instituciones educativas, lo que representa el 86 % de los centros educativos multigrado. No obstante, es importante resaltar que no se cuenta con evaluaciones que permitan medir el impacto de estas intervenciones.

Tabla 11. Modelos de servicios educativos de secundaria en el ámbito rural

Intervenciones	Secundaria en alternancia			Secundaria con residencia estudiantil			Secundaria tutorial		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
N.º estudiantes	4925	5314	6127	12 647	16 457	16 864	742	791	961
N.º estudiantes residentes	4925	5314	6127	3915	4166	4100			
N.º estudiantes no residentes				8732	12 291	12 764	742	791	961

Fuente: Padrón de intervenciones DISER, Censo Educativo, NEXUS y SIAGIE

²⁶ Aprobado por Resolución de Secretaría General N.º 332-2017-MINEDU el 7 de noviembre de 2017.

Otra estrategia de atención importante en el ámbito rural es la referida a los siguientes modelos: Secundaria en Alternancia²⁷, Secundaria con Residencia Estudiantil²⁸ y Secundaria Tutorial²⁹ (ver tabla 11). Inicialmente fueron aprobados en 2016 bajo el nombre *Lineamientos que regulan las formas de atención diversificada en el nivel de educación secundaria de la educación básica regular en el ámbito rural*³⁰. Durante el periodo de análisis, estos modelos han sido aprobados formalmente como modelos de servicio educativo (MSE) en la educación básica³¹. Estos, a su vez, responden a la necesidad de reducir las brechas de acceso y conclusión oportuna de la educación secundaria rural por medio de intervenciones que abordan los problemas específicos de la población en este ámbito. Asimismo, brindan educación con pertinencia cultural e incentivan el rol de las madres y padres de familia para la vigilancia y gestión participativa.

No obstante, la cobertura de estos modelos continúa siendo limitada. A inicios de 2020, el total de matrícula de estos tres modelos ascendía a 23 952 estudiantes, lo que representa poco más del 1 % del total de la matrícula de secundaria en ámbitos rurales —la cual asciende a 1 980 815 en 2020—. Estudios previos han evidenciado problemas en estos modelos que repercuten en la calidad de la enseñanza brindada. Así, se reportó que en algunos establecimientos no se dan las condiciones adecuadas para asegurar la alimentación de los estudiantes y que la infraestructura de los locales es preocupante debido a la precariedad de sus construcciones (Defensoría del Pueblo, 2017). Frente a esto, el Minedu ha implementado algunas estrategias para mejorar la entrega del servicio educativo en estos modelos.

En cuanto a políticas para la atención de la población rural, después de un largo proceso de formulación

²⁷ Aprobado por Resolución Ministerial N.° 518-2018-MINEDU el 20 de septiembre de 2018. El Modelo de Secundaria en Alternancia está orientado a mejorar el acceso y disminuir las altas tasas de deserción, mediante una propuesta educativa con pertinencia sociocultural para el desarrollo de las competencias esperadas, con énfasis en emprendimiento. Alterna dos espacios formativos, el medio socioeconómico y familiar (comunidad), y la institución educativa denominada Centro Rural de Formación en Alternancia (CRFA).

²⁸ Aprobado por Resolución Ministerial N.° 732-2017-MINEDU el 29 de diciembre de 2017. El Modelo de Secundaria con Residencia Estudiantil acoge a estudiantes que provienen de zonas rurales con alta dispersión geográfica para su permanencia durante el periodo escolar académico. Se implementa en una IE que brinda el servicio educativo de nivel de educación secundaria y el servicio de residencia estudiantil. Busca mejorar la cobertura y calidad del servicio educativo, contribuyendo al logro de aprendizajes, desde un enfoque intercultural y de respeto por la diversidad.

²⁹ Aprobado por Resolución Ministerial N.° 072-2019-MINEDU el 20 de febrero de 2019. El Modelo de Secundaria Tutorial es un servicio educativo semipresencial, adecuado a las necesidades de aprendizaje de los estudiantes de ámbitos rurales de alta dispersión poblacional, así como a las actividades socioculturales y económicas de su contexto. Busca mejorar el acceso, permanencia y culminación oportuna de la educación secundaria en el ámbito rural.

³⁰ Aprobado por Resolución de Secretaría General N.° 040-2016-MINEDU el 3 de febrero de 2016.

³¹ Aprobados mediante RSG N.° 345-2017-MINEDU.

y diálogo, en diciembre de 2018 se aprobó la Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales³² (PAEPAR). Con esta política se busca garantizar un servicio educativo pertinente de acuerdo a las características, necesidades y demandas socioculturales de la población rural. Tiene los siguientes objetivos prioritarios: (i) asegurar la accesibilidad de los servicios educativos de calidad a estudiantes de ámbitos rurales; (ii) mejorar la práctica pedagógica, especialización y calidad del desempeño docente; (iii) garantizar el curso oportuno de la trayectoria educativa de la población de ámbitos rurales; y (iv) mejorar las condiciones de bienestar de los estudiantes y docentes de ámbitos rurales.

Como parte de la implementación de esta política, se han desarrollado diversas intervenciones de acompañamiento pedagógico y organizado servicios educativos en redes educativas rurales. Si bien la PAEPAR ha iniciado recientemente su ejecución, es importante seguir de cerca su proceso de implementación para que esta política se consolide con un enfoque de cierre de brechas. Además, debe afianzar su articulación intersectorial, así como definir una rectoría, roles y funciones de los Gobiernos locales y regionales

para que se brinden condiciones en función del bienestar de los estudiantes.

Atención a población que se comunica en lengua materna indígena

Si bien la evidencia da cuenta de que las niñas y los niños que aprenden en su lengua materna aprenden mejor, se sienten más seguros de sí mismos, desarrollan una mayor identidad y sentido de pertenencia cultural y, naturalmente, tienen mayores oportunidades educativas (Defensoría del Pueblo, 2016), todavía se mantienen marcadas brechas educativas que colocan en una situación de desventaja a los estudiantes con lengua materna indígena.

Diversas evidencias que se han dado a lo largo del periodo de vigencia del PEN al 2021 dan cuenta de que, a pesar de los importantes avances, la pertenencia a un grupo étnico minoritario o tener una lengua materna indígena se asocia a una mayor incidencia de repetición de grado, deserción escolar y menores niveles de logro de aprendizaje (Kudó, 2004; Smits, Huisman y Kruijff, 2008; Rodríguez Lozano, 2012; Cueto, Felipe, y León, 2020). Esto se ve reforzado por las cifras de conclusión presentadas en la sección anterior, donde se evidencian las brechas

³² Aprobada por Decreto Supremo N.º 013-2018-MINEDU el 14 de diciembre de 2018.

de conclusión que persisten en la educación básica y que colocan en una situación de desventaja a los estudiantes con lengua materna indígena, especialmente cuando, además, se encuentran en condición de pobreza. Por ejemplo, las niñas pobres, rurales e indígenas tienen un 91 % más de probabilidades de sufrir un retraso en el acceso a una educación de calidad que sus pares más ricos, urbanos y no indígenas (Balarin et al., 2020).

A nivel de política educativa, el principal marco orientador para atender a población con lengua materna indígena es el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe; sin embargo, es importante resaltar que el enfoque de interculturalidad no debería ser predominantemente orientado a la población con lengua materna indígena, en tanto, tal como se plantea en el Currículo Nacional, es un enfoque que debería permear toda la enseñanza de la educación básica. Asimismo, una política de este tipo no termina de atender las brechas de equidad en cuanto al acceso a la educación que enfrenta la población indígena. Ahora bien, en el marco de la implementación de dicho plan se ha llevado a cabo la aprobación del Diseño Curricular

Básico Nacional de la Formación Inicial Docente - Programa de Estudios de Educación Inicial y Primaria Intercultural Bilingüe³³, el cual incorpora criterios para la educación primaria intercultural Bilingüe, y la creación del Modelo de Servicio Educativo Intercultural Bilingüe³⁴, mediante el cual se plantea un servicio educativo de calidad con pertinencia cultural para mejorar los aprendizajes de los pueblos originarios.

Adicionalmente, en 2016, el Minedu suscribió un convenio³⁵ con el INEI para ejecutar el Censo Nacional de Instituciones Educativas de Educación Intercultural Bilingüe. Dicho censo se llevó a cabo en 2017 y logró identificar a 27 054 instituciones educativas que brindan el modelo de servicio educativo EIB. Asimismo, los resultados del censo permitieron actualizar el Registro Nacional de Instituciones Educativas que brindan Servicio Intercultural Bilingüe (RNIIEE-EIB). Además, en 2018 se aprobaron las disposiciones para el registro nacional RNIIEE-EIB.³⁶

³³ Aprobado por Resolución Viceministerial N.º 252-2019-MINEDU el 4 de octubre de 2019.

³⁴ Aprobado por Resolución Ministerial N.º 519-2018-MINEDU el 20 de septiembre de 2018.

³⁵ El Convenio N.º 263-2016-MINEDU fue suscrito el 30 de septiembre de 2016.

³⁶ Aprobado por Resolución N.º 646-2018-MINEDU el 23 de noviembre de 2018.

Finalmente, cabe resaltar que, a diciembre de 2020 (ver tabla 12), 502 II. EE. de EIB fueron autorizadas por las UGEL para iniciar servicios educativos de manera semipresencial, de las cuales 417 corresponden al nivel primaria y

85, al nivel secundaria. Estas II. EE. albergan aproximadamente a 22 132 estudiantes y 1767 docentes en 10 regiones; sin embargo, no se cuenta con evidencia sobre los resultados de esta medida.

Tabla 12. II. EE. EIB que han solicitado brindar el servicio educativo semipresencial por nivel educativo, según región

Región	Primaria			Secundaria			Total		
	II. EE.	Estudiantes	Docentes	II. EE.	Estudiantes	Docentes	II. EE.	Estudiantes	Docentes
Áncash	4	64	7	2	55	16	6	119	23
Apurímac	30	495	69	14	893	113	44	1388	182
Arequipa	49	664	70				49	664	70
Ayacucho	50	1067	124	10	653	84	60	1720	208
Junín	54	1972	132	7	558	53	61	2530	185
Lambayeque	4	307	17				4	307	17
Loreto	150	6914	432	19	1905	158	169	8819	590
Madre de Dios	6	290	19	2	80	13	8	370	32
Puno	13	772	65	4	298	34	17	1070	99
Ucayali	57	3470	178	27	1675	183	84	5145	361
Total	417	16 015	1113	85	6117	654	502	22 132	1767

(*) Fecha de corte 22/12/2020

Fuente: SIAGIE al 17/12/2020 para estudiantes, Censo Educativo 2020 para docentes y Reporte de las UGEL. DIGEIBIRA-EPMGC

Atención a la población con discapacidad o necesidades educativas específicas

Desde el CNE, se ha enunciado reiteradamente la necesidad de contar con una Política Nacional de Educación Inclusiva para concretar el derecho de los estudiantes con necesidades educativas especiales a una educación de calidad. Los Centros de Educación

Básica Especial (CEBE) son los servicios vigentes dedicados a la atención a la población con algún tipo de discapacidad. En 2019 hubo un total de 888³⁷ instituciones o programas dirigidos a esta población, los que atendieron a un total de 15 129 estudiantes matriculados ese año, 2,9 % más de los matriculados en 2018 (14 684 estudiantes).

Tabla 13. Número de estudiantes atendidos en los PRITE, CEBE y SAANEE de gestión pública según área (2018-2020)

Servicio	2018		2019		2020	
	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano
CEBE	47	14 637	52	15 077	71	16 954
PRITE	5	3485	8	3614	12	3952
SAANEE	1054	19 768	1106	19 741	3215	19 340

Fuente: Dirección de Educación Básica del Ministerio de Educación

Tabla 14. Número de estudiantes atendidos en los PRITE, CEBE y SAANEE de gestión pública según sexo (2018-2020)

Año	CEBE		PRITE		SAANEE
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres y mujeres
2018	8991	5693	2054	1436	20 822
2019	9416	5713	2133	1489	20 847
2020	10 685	6340	2285	1679	22 555

Fuente: Dirección de Educación Básica del Ministerio de Educación

³⁷ Dato extraído del Padrón de Instituciones Educativas. Disponible en ESCALE-MINEDU.

Los SAANEE, por otra parte, son responsables de apoyar en el proceso de inclusión de los estudiantes con necesidades educativas asociadas a algún tipo de discapacidad, talento o superdotación en instituciones EBR, EBA o técnico-productivas. Este servicio reportó atender a 20 822 y 20 847 personas en 2018 y 2019, respectivamente.

Como se aprecia en la tabla 15, no ha habido un aumento significativo en la cantidad de personal ni en el presupuesto para mejorar los servicios de los PRITE, CEBE y SAANEE. Cabe señalar que sí hubo un importante aumento en cuanto a la incorporación de personal no docente en los servicios en 2020, llegando a incrementarse en un 416 % en el caso de los SAANEE. Asimismo, en todos los servicios hubo un incremento sostenido del presupuesto asignado.

Tabla 15. Personal y presupuesto asignado a los PRITE, CEBE y SAANEE de 2018 a 2020

		2018	T. I. I.	2019	T. I. I.	2020
PRITE	Docentes	304	2 %	310	4 %	323
	No docentes	45	-7 %	42	95 %	82
	Presupuesto**	10 797 553	12 %	12 064 923	8 %	13 078 485
CEBE	Docentes	2417	6 %	2560	0 %	2562
	No docentes	133	-5 %	126	21 %	152
	Presupuesto**	111 859 678	11 %	123 949 845	1 %	124 640 751
SAANEE	Docentes	1062	-10 %	957	0 %	957
	No docentes	31	0 %	31	416 %	160
	Presupuesto**	34 639 005	7 %	37 077 759	17 %	43 222 367

Nota: (*) tasa de incremento interanual. (**) El cálculo del presupuesto se hizo con base en el PIM. En el caso de 2020 fue el PIM hasta julio.

Fuente: Informe entregado por DIGESE-MINEDU

Elaboración propia

No obstante, en 2019, del total de personas menores de 20 años con algún tipo de discapacidad³⁸, solo 52,42 % asistieron a algún servicio educativo, lo cual representa un 4,04 % menos en comparación con la asistencia en 2018 (56,46 %). Esto se agrava según las características sociales de las personas, como se evidencia en la figura 7. De este grupo, en el entorno

rural solo el 45,6 % asiste a algún servicio educativo, y del grupo de mujeres solo asiste el 47,3 %³⁹. Asimismo, la tasa de conclusión total de la educación básica de las personas mayores de 20 años con algún tipo de discapacidad es tan solo de 27,37 % en 2019, lo que da cuenta de las importantes brechas que aún están por resolverse.

Figura 7. Personas menores de 20 años con algún tipo de discapacidad que asisten y están matriculadas en algún servicio educativo en 2019 (en %)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2019

Elaboración propia

³⁸ Se tomó al grupo de personas de 20 años debido a que es el límite de edad que puede asistir a los CEBE.

³⁹ Datos extraídos de la base de datos del INEI-ENAH0 2018-2019.

Para mitigar este problema, una de las estrategias que el Minedu está desarrollando es una propuesta de modificatoria del reglamento de la Ley General de Educación según la Ley N.º 30797⁴⁰ que promoverá la educación inclusiva. Así, el reglamento modificado daría las bases para optimizar los servicios de apoyo educativo en el marco de la educación inclusiva. Asimismo, la Política para la Atención de Estudiantes con Necesidades Específicas de Apoyo Educativo de la Educación Básica se encuentra en proceso de elaboración de acuerdo a la metodología señalada por CEPLAN. El CNE ha resaltado que esta política debe ser el resultado de un proceso amplio de consulta y que provenga del diagnóstico y evaluación de los servicios educativos inclusivos actuales (Consejo Nacional de Educación, 2017). Esta política sentaría las bases para hacer realidad el derecho a una educación de calidad destinada a muchos estudiantes.

Otra acción importante es la estrategia Escuelas Valora⁴¹, que se implementó desde 2016 para fortalecer el enfoque inclusivo en las II. EE. y

reconocer sus logros pedagógicos y de gestión. Dicha estrategia reconoció a 129 II. EE. entre 2016 y 2017, las que recibieron acondicionamiento de infraestructura y equipo, así como fortalecimiento en las capacidades del personal y dotación de materiales, todo de acuerdo a las necesidades de los estudiantes con necesidades específicas; sin embargo, este proyecto no continuó debido a razones de gestión y presupuesto.

Asimismo, entre 2018 y 2019 se tomaron acciones para establecer necesidades educativas y llevar a cabo adaptaciones curriculares en el marco del CNEB con miras a la educación inclusiva. Se desarrollaron talleres de asistencia técnica y soporte para la gestión pedagógica, que atendieron a 856 y 897 profesionales de servicios de Educación Básica Especial en 2018 y 2019, respectivamente. En 2020, además, se pusieron a disposición ocho cursos⁴² virtuales autoformativos relacionados con la Educación Básica Especial, de los cuales tres ya se encuentran disponibles y han logrado la inscripción de 8100, 10 300 y 16 200 participantes.⁴³

⁴⁰ Ley que Promueve la Educación Inclusiva, modifica el artículo 52 e incorpora los artículos 19-A y 62-A en la Ley N.º 28044, Ley General de Educación, que fue promulgada el 21 de junio de 2018.

⁴¹ Aprobada por Resolución Ministerial N.º 308-2016-MINEDU el 24 de junio de 2016.

⁴² Los nombres de los cursos son: Lengua de señas peruana —se tenía una meta esperada de 1000 participantes y se logró la inscripción de más de 8100—; Uso de software para estudiantes con discapacidad; Neurodiversidad y diseño universal para el aprendizaje; Detección y atención de necesidades educativas especiales en niños y niñas de alto riesgo; Estrategias para la identificación y atención de estudiantes con talento y superdotación; Desarrollo de habilidades físicas, juego y deporte para niños, niñas, adolescentes y adultos con necesidades educativas especiales; Estrategias para la atención de estudiantes con trastorno del espectro autista; y Fortalecimiento de capacidades para auxiliares de educación especial.

⁴³ Información brindada por la DEBE.

Por otro lado, desde 2017 el Estado viene impulsando el Servicio Educativo Hospitalario (SEHO) con el fin de generar condiciones que permitan la continuidad educativa y el soporte socioemocional de niñas, niños y adolescentes hospitalizados por periodos prolongados. Así, en 2017 se creó el Modelo de Servicio Educativo Hospitalario, en 2018 se aprobó la Ley N.º 30772 que promueve la atención educativa integral de esta población, y en 2020 se aprobó el reglamento de dicha ley y las disposiciones que regulan su implementación. Para ponerlo en marcha, a la fecha se ha diseñado un Sistema de Administración de Información y Seguimiento de Aprendizajes (SAISA) para facilitar el seguimiento de los aprendizajes de los estudiantes, y se ha certificado a 178 profesionales en cursos para el fortalecimiento de competencias en pedagogía hospitalaria.⁴⁴

Además, cabe resaltar que el servicio educativo no presencial, implementado bajo la estrategia

“Aprendo en casa”, no estuvo dirigido, desde un inicio, a la población con discapacidad. La adopción de medidas para atender a estudiantes con discapacidad se dio de manera gradual durante 2020, como fue el caso de la inclusión de intérpretes de lengua de señas peruana en el transcurso de la tercera semana. El déficit de intérpretes calificados en lengua de señas peruana propicia una baja comprensión en el proceso de enseñanza y aprendizaje, impacta de manera negativa en la trayectoria y puede contribuir a una eventual deserción (Defensoría del Pueblo, 2020).

Ahora bien, en el marco de una educación inclusiva, es importante reflexionar sobre el enfoque y abordaje de la inclusión educativa de las personas con discapacidad. Existen diversos modelos para aproximarse a la discapacidad⁴⁵ y

⁴⁴ Información brindada por la DEBE.

⁴⁵ Diversos modelos han sido utilizados para entender la discapacidad; sin embargo, el modelo médico, el modelo social y el modelo biopsicosocial son considerados los principales (Mitra, 2006). El modelo médico establece que la discapacidad es producto de una limitación o carencia de la persona, ocasionada por enfermedades o razones médicas (Booth y Ainscow, 2011; Mitra, 2006). En contraposición, el modelo social comprende la discapacidad como un “constructo social [...] y no [como] un atributo del individuo” (Mitra, 2006, p. 237). En otras palabras, la discapacidad es producto de experiencias y relaciones entre la persona y su ambiente (Booth y Ainscow, 2011). Mientras tanto, el modelo biopsicosocial integra ambas perspectivas y señala que la discapacidad se origina en una condición médica que perjudica las funciones, las actividades y la participación de la persona en su entorno (Mitra, 2006). Específicamente, es en el contexto social en el que se encuentran las barreras que dificultan y obstaculizan la participación de la persona con discapacidad en su ambiente (Naciones Unidas, 2006).

distintos enfoques⁴⁶ de inclusión educativa para esta población. Lamentablemente, en el país está bastante arraigada una explicación médica de las discapacidades, lo que termina por reforzar la noción de “anormalidad” que se les asigna. En los discursos —de padres de familia, estudiantes, y personal educativo local y regional— aún está internalizada la idea de que la discapacidad es una patología “curable” con atención educativa individualizada y especial que los estudiantes con discapacidad debieran encontrar en el CEBE e incluso en la EBR. En esta última, se espera que el estudiante vaya respondiendo hasta “alcanzar” a sus compañeros y presentar un desarrollo

“casi igual o normal”. De acuerdo con Cueto et al. (2015), en lugar de continuar relevando únicamente datos de cobertura o asignación de presupuesto asociado a instituciones de Educación Básica Especial (PRITE, CEBE) como principales referentes de inclusión educativa o atención a la discapacidad, debiéramos voltear a mirar el grado en que las instituciones educativas regulares adoptan y se apropian del enfoque de inclusión a partir de su adecuación a todos los alumnos y sus necesidades, los mismos que son sumamente diversos, porque la exclusión es un problema de las instituciones educativas, no de las personas.

⁴⁶ En primer lugar, se encuentra el enfoque de segregación, en el que los estudiantes con discapacidad son asignados a instituciones educativas de educación especial. En estas instituciones son clasificados según el tipo y grado de discapacidad que presentan (Unicef, 2011). Esto se hace con la intención de darles una educación especializada de acuerdo al tipo de discapacidad que presenten, por lo general multidiscapacidad o discapacidad severa. De todos modos, se dice que los estudiantes están segregados, pues asisten a instituciones educativas diferentes de las disponibles para estudiantes sin discapacidad (Rieser, 2012). En segundo lugar, el enfoque de integración educativa se refiere a la presencia de estudiantes con discapacidad en instituciones educativas del sistema educativo regular (Rieser, 2012). No obstante, a pesar de su acceso, los estudiantes con discapacidad integrados no reciben adecuadas acomodaciones ni suficiente apoyo; es decir, no están plenamente incluidos con sus compañeros (Unicef, 2014a). En consecuencia, es el estudiante con discapacidad quien debe adaptarse al sistema educativo para alcanzar su desarrollo y participación al interior de la institución (Rieser, 2012). En el enfoque de integración, a menudo los estudiantes con discapacidad asisten todo el tiempo, o gran parte de este, a aulas especializadas, orientadas solo a ellos, lo que dificulta su inclusión plena en la institución. Finalmente, el enfoque de inclusión educativa es “un proceso sin fin que tiene que ver con la participación de las personas, la creación de sistemas de participación y sus ajustes, y la promoción de valores inclusivos” (Booth y Ainscow, 2011, p. 24).

2.2 Condiciones esenciales para la continuidad de la trayectoria educativa

El PEN subraya la importancia de contar con insumos y condiciones elementales para propiciar trayectorias educativas plenas e integrales. Lamentablemente, estas condiciones todavía son desfavorables y afectan nuevamente a personas en situación de vulnerabilidad.

2.2.1 Infraestructura educativa

En este Objetivo Estratégico, el PEN subraya que la buena educación a la que hace mención en su título debe implicar que las oportunidades educativas a las que acceden los estudiantes durante sus años de escolaridad deben ser diversificadas, pertinentes, oportunas, articuladas e inclusivas, así como garantizar condiciones de infraestructura. Los servicios básicos como agua segura, saneamiento, electricidad e Internet constituyen condiciones básicas materiales para asegurar la igualdad de oportunidades, el bienestar de las personas y el ejercicio pleno de sus derechos. El acceso

a estos servicios se encuentra estrechamente vinculado a otras dimensiones de desigualdad como la pobreza. En tanto estos servicios no sean universales, la vulnerabilidad y desventaja en la que se encuentran varios grupos poblacionales se agudizará. Estos servicios constituyen condiciones materiales para ejercer derechos, entre ellos el de la educación, y desarrollar capacidades. Asimismo, no contar con estos servicios genera exclusión e influye negativamente en la convivencia y seguridad de las escuelas.

Como se puede observar en la tabla 16, al momento de aprobación del PEN solo el 36,19 % de servicios educativos contaba con los tres servicios básicos; más aún, solo el 12,08 % contaba con acceso a Internet. Si bien esta situación ha mejorado —en la tabla 17 se puede observar que, al 2019, el 41,48 % de servicios educativos contaba con servicios básicos y el 30,6 % de estos contaba también con Internet—, la brecha de infraestructura aún es grande. Más aún, al 2019, menos del 2 % de servicios educativos contaba con todas las medidas de accesibilidad a nivel de infraestructura —como acceso plano, barandas de seguridad, acceso para silla de ruedas, etc.—.

Tabla 16. Servicios educativos según características de infraestructura (2007)

	Cuenta con servicios básicos	Cuenta con Internet	Cuenta con servicios e Internet
Inicial - cuna	58,82 %	11,76 %	11,76 %
Inicial - jardín	46,55 %	9,81 %	9,32 %
Inicial - cuna - jardín	74,45 %	22,38 %	21,81 %
EBR – primaria de menores	24,25 %	7,08 %	6,47 %
EBR – primaria de adultos	54,17 %	22,02 %	22,02 %
EBA – CEBA	79,61 %	50,49 %	47,57 %
EBE	60,26 %	14,10 %	14,10 %
EBR – secundaria de menores	47,75 %	25,67 %	21,55 %
EBR – secundaria de adultos	67,19 %	31,56 %	29,06 %
Formación Magisterial ISP	86,55 %	58,55 %	55,64 %
Centro de Educación Técnico-Productiva (CETPRO)	68,40 %	42,67 %	37,95 %
Centro de Educación Ocupacional - Industrial	53,65 %	21,9 %	18,61 %

	Cuenta con servicios básicos	Cuenta con Internet	Cuenta con servicios e Internet
Centro de Educación Ocupacional - Agropecuario	36,36 %	36,36 %	18,18 %
Centro de Educación Ocupacional - Artesanal	40 %	15,22 %	12,61 %
Centro de Educación Ocupacional - Comercial	74,39 %	52,94 %	49,13 %
Centro de Educación Ocupacional - Academia	78,16 %	56,32 %	55,17 %
Centro de Educación Ocupacional - Salud	78,57 %	39,29 %	39,29 %
Centro de Educación Ocupacional - Minería Pesquería	77,78 %	66,67 %	55,56 %
Centro de Educación Ocupacional - Transportes y Comunicaciones	71,43 %	28,57 %	28,57 %
Centro de Educación Ocupacional - otros	71,47 %	42,32 %	37,93 %
Escuela Superior de Formación Artística (ESFA)	90,48 %	78,57 %	73,81 %
Superior Tecnológica IST	84,51 %	65,64 %	61,20 %
Total	36,19 %	12,08 %	11,01 %

Nota: los servicios básicos están referidos a conexión a red pública de agua potable, conexión a red pública de desagüe y servicio eléctrico.

Fuente: elaboración propia con base en el censo educativo

Tabla 17. Servicios educativos según características de infraestructura (2019)

	Cuenta con servicios básicos	Cuenta con Internet	Cuenta con servicios e Internet	Cuenta con medidas de accesibilidad*
Inicial - cuna	66,01	57,12	50,72	1,44
Inicial - jardín	39,08	30,94	24,55	0,89
Inicial - cuna - jardín	78,18	70,53	62,45	2,08
Inicial no escolarizado	15,03	16,58	6,22	0,52
EBR primaria	32,43	36,79	24,58	0,96
CEBA - Inicial intermedio	72,42	75,56	59,15	3,99
CEBA - Avanzado	73,07	74,77	58,53	2,53
PRITE	72,09	68,6	56,98	10,47
EBE - Inicial	69,53	78,11	58,88	19,23
EBE - Primaria	65,56	75,3	54,16	16,63
EBR - Secundaria	51,28	66,29	44,07	1,89
Superior pedagógica	74,72	91,01	70,79	2,25
Técnico-productiva	74,24	65,28	55,97	2,01
Escuela de Formación Artística	76,67	90	66,67	0
Superior tecnológica	73,22	87,34	67,96	6,01
Total	41,48	42,46	30,62	1,37

(*) Las medidas de accesibilidad consideradas son: acceso plano, pasamos y baranda de seguridad, servicio higiénico con baranda y espacio para silla de ruedas. Se consideró que se cuente con todas las medidas.

2.2.2 Condiciones desde la familia

Los contextos educativos vulnerables en las familias se encuentran asociados al acceso a oportunidades educativas.

Por un lado, es importante dar cuenta de las condiciones materiales de los hogares, necesarias

para habilitar el derecho a la educación de las personas. Como se puede ver en la tabla 18, las condiciones son igual de desfavorables que en los servicios educativos y la población en ámbitos rurales cuenta con menores oportunidades de acceso a estos servicios. Menos del 50 % de hogares peruanos cuenta simultáneamente con agua segura

y acceso a estos servicios. Menos del 50 % de hogares peruanos cuenta simultáneamente con agua segura, saneamiento y electricidad; peor aún, cuando se agrega el acceso a Internet, el porcentaje se reduce drásticamente.

Esta situación, además, se torna particularmente preocupante en un contexto como el de 2020, en que los estudiantes solo pueden acceder a clases desde sus hogares. Las limitaciones de electricidad e Internet restringen el acceso a las clases o materiales educativos y, eventualmente, estas limitaciones pueden contribuir a la deserción escolar.

Tabla 18. Acceso a servicios básicos en el hogar

	2018			2019		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Agua segura, saneamiento y electricidad	31,8	40,9	1,4	34,4	43,8	2,2
	0,5	0,7	0,2	0,6	0,7	0,3
Agua segura, saneamiento, electricidad e Internet	15,5	20,1	0,1	18,7	24,1	0,2
	0,4	0,5	0	0,4	0,5	0

*Nota: agua segura considera como fuente de abastecimiento red pública dentro y fuera de la vivienda, pilón; agua potable con calidad bacteriológica segura.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares

Como se puede observar en la tabla 19, el porcentaje de estudiantes que podría acceder con regularidad a los materiales y programas de la estrategia “Aprendo en casa” o, en general a cualquier estrategia de educación a distancia que depende de una conexión a Internet, es muy reducido. El caso del ámbito rural es mucho más complejo pues, en coherencia

con la tabla 18, menos del 5 % de estudiantes que habita en ámbitos rurales cuenta con conectividad en su hogar; de ahí la importancia de estrategias multicanal que no dependan de la conectividad, así como la implementación de la estrategia de Cierre de Brecha Digital, a partir de la cual se buscaba brindar tabletas a esta población.

Tabla 19. Porcentaje de estudiantes de la educación básica que cuentan con conectividad en su hogar (2020)

	EBR			EBE
	Inicial	Primaria	Secundaria	
Nacional	20,1	19,7	23,7	25,7
Gestión				
Pública	12,9	11,2	14,2	23,7
Privada	44,8	48,1	57,4	49,3
Sexo				
Femenino	20,2	19,8	23,8	22,9
Masculino	20,1	19,6	23,6	27,4
Área y sexo				
Urbana	24	23,4	26,5	25,8
Rural	2,3	1,4	1,7	2,1

Fuente: Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE) - Unidad de Estadística y Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de comunidades indígenas - Instituto Nacional de Estadística e Informática

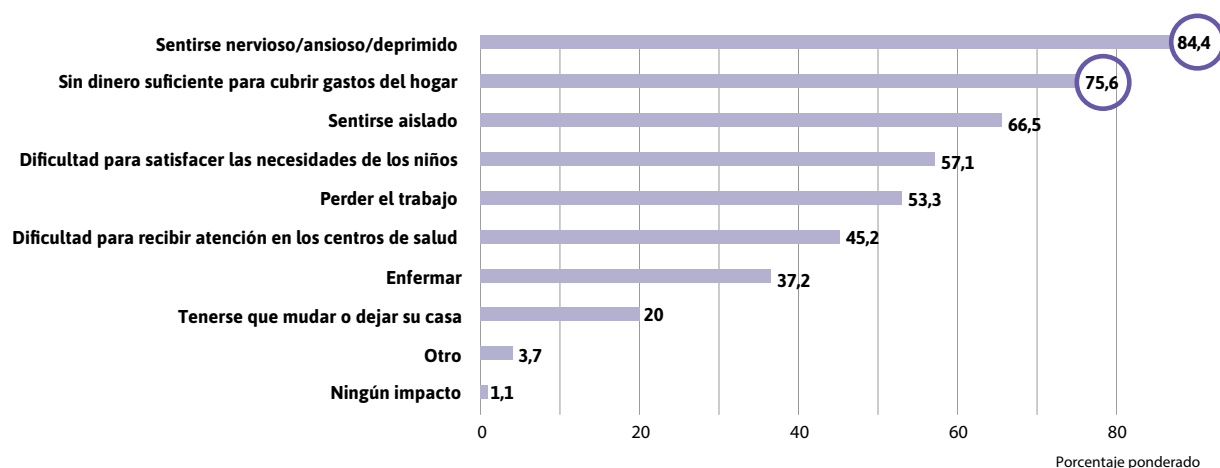
Por otro lado, las condiciones de convivencia y bienestar socioemocional en los hogares también pueden influir en el acceso a oportunidades educativas y en la calidad de las experiencias educativas de los estudiantes durante su trayectoria en la educación básica. Según ENARES, en 2019,

23,6 % de niños, niñas y adolescentes de 9 a 17 años de edad sufrieron violencia física o psicológica en los últimos 12 meses por parte de las personas con las que vivían.

Asimismo, un estudio llevado a cabo por el Minedu y la New York University (NYU) en 2020 reveló que 59 % de los cuidadores de estudiantes de tercero y primer grado de secundaria habían experimentado síntomas de depresión y ansiedad entre “unos días” y “casi

todos los días” en las últimas dos semanas. Asimismo, 57 % de los cuidadores de tercero y primer grado de secundaria informaron que su hija o hijo tenía dificultades para entender sus propias emociones “a veces” y “siempre” (Minedu; NYU, 2020).

Figura 8. Impacto de la COVID-19 o la cuarentena en estudiantes y sus familias

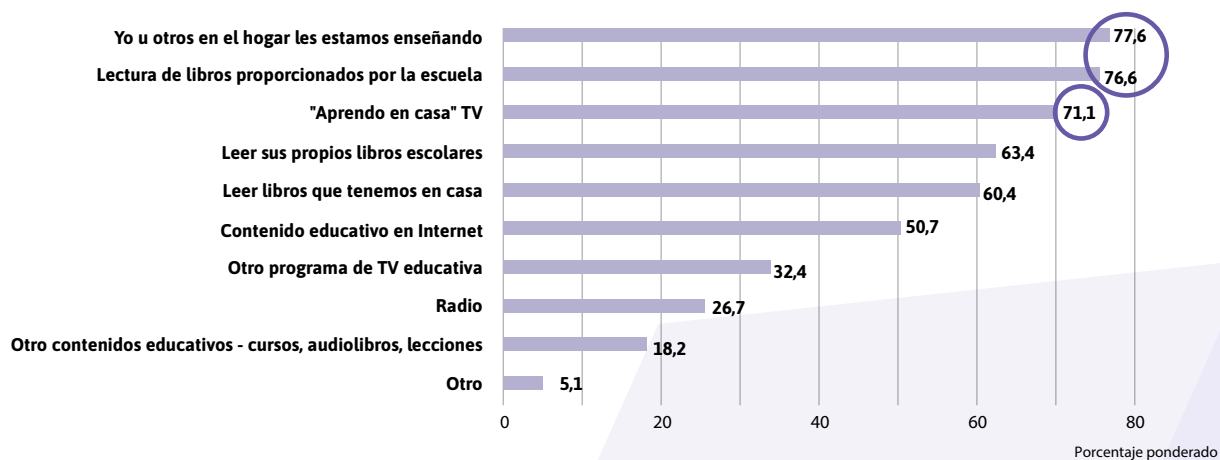


Fuente: Minedu; New York University (2020). Estrés psicosocial y competencias socioemocionales

Según la Unesco (2021), alrededor de 1 500 000 000 de estudiantes en el mundo se han visto afectados debido al cierre de las escuelas para mitigar la propagación de la COVID-19. Si bien se vienen implementando estrategias para brindar el servicio educativo no presencial, el confinamiento prolongado puede producir, en mayor o menor

medida, estrés y ansiedad en las niñas, niños y adolescentes debido a la falta de interacción con sus pares y a la variación de las rutinas. Asimismo, este aislamiento genera un cambio importante en las dinámicas familiares, donde los cuidadores deben asumir un rol mucho más activo en la educación de sus hijos (ver figura 9).

Figura 9. Principales actividades que la cuidadora o el cuidador lleva a cabo para apoyar la educación de sus hijas o hijos



Nota: pregunta: ¿Cuáles son las principales acciones o actividades que realiza para apoyar la educación de [NOMBRE] mientras los colegios permanecen cerrados?

Fuente: Minedu; New York University (2020). Estrés psicosocial y competencias socioemocionales

OBJETIVO ESTRATÉGICO 2

Estudiantes e instituciones
educativas que logran
aprendizajes pertinentes
de calidad



En el Objetivo Estratégico 2, el PEN enfatiza en la urgencia de alcanzar una educación básica que asegure igualdad de oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos, así como el cierre de las brechas de inequidad educativa.

En el resultado 1. **Todos logran competencias para su desarrollo personal y el progreso e integración nacional**, el PEN subraya la importancia de establecer un marco curricular nacional compartido, definir estándares nacionales de aprendizajes prioritarios y evaluarlos regularmente. En ese sentido, en balance de este resultado se presenta una descripción y análisis de la implementación de la política curricular durante el periodo de análisis, los factores que han contribuido a los cambios o a su actualización. Asimismo, se aborda el proceso de diseño y distribución de materiales y recursos educativos para los estudiantes de la educación básica. Finalmente, se presentan y analizan los resultados de las evaluaciones de aprendizaje tanto nacionales como internacionales, con especial atención en la equidad y los logros de aprendizaje de población vulnerable.

En el caso del resultado 2. **Instituciones acogedoras e integradoras enseñan bien y lo hacen con éxito**, el PEN propone consolidar instituciones educativas organizadas que gestionan y aplican

prácticas pedagógicas donde todos aprenden con éxito, y se propicia una convivencia grata y libre de discriminación.

Al respecto, en este balance se presenta una reflexión sobre los modelos de servicios educativos que se han adaptado a las necesidades de aprendizaje de población vulnerable. Asimismo, se presenta un análisis sobre los cambios y mejoras en las prácticas pedagógicas de los docentes. Finalmente, se analizan los instrumentos y el estado de la convivencia escolar en las instituciones educativas de educación básica.

1. Resultado 1: Todos logran competencias fundamentales para su desarrollo personal y el progreso e integración nacional

En este resultado, el PEN propone que los estudiantes de todas las instituciones educativas de educación básica aprendan de manera efectiva y alcancen las competencias que requieren para desarrollarse como personas, aportar al desarrollo humano y productivo del país, y contribuir a la cohesión social, superando exclusiones y discriminaciones. El PEN remarca

la importancia de establecer un marco curricular nacional compartido, intercultural, inclusivo e integrador, que permita su desarrollo a escala regional, así como la definición de estándares nacionales de aprendizajes prioritarios a ser evaluados regularmente. En ese marco, se propuso la elaboración de currículos regionales. Durante el periodo de elaboración del PEN, se encontraban en marcha varios procesos sucesivos y superpuestos de reforma curricular nacional y se iniciaron algunos esfuerzos de elaboración de currículos regionales, pero finalmente se optó por el diseño de una propuesta de Currículo Nacional para la Educación Básica la cual fue oficializada en el 2016.

1.1. Avances y limitaciones en la implementación de la política curricular

La política curricular constituye un aspecto central de la política educativa en tanto funciona como eje articulador de otras políticas, como la formación inicial y desarrollo profesional docente, el diseño de recursos y materiales educativos, y la evaluación de aprendizajes. El currículo contiene los aprendizajes y las orientaciones para la formación de las y los estudiantes de la educación básica con el propósito de que se desenvuelvan en su vida presente y futura. Es clave, entonces, para indicar hacia qué aprendizajes deben orientarse los esfuerzos de los diversos actores

de la comunidad educativa y debe cumplir una función pedagógica que acompañe al docente en su labor cotidiana (Minedu, 2016). Así, un currículo inclusivo e integrador debe reconocer e incluir todas las formas de conocimiento, suministrar una base común para promover la cohesión de la sociedad y, tal como señala el PEN, debe poder ser adaptado y contextualizado, de acuerdo a las diferencias y necesidades de las y los estudiantes y sus comunidades.

Durante el periodo de vigencia del PEN, se han elaborado dos currículos en el Perú: el Diseño Curricular Nacional (DCN) aprobado en 2008 y, luego, el Currículo Nacional (CNEB) aprobado en 2016. El DCN fue un instrumento, cuyo proceso de articulación inició el 2005, orientado a la unión de los diversos currículos de los niveles de inicial, primaria y secundaria, los cuales habían funcionado de forma independiente hasta entonces. En 2009, se promulgó una segunda versión del DCN que apostaba por un enfoque por competencias para la Educación Básica Regular. Proponía una reorganización de las áreas del currículo: además de las competencias para cada nivel, se incluyeron capacidades, conocimientos y actitudes correspondientes a cada grado.

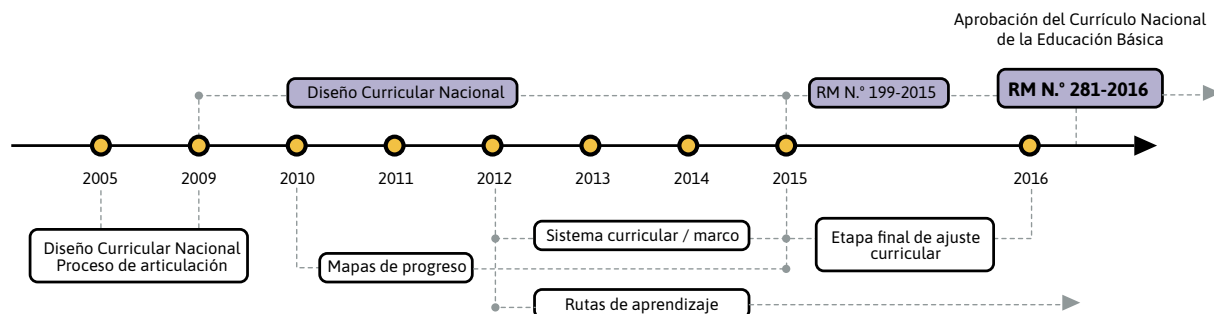
Como señalan Tapia y Cueto (2017), durante el periodo entre la aprobación del DCN y el CNEB se llevaron a cabo varias medidas importantes. En

2010 se inició de la elaboración de los estándares de aprendizaje por parte del Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa Básica (Ipeba), del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace), en articulación con el Minedu. Más adelante, se iniciaron estudios críticos sobre el DCN y se reconoció la necesidad de transitar hacia un «sistema curricular» para poder asegurar la articulación y coherencia interna de la política curricular. Como parte de este proceso, se elaboró el i) Marco Curricular: señalaba un conjunto delimitado de aprendizajes fundamentales, e indicaba con mayor claridad los aprendizajes terminales de la escolaridad; ii) los estándares o Mapas de Progreso: especificaban los niveles de logro esperados por ciclo en cada competencia asociada a los aprendizajes fundamentales, y se constituían en referentes para la evaluación de las competencias a nivel de sistema y de aula; y (iii) Rutas del Aprendizaje: instrumentos pedagógicos de apoyo a la implementación, en el aula, del Marco Curricular y los estándares (Tapia y Cueto, 2017). Más adelante, como parte de la transición del DCN al CNEB, en 2015 se aprobó la modificatoria del DCN mediante la RM 199-2015-MINEDU, que oficializó las matrices de competencias y capacidades de las Rutas del Aprendizaje.

El CNEB fue producto de un largo periodo de consulta y, a diferencia del DCN, contempla toda la Educación Básica en sus tres modalidades: Educación Básica Especial (EBE), Educación Básica Regular (EBR) y Educación Básica Alternativa (EBA). Oficializó las competencias y capacidades que ya habían ido definiéndose en una serie sucesiva de Rutas del Aprendizaje e incluye la descripción de un perfil de egreso cuya materialización se realizaría vía el desarrollo progresivo, a lo largo de toda la escolaridad, de las mismas competencias que engloban la movilización simultánea de capacidades (conocimientos, habilidades y actitudes), cuyos hitos evolutivos están especificados en estándares de aprendizaje y desempeños. El currículo incluye siete enfoques transversales y un énfasis particular en una evaluación formativa y no solo calificativa (para mayor detalle ver anexo 5).

El diseño y la implementación de estos currículos han sido procesos bastante complejos y existen importantes diferencias entre el DCN y el CNEB. Con relación al Resultado planteado en el PEN, se puede afirmar que actualmente el país cuenta con un documento curricular que enfatiza los aprendizajes ciudadanos de los estudiantes para que contribuyan al fortalecimiento democrático y que presenta en el perfil del egreso los aprendizajes

Figura 10: Evolución del currículo



fundamentales que todos los estudiantes de los distintos niveles educativos deben alcanzar si van a poder ejercer plenamente sus deberes y derechos. En las siguientes secciones se hará un balance sobre el proceso de implementación del CNEB durante el periodo de análisis.

1.1.1 Implementación curricular en la Educación Básica Regular

Transformar las prácticas pedagógicas y de gestión requiere de un conjunto de acciones que articulan a diferentes actores e instancias orientadas al desarrollo y logro del Perfil de

egreso. Por ello, la implementación del Currículo Nacional de Educación Básica (CNEB) fue planificada para darse de manera progresiva y gradual. Inicialmente se trazó un plan de monitoreo y comunicación de cinco años, de 2017 a 2021. Tal como se puede observar en la tabla 10, en 2017 se buscó generar las condiciones necesarias para su implementación; entre 2017 y 2018 se buscó promover su apropiación por parte de los docentes y directivos —conocerlo, comprenderlo y adecuarlo para que responda a las necesidades de los estudiantes—; y durante 2019 y 2020 se tenía planeado desarrollar un proceso asistido del uso reflexivo del currículo para que, finalmente, a partir de 2021, las instituciones

educativas pudieran lograr ser autónomas en la gestión curricular; sin embargo, diversos factores, que van desde la judicialización del enfoque de género⁴³ y la pandemia por la COVID-19, con la

consecuente suspensión de la prestación del servicio educativo presencial, han influido en reajustes y replanteamientos del proceso de implementación planificado.

Tabla 20. Propuesta de implementación del CNEB (2017-2021)

2017	2018	2019	2020	2021
Primaria: Polidocente urbana	→	→
Preparación de condiciones básicas	Inicial: escolarizado	→	...	→
	Primaria: rural y EIB	→	...	→
	Secundaria: urbana	→	...	→
	EBA: inicial e intermedio	→	...	→
Preparación de condiciones básicas	Preparación de condiciones básicas	Inicial: no escolarizado	→	→
		Secundaria: rural	→	→
		EBA: avanzado	→	→
		EBE	→	→
Monitoreo	→	...	→	
Comunicación	→	...	→	

Fuente: elaboración propia con base en <http://www.minedu.gob.pe/curriculo/implementacion.php>

⁴⁷ Proceso que tomó cerca de dos años en resolverse a nivel judicial, pero todavía presenta desafíos en cuanto a la valoración y apropiación de familias, autoridades y docentes.

Durante el periodo de análisis de este balance se publicaron diversas orientaciones para la implementar el CNEB, como se puede observar en la tabla 21.

Las dos principales estrategias para la implementación curricular han sido la Asistencia Técnica (AT)⁴⁸ y el Acompañamiento Pedagógico (AP). En un estudio sobre la implementación del CNEB en 9 instituciones

Tabla 21. Principales normas que orientan la implementación del CNEB

Año	Norma
2018	<p>Orientaciones para la implementación del Currículo Nacional de la Educación Básica: establecieron tres formas de implementación curricular: (i) la estrategia masiva, de carácter informativo, que debe ser desarrollada principalmente a través de medios virtuales para dar a conocer los aspectos generales del CNEB; (ii) la estrategia grupal – institucional, de tipo formativo y que buscaría llegar de manera presencial a los equipos técnicos pedagógicos de las instancias de gestión educativa descentralizada y directores de servicios educativos con el fin de instalar las condiciones para el trabajo cooperativo y (iii) la estrategia individual – docente, que también tenía un carácter formativo y que se desarrollaría de manera presencial y personalizada para brindar acompañamiento o asistencia técnica pedagógica al docente en su práctica en aula.</p>
2019	<p>Orientaciones para la implementación del Currículo Nacional de la Educación Básica: a nivel nacional. Sus principales objetivos son los siguientes: 1) establecer las líneas de acción, estrategias y responsabilidades de los actores educativos para la implementación del CNEB y 2) promover la cogestión entre las instancias de gestión educativa descentralizada; así como la articulación intersectorial e intergubernamental para la implementación del CNEB.</p>
2020	<p>Orientaciones pedagógicas para el servicio educativo de educación básica durante el año 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por el coronavirus COVID-19 (RVM N.º 00093-2020-MINEDU)</p> <p>Disposiciones para el trabajo remoto de los profesores que asegure el desarrollo del servicio educativo no presencial de las instituciones y programas educativos públicos, frente al brote de la COVID-19 (RVM N.º 097-2020-MINEDU)</p> <p>Orientaciones para la evaluación de competencias de estudiantes de la educación básica en el marco de la emergencia sanitaria por la COVID-19 (RVM N.º 193-2020-MINEDU): descripción del proceso de evaluación de competencias en el contexto de educación a distancia: hace precisiones sobre los niveles de logro o calificativos de las y los estudiantes que deberán registrarse en el SIAGIE, así como sobre las condiciones de promoción y permanencia en los grados y ciclos de la escolaridad que se aplicarán en 2020 y 2021. Propone la promoción guiada: los años escolares 2020 y 2021 como complementarios. Esta idea implica que todos los estudiantes serán matriculados en el 2021 en el grado siguiente, pero tendrán un mayor tiempo para consolidar sus aprendizajes, de ser necesario (Tapia, 2020).</p>

⁴⁸ Para mayor detalle sobre las actividades llevadas a cabo en el marco de estas estrategias y el público objetivo se puede revisar los anexos 7, 8 y 9.

educativas públicas⁵⁰ de Cajamarca, Junín y Lima Metropolitana, Guerrero (2018a) identificó que la opinión de docentes y directivos sobre el CNE es favorable, sobre todo en las escuelas que reciben algún tipo de apoyo, como AP o AT. Esto se debería a que estos actores consideran que era necesario actualizar el currículo para responder a las nuevas demandas y necesidades educativas. Si bien se trata de un estudio focalizado, estos resultados se corroboran en otros conducidos posteriormente. De acuerdo con Minedu (2021) las escuelas donde se ha implementado alguna de esas estrategias tienen mejores resultados en lo que respecta a la comprensión e implementación del CNEB que aquellas instituciones que no tienen ningún apoyo. Otro estudio de Minedu llevado a cabo en 2019 indicaba que la mayoría de directores apreciaban positivamente la AT y no señalaban mayores problemas para su cumplimiento. Para algunos, era muy útil porque permitía alinear los puntos de vista de todos los actores involucrados, evitando contradicciones entre los niveles de implementación. Otros valoraban, el tono horizontal y formativo de la interacción entre los actores en la asistencia. No obstante, mientras algunos docentes señalaron que actualmente la observación de aula es ya una práctica recurrente a

la cual están ya acostumbrados y preparados para recibirla, otro grupo de docentes manifestaron que el proceso resultaba angustiante y les saturaba tener a tantas personas observando o actuando en sus sesiones de clase. Parecería ser un elemento clave el que se enfatice el tono formativo de la observación, ya que todavía quedan docentes que la perciben como evaluativa. (Minedu 2021b). También es importante determinar la distancia entre el currículo diseñado y el implementado por los docentes en las aulas. El estudio de Guerrero (2018a) señala que algunos docentes de las escuelas estudiadas consideraban que no se tomaba en cuenta su opinión y que solo se les exigía aplicar el cambio curricular; demandaban que el proceso de capacitación sea previo a la implementación. Asimismo, en este estudio se encontró que algunos docentes mostraban dificultades para dar cuenta de algunas nociones centrales del CNEB, como competencia, conocimientos, desempeños, enfoques transversales, entre otras. Si bien este es un estudio focalizado, brinda conclusiones que deben ser exploradas en estudios con representatividad nacional para poder determinar con mayor claridad la efectividad de las estrategias de implementación curricular.

⁵⁰ Estas instituciones se agruparon según el tipo de estrategia de apoyo para la implementación curricular que recibieron: Acompañamiento Pedagógico (2 IE de Cajamarca y 1 IE de Lima Metropolitana); Asistencia Técnica (2 IE de Junín y 1 de Lima Metropolitana) y sin apoyo (1 IE de Cajamarca, 1 de Junín y 1 de Lima Metropolitana)

Por otro lado, durante el periodo de análisis se ha llevado a cabo una serie de ajustes a nivel de la implementación del CNEB que impactan en la elaboración oportuna de materiales y en las estrategias formativas. Tanto en 2018 como 2019 hubo cambios en la dirección de las políticas de la implementación del CNEB frente a lo planificado, especialmente debido a los cambios de gestión ministerial y a los consiguientes cambios de liderazgo en las direcciones pedagógicas. En 2018, por ejemplo, se priorizó su implementación en EBR, dejando de lado la EBA y EBE, y se redujo su cobertura y metas para ese año (CNE, 2018). Además, durante ambos años el proceso de implementación curricular se encontró ante considerables demoras en la aprobación de normas técnicas y transferencias presupuestales a los Gobiernos Regionales, además de los recortes en la cobertura de gestores curriculares y en los recursos destinados a la implementación del CNEB en regiones (Miranda, 2018; Minedu, 2021b).

Otro factor que influyó en los cambios o estancamientos en el proceso de implementación curricular fue la judicialización del enfoque de género. En 2017 se presentó una demanda de parte del grupo Padres en Acción con la intención de impedir la implementación del CNEB y la

eliminación de la palabra “género” en el CNEB. Luego de dos años, en abril de 2019, la Corte Suprema declaró que la demanda presentada no tenía fundamentos. Como parte de la sentencia, los magistrados señalaron que no se podía acusar de inconstitucional el CNEB por inculcar el respeto de las diferentes formas de expresión de la sexualidad.

Más allá de que este asunto revela problemas importantes del país vinculados a la tolerancia con la que se enfrentan asuntos que son motivo de interés público, es importante reconocer que la demora en este fallo afectó la capacitación de docentes, elaboración de los textos escolares, impresión del propio documento del CNEB, entre otros aspectos previstos en la implementación del Currículo Nacional para este año. Cabe destacar, asimismo, que el CNE tuvo oportunidad de participar y convocar a otros actores al proceso de deliberación durante su construcción y aportó a su aprobación; así como apoyó la inclusión del enfoque transversal de igualdad de género, pues este promueve que las instituciones educativas sean espacios de aprendizaje, valoración, tolerancia, respeto y seguridad con el fin de promover el reconocimiento de la diversidad y la superación de la discriminación, todos ellos elementos nucleares de la visión del PEN.⁵¹

⁵¹ Véase:

<http://www.cne.gob.pe/uploads/opinion-institucional/pronunciamentos/cnepronunciamento-058.pdf>

<http://www.cne.gob.pe/uploads/opinion-institucional/comunicados/comunicado1-educacion-integral-e-igualdad-de-genero-2302.pdf>

<http://www.cne.gob.pe/uploads/opinion-institucional/comunicados/2018/comunicado-sobre-el-curriculo-nacional-y-la-proxima-sentencia-del-poderjudicial.pdf>

Finalmente, es importante dar cuenta de la necesidad de instalar un sistema de monitoreo articulado sobre el desarrollo curricular. Si bien el proceso de monitoreo formaba parte del cronograma de planificación gradual inicial (ver tabla 10), y a pesar de varios intentos de establecer un sistema de monitoreo para el CNEB, los cambios de gestión ministerial y de equipos técnicos no han permitido implementar y sostener una medida de este tipo. El CNEB requiere de un sistema de monitoreo complejo, donde, además de un sistema de indicadores, se apoye fuertemente la investigación y evaluaciones con representatividad nacional orientadas a conocer cómo se está comprendiendo el CNEB, cuáles son las experiencias de las y los docentes sobre la implementación curricular, y que recoja información sobre la evaluación formativa de los estudiantes.

Como se verá en el Objetivo Estratégico 4, actualmente el sector educación cuenta con sistemas de información o monitoreo que no necesariamente se articulan entre sí y responden a una lógica de trabajo atomizado entre las oficinas y direcciones del sector, preocupación que también se levantó en la anterior edición del balance del PEN (CNE, 2018). Un sistema de monitoreo del CNEB no solo debería respaldar la mejora del currículo, sino la mejora de las estrategias de capacitación y formación de

las y los docentes, pues, así como los estudiantes, los docentes tienen también diferentes niveles en el desarrollo de sus competencias y diferentes necesidades. A la base de esto está la necesidad de políticas de largo plazo que no solo promuevan la cobertura de las estrategias formativas, sino su profundidad y la práctica reflexiva con los docentes desde su propia experiencia en las aulas.

Adecuación de la implementación curricular en el marco de la estrategia “Aprendo en casa”

En 2020, debido a la pandemia por la COVID-19 y la suspensión de la prestación del servicio educativo presencial, la implementación curricular tuvo que ser redefinida. Esto se debió a que, por un lado, las capacitaciones o estrategias formativas para docentes, directivos y especialistas de DRE o UGEL ya no podían ser presenciales y debían replantearse, y, por otro lado, a que la transición a la educación a distancia supuso un cambio de paradigma y una adecuación no solo de la política educativa, sino de las prácticas pedagógicas y experiencias educativas de las y los estudiantes.

Esto condujo al diseño e implementación de la estrategia de educación a distancia “Aprendo en casa” (AeC) que inició el 6 de abril de 2020 en todo el país. El propósito de esta estrategia es asegurar que las y los estudiantes continúen su proceso de aprendizaje a través de plataformas web, televisivas y radiales, con el soporte de medios de comunicación regionales y locales. Los equipos de elaboración pedagógica del Minedu, conformados por especialistas con perfil pedagógico y curricular, tienen como responsabilidad la planificación, diseño y construcción de las situaciones y experiencias de aprendizaje propias de la estrategia AeC.

En ese sentido, de marzo a octubre de 2020, las acciones de asistencia técnica en la implementación curricular se concentraron en especialistas de DRE y UGEL con el fin de brindar orientaciones para aplicar los lineamientos teóricos pedagógicos a la práctica en el marco de AeC, y mejorar los procesos de evaluación formativa y retroalimentación⁵². Asimismo, se incluyeron asistencias técnicas para especialistas de DRE y UGEL, directivos y docentes focalizados en el marco de la estrategia de Cierre de Brecha Digital, la cual fue diseñada para atender a las y los estudiantes de áreas rurales y urbanas vulnerables,

que presentan las mayores limitaciones de acceso a equipamiento informático y conectividad y, por ende, cuentan con acceso limitado a “Aprendo en casa” y a establecer contacto con sus docentes. Cabe resaltar que, al cierre de este balance, todavía no se contaba con evaluaciones públicas sobre el impacto de estas estrategias y asistencias técnicas.

Respecto a la evaluación formativa, la norma que constituye un referente de este proceso fueron las Orientaciones para la evaluación de competencias de estudiantes de la Educación Básica en el marco de la emergencia sanitaria por la COVID-19 (ver tabla 21 para descripción). Estas orientaciones son importantes porque, teniendo en cuenta la diversidad de condiciones y características de las y los estudiantes, contempla y da respuesta a tres situaciones: (i) estudiantes que están recibiendo el servicio educativo a través de “Aprendo en casa” o las estrategias planteadas por sus escuelas desde los primeros meses del año, y que mantienen interacción con sus docentes; (ii) estudiantes que se incorporaron de manera tardía (después del mes de agosto) o cuya participación fue intermitente durante el 2020 por diversos motivos; y (iii) estudiantes que no tuvieron contacto alguno con su institución educativa, o que no tuvieron acceso

⁵² Para mayor detalle sobre estas actividades, se puede revisar el anexo 6.

a “Aprendo en casa” o a la estrategia remota de su institución educativa. Esta norma es importante porque indica que las y los estudiantes que no logren aprobar las áreas necesarias pasarán por un proceso de subsanación y/o recuperación, y, de ser necesario, se someterán a evaluaciones adicionales para cerrar o continuar su etapa escolar.

Como señala Tapia (2020), esto es coherente con el enfoque formativo de la evaluación del CNEB, cuyo valor se ha hecho más evidente en un contexto como el que ha generado la pandemia por la COVID-19, en el cual las y los estudiantes desarrollan sus experiencias educativas y aprendizajes en condiciones más diversas y desiguales que lo habitual. Es oportuno poner en pausa el modelo de evaluación calificadora que suele prevalecer a fin de evitar sus posibles consecuencias negativas para las y los estudiantes. La denominada “promoción guiada” es una buena manera de enfatizar la importancia de una evaluación formativa, cuya principal preocupación es apoyar el aprendizaje de todos los estudiantes, considerando no solo que sus competencias suelen estar en diferentes niveles de desarrollo, sino que sus oportunidades para alcanzar esos niveles son también desiguales (Tapia, 2020).

Finalmente, durante 2021 se llevó a cabo evaluaciones a la implementación de la estrategia de “Aprendo en casa” tanto en inicial, primaria como secundaria

(Minedu 2021c, 2021d, 2021e). Estas evaluaciones se llevaron a cabo con los objetivos de: i) identificar las acciones que se vienen desarrollando desde docentes y apoderados; ii) identificar las posibles dificultades aciertos, adaptaciones generadas; iii) recoger y analizar las percepciones y valoraciones sobre implementación de “Aprendo en casa” y iv) analizar la normativa y documentos orientadores de “Aprendo en casa” para identificar vacíos o contradicciones. Al respecto, se encontró lo siguiente:

En el caso de la educación inicial, se llevó a cabo 49 entrevistas aplicadas a padres de familia y docentes de instituciones educativas de La Libertad, Lima Metropolitana, San Martín y Ayacucho. Los resultados de esta evaluación indican que si bien hay un involucramiento importante de las familias (donde estas acompañan el desarrollo de los programas de TV y la realización de tareas principalmente después de culminar sus jornadas laborales o domésticas), varias familias reconocen algunas limitaciones: por ejemplo, aun cuando existen numerosos recursos en la plataforma de “Aprendo en casa”, las familias reconocen que estos tienen un alcance limitado y no estarían siendo aprovechados. Solo un 11,3 % de padres y madres entrevistados afirmó acceder a los recursos de dicha plataforma. a través de la web mayoría de hogares no estaría revisando estos recursos. Asimismo, se identificó la necesidad de que las orientaciones para

las familias contengan información sobre el desarrollo cognitivo y socioemocional de los estudiantes de 3 a 5 años, pues esta información permitiría que los padres contextualicen los consejos. Por otro lado, se encontró que la mayoría de las maestras considera que las *Guías docentes de programación semanal* son útiles, pero requieren mayores orientaciones para la evaluación formativa remota: desde cómo sacar mayor provecho de la guía, cómo reforzar determinados temas, cómo usar materiales complementarios y, especialmente, reportan requerir orientación sobre cómo evaluar si la evidencia disponible no es suficiente (familias que no envían tareas, niños que no conversan en las llamadas de seguimiento, entre otros) (Minedu, 2021c).

En el caso de la educación primaria, se llevó a cabo 40 entrevistas en total aplicadas a docentes, padres y madres de familia y estudiantes de 4to y 6to de primaria de instituciones educativas en Lambayeque, Lima Metropolitana, Ucayali y Huancavelica. En esta evaluación se encontró que si bien la mayor parte de los docentes establece contacto regular con las familias y los estudiantes, los problemas de comunicación son las principales limitantes para el desarrollo de un mejor acompañamiento (debido a problemas de conectividad, escasos recursos económicos para realizar recargas de megas seguidas, entre otros); lo que dificulta que puedan descargar recursos como videos, recibir acompañamiento por videollamada o enviar las tareas,

de este modo los estudiantes con “menores avances” son aquellos con quienes la comunicación es escasa. Asimismo, se encontró que aproximadamente la mitad de las aulas no habían recibido los cuadernos de trabajo oportunamente. La falta de entrega es un problema, pues los cuadernos se articulan con las actividades de la plataforma web, sumado a que, al no tener estos cuadernos, los estudiantes se ven en la necesidad de imprimir o fotocopiar, algo que no todos pueden hacer. Por otro lado, tanto estudiantes como familias y docentes reconocen que el ritmo de los programas de “Aprendo en casa” en TV puede ser muy rápido y no siempre alcanza el tiempo para copiar o responder la pregunta de los conductores, así como identifican la necesidad de adaptar ejemplos a sus contextos regionales facilitar la comprensión del estudiante. Finalmente, la mayoría de los docentes entrevistados reconocen en el discurso que la evaluación formativa es un proceso que no se limita a una calificación, si no que involucra retroalimentación a los avances positivos de los estudiantes y tratan de aplicar este precepto a su seguimiento y retroalimentación; sin embargo, del mismo modo que en inicial, persiste una demanda por recibir capacitaciones sobre evaluación formativa para educación remota, pues se presentan varias dudas sobre cómo retroalimentar de manera general a los estudiantes, si es posible dividirlos en grupos según su nivel y cómo retroalimentar bien sin evidencia concreta del avance del estudiante (Minedu, 2021d).

Finalmente, en el caso de educación secundaria, se llevó a cabo 68 entrevistas en total aplicadas a docentes; padres y madres de familia; coordinadores de tutoría; especialistas de UGEL y estudiantes de 1.º, 3.º y 5.º de secundaria de instituciones educativas en Piura, Lima Metropolitana, Arequipa y San Martín. En esta evaluación se encontró que si bien los programas de TV de Aprendo en Casa serían muy valorados por todos los actores, en especial por los actores pedagógicos de la IE, que encuentran valor en conocer formas de enseñar distintas, también se reconoce, al igual que en primaria, que el ritmo de los programas es muy rápido y no permite a los estudiantes poder llevar a cabo las actividades o tomar apuntes, esto afectaría el tiempo que requieren los estudiantes para asimilar la información, a diferencia de un formato presencial o semipresencial. Asimismo, existe una demanda por parte de los estudiantes por contar con contenidos más pertinentes a sus características territoriales y por contar con la participación de estudiantes de distintas regiones en los programas. En el estudio también se encontró que los docentes reportarían espacios de interacción más profundos y sostenidos con el estudiante; mientras que los estudiantes indicarían que estos intercambios serían más puntuales; lo que revela desafíos frente

a la evaluación formativo en un contexto remoto. Finalmente, se encontró que si bien “Aprendo en casa” para el caso de secundaria está diseñada para que los adolescentes desarrollen la autonomía en su aprendizaje, los padres y madres de familias, así como los docentes, no estarían brindando el acompañamiento necesario bajo la presunción de esta autonomía (Minedu, 2021e).

1.1.2 Implementación curricular en Educación Básica Especial (EBE) y Educación Básica Alternativa (EBA)

El CNEB brinda orientaciones y establece un Perfil de egreso para toda la educación básica. A continuación se presenta un balance de la implementación curricular en la Educación Básica Especial (EBE) y Educación Básica Alternativa (EBA).

La DEBE ha emprendido acciones de generación de condiciones para la implementación curricular durante 2018 y 2019 (ver tabla 22). Esto ha sido parte de la respuesta educativa para los niños y niñas menores de 3 años con discapacidad o en riesgo de adquirirla de los PRITE, así como el Plan de Orientación Individual para los estudiantes con discapacidad severa y multidiscapacidad

que atienden los CEBE y a los estudiantes con discapacidad incluidos y atendidos por medio de los equipos SAANEE.

En 2020, en el caso de los Centros de Educación Básica Especial (CEBE) se priorizaron los contenidos, articulando el CNEB con las actividades de autonomía, comunicación, entre otras requeridas en el desarrollo funcional de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad severa y multidiscapacidad. Estos contenidos priorizados se trabajaron a mérito de las competencias seleccionadas en el contexto de emergencia sanitaria, incluidas en el documento normativo denominado Orientaciones para la evaluación de competencias de estudiantes de la educación básica en el marco de la emergencia sanitaria por la COVID-19. Asimismo, se desarrolló un conjunto de orientaciones y apoyos educativos dirigidos a familias en el marco de la estrategia “Aprendo en casa”.

Ahora bien, es importante resaltar que los estudiantes con necesidades educativas especiales (NEE) que asisten a un servicio de educación básica son atendidos desde diversas direcciones.

Al interior del Minedu, la rectoría de la atención a esta población está dividida entre la Dirección de Educación Básica Regular —para las y los estudiantes con NEE que asisten a una escuela de EBR— y la Dirección de Educación Básica Especial —para las y los estudiantes con NEE que asisten a un PRITE CEBE o SAANEE—. No obstante, las funciones y responsabilidades de lo que le compete a cada una no están definidas claramente, situación que origina una invisibilización de dicha población en la política del sector. Es prioridad que el Ministerio elabore un plan específico dirigido a esta población de estudiantes que contenga las pautas y recursos que requieren las y los docentes para atender con pertinencia a los estudiantes con dichas características, y que se definan articuladamente las responsabilidades funcionales al interior del sector.

Tabla 22. Principales actividades llevadas a cabo para la implementación del CNEB en la EBE

2018	2019	2020
<ul style="list-style-type: none"> • Ajustes a la evaluación e informe psicopedagógico y el Plan de Atención Individual, con el objetivo de establecer las necesidades educativas y adaptaciones curriculares incorporando lo contemplado en el CNEB para PRITE, SAANEE y CEBE • Mesas de trabajo con el equipo de currículo de la DIGEBR con la finalidad de unificar criterios y consensuar aspectos sobre las adaptaciones del CNEB, talleres de asistencia técnica y soporte para gestión pedagógica e institucional de los CEBE y los PRITE 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa piloto para validar una ruta de implementación del CNEB para los servicios de Educación Básica Especial en cuatro regiones. En cada una de ellas se trabajó con cinco servicios educativos (cuatro CEBE y un PRITE). Las actividades incluyeron la producción de instrumentos para generar información sobre los procesos de planificación curricular relacionados con la evaluación de necesidades de aprendizaje, informes psicopedagógicos y el Plan de Orientación Individual. • Talleres de verano sobre la implementación del Currículo Nacional dirigido a docentes de Lima Metropolitana y Callao, en el cual se abordaron temas de evaluación e informe psicopedagógico, plan de orientación individual y el CNEB • Talleres regionales de asistencia técnica y soporte para la gestión pedagógica e institucional de los CEBE 	<ul style="list-style-type: none"> • Oferta de cursos autoformativos gratuitos, como Lengua de señas peruana, Software para estudiantes con discapacidad, entre otros • Asistencia técnica a los especialistas DRE/UGEL; directivos, docentes y profesionales no docentes de los PRITE y CEBE de las 26 regiones del país, con el propósito de ofrecerles soporte socioemocional, mejorar la práctica pedagógica y profesional en estos servicios, así como identificar y compartir experiencias exitosas y de gestión • Elaboración de matrices de planificación curricular mensuales para CEBE que contenían las competencias, capacidades y desempeños a trabajar según los ciclos correspondientes • Creación de la sección Inclusión y Atención a la Diversidad en AeC, que contiene herramientas para las familias en referencia a temas de convivencia, competencias parentales, acompañamiento, organización y apoyo en casa.

Fuente: Minedu
Elaboración propia

En el caso de la Educación Básica Alternativa, durante el periodo de análisis de este balance, en febrero de 2019, se aprobaron el Programa Curricular de Educación Básica Alternativa de los ciclos inicial e intermedio y el Programa Curricular de Educación Básica Alternativa del ciclo avanzado. Mediante esta normativa se alinea la modalidad de EBA en el proceso de implementación del CNEB. Dichos documentos fueron aprobados después del proceso de consulta de 2018, en el cual se llevaron a cabo talleres de consulta a Directores, docentes y estudiantes de esta modalidad, se escuchó la opinión pública, y se hicieron consultas a expertos e instituciones relacionadas con el campo de la educación de personas jóvenes y adultas. El equipo que está a cargo de la elaboración de los programas señala que las áreas curriculares a las que se les está dando un mayor énfasis son Inglés y Educación para el Trabajo, sobre todo esta última, dado el rol central que cumple en el desarrollo de habilidades para la empleabilidad.

Ahora bien, la elaboración de los programas curriculares de la EBA enfrenta dos desafíos según el tipo de población que atiende: por un lado, diseñar programas específicos para atender de manera pertinente tanto a los niños y adolescentes entre nueve y trece años que no han concluido la educación primaria y no asisten a algún servicio

educativo, así como aquellos, del mismo rango de edad, que son atendidos de manera informal en algunos CEBA (CNE, 2017); por otro lado, incorporar la lógica adulta en sus programas dirigidos a jóvenes y adultos, que supone desarrollar competencias para el autoaprendizaje, así como impregnar un fuerte énfasis práctico en las áreas curriculares, aprovechando los conocimientos y habilidades que han desarrollado a lo largo de su vida.

Una limitación con que se ha encontrado el equipo a cargo de la construcción de programas curriculares ha sido la falta de información sobre el nivel de logro de aprendizajes que tienen los estudiantes de esta modalidad. En 2017 se inició un valioso trabajo conjunto entre la DEBA y la UMC para llevar a cabo un proceso de evaluación de algunas competencias básicas de dicha población; sin embargo, luego de la aplicación piloto, el proyecto fue suspendido por falta de presupuesto.

Si bien existen importantes esfuerzos llevados a cabo, tanto la EBE como la EBA son modalidades de la educación que no han sido priorizadas en el proceso de implementación curricular. Tal como se señaló en el capítulo anterior, se trata de modalidades que no cuentan con suficiente presupuesto para atender a su población objetivo. Además, como se verá más adelante, en el caso de la EBE preocupan las dificultades que se han presentado en la entrega

de materiales educativos y que no pueden ser ignoradas. Si estos problemas y contratiempos persisten, la vulnerabilidad tanto de jóvenes y adultos que atiende la EBA como de la población con necesidades educativas especiales que atiende la EBE se agudizará. Es imperativo, por un lado, generar mayor evidencia sobre los desafíos curriculares en estas modalidades, así como estrategias efectivas que contribuyan a mejorar estos procesos.

Finalmente, uno de los aspectos más valorados del CNEB es que establece un Perfil de egreso para toda la educación básica y no solo para la EBR. Por ello, se requiere un impulso y orientación política que garantice una visión común del CNEB para que su concreción no quede limitada a la implementación aislada de cada dirección del Minedu.

1.1.3 Currículos regionales

El PEN propuso diseñar currículos regionales que garanticen aprendizajes nacionales y que complementen el currículo con conocimientos pertinentes. Un potencial producto de la diversificación curricular en el ámbito regional es el currículo regional. Durante el periodo de vigencia del PEN al 2021, se han elaborado distintas iniciativas de currículos regionales. En el caso del DCN, las regiones de Puno, San Martín, Junín, Piura, Cusco y

Arequipa presentaron sus propuestas; sin embargo, para el caso del CNEB no existe una sistematización clara de cuántas iniciativas de este tipo existen, en qué etapa se encuentran o qué desafíos presentaron.

Durante el periodo de análisis, en 2019, el Gobierno Regional de Junín diseñó una propuesta de currículo regional. Este documento recibió observaciones por parte del Minedu, la cuales serán subsanadas por un equipo compuesto por especialistas de la DRE Junín, docentes de la Universidad Nacional del Centro del Perú (UNCP), representantes de la sociedad civil y especialistas del Minedu asignados para acompañar este proceso. De acuerdo a la DRE de Junín, se espera garantizar la coherencia de la adecuación del currículo regional (CNEB) con la finalidad de implementarlo en 2021. No obstante, al cierre de este balance, el proceso no está concluido, y no se cuenta con evidencia sobre cómo se adaptó ese proceso de revisión y levantamiento de observaciones al contexto de pandemia y aislamiento de 2020.

En principio, el CNEB ha sido diseñado de manera tal que se posibilite la diversificación regional, local y las adecuaciones en lo que respecta al aula. No obstante, la diversificación curricular es lo que presenta más desafíos y controversias y, aun cuando se cuenta con importante instrumento como el CNEB, todavía no se ha logrado constituir mecanismos que permitan a los diferentes actores regionales

apropiarse de la política curricular. Si bien lograr esto es particularmente retador en un contexto político inestable como el que se ha mantenido durante el periodo de análisis y el contexto de pandemia, también está el desafío de lograr que las regiones se sientan parte de un proyecto común como el CNEB, donde los aprendizajes locales no solo conversan con orientaciones nacionales, sino que, además, son reivindicados y valorados. Finalmente, es importante resaltar que los currículos regionales deben ser formulados a partir de la definición de las políticas educativas que las regiones han elaborado y expresado en sus respectivos Proyectos Educativos Regionales (PER).

1.2 Materiales educativos

El PEN subraya la importancia de contar con un diseño y ejecución de una política de materiales educativos coherentes con el currículo, que responda a la diversidad y contextos de los estudiantes. A continuación, se presenta un balance sobre el diseño y entrega de materiales para la educación básica.

1.2.1 Elaboración y reparto de materiales educativos

Durante el periodo de análisis ha habido un aumento en el número de materiales distribuidos a instituciones educativas entre 2018 y 2019, al pasar de 30 748 273 a 50 289 245. En el caso de 2020, esta

cantidad se redujo a 20 178 448, ya que se pasó a un modelo de educación a distancia abruptamente debido a las medidas que se tomaron para combatir la pandemia por la COVID-19.

Con respecto a los procesos de entrega, se puede ver en la tabla 23 el porcentaje de instituciones educativas que logran recibir sus materiales durante el año escolar. Se observa que la mayoría de los materiales fueron distribuidos desde el Minedu hasta las instituciones educativas, habiéndose entregado entre un 91 % y 96 % de la mayoría de las direcciones pedagógicas del Minedu. En ese sentido, es importante saludar la mejora en la entrega de materiales para las instituciones educativas de ámbito rural, atendidas desde la DISER, y las instituciones de educación intercultural bilingüe, atendidas por la DEIB. Ambas presentaron una mejora en la entrega de materiales de 2018 a 2019, pasando de 86 % a 95 % y de 85 % a 94 %, respectivamente.

No obstante, es posible observar que todavía no se logra entregar oportunamente materiales educativos a las instituciones educativas que atienden población con discapacidad, principalmente los CEBE. Resulta alarmante que solo el 59 % de instituciones educativas de esta modalidad recibieron materiales en 2018, mientras que esa cantidad se redujo en 20 pp al 2019, pues se perpetúan la vulnerabilidad y desigualdad de oportunidades educativas.

Tabla 23. Distribución de materiales educativos de Minedu a II. EE. (2018 – 2019)

Dirección	2018					2019				
	Minedu - UGEL	Material recibido por la UGEL	Material enviado por UGEL a IE	Material entregado a la IE	Minedu - IE (%)	Minedu - UGEL	Material recibido por la UGEL	Material enviado por UGEL a IE	Material entregado a la IE	Minedu - IE (%)
DEBA	332 299	332 111	317 568	312 788	94	2 329 758	2 329 428	2 132 281	2 129 436	91
DEBE	14 930	11 317	11 255	8756	59	48 958	19 570	19 053	19 041	39
DEI	1 300 482	1 300 058	1 244 860	1 229 103	95	1 625 209	1 625 100	1 567 078	1 562 233	96
DEP	12 829 740	12 819 327	11 908 394	11 820 772	92	29 743 038	29 742 234	28 166 461	28 104 658	94
DES	10 900 400	10 891 680	10 445 420	10 370 352	95	14 535 438	14 527 214	13 959 805	13 926 685	96
DISER	3 266 648	3 164 580	2 846 641	2 811 004	86	3 167 384	3 145 723	3 010 574	3 002 324	95
DEIB	2 103 774	2 063 058	1 818 451	1 778 816	85	3 039 460	3 038 636	2 863 376	2 844 748	94
Total	30 748 273	30 582 131	28 592 589	28 331 591	92	54 489 245	54 427 905	51 718 628	51 589 125	95

Fuente: elaboración propia basada en información brindada por DIGERE

Además, cabe remarcar que aún se deben tomar medidas para asegurar la llegada oportuna de los materiales educativos al inicio del año escolar. Encontramos que, en abril de 2019, un mes después del inicio de clases, 56,7 % de servicios educativos contaban con al menos un cuaderno de trabajo de cada edad/grado y área pedagógica que corresponda (Minedu, 2020f). No obstante, para esa fecha solo

el 34,7 % de escuelas de todo el país contaba con cantidad suficiente de materiales, mientras que ninguna de las regiones, salvo la DRELM, logró tener el nivel esperado (mayor a 80 %). Solo Lima Metropolitana había logrado el desempeño esperado respecto al resto del país, donde el 96,3 % de sus instituciones educativas habían recibido sus materiales educativos a abril de ese año. De igual

manera, esta cifra es aún más baja al identificar la suficiencia de materiales⁴⁸, pues ninguna de las regiones logró los resultados esperados.

Por otro lado, en 2020 se llevaron a cabo distintas adaptaciones de los materiales educativos al contexto de educación a distancia y de la estrategia “Aprendo en casa”. El CNEB plantea tres tipos de adaptaciones: curriculares (priorización de competencias, adaptaciones, etc.) pedagógicas (metodología, didáctica, tiempo, etc.) y de acceso (apoyos, mobiliario, adaptaciones a los espacios etc.).

Dichas adaptaciones deben estar presentes en toda propuesta pedagógica con el objetivo de brindar una atención educativa que responda a las necesidades.

En ese sentido, se llevó a cabo la adaptación de 3218 materiales educativos a formato accesible para que los estudiantes en condición de discapacidad de la Educación Básica Regular, Alternativa y Especial puedan acceder a la información en un formato que les permita estar en igualdad de condiciones que los otros estudiantes, y así evitar que se genere una brecha educativa.

Tabla 24. Materiales adaptados en el marco de AeC 2020

	Beneficiarios	EBR	EBA	EBE	Subtotales
Pictogramas	Estudiantes con trastorno del espectro autista	213	74	159	446
Infografías	Estudiantes con discapacidad cognitiva*	195	143	84	422
Audio accesible	Estudiantes con discapacidad visual (ceguera y baja visión)	710	243	215	1168
Videos accesibles (LSP)	Estudiantes con discapacidad auditiva	734	236	212	1182
Total materiales adaptados					3218

⁴⁸ La suficiencia de materiales mide la proporción de II. EE que cuenta con cuadernos de trabajo (CT) en cantidad suficiente; es decir, el número de CT es mayor o igual al número de estudiantes en cada grado, según corresponda.

Por otro lado, en el marco de la estrategia de Cierre de Brecha Digital, en 2020 se aprobaron los criterios para la focalización de estudiantes y docentes beneficiarios de 1 056 430 tabletas. Estas debían servir de soporte al desarrollo de aprendizajes y a la práctica pedagógica, y contener recursos interactivos, didácticos, adaptativos y autogestionables que aseguren su pertinencia

pedagógica. En ese sentido, las actividades contenidas en las tabletas que desarrollan los estudiantes —sea de manera individual o en trabajo colaborativo con sus compañeros y docentes— permiten desarrollar un aprendizaje autónomo, colaborativo y activo, características del enfoque por competencias plasmado en el Currículo Nacional de Educación Básica.

Tabla 25. Características de la estrategia de entrega de tabletas para instituciones educativas de EBR

Características de las tabletas
<ul style="list-style-type: none"> • Contenidos de la tableta: los contenidos de “Aprendo en casa” en la tableta se organizan según el perfil de usuario y se complementan con recursos digitales con la finalidad de favorecer el desarrollo de sus competencias. • Servicios digitales precargados en la tableta: los estudiantes y docentes beneficiarios contarán con un usuario de correo electrónico que les permitirá acceder a diversos servicios digitales (correo electrónico, instalación administrada de aplicativos móviles, actualización de contenidos, servicios en la nube o en línea). • En zonas con conectividad: los beneficiarios podrán acceder con planes de datos. • En zonas sin conectividad: los dispositivos cuentan con diversos recursos a los que pueden acceder desde el gestor de contenidos de “Aprendo en casa”, así como aplicaciones instaladas que favorecen el desarrollo de competencias.
Marco normativo para el uso y gestión de las tabletas
<ul style="list-style-type: none"> • Orientaciones pedagógicas sobre el uso y aprovechamiento de las tabletas en las instituciones educativas de Educación Básica Regular de los niveles de educación primaria y secundaria para la prestación del servicio educativo en el marco de la emergencia sanitaria generada por la COVID-19, aprobado mediante Resolución Ministerial N.º 334-2020-MINEDU • Lineamientos para la Gestión de las Tabletas y sus complementos en Instituciones Educativas Públicas de la Educación Básica Regular, aprobados mediante Resolución Ministerial N.º 400-2020-MINEDU

La estrategia inicialmente establecida para la distribución consideraba la participación y apoyo de aliados estratégicos tales como (i) Oficina General de Administración del Minedu, (ii) Fuerzas Armadas del Mindef, (iii) UGEL/DRE y (iv) empresa Backus; sin embargo, esta estrategia de distribución no obtuvo los resultados esperados, dado que solo facilitó hasta el cierre del ejercicio 2020 una distribución aproximada del 4,56 % del total de tabletas adquiridas.

En ese sentido, esta situación mostraría que aún es necesario trabajar en torno a la entrega pertinente de materiales en todo el país, pues se trata de una problemática que se repite durante todo el periodo de análisis. Por ello, hay necesidad de revisar una política adecuada sobre la producción, adquisición, distribución, y uso de los materiales y recursos educativos en el marco de la implementación del CNEB (CNE, 2018) para asegurar contenidos pertinentes y entregas oportunas que permitan a las y los estudiantes ejercer plenamente su derecho a la educación.

1.3 Evaluaciones de aprendizajes

El PEN hace referencia a la necesidad de contar con estándares nacionales de aprendizaje que

puedan ser evaluados regularmente y de mejorar e institucionalizar las evaluaciones nacionales de logros de aprendizaje escolar.

Las evaluaciones nacionales de logros de aprendizaje son implementadas por el Minedu, por medio de la Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC), para conocer en qué medida las y los estudiantes de la educación básica logran los aprendizajes esperados de acuerdo al CNEB. Paralelamente, el Perú participa en evaluaciones internacionales como el Programa para la Evaluación de los Alumnos de la OCDE (PISA) y el PIAAC.

En 2020, debido al estado de emergencia, el Plan Anual de Evaluaciones de Logros de Aprendizaje 2020-2026 de la UMC tuvo que replantearse y se suspendió la aplicación de las evaluaciones censales y muestrales programadas para ese año debido a la falta de condiciones necesarias para darse la aplicación de las pruebas (Minedu, 2020b). En su lugar, se llevó a cabo el estudio Situación de los aprendizajes de estudiantes en contexto de emergencia sanitaria 2020, con la finalidad de tomar decisiones que mejoren la propuesta educativa en el contexto de emergencia sanitaria; sin embargo, al cierre de este balance no se contaba con los resultados de dicha evaluación.

1.3.1 Evaluaciones nacionales

A partir de 2007, la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) se lleva a cabo en casi todas las instituciones educativas del Perú. Entre 2007 y 2016, la ECE ha evaluado comprensión de textos y matemática en los estudiantes de 2.º grado de primaria —con excepción de aquellas consideradas como escuelas de educación intercultural bilingüe (EIB)—, y comprensión de textos en lenguas originarias y en castellano como segunda lengua en los estudiantes de 4.º grado de primaria de las escuelas EIB. En 2015

se introdujo la ECE para 2.º grado de secundaria en comprensión de lectura y matemática; y en 2016 se incluyó la evaluación de dichas áreas en 4.º grado de primaria de escuelas no EIB, y se añadió el área de Ciencias Sociales a la ECE de 2.º de secundaria. De esta manera, desde lo planteado por el PEN, se ha logrado importantes avances hacia la consolidación de un sistema nacional de evaluación de aprendizajes, que tiene legitimidad en la comunidad educativa, y que toma en cuenta la diversidad cultural y lingüística del país (CNE, 2019).

Tabla 26. Estudiantes de 4.º grado de primaria que logran un nivel satisfactorio en la ECE (en %)

	Comunicación (lectura)	Matemática	Comunicación (lectura)	Matemática	Comunicación (lectura)	Matemática
	2016		2018		2019	
Promedio nacional	31,4	25,2	34,8	30,7	34,5	34
Sexo						
Femenino	33,2	23,3	36,3	28,9	36,8	33,3
Masculino	29,7	27	33,4	32,5	32,4	34,7
Área						
Urbana	34,4	27,1	37,8	33,1	37,1	36
Rural	11,2	12,1	13	13	11,4	15,5
Gestión						
Pública	27,3	24,3	31,9	29,4	30,1	32,4
Privada	42,6	27,5	42,9	34,4	45,5	38,1

Los resultados de la ECE a lo largo del tiempo muestran una mejora consistente: cada vez más estudiantes logran un nivel de desempeño satisfactorio de aprendizajes (ver tablas 26 y 27). Especialmente en el

caso de los resultados de matemática, el crecimiento ha sido considerable: de 25,2 % en 2016 a 34 % en 4.º grado de primaria, y de 9,5 % en 2015 a 17,7 % en 2019 para el caso de 2.º grado de secundaria.

Tabla 27. Estudiantes de 2.º grado de secundaria que logran un nivel satisfactorio en la ECE (en %)

	Comu- nicación (lectura)	Mate- mática	Comu- nicación (lectura)	Mate- mática	Ciencias Sociales	Comu- nicación (lectura)	Mate- mática	Ciencias Sociales	Ciencia y Tecnolo- gía	Comu- nicación (lectura)	Mate- mática	Ciencia y Tecnolo- gía
	2015		2016			2018			2019			
Promedio nacional	14,7	9,5	14,3	11,5	15	16,2	14,1	11,6	8,5	14,5	17,7	9,7
Sexo												
Femenino	15,5	8	16	10,2	14,9	17,2	12,3	12,4	7,6	16	15,6	8,7
Masculino	13,9	10,9	12,6	12,8	15,1	15,3	15,8	10,8	9,3	13,1	19,7	10,7
Área												
Urbana	16,4	10,5	15,8	12,7	16,4	17,9	15,4	12,6	9,2	16	19,3	10,5
Rural	1,9	2	2	2,5	4,3	2,9	3,1	3,1	2,7	2,4	4,8	3
Gestión												
Pública	9,7	6,2	10,2	8,7	11,5	12,3	10,8	9	6,3	10,6	13,7	7,3
Privada	29,3	19,2	26,7	20	25,7	28,3	24,1	19,6	15	26,7	30	17,2

Asimismo, es posible observar una reducción sostenida del porcentaje de estudiantes con menores desempeños en las pruebas durante el periodo de análisis (ver tabla 28).

Tabla 28. Resultados de la ECE y EM (2018 y 2019)

Grados	Temas	Media promedio	2018				2019				
			Previo al inicio	En inicio	En proceso	Satisfactorio	Media promedio	Previo al inicio	En inicio	En proceso	Satisfactorio
2.º grado de primaria (EM)	Lectura	482		5,8	56,4	37,8	566		3,8	58,6	37,6
	Matemática	480		55	30,3	14,7	527		51,1	31,9	17
4.º grado de primaria (ECE)	Lectura	571	10,1	24,2	30,9	34,8	489	4,9	25	35,5	34,5
	Matemática	560	9,3	19,3	40,7	30,7	480	8,1	15,9	42	34
2.º grado de secundaria (ECE)	Lectura	571	18,5	37,5	27,7	16,2	567	17,7	42	25,8	14,5
	Matemática	560	33,7	36,4	15,9	14,1	567	33,0	32,1	17,3	17,7
	Ciencias Sociales ⁴⁹	495	22,4	29,8	36,3	11,6					
	Ciencia y Tecnología	500	10,4	43,1	38	8,5	501	10,1	43,8	36,3	9,7

Fuente: evaluaciones de aprendizaje aplicadas por la UMC

⁴⁹ Los temas incluidos fueron historia, geografía y economía.

Ahora bien, como se mencionó en el Objetivo Estratégico 1, existen brechas históricas que acentúan el carácter inequitativo del sistema educativo, no solo en cuanto al acceso, sino también respecto al logro de aprendizajes. Como se puede ver en las tablas 26 y 27, las brechas de aprendizaje más persistentes se presentan entre los estudiantes de ámbitos urbanos y rurales. Por ejemplo, desde que se implementan las ECE tanto de 4.º grado de primaria como de 2.º grado de secundaria, esta brecha se ha mantenido en un promedio de 15 pp y de 10 pp respectivamente. Aun cuando se ha aprobado la Política de Atención Educativa para la Población del Ámbito Rural y se han creado modelos de servicio educativos para la población en ámbitos rurales, se debe asumir con mayor prioridad.

Asimismo, las escuelas rurales y las multigrado o unidocentes, comúnmente asociadas a una pedagogía e infraestructura desfavorables, históricamente tienen mayor probabilidad de tener menores desempeños en las pruebas estandarizadas. De acuerdo con Balarin et al. (2020), los estudiantes de ámbitos urbanos de educación secundaria tenían un 14 % más de probabilidades de tener bajos desempeños tanto en lectura como en matemáticas que aquellos en ámbitos urbanos. Del mismo modo, existen claras brechas según dominios geográficos:

los estudiantes de regiones amazónicas tienen mayor probabilidad de tener menores desempeños en todas las pruebas.

Sumado a ello, durante 2020 es casi seguro que estas brechas se han agravado. Cabe resaltar que, como se señaló en la sección anterior, las tabletas que debían entregarse a estudiantes en ámbitos rurales (y urbano-vulnerables) no han llegado a cubrir ni al 10 % de la población objetivo. A ello se añade también la dificultad de acceso a servicios básicos e Internet en los hogares rurales, como se menciona en el capítulo del Objetivo Estratégico 1. Estas problemáticas urgen ser atendidas.

Asimismo, la gestión escolar tiene un rol central en el desarrollo y logro de aprendizajes. Tomando en cuenta esto, en cuanto a comprensión lectora se encontró que, a mayor frecuencia de trabajo colaborativo para proyectos específicos entre docentes (una o más veces por semana), mayor es el porcentaje de estudiantes que se ubican en el nivel satisfactorio (17,5 %) (UMC, 2019a). Asimismo, en las escuelas en que los Directores tenían un perfil medio alto⁵⁰ de liderazgo pedagógico, los resultados de aprendizaje eran más altos. Siendo así, el 50,7 % de los estudiantes de una escuela a cargo de un Director con este perfil presentaba resultados satisfactorios en lectura y en matemática (Minedu, 2018h).

⁵⁰ Cabe mencionar que la categoría de "medio alto" es entendida como "la realización de planificación estratégica, el fomento de actividades de desarrollo profesional desde la ciencia, responsabilidad compartida, colaboración entre docentes e involucramiento en el trabajo docente" (Minedu, 2018h).

Por otro lado, la UMC ha desarrollado un índice socioeconómico (ISE) a partir de variables sobre la educación de los padres, materiales de construcción de la vivienda, servicios básicos en el hogar, activos en el hogar y otros. De acuerdo con el análisis de este índice según los niveles de logro en las ECE, es posible afirmar que las características socioeconómicas de los estudiantes se encuentran directamente relacionadas con los resultados en las pruebas (UMC, 2018a, 2019a). Estos resultados son coherentes con la evidencia que señala que una mejor condición socioeconómica permitiría a las familias invertir en el desarrollo de las habilidades de sus hijas o hijos, adquirir materiales y tener más tiempo de involucramiento en la crianza y acompañamiento (Gottfried y Ream, 2014; León 2016); mientras que aquellas familias con escasos recursos económicos tendrían mayores limitaciones tanto para la continuidad de la trayectoria educativa como para el desarrollo óptimo de aprendizajes debido a que tienen menores oportunidades y menor capital económico, social y cultural al que podrían tener usualmente acceso (Coleman, 1988; Trucco, 2014; Cervini et al., 2016).

Por su parte, la condición socioeconómica de los estudiantes estaría asociada al tipo de escuelas y aulas a las que los estudiantes asisten; por ejemplo, tener acceso a escuelas con mejores

materiales y profesores más experimentados suele estar reservado para estudiantes pertenecientes a familias con mayores recursos socioeconómicos (National Center for Education Statistics, 2012, como fue citado en UMC, 2019). Más aún, escuelas con estudiantes de alto estatus socioeconómico tienden a ofrecer mejores condiciones tanto materiales (infraestructura, acceso a servicios, entre otras) como de enseñanza o aprendizaje (Gottfried y Ream, 2014; Sirin, 2005) como fue citado en UMC, 2019.

En el caso de la ECE 2019, por ejemplo, se encontró que el 60,4 % de estudiantes que se ubicó en el nivel previo al inicio de la prueba de Ciencia y Tecnología pertenece a un NSE muy bajo, mientras que el 5,1 % pertenece a un NSE alto. En contraste, solo el 15 % de los estudiantes que se ubicó en el nivel satisfactorio pertenece a un NSE muy bajo, mientras que un 31 % pertenece a un NSE alto. Esto evidenciaría que las características socioeconómicas de los estudiantes se encuentran directamente relacionadas con sus resultados en la evaluación de Ciencia y Tecnología (UMC, 2019).

Estas diferencias entre las condiciones donde se desarrollan los aprendizajes evidencian problemas de segregación escolar en un sistema educativo. La segregación escolar es un concepto fundamental para identificar las desigualdades que aún persisten en la educación, a pesar de su masificación en el acceso (Bellei, 2013; Krüger, 2019). La segregación

escolar hace referencia a la distribución desigual de los estudiantes por sus características culturales, económicas y sociales en las escuelas, lo que dificulta que estas se constituyan en espacios de intercambio de capital social y formación de redes heterogéneas que fomenten la cohesión y movilidad social ascendente (Bellei, 2013; García-Huidobro, 2010; Krüger, 2019). En el caso peruano, este fenómeno ha afectado principalmente a estudiantes en situación de pobreza, en su mayoría pertenecientes a escuelas estatales y rurales (Ministerio de Educación, 2016a, 2017b).

Según estudios publicados recientemente a partir de los resultados de la ECE 2016, la segregación escolar en Perú es muy alta tanto en primaria como en secundaria (Murillo y Carrillo, 2020a, 2020b). La segregación escolar en primaria es de 0,42, tanto para el 25 % de estudiantes con familias con más recursos como para el 25 % con menos. Asimismo, la segregación es casi del doble entre las escuelas de gestión privada que en las de gestión estatal. Así, para el 25 % de los estudiantes de familias con menos recursos es de 0,33 entre las escuelas estatales de primaria y de 0,69 entre las privadas. A escala regional se evidenció que, para el mismo grupo de alumnos, las regiones con mayor proporción de segregación son La Libertad (64,9 %), Pasco (64,9 %) y Loreto (64 %) (Murillo y Carrillo, 2021).

La segregación representa doble riesgo para el logro de los aprendizajes poblaciones en situación de pobreza, puesto que a las desventajas propias que implica tener bajo estatus socioeconómico se suman las desventajas de asistir a escuelas que en su mayoría carecen de condiciones adecuadas (UMC, 2019). Las evaluaciones estandarizadas ofrecen información importante para entender la segregación escolar. Por ello, es importante aprovechar su información para continuar entendiendo el problema. Dada la complejidad de la situación, resulta imperativo destinar mayores esfuerzos a medir la segregación y conocer sus causas.

Acomodaciones en las evaluaciones de estudiantes con necesidades educativas especiales

Desde 2014, el Minedu promueve la participación progresiva de estudiantes con discapacidad en la Evaluación Censal de Estudiantes. A partir de 2017, estos esfuerzos se intensificaron para garantizar la participación de todos los estudiantes con discapacidad incluidos en la escuela regular en las evaluaciones estandarizadas de logros de aprendizajes. Principalmente, se implementó el Registro de Estudiantes con Discapacidad (R-NEE), que permite a los Directores de las escuelas públicas y privadas de todo el país registrar a sus estudiantes en condición de discapacidad de los

grados a evaluar. De esta forma, estos estudiantes reciben las adaptaciones, materiales y apoyos que se ajusten a sus características durante las evaluaciones. Así, por ejemplo, los estudiantes con discapacidad intelectual necesitarán pruebas adaptadas a versión de fácil lectura; estudiantes con baja visión, que la prueba esté en macrotipo; los estudiantes sordos requerirán el apoyo de un intérprete de lengua de señas peruana; y los estudiantes sordociegos, de un guía-intérprete o un mediador, entre otras acomodaciones.

Para las evaluaciones aplicadas durante 2018 y 2019 se hicieron acomodaciones a las pruebas y procedimientos para atender a los estudiantes con discapacidad (auditiva, visual y sordoceguera), con discapacidad y con trastorno del espectro autista (TEA). En el caso de los estudiantes con discapacidad intelectual se modificaron las pruebas y los procedimientos de aplicación, y los resultados se procesaron de manera independiente. Por ello, las medidas de los estudiantes con discapacidad intelectual no se incluyen en el cálculo de la medida promedio de la escuela” (Minedu, 2018k, p. 4). En 2019 hubo modificaciones respecto al contenido de la prueba y procedimientos de aplicación.

Cabe mencionar que en 2019 participaron 2094 estudiantes con algún tipo de discapacidad. La

mayoría de los evaluados estudiaba en escuelas de gestión estatal (1933) ubicadas en áreas urbanas (1841) (UMC, 2019b). Además, la mayoría contaba con discapacidad intelectual (1143); en segundo lugar, discapacidad visual (394); y, en tercero, discapacidad física (263). En menor medida la prueba fue aplicada a estudiantes con discapacidad auditiva (199), trastorno del espectro autista (94) y sordoceguera (1). En la siguiente tabla se resumen las principales características de los estudiantes evaluados.

1.3.2 Participación en evaluaciones internacionales PISA

En 2018, Perú participó en el Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA). En total fueron evaluados 8028 estudiantes de 342 escuelas en Perú, siendo un 70 % de ellas de gestión. Esta prueba es importante, pues permite analizar los resultados de Perú desde una perspectiva internacional, identificando similitudes y diferencias con otros sistemas educativos. Además, ayuda como complemento de los resultados de las evaluaciones nacionales, generando más insumos para el análisis y la toma de decisiones hacia la mejora de los aprendizajes.

Tabla 29. Características de los estudiantes con NEE evaluados (en %)

Tipo de discapacidad	Subtipo de discapacidad	Evaluados	Área		Gestión	
			Urbana	Rural	Estatál	No estatal
Trastorno del espectro autista	Autismo	33	32	1	25	8
	Síndrome de Asperger	61	60	1	36	25
Discapacidad física	Discapacidad física	263	228	35	231	32
Discapacidad auditiva	Hipoacusia	130	109	21	117	13
	Sordera	69	51	18	63	6
Discapacidad visual	Baja visión	374	311	63	358	16
	Ceguera	20	19	1	17	3
Sordoceguera	Sordoceguera	1	1	---	1	---
Discapacidad intelectual	Retardo leve	854	793	61	818	36
	Retardo moderado	231	192	39	224	7
	Retardo severo	17	11	6	17	---
	Síndrome de Down	41	34	7	26	15
Total		2094	1841	253	1933	161

Fuente: elaboración propia con base en información remitida por la Oficina de Medición de la Calidad (UMC)

La participación de los estudiantes peruanos en la evaluación internacional PISA 2018 sigue ubicando al Perú como el país con mejor tendencia promedio de crecimiento de América Latina. Sobre los temas abordados, 6086 estudiantes tomaron pruebas

en competencias cognitivas (lectura, matemática y ciencias) y 1942 en educación financiera. Los resultados fueron representativos a escala nacional y por estratos (sexo, gestión y área) (ibíd.).

A continuación, se resumen los principales resultados en los tres rubros evaluados.

Tabla 30. Resumen de resultados PISA

Competencias	2009		2012		2015		2018	
	Puntaje	Variación 2009-2012	Puntaje	Variación 2012-2015	Puntaje	Variación 2015-2018	Puntaje	Variación 2015-2018
Lectura	370	+14,5*	384	+13,4	398	+3	401	+3
Matemática	365	+3,0	368	+18,5*	387	+13,3	400	+13,3
Ciencias	369	+3,8	373	+23,6*	397	+7,5	404	+7,5

Fuente: elaboración propia con base en UMC (2018b)

Como se observa en la tabla 31, hay diferencias importantes debido a características del estudiante o de la escuela a la que asiste. Es decir, la condición social del estudiante y la composición social de su escuela constituyen factores que afectan el rendimiento, y están asociados a factores contextuales como la repetición, la lengua materna, la matrícula oportuna, entre otros. En el caso de las características del estudiante, cabe anotar que se trata de aspectos individuales, pues generalmente los estudiantes adquieren estas características a partir de la familia con la que viven y las condiciones de su hogar. Por ejemplo, aquellos estudiantes que fueron matriculados oportunamente presentan mejores puntajes que aquellos que tuvieron que

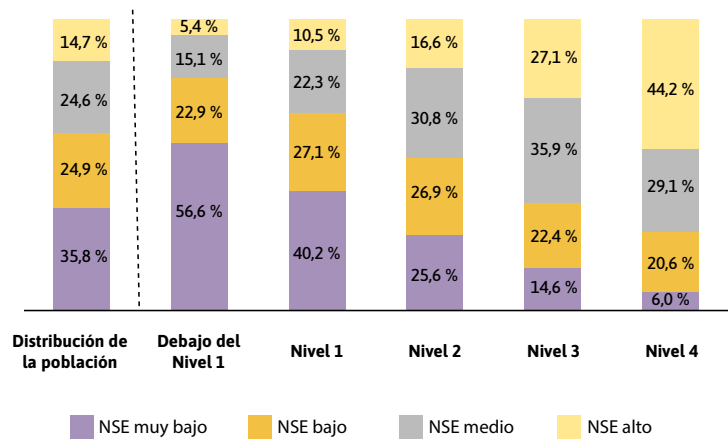
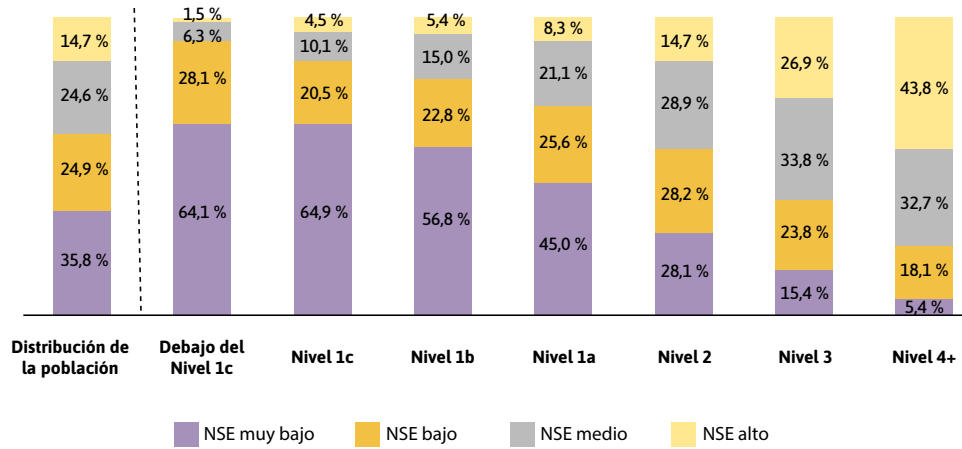
atravesar algún atraso escolar. Asimismo, los estudiantes cuya lengua materna es el castellano presentan mejores puntajes que aquellos que tienen una lengua originaria como lengua materna.

Por otro lado, las características de la institución educativa influyen también en el rendimiento de la prueba. Un ejemplo de ello se puede observar en los resultados en lectura, en los cuales aquellos estudiantes que asisten a escuelas de gestión pública obtuvieron 69 puntos menos, mientras que, al considerar el factor socioeconómico, esta diferencia se redujo a 11 puntos. Asimismo, de forma similar a la ECE, persisten brechas entre el ámbito rural y urbano.

Tabla 31. Resultados de PISA 2018 por medida promedio según características del estudiante y de la IE

Características del estudiante			
	Lectura	Matemática	Ciencias
Sexo			
Mujer	406	392	397
Hombre	395	408	411
Matrícula oportuna*			
Atraso escolar	334	335	345
Matrícula oportuna	422	420	423
Lengua materna			
Castellano	406	405	410
Originaria	311	322	327
Características de la institución educativa			
Gestión			
Estatal	381	383	388
No estatal	457	450	452
Área			
Urbana	409	407	411
Rural	323	334	343
Tamaño de la IE			
Pequeña	364	370	375
Mediana	388	392	395
Grande	427	420	426

Figura 11. Composición socioeconómica de los estudiantes según nivel de desempeño en lectura y matemática



Finalmente, PISA también propone una medición de la condición socioeconómica de los estudiantes que rinden la prueba. Para ello, los agrupa por niveles socioeconómicos (NSE). De forma similar a los resultados de la ECE, es posible observar que, a menor nivel socioeconómico, menor también el nivel de desempeño alcanzado en la prueba (ver figura 11).

Nuevamente, estos resultados pueden ser empleados para aproximarse a una medición de la segregación escolar. Por otra parte, el estudio de Krüger⁵¹ (2019) comparó la segregación educativa entre nueve (9) países⁵² latinoamericanos y evidenció que, entre estos, el Perú es el país con mayor nivel de segregación. Este estudio identificó que en Perú sería necesario desplazar al 63,3 % de los alumnos del quintil económico más desfavorecido hacia escuelas de mayor estatus económico para lograr una distribución uniforme entre todas las escuelas. Asimismo, dicho estudio identificó que, en Perú, entre 2000 y 2015, el nivel de segregación creció con aumentos trianuales entre 3 y 8 % aproximadamente.

En conclusión, aunque se ha avanzado considerablemente en el cierre de brechas de cobertura educativa en la Educación Básica Regular —como se ha mencionado en el Objetivo Estratégico 1—, la inclusión educativa se ha dado de forma

desigual. Esto se manifiesta en las brechas de logros de aprendizaje que permiten conocer las pruebas estandarizadas como la ECE o PISA. La participación en las pruebas internacionales como PISA, así como los resultados de la ECE, permiten dar cuenta de que Perú presenta altos niveles de segregación escolar donde la desventaja económica va unida a un menor desempeño en las pruebas de aprendizaje (Murillo, 2016, Krüger, 2019; Carrillo y Murillo, 2020). Es decir, el sistema educativo peruano enfrenta desafíos para asegurar la equidad y el ejercicio del derecho a la educación en igualdad de oportunidades.

Encuesta de Competencias de los Adultos

Otra importante evaluación estandarizada donde participó el Perú es la Encuesta de Competencias de los Adultos (PIAAC, por sus siglas en inglés). PIAAC evalúa las competencias cognitivas de los adultos en tres dominios fundamentales considerados como esenciales para el desarrollo de competencias y destrezas de mayor complejidad, necesarias en un amplio rango de contextos y que abarcan desde el campo educativo hasta la vida diaria. Estos dominios son tres: alfabetización o literacidad, compuesto tanto por comprensión lectora —entendida como la capacidad de comprender y utilizar la información escrita en una variedad de contextos para

⁵¹ El Estudio de Krüger usa la base de datos PISA de 2015.

⁵² Los países seleccionados para usar sus datos fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

lograr distintas metas y desarrollar los conocimientos y el potencial— como por componentes de lectura —conjunto de base de las aptitudes de decodificación que permiten a las personas extraer significado a partir de textos escritos—; capacidad de cálculo —utilizar, aplicar, interpretar y comunicar información matemática e ideas—; y, finalmente, resolución de problemas en contextos informatizados —capacidad de utilizar la tecnología para resolver problemas y desarrollar tareas complejas—.

La Encuesta de Competencias de los Adultos se llevó a cabo en Perú de noviembre de 2017 a abril de 2018. En cuanto a los resultados, encontramos lo siguiente: solo el 0,5 % de los adultos en Perú (de 16 a 65 años) alcanzó los niveles más altos de competencia lectora (nivel 4 o 5), en comparación con el promedio de 10 % en todos los países y economías participantes de la OCDE. Este es el segundo valor más bajo antes de Ecuador. Por otro lado, apenas el 0,7 % de los adultos en Perú alcanzó el nivel 4 o 5 en competencia numérica. Finalmente, alrededor del 6,6 % de los adultos domina los niveles 2 o 3 en la resolución de problemas en contextos informáticos en comparación con el promedio de la OCDE del 29,7 %.

El PIAAC es una herramienta importante porque es de las pocas herramientas de recojo de información que permiten dar cuenta de los aprendizajes de los adultos. Como tal, debe tomarse en cuenta para formular y mejorar las políticas educativas.

2. Resultado 2: Instituciones acogedoras e integradoras enseñan bien y lo hacen con éxito

El segundo resultado propone que las instituciones autónomas y organizadas que gestionan y aplican prácticas pedagógicas permitan a todos aprender con éxito, de manera crítica, creativa y orientada a propiciar una convivencia grata, libre de discriminación e imposición cultural. Con esta finalidad se plantean dos subobjetivos: transformar las prácticas pedagógicas en la educación básica e impulsar de manera sostenida los procesos de cambio institucional.

2.1 Modelos de servicios educativos flexibles y pertinentes en la educación básica

El PEN propone la constitución de modelos pedagógicos pertinentes a las necesidades de los estudiantes. En esta sección se presentará un balance de los modelos que atienden población vulnerable.

Al respecto, cabe resaltar que, a partir de la norma de 2017, el Ministerio estableció, a través de la RSG N.º 345-2017-MINEDU, orientaciones para la elaboración de Modelos de Servicios Educativos (MSE). El propósito de dicha norma es promover la oferta de servicios educativos adaptados a las características y

necesidades educativas de los estudiantes de educación básica a partir del diseño de modelos específicos.⁵³ Durante el periodo de análisis se han aprobado modelos de servicio educativo y se han llevado a cabo modificaciones o actualizaciones a su norma.

2.1.1 Modelos de servicio educativo diversificados para el ámbito rural

Actualmente, existen tres modelos de servicios educativos que cuentan con una propuesta pedagógica particular para atender a los estudiantes en ámbitos rurales. En primer lugar, se encuentra la Secundaria Tutorial, la cual busca

alternar espacios de formación entre periodos presenciales y tutoriales cortos. Los tutores visitan la mitad de la semana a los estudiantes para que estos no caminen desde su centro poblado, y desarrollan proyectos de autoaprendizaje; asimismo, promueven la participación de la comunidad en la gestión del servicio. En segundo lugar, están los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA), los cuales brindan una formación integral a las y los estudiantes que comprenda los ámbitos humano, académico, productivo y empresarial; asimismo, contribuyen al desarrollo local sostenido. Finalmente, la Secundaria con Residencia Estudiantil cuenta con una residencia donde los estudiantes pueden alojarse durante el periodo escolar.

Tabla 32. Modelos de servicios educativos de secundaria en el ámbito rural

Intervenciones	Secundaria en alternancia			Secundaria con residencia estudiantil			Secundaria tutorial		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
N.º servicios educativos	72	74	78	72	80	76	32	32	37
N.º docentes	689	695	761	827	1028	1008	133	150	185
N.º estudiantes	4925	5314	6127	12 647	16 457	16 864	742	791	961
N.º estudiantes residentes	4925	5314	6127	3915	4166	4100			
N.º estudiantes no residentes				8732	12 291	12 764	742	791	961

Fuente: padrón de intervenciones DISER, Censo Educativo, NEXUS y SIAGIE

⁵³ Los MSE se crean cuando existe al menos uno de los siguientes criterios: (i) población con características específicas que no cubren sus necesidades a través del servicio que se brinda; (ii) población que debido al contexto en que se encuentra no cubre sus necesidades con el servicio que se brinda; y (iii) se requiere diseñar e implementar una propuesta de innovación educativa que impacte en la mejora del servicio educativo para una población específica, que implica un cambio en las coordinaciones de entrega del servicio educativo. Tanto el Ministerio como los Gobiernos Regionales pueden tener iniciativa para crear MSE; sin embargo, solo son aprobados por el primero.

En general, como se puede observar en la tabla 32, ha habido un aumento de la cobertura nivel de los estudiantes entre 2018 y 2020. No obstante, durante 2020, debido a la emergencia sanitaria por la COVID-19, no se implementó el residentado. En la tabla 18 se describen las metas de atención para los diferentes modelos de servicios educativos.

Cabe mencionar que, de los tres modelos, el que está más consolidado corresponde a los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA). Entre sus principales fortalezas se considera que es una propuesta pedagógica en la que los docentes conocen y utilizan estrategias e instrumentos particulares para esta modalidad, entre ellos proyectos productivos y planes de negocio vinculados a una formación productivo-empresarial (Guerrero, 2018a). Por otro lado, se identifica que hay una buena relación entre los actores de la implementación y que hay un apoyo importante de los directivos, lo que favorece el funcionamiento de los CRFA.

En contraste, con respecto a sus limitaciones, encontramos que los lineamientos no desarrollan las propuestas de cada una de las tres formas de atención, y no es posible establecer en qué medida los objetivos están en sintonía con lo propuesto para cada forma de atención. También es evidente que el diseño de las intervenciones ha estado altamente centralizado, sin incorporar las perspectivas de los

actores en el ámbito regional y local, a pesar de ser justamente en esos ámbitos donde se implementan estos modelos (Guerrero, 2018a).

Adicionalmente, sobre la implementación del servicio, existen dificultades sobre todo en el Modelo de Secundaria Tutorial y la Secundaria con Residencia Estudiantil. La primera enfrenta necesidades y problemas en relación con la capacitación de gestores educativos, material educativo para el gestor educativo (docente) y estudiantes, y la infraestructura (Guerrero, 2018a). Por su parte, la segunda afronta problemas frente a la diversidad de su población objetivo, la elegibilidad de esta población para la admisión a la residencia, y las condiciones de la infraestructura y mobiliario (ibíd.). Asimismo, un conjunto de los internados no cumple con los requisitos mínimos de funcionamiento para garantizar la protección de los NNA, por lo que se encontrarían expuestos a situaciones de violencia física y sexual, embarazos no deseados, abandono escolar o ITS, todo lo cual perpetúa el círculo de la pobreza (Minedu, 2016).

Durante 2020 se han llevado a cabo acciones para adaptar la educación a distancia para estos modelos de servicios educativos de secundaria rural. En primer lugar, se elaboraron sesiones de aprendizaje para cada modelo. De esta forma, se prepararon 866 sesiones de radio para estos modelos en el marco de

la estrategia “Aprendo en casa” y se trabajaron 236 fichas de autoaprendizaje como un instrumento de soporte para los estudiantes.

En el marco del seguimiento y supervisión de la implementación de la estrategia “Aprendo en casa” en estos modelos educativos, se aplicó una encuesta virtual a los Directores de las II. EE. de estos modelos. Los resultados comprueban que el modelo donde hubo mayor participación por parte de los estudiantes en la estrategia de “Aprendo en casa” fue el Modelo de Secundaria Tutorial, donde al segundo trimestre de 2020 el 83 % de estudiantes se encontraba participando en el programa educativo (Minedu, 2021b).

2.1.2 Estado de la implementación del modelo hospitalario

En 2017 se aprobó la RM N.º 241-2017-MINEDU, en la que se dan lineamientos para el Modelo de Servicio Educativo Hospitalario (SEHO), el cual está a cargo de la Dirección General de Servicios Educativos Especiales (DIGESE). Dicho modelo tiene como objetivo “generar condiciones que permitan la continuidad educativa y el soporte socioemocional de los niños, niñas y adolescentes hospitalizados y en tratamiento ambulatorio por

periodos prolongados, durante su ausencia en la escuela y su pronta reincorporación para la continuidad de su trayectoria escolar garantizando la igualdad de oportunidades y el derecho a la educación” (DIGESE, 2020, p. 4). En 2018 se aprobó la Ley N.º 30772 y se promovió la atención integral de los estudiantes en condición de hospitalización o con tratamiento ambulatorio de EBR, y en 2020 se aprobó su reglamentación, así como las disposiciones que regulan la implementación, organización y funcionamiento del SEHO.

Siendo así, hay tres líneas prioritarias: apoyo socioemocional, brindar acompañamiento pedagógico para permitir los aprendizajes de los estudiantes y reincorporación en una escuela para continuar su proceso educativo. En torno a su implementación, en 2017 y 2018 se contaba con servicios hospitalarios en tres regiones: Ica (Hospital Santa María del Socorro), Arequipa (Instituto Regional de Enfermedades Neoplásicas del Sur) y Tacna (Hospital Hipólito Unanue). Durante 2020 estuvo previsto ampliar la cobertura del servicio a Cusco, Lima Metropolitana y Loreto. A continuación, se resume la proyección de SEHO a implementarse entre 2020 y 2024.

Tabla 33. Proyección de SEHO (2020-2024)

Año de implementación	N.º regiones	Regiones	N.º SEHO a implementar
2020	6	Arequipa, Lima Metropolitana, Cusco, Ica y Tacna	13
2021	6	La Libertad, Cajamarca, Lambayeque, San Martín, Junín, Ucayali	12
2022	6	Ayacucho, Áncash, Piura, Callao, Amazonas, Huánuco	10
2023	6	Apurímac, Tumbes, Pasco, Madre de Dios, Puno, Huancavelica	10
2024	2	Lima provincias, Moquegua	3
Total			48

2.2 Cambios y mejoras en las prácticas pedagógicas

EL PEN hace referencia a la necesidad de transformar las prácticas pedagógicas de la educación básica y de impulsar los procesos de cambio institucional. Es en las iniciativas de acompañamiento pedagógico a docentes en que con más claridad se empieza a perfilar la importancia de trabajar en la mejora de las prácticas de enseñanza de los maestros; por eso centramos nuestro análisis en ellas en

el marco del Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA), Soporte Pedagógico Intercultural (SPI), Soporte Pedagógico (SP) y la estrategia de acompañamiento llevada a cabo en el marco de la Jornada Escolar Completa (JEC). Vale la pena enfatizar que nuestro análisis se centra en los aspectos del acompañamiento directamente relacionados con la mejora de prácticas de

enseñanza. Esta sección incluye también algunas referencias al sistema de Monitores de Prácticas Escolares y a las iniciativas del Ministerio orientadas a la mejora del clima escolar, entre otras.

Estas políticas deberían estar orientadas a facilitar el proceso de cambio de las prácticas pedagógicas en las instituciones que ofrece la educación básica. Específicamente, buscan introducir nuevos criterios y prácticas de la buena enseñanza, incentivar la responsabilidad profesional del docente, fomentar un clima institucional amigable en los centros educativos, y promover el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) para optimizar los aprendizajes.

El PEN propone que se buque elevar la calidad de las prácticas pedagógicas en la educación básica, de manera que los docentes puedan vincular los aprendizajes demandados por los currículos con la vida de los estudiantes y de las comunidades en sus distintas facetas y en una perspectiva intercultural, asegurar que los estudiantes ejerzan su rol como protagonistas activos de su propio aprendizaje, y propiciar eficazmente el acceso a los logros fundamentales y las metas de aprendizaje establecidas para el país o la región.

2.2.1 Seguimiento de las prácticas pedagógicas

El Monitoreo de Prácticas Escolares tiene como objetivo “generar evidencia que permita entender y tomar decisiones sobre las dimensiones de enseñanza-aprendizaje, clima y gestión escolar que ocurren al interior de las II. EE. públicas de inicial, primaria y secundaria del país” (Minedu, 2018f, p. 3). En 2018, se monitorearon 990 II. EE. públicas y se observó a 4133 docentes. Estos pertenecían a II. EE. COAR, escuelas del nivel inicial focalizadas para la implementación de CNEB, II. EE. de Lima Metropolitana y a escuelas multigrado que reciben acompañamiento pedagógico.

Para dar cuenta de las prácticas pedagógicas llevadas a cabo en el aula se analizarán los resultados de la dimensión de enseñanza y aprendizaje. Esta dimensión “mide la conducción del proceso de enseñanza con énfasis en las interacciones que se desarrollan en las sesiones de aprendizaje” (Minedu, 2018g, p. 6). En la siguiente tabla, se pueden observar los resultados de ambos indicadores en los dos últimos años.

**Tabla 34. Resultados indicadores
Enseñanza-aprendizaje del Monitoreo de Prácticas Escolares**

Indicadores	Porcentaje de docentes efectivos	
	2018	2019
Estructura y organización de la sesión de clase	42	44,3
Maximización del tiempo de la sesión	94	95,3
Pensamiento crítico y razonamiento	10,5	5,2
Involucramiento de los estudiantes	12,6	13,2
Monitoreo y retroalimentación durante la sesión de clase	8,1	7
Retroalimentación del trabajo escrito	2	2,1
Relaciones al interior del aula	42,5	40,9
Manejo del comportamiento en el aula	84	73

Fuente: Minedu (2018g, 2019c)

En general, estas cifras indican que aún es necesario mejorar en el proceso de enseñanza-aprendizaje, pues, en ambos años, los docentes tienen un resultado menor al 50 % en el nivel de efectividad en casi todos los indicadores. Además, se encuentra que los docentes son más eficientes en la planificación de clases (maximización del tiempo o estructura y organización de la sesión de la clase), pero lo son en menor medida para desarrollar la capacidad crítica de los estudiantes. Este es un elemento que necesita

ser reforzado y que resulta crucial en un contexto en que el nuevo currículo da “un mayor énfasis a la evaluación formativa, donde la orientación docente es de suma importancia para el desarrollo del pensamiento crítico y la transferencia de los aprendizajes en el estudiante; así, las evaluaciones no se centran en la calificación, sino en la formación, y se encuentran estrechamente relacionadas con la planificación de la clase” (USE, 2020, p. 7).

Adicionalmente, en promedio, casi todos los indicadores tienen resultados que se encuentran en el nivel 2, que corresponde a un desempeño básico o en proceso. Siendo así, con respecto a la planificación y organización de la sesión de clase “las actividades se encuentran alineadas entre sí; sin embargo, el/la docente no explicita lo que va a aprender ni realiza el cierre adecuado” (Minedu, 2018g, p. 16). En torno al pensamiento crítico y razonamiento, los docentes proponen actividades en las que los alumnos siguen procedimientos, pero no los aplican a una situación nueva. Además, la mayoría de las preguntas son cerradas, teniendo como objetivo que los estudiantes recuerden información, pero no que la empleen. Por otro lado, sobre el involucramiento de los estudiantes en la sesión de clase, el docente indica a los estudiantes qué y cómo desarrollar las actividades, pero no toma en cuenta sus intereses y solo se dan intervenciones puntuales para responder preguntas (Minedu, 2018g, 2019c).

Sobre el monitoreo y retroalimentación durante la sesión de clase, los docentes “monitorean a través de preguntas cerradas que no permiten profundizar y lograr la comprensión del tema. Además, retroalimenta[n] a los estudiantes brindando la respuesta correcta en lugar de hacer retroalimentación por reflexión” (Minedu, 2018g, p. 19). Finalmente, en torno a relaciones al interior

del aula, encontramos que son generalmente respetuosas, pues no se resaltan aspectos negativos de los estudiantes; sin embargo, no se brindan refuerzos positivos.

Por otro lado, solo en el indicador del desempeño de retroalimentación del trabajo escrito, los estudiantes se encuentran en el nivel 1, que corresponde a un nivel inaceptable de desempeño para el/la docente y la IE, considerándolo no efectivo. Siendo así, un 75 % de los docentes no revisa los cuadernos de los estudiantes o brinda una marca general durante 2018 y 71,4 % en 2019. Esto podría deberse a que no se ha brindado lineamientos a los docentes sobre qué hacer con los cuadernos de trabajo (Minedu, 2018g, 2019c).

En contraste, encontramos que en el caso del indicador Manejo del comportamiento en el aula, un 57 % de docentes se encontraba en el nivel 4 en 2018 y 43,8 % en 2019, el cual se considera un desempeño altamente efectivo; esto se debe a que el docente emplea mecanismos positivos para redireccionar el comportamiento de sus estudiantes. Asimismo, son aplicadas las normas de convivencia constantemente y los estudiantes autorregulan su comportamiento. Adicionalmente, el indicador Maximización del tiempo contó con resultados generalmente positivos, ya que una mayoría de docentes tiene un nivel efectivo en ambos años. Esta

situación podría deberse a que se suele supervisar este indicador desde las DRE y equipos directivos de la IE, lo que puede llevar a que los docentes le den más prioridad (Minedu, 2018g).

En resumen, tomando en cuenta que la mayoría de los indicadores se encuentra en el nivel 2 y que hay un bajo porcentaje de docentes con resultados satisfactorios, aún faltaría reforzar en gran medida los procesos de enseñanza-aprendizaje.

2.3 Desafíos en la convivencia escolar y la constitución de escuelas acogedoras e integradoras

El PEN subraya la importancia de lograr que las escuelas de la educación básica se constituyan como espacios de convivencia grata y libre de discriminación.

Al respecto, la evidencia da cuenta de que las acciones de violencia son comunes dentro del espacio escolar en el Perú. Según la Encuesta Nacional sobre Relaciones Sociales (ENARES) de 2019, 68,5 % de la población de 12 a 17 años experimentó situaciones de violencia psicológica y/o física en la escuela en algún momento de sus vidas, mientras que un 44,7 % señaló que esto sucedió en el último año (INEI, 2020). Esta información coincide con la reportada en SíseVe, donde encontramos que entre 2013 y julio de 2020 se

han reportado 39 593 casos de violencia escolar. En 2018 fueron registrados 9397 casos, mientras que, en 2019, 13 036, y hasta julio de 2020 se recibieron 8028 denuncias. De estas cifras, se estima que un 75 % fueron atendidas de manera oportuna (DIGC, 2020).

Además, sobre los tipos de violencia, el SíseVe muestra que entre 2013 y enero de 2020 la mayoría de los casos han correspondido a violencia física, es decir, un 20 118 (51 %) del total. Luego, encontramos 13 092 (33 %) de denuncias debido a violencia psicológica y, en menor medida, a casos de violencia sexual, al haber 6105 (16 %) casos debido a este motivo. Cabe anotar que existe un potencial subregistro de estas cifras, de acuerdo a un estudio llevado a cabo por el Minedu en 2017. A partir del estudio se identificó que diversos factores podrían contribuir a la falta de denuncias: barreras como el acceso limitado a electricidad o a computadoras y a Internet, así como el desconocimiento de la plataforma SíseVe y experiencias previas donde no se aplicaron adecuadamente las sanciones administrativas y penales a agresores sexuales funcionarios de las instituciones educativas (Minedu, 2017). Asimismo, la Defensoría del Pueblo (2019b) identificó que la plataforma SíseVe puede generar dificultades para presentar denuncias a niñas, niños y adolescentes con NEE o que hablen lenguas originarias (Defensoría del Pueblo, 2019b).

Cabe mencionar que estas cifras contrastan con lo encontrado por el Monitoreo de Prácticas Pedagógicas al evaluar la dimensión Clima de la IE, la cual mide la estructura de relaciones institucionales en las que conviven estudiantes, docentes y el equipo directivo. Este estudio indica que el promedio de docentes se encuentra en el nivel 3, que corresponde a un desempeño efectivo. Siendo así, en torno al manejo de normas de convivencia es común que haya un reglamento que norme la violencia escolar y que se aplique a partir del diálogo, aunque no haya estrategias de prevención. Además, en general, los docentes perciben que las relaciones entre ellos y con el equipo directivo son respetuosas y que existe apoyo mutuo; sin embargo, la Dirección no promueve el trabajo colaborativo (Minedu, 2018f). Esta discrepancia llamaría la atención sobre la forma en que MPE está midiendo el clima de la IE, así como la prevención y atención de casos de violencia en la escuela.

2.3.1 Gestión de la convivencia escolar y atención de la violencia

Una de las principales iniciativas para disminuir la violencia escolar corresponde a los **Lineamientos de convivencia escolar, la prevención y la atención de la violencia contra NNA**, la cual fue aprobada durante

2018. Estos lineamientos tienen como finalidad “establecer las orientaciones para la promoción de la convivencia escolar, la prevención y la atención de la violencia contra niñas, niños y adolescentes, a fin de aportar en su desarrollo integral en entornos escolares seguros y libres de violencia, y para consolidar una comunidad educativa que ejerza sus derechos y responsabilidades con plenitud” (Minedu, 2018c, p. 5).

Para ello, plantea tres líneas de acción diferenciadas. En primer lugar, en torno a la promoción de la convivencia escolar, se busca “fomentar, fortalecer y reconocer relaciones democráticas, inclusivas e interculturales que involucren a toda la comunidad educativa” (Minedu, 2018e, p. 20). Las principales actividades para promoverla son: la elaboración concertada de normas de convivencia, promoción de una disciplina con enfoque de derechos y la participación democrática. En segundo lugar, se busca la prevención de la violencia física, psicológica y sexual para NNA. En ese sentido, se interviene anticipadamente ante posibles situaciones de violencia que pudieran presentarse o detectarse en la escuela con la finalidad de disminuir su impacto perjudicial (Minedu, 2018e). Está dirigida a toda la comunidad educativa, pero especialmente a los estudiantes, quienes se encuentran en mayor riesgo. Para ello, se incentiva

el trabajo con instituciones, programas y servicios especializados locales, así como el desarrollo de acciones preventivas y de talleres de integración dentro y fuera del horario de clases.

Finalmente, sobre la atención de la violencia contra NNA, estos lineamientos proponen la intervención oportuna y reparadora frente a la violencia en el entorno escolar. La atención de la violencia puede variar de caso a caso, pues depende de la situación específica. No obstante, las instituciones deben estar preparadas para intervenir inmediatamente luego de sucedidos los hechos (Minedu, 2018e). Las principales líneas de intervención son: la aplicación de protocolos para la atención de la violencia, el uso del libro de registro de incidencias y la administración del portal SíseVe.

Además, los lineamientos presentan protocolos para la atención de la violencia contra NNA, en los cuales se sistematizan los procedimientos para una atención oportuna, efectiva y reparadora frente a las situaciones que puedan presentarse. Se señalan seis protocolos para la atención de la violencia, que abordan los siguientes temas: a) situaciones de violencia entre estudiantes: violencia psicológica y física (sin lesiones), y violencia sexual y física (con lesiones y/o armas); b) situaciones de violencia del personal de la IE hacia estudiantes: violencia psicológica y física; c) situaciones de violencia por un

familiar u otra persona: violencia psicológica, física y/o sexual.

Para facilitar el acceso a los protocolos a las UGEL, DRE e II. EE. se han publicado versiones amigables denominadas **Protocolos para la atención de la violencia escolar y dos guías: Guía para la intervención de las II. EE. frente a las situaciones de violencia entre estudiantes y Guía para la intervención de las II. EE. frente a las situaciones de violencia de adultos hacia estudiantes**. Asimismo, han sido publicadas diversas infografías sobre cada protocolo (DIGC, 2020).

Implementación de los lineamientos de convivencia escolar

Con la finalidad de garantizar la implementación de los lineamientos, se contrataron 26 especialistas de convivencia en las DRE, 222 especialistas y 31 asistentes de convivencia en las UGEL en todo el país. De igual manera, se contrataron 115 psicólogos, 115 pedagogos y 67 trabajadores sociales que conforman equipos itinerantes de convivencia escolar en 115 UGEL focalizadas (DIGC, 2020).

En total, estas estrategias beneficiarán a 3082 II. EE. de todo el Perú y a 1 553 157 estudiantes; esto permitirá promover el desarrollo socioafectivo y prácticas de autocuidado como parte del bienestar

integral de toda la comunidad educativa, además del fortalecimiento de situaciones de conflicto que puedan darse en el ámbito familiar e involucrar el bienestar de los estudiantes. Asimismo, se cuenta con

un equipo a cargo del trabajo de asistencia técnica a Directores y docentes de las II. EE. A continuación, se presentan las principales cifras que dan cuenta de la implementación.

Tabla 35. Actividades de AT llevadas a cabo

Tema de asistencia técnica (AT)	N.º II. EE.	N.º Directores	N.º docentes
Reconocimiento y gestión de emociones	2972	3078	57 357
Habilidades socioafectivas (comunicación positiva, escucha activa y empatía)	2961	3059	56 883
Prácticas de autocuidado para el bienestar integral de la comunidad educativa	2932	3112	56 508

Fuente: elaboración propia con base en DIGC (2020)

Por otro lado, en un informe de 2019, la Defensoría del Pueblo (2019b) hizo un balance sobre la implementación de los lineamientos en II. EE. de EBR y EBA. Al respecto, se encontró que la mayoría de escuelas de EBR contaba con normas de convivencia (97%), de las cuales un 87% fueron incorporadas en los reglamentos internos (RI). No obstante, esta cifra es menor en el caso de los CEBA, donde un 82% contaba con estas normas y un 76% las había incorporado al RI. Asimismo, la mayoría de II. EE. de EBR estaba afiliada al SíseVe (93%); sin

embargo, en el caso de CEBA esta cifra era solo de 23%. Con respecto a mecanismos de atención de la violencia, encontramos que 59% de escuelas de EBR dispone los procedimientos de atención de la violencia sexual en los lineamientos de gestión de convivencia escolar, mientras que 50% de CEBA incluyeron estos procedimientos. No obstante, un 24% de las escuelas de EBR menciona que se presentó alguna limitación en su uso, mientras que un 7% de CEBA indicó lo mismo.

Durante 2020 se han elaborado materiales sobre relaciones interpersonales positivas, bienestar integral, la disciplina con enfoque de derechos, y la seguridad y protección de la comunidad educativa. Además, como parte de la estrategia “Aprendo en casa”, se han elaborado pautas orientadas a familias, docentes, Directores y estudiantes; entre ellas se encuentran pautas para prevenir y atender el ciberacoso dirigidas a estudiantes, la promoción de la empatía desde el hogar, mitos y realidades sobre el *bullying*, etc. (DIGC, 2020).

Asimismo, en 2020, la estrategia de convivencia escolar se adaptó a la emergencia nacional. De esta forma, los contenidos y las capacitaciones se trabajan de manera remota. Para ello, se focalizó el trabajo en 3082 instituciones educativas, y se logró capacitar a más de 3000 directivos de las instituciones educativas focalizadas y más de 58 000 docentes, en las sesiones diseñadas como parte de la estrategia de Convivencia Escolar 2020 adaptada a medios tecnológicos. Los temas abordados en estas capacitaciones respondieron a las necesidades particulares del nuevo contexto, y apuntaron a garantizar la prevención y la atención de casos de violencia hacia estudiantes durante el estado de emergencia sanitaria; esto tuvo un impacto directo en los 1 595 192 estudiantes matriculados en las II. EE. focalizadas.

Para el desarrollo de estos temas, se elaboraron y difundieron recursos que respondían al nuevo contexto educativo a distancia. Es así que se dotó de recursos virtuales a los profesionales de convivencia escolar en las regiones, como documentos de marco teórico, orientaciones de aplicación de sesiones y cartillas o infografías —estas últimas para ser difundidas por medios virtuales a los docentes, Directores e incluso familias—. Así también, en cada una de las UGEL se hizo la respectiva adaptación territorial del contenido, por ejemplo, adaptando los casos o ejemplos a realidades de la zona y traduciendo a otras lenguas.

Por otro lado, 25 regiones del país actualizaron las actividades consignadas en sus planes regionales para 2020. La finalidad de estos planes es que cada región identifique sus necesidades particulares y proponga actividades que respondan a ellas, en torno a la promoción de la convivencia escolar, y la prevención y atención de la violencia contra niñas, niños y adolescentes por un periodo de 3 años. Las actividades formuladas en los Planes Regionales de Convivencia Escolar aprobados en los periodos 2019 e inicios de 2020 fueron diseñadas para ser implementadas en un escenario distinto al contexto de la emergencia nacional; por lo tanto, en 2020, dichas actividades se adaptaron y se

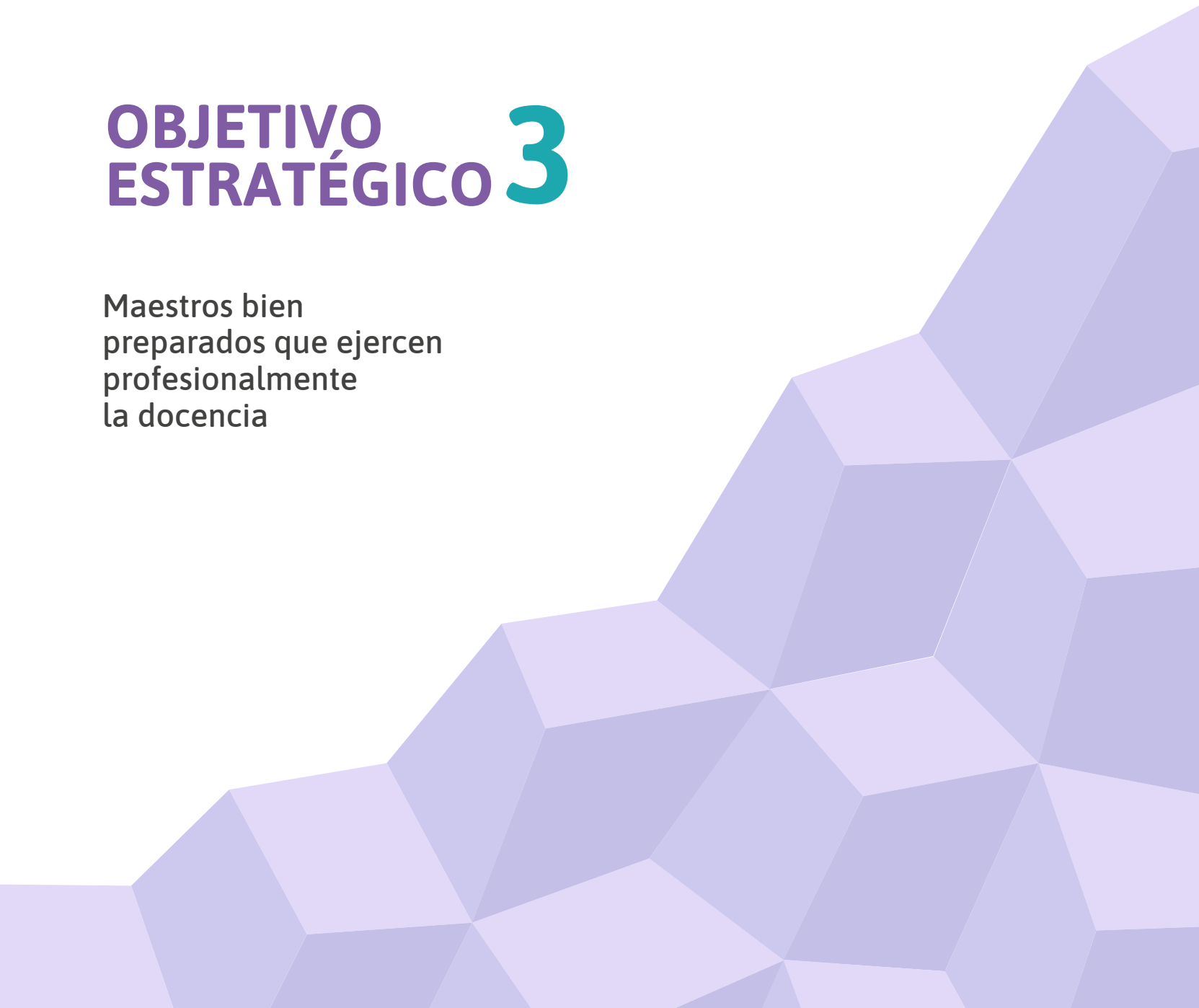
formularon otras que respondieran a las nuevas necesidades. El diseño, adaptación y seguimiento de la implementación a lo largo del año contó con el acompañamiento y asistencia técnica del equipo de Asistencia Técnica de Convivencia Escolar.

Las acciones señaladas constituyen esfuerzos importantes que deben ser difundidos y fortalecidos; sin embargo, todavía es necesario asegurar algunos procesos. Por un lado, es urgente fortalecer la articulación intersectorial, especialmente las instancias de gestión descentralizadas con las instancias de otros sectores, como los centros de salud, las Demuna y CEM para mejorar la efectividad del trabajo preventivo, de atención legal, y de recuperación psicológica y emocional de las víctimas de violencia. Asimismo, se deben asegurar mecanismos locales de prevención y protección sobre la base de un común acuerdo entre autoridades y padres de familia para la protección de las niñas y niños, la consideración de la violencia sexual como delito y la importancia de la derivación de los casos a la justicia para evitar la impunidad (Ministerio de Educación, 2017a).

En general, existen avances en torno a la institucionalización de ciertos procesos, como la constitución de normas de convivencia o del comité de tutoría. No obstante, de acuerdo a la Defensoría del Pueblo (2020), aún faltaría difundir esta clase de herramientas a nivel de las II. EE. y elaborarlas mediante procesos participativos, pues se encontró que hay cierta tendencia a priorizar la creación de normas de convivencia. Además, se observan grandes diferencias en torno a la implementación dada en escuelas EBR frente a aquellas en EBA, las cuales tienen cifras mucho menores. En ese sentido, sería importante reforzar las intervenciones de convivencia escolar en espacios más allá de EBR.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 3

Maestros bien
preparados que ejercen
profesionalmente
la docencia



En este objetivo estratégico, el PEN subraya la importancia del desarrollo profesional de las y los docentes, y reconoce su labor fundamental en el proceso educativo. Para ello, se plantearon dos resultados titulados **sistema integral de formación docente y Carrera Pública Magisterial renovada**.

Respecto al primer resultado, **sistema integral de formación docente**, el PEN propuso reformar la formación docente a partir de la implementación de estándares sobre la buena docencia y la acreditación de las instancias de formación y desarrollo profesional docente, así como la reestructuración y articulación entre la formación en servicio e inicial. En ese sentido, en este balance se aborda la Formación Inicial Docente como primera etapa de formación, y se analiza el currículo de formación docente y la actualización del Perfil de egreso. Asimismo, se evalúa el proceso de aseguramiento de la calidad de las instituciones de formación docente a partir de su normativa y su implementación, con énfasis en las oportunidades y desafíos del licenciamiento en las instituciones de formación docente. Respecto a la formación docente en servicio, en este balance se analizan las oportunidades de capacitación en servicio ofrecidas a los docentes, así como los avances y desafíos del acompañamiento pedagógico.

Sobre el segundo resultado, **Carrera Pública Magisterial renovada**, el PEN 2021 planteó la renovación de la carrera a partir de la introducción de la ley de Carrera Pública Magisterial con enfoque de mérito y la revaloración de la profesión docente. Al respecto, en este capítulo se analizará la implementación de las evaluaciones docentes; y las acciones emprendidas para la revaloración de la profesión docente, como el aumento de la remuneración íntegra mensual (RIM), las asignaciones y bonificaciones, además de las becas, bonos y concursos dirigidos a docentes. Finalmente, dada la emergencia sanitaria declarada en marzo de 2020, se ha desarrollado un apartado sobre las condiciones de trabajo y bienestar docente en el contexto de la pandemia y la educación a distancia. Cabe resaltar, además, que, si bien se han dado avances en la legitimidad de la evaluación docente, como sociedad está pendiente comprender la importancia de la profesionalización docente y el desafío complejo de promover su revaloración social, aspectos abordados todavía de manera desarticulada.

1. Resultado 1: Sistema integral de formación docente

El PEN 2021 propuso un sistema integral de formación docente que corresponda a los avances pedagógicos y científicos, las prioridades educativas y la realidad del país. Asimismo, subrayó la importancia de propiciar equipos docentes éticos y competentes que son valorados por la sociedad y sus estudiantes, que tome en cuenta la formación inicial y en servicio. No existe intento de reforma educativa o diseño de políticas educativas que no afecte directamente la formación docente, pues existe un consenso acerca del importante rol que cumple en el logro de los aprendizajes (Cuenca, 2019). Los docentes desarrollan la vinculación, el liderazgo pedagógico y la capacidad de despertar el interés de los estudiantes por aprender en grupos de personas heterogéneas (Ministerio de Educación, 2014).

Desde su aprobación en 2007, se han llevado a cabo importantes cambios en torno al desarrollo docente, siendo el más importante la promulgación la Ley de Reforma Magisterial. En 2020, la pandemia ha supuesto una ruptura en las prácticas de formación docente debido a la irrupción de la educación a distancia, la incertidumbre respecto de la duración de la pandemia, así como las restricciones en conectividad que los formadores de docentes y estudiantes de Pedagogía tuvieron que afrontar.

No obstante, la propuesta del PEN 2021 de constituir un sistema integral de formación docente continúa siendo un desafío pendiente, pues la formación inicial y en servicio continúan desarticuladas. Si bien los docentes reciben una formación inicial de cinco años y, durante todo su ejercicio profesional, acceden a frecuentes capacitaciones, resulta complicado identificar con claridad los resultados o impacto de estas experiencias de formación profesional, debido a cómo estos procesos están estructurados. No obstante, en las siguientes líneas se buscará comprender cómo vienen funcionando ambos procesos en el periodo de análisis.

1.1 Formación Inicial Docente

Al ser la primera etapa del proceso formativo de los docentes, la Formación Inicial Docente sienta las bases del desarrollo profesional y contribuye a la formación del juicio pedagógico del docente para reconocer, interpretar, adaptarse y valorar las distintas maneras de aprender y las necesidades de cada estudiante.

Durante el periodo de análisis se han dado importantes avances normativos en el desarrollo de la Formación Inicial Docente. La aprobación del Perfil de egreso en la formación inicial y el proceso de transición de los IESP a EESP⁵⁴ han sido

⁵⁴ En el marco del reglamento de la Ley N.º 30512 y la Norma Técnica de Condiciones Básicas de Calidad para el Procedimiento de Licenciamiento de los Institutos de Educación Superior, aprobado mediante Resolución de Secretaría General N.º 322-2017-MINEDU y modificado por la Resolución Ministerial N.º 035-2018-MINEDU

de gran utilidad para orientar las acciones como parte de la formación docente. A su vez, el desarrollo de acciones de fortalecimiento del formador de docentes (como el Programa de Fortalecimiento de Capacidades⁵⁵), pautas para la formación de los formadores y el proceso de acompañamiento de los docentes formadores, es muestra del interés puesto por distintas gestiones en la importancia de la FID. No obstante, a pesar de estos avances normativos, existen otros factores vinculados a su implementación que no contribuyen a mejorar la calidad del servicio educativo en la formación docente.

La Formación Inicial Docente (FID) es llevada a cabo por Institutos de Educación Superior Pedagógica (IESP), Escuelas de Educación Superior Pedagógica (EESP) y facultades de Educación de universidades. Las dos primeras siguen la malla curricular planteada por el Minedu, mientras que los programas curriculares de las universidades son diseñados con mayor nivel de autonomía (Unesco, 2017). Si bien en los últimos años ha habido un incremento en la matrícula en IESP públicos y privados —pasó de 33 971 estudiantes en 2017 a 51 000 hasta fines de 2019 (Minedu, 2019c, 2020a)—, este hecho no ha ido a la par con la mejora de la calidad de la formación profesional de la docencia. En el caso de 2020, la matrícula total es de 45 209, de los cuales 31 447 son

de instituciones públicas y 14 062 de instituciones privadas (según información recogida por el censo educativo, publicada en ESCALE).

Con respecto a los docentes formados y titulados en la especialidad EIB, existe una brecha entre la oferta de docentes especializados en EIB y el número de plazas docentes por cubrir en instituciones educativas bilingües localizadas en comunidades dispersas y de difícil acceso. Según Trapnell (2021), la actual brecha de docentes EIB en el nivel secundario se cubre con docentes no formados en EIB, docentes monolingües castellano hablantes y docentes bilingües sin título pedagógico. Según información de la Dirección de Educación Bilingüe del Minedu, lo mismo ocurre con el número de plazas cubiertas en inicial y primaria. Por ello, se afirma que se requiere formar nuevos docentes bilingües para aliviar la actual sobrecarga docente.

Como se puede evidenciar en la siguiente tabla, el 73,4 % de plazas de docentes EIB en el nivel secundaria está ocupado por docentes monolingües castellano hablantes. Cerrar la brecha de docentes de EIB en el nivel secundaria requiere crear 20,6 % de nuevas plazas o 2393 plazas docentes en total por sobrecarga docente (Dirección de Educación Bilingüe del Minedu).

⁵⁵ El Programa de Fortalecimiento de Capacidades se desarrolló en el marco de la Evaluación Ordinaria de Permanencia en la Carrera Pública del Docente de Educación Superior Pedagógica (artículo 72 de la Ley N.º 30512).

Tabla 36. Composición de la brecha docente EIB en el país

Tema de asistencia técnica (AT)	N.º plazas Inicial	N.º plazas Primaria	N.º plazas Secundaria	Total situación docente	Total general	% brecha total
Docentes bilingües sin título con estudios pedagógicos concluidos	478	980	212	1670	3737	14,5 %
Docentes bilingües sin título con estudios pedagógicos no concluidos	532	756	163	1451		
Docentes bilingües sin título con secundaria completa	71	126	20	217		
Docentes bilingües sin título con estudios no pedagógicos	34	83	282	399	15 725	61 %
Docentes monolingües contratados con título pedagógico	917	1795	5074	7786		
Docentes monolingües contratados sin título pedagógico	333	741	1548	2622		
Docentes monolingües nombrados	831	2596	1890	5317	19 462	
Subtotal	3196	7707	9189			
N.º nuevas plazas requeridas por sobrecarga docente*	1495	2446	2393	6334	6334	24,5 %

Fuente: DEIB

Tomado de Trapnell (2021). Brecha que no cierra: La demanda de docentes interculturales bilingües.

Esta brecha se localiza especialmente en las regiones de alta dispersión y difícil acceso, y presenta particularidades lingüísticas, culturales y falta de formación pedagógica en EIB. En general, la oferta de formación docente en EIB se concentra en la

educación inicial y primaria; solo recientemente se brinda en la especialidad de educación secundaria. El caso de los docentes EIB evidencia la desconexión entre la oferta de Formación Inicial Docente y las necesidades de cada territorio. Si los estudiantes

no entienden a sus docentes, no podrán lograr los aprendizajes esperados. Un docente castellano hablante que recibe acompañamiento pedagógico y es capacitado en metodologías de enseñanza no podrá emplearlas en el aula si no domina la lengua de los estudiantes.

En el monitoreo a IESP públicos que brindan FID en los niveles inicial, primaria y secundaria (Minedu, 2016), se encontró que el 68 % de los docentes formadores no promovía el pensamiento crítico de sus estudiantes y, en contraste, organizaban actividades que se orientaban a la comprensión de datos específicos. Asimismo, un 12 % desarrollaba actividades que apelaban a la memorización y copia. Por su parte, un 65 % de ellos brindaba “retroalimentación superficial, sin prestar atención a las dificultades, dudas y/o errores de sus estudiantes o, de hacerlo, daban respuestas irreflexivas a las dudas y/o errores de los estudiantes” (Minedu, 2018f). Este es un punto crucial por mejorar, pues los esfuerzos que se están haciendo a nivel de reforma curricular o institucional no van a contar con buenos resultados si no existen con docentes formadores capaces y que cuenten con las herramientas técnicas para implementar esos cambios.

1.1.1 Currículo de Formación Docente y actualización del Perfil de egreso

El PEN al 2021 subrayaba la importancia de generar estándares claros sobre la buena docencia, y fortalecer las instancias de formación y desarrollo profesional docente.

Al respecto, en 2015 inició el proceso de evaluación de los Diseños Curriculares Básicos Nacionales (DCBN) planteados en 2010; a partir de ello, se estableció la necesidad de rediseñar los currículos para alinearlos a las políticas sectoriales vigentes, así como a las características, cultura, lengua, intereses, demandas y expectativas de los estudiantes (Minedu, 2019b). Esto respondía a la necesidad de no contar con un currículum común, dada la diversidad de modalidades y especialidades de la docencia. Continuando con este proceso, en mayo de 2018, el Perfil de egreso de la FID fue sometido a consulta con la finalidad de subsanar algunas de sus limitaciones, como la no correspondencia con el Marco de Buen Desempeño Docente (MBDD) y los componentes establecidos en la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes (Ley N.º 30512).⁵⁶

⁵⁶ Cabe mencionar que los DCBN de la Formación Inicial Docente se orientan a brindar diversas oportunidades para que los estudiantes de docencia puedan desarrollar las competencias profesionales docentes, vinculándolas con los marcos pedagógicos de la educación básica, de modo que puedan responder a las demandas educativas, así como a las características culturales, de lengua, y demandas y expectativas de los estudiantes en el marco de la reforma de la educación superior pedagógica.

Durante el periodo de análisis de este balance se han aprobado 11 Diseños Curriculares Básicos Nacionales (DCBN), los cuales comparten una estructura común y el mismo modelo de Perfil de egreso de la formación docente⁵⁷. Específicamente, en 2019 se aprobaron los DCBN para la Formación Inicial Docente en los niveles inicial y primaria de la EIB, así como inicial y primaria de la EBR. Por otro lado, en 2020 se aprobaron los siguientes: educación secundaria (especialidad Matemática; Ciencia y Tecnología; Comunicación; Ciudadanía; y Ciencias); educación en idiomas, especialidad Inglés; estudios de educación religiosa; y educación física. Uno de los mayores avances en 2020 fue la aprobación del Perfil de Competencias Profesionales del Formador de Docentes⁵⁸, que define seis competencias profesionales comunes para quienes se dedican a esta labor.

Por su parte, durante 2020 se han elaborado documentos normativos complementarios para la gestión curricular de la FID, como la RVM N.º 165-2020-MINEDU, que aprueba los Lineamientos para el desarrollo del proceso de admisión de programas de estudios en las Escuelas de Educación Superior Pedagógica públicas y

privadas, y la RVM N.º 183-2020-MINEDU, que aprueba el documento normativo Disposiciones para la evaluación formativa de los aprendizajes de estudiantes de Formación Inicial Docente de las Escuelas de Educación Superior Pedagógica. Además, se han publicado orientaciones y precisiones para la gestión curricular y el desarrollo de distintas acciones pedagógicas, como el Encuentro Nacional Virtual de IESP y EESP denominado **Implementación curricular: de la reflexión a la acción**, que buscó promover un espacio que oriente la implementación curricular en escenarios diferenciados como parte del proceso de licenciamiento. Asimismo, en diciembre de 2020 se ofrecieron reuniones de asistencia técnica a los IESP y EESP públicos, actividades que continuarán durante 2021 a fin de lograr la implementación de los DCBN.

⁵⁷ Los DCBN de la Formación Inicial Docente son los documentos de política educativa que presenta el Perfil de egreso y las competencias profesionales docentes, así como los niveles de desarrollo de dichas competencias.

⁵⁸ Resolución Ministerial N.º 202-2020-MINEDU – Perfil de competencias profesional del formador de docentes

1.1.2 Aseguramiento de la calidad de las instituciones de formación docentes

En respuesta a la necesidad de diseñar mecanismos que contribuyan a mejorar la calidad de los programas de formación docente, en 2016, con la Ley N.º 30512, se planteó la necesidad de crear Escuelas de Educación Superior Pedagógica (EESP) (Andina, 2018) a fin de brindar programas de formación pedagógica que respondan a las políticas y demandas educativas del país.

Si bien las EESP cuentan con autonomía económica, administrativa y académica, esto no las exime de la supervisión y fiscalización de las autoridades del sector educación. Igualmente, se espera que los Gobiernos Regionales asuman determinadas

funciones, como garantizar la implementación de las políticas sectoriales y regionales, así como asignar en sus planes, presupuestos, programas y proyectos los recursos presupuestales necesarios para asegurar la calidad del servicio educativo prestado. Asimismo, se espera que los Gobiernos Regionales tengan una participación más activa en este proceso, fomentando el intercambio de experiencias entre la educación básica y la Educación Superior Pedagógica, promoviendo también alianzas tanto a nivel institucional como técnico-pedagógico.

A continuación, se presenta una sistematización de las principales acciones vinculadas a la conversión de IESP a EESP.

Tabla 37. Principales acciones vinculadas a la conversión de IESP a EESP

Norma	Objetivo	Actividades
RM N.º 373-2018 Plan de Fortalecimiento de Institutos de Educación Superior Pedagógica 2018	Fortalecer los IESP en todo el país para transitar a EESP mediante el licenciamiento.	Dotar de recursos y materiales educativos para los IESP públicos; b) incentivar investigación y desarrollo de proyectos de innovación; c) contribuir con el proceso de regularización y formalización del derecho de propiedad del inmueble; d) garantizar las condiciones de seguridad para la provisión del servicio educativo. Transferencia presupuestal de 11 000 000 a favor de los Gobiernos Regionales, lográndose una ejecución presupuestal de 79 % de los recursos transferidos. Con ello se benefició a 102 IESP públicos en 26 regiones, lo cual representa el 96,6 % del total de IESP públicas.

Norma	Objetivo	Actividades
<p>RM N.° 570-2018</p> <p>Modelo de Servicio de Escuelas de Educación Superior Pedagógica</p>	<p>Garantizar la prestación de un servicio formativo de calidad en las EESP públicas para la formación de profesionales con las competencias pedagógicas que requiere el país.</p>	<p>Orientar la gestión de la Formación Inicial Docente, el desarrollo profesional, la formación continua, el proceso de admisión, el seguimiento de egresados y la promoción del bienestar para un servicio educativo de calidad que respete la diversidad.</p> <p>Orientar la gestión de la Dirección y la gestión de la calidad para el logro de una formación integral y especializada.</p> <p>Identificar las actividades y recursos necesarios de manera oportuna y eficiente para asegurar la calidad de los procesos formativos, considerando el contexto territorial y las características socioculturales bajo el marco de la interculturalidad.</p>
<p>RVM N.° 227-2019-MINEDU</p> <p>Condiciones Básicas de Calidad para el Procedimiento de Licenciamiento de las Escuelas de Educación Superior Pedagógica</p>	<p>Establecer los componentes, indicadores, medios de verificación y consideraciones que permitan verificar que los IES y las EESP cumplen con las Condiciones Básicas de Calidad (CBC).</p>	<p>Disposiciones específicas de este documento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestión institucional que demuestre la coherencia y solidez organizativa con el modelo educativo propuesto • Gestión académica y programas de estudios pertinentes y alineados a las normas del Minedu • Infraestructura física, equipamiento y recursos para el aprendizaje adecuado para el desarrollo de las actividades educativas • Disponibilidad de personal docente idóneo y suficiente para los programas de estudios • Previsión económica y financiera compatible con los fines
<p>DU N.° 017 – 2020</p> <p>Medidas para el fortalecimiento de la gestión y el licenciamiento de los Institutos y Escuelas de Educación Superior, en el marco de la Ley N.° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes</p>	<p>Establecer medidas para el fortalecimiento de la gestión y el licenciamiento de los institutos y escuelas de educación superior.</p>	<p>Se señalan las pautas para el licenciamiento de IES y EES.</p> <p>Se señalan las condiciones básicas de calidad para el licenciamiento, así como de la vigencia y renovación.</p> <p>Se señalan las pautas para la selección y designación de responsables de unidades, áreas y secretarías académicas.</p> <p>Se brindan disposiciones complementarias transitorias.</p>

Norma	Objetivo	Actividades
RV N.º 165-2020-MINEDU Aprueban los lineamientos para el desarrollo del proceso de admisión de programas de estudios en las Escuelas de Educación Superior Pedagógica públicas y privadas	Establecer las disposiciones para el desarrollo del proceso de admisión de programas de estudios en las modalidades licenciadas en las Escuelas de Educación Superior Pedagógica públicas y privadas.	Se establecen los lineamientos generales del proceso de admisión, el cual implica tres etapas, así como los tipos de modalidades de admisión. Se señalan los lineamientos para la organización de vacantes. Se señalan las responsabilidades de cada una de las instancias involucradas: la DIFOID, la DRE y las EESP.

Durante el periodo de análisis se tomaron distintas acciones a fin de fortalecer la Formación Inicial Docente. Por ejemplo, en el Modelo de Servicio de Escuelas de Educación Superior Pedagógicas se plantea la necesidad de contar con una visión compartida entre el Perfil de egreso, los instrumentos de gestión, los planes de estudio, las decisiones que se adoptan y las acciones de la institución, involucrando a los distintos actores de la EESP —docentes formadores, estudiantes y personal administrativo—. Por su parte, el documento Condiciones Básicas de Calidad para el Procedimiento de Licenciamiento de las EESP presenta disposiciones generales, específicas y complementarias para la implementación de EESP, además de matrices y protocolos que buscan ordenar y sistematizar el proceso de licenciamiento. Un tema aparte es el de la calidad esperada en la formación de las EESP, a fin de darle la legitimidad social y

el valor debido a los profesionales que egresan de estas instituciones.

Asimismo, en 2019 fue aprobado el Plan de Fortalecimiento de los Institutos de Educación Superior Pedagógicos, el cual, al igual que la versión del año anterior, plantea como uno de sus principales objetivos generar condiciones básicas para que los IESP transiten a EESP. En ese sentido, se establecen como componentes del mismo: a) herramientas para la planificación y gestión institucional; b) herramientas digitales para la gestión académica y transparencia; y c) la implementación de las condiciones para la enseñanza y aprendizaje (Minedu, 2019d). En total se destinaron 8 300 000 soles para su implementación y se focalizaron 54 IESP, que corresponde a 54,2 % del total registrado, ubicados en 25 regiones.

El plan es parte de una estrategia que involucra acciones progresivas hasta 2021 para lograr las condiciones básicas de calidad definidas en la Ley N.º 30512. En este se presenta una programación anual de instituciones a ser seleccionadas, según el orden de priorización durante el periodo de adecuación de IESP a EESP. Se planifica su atención sobre la base de los resultados de la evaluación de revalidación, la cual organiza a las IESP en tres grandes grupos: en el nivel 1 están aquellos que tienen mayor capacidad para concretar sus adecuaciones de forma autónoma y con una revalidación de seis años; instituciones en el nivel 2 requieren acciones de apoyo específico para su adecuación a EESP y cuentan con una revalidación por cuatro o cinco años; y aquellas ubicadas en el nivel 3 requieren de mayor intervención y se les brinda una acreditación por tres años. Empleando esta categorización, el plan prioriza su intervención en el grupo de IESP del nivel 2.

A pesar de que estos avances documentarios ordenan la implementación de las EESP, el análisis evidencia que aún falta operativizar mejor los procesos a fin de que no terminen siendo el cumplimiento de una lista de chequeo sin sustento de los procesos implicados. Asimismo, si bien una vez licenciadas las EESP pueden otorgar el grado de bachiller y el título de licenciado en Educación, cabría discutir sobre las implicancias o cómo se estaría entendiendo este

grado de bachiller, y si obtendrá la misma legitimidad y reconocimiento social que actualmente otorgan los títulos universitarios.

Un tema que va más allá del licenciamiento es el de la gobernanza de la Formación Inicial Docente. A partir de los cambios normativos se debería evaluar qué rol están cumpliendo el Minedu y los Gobiernos Regionales, al igual que las UGEL en su relación con las EESP. También cabría preguntarse si los cambios en la normativa han permitido articular mejor las funciones de cada entidad.

Durante 2020, debido al estado de emergencia se suspendieron las actividades del servicio educativo en todo el territorio nacional. No obstante, a partir de mayo, los IESP y EESP “fueron autorizados, de manera excepcional, a ofrecer el servicio educativo en las modalidades semipresencial y a distancia hasta que se restablezca el servicio educativo de manera presencial” (Minedu, 2020e). Para ello, fue establecido el DL N.º 1495, el cual aprueba una serie de disposiciones para garantizar la continuidad y calidad de la presentación del servicio educativo durante este periodo (Minedu, 2020b).

Finalmente, otro cambio importante respecto al proceso de mejora de las condiciones de calidad de los IESP es la aprobación de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (PNESTP)⁵⁹.

⁵⁹ Mediante DS N.º 012-2020-MINEDU

Esta política plantea en su Objetivo Prioritario 3 la importancia de formar y apoyar a los docentes de la educación superior y técnico-productiva a fin de mejorar su desempeño en el ejercicio pedagógico. La PNESTP plantea como lineamientos: 1. facilitar los entornos y recursos de soporte y desarrollo para los docentes; 2. fortalecer los procesos de formación continua y evaluación de los docentes; y 3. atraer el talento técnico y profesional para el ejercicio de la docencia. Con los procesos de implementación de la PNESTP cabría preguntarse cómo estos afectan a los docentes de los IESP, especialmente en los temas relacionados con el aseguramiento de la calidad, la provisión del servicio y los estándares que se quieren alcanzar.

1.1.2.1 Oportunidades y desafíos del licenciamiento de instituciones de formación docente

El licenciamiento es parte central del proceso de conversión de los IESP a EESP. Este supone la autorización de funcionamiento que se obtiene a partir de un procedimiento de verificación del cumplimiento de Condiciones Básicas de Calidad (CBC) de los IES y las EES públicos y privados, de sus programas de estudios y filiales para la provisión del servicio de educación superior. Las CBC se desarrollan

en la Norma Técnica de las Condiciones Básicas de Calidad para el Procedimiento de Licenciamiento de las EESP (Norma Técnica CBC)⁶⁰ (Minedu, 2021)

Durante 2018 se elaboró la matriz de condiciones básicas de calidad para el procedimiento de licenciamiento, la cual señala los componentes, medios de verificación y criterios de cumplimiento (Minedu, 2018b). Las condiciones básicas de calidad son las siguientes: a) gestión institucional, que demuestre coherencia y solidez organizativa con el modelo educativo propuesto; b) gestión académica y programas de estudios pertinentes y alineados a las normas del Minedu; c) infraestructura física, equipamiento y recursos para el aprendizaje adecuado, como bibliotecas, laboratorios y otros, pertinente para el desarrollo de las actividades educativas; d) disponibilidad de personal docente idóneo y suficiente para los programas de estudios; y e) previsión económica y financiera compatible con los fines (Minedu, 2018i). Ese mismo año se evaluaron cinco expedientes en el marco del procedimiento de revalidación, en cumplimiento de la norma técnica denominada **Normas para el procedimiento de revalidación de autorización de funcionamiento y de carreras de institutos de educación superior pedagógicos** (RM N.º 514-2015-MINEDU).

⁶⁰ Aprobada mediante RVM N.º 227-2019-MINEDU.

En octubre y noviembre de 2019, según el cronograma para el procedimiento de licenciamiento establecido en la Norma Técnica CBC⁶¹, se presentaron las solicitudes de un total de 42 instituciones públicas y privadas del país, de las cuales 31 fueron públicas y 11, privadas. Del total de estas instituciones evaluadas, se ha otorgado la licencia de funcionamiento a 32 instituciones

(28 públicas y 4 privadas) y se ha desestimado la solicitud a 10 IESP (tres públicas y siete privadas). Estas IESP a las que se le ha denegado el licenciamiento pertenecen a las regiones de Ayacucho, Ica, Junín, Lambayeque, tres de Lima —específicamente de los distritos de Ate, Cieneguilla y San Vicente de Cañete—, Loreto, Piura y Tacna (para mayor detalle, se puede consultar el anexo 10).

Tabla 38. IESP licenciadas en 2020

	Modalidad de licenciamiento			Modalidad de licenciamiento	
	Adecuación	Nueva ESSP		Adecuación	Nueva ESSP
Áncash*	2	-	Lambayeque	1	
Apurímac	1		Lima	3	1
Arequipa	3		Loreto*	-	1
Ayacucho	1		Moquegua	1	
Cajamarca	3		Pasco	1	
Cusco	4		Piura	1	
Huánuco*	1		Puno	1	
Ica	1		San Martín	3	
La Libertad	2		Tacna	1	
Tacna	1				

Nota: las regiones marcadas con * recibieron su licencia en enero de 2021

Fuente: información provista por la Dirección General de Desarrollo Docente

⁶¹ Aprobada mediante Resolución Viceministerial N.° 227-2019-MINEDU.

En el caso del proceso de revalidación, durante 2020 se evaluó un total de 92 instituciones. Como resultado de este proceso, 74 IESP públicos y privados fueron revalidados, 17 IESP privados identificados para su cierre de oficio por no presentarse a la revalidación y 1 IESP privado identificado para su receso por no aprobar la revalidación. Cabe mencionar que el IESP, público o privado, debe solicitar ser evaluado a fin de prorrogar la autorización de funcionamiento institucional y de las carreras pedagógicas autorizadas antes de que concluya el periodo de vigencia de la resolución de autorización o revalidación, 30 días hábiles antes del vencimiento de su funcionamiento institucional.

1.2 Formación Docente en Servicio

En 2012 se dio un cambio en cuanto a la formación en servicio: se pasó de estrategias formativas con base en talleres masivos de capacitación, estandarizados y en cascada como el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP)⁶² a transitar hacia mecanismos de acompañamiento en las

aulas, bajo la idea de formación en servicio en las escuelas y con colectivos docentes; sin embargo, aun cuando el énfasis estuvo en el acompañamiento, se han mantenido formas tradicionales de formación, mostrando de esta manera una apuesta por la utilización de múltiples estrategias.

En general, todavía hay desafíos para mejorar la conducción de las sesiones de aprendizaje por parte de los docentes. Según resultados del MPE —el cual es solo para instituciones educativas de gestión estatal—, durante 2018 se identificó que solo un 10,5 % de docentes se encuentra en un nivel efectivo al fomentar el pensamiento crítico. De igual manera, solo 12,1 % están en este nivel al involucrar a los estudiantes en la sesión de clase, y un 7,8 % brinda un monitoreo y retroalimentación efectiva durante las sesiones de clase (Minedu, 2018i)⁶³.

1.2.1 Capacitación en formación docente en servicio

Durante el periodo de análisis, el Minedu brindó una amplia cantidad de programas de capacitación

⁶² El diseño original del PRONAFCAP consideró que las mejores universidades públicas y privadas del país brinden programas de capacitación, con énfasis en capacidades comunicativas, lógico – matemática, ética y valores, así como en currículo y en el dominio de la especialidad académica. Las decisiones sobre en qué y cómo capacitar las tomaba el Minedu, mientras que la planificación, organización, ejecución, evaluación e información son de responsabilidad de las instituciones capacitadoras. El PRONAFCAP es percibido como un programa centralizado.

⁶³ En el Monitoreo de Prácticas Escolares 2018, el muestreo utilizado es probabilístico, bietápico y estratificado. El marco muestral está conformado por instituciones educativas de nivel inicial, primaria y secundaria que sean activas, públicas o de gestión directa, siendo una muestra total de 990 códigos modulares y 4146 docentes observados en los tres niveles.

a través de distintas direcciones. Durante 2018 y 2019 se llevó a cabo el Programa de formación en servicio para docentes de educación secundaria. Este tuvo como objetivo promover la comprensión de los docentes sobre el porqué y para qué de los cambios que presenta el CNEB, y la reflexión de los participantes sobre sus prácticas pedagógicas en relación con el MBDD (Minedu, 2020c). Se llegó a capacitar a 12 596 profesores en 2018 y 19 942 el año siguiente. Estas capacitaciones se desarrollaron en modalidad presencial y remota.

En este periodo, también se llevó a cabo el Programa de Desarrollo Profesional, el cual buscó “fortalecer las competencias personales y profesionales de las docentes del nivel de Educación Inicial, promoviendo la reflexión crítica sobre su práctica pedagógica conducente a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes” (Minedu, 2020c, p. 45). El alcance de estas capacitaciones fue mucho más limitado, reservado a 28 docentes de nivel inicial nacional en 2018 y a 440 docentes durante 2019. Además, al igual que el Programa de formación, tuvo un carácter presencial y remoto.

Por otro lado, en los últimos tres años se viene llevando a cabo el Programa de Inducción Docente, el cual tiene como fin “fortalecer las competencias personales y profesionales de los profesores noveles, suscitando su desarrollo profesional y compromiso

con la II. EE. para su adecuada inserción laboral, a partir de las orientaciones del Marco de Buen Desempeño Docente y de la Ley de la Reforma Magisterial, su reglamento y modificatorias” (Minedu, 2020c, p. 46). El público objetivo son los docentes nombrados en los concursos de inicio de la CPM de estos años en todas las regiones del país.

Desde 2019 se dan Ciclos de Formación Interna, en los que se desarrollan las competencias profesionales y personales de los docentes en “servicio a través del reconocimiento de sus prácticas pedagógicas y de las oportunidades para la mejora continua, impulsando las comunidades profesionales de aprendizaje a través de trabajo colaborativo el liderazgo pedagógico del directivo de la[s] II. EE.” (Minedu, 2020c, p. 49). Cabe resaltar que, en 2018, estos ciclos ya existían pero estaban dirigidos a 193 II. EE. que implementaban el servicio educativo Jornada Escolar Completa. Finalmente, también desde ese año se han dado cursos de formación docente en línea sobre temas diversos: alfabetización digital, pensamiento crítico y metacognición, entre otros.

En los años de análisis se han brindado diversos cursos presenciales, semipresenciales y MOOC sobre temas como evaluación formativa, pensamiento crítico y metacognitivo, comunidades profesionales de aprendizaje, competencias digitales, entre otros. A raíz del estado de emergencia y la suspensión

del servicio educativo presencial, en 2020 se programaron únicamente cursos tipo MOOC adaptados a las necesidades del contexto y del quehacer diario del docente. Ese año, la DIFODS presentó el Plan de Formación Docente en Servicio a Distancia y se priorizaron cuatro líneas de formación: Aprendizajes, Competencia digital, Bienestar

socioemocional e Investigación e innovación; las implementó a partir de cuatro estrategias: dos de formación (Oferta abierta y masiva, y Programas focalizados) y dos de soporte educativo.

En la tabla 39 se presentan los cursos con mayor número de participantes durante la primera mitad de 2020⁶⁴.

Tabla 39. Cursos tipo MOOC con mayor número de participantes durante la primera mitad de 2020

Curso	Cantidad de participantes
Actuando frente a la COVID-19	250 669
Alfabetización digital	96 217
Desarrollo de la competencia socioemocional	70 526
Competencia digital	56 822
Pensamiento crítico y metacognición	39 604
Liderazgo y resiliencia integral	30 000

Si bien el sistema y los docentes no estaban preparados para la educación a distancia que puso en evidencia la brecha digital⁶⁵ y la carencia de habilidades para el uso de tecnologías por parte de los docentes, se han observado esfuerzos

interesantes por parte del Minedu y de colectivos docentes por seguir capacitándose y así continuar cumpliendo con el servicio educativo. A fin de cerrar esta brecha digital, en mayo de 2020 con el DL N.º 1465 se establecieron medidas para garantizar

⁶⁴ Datos provistos por la DIGEDD con fecha 19 de agosto de 2020 – Oficio 00743-2020 – MINEDU/VMGP-DIGEDD

⁶⁵ Se estima que, de los poco más de 365 000 docentes del sistema educativo público en Educación Básica Regular, solo el 68 % cuenta con acceso a Internet, y en algunas regiones (especialmente en la Amazonía) este porcentaje puede ser del 30 o 40 %. Tomando en cuenta esto, tendríamos 118 689 docentes sin acceso a Internet, sin mencionar la calidad o sostenibilidad de quienes cuentan con el servicio.

la continuidad del servicio educativo en el marco de las acciones preventivas del Gobierno ante el riesgo propagación de la COVID-19. Este decreto autoriza al Minedu la contratación de dispositivos informáticos y conexión a Internet para implementar el servicio educativo no presencial o remoto para los docentes y estudiantes. El conjunto de acciones tanto pedagógicas como administrativas conducentes a adquirir, distribuir e integrar estos bienes y servicios ha sido denominado en el Minedu como “Aprendo en casa” – Cierre de Brecha Digital.

Según los resultados de la ENDO 2020 (Remota), al 90,6 % de docentes que han asistido a cursos virtuales les ha parecido muy útil; igualmente, un alto porcentaje (92,1 %) de quienes han asistido a capacitaciones sobre el uso de las tecnologías de la información las consideran de alta utilidad para su trabajo, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 40. Participación y percepción de los docentes en capacitaciones 2020 (%)

	Participación	Percepción		
		Muy útil	Poco útil	Nada útil
Cursos virtuales	83	90,6	8,9	0,5
Capacitación sobre uso de TIC	67	92,1	7,2	0,7
Conferencias o seminarios vituales (webinar y <i>streamings</i>)	55,1	89,8	9,9	0,3
Programa para docentes en el marco de absorción de matrícula de IE privadas a IE públicas	5	88,5	10,6	0,3
Ninguno	7,1			

Fuente: Encuesta Nacional a Docentes (ENDO) Remota 2020

1.2.1 Avances y desafíos del acompañamiento pedagógico (AP)

Desde 2012, el Minedu cuenta con el acompañamiento pedagógico como principal estrategia de formación docente en servicio (Balarin y Escudero, 2019, p. 7). Esto se debe a que ha tenido resultados que muestran su impacto positivo en el aprendizaje de los estudiantes, además de que mejora el trabajo colegiado docente (Balarin y Escudero, 2019; Chinen y Juan Bonilla, 2017).

Según Minedu (2018e), el acompañamiento pedagógico es un conjunto de estrategias de formación docente en servicio, organizadas y situadas en la institución educativa o en una red. Busca promover en los docentes la mejora de su práctica pedagógica en concordancia con los dominios y competencias del MBDD. El acompañamiento se basa en ejercicios de reflexión crítica y autónoma de las prácticas de enseñanza, en los que el docente asume su responsabilidad en el logro de aprendizajes.

Tabla 41. Acompañamiento pedagógico para intervenciones priorizadas

Acompañamiento pedagógico	Dirección a cargo	N.º II. EE.	N.º II. EE.	N.º II. EE.
		2018	2019	2020
Inicial⁶⁶ y primaria				
Soporte Pedagógico Intercultural	DEIB	2648	2524	4842
Unidocente y multigrado	DISER	3934	3944	7361
Soporte Pedagógico	DIFODS	1413	2026	3670
Secundaria				
Soporte Pedagógico para la Secundaria Rural	DES			
Jornada Escolar Completa (JEC)	DES	558		2001

Fuente: elaboración propia con base en Balarin y Escudero (2019) e información brindada por la DIGEDD

⁶⁶ Solo en el caso de Soporte Pedagógico Intercultural se atiende a II. EE. de inicial.

Las estrategias diversificadas de acompañamiento pedagógico se implementaron para intervenciones priorizadas por el Programa de Educación Logros de Aprendizaje de los Estudiantes de Educación Básica Regular (PELA). Existen cinco iniciativas que las incluyeron y que se encuentran descritas en la tabla 41, junto con las metas de cobertura alcanzadas por cada una de ellas durante el periodo 2018-2020.

En 2018, se promulgó el documento Orientaciones para la Implementación del Currículo Nacional de la Educación Básica en el año 2018⁶⁷. En dicho documento se encarga a la DIFODS el acompañamiento pedagógico como estrategia de implementación curricular de escuelas polidocentes (Soporte Pedagógico Polidocente) (Minedu, 2018h). Además, ese mismo año se aprobó la **Norma que establece disposiciones para el acompañamiento pedagógico en la educación básica**⁶⁸. Específicamente, se incorpora el AP secundaria a cargo de la DES y se brindan mayores detalles sobre su implementación. Por otro lado, se señalan disposiciones específicas para los programas EIB, Unidocente y Multigrado monolingüe castellano, además de establecer lineamientos para el desarrollo del AP polidocente.

En 2019 se aprobó la **Norma que establece disposiciones para el desarrollo del acompañamiento pedagógico en la educación básica**⁶⁹. Esta tiene como finalidad regular la implementación de esta estrategia, así como derogar la RSG N.º 009-2016-MINEDU que regulaba el AP hasta ese momento (Minedu, 2019h). En las disposiciones específicas se dan lineamientos para la formación docente con AP EIB, así como unidocente y multigrado monolingüe castellano. A mediados de ese año fue aprobada la RM N.º 169-2019-MINEDU, la cual daba disposiciones específicas para el acompañamiento pedagógico en II. EE. polidocentes completas.

En 2020, la pandemia por la COVID-19 y la declaración de emergencia sanitaria a escala nacional afectaron las estrategias de acompañamiento al desarrollarse a distancia. Como se ha podido observar en la tabla 23, pese a esta situación, la cobertura ha aumentado en los programas de Soporte Pedagógico Intercultural; Unidocente y multigrado; y Soporte Pedagógico Polidocente. No obstante, se podría estar dejando de lado a docentes que no cuentan con acceso a Internet, particularmente a los que trabajan en zonas rurales. Existe en promedio 15,3 pp de brecha

⁶⁷ Mediante la RSG N.º 124-2018-MINEDU.

⁶⁸ Norma Técnica 088-2018-MINEDU

⁶⁹ Mediante la RV N.º 028-2019-MINEDU

digital entre hogares urbanos y rurales en el país, cifra que llega a 43 pp en regiones como Loreto (PERÚ CÁMARAS, 2019). Frente a esta situación, cabe preguntarse de qué manera la modalidad remota está afectando la implementación y resultados del AP, así como cuáles son las percepciones de los docentes y acompañantes sobre este proceso.

El estudio de Balarin y Escudero (2019) señala que, pese a los avances fundamentales, “no existe todavía en el Minedu un referente teórico institucional que permita sustentar claramente la relevancia del acompañamiento pedagógico como estrategia formativa, las particularidades del enfoque de acompañamiento pedagógico asumido y sus adaptaciones a distintas modalidades de servicio educativo” (2019, p. 8).

Por otro lado, si bien se cuenta con información que ha permitido identificar el impacto positivo del AP sobre la mejora de aprendizajes, estos resultados son más complejos de interpretar de lo que podría creerse, ya que no existe una clara distinción para los docentes entre ‘acompañamiento pedagógico’ como ‘paquete formativo’ y como visita de aula —y diálogo reflexivo—. Esto dificultaría la identificación del impacto del acompañamiento pedagógico sobre la mejora de aprendizajes (Balarin y Escudero, 2019).

Por su parte, se identifican diversas dificultades de esta estrategia en el caso de la implementación con escuelas EIB. Entre ellas, Balarin y Escudero (2018) señalan que existe una sobrecarga de labores a escala regional y local, ya que la implementación del AP supone una mayor carga administrativa. Asimismo, se identifica una alta rotación de docentes, que no permite llevar el programa a cabalidad. Además, existen dificultades para llevar a cabo los protocolos de visita con los viáticos asignados debido a que se dota con los mismos viáticos a todos los acompañantes de ASPI en todo el país, sin tomar en cuenta el grado de dispersión que se puede encontrar en escuelas EIB.

Finalmente, pese a que el aplicativo SIGMA 2.0 ha sido asignado como el mecanismo de monitoreo de todas las estrategias desde hace algunos años, la información pública sobre la calidad del acompañamiento es casi inexistente. Además, esta información se centra en el cumplimiento de metas físicas o de protocolos, dejando de lado información cualitativa que ayude a comprender la percepción sobre el AP de sus usuarios. Todo ello dificulta en gran medida contar con data que permita dar cuenta del estado del acompañamiento pedagógico en nuestro país.

Se puede señalar que constituir un sistema integral de formación docente, como propuso el PEN al 2021, continúa siendo un desafío pendiente, pues la formación inicial y en servicio continúan desarticuladas. Si bien los docentes reciben una formación inicial de cinco años y, durante todo su ejercicio profesional, acceden a frecuentes capacitaciones, es inviable identificar con claridad cuáles son los resultados reales de estas experiencias de formación, debido a cómo están estructurados estos procesos.

Entre el 15 de junio y el 22 de diciembre de 2020, mediante la RV N.º 104-2020-MINEDU, se han desarrollado las asesorías pedagógicas junto a los grupos de interaprendizaje (GIA) y reuniones de trabajo colegiado (RTC). Según la información proporcionada por la Dirección General de Desarrollo Docente, el 99 % de los docentes acompañados en escenarios con conectividad ha recibido el protocolo previsto y el 100 % de los docentes acompañados en escenarios sin conectividad ha recibido el total de asesorías pedagógicas programadas. En la siguiente tabla se detalla el porcentaje de cumplimiento de las metas de las estrategias formativas por tipo de IE.

Tabla 42. Porcentaje de cumplimiento de las metas de las estrategias formativas por tipo de IE durante 2020

Intervención Acompañamiento	N.º docentes con conectividad	Docentes con 5 asesorías, 4 GIA y 2 RTC		N.º docentes sin conectividad	Docentes con 5 asesorías	
		N.º	%		N.º	%
Total	32 555	32 327	99 %	17 975	17 922	100 %
EIB	1874	1874	100 %	8227	8210	100 %
II. EE. Unidocente y multigrado	7125	7077	99 %	6148	6121	100 %
Polidocente	23 556	23 376	99 %	3600	3591	100 %

Fuente: reporte USE – SIGMA al 07/01/2021

Los resultados del operativo de percepción docente sobre las estrategias del AP a distancia, aplicado sobre una muestra de docentes acompañados, a cargo de la Unidad de Seguimiento y Evaluación (USE) de la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica (OSEE), señalan que un 92,78 % manifiesta estar satisfecho o muy satisfecho con el acompañamiento pedagógico recibido a distancia. En tanto, un 95 % manifiesta que el AP le ha permitido mejorar su capacidad de reflexión, así como adquirir nuevos conocimientos pedagógicos y manejo de herramientas tecnológicas. Con relación a las asesorías pedagógicas, el 77 % de los docentes confirmó que los compromisos asumidos contribuyeron a la mejora de su práctica pedagógica y un 85 % considera que la asesoría pedagógica brindada por el acompañante pedagógico le ayudó a reflexionar sobre su práctica.

En relación con los grupos virtuales de interaprendizaje, el 84,67 % manifiesta que generalmente el acompañante pedagógico logró generar un ambiente de confianza y compartieron sus dificultades. Asimismo, 77,86 % confirmaron que las experiencias compartidas y compromisos asumidos contribuyeron a mejorar su práctica pedagógica. Respecto a la reunión de trabajo colegiado (RTC), el 79,61 % señaló que generalmente los compromisos que establecieron fueron coherentes con los procesos pedagógicos trabajados durante la RTC, y el 76,02 % confirmó que el Director/ Coordinador de red promovió el intercambio de opiniones sobre las actividades o propuestas de mejora para implementar en la IE.

Durante 2020, el acompañamiento a distancia significó hacer frente a varios desafíos, desde los

Tabla 43. Adecuaciones de AP según conectividad de los docentes

Escenarios con conectividad	Escenarios sin conectividad
Asesoría pedagógica virtual (6) Cada asesoría de 4 horas al mes	Asesoría pedagógica vía teléfono (6) - cada asesoría de 6 horas al mes
GIA virtuales (5)	
RTC virtuales (2)	

cambios en el modelo de intervención, la habilitación normativa, así como el rol que deben cumplir los acompañantes pedagógicos, el sistema de seguimiento, evaluación y registro de información, y la articulación con las DRE/UGEL y a nivel del Minedu. Además, se tuvo que adecuar el modelo de intervención del acompañamiento pedagógico a una modalidad a distancia. En lugar de las visitas en el aula se llevaron a cabo asesorías pedagógicas; los grupos de interaprendizaje (GIA) cambiaron a modalidad virtual, lo mismo que las reuniones de trabajo colegiado (RTC). Para lograrlo, el protocolo de las estrategias formativas tuvo que ser ajustado en función de la conectividad del docente.

A su vez, se tuvo que adaptar las necesidades de soporte pedagógico a los docentes en la implementación de la estrategia “Aprendo en casa”, según los canales de acceso de los estudiantes (radio, televisión y web) y brindar soporte para el manejo de las herramientas tecnológicas. Por su parte, se tuvo que transversalizar el soporte socioemocional a los docentes en cada estrategia del programa, e incorporar a las familias y actores comunitarios en los procesos de enseñanza-aprendizaje de los estudiantes.

A nivel de normativa, se modificaron las disposiciones para el desarrollo del acompañamiento pedagógico en instituciones focalizadas de la Educación

Básica Regular para el periodo 2020-2022 —RVM 104-2020-MINEDU, que modifica la RVM 290-2019-MINEDU— a fin de incorporar elementos del modelo de acompañamiento a distancia. Ello tomó un tiempo que generó incertidumbre a nivel de los equipos de las DRE, UGEL y de los acompañantes pedagógicos al no tener claridad de la ruta a seguir en el contexto a distancia. Además, se modificó la RM 027-2020 del 15 enero de 2020 a través de la RM 154-2020-MINEDU del 20 de marzo, actualizada por la RM 255-2020-MINEDU del 30 de junio, que aprueba la norma técnica *Disposiciones para la aplicación de las intervenciones y acciones pedagógicas del Ministerio de Educación en los Gobiernos regionales y Lima Metropolitana en el año fiscal 2020*.

Ante tantos cambios, se vio la necesidad de fortalecer las habilidades de los acompañantes pedagógicos en el manejo de herramientas tecnológicas para la comunicación y el trabajo colaborativo, las estrategias de soporte socioemocional, y en el soporte a los docentes para que asuman su rol mediador en la educación a distancia, entre otros aspectos. La evaluación del programa también se tuvo que adaptar: se caracterizaron siete aspectos vinculados a las competencias docentes priorizadas, y se priorizaron los aspectos que eran susceptibles de ser evaluados por medio de una entrevista telefónica y del reporte de los docentes. La evaluación del

acompañamiento pedagógico a distancia (APD) consistió en la aplicación de una entrevista telefónica a más de mil docentes de II. EE. polidocentes, multigrado y EIB, y se adaptó el sistema de registro de información del SIGMA al SIGIED. Finalmente, con las DRE/UGEL se modificó el modelo de gestión y comunicación con los GORE (reuniones virtuales, carpetas digitales, etc.), se coordinó de manera más estrecha con otras direcciones del Minedu (DEIB, DISER y DIRI) para la implementación del programa en función del tipo de IE (polidocente, multigrado, EIB) y se incorporaron herramientas que permiten monitorear el trabajo realizado.

2. Resultado 2: Carrera Pública Magisterial renovada

El resultado 2 promueve “una Carrera Pública Magisterial renovada, la cual contribuye de manera eficiente al logro esperado en los resultados de aprendizaje de los estudiantes y en el desempeño profesional docente” (CNE, 2007, p. 89). En el PEN 2021 se propusieron tres políticas para lograr este resultado, las cuales se han llevado a cabo mediante las reformas de estos últimos años: evaluación docente, incremento de las remuneraciones y revalorización de la profesión docente. Estos son

elementos centrales que buscan renovar la Carrera Pública Magisterial y son medidas particularmente importantes en Perú, pues, en comparación con países de la región⁷⁰, antes teníamos uno de los mayores niveles de insatisfacción docente; entre los motivos mencionados encontramos: el nivel de salario, la falta de apoyo de las autoridades educativas (directivos y docentes) en la labor que realizan, la falta de reconocimiento por su labor, entre otros (Díaz y Ñopo, 2016).

Como parte de la CPM se ha propuesto la implementación progresiva de otros cargos a fin de responder a las necesidades educativas de la prestación del servicio. En 2018 se creó el cargo de Director de Red Educativa Rural en el área de desempeño laboral gestión institucional, el cual busca orientar a la red educativa rural y conducir el servicio educativo que brindan las instituciones y programas educativos que integran la red a fin de mejorar el servicio educativo. Este cargo adquiere relevancia en las zonas rurales dispersas, pero tiene que estar acompañado de estrategias para modalidades a distancia o virtuales, además de condiciones mínimas para su funcionamiento como organismos descentralizados fortalecidos o cobertura de infraestructura digital. Según Paiba (2018), el Minedu es el responsable de completar el

⁷⁰ Segundo Estudio Regional Comparativo Explicativo (SERCE) 2006

desarrollo de los componentes centrales de la CPM, no solo creando los cargos y plazas, y encargándose de las convocatorias públicas correspondientes, sino, principalmente, asegurando su financiamiento.

Desde junio de 2018 se viene diseñando una Política Nacional de Desarrollo Profesional Docente y Otros Mediadores de Aprendizajes a fin de generar un nuevo pacto social entre el Estado y la comunidad de docentes (gremios y mediadores), las instituciones de formación docente, la sociedad civil (comunidad educativa) y el sector privado. Esta política busca plantear lineamientos, indicadores, estándares de servicio y una nueva visión del docente para la formulación de planes estratégicos y operativos, y contribuir a la descentralización de la gestión docente para lograr la pertinencia de los servicios a escala regional.

En julio de 2018 se diseñó el Documento Base de la Política Docente, que recoge comentarios de las direcciones y unidades orgánicas de los dos Viceministerios del Minedu, producto de espacios de consulta con especialistas de DRE/UGEL. En diciembre del mismo año se estableció el diseño de la Política Integral de Desarrollo Docente en el Plan Estratégico Institucional 2018-2022. Posteriormente, en 2019, de acuerdo al reglamento

que regula las políticas nacionales, el Ministerio de Educación emitió la Resolución Ministerial N.º 357-2019-MINEDU, que aprueba la Lista Sectorial de Políticas Nacionales bajo rectoría o conducción del Ministerio de Educación, entre ellas, la formulación de la Política Nacional de Desarrollo Profesional Docente.

De acuerdo a las orientaciones de la Guía de Políticas Nacionales de 2020, se han tomado las siguientes acciones: socializar el documento preliminar del primer entregable con especialistas de las direcciones y unidades del Viceministerio de Gestión Pedagógica, Viceministerio de Gestión Institucional y Secretaría de Planificación Estratégica del Ministerio de Educación, y con representantes del Consejo Nacional de Educación⁷¹ y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); y la ejecución de talleres participativos descentralizados con docentes y directivos de educación básica y formadores de Institutos de Educación Superior Pedagógica de las regiones Cusco, Junín, Piura, Loreto y Lima Metropolitana.

Además, se ha llevado a cabo y sistematizado la consulta a especialistas de las regiones Huancavelica, Junín, Loreto, Ucayali y Arequipa acerca de la práctica docente para recoger sus percepciones sobre cómo

⁷¹ Las presentaciones ante el Consejo Nacional de Educación se realizaron el 10 y 24 de octubre de 2019 ante el Comité Directivo.

proyectan la mejora de la práctica docente al 2030 y qué condiciones deben cumplir para lograrlo, considerando el escenario de emergencia sanitaria. También se ha revisado, analizado y reajustado el contenido correspondiente a causas directas e indirectas del diagnóstico de la Política Nacional de Desarrollo Profesional Docente y otros Mediadores de Aprendizajes. Por su parte, se diseñó el documento preliminar del segundo entregable: determinación de la situación futura deseada en lo correspondiente a escenarios, tendencias, riesgos y oportunidades con el soporte de la Unesco; y se elaboró el documento complementario al análisis de pertinencia con base en los criterios requeridos por CEPLAN.

Si bien se han dado avances importantes en el diseño y formulación de la política, debido a los hechos políticos y los cambios de gestión ministerial, actualmente se están planificando las actividades a desarrollar durante 2021 para continuar con su formulación y aprobación.

2.1 Implementación de la evaluación docente

A partir de la Ley de Reforma Magisterial (LRM), se introduce un enfoque de mérito que promueve la revaloración de la carrera docente. La LRM ubica a todos los docentes en un único régimen y reordena

los procesos de evaluación, los cuales pueden ser de dos tipos: a) regulares y de carácter obligatorio, como las evaluaciones de ingreso y desempeño; y b) excepcionales, los cuales son voluntarios, específicamente para el acceso y ascenso a cargos (CNE, 2019). De esta manera, los docentes cuentan con un marco normativo que reconoce el mérito y lo establece como criterio principal para el desarrollo de trayectorias dentro de la carrera magisterial.

En general, se observa que hay una aceptación de las evaluaciones por parte de los docentes del sector público. Un claro ejemplo de ello es que, en los resultados de la ENDO 2018, un 73 % de docentes expresó estar de acuerdo o totalmente de acuerdo con que se lleven a cabo las evaluaciones mencionadas. Asimismo, el porcentaje de docentes que postula a las evaluaciones de nombramiento en la Carrera Pública Magisterial es elevado, siendo un 95,8 % de los docentes actualmente contratados por el sector público y un 75,4 % de profesores del sector privado (DIBRED, 2019). Estas cifras son un indicador de la legitimidad de las pruebas como mecanismo para desarrollar una trayectoria dentro del sector educativo y de confianza en un proceso que busca ser meritocrático.

En torno a la implementación, la evaluación docente se ha mantenido a lo largo de las distintas gestiones ministeriales (CNE, 2018). Entre 2018 y 2019 se han

dado cuatro tipos de evaluaciones consideradas clave dentro de la LRM: a) evaluación para el ingreso a la Carrera Pública Magisterial (CPM); b) evaluación de ascenso en el área de desempeño laboral; c) evaluación del desempeño docente y directivo; y d) concurso de acceso a cargos directivos

(IE, DRE y UGEL). Cabe acotar que, debido al estado de emergencia y a la pandemia por la COVID-19, el Minedu suspendió los cronogramas de evaluaciones docentes planificados para 2020 (Red, 2020). En la tabla 44 se resumen las evaluaciones llevadas a cabo en los dos últimos años.

Tabla 44. Evaluaciones y concursos de docentes (2018-2019)⁷²

Evaluaciones y concursos	Inscritos	Evaluados	Aprobados ganadores de plaza	% Ganador/Evaluados
2018				
Ingreso a la CPM - EBR, EBA y EBE	217 191	194 556	10 120	5,2
Concurso de Ascenso CETPRO (2.º a 7.º escala)	1356	913	871	95,4
Concurso de Ascenso – EBR, EBA y EBE	153 696	132 425	22 846	17,3
Concurso Acceso a Cargos Directivos de IE y Especialistas en Educación	50 552	46 459	2412	5,2
Evaluación del Desempeño en Cargos Directivos de UGEL y DRE	420	420	382	91
Evaluación del Desempeño Docente Nivel Inicial Tramo II	16 600	15 831	15 399	97,3
Evaluación Excepcional de la EDD Inicial - Tramo II	686	528	439	83,1
Evaluación del Desempeño en Cargos Directivos de IE en Educación Básica – Grupo I y II	13 507	13 254	9821	74,1
Evaluación del Desempeño en Cargos Directivos de CETPRO - Grupos I y II	181	178	141	79,2

⁷² En el caso de las evaluaciones de 2020, se llevó a cabo la convocatoria para el ingreso a la CPM, pero los cuadros de mérito para el proceso de contratación docente serán determinados en la convocatoria de 2021. Las dos evaluaciones que sí se lograron convocar y concluir durante 2020 son: la Evaluación del Desempeño de Directivos de UGEL y DRE; y la Evaluación del Desempeño de Especialistas en Educación de UGEL y DRE.

Evaluaciones y concursos	Inscritos	Evaluados	Aprobados ganadores de plaza	% Ganador/Evaluados
2019				
Ingreso a la CPM - EBR, EBA y EBE	230 952	212 456	4554	2
Concurso de Ascenso – EBR, EBA y EBE	110 299	98 450	21 101	21
Concurso de Ascenso de Escala de Profesores de CETPRO	828	590	546	93
Primera evaluación extraordinaria del Desempeño Docente Nivel Inicial - Tramo I	28	28	25	89
Evaluación de Desempeño de Directivos IE - Grupo III	12	12	10	83

Fuente: información remitida por la Dirección General de Desarrollo Docente del Ministerio de Educación
Elaboración propia

Se puede observar que hay un número limitado de docentes de EBR, EBA, EBE que resultan ganadores de los concursos de acceso y ascenso en la carrera. Por ejemplo, en 2018, para EBR inicial se ofertaron 10 905 plazas. Fueron seleccionadas por orden de preferencia por los postulantes clasificados 5986, de las cuales fueron asignadas 4318 (con

base en el orden de mérito y preferencia de los postulantes), pero solo fueron adjudicadas 2515 (plazas con ganador). En la tabla 45 se puede ver un comparativo de esta situación entre 2018 y 2019. En ambos casos se observa que, al final del proceso de evaluación, cerca de la mitad de plazas son asignadas a un ganador.

Tabla 45. Número de plazas ofertadas, seleccionadas, asignadas y con ganador, según modalidad y nivel educativo en 2018 y 2019

Modalidad y nivel educativo	2018							
	N.º plazas ofertadas	N.º plazas seleccionadas	N.º plazas asignadas	N.º plazas con ganador	% Seleccionadas / ofertadas	% Asignadas / ofertadas	% Con ganador / ofertadas	% Con ganador / asignadas
EBR inicial	10 905	5986	4318	2515	54,9	39,6	23,1	58,2
EBR primaria	10 101	5971	4646	2948	59,1	46	29,2	63,5
EBR secundaria	13 390	9291	6721	4479	69,4	50,2	33,5	66,6
EBA	878	469	348	154	53,4	39,6	17,5	44,3
EBE	591	137	103	24	23,2	17,4	4,1	23,3
Total	35 865	21 854	16 136	10 120	60,9	45	28,2	62,7

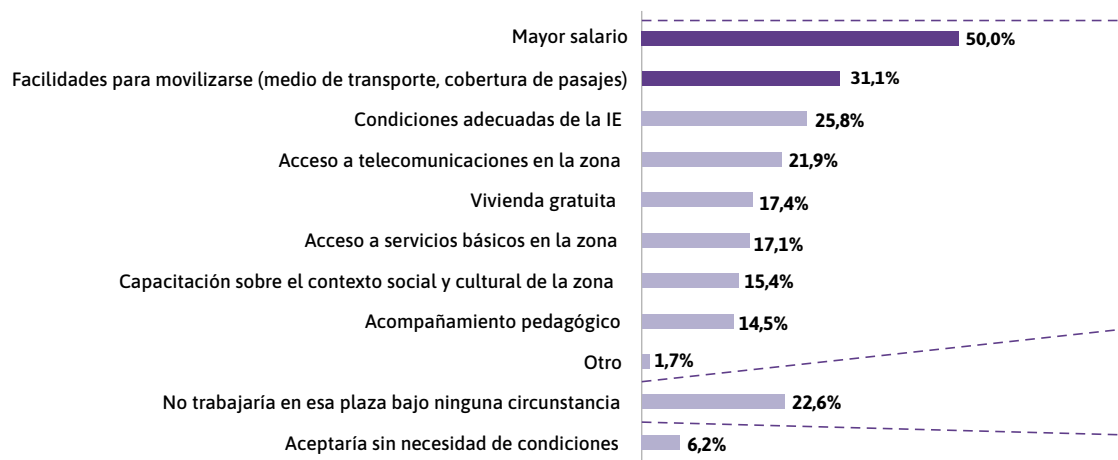
Modalidad y nivel educativo	2019							
	N.º plazas ofertadas	N.º plazas seleccionadas	N.º plazas asignadas	N.º plazas con ganador	% Seleccionadas / ofertadas	% Asignadas / ofertadas	% Con ganador / ofertadas	% Con ganador / asignadas
EBR inicial	8258	3954	2447	1113	47,9	29,6	13,5	45,5
EBR primaria	6910	3765	2513	2513	54,5	36,4	19,5	53,6
EBR secundaria	7712	4689	3367	3367	60,8	43,7	23,9	54,7
EBA	862	416	300	300	48,3	34,8	15,5	44,7
EBE	848	550	423	423	64,9	49,9	13,7	27,4
Total	24 590	13 374	9050	9050	54,4	36,8	18,5	50,3

Fuente: información de la página de Evaluación Docente - Dirección General de Desarrollo Docente del Ministerio de Educación

Estas brechas son aún mayores cuando observamos las diferencias que se dan entre espacios urbanos y rurales. De esta manera, de las plazas asignadas y con ganador para las evaluaciones de nombramiento de 2018, una minoría es elegida en zonas rurales más alejadas⁷³ (20 %). Hay una tendencia similar en la evaluación de 2019, en la que un 11 % escogió plazas en ámbitos rurales muy alejados. Esta situación ya ha sido identificada en otros balances y podría deberse a que los docentes escogen plazas principalmente debido a la facilidad de acceso a las escuelas desde

sus casas o la de un familiar (CNE, 2016), las cuales que superan los incentivos existentes para los docentes del ámbito rural. Por otro lado, las evaluaciones de cargos directivos (IE, DRE y UGEL) y de desempeño cuentan con un porcentaje más elevado de docentes ganadores en relación con los que fueron evaluados, al ser entre 74 % y 97 %. No obstante, aún no se llega a completar la totalidad de las plazas o metas ofertadas, por lo que cabría preguntarse cuáles son los impedimentos para lograr cubrir la totalidad de cargos ofrecidos.

Figura 12. Condiciones bajo las que los docentes aceptarían trabajar en una IE rural



Nota: en la encuesta se pregunta: ¿bajo qué condiciones aceptaría trabajar en una IE rural? (considere rural a un centro poblado pequeño a más de cuatro horas de distancia de la capital provincial)

Fuente: Encuesta Nacional a Docentes (ENDO) Remota 2020

⁷³ II. EE. ubicadas en centros poblados con más de 500 habitantes y que puedan acceder a la capital provincial en un tiempo mayor a dos horas o que, contando con un máximo de 500 habitantes, el tiempo de acceso a la capital provincial más cercana sea mayor a 30 minutos.

Según la ENDO 2018, un 50 % de docentes aceptaría trabajar en una IE si percibe un mayor salario; un 31,1 %, si le brindan facilidades para movilizarse; un 29,1 % si le brindan facilidades para las telecomunicaciones; y 17,4 % si le brindan una vivienda gratuita. Estos resultados evidencian la necesidad de contar con un abordaje multisectorial a fin de disminuir las brechas presentadas en el sector educación, especialmente en las zonas rurales. Así, se requiere del trabajo conjunto de sectores como transportes y telecomunicaciones o vivienda a fin de brindar condiciones dignas de trabajo para que laborar en zonas rurales sea atractivo para los docentes.

Además, las dificultades de los docentes para ocupar plazas se ven reflejadas en el hecho de que solo un 58,1 % de los docentes se encuentre nombrado, mientras que un 41,4 % tiene la condición de contratado (DIBRED, 2019). Asimismo, estas dificultades generan que haya pocos docentes que asciendan de escala magisterial. En ese sentido, una mayoría (88 %) de los que cuentan con nombramiento se ubica en las primeras tres escalas de la CPM, mientras que un número casi inexistente ocupa las últimas tres escalas (0,8 %) (ibíd.).

En general, se puede observar que hay una mayor aceptación de las evaluaciones a docentes y que estas se han dado de manera sostenida en los últimos años; sin embargo, aún sería necesario tomar

medidas que promuevan que se ocupen todas las plazas ofertadas, sobre todo en los ámbitos rurales y dispersos, y que los docentes puedan tener una trayectoria ascendente en la CPM.

2.2 Revaloración de la profesión docente

La revaloración y bienestar docente comprende un conjunto de factores complejos. No es un tema únicamente de incentivos: supone la satisfacción laboral del docente, la imagen de la sociedad sobre la profesión del docente, condiciones salariales adecuadas, e incentivos coherentes y sostenibles. El reconocimiento y valoración de la profesión docente es necesario para que estos puedan desempeñarse como profesionales autónomos e innovadores a favor de los aprendizajes. Esta valoración debe centrarse en asumirse actor social y servidor público. Para ello, se requiere identificar y reconocer buenas prácticas en el sistema educativo, fortalecerlas a partir de una estrategia de mejora continua que despierte su máximo potencial con miras a la innovación y la investigación pedagógica o de gestión y, finalmente, promover y visibilizar prácticas consideradas como referentes nacionales dentro de un espacio que sirva, a su vez, para contar con una comunidad profesional de aprendizaje que permita y facilite la construcción de conocimiento pedagógico y de gestión educativa.

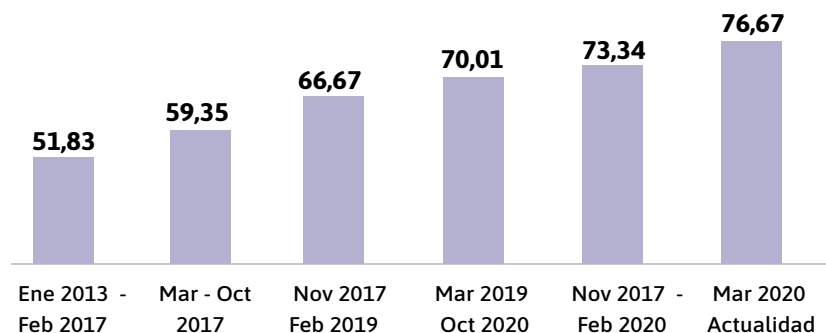
La ENDO 2018 identifica que un 83,5 % de docentes volvería a estudiar esta carrera y un 72,5 % de docentes dio esta respuesta en 2014; esta visión favorable de la docencia se contrapone con un porcentaje mucho menor de docentes a los que les gustaría que sus hijos se dediquen a esta profesión (45,2 %), cifra que se ha mantenido en los últimos años (DIBRED, 2019). De igual manera, en la evaluación del PEI 2019, un 64 % de los peruanos considera que el trabajo de los docentes es bueno o muy bueno, siendo la meta programada 74 % (Minedu, 2018d).

Por otro lado, la ENDO (2018) indica que un 58,3 % de los encuestados opina que los docentes merecen mejor atención del Estado, un 29,6 % considera que están desactualizados y el mismo porcentaje considera que se dedican solo “a protestar y no a enseñar” (DIBRED, 2019). Por su parte, en la ENDO 2020 —entrevista se dio vía telefónica por la pandemia—, un 65,2 % afirma que los docentes desempeñan un rol importante en el desarrollo del país, y un 9,1 % que son un buen ejemplo para la comunidad. No obstante, 10,9 % señala que los docentes están desactualizados o poco preparados y un 7,4 % que cualquiera puede enseñar.

En ese sentido, aún es necesario articular e integrar los esfuerzos para lograr el reconocimiento de esta profesión por parte de toda la sociedad, lo cual redundaría en el ámbito educativo. En los últimos años, como parte de la estrategia para revalorizar la carrera docente, se ha dado un incremento de la remuneración y en la cantidad de concursos, bonos y becas dirigidos a docentes. A continuación, describiremos estas iniciativas.

2.2.1 La remuneración íntegra mensual (RIM), asignaciones y bonificaciones

En los años de análisis, se ha optado por un incremento progresivo de la remuneración docente. Si bien encontramos que esta cifra ha aumentado sostenidamente desde 2013 hasta la actualidad, los docentes peruanos aún perciben ingresos inferiores en comparación con otros profesionales y están muy por debajo de los brindados para esta profesión en otros países (Díaz y Ñopo, 2016). El valor de la hora de trabajo ha pasado de ser S/51,83 entre enero de 2013 y febrero de 2017 a S/76,67 desde marzo de 2020 hasta la actualidad. En el siguiente gráfico se detalla el incremento de la RIM desde la introducción de la LRM.

Figura 13. Incremento en la remuneración mensual (por hora)

Esto se ha visto reflejado en el aumento de la remuneración en las escalas de los docentes. En ese sentido, la primera escala ha pasado de recibir S/2200 por 30 horas de empleo en 2019 a S/2300 a

inicios de 2020. De igual manera, en la escala VIII se ha incrementado el salario por 30 horas de S/4626 en 2019 a S/4830,21 en 2020. Este incremento se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 46. Remuneración íntegra mensual (2019-2020)

Escala magisterial	Índice	Remuneración 2019		Remuneración 2020		Diferencia	
		30 horas	40 horas	30 horas	40 horas	30 horas	40 horas
VIII	210	4626	6160	4830,21	6440,28	204,21	280,28
VII	190	4180	5573	4370,19	5826,92	190,19	253,92
VI	175	3850	5133	4025,18	5366,9	175,18	233,9
V	150	3300	4400	3450,15	4600,2	150,15	200,2
IV	130	2860	3813	2990,13	3986,84	130,13	173,84
III	120	2640	3520	2760,12	3680,16	120,12	160,16
II	110	2420	3226	2530,11	3373,48	110,11	147,48
I	100	2200	2933	2300,1	3066,8	100,1	133,8

Fuente: elaboración propia con base en El Nacional (2020)

Así como la RIM, los docentes pueden percibir asignaciones temporales según el cargo que ocupen, la ubicación o las características de la IE

donde laboran. A continuación, se resumen las asignaciones brindadas a docentes nombrados según cada tipo.

Tabla 47. Asignaciones temporales

	Tipo de asignación	Monto (S/)
Característica de la IE	Unidocente	200
	Multigrado	140
	Bilingüe	50
	Bilingüe acreditado	100
Ubicación de la IE	Rural 1	500
	Rural 2	100
	Rural 3	70
	IE ubicada en zona de frontera	100
	IE ubicada en el VRAEM	300
Cargos	Director de UGEL	4000
	Director de Gestión Pedagógica DRE	3000
	Jefe de Gestión Pedagógica UGEL	2500
	Especialista en Educación	1500
	Director de IE en dos turnos	800
	Director de IE en un turno	600
	Subdirector	400
Cargos jerárquicos de II. EE.	300	

Asimismo, se brindan beneficios por los pagos a los que tienen derecho los docentes de la CPM. Por un lado, se dan asignaciones por tiempo de servicios (ATS), las cuales son percibidas al cumplir 25 años, brindándose dos RIM de acuerdo a la escala magisterial del docente. Además, se percibe un subsidio por luto y sepelio, que se brinda en casos de fallecimiento del cónyuge, padres o hijos, por lo que los docentes perciben S/3000. Finalmente, los docentes nombrados perciben una compensación por tiempo de servicios (CTS) al momento del cese, equivalente al 14 % de su remuneración por año de servicios oficiales hasta un máximo de 30 años (Minedu, 2020f).

Se puede afirmar que, aunque ha habido un aumento general en los salarios, como indica Paiba (2018), debido al cambio en el índice porcentual durante 2017 con la promulgación de la Ley N.° 30541 disminuyeron los índices remunerativos a partir de la III escala (entre el 5 % y 50 %). Esto tendría un impacto negativo en los derechos de los profesores y la estructura de la carrera, pues se disminuyó la distancia entre la escala I y VIII (de 100/260 a 100/210). Además, se encuentra que el aumento de la remuneración es aún insuficiente para generar la revalorización de la carrera docente deseada.

Siendo así, de los docentes que no volverían a elegir la carrera docente como profesión, según la ENDO (2018), un 43 % no lo haría debido a que considera que “pagan muy poco” y un 32 % considera que es “una carrera muy sacrificada” (DIBRED, 2019). Por tanto, aún se considera que los profesores no reciben las condiciones adecuadas. Llevar los salarios de los docentes a niveles competitivos que permitan atraer a los mejores en la profesión requiere una inversión adicional de por lo menos 3 % del PBI cada año” (Ñopo, 2018, p. 10).

2.2.2 Becas, bonos y concursos dirigidos a docentes

Con respecto a los incentivos, encontramos que la Dirección de Promoción del Bienestar y Reconocimiento Docente (DIBRED) está a cargo de “diseñar, proponer, implementar y evaluar estrategias y mecanismos de promoción del bienestar, reconocimiento e innovación docente” (Minedu, 2020d, p. 176). Durante 2018 y 2019 se pusieron en marcha cinco programas de becas, bonos y concursos que fueron aplicados con estos fines.

En primer lugar, la beca Vocación de Maestro es una “beca integral de capital humano que busca formar a jóvenes talentosos y con vocación docente en la

carrera de Educación para su posterior incorporación en el sistema educativo público” (DIBRED, 2018, p. 1). Hasta junio de 2018, se contaba con 1281 becarios en 10 universidades y nueve institutos.

Luego, la beca Excelencia Académica para hijos de docentes busca “contribuir a la revalorización de la Carrera Pública Magisterial, brindando la oportunidad a los hijos de los docentes nombrados, destacados académicamente y que desean realizar estudios de educación superior, de acceder a financiamiento para costear su educación superior” (Minedu, 2020c, p. 1). En 2018 se adjudicaron 200 becas, mientras que en 2019 este número se incrementó a casi el doble (398) (Minedu, 2020d). Cabe mencionar que esta beca no permite que los hijos de docentes estudien Educación.

Por otro lado, desde hace años se viene llevando a cabo el concurso de Buenas Prácticas Docentes, el cual tiene como fin identificar, reconocer y difundir buenas prácticas implementadas por docentes y Directores. Estas deben estar orientadas a mejorar los aprendizajes de los estudiantes de II. EE. públicas de EBR y EBA. En 2018 se reconocieron en diferentes puestos 152 buenas prácticas docentes de diferentes regiones en todo el país (RM 679-2018-MINEDU) y durante 2019 se premiaron 148 proyectos⁷⁴.

Durante 2020, los objetivos y procesos se adaptaron a la educación a distancia y se incorporaron dos categorías en Educación Básica Especial y de gestión escolar en instituciones educativas de Educación Básica Especial, sumando un total de siete categorías y un total de 32 subcategorías. La ceremonia de reconocimiento fue virtual y se transmitió en vivo para todo el Perú a través de las plataformas oficiales. Se llevó a cabo el 11 de diciembre y se reconoció a las 76 prácticas ganadoras, y a 357 docentes y directivos.

Finalmente, desde 2015 se viene brindando el Bono de Atracción Docente, un incentivo económico dirigido a aquellos docentes que se incorporen a la CPM y que resulten ubicados en el tercio superior de los concursos de nombramiento (DIBRED, 2018). Además, se sigue contando con la Orden de las Palmas Magisteriales, distinción otorgada por el Estado peruano a través del Ministerio de Educación a reconocidos docentes o intelectuales que contribuyen al progreso de la educación, ciencia, cultura y tecnología en el país. Las categorías de la Orden de las Palmas Magisteriales se dan en tres grados: i) Amauta, conferida a educadores o personas con otro título que ostenten relevante y reconocida trayectoria académica en las áreas de Educación, Ciencia y Cultura; ii) Maestro, conferida

⁷⁴ La resolución de felicitación fue RM 565-2019-MINEDU.

a educadores o personas con otro título que hayan ejercido la docencia; y iii) Educador, conferido solo a docentes. Además del reconocimiento a la labor realizada, se otorga una bonificación económica según el grado obtenido.

En general, si bien son iniciativas que promueven la revalorización de la carrera docente y se vienen dando desde hace años para brindar incentivos en diversas modalidades, el número de becas y bonos es aún reducido teniendo en cuenta la población de docentes en todo el país.

2.3 Condiciones de trabajo docente y bienestar en el contexto de educación a distancia

Los docentes del país han tenido que afrontar sin mayores herramientas técnico-pedagógicas la suspensión del servicio educativo presencial durante 2020. Esto ha evidenciado las carencias por las que pasan, desde la falta de dispositivos tecnológicos y conectividad hasta las habilidades para el uso de herramientas tecnológicas. Durante este año se han planteado varias discusiones sobre qué enseñar, qué elementos del currículo priorizar y qué evaluar en época de pandemia —por ejemplo, una discusión recurrente fueron los criterios para la promoción de un año a otro—. A esto se suma el olvido del bienestar

socioemocional de los docentes, quienes han tenido que afrontar sus propios procesos de duelo y acompañar a sus estudiantes en estos, además de trabajar en un contexto altamente incierto.

A fin de asegurar el servicio educativo no presencial durante la pandemia, el 21 de mayo se aprobó el documento normativo denominado **Disposiciones para el trabajo remoto de los profesores que asegure el desarrollo del servicio educativo no presencial de las instituciones y programas educativos públicos frente al brote de la COVID-19**, el cual fue modificado el 29 de mayo por RVM N.º 098-2020-MINEDU. En este se regulan los informes que deben presentar los profesores al Director(a) de la institución educativa, o a quienes hagan sus veces, respecto al trabajo remoto que realizan.

Cada fin de mes, los docentes debían presentar un informe al Director de la IE para dar cuenta de las actividades desarrolladas, adjuntando evidencias. El Director de la IE consolidaba la información y la utilizaba como insumo para llenar los formatos establecidos en los anexos 3 y 4 de la norma técnica aprobada por Resolución de Secretaría General N.º 326-2017-MINEDU, los cuales remitía a la UGEL dentro de los tres primeros días hábiles del mes inmediato próximo, a fin de sustentar el trabajo.

De acuerdo a lo señalado, el informe era revisado por el Director(a) con el fin de programar y proponer, de manera conjunta con el equipo docente, las mejoras en la prestación del servicio del mes siguiente. Según el Semáforo Escuela 2020 (remoto), un 49,8 % de los docentes participantes declaró que invertía demasiado tiempo en la elaboración de estos reportes. Este sobrecargó el trabajo de los docentes y directivos, especialmente por el recojo de evidencias, situación que generó malestar en la comunidad educativa.

En este contexto, se crearon estrategias de atención y contención emocional entre docentes propuestas por la Dirección de Bienestar y Revaloración Docente (DIBRED) del Ministerio de Educación. Esta diseñó e implementó la estrategia denominada Te Escucho, Docente (TED) que busca promover el autocuidado de la salud física y socioemocional de docentes para enfrentar los cambios experimentados a consecuencia de la crisis sanitaria, aislamiento social, y las exigencias y desafíos de adaptación al trabajo remoto.

Para la implementación de la primera etapa de la estrategia Te Escucho, Docente se identificó como población beneficiaria a docentes que habían sido infectados por COVID-19. Esta información provino de la Declaración Jurada de Salud implementada por la Dirección Técnico-Normativa (DITEN) del

Minedu, la que se aplicó de manera voluntaria en dos periodos de corte: mayo a junio, y durante el mes de agosto de 2020. Con base en la información del primer corte, se identificaron 2033 docentes que señalaron haber tenido COVID-19, de los cuales 259 fueron atendidos mediante el servicio de contención emocional individual. A este grupo de docentes también se le ofreció el acceso al portal Te Escucho, Docente, donde podrían encontrar información referida a recursos para la salud física —atención y cuidados frente al COVID-19, y su prevención—, así como recursos referidos a la salud emocional —manejo de emociones en tiempos de COVID-19, manejo de emociones en el ámbito profesional, y rol de soporte y contención al estudiante—.

El banco de recursos del portal TED proviene de diferentes fuentes, Direcciones del Minedu, entidades públicas como el Minsa, y de instituciones cooperantes como Cruz Roja Internacional, la Organización Panamericana de la Salud, Unicef, Unesco, universidades y otras organizaciones que vienen trabajando en la producción de recursos informativos y de apoyo socioemocional en el marco de la crisis sanitaria. La gestión de los recursos se inicia por la búsqueda, selección y curación; posteriormente, son evaluados y validados por especialistas de la DIBRED con el apoyo de otras Direcciones del Minedu.

El acceso al portal se da a través de <https://www.minedu.gob.pe/teescuchodocente>. Desde su fecha de lanzamiento el 5 agosto de 2020, el portal cuenta con más de 359 000 visitas de más de 50 000 usuarios, además de 87 recursos informativos. Ofrece también dos servicios de ayuda en línea: Atención de Contención Emocional Individual (ACEI) y Atención de Contención Emocional Grupal (ACEG). Asimismo, cuenta con un tercer componente dirigido a fortalecer estrategias de bienestar socioemocional

en regiones y busca fortalecer las experiencias regionales que se están dando en la actualidad, con base en lo desarrollado por TED. A fines de setiembre de 2020, este componente inició su apoyo a experiencias de bienestar socioemocional en un primer grupo de regiones: Amazonas, Arequipa, Cajamarca, Junín, Loreto y Moquegua.

Desde la DIBRED se organizó una evaluación al cierre de 2020. Como parte de ello, se identificó la siguiente información:

Tabla 48. Cumplimiento de metas físicas del TED

Meta física	Valor logrado	%
50 recursos publicados	84	142
200 000 visitas al portal	309 800	154,9
1200 docentes que han recibido el servicio ACEI	1384	115,3
2500 atenciones totales en el servicio ACEI	2904	116,2
170 especialistas con atención grupal	130	76,5
60 especialistas capacitados en ACEI	59	98,3
15 especialistas capacitados en ACEG	13	86,7
12 especialistas capacitados en gestión	12	100

Nota: las capacitaciones se consideran efectivas cuando se participa de todas las previstas.
Fecha de actualización: 23/12/20

Frente al contexto de emergencia sanitaria, la DIFODS tuvo la misión de crear espacios virtuales para orientar y ayudar el trabajo de los docentes en todo el país. Así, se implementó la plataforma del Centro Recursos con una selección bibliográfica y audiovisual de materiales educativos para el trabajo del docente con los estudiantes —en el marco del CNEB—, y para su formación profesional en relación con el MBDD. Durante el año escolar 2020 se incorporaron al Centro de Recursos 163 materiales educativos y 49 herramientas para la formación docente. Asimismo, a partir de mayo de 2020 se presentaron 19 webinars pedagógicos⁷⁵ como una respuesta a las necesidades y demandas de los docentes para el trabajo en un escenario de educación remota. El tratamiento temático ha sido variado, pero siempre ha estado relacionado con la implementación de la estrategia “Aprendo en casa”. Además, se han desarrollado 12 webinars referentes a temas socioemocionales y cinco sobre continuidad educativa.

Otros materiales elaborados son guías docentes de programación semanal, herramienta para los docentes cuyos estudiantes desarrollaban sus actividades de aprendizaje principalmente a través

de las plataformas televisión y radio. Su función era poner a disposición del docente aspectos curriculares e información relevante sobre las experiencias de aprendizaje para que puedan anticipar las adecuaciones que podrían hacer teniendo en cuenta el contexto, las características y las necesidades de sus estudiantes, y así darle un mejor seguimiento al proceso de aprendizaje. Las guías elaboradas desde el inicio de la intervención de DIGEDD en la semana 4 (20-04-20) hasta el cierre de la semana 37 (11-12-20) suman 1815.

Asimismo, se implementó el buzón de consultas, que tuvo por objetivo la atención y respuesta a las consultas docentes en relación con la implementación de la estrategia “Aprendo en casa”. Durante el año 2020 se recibieron 3374 consultas de los docentes a través del formulario, las mismas que fueron respondidas directamente a los correos electrónicos personales que los docentes consignaban. Por otro lado, se organizaron cinco grupos de preguntas frecuentes —considerando las categorías indicadas anteriormente— elaboradas a partir de las consultas recibidas y los documentos normativos publicados. Además, se registraron 324 053 vistas de los docentes

⁷⁵ Algunos temas presentados son: Orientaciones para el uso de la carpeta de recuperación para estudiantes en el marco de la Norma Técnica de Evaluación RVM 193-2020-MINEDU, Orientaciones para el plan de recuperación para estudiantes con ingreso tardío, Orientaciones para la evaluación de competencias: Norma Técnica de evaluación 2020 y rol docente en la implementación de la carpeta de recuperación.

en las preguntas frecuentes, siendo las categorías más visitadas las que corresponden a Evaluación formativa y Planificación.

Por su parte, desde la sociedad civil, se han desplegado una serie de esfuerzos orientados a promover apoyos para el trabajo docente, orientaciones o planteamientos para el desarrollo de propuestas pedagógicas, o bien se han constituido como plataformas para favorecer el trabajo colaborativo de los docentes a través de redes espontáneas. En este proceso ha confluído la necesidad de contar con apoyos de los pares para el desarrollo de la práctica docente en condiciones excepcionales con el potencial que representan los recursos tecnológicos para la comunicación, y la

ampliación de redes y comunidades. Se resalta el trabajo de las transmisiones virtuales organizadas por Unesco – Perú o experiencias en redes sociales como De Profe a Profe y Ser Maestro, que han surgido de manera espontánea desde la sociedad civil para acompañar la labor docente.

Un dato que evidencia lo precario de las condiciones laborales de nuestros docentes y de los servicios brindados por el Estado es el número de docentes fallecidos durante 2020 por la COVID-19. Este padrón administrado por las Instancias de Gestión Descentralizada y el Minsa permite tomar varias acciones, como control de pagos y reconocimientos de beneficios (subsidio por luto y sepelio, y compensación por tiempo de

Tabla 49. Número de docentes que fallecieron en 2020

Ley 29944 (Docentes nombrados)		Total Ley 29944	Ley 30328 (Docentes contratados)		Total Ley 30328	Total general
Femenino	Masculino		Femenino	Masculino		
392	635	1027	90	153	243	1270

Fuente: información remitida por la Dirección General de Desarrollo Docente

Nota: no es posible certificar que todos hallan fallecido por COVID-19.

servicios). En la tabla 49 se muestra en detalle, por sexo y tipo de servidor, el número de docentes fallecidos desde el inicio de la pandemia hasta diciembre de 2020.

Uno de los grandes retos a los cuales se van a enfrentar los docentes es el retorno a la presencialidad⁷⁶. Entre los desafíos del retorno a clases, además del establecimiento de protocolos de bioseguridad, y de establecer estrategias para continuar construyendo aprendizajes, está lograr que las instituciones educativas que acojan a las y los docentes y estudiantes brinden soporte emocional. Esto se debe no solo a los procesos de duelo por la pérdida de familiares y amigos de docentes y estudiantes, sino por los altos niveles de estrés y ansiedad propios de una situación de

mucha incertidumbre para todos. Por ello, no sorprende que en el Semáforo Escuela (Remoto - noviembre) el 64,9 % de docentes participantes manifieste encontrarse ansioso por la alta carga laboral. Según los datos recogidos por la ENDO 2020 (Remota), un 86,6 % está de acuerdo con retornar a la presencialidad y solo un 8,6 % no regresaría aún. Quienes no volverían a las aulas lo hacen principalmente porque viven con personas en edad de riesgo (40,3 %), la IE no cuenta con las condiciones adecuadas (34,7 %), o porque presentan alguna enfermedad o condición preexistente que los ponen en una situación de vulnerabilidad frente a la COVID-19 (28,8 %). La información desagregada se encuentra en la tabla 50 de la página siguiente.

⁷⁶ A la fecha del cierre del presente documento se habían habilitado 17 600 escuelas en el país para el regreso a clases con algún grado de presencialidad. Son escuelas habilitadas en distritos rurales del país. Ninguna institución de Lima cuenta con el permiso de hacerlo. Los departamentos con más instituciones educativas habilitadas son: Amazonas, Huánuco, Loreto, San Martín y La Libertad. El Minedu, con la RM N.º 121-2021-MINEDU, estableció un marco normativo habilitador como sigue: 1. las UGEL comunican a las I.E. si se encuentran habilitadas (lo cual se puede hacer en el Sistema de Seguimiento y Alerta para el Retorno Seguro – SARES); 2. se consulta con la comunidad educativa; 3. en caso esta lo aprueba, la IE se acondiciona a las normas de bioseguridad; 4. se elabora el plan de implementación para esa IE; y 5. se apertura el servicio educativo. Se enfatiza que el retorno a la semipresencialidad sea de manera voluntaria.

Tabla 50. Motivos por los que los docentes no retornaría al servicio educativo presencial en 2021

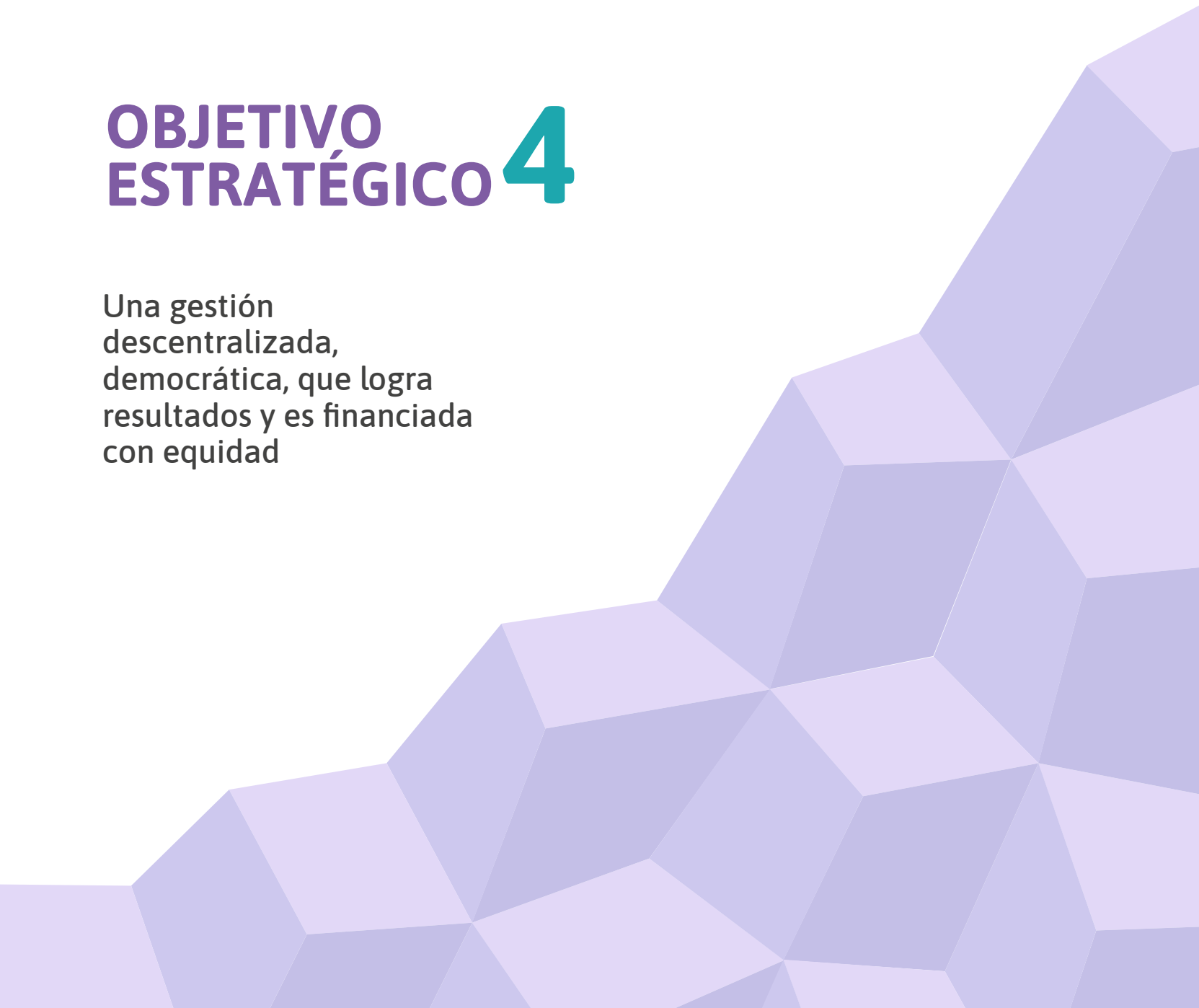
	Nacional	Área		Nivel		
		Área urbana	Área rural	Inicial	Primaria	Secundaria
Vive con personas en edad de riesgo frente al COVID-19 (un menor de 14 años o mayor de 65 años).	40,3 %	42 %	32,2 %	43,9 %	34,5 %	46 %
La IE no cuenta con las condiciones adecuadas (infraestructura, insumos de limpieza, servicios básicos, personal completo, otros).	34,7 %	32,5 %	45,6 %	31,1 %	35,1 %	35,8 %
Tiene una enfermedad/condición preexistente que le predispone frente al COVID-19.	28,8 %	30,4 %	20,8 %	24,3 %	29,8 %	29,7 %
La IE no cuenta con protocolos establecidos de higiene y seguridad.	22,8 %	21,1 %	31,4 %	21,1 %	24,6 %	21,3 %
Existe poca capacidad de atención por parte de los servicios de salud de la zona en la que vive o trabaja.	14,8 %	12,9 %	24,2 %	15 %	15,2 %	14,2 %
No cuenta con suficientes recursos financieros para costear tratamientos, en caso de enfermarse.	12,2 %	11,4 %	15,9 %	14,7 %	12,5 %	14,1 %
Otro	13,5 %	13,6 %	12,6 %	11,8 %	11,5 %	13,2 %

Nota: la información debe ser tomada como referencial: CV mayor a 15 %

Fuente: Encuesta Nacional a Docentes – Remota 2020

OBJETIVO ESTRATÉGICO 4

Una gestión
descentralizada,
democrática, que logra
resultados y es financiada
con equidad



En el Objetivo Estratégico 4 del PEN 2021 se propone asegurar una gestión y financiamiento de la educación dirigida con criterios de equidad, ética y eficiencia.

En el resultado 1: **Gestión educativa eficaz, ética, descentralizada y con participación de la ciudadanía del PEN 2021**, se subraya la necesidad de cambiar el modelo de gestión pública de la educación basándola en procedimientos democráticos y en el planeamiento, promoción, monitoreo y evaluación de políticas estratégicas nacionales. Asimismo, propone reformar la gestión educativa regional, y articularla con los ejes de desarrollo nacional y regional, así como fortalecer las capacidades de las instituciones y redes educativas para que logren más y mejores resultados.

En ese sentido, para dar cuenta de los avances y desafíos del Resultado 1, en este Balance, en primer lugar, se analiza la situación del proceso de descentralización del Estado en general y de la gestión educativa en particular. En segundo lugar, se analiza la manera en la que el Minedu viene llevando a cabo la rectoría del sector educación a través del planeamiento, seguimiento, evaluación, diseño organizacional y servicio civil. En tercer lugar, se aborda el desarrollo de la gestión educativa regional llevada a cabo por los Gobiernos regionales a través de las DRE y UGEL. En cuarto lugar, se

examina la forma en la que se desarrolla la gestión de la calidad escolar en las II. EE. públicas y privadas, a través estrategias como el Registro de Instituciones Educativas (RIE), las Redes Educativas Rurales (RER), el fortalecimiento de la gestión directiva, y acciones de supervisión de II. EE. privadas. Finalmente, como un problema sistémico, se analiza la corrupción en el sector educación y los costos que esto conlleva.

En el resultado 2: **Educación financiada y administrada con equidad y eficiencia del PEN 2021**, se propone contar con un financiamiento prioritario, suficiente, bien distribuido, sostenido y oportuno de la educación nacional con un presupuesto utilizado eficaz y eficientemente. Asimismo, en este marco, se propone el incremento del presupuesto, la asignación del gasto con criterios de equidad, calidad y eficiencia, así como promover una mayor contribución social al financiamiento de la educación.

Por ello, a fin de evaluar si la política educativa se ha alineado al Resultado 2, en este Balance, en primer lugar, se analiza la segregación escolar por nivel socioeconómico, pues representa uno de los problemas centrales que la gestión y el financiamiento del sistema educativo debe contribuir a resolver para mejorar la equidad y cohesión social del país. Asimismo, se da cuenta del crecimiento presupuestal de los últimos años, la estructura y eficiencia en el gasto a fin de conocer en qué medida

se ha priorizado el presupuesto del sector, así como los problemas para ejecutarlo. Igualmente, se analizan indicadores que permiten dimensionar la equidad en el gasto en educación por parte de los hogares y el Estado. Finalmente, de manera breve, se aborda la situación de la recaudación tributaria del país con el objetivo de tener una perspectiva más amplia respecto al financiamiento de la educación.

1. Resultado 1: Gestión eficaz, ética, descentralizada y con participación de la ciudadanía

1.1 La descentralización del sistema educativo: contexto de un proceso debilitado

El proceso de descentralización tiene como objetivos el desarrollo integral del país, la reducción de desigualdades y la promoción equitativa del desarrollo en sus diversos territorios (Minedu, 2013). La descentralización es “un instrumento para la democratización del Estado, que apunta a acercarse a las ciudadanas y ciudadanos para brindarles servicios públicos de manera eficiente

y adecuada a sus realidades. Abre espacios para el protagonismo de la sociedad mediante la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas” (Minedu, 2013).

No obstante, desde que se inició como política de Estado en el 2002, este proceso se ha debilitado progresivamente y ha venido dejando muchos pendientes sin resolver hasta hoy en día⁷⁷. La descentralización de la gestión educativa no es ajena a los problemas y pendientes de la descentralización del Estado en general. En los últimos años, pese a un mandato legal favorable para el mismo, se evidencia un debilitamiento del proceso y una tendencia a reconcentrar las decisiones de política en el sector a través del manejo de políticas y programas nacionales.

Según la Evaluación del Proceso de Descentralización ejecutado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Congreso de la República (2019), aún se evidencian problemas de superposición de funciones y deficiencias en las relaciones intergubernamentales, por lo que debe revisarse la normatividad en todos los niveles; existe una limitada articulación entre el planeamiento estratégico y la

⁷⁷ Una cuestión central que debe ser corregida del proceso de descentralización es la creación de Gobiernos regionales sobre las mismas jurisdicciones de los antiguos departamentos, lo cual no necesariamente corresponde a regiones desde un enfoque territorial. La corrección de esta situación —aun cuando corresponde ser tratada por las instancias estatales pertinentes— es indispensable como condición para desarrollar una gestión educativa descentralizada más eficaz.

planificación presupuestal, lo cual exige replantear el paradigma con el que viene operando el MEF; sigue pendiente poner en marcha reformas políticas para fortalecer la democracia representativa y desarrollar mecanismos participativos a nivel descentralizado; y es urgente fortalecer institucionalmente a las instancias de gestión de los tres niveles de Gobierno, por lo que la reforma del servicio civil y lucha contra la corrupción son imperativos (Congreso de la República, 2019).

En el plano educativo, con el objetivo de garantizar el derecho igualitario a la educación, la descentralización debe propiciar que todas las instancias de gestión del sistema generen condiciones materiales e inmateriales que habiliten la autonomía responsable de las II. EE., de modo que estas puedan innovar y responder de manera oportuna y pertinente a las necesidades educativas y características particulares de cada territorio, en articulación con las familias y comunidades de su ámbito de influencia. Una condición indispensable para que esto sea posible es la conformación de equipos profesionales relativamente estables en las II. EE., reduciendo la movilidad de directivos y docentes. El equipo profesional es un componente principal de la institucionalidad, y sin institucionalidad no es posible la autonomía. De igual modo, otra condición importante es que se implementen mecanismos efectivos de supervisión, seguimiento, evaluación,

transparencia y rendición de cuentas a la sociedad que permitan garantizar que todas las II. EE., al margen de su tipo de gestión, cumplan con las finalidades públicas de la educación.

De acuerdo con la Unesco (2017), es posible identificar tres etapas de la descentralización educativa. La primera corresponde al periodo 2002-2005, el cual estuvo caracterizado por la aprobación de normas, las elecciones regionales y el inicio de la transferencia de competencias. La segunda etapa corresponde al periodo 2006-2011, el mismo que estuvo marcado por el “shock descentralista”, a partir del cual se desactivó el Consejo Nacional de Descentralización y se creó la Secretaría de Descentralización desde la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Finalmente, la tercera etapa (del 2012 a la fecha) “se caracteriza por un debilitamiento del proceso y una tendencia a la reconcentración de las decisiones presupuestales que se refleja en la conducción de los programas nacionales, fenómeno que se da en un contexto de baja capacidad de gestión y altos niveles de corrupción de algunas autoridades regionales” (Unesco, 2017, p. 24).

Así, la intención de implementar la gestión descentralizada de la educación ha convivido con un desarrollo tanto inercial como contradictorio. Muchas de las leyes y normas vigentes—por ejemplo, la misma Ley General de Educación (LGE) o el Decreto

Supremo 009-2016 a partir del cual se modifica el Reglamento de la LGE— brindan elementos y lineamientos importantes para el desarrollo de una gestión educativa descentralizada preocupada por garantizar el derecho a la educación a lo largo de toda la vida; sin embargo, “este marco generado para la institucionalidad todavía adolece de alineamiento y concordancia en la definición de las funciones que le corresponde a cada nivel de Gobierno para atender al servicio educativo” (Unesco, 2017, p. 37).

Asimismo, ha hecho falta un proceso de asistencia, acompañamiento y apoyo por parte del Gobierno Central a las instancias de los Gobiernos intermedios para el desarrollo progresivo de capacidades para asumir las funciones y responsabilidades a ser transferidas, tal como lo evidencia el caso de estudio de la región Ica realizado por Valdivia (2013). Es decir, no se llevó a cabo el proceso de habilitación necesario para que los actores regionales y locales pudieran desarrollar la autonomía y capacidades requeridas para garantizar plenamente el derecho a la educación en sus territorios.

De este modo, pese al mandato a favor de la descentralización, los Ministerios, incluido el Minedu, han continuado actuando, en muchas ocasiones, de forma paralela al despliegue de estrategias o al diseño de instrumentos orientados a profundizar esta política. Así, estas organizaciones han venido comportándose “como entidades ejecutoras, desnaturalizando su función central de diseño, monitoreo y evaluación de las políticas públicas” (Contraloría General de la República, 2014 citada en Neyra, 2017, p. 164).

Además, como se verá más adelante, los mecanismos participativos, claves para la gestión educativa descentralizada, se han debilitado en los últimos años (CNE, 2017). Así, órganos de participación como los COPARE⁷⁸, COPALE⁷⁹ y CONEI⁸⁰ vienen presentando una situación heterogénea en el rol que tienen de canalizar la participación de la comunidad educativa, instituciones públicas, organizaciones sociales, así como del sector privado en el diseño, vigilancia, seguimiento y evaluación de las políticas educativas regionales en sus respectivos ámbitos de acción.

⁷⁸ El COPARE, según el artículo 78 de la Ley General de Educación, “es una instancia de participación, concertación y vigilancia en la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Regional. Está integrado por el Director Regional de Educación y representantes de docentes, universidades e institutos superiores, sectores económicos productivos, comunidad educativa local e instituciones públicas y privadas de la región”.

⁷⁹ El COPALE, según el artículo 75 de la Ley General de Educación, “es un órgano de participación, concertación y vigilancia educativa durante la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Local en el ámbito de su jurisdicción. Está integrado por el director de la Unidad de Gestión Educativa Local y los representantes de los estamentos que conforman la comunidad educativa, de los sectores económicos productivos, de las municipalidades y de las instituciones públicas y privadas más significativas. Participa anualmente en la elaboración y rendición de cuentas del presupuesto de la Unidad de Gestión Educativa Local”.

⁸⁰ El CONEI, según el artículo 69 de la Ley General de Educación, “es un órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana. Es presidido por el director e integrado por los subdirectores, representantes de los docentes, de los estudiantes, de los exalumnos y de los padres de familia, pudiendo exceptuarse la participación de estos últimos cuando las características de la institución lo justifiquen”.

Pese a estas limitaciones, entre el 2017 y el primer semestre del 2020, bajo la conducción del Consejo Nacional de Educación (CNE), se formuló participativamente la actualización del PEN con un horizonte al 2036 en un proceso de consulta que ha logrado converger los aportes de aproximadamente 250 000 ciudadanos y ciudadanas de todas las provincias del país, de aproximadamente 90 % de los distritos y de más de un millar de organizaciones civiles y estatales, mediante tres mecanismos de consulta: 879 jornadas por la educación⁸¹, consulta ciudadana virtual a 194⁸² y 51 espacios de diálogo⁸³; y 2 eventos: encuentros macrorregionales (7) y el Encuentro Nacional de Educación.

En este proceso, es importante destacar que los COPARE fueron reactivados al conformar los denominados “grupos impulsores”, mecanismo que sirvió para dinamizar las instancias de participación ciudadana en los Gobiernos regionales y locales, y que lograron agrupar 1419 instituciones aliadas. El 0,6 % de las organizaciones conformantes del grupo impulsor estuvo compuesto por actores políticos; el 1,1 %, por actores mediáticos; el 3,3 %, por actores del sector privado; el 6,1 %, de cooperación internacional; el 6,9 %, por expertos; el 23 %, por actores de la sociedad civil; el 25,7 %, por actores del Estado; y el 33,3 %, por actores de la comunidad educativa.

1.2 Rectoría del sector educación: el reto de armonizar el planeamiento, seguimiento, evaluación y diseño organizacional con un servicio civil solvente

La rectoría del sistema educativo en el marco de la descentralización implica que el Ministerio de Educación concentre sus funciones en la orientación estratégica del sector. No obstante, la gestión del sistema educativo responde a un esquema centralista, prescriptivo e interventor donde las escuelas deben operar las decisiones de la burocracia, en lugar de que el Minedu se enfoque en la rectoría de la política y la habilitación de condiciones para que las II. EE. ejerzan su autonomía responsablemente, y puedan responder a las necesidades de las personas y sus contextos pertinentemente (Guadalupe y Rivera, 2020).

Asimismo, la manera cómo se estructura el Minedu (por áreas especializadas en los diversos servicios brindados en todos los niveles educativos) prima sobre las necesidades, experiencias y trayectorias educativas de las personas (Guadalupe y Rivera, 2020). Igualmente, según Vegas (2017), por ejemplo, al 2017, en el sector educación era posible encontrar hasta 42 intervenciones con carácter de

⁸¹ Espacios de participación ciudadana grupal con una metodología tipo taller reflexivo de tres horas de duración.

⁸² Instrumento de participación ciudadana masiva e individual mediante encuesta virtual de tres preguntas abiertas.

⁸³ Espacios de discusión y debate con expertos y actores claves para profundizar en el conocimiento de temas estratégicos.

política pública, donde 36 de ellas tenían incidencia territorial y solo en 6 se delimitaban con claridad las responsabilidades correspondientes a los niveles de Gobierno.

Una condición indispensable desde el punto de vista de la gestión para que el Minedu asuma la rectoría con eficiencia y eficacia es armonizar el planeamiento, seguimiento y evaluación, diseño organizacional, recursos humanos y presupuesto. No obstante, aunque se evidencian avances en los últimos años, estos procesos están desarticulados entre sí y hace falta desarrollar mayores capacidades institucionales para que el sistema educativo pueda garantizar sosteniblemente servicios educativos de calidad para todas y todos.

a. Planeamiento: Una oportunidad para ordenar las políticas educativas y brindar orientación estratégica

El planeamiento estratégico tiene como propósito definir claramente un fin que alcanzar, así como los objetivos y estrategias para lograrlo. En el ámbito educativo, ello implica llevar a cabo un proceso técnico-político en el que la evidencia sobre los problemas de la educación y las aspiraciones de los actores involucrados

deben confluir en una misma agenda realizable en el tiempo, pero a la vez ambiciosa de cara al cambio. Si bien el planeamiento estratégico en el sector aún debe mejorar y está lejos de tener un rol preponderante en la gestión del Minedu, en el periodo de análisis se evidencian algunos avances importantes que mencionar.

A finales de 2018, luego de 14 años sin Plan Estratégico Institucional (PEI), se aprobó el PEI 2019-2022⁸⁴, posteriormente extendido temporalmente hasta el 2023⁸⁵. Este instrumento permitiría priorizar estrategias desde el rol rector del Minedu y representa una oportunidad para sostener y hacer seguimiento de las políticas en el mediano plazo, siempre que se desarrollen indicadores más pertinentes a los resultados del quehacer institucional del Ministerio, y estén disponibles oportunamente para la toma de decisiones y diseño de políticas.

Asimismo, en el marco del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por DS 029-2018-PCM, el Minedu tiene en agenda la aprobación de ocho Políticas Nacionales priorizadas para su diseño bajo la metodología establecida por el CEPLAN,

⁸⁴ Aprobado mediante Resolución Ministerial N.º 737-2018-MINEDU el 31 de diciembre de 2018.

⁸⁵ Resolución Ministerial N.º 253-2020-MINEDU del 28 de junio de 2020.

con lo cual también realizaron una depuración y ordenamiento del gran número de políticas, planes o instrumentos existentes hasta entonces y que no tenían implementación efectiva. Como se observa en la tabla 51, al cierre de este Balance se han aprobado tres políticas bajo rectoría o conducción del sector

educación que deberían guiar la política educativa hasta el 2030. En tanto, aún están en proceso de elaboración cinco políticas de las aprobadas en listado del sector educación y cuyos plazos establecidos por el CEPLAN para su aprobación ya se vencieron.

Tabla 51. Políticas nacionales del sector educación

Política Nacional	Norma de aprobación	Fecha de aprobación
Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales	Decreto Supremo N.° 013-2018-MINEDU ⁸⁶	13 de diciembre de 2018
Política Nacional de Juventud	Resolución Ministerial N.° 013-2019-MINEDU	20 de setiembre de 2019
Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva	Decreto Supremo N.° 012-2020-MINEDU	27 de agosto de 2020
Política Nacional de Actividad Física, Recreación y Deporte	Consignada en la lista de Políticas Nacionales priorizadas para el sector educación, aprobada por R.M. N.° 357-2019-MINEDU	Pendiente
Política Nacional de Educación Ambiental	Consignada en la lista de Políticas Nacionales priorizadas para el sector educación, aprobada por R.M. N.° 357-2019-MINEDU	Pendiente
Política Nacional de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe	Consignada en la lista de Políticas Nacionales priorizadas para el sector educación, aprobada por R.M. N.° 357-2019-MINEDU	Pendiente
Política Nacional de Educación y Bienestar de Adolescentes	Consignada en la lista de Políticas Nacionales priorizadas para el sector educación, aprobada por R.M. N.° 357-2019-MINEDU	Pendiente
Política Nacional de Desarrollo Profesional Docente y otros Mediadores de Aprendizajes	Consignada en la lista de Políticas Nacionales priorizadas para el sector educación, aprobada por R.M. N.° 357-2019-MINEDU	Pendiente

Elaboración propia

⁸⁶ Esta política se aprobó antes de la publicación de la Lista Sectorial de Políticas Nacionales bajo rectoría o conducción del Minedu, siendo la primera en todo el Estado.

De igual modo, bajo el entendido de que existen problemas públicos que requieren de la participación de varios sectores del Estado, como se observa en la tabla 52, también se aprobaron tres Políticas Nacionales Multisectoriales donde

el sector educación tiene un rol importante, de cara a enfrentar diversas situaciones que afectan el desarrollo del país y requerirán de una estrecha coordinación intersectorial e intergubernamental para lograr los objetivos propuestos.

Tabla 52. Políticas nacionales multisectoriales en las que participa el sector educación

Política Nacional	Ministerio rector	Norma de aprobación	Fecha de aprobación
Política Nacional de Competitividad y Productividad	Ministerio de Economía y Finanzas	Decreto Supremo N.º 345-2018-EF	31 de diciembre de 2018
Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos	Ministerio de Relaciones Exteriores	Decreto Supremo N.º 019-2018-RE	16 de junio de 2018
Política Nacional de Igualdad de Género	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Decreto Supremo N.º 008 -2019-MIMP	3 de abril de 2019

Elaboración propia

Asimismo, en lo referido a los programas orientados a resultados conducidos por el MEF, en el 2018 se rediseñó el Programa Presupuestal (PP 0091): Incremento en el Acceso de la Población de 3 a 16 Años a los Servicios Educativos Públicos de la Educación Básica Regular, el cual entró en vigencia el 2020 como el PP 0150: Incremento en el Acceso de la Población a los Servicios Educativos Públicos de la Educación Básica. Logró, principalmente, que

el público objetivo del programa se amplíe a todos los estudiantes de la educación básica, sin importar la edad y, además, se prevean acciones para asegurar el acceso a servicios públicos pertinentes con condiciones para su funcionamiento, así como para la validación de nuevos servicios educativos. Igualmente, desde la acción multisectorial, se aprobaron los Programas Presupuestales Orientados a Resultados (PPOR) para el Desarrollo

Infantil Temprano⁸⁷ y de Reducción de la Violencia contra la Mujer⁸⁸, donde el sector educación tiene acciones importantes que desarrollar desde las instituciones educativas.

Finalmente, como un instrumento que debería fortalecer la rectoría del sector, se aprobó la actualización del PEN al 2036: *el reto de la ciudadanía plena*⁸⁹ como el desarrollo de la Política de Estado referida a Educación. A diferencia del PEN al 2021 aprobado en el 2007, el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Sinaplan)⁹⁰ presenta mejores condiciones para que las políticas y planes que lo conforman logren articularse con el PEN a fin de implementarlo de manera efectiva. Así, según el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N.º 029-2018-PCM, el PEN debería concretarse en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), lo cual, a su vez, vincularía al PEN con los otros instrumentos de planeamiento, logrando su implementación a nivel estratégico y operativo. En tal sentido, el PEN al 2036 es un instrumento de observancia obligatoria

para todas las entidades del Estado, pues orienta el desarrollo de nuestra educación a nivel nacional, regional y local por parte de todas las entidades del sector público, el sector privado y la ciudadanía, en cuanto les sea aplicable.

Para que el PEN, así como las Políticas Nacionales, Planes y Programas vigentes, no queden solo como meras aspiraciones y más bien sean la base de las decisiones de las autoridades y funcionarios correspondientes, estas políticas deben implementarse de manera sostenida, considerando y respetando la diversidad de contextos del territorio nacional, y complementando las políticas de alcance nacional con las políticas regionales y locales diseñadas de manera autóctona. Como se verá más adelante, la formulación de Proyectos Educativos Regionales (PER) en el marco de la actualización del PEN al 2036 es una oportunidad para avanzar en este camino.

Asimismo, además de la voluntad de los decisores políticos, las estrategias enmarcadas en estos instrumentos deben contar con el presupuesto

⁸⁷ Aprobado mediante Resolución Suprema N.º 023-2019-EF el 30 de diciembre de 2019.

⁸⁸ Aprobado mediante Resolución Suprema N.º 024-2019-EF el 30 de diciembre de 2019.

⁸⁹ El PEN al 2036 se aprobó mediante el Decreto Supremo N.º 009-2020-MINEDU. Según el artículo N.º 7 de la Ley N.º 28044, Ley General de Educación, el PEN "es el conjunto de políticas que dan el marco estratégico a las decisiones que conducen al desarrollo de la educación. Se construye y desarrolla en el actuar conjunto del Estado y de la sociedad, a través del diálogo nacional, del consenso y de la concertación política, a efectos de garantizar su vigencia. Su formulación responde a la diversidad del país".

⁹⁰ El Sinaplan está conformado por una serie de políticas y planes con distintas temporalidades y ámbitos de acción que se articulan entre sí desde lo prospectivo, estratégico y operativo. Estos instrumentos son de uso obligatorio por todas las entidades del Estado y, a nivel operativo, se vinculan con los sistemas de presupuesto, abastecimiento y logística a fin de que los objetivos, estrategias y actividades contempladas logren ejecutarse.

suficiente y oportuno a fin de garantizar su ejecución, lo cual supone que estos sean la base para la formulación del PMA y PMI y, consecuentemente, el financiamiento pueda considerarse en la Ley de Presupuesto de cada año. Actualmente, los procesos de formulación presupuestal y de inversiones son los que cobran mayor importancia en el sector debido a las exigencias del MEF y se encuentran desvinculados de los instrumentos de planeamiento vigentes. Una muestra de ello son los numerosos procedimientos de modificación presupuestal que registran cada año para ejecutar acciones no previstas en la planificación operativa, reflejando grandes ineficiencias: de acuerdo con el Minedu (2019), en el 2018 se registraron 3002 modificaciones presupuestales, lo cual implicó muchas horas de trabajo para atender estos procedimientos administrativos.⁹¹

b. Seguimiento y evaluación: El reto de articular un sistema de seguimiento de corto, mediano y largo plazo en el sector

Como un soporte indispensable al planeamiento y presupuesto que el Minedu debe gestionar como

rector del sistema educativo, es fundamental contar con sistemas de información centrados en las trayectorias y características de los estudiantes y comunidad educativa, así como mecanismos de seguimiento y evaluación que interoperen y permitan conocer oportunamente la disponibilidad de recursos, calidad de los insumos, eficiencia de los procesos y la eficacia en los resultados buscados. La información y evidencia recogida con un seguimiento y evaluación efectivos debe permitir, por un lado, diseñar políticas educativas de calidad y, por el otro, retroalimentar sobre los avances y problemas en la implementación de estas políticas a fin de efectuar ajustes oportunos.

En el Minedu, la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica (OSEE) es la responsable de coordinar el proceso de producción, integración y análisis de información estadística, de desempeño y de impacto de la política educativa⁹². En el periodo de análisis se ha logrado sostener una misma línea de gestión en dicha oficina, lo cual ha permitido que las acciones de seguimiento y evaluación se fortalezcan en cuanto a herramientas disponibles y *expertise* de los equipos técnicos.

⁹¹ Se calcula que, en promedio, una solicitud de modificación presupuestal o demanda adicional podría requerir 33 horas de trabajo para culminar todo el proceso o, en otras palabras, se requieren más de cuatro jornadas laborales completas. Este indicador claramente pone en evidencia las debilidades en la planificación de las actividades, tareas, acciones y recursos en el Pliego 10: Ministerio de Educación (Minedu). El número de trámites administrativos que implican estas solicitudes no solo retrasan la ejecución presupuestal, poniendo en riesgo el logro de los objetivos institucionales, sino que también implica la dedicación de muchas horas hombre.

⁹² Artículo 35 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, aprobado por Decreto Supremo N.º 001-2015-MINEDU.

Como se puede observar en la tabla 53, la OSEE dispone de trece herramientas para el seguimiento y evaluación de las políticas educativas, así como para la producción de la estadística educativa. Para generar evidencia sobre los resultados de las políticas, se han implementado Evaluaciones de impacto y desempeño, el Monitoreo de Prácticas Escolares (MPE) y el Estudio de Prácticas Escolares Remotas (EPER). Por su parte, para el seguimiento de la gestión de las políticas educativas se cuenta con el Sistema de Información para la Gestión del Monitoreo del Acompañamiento Pedagógico (SIGMA 2.0), el Sistema de Gestión de Información Educativa (SIGIED), Semáforo Escuela (SE), Semáforo Escuela Remoto (SER), Operativos telefónicos y Alerta Escuela. En tanto, para la producción de la estadística educativa se tiene el Censo Educativo (CE), Censo DRE y UGEL, el Registro de Instituciones Educativas (RIE) y el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE).

Si bien la OSEE es la responsable del seguimiento y evaluación estratégica de las políticas educativas a través de la Unidad de Seguimiento y Evaluación (USE) y la Unidad de Estadística (UE), existen otras unidades a cargo de herramientas de seguimiento y evaluación importantes. La Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC) brinda información del logro de aprendizajes mediante la Evaluación

Censal de Estudiantes (ECE) y la Evaluación Muestral de Estudiantes (EM). Asimismo, la Dirección de Promoción del Bienestar y Reconocimiento Docente (DIBRED) reporta información sobre la trayectoria y bienestar de los docentes a través de la Encuesta Nacional de Docentes (ENDO), mientras que la Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar (DIGC) brinda información sobre casos de violencia escolar haciendo uso de la plataforma SíseVe.

Estas herramientas son de suma importancia para los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de las políticas educativas, por lo que deben fortalecerse y ampliarse. No obstante, la información y evidencia producida está concentrada, principalmente, en la Educación Básica Regular (EBR), así como en el seguimiento de insumos, actividades y acciones estratégicas de corto plazo. Es decir, el sistema educativo aún presenta vacíos de información que dé cuenta de todos los resultados que deben lograr las políticas educativas implementadas. Así, actualmente existen grandes retos para hacer un seguimiento efectivo de las trayectorias educativas de todos los estudiantes a lo largo de la vida, y conocer los resultados e impactos de las políticas educativas en todas las modalidades de la educación básica, así como de la educación superior y técnico-productiva.

Tabla 53. Herramientas de seguimiento estratégico del Minedu vigentes en el 2018-2020

Herramienta de seguimiento, evaluación o estadística educativa	Objetivo y alcance al 2020
Evaluaciones de impacto y desempeño de la política educativa: herramienta de evaluación que opera desde el 2015. Está a cargo de Unidad de Seguimiento y Evaluación (USE).	Medir el impacto, la eficacia, eficiencia y/o sostenibilidad de las intervenciones y/o determinar los aciertos y desaciertos en el diseño e implementación de estas – Genera evidencia de políticas educativas de educación básica, principalmente de la EBR.
Sistema de Información para la Gestión del Monitoreo del Acompañamiento Pedagógico (SIGMA 2.0): herramienta de seguimiento que opera desde el 2017. Está a cargo de la Unidad de Seguimiento y Evaluación (USE).	Planificar, ejecutar, monitorear y generar reportes vinculados al seguimiento de las intervenciones que incorporan alguna modalidad de acompañamiento pedagógico a docentes – Desde el 2020 genera información del acompañamiento pedagógico interno en Colegio de Alto Rendimiento (COAR) y Redes Educativas Rurales (RER).
Sistema de Gestión de Información Educativa (SIGIED): herramienta de seguimiento que opera desde el 2018. Está a cargo de la Unidad de Seguimiento y Evaluación (USE).	Recoger datos, configurar instrumentos con diferentes tipos de preguntas, configurar reglas de validación, configurar operativos de recojo de información y permitir la generación de reportes de avance - Desde el 2020, complementando al SIGMA 2.0, recoge información de acompañamiento pedagógico.
Monitoreo de Prácticas Escolares (MPE): herramienta de evaluación que opera desde el 2016. Está a cargo de la Unidad de Seguimiento y Evaluación (USE).	Recoger evidencia sobre el estado de las II. EE. del país sobre prácticas pedagógicas docentes, el clima y la gestión escolar, así como el efecto de las intervenciones pedagógicas sobre estas variables – Genera evidencia de los servicios educativos de EBR (inicial, primaria y secundaria) a nivel nacional, tanto del ámbito urbano como rural.
Estudio de Prácticas Escolares Remotas (EPER): herramienta de evaluación que opera desde el 2020. Está a cargo de la Unidad de Seguimiento y Evaluación (USE).	Caracterizar las prácticas de liderazgo y gestión escolar en el contexto de la educación remota, así como caracterizar las prácticas del docente y de los apoderados en el marco de la implementación de la estrategia “Aprendo en casa” - Genera evidencia de los servicios educativos de EBR (inicial, primaria y secundaria) a nivel nacional, tanto del ámbito urbano como rural.
Semáforo Escuela (SE): herramienta de seguimiento que opera desde el 2015. Está a cargo de la Unidad de Seguimiento y Evaluación (USE).	Brindar información sobre la entrega del servicio educativo en II. EE. de Educación Básica Regular orientado a la toma de decisiones en el corto y mediano plazo - Genera información de los servicios educativos de EBR (inicial, primaria y secundaria) a nivel nacional, tanto del ámbito urbano como rural, así como de las DRE y UGEL.
Semáforo Escuela Remoto (SER): herramienta de seguimiento que opera desde el 2020. Está a cargo de la Unidad de Seguimiento y Evaluación (USE).	Conocer el nivel de implementación del servicio educativo remoto en las distintas regiones, así como la experiencia por parte de los estudiantes y sus familias en la estrategia “Aprendo en casa” en todo el territorio nacional - Genera información de los servicios educativos de EBR (inicial, primaria y secundaria) a nivel nacional, tanto del ámbito urbano como rural, así como de las DRE y UGEL.

Elaboración propia

Herramienta de seguimiento, evaluación o estadística educativa	Objetivo y alcance al 2020
<p>Operativos telefónicos: herramienta de seguimiento y estadística educativa que opera desde el 2020. Está a cargo de la Unidad de Seguimiento y Evaluación (USE).</p>	<p>Generar información a través de llamadas telefónicas sobre distintos aspectos de la entrega del servicio educativo en todos sus niveles para temas priorizados por el sector – En el 2020 ha generado información para: la estrategia “Aprendo en casa” en II. EE. EBR, EBA y EIB; intención de traslado de II. EE. privadas a públicas; proceso de validación y registro de vacantes disponibles en II. EE. EBR públicas; información de estudiantes de universidades con licencia denegada; Encuesta Nacional a Docentes de Instituciones Educativas Públicas Remota 2020 (ENDO Remota); Encuesta Nacional a Estudiantes Universitarios (ENESU Remota); entre otros.</p>
<p>Alerta Escuela: herramienta de seguimiento que opera desde el 2020. Está a cargo de la Unidad de Estadística (UE).</p>	<p>Brindar información sobre el riesgo de deserción aproximando posibles situaciones de interrupción de estudios de cada estudiante según su sección y grado a través de una escala de tres niveles de riesgo: bajo, medio y alto. – Genera información para la EBR en los niveles de primaria y secundaria a nivel nacional.</p>
<p>Censo Educativo: herramienta de producción estadística que opera desde 1993. Está a cargo de la Unidad de Estadística (UE).</p>	<p>Acopiar, sistematizar, almacenar y difundir información sobre variables educativas relevantes relacionadas a la gestión de las instituciones educativas, características de los servicios educativos, cifras de matrícula, caracterización del personal docente y no docente, secciones, recursos para la enseñanza, resultados del ejercicio educativo, tenencia y estado de la infraestructura, mobiliario y equipo – Genera información de todas las II. EE. de educación básica a nivel nacional.</p>
<p>Censo DRE y UGEL: herramienta de producción estadística. Está a cargo de la Unidad de Estadística (UE).</p>	<p>Recoger información sobre la disponibilidad, carencia y estado de los recursos con que cuentan las DRE y UGEL para el desarrollo de sus funciones a través del análisis de variables como las herramientas y sistemas que utilizan en su organización y gestión, el estado actual de los locales donde funcionan, su logística, personal, servicios básicos, equipos informáticos, parque automotor y servicios de atención al usuario – Genera información de las DRE y UGEL a nivel nacional.</p>
<p>Registro de Instituciones Educativas (RIE): herramienta de producción estadística que opera desde el 2017. Está a cargo de la Unidad de Estadística (UE).</p>	<p>Identificar plenamente a las II. EE., los servicios que brindan y dónde los brindan, así como la preservación de la trazabilidad de los cambios de las II. EE. (ampliaciones, cierres, traslados, cambios de directores, entre otros) – Genera información de todas las II. EE. de educación básica a nivel nacional.</p>
<p>Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE): herramienta de producción estadística que opera desde el 2011. Está a cargo de la Unidad de Estadística (UE).</p>	<p>Registrar de manera oficial la matrícula y evaluación de estudiantes de educación básica a fin de conocer la trayectoria educativa del estudiante durante su permanencia en los distintos servicios educativos – Genera información sobre las II. EE. de Educación Básica Regular (EBR), de Educación Básica Especial (EBE) y de Educación Básica Alternativa (EBA).</p>

Herramienta de seguimiento, evaluación o estadística educativa	Objetivo y alcance al 2020
<p>Evaluación Censal de Estudiantes (ECE): herramienta de evaluación de aprendizajes de estudiantes que opera desde el año 2006. Está a cargo de la Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC).</p>	<p>La ECE busca conocer en qué medida los estudiantes de las instituciones educativas públicas y privadas del Perú logran los aprendizajes esperados según el Currículo Nacional de la Educación Básica (CNEB) en determinadas áreas y grados de la escolaridad. Actualmente, la UMC evalúa de manera censal a los estudiantes de cuarto grado de primaria de Educación Básica Regular (EBR), cuarto grado de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) y segundo grado de secundaria de EBR.</p>
<p>Evaluación Muestral de Estudiantes (EM): herramienta de evaluación de aprendizajes de estudiantes que opera desde el año 2013⁹³. Está a cargo de la Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC).</p>	<p>La Evaluación Muestral (EM) es una evaluación estandarizada que se aplica a una muestra de estudiantes de II. EE. públicas y privadas, representativa a nivel nacional, para medir sus logros de aprendizaje. Actualmente, la EM ofrece información sobre el aprendizaje de los siguientes grados y áreas: 2.º de primaria (Lectura y Matemática) y 4.º de primaria (Lectura y Matemática). Es representativa a nivel nacional, regional y de estratos como sexo del estudiante (hombre y mujer), gestión de la IE (estatal y no estatal), área de la IE (urbana y rural), característica de la IE (polidocente y multigrado) y DRE.</p>
<p>Encuesta Nacional de Docentes (ENDO): herramienta de seguimiento de la trayectoria docente que opera desde el 2014. Está a cargo de la Dirección de Promoción del Bienestar y Reconocimiento Docente (DIBRED).</p>	<p>La ENDO tiene como objetivo recoger información actualizada sobre los docentes de EBR de II. EE. públicas y privadas del país con el fin de conocer sus características sociodemográficas y socioeconómicas, su formación y trayectoria profesional, sus percepciones en torno a las condiciones de trabajo que afectan su bienestar, y respecto de las políticas y programas impulsados por el Minedu que impactan en su labor, así como sus valores y expectativas a futuro. Desde el 2020 en adelante, se efectúa el recojo anual y remoto (vía telefónica).</p>
<p>SíseVe: herramienta de seguimiento a casos de violencia escolar que opera desde el 2013. Está a cargo de la Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar (DIGC).</p>	<p>El SíseVe es una plataforma virtual a disposición de toda la comunidad educativa. Permite reportar casos de violencia contra los estudiantes. Los padres de familia, y la comunidad educativa en general, que sean testigos de un hecho que altere la vida cotidiana de un escolar, pueden también dar a conocer el caso para el inicio de una investigación. El proceso se realiza protegiendo la identidad de la persona.</p>

Fuente: Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica (OSEE), Oficina de Medición de los Aprendizajes (UMC) y Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar (DIGC).

Elaboración propia

⁹³ La primera evaluación muestral de aprendizajes se aplicó en 1996 y se denominaba CRECER.

Es importante que a lo largo del tiempo las herramientas a cargo de la OSEE hayan incrementado su alcance y consolidado sus metodologías, logrando mayores niveles de costo-eficiencia. De igual modo, los procesos de seguimiento y evaluación cuentan con un mayor nivel de institucionalidad. La agenda de seguimiento, evaluación y producción estadística desarrollada con base en las herramientas con las que dispone la OSEE se prioriza y aprueba en el Plan Anual de Seguimiento y Evaluación (PASE)⁹⁴. El PASE permite que la información y evidencia producida sea más pertinente, pues es el resultado de la demanda formal de las direcciones de línea del Minedu que conducen las políticas educativas. No obstante, la priorización de la agenda se da en un proceso burocrático donde las solicitudes y respuestas se formalizan a través de trámites documentarios, lo cual afecta la fluidez de las coordinaciones y la oportunidad en la cual se culmina el PASE. Por ello, resulta fundamental que la agenda del PASE se defina a la luz de los procesos de planeamiento estratégico y operativo que se llevan a cabo en el Minedu y el sector.

A pesar de estos avances importantes en la generación de evidencias, seguimiento a la gestión y producción estadística del sistema educativo, se puede observar que no existe un sistema de seguimiento y evaluación propiamente, pues son distintas herramientas que vienen operando desarticuladas entre sí y a cargo de

distintas unidades orgánicas, lo cual hace muy difícil una gestión de la información integrada y eficiente. Esta desarticulación se agrava aún más si se consideran las diversas herramientas y sistemas de información gestionados por las distintas direcciones del Minedu, los cuales se enfocan, en mayor medida, en la gestión administrativa del sistema educativo. Según el Plan de Gobierno Digital⁹⁵, hasta el año 2019 existían 160 sistemas de información en todo el Minedu, los cuales no interoperaban.

c. Diseño organizacional y servicio civil: reformas pendientes que limitan gestionar el sistema educativo de manera efectiva

Otro factor clave para garantizar una gestión estratégica de las políticas, planes y programas que tiene a cargo el Minedu de cara a lograr los cambios deseados es asegurar que el diseño organizacional del sistema educativo sea funcional a la implementación de las estrategias planificadas en este marco, ello siempre que estas políticas hayan sido formuladas teniendo como centro a la persona, sus necesidades y sus trayectorias educativas.

Actualmente, la organización del sistema educativo carece de una visión compartida y cada quien traza su propia vía de desarrollo, por lo que las

⁹⁴ Resolución de Secretaría General N.º 282-2016- MINEDU

⁹⁵ Resolución Ministerial N.º 620-2019-MINEDU

organizaciones (e incluso funcionarios) que lo conforman, muchas veces, cuentan con agendas paralelas que impiden una suma de esfuerzos que confluyan en el bien común. Así, en lugar de que la estructura organizacional responda a las finalidades y propósitos establecidos en el planeamiento estratégico y prospectivo del sector, esta se ha organizado a la luz de los servicios educativos brindados y no a través de las necesidades de las personas, sus trayectorias y sus contextos. Por ello, tras adoptar una visión compartida del desarrollo de la educación como lo propone el PEN, se requieren estructuras ágiles y habilitadoras que logren liberar el potencial de cada estudiante en beneficio propio y de sus territorios.

En tal sentido, es fundamental que el sector, bajo un enfoque de procesos y con el objetivo de fortalecer la descentralización educativa y autonomía de las II. EE., defina claramente las competencias, roles y funciones de todas las instancias del sistema educativo. Así, tras definir el alcance de la autonomía de las II. EE., una nueva estructura debe permitir pasar de la prescripción a la habilitación como lógica de gestión del Minedu e instancias de gestión

descentralizada. Al reconocer que el centro de la política son las II. EE. y sus estudiantes, los roles y funciones del Minedu deben centrarse en la rectoría y orientación estratégica del sistema educativo superando el centralismo, así como la atomización de unidades orgánicas, superposición y duplicidad de funciones existentes.

En ese marco, tal como se ha venido reiterando desde el CNE, es de suma importancia que el sector educación cuente con una Ley de Organización y Funciones (LOF) y, en coherencia con esta norma, ajustar el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Minedu y demás instrumentos que orientan la gestión descentralizada del sector. Al cierre del 2020, el Minedu era el único Ministerio que no contaba con una LOF que le permita definir las competencias exclusivas y compartidas del Poder Ejecutivo con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Así, tras un intento fallido en el 2013, el 2020 se presentó el Proyecto de Ley N.º 7114/2020-PE, el cual propone, principalmente, una estructura básica constituida por dos Viceministerios: Viceministerio de Educación Básica y Viceministerio de Educación Superior.⁹⁶

⁹⁶ La exposición de motivos del Proyecto señala que el propósito del mismo es adecuar la estructura básica del Minedu a la nueva realidad educativa del país, considerando que han transcurrido 25 años desde que se estableció la todavía vigente estructura básica y orgánica del Minedu. Esa nueva realidad pasa por un conjunto de nuevas responsabilidades y encargos que el Minedu ha asumido y recibido, y que se plasman en diferentes dispositivos legales tales como la Ley de Carrera Pública Magisterial N.º 29062, reemplazada por la Ley de Reforma Magisterial N.º 29944; Ley Universitaria N.º 30220, en cuyo art. 1.º define al Minedu como órgano rector de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria; la nueva Ley General de Educación N.º 28044; Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior N.º 30512; Ley de Creación del FONDEP N.º 28332; Ley 27783, Ley Bases de Descentralización; Ley del Sineace, a la fecha en reorganización; etc.

La creación del Viceministerio de Educación Superior es positivo en tanto reafirma los principios de la ley universitaria, y se alinea a esta nueva realidad y política educativa en una posición de coherencia. Asimismo, pone en el mismo nivel de importancia los servicios de educación superior con los servicios de educación básica, pues estos últimos copan mayor atención y recursos dentro del actual Viceministerio de Gestión Pedagógica. No obstante, desde un enfoque centrado en las personas, estos viceministerios bien podrían haberse denominado Viceministerio de Educación de Niños y Adolescentes, y Viceministerio de Jóvenes y Adultos y, de este modo, pasar de una lógica de organización centrada en los servicios a una basada en las trayectorias de las personas. Por ello, es importante que Reglamento de Organización y Funciones (ROF) recoja este enfoque al momento de definir la estructura de las unidades orgánicas del Minedu.

Por otro lado, más allá del diseño organizacional del sistema educativo, una rectoría eficaz del mismo también implica contar con un cuerpo profesional de funcionarios que puedan gestionar las políticas educativas de manera eficiente y eficaz; sin embargo, falta mucho para contar con un servicio civil que

permita atraer, retener y desarrollar un capital humano efectivo en el sector para darle consistencia a las políticas públicas en el mediano y largo plazo de manera solvente.

En el año 2008, un año después de aprobado el PEN al 2021, se creó para todo el sector público el régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS) con el objetivo de responder al uso desmedido de los servicios no personales (SNP) en las entidades del Estado⁹⁷. Si bien esto mejoró la situación que se venía dando hasta entonces en cuanto a derechos laborales para los trabajadores del sector público, los CAS debían ser un régimen temporal a ser sustituido de manera progresiva por un régimen único y exclusivo basado en el mérito establecido en la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil. No obstante, el régimen del servicio civil aún no ha logrado implementarse en el sector educación. Recién en el 2014 se conformó la primera Comisión de Tránsito al régimen del Servicio Civil en el Minedu⁹⁸ y, tras varias modificaciones, en el 2017 se creó la Comisión de Tránsito vigente⁹⁹, encargada de impulsar, difundir y supervisar el proceso de tránsito al régimen del servicio civil en cada una de sus etapas, así como coordinar su desarrollo con la Autoridad Nacional

⁹⁷ Los SNP son una modalidad contractual creada en los años noventa ante restricciones presupuestales para la contratación de nuevo personal, pues se pretendía ahorrar costos laborales mediante un sistema de contratación más flexible para los trabajadores del Estado.

⁹⁸ Los SNP son una modalidad contractual creada en los años noventa ante restricciones presupuestales para la contratación de nuevo personal, pues se pretendía ahorrar costos laborales mediante un sistema de contratación más flexible para los trabajadores del Estado.

⁹⁹ Mediante Resolución Ministerial N.º 326-2017-MINEDU (actualmente vigente) se resuelve dejar sin efecto la R.M. N.º 453-2014-MINEDU; y con fecha 6 de setiembre de 2017, mediante R.M. N.º 494-2017-MINEDU, se resuelve modificar el artículo 1 de la R.M. N.º 326-2017-MINEDU.

del Servicio Civil (SERVIR) en las Unidades Ejecutoras 024 y 026. Así, en el 2019 se logró aprobar y enviar la matriz e informe de Mapeo de Puestos del Minedu a SERVIR¹⁰⁰. Al cierre de 2020, el Minedu se encontraba en la etapa 2 “Análisis situacional de la entidad” del Tránsito al Régimen del Servicio Civil, el cual consiste en elaborar el Mapeo de Procesos y Plan de Mejora.

En ese sentido, desde el 2008, la mayor parte de trabajadores del Estado ha venido laborando en el régimen CAS bajo condiciones laborales mucho menos favorables que en el caso del sector privado. En la gran mayoría de casos, esta modalidad laboral ha permitido que los contratos se renueven cada tres

meses a fin de tener flexibilidad para prescindir de los servicios que se estimen convenientes. Además, bajo condiciones aún más precarias, también se ha vuelto usual, al igual que en todo el sector público, contratar trabajadores que realizan labores permanentes y de dependencia a través de órdenes de servicio, desnaturalizando este tipo de contratos.

En el periodo de análisis del Balance, además, se han producido constantes cambios de gestión a nivel ministerial y de cargos directivos¹⁰¹, lo cual es consistente con la alta rotación de personal del Minedu en razón de la inexistencia de una carrera pública. Como se observa en la tabla 54, el índice

Tabla 54. Rotación de personal del Minedu para el periodo 2017-2020

Año	Personas que ingresaron durante el año	Personas desvinculadas			Cantidad del personal al inicio del año	Cantidad del personal al final del año	Tasa de rotación del personal
		Baja	Cese	Fallecimiento			
2017	2364	1508	10	0	3601	4173	39,05 %
2018	1985	1945	8	4	4084	4594	45,10 %
2019	1594	1560	7	0	4171	4414	36,51 %
2020	1119	1683	12	10	4276	4476	38,96 %

Fuente: Oficina General de Recursos Humanos

Elaboración propia

¹⁰⁰ Aprobado mediante Acta de Comité de Tránsito al Servicio Civil N.º 001-2019, de fecha 9 de agosto de 2019, y enviado a SERVIR mediante Oficio N.º 03325-2019-MINEDU/SG.

¹⁰¹ En los tres años del periodo de análisis del Balance (2018-2020), el sector educación ha contado con cuatro ministros, lo cual conllevó múltiples cambios en cargos directivos y también en trabajadores.

promedio anual de rotación de personal del Minedu fue de 40,19 % en el periodo de análisis. Asimismo, en este periodo, un promedio de 1743 trabajadores al año se desvinculó laboralmente del Ministerio y 1566 ingresaron a brindar sus servicios como trabajadores dependientes.

Sostener las políticas educativas en el sector y asegurar su efectividad se hace más complejo aún si se consideran los niveles de corrupción en el sector, un problema estructural que históricamente sigue sin resolverse, el cual se abordará más adelante en el punto 1.5: “Corrupción en el sector educación: un flagelo con altos costos”.

1.3 Gestión educativa regional: DRE y UGEL con capacidades institucionales por mejorar y una agenda definida por las políticas nacionales

Los Gobiernos regionales, en concordancia con las políticas nacionales, son responsables de la formulación e implementación de la política educativa en el ámbito de sus jurisdicciones a fin de que se garantice el derecho igualitario a una educación de calidad a nivel nacional, a través de servicios educativos relevantes, pertinentes, equitativos, eficaces y eficientes.

A fin de cumplir con este objetivo, los Gobiernos regionales tienen a su cargo a las DRE y UGEL para gestionar las políticas educativas, así como el rol de propiciar acciones articuladas con el Gobierno Nacional y los Gobiernos locales. También deben canalizar la participación de la sociedad civil y sector productivo desde un enfoque de desarrollo territorial; sin embargo, no se han venido dando las condiciones institucionales para que estas entidades puedan ejercer esta labor de forma efectiva.

En el marco de las limitaciones de la descentralización y el modo en que el Minedu ejerce su rectoría, las políticas regionales no han venido implementándose efectivamente. La prioridad, tanto desde el Minedu como de los propios Gobiernos regionales, ha estado centrada en la implementación de políticas nacionales sectoriales. Además, los mecanismos de participación social en las políticas educativas están debilitados.

Aunque el sistema educativo carece de indicadores que permitan medir a cabalidad el nivel de desempeño institucional de las DRE y UGEL, desde el Minedu se vienen desarrollando estrategias para fortalecer la gestión de estas instancias, y así incrementar los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión de las políticas educativas.

a. Políticas educativas regionales y participación social: una nueva oportunidad para el planeamiento de políticas educativas territoriales a través de los PER

La Ley General de Educación, en favor de la descentralización educativa, impulsa el desarrollo de Proyectos Educativos Regionales (PER), pues los considera como “el principal instrumento de gestión educativa regional”, el cual se formula “en el marco del Proyecto Educativo Nacional y del Plan de Desarrollo Concertado, con la participación democrática de la sociedad organizada”. Los responsables de su aprobación son los Gobiernos regionales. Si bien estos instrumentos fueron elaborados antes del periodo de análisis del Balance, existen lecciones aprendidas que deben considerarse para su actualización, pues sus plazos ya se cumplieron o están próximos a hacerlo.

La etapa de formulación se caracterizó por la movilización de la sociedad civil, la cual estuvo sostenida en muchos casos por apoyo de la cooperación internacional, así como en un rol activo de los COPARE y COPALE. Por su parte, en la etapa de implementación, la participación y vigilancia ciudadana decayó y gran parte de las medidas concertadas en los PER no se implementaron, principalmente porque las políticas y programas nacionales impulsados desde el Minedu preponderaron sobre las políticas

enmarcadas en los PER y porque las estrategias formuladas no se concretaron en los sistemas administrativos del Estado.

En ese sentido, es propicio que la formulación de los nuevos PER tome como marco la actualización del PEN, cuyo horizonte es al 2036, se sustente en un proceso de diálogo y concertación con una amplia participación de la sociedad, y que las estrategias definidas logren concretarse en los instrumentos del Sinaplan. Para ello, es necesario activar los COPARE y COPALE, culminar las evaluaciones de los PER y garantizar condiciones institucionales para llevar a cabo este proceso de manera exitosa. Los PER deben ser vistos como una oportunidad para fortalecer la descentralización educativa y reconocer la autonomía de los Gobiernos regionales para definir e implementar sus políticas públicas territoriales, sin que ello contravenga las políticas de carácter nacional.

Más allá de los espacios generados en la formulación de los PER para la participación social en el diseño e implementación de políticas educativas regionales, la noción de la participación ciudadana en los asuntos públicos es un eje clave para el proceso de descentralización educativa que debe ser reforzado y sostenido frente a las debilidades de la democracia representativa.

Actualmente, según las normas vigentes, el involucramiento de la sociedad en la educación se da a través de órganos de participación con alcance en distintos ámbitos. A nivel regional, se cuenta con el Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE). A nivel local, la participación se da a través del Consejo Participativo Local de Educación (COPALE). En tanto, a nivel de las instituciones educativas, el involucramiento de la ciudadanía debe darse mediante el Consejo Educativo Institucional (CONEI).

No obstante, el grado de intervención de estas organizaciones en la gestión educativa ha ido debilitándose en el tiempo y actualmente es poco significativo. Por ejemplo, la participación social, en ciertos casos, se ha centrado en cuestiones específicas, como en los roles de vigilancia en las evaluaciones para los concursos a docentes en sus respectivas jurisdicciones, limitándose a cuestiones operativas.

Esta debilidad en la participación social pone en cuestionamiento, por un lado, si los órganos existentes actualmente responden a las dinámicas y demandas diversas que los actores sociales requieren y, por otro lado, evidencia la poca capacidad institucional para promover dichos espacios, lo cual implica una mayor flexibilidad

organizativa, asistencia para su sostenibilidad y la provisión de recursos necesarios para que estas instancias puedan operar de manera sostenida.

b. Articulación con los otros sectores y niveles de Gobierno para la gestión educativa regional y local: Mecanismos de coordinación intergubernamental de las políticas nacionales

La gestión del sistema educativo, al contar con distintas instancias de gestión descentralizada, requiere de una estrecha coordinación entre todos los niveles de Gobierno y otros sectores afines con el objetivo de que todas las políticas públicas confluyan en una misma unidad territorial de manera pertinente, y evitando la duplicidad y superposición de funciones.

Como se puede observar en la tabla 55, actualmente el sector educación promueve o pertenece a seis (6) espacios de relacionamiento intergubernamental. Cuatro de ellos son de carácter sectorial: la Comisión Intergubernamental (CI), el Directorio, la Comisión de Gestión Intergubernamental en Educación (CGIE) y los Muni Educativos; y dos de carácter multisectorial, conducidos por la PCM: los GORE Ejecutivos y los Muni Ejecutivos.

Tabla 55. Mecanismos de coordinación intergubernamental e intersectorial entre 2018 y 2020

Mecanismos de articulación	Definición
Comisión Intergubernamental (CI)	Constituye un espacio de encuentro entre el Ministerio de Educación y las instancias representativas de los Gobiernos regionales y locales para concertar y articular políticas y estrategias nacionales que deben implementarse de manera coordinada entre los tres niveles de Gobierno. Cabe señalar que esta es la única comisión que tiene integrantes de los Gobiernos locales.
Directorio de Alta Dirección del Minedu, gerentes de desarrollo social y gerentes y directores regionales de educación	El Directorio es un espacio entre representantes del Minedu y los GORE cuyo fin es ser un espacio de diálogo e interlocución para implementar los acuerdos concertados en la CI; informar y recoger opiniones sobre política educativa nacional, metas y programas de impacto nacional para fortalecer la gestión educativa descentralizada; recoger las propuestas, demandas y problemática desde los Gobiernos regionales para consensuar soluciones; y fortalecer la relación con los gerentes de desarrollo social y los directores regionales de educación (o gerentes regionales de educación) para optimizar la toma de decisiones.
Comisión de Gestión Intergubernamental en Educación (CGIE)	Espacio bilateral entre el Minedu y cada GORE de carácter político-técnico que busca concertar una agenda educativa regional para la implementación de las políticas priorizadas en la CI y desarrolladas en el Directorio, estableciendo acuerdos específicos que permitan alcanzar las metas educativas concertadas.
Muni Educativo	Espacio para fortalecer la articulación de los Gobiernos locales con los GORE y el Minedu a fin de generar propuestas consensuadas que fortalezcan la participación de los Gobiernos locales en la mejora de la gestión educativa descentralizada.
GORE Ejecutivo	Espacio en el cual el/la Ministro/a de Educación sostiene reuniones con los gobernadores regionales, recogiendo sus demandas y estableciendo acuerdos entre las partes. Dicho espacio es liderado por la SD-PCM.
Muni Ejecutivo	Espacio de diálogo y articulación con los Gobiernos locales liderado por la SD-PCM desde el 2017. Tiene como objetivo fortalecer la acción conjunta y coordinada de los Gobiernos locales y el Gobierno Nacional, reforzando la descentralización y mejorando las condiciones para que estos desarrollen la gestión de sus iniciativas y proyectos en beneficio de sus representados.

Fuente: Informe Dirección de Relaciones Intergubernamentales.

Elaboración propia

Si bien la mayoría de estos mecanismos sirve de encuentro entre el Minedu y los GORE principalmente, desde 2019 se han fortalecido los espacios que incorporan a los Gobiernos Municipales. Asimismo, tal como se observa en la tabla 55, entre el 2018 y 2019 la agenda educativa en estos espacios estaba centrada en cuatro temas transversales: (i) condiciones para el Buen Inicio del Año Escolar (BIAE), (ii) mejora de aprendizajes y gestión educativa, (iii) infraestructura, y (iv) formación del docente en servicio.

En tanto, para el 2020, el relacionamiento intergubernamental se dio alrededor de las urgencias causadas por la emergencia sanitaria y la necesidad de llevar a cabo servicios educativos a distancia. Dado que las demandas de los actores regionales y locales han estado centradas principalmente en las dificultades de conectividad, se han intensificado las coordinaciones con el MTC, el Programa PAIS del Midis, entre otros actores. También se han propiciado otras acciones, como la identificación de estrategias regionales y locales; la provisión de servicios alimenticios (PNAEQW) y cuadernos de trabajo; la gestión para el uso de locales escolares como albergues, entre otras actividades de seguimiento y coordinación.

Por otro lado, aunque el nivel de cumplimiento de los acuerdos tomados en estos espacios fue bastante alto en la mayoría de casos, la agenda está definida por las políticas y programas nacionales establecidos por el Minedu, dejando poco espacio para un relacionamiento horizontal que pueda permitir la concertación de políticas educativas regionales respaldadas política y financieramente por el Gobierno Nacional. El proceso de formulación de los PER que se viene iniciando representa una oportunidad para ponderar las políticas regionales.

Los mecanismos de coordinación de carácter multisectorial, especialmente aquellos que involucran a los Gobiernos locales, deben propiciar el involucramiento de distintos sectores de cara a resolver los problemas públicos que impiden el ejercicio pleno del derecho a la educación de manera efectiva: salud, transporte, vivienda, inclusión social, cultura y deporte, etc. En ese sentido, la implementación de políticas de desarrollo coordinadas en zonas priorizadas como el VRAEM, Huallaga y zonas de frontera resulta de crucial importancia y debe extenderse a otros ámbitos donde las vulnerabilidades se han incrementado a raíz de la crisis sanitaria y económica producto de la pandemia por la COVID-19.

Tabla 56. Detalle de acciones elaboradas por mecanismos de coordinación intergubernamental e intersectorial (2018 – 2020)

<p>Comisión Intergubernamental (CI)</p>	<p><i>Se han cumplido los 13 acuerdos asumidos (100 %).</i></p> <p>En el 2019 se retomó el CI y se llevó a cabo una (1) sesión entre el Minedu, AMPE y REMURPE. Se desarrollaron temas de agenda priorizados, como infraestructura educativa, presupuesto 2020, hitos intergubernamentales para el Buen Inicio de Año Escolar (BIAE) 2020, proceso de evaluación de directivos y ordenamiento de los servicios educativos en territorio.</p>
<p>Directorio de Alta Dirección del Minedu, gerentes de desarrollo social y gerentes y directores regionales de educación</p>	<p><i>Se asumieron 121 acuerdos, de los cuales 108 (89 %) están cumplidos, 8 (7 %) en proceso y 5 (4 %) cerrados.</i></p> <p>Entre el 2018 y 2020 se han realizado cinco (5) sesiones ordinarias y tres (3) sesiones extraordinarias de Directorio. En el 2018 y 2019, en estos espacios se realizó la validación de políticas educativas por parte de las regiones (política rural, NT de perfiles CAS, NT Saneamiento físico legal, entre otras); se discutieron temas priorizados de interés regional; y se acordaron medidas para generar oportunamente condiciones para el Buen Inicio del Año Escolar (BIAE). En el 2020, dado el contexto de emergencia sanitaria, se abordó el traslado de matrícula y supervisión de II. EE. privadas; las estrategias pedagógicas priorizadas 2020; el cierre de brechas de educación digital; la entrega de alimentos de Qali Warma; la distribución de cuadernos de trabajo; y la validación de normas para el desarrollo de servicios educativos a distancia.</p>
<p>Comisión de Gestión Intergubernamental en Educación (CGIE)</p>	<p><i>Se asumieron 484 acuerdos, de los cuales 204 (42 %) están cumplidos, 151 (31 %) se encuentran en proceso de atención, 116 (24 %) sin iniciar y 13 (3 %) están cerrados.</i></p> <p>Entre 2018 y 2019 se han realizado tres (3) sesiones donde se tomaron 484 acuerdos en los siguientes temas: (137) implementación del Currículo Nacional de Educación Básica (CNEB) que comprende la normativa, planes, asistencia técnica, monitoreo y evaluación; (129) condiciones para el Buen Inicio del Año Escolar, que comprende los procesos de contratación docente, distribución de material educativo, el mantenimiento de locales escolares, entre otros aspectos; (76) balance de la gestión intergubernamental; (64) formación docente en servicio, que comprende el acompañamiento pedagógico y programas de formación para docentes; (78) entre otros temas.</p>
<p>Muni Educativo</p>	<p>Se asumieron nueve acuerdos que se encuentran en implementación. En el 2018 y 2020 se han desarrollado cuatro (4). En el último Muni Educativo se estableció el Pacto Nacional por la Educación, orientado principalmente al Buen Inicio del Año Escolar. Se contó con la participación de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE) y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Los acuerdos estuvieron referidos al Proyecto Educativo Nacional; al buen inicio y desarrollo del año escolar 2020; escuelas de ciudadanía; al ordenamiento del servicio educativo con enfoque territorial, a la priorización de inversiones y escuela segura; y al reconocimiento de buenas prácticas de gestión educativa – Muni Educativo.</p>

<p>Gore Ejecutivo</p>	<p><i>Se asumieron 324 acuerdos, de los cuales 313 están cumplidos (97 %).</i></p> <p>Entre el 2019 y 2020 se han realizado seis (6) ediciones ordinarias y dos (2) sesiones extraordinarias. Los acuerdos tomados se dieron, principalmente, alrededor de los siguientes temas: (i) infraestructura educativa, respecto al financiamiento de proyectos de inversión, construcción de COAR, colegios emblemáticos, solicitudes de módulos prefabricados y mobiliario, saneamiento físico legal, entre otros; (ii) aprendizajes y gestión educativa, con demandas sobre implementación del CNEB, educación rural, gestión de directivos de DRE y UGEL, racionalización de plazas, condiciones para BIAE; (iii) desarrollo docente, que comprende procesos de contratación docente y fortalecimiento de capacidades docentes y directivas; (iv) educación superior, sobre licenciamiento de universidades e institutos tecnológicos y pedagógicos, optimización de la oferta educativa y equipamiento de IEST/ IESP; y (v) cierre de brecha digital, con demandas para ampliación y mejora de conectividad, mantenimiento de antenas transmisoras, distribución de tabletas; entre otros.</p>
<p>Muni Ejecutivo</p>	<p><i>En el 2018 y 2019 se asumieron 756 acuerdos, de los cuales se cumplió el 100 %.</i></p> <p>Entre 2018 y 2019 se han realizado dieciocho ediciones (12 en el 2018 y seis en el 2019), donde el Minedu sostuvo reuniones bilaterales con los alcaldes provinciales y distritales, y con presencia de los gobernadores regionales y atención multisectorial. Se asumió un total de 756 acuerdos, vinculados en su mayoría a brindar asistencia técnica a los proyectos de inversión de infraestructura educativa y lograr alinear las Programaciones Multianuales de Inversiones (PMI) de los Gobiernos regionales y locales con los criterios de priorización del Minedu.</p> <p>En el 2020, después de una reformulación del espacio, la SD-PCM organizó y llevó a cabo cuatro (4) reuniones de trabajo con alcaldes provinciales y distritales de las regiones de Apurímac, Huancavelica, Madre de Dios y Cusco, con el objetivo de atender y canalizar la agenda de desarrollo de los alcaldes. La delegación Minedu estuvo a cargo de la mesa temática del Buen Inicio del Año Escolar. Se trataron los temas de mantenimiento de locales escolares, distribución de materiales y proyectos de inversión, atendiendo un total de 37 municipalidades.</p>

Fuente: Informe Dirección de Relaciones Intergubernamentales.

Elaboración propia

c. Capacidades de gestión de las DRE y UGEL: políticas de fortalecimiento de las instancias de gestión descentralizadas

Las DRE y UGEL requieren de capacidades institucionales sólidas que les permitan formular e implementar con solvencia las políticas educativas nacionales y regionales en sus territorios. Con dicho objetivo, desde el Minedu se vienen desarrollando diversas acciones para fortalecer las capacidades institucionales de estas instancias de gestión descentralizada. Pese a ello, no se dispone de

indicadores que den cuenta de las capacidades de gestión de estas instancias a nivel de resultados, más allá del nivel de cumplimiento de procesos administrativos y logísticos o mejoras en los grados obtenidos por los funcionarios, lo cual es un limitante para medir realmente los avances alcanzados respecto a la gestión educativa en los diversos territorios.

Pese a estas limitaciones para medir las capacidades institucionales de estas instancias de gestión educativa, es posible evidenciar ciertas mejoras

Tabla 57. Indicadores, con fuente Censo DRE UGEL, acerca de la situación actual de las instancias descentralizadas de gestión educativa

Indicador	2016	2017	2018	2019	2020
Porcentaje de autoridades con un año o más de permanencia en la DRE o UGEL	40	27	73	68	89
Porcentaje de autoridades de DRE y UGEL con un grado de magíster o doctor	25	58	47	41	41
Reclamos registrados en las DRE y UGEL en el año anterior por cada cien mil estudiantes de Educación Básica Regular	65	32	40	6	-
Porcentaje de ambientes de las DRE y UGEL que se encuentran en buen estado	58	32	88	71	90
Porcentaje de predios de las DRE y UGEL que cuentan con los tres servicios básicos	74	78	88	90	93

Fuente: Censo DRE y UGEL
Elaboración propia

que podrían desencadenar en mejores condiciones. Como se observa en la tabla 57, con relación al 2016, según el Censo DRE y UGEL, se registran mejoras importantes, ya que se redujeron la rotación de autoridades y los reclamos registrados por parte de la ciudadanía, e incrementó el porcentaje de oficinas en buen estado, de locales con los tres servicios básicos, y de autoridades con maestría y doctorado.

Asimismo, respecto al proceso de distribución de materiales educativos a II. EE.¹⁰² a cargo de las DRE y UGEL, para noviembre de 2019, según Semáforo Escuela, se registró un avance de 82,7 %; ello evidencia un retroceso respecto a noviembre de 2017 (85,6 %) y noviembre de 2018 (90 %). En tanto, con respecto a la suficiencia de estos materiales educativos, a noviembre de 2019 solo un 39,5 % de II. EE. contaba con los materiales suficientes, un retroceso en comparación a noviembre de 2017 (52,6 %) y noviembre de 2018 (58,6 %).

Como parte de las políticas para mejorar la gestión en las DRE y UGEL, el Minedu ha dirigido programas de asistencia técnica e incorporación de personal principalmente para simplificar la labor administrativa. Entre 2018 y 2020, por ejemplo,

ofreció asistencia técnica en diferentes regiones para la revisión y análisis de los trámites que ingresaron a dichas instituciones¹⁰³. En el 2019 y 2020, además, brindó un curso dirigido a directivos y especialistas de las DRE y UGEL denominado Mejora de Procesos para la Simplificación Administrativa, así como un curso en el 2020 denominado Herramientas y Estrategias para el Monitoreo de la Gestión Educativa. De igual modo, se impulsó la contratación de personal administrativo (2980 contrataciones) en las UGEL a nivel nacional. Mientras que, para el fortalecimiento de la gestión pedagógica de estas entidades, el 2018 incorporó a 418 especialistas para el reforzamiento de veintitrés GORE¹⁰⁴.

Es importante darle sostenibilidad al fortalecimiento de capacidades de los funcionarios de las instancias de gestión educativa regional y evitar que la rotación de personal genere una pérdida de capital humano ya capacitado. En ese sentido, es fundamental que SERVIR siga dotando de funcionarios de carrera para fortalecer la gestión de los Gobiernos regionales, DRE y UGEL. Al cierre de 2019, por ejemplo, el Minedu y SERVIR acordaron la incorporación de cien profesionales altamente calificados al

¹⁰² El indicador mide la proporción de servicios educativos que cuentan con al menos un cuaderno de trabajo (CT) de cada edad/grado y área pedagógica que corresponda, según los criterios de distribución en cada servicio educativo. Es decir, se evalúa el conjunto de CT programados, teniendo en cuenta la matrícula de estudiantes.

¹⁰³ Al cierre de 2020, se elaboró la propuesta de cinco (5) procedimientos administrativos estandarizados del sector educación en materia de educación técnico-productiva, los cuales están a cargo de las DRE y UGEL de los Gobiernos regionales. Cabe mencionar que en el 2021, fuera del periodo de análisis, estas propuestas fueron aprobadas por la PCM mediante Decreto Supremo N.º 019-2021-PCM.

¹⁰⁴ Mediante Resolución Viceministerial N.º 149-2018-MINEDU.

cuerpo de gerentes públicos para las regiones de Apurímac, Huánuco, La Libertad, Cajamarca, Pasco y Huancavelica. Este acto tuvo como fin fortalecer la gestión educativa de las GRE, DRE y UGEL con los siguientes puestos: Gerente de Administración (40), Gerente de Asesoría Jurídica (16), Gerente de Planificación y Presupuesto, (6) y Gerente de Gestión Institucional Educativa (38) (Gestión, 2019). Producto del convenio marco entre el Minedu y SERVIR, al cierre del 2020 se logró la distribución de solo catorce plazas de Gerentes Públicos que fueron asignados a las DRE y UGEL de Huánuco (3), Cajamarca (3), La Libertad (6) y Pasco (2).

Por otro lado, aún está pendiente que se den cambios significativos en los modelos organizacionales en las DRE y UGEL para optimizar el trabajo que realizan. Así, si bien se ha realizado supervisión, asistencia técnica y se ha incorporado personal, no existen documentos base que permitan reorganizar la estructura de estas instituciones. Al respecto, durante el 2019 se elaboró la propuesta Criterios de Organización para las DRE y UGEL y el Plan de Modernización de la Gestión de las DRE y UGEL (2019-2021) por parte de Minedu. Asimismo, al cierre de

2020 se ha elaborado un Proyecto de Norma Técnica denominado Orientaciones para la Organización y Funcionamiento de las Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local¹⁰⁵, así como una propuesta de Guía sobre la formulación del Manual de Operaciones (MOP) de las DRE y sus UGEL. Igualmente, se ha logrado que las DRE y UGEL de Amazonas y Cajamarca culminen y validen la elaboración de sus MOP.

Otra medida adoptada para fortalecer prácticas en las UGEL es la estrategia denominada Buenas Prácticas de Gestión Educativa. Estas representan un incentivo económico que tiene como objetivo reconocer, premiar y difundir las prácticas lideradas por las UGEL a nivel nacional, y cuyos resultados se evidencian en mejoras en el servicio educativo. El desarrollo de esta estrategia durante el 2019 se dio en concordancia con las bases del concurso de Buenas Prácticas de Gestión Educativa en las Direcciones o Gerencias Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local 2019¹⁰⁶, mientras que en la edición del 2020 el concurso se denominó Iniciativas Destacables de Gestión Educativa en Respuesta a la Emergencia Sanitaria por la COVID-19.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Esta norma técnica se elabora de acuerdo a lo establecido en la cuarta disposición complementaria final del Decreto Supremo N.º 054-2018-PCM, modificado por Decreto Supremo N.º 131-2018-PCM, que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado. La Norma Técnica en cuestión cuenta con la opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), y de los órganos y unidades orgánicas del Minedu. Por lo tanto, al cierre del balance, esta norma se encontraba en la fase final del trámite para su aprobación.

¹⁰⁶ Aprobado por Resolución Viceministerial N.º 062-2019-MINEDU el 18 de marzo de 2019.

¹⁰⁷ Resolución Viceministerial N.º 167-2020-MINEDU

Asimismo, en el contexto de emergencia sanitaria, para garantizar la continuidad del servicio educativo se desarrolló la estrategia nacional “Aprendo en casa”, y son las instancias de gestión descentralizada las que han activado diversas iniciativas para su articulación y contextualización territorial, principalmente con los Gobiernos locales, iniciativas que deben sostenerse en el tiempo y replicarse para otras estrategias que se implementan nacionalmente.

Finalmente, mediante la implementación de la Comunidad de Práctica de Gestión Educativa se ha estado promoviendo el interaprendizaje a través del intercambio de experiencias entre las DRE/GRE y UGEL¹⁰⁸. En este espacio, por ejemplo, se han expuesto casos de éxito como los Chasquis Educativos, estrategia impulsada por la DRE de Huancavelica que permite que los cuadernos de trabajo sean entregados en los domicilios de los estudiantes de manera segura. Otra experiencia significativa es la implementación por parte de la Municipalidad de Corani, provincia de Carabaya en Puno, de un sistema de antena satelital vía Wi-Fi para acceder a los programas de “Aprendo en casa”, así como la adecuación de locales comunales, donde 88 estudiantes de nivel superior de cada comunidad brindan acompañamiento educativo.

1.4 Gestión de las II. EE.

Las II. EE. son las instancias más cercanas a las personas, por lo que tienen el rol central de promover el desarrollo educativo en sus comunidades a través de la provisión de servicios pertinentes a cada contexto. En ese sentido, desde una perspectiva de desarrollo territorial, ello implica ir más allá de una lógica de gestión sectorial a fin de integrar distintos servicios públicos enfocados en el desarrollo integral de las personas a lo largo de su vida.

No obstante, dadas las limitaciones del proceso de descentralización, así como el centralismo que impera en el sistema educativo, las II. EE. estatales de educación básica carecen de la autonomía necesaria y tienen limitadas capacidades institucionales que les permitan responder a la diversidad de necesidades de cada uno de sus territorios de manera flexible, creativa, innovadora y solvente. Superar esta situación se complica aún más si se considera que las altas tasas de rotación de los directivos y docentes impiden la conformación de comunidades profesionales estables.

En el caso de las II. EE. privadas de educación básica, las condiciones de calidad son heterogéneas, y existen problemas normativos y de organización y funciones

¹⁰⁸ Iniciativa impulsada por la Dirección General de Gestión Descentralizada (DIGEGED) del Minedu. Puede verse la experiencia en <http://edulentos.pe/cop/>

que impiden que las DRE y UGEL puedan supervisarlas. Actualmente se requiere el involucramiento de las DRE, las UGEL, Sunafil, Indecopi y los Gobiernos locales, lo cual resulta ineficiente.

Ante estas problemáticas, en el periodo de análisis el sector viene fortaleciendo la gestión territorial de los servicios educativos. Asimismo, se están desarrollando acciones de fortalecimiento de la gestión directiva de las II. EE. de gestión estatal y preparando un marco normativo que permita supervisar las condiciones mínimas de calidad de los servicios educativos de gestión privada, estrategias que serán analizadas a continuación.

a. Políticas que contribuyen al ordenamiento territorial de los servicios educativos

El PEN al 2021 propuso la implementación de un enfoque intersectorial e intercultural en la gestión del sistema educativo como criterio de una buena gestión educativa. El objetivo se centró en que las II. EE. aprovechen eficientemente los recursos del entorno a partir de un esfuerzo intersectorial concertado, y ofrecer servicios educativos integrales e interculturales de calidad para todos y todas, sin dejar a nadie atrás.

Lo planteado por el PEN al 2021 supone tomar en cuenta las diversidades de los estudiantes y su

realidad social, económica, cultural, lingüística, etc., así como tener la autonomía para brindar los bienes y servicios más pertinentes a cada quien de manera oportuna. Por ello, también debe considerar a las personas y sus comunidades en sus distintas facetas —hijo, vecino, profesional, activista, funcionario, sindicalista, artista, entre otros— dentro de un mismo contexto social (CNE, 2014). El centro de todas las políticas públicas deben ser las personas.

En este marco, es indispensable el involucramiento de las comunidades, Gobiernos locales y regionales para que, tomando en cuenta la demanda, puedan hacer uso de sus competencias y recursos (locales, personal, recursos públicos y privados, etc.) para brindar servicios educativos en sus jurisdicciones como paquetes integrales orientados al desarrollo territorial, bienestar y crecimiento integral de las personas en todas sus etapas de vida.

No obstante, la experiencia indica que una dificultad para la gestión territorial e intersectorial del desarrollo integral de los estudiantes, en particular en algunas zonas urbanas, es que las familias suelen escoger escuelas que se encuentran alejadas de su domicilio. Así, debido a la llamada “libertad de elección de escuela”, muchas II. EE. reciben estudiantes que no residen en su entorno. En estos casos, las comunidades no estarían apropiándose

de las instituciones educativas y estas, a su vez, estarían desconectadas del contexto y de la vida de la comunidad, lo cual reduciría en gran medida las oportunidades de generar aprendizajes significativos con pertinencia a cada contexto territorial. Esto, además, complejiza la relación con la provisión de salud, alimentación, deporte, recreación, etc. Al respecto, es importante que la investigación educativa pueda caracterizar y mediar la magnitud de esta situación.

Para que una gestión territorial de los servicios educativos sea posible, uno de los retos pendientes por superar en la gestión del sistema educativo peruano es el ordenamiento territorial de las II. EE. El objetivo es que la oferta de servicios sea pertinente, se reduzca la atomización de servicios, se responda a las trayectorias educativas de las personas con eficacia, y también se tenga una escala suficiente para propiciar un trabajo colegiado entre docentes y otros profesionales, así como optimizar el uso de equipamiento e infraestructura (Guadalupe y Rivera, 2020).

En esta línea, a continuación se analizará la política de ordenamiento territorial de los servicios educativos que ha iniciado el Minedu con la participación de los Gobiernos regionales a través del desarrollo de estrategias como el Registro de Instituciones Educativas (RIE) y la conformación de Redes Educativas Rurales (RER).

Registro de Instituciones Educativas (RIE)

La implementación de un enfoque territorial en la gestión de los servicios educativos ha estado presente en los objetivos de política de los últimos años, al igual que en el PEN 2021. Si bien el ordenamiento territorial de los servicios educativos es uno de los factores fundamentales para lograr este propósito, esto no ha podido concretarse debido a ciertas limitaciones de la estadística educativa.

El sistema educativo desconoce de manera precisa el número de II. EE., pues solo se conoce el número de servicios educativos existentes (códigos modulares), lo cual dificulta gestionar los servicios académicos a la luz de las trayectorias de los estudiantes. Por ello, desde el Minedu se viene conduciendo la construcción del Registro de Instituciones Educativas (RIE), en conjunto con las instancias de gestión educativa descentralizada, lo cual es el primer paso para el ordenamiento de las II. EE. desde una perspectiva territorial.

Los censos escolares fueron diseñados originalmente asignándole un único identificador a cada programa (código modular), sin crear algo equivalente para las II. EE. De este modo, una institución que ofrece tres programas cuenta con tres códigos modulares, es decir, uno por programa,

y no hay forma de vincular estos códigos a la institución a la que pertenecen. Si bien el código de local podría ser una opción, existen instituciones que operan en más de un predio, así como hay predios que albergan más de una institución. Así, los censos escolares solo permiten conocer el número de servicios y locales escolares, pero no el número de II. EE. (Guadalupe et al., 2017). Esta situación dificulta hacer un seguimiento de los cambios de las II. EE. (ampliaciones, cierres, traslados, etc.) y, por lo tanto, repercute de manera negativa en la implementación de políticas orientadas a mejorar la pertinencia en la ubicación de la oferta educativa y así contribuir al ordenamiento territorial de los servicios.

Frente a esta problemática, desde el 2017 se viene implementando el Registro de Instituciones Educativas (RIE)¹⁰⁹. Este es un registro administrativo obligatorio de naturaleza pública y de carácter desconcentrado que provee a las II. EE. los respectivos códigos modulares, códigos de establecimiento educativo y códigos de local educativo. Con ello, se espera migrar un padrón de servicios educativos a un registro de II. EE. y mejorar la gestión educativa partiendo de los siguientes objetivos: (i) permitir la inscripción de los asientos registrales sustentados

en actos administrativos o de administración interna emitida por una autoridad competente; (ii) conservar la información histórica de las II. EE. preservando la trazabilidad de esta; y (iii) generar a cada IE un código tras su inscripción en el RIE. Adicionalmente, se espera que este registro sea útil para brindar información que permita optimizar la focalización de las políticas educativas; optimizar procesos logísticos de entrega de materiales, desarrollo del acompañamiento, monitoreo, supervisión, etc.; y optimizar el uso de recursos o evidenciar la necesidad de estos en las II. EE.

Las DRE y UGEL, como líderes del proceso, tienen la responsabilidad de buscar, acopiar y acceder a la documentación que se encuentra en los archivos documentales de sus instancias (DRE y UGEL) o de otras instancias (municipalidades, Gobiernos regionales, Ministerio de Educación, entre otros) con el fin de identificar plenamente a sus II. EE. Por ello, desde el Minedu, durante el 2018 se iniciaron los procesos de conformación de equipos de implementación del RIE en las DRE y UGEL, y se brindó capacitación a nivel nacional para desarrollar la estrategia. A su vez, en el año 2019, como producto del trabajo realizado el año previo, se emitió la norma técnica denominada

¹⁰⁹ Resolución de Secretaría General N.º 096-2017-MINEDU del 12 de abril del 2017, la cual crea y regula el Funcionamiento del Registro de Instituciones Educativas RIE.

Disposiciones que Regulan y Orientan el Proceso de Incorporación de las Instituciones Educativas Existentes al Registro de Instituciones Educativas.¹¹⁰

De acuerdo a la evaluación del año 2019 del PEI del Minedu, la incorporación de las II. EE. al RIE durante el 2019 no alcanzó la meta de llegar al 50 % de II. EE. incorporadas, sino que solo se llegó al 2 %. Si bien solo se incorporaron 647 II. EE., la inclusión del RIE en los Compromisos de Desempeño (CdD) 2020 permitió que, hasta el cierre del año 2020, las DRE y UGEL avanzaran en un 62,5 % de identificación de II. EE. a nivel nacional. Así, de acuerdo a lo señalado en la Norma Técnica del RIE, y según lo solicitado por las DRE y UGEL, al cierre de 2020 se incorporó al aplicativo informático del RIE un total de 42 878 registros (62,5 % del total de II. EE.).

Una adecuada implementación del RIE podría permitir la elaboración de propuestas orientadas a reducir la atomización de los servicios educativos, integrar servicios donde sea pertinente, así como

crear nuevas II. EE. donde hagan falta, siempre desde una perspectiva de desarrollo territorial. Por ejemplo, el proceso de implementación del RIE llevó a que la Unidad de Estadística del Minedu advierta que existe la posibilidad de ordenar la oferta educativa para ámbitos rurales y urbanos menores e integrar los servicios educativos sobre la base de criterios de transitabilidad de los estudiantes, proximidad y ámbito jurisdiccional. Así, se ha llegado a proyectar que, a nivel nacional, de 52 509 servicios educativos independientes de gestión pública directa de la Educación Básica Regular es posible reducir el universo a 23 867 II. EE. con la agrupación de servicios educativos. De este nuevo grupo de II. EE., 6780 contarían con los tres niveles educativos; 8375 II. EE., con los niveles de inicial y primaria; y 239 II. EE., con los niveles de primaria y secundaria, tal como se muestra en la tabla de la página siguiente.

¹¹⁰ Aprobada con Resolución Viceministerial N.º 238-2019-MINEDU el 13 de setiembre de 2019.

Tabla 58. Servicios educativos (SS. EE.) agrupados y sin agrupar

	Tipo de IE	N.º de SS. EE. (código modular)	N.º de II. EE. (código de IE)	Porcentaje %
SS. EE. agrupados de 44 259 SS. EE. a 15 617 II. EE.	IP - Inicial y Primaria	18 100	8375	35,1
	IPS - Inicial, Primaria y Secundaria	25 128	6780	28,4
	PS- Primaria y Secundaria	572	239	1
	VP- más de una primaria	388	189	0,8
	IS- Inicial y Secundaria	48	23	0.1
	VI - Más de una inicial	23	11	0
Servicios sin agrupar 8250 SS. EE.	PU- servicio único (Prim)	7579	7579	31,8
	IU - servicio único (Ini)	645	645	2,7
	SU- servicio único (Sec)	26	26	0,1

Fuente: Unidad de Estadística - Minedu

Como el CNE ha manifestado anteriormente (CNE, 2017), el Gobierno debe asumir como prioridad la reconceptualización de las II. EE. y la integración de los servicios educativos en la educación básica con el objetivo claro de responder con pertinencia a las trayectorias educativas de las personas. Ello, además, permitiría sustituir mecanismos externos de apoyo actualmente existentes (como la estrategia de soporte pedagógico) por mecanismos internos de formación en aquellas II. EE. donde la presencia de

un número mayor de docentes lo permita; así como incorporar profesionales no docentes (psicólogos, agrónomos, médicos, artistas, etc.) a la labor educativa (Guadalupe y Rivera, 2020).

No obstante, es importante tomar en cuenta que, debido a que muchas de las escuelas que deben ser integradas son resultado de reivindicaciones comunitarias, se deben implementar mesas de diálogo con alcaldes y representantes de las

comunidades para revisar y determinar qué acciones implementar en pos del ordenamiento e integración de servicios educativos sin generar escenarios de conflicto social. Por ello, es fundamental que se fortalezca el liderazgo de los GORE, DRE y UGEL, así como de los propios Gobiernos locales en el desarrollo de este proceso. En este marco, es clave la coordinación intergubernamental que debe sostener el Minedu con las instancias de gestión descentralizadas para impulsar el ordenamiento de servicios educativos desde un enfoque territorial.

Redes Educativas Rurales (RER)

Las redes educativas son organizaciones democráticas que funcionan estratégicamente para vincular y relacionar a los actores educativos y sociales de las escuelas y comunidad y, de este modo, responder a los problemas y demandas de la comunidad educativa y su entorno (Canal, 2006). En tal sentido, las redes educativas “son estructuras intencionales, con intereses objetivos comunes en las que todos sus miembros tienen la posibilidad de trabajar y responsabilizarse en igualdad. Esto genera una gran cohesión de grupo que incrementa la confianza, así como un fortalecimiento de relaciones satisfactorias” (Gobierno Vasco, 2011, p. 4). Las redes educativas tienen como fin mejorar la gestión escolar en sus territorios.

En ese sentido, el PEN 2021 se aprobó en un contexto en el que las II. EE. funcionaban en un estado de aislamiento, sin poder de decisión y sin que el Estado pueda brindar apoyo técnico tanto en lo pedagógico como en la gestión escolar. Por ello, el PEN precisó superar esta situación a través de la gestación de redes territoriales en las cuales se vinculen las instituciones educativas en un mismo distrito o por cercanía territorial y, de este modo, propiciar relaciones de colaboración que contribuyan a fortalecer su autonomía.

En concordancia con estas aspiraciones, como otra estrategia para fortalecer la gestión territorial de II. EE. de educación básica, se viene impulsando la conformación de Redes Educativas Rurales (RER) con la finalidad de mejorar la gestión de las instituciones educativas públicas de educación básica ubicadas en dichos ámbitos. Las RER no son estrategias nuevas y se caracterizan por crear redes de organización entre diferentes servicios educativos de zonas rurales que tienen modelos de gestión y pedagógicos comunes en cuanto a su contexto (Mariño y Traverso, 2017).

Con la implementación de las RER se busca lograr seis (6) objetivos: (i) mejorar la calidad del servicio educativo mediante la integración de las II. EE. que permita optimizar las acciones de formación docente en servicio, las intervenciones y/o estrategias pedagógicas, así como la oportuna

distribución de los recursos educativos, la asignación del personal necesario y la adecuada organización de la supervisión de la DRE y UGEL; (ii) fortalecer la planificación curricular y la gestión del servicio educativo en función de las necesidades y características de la población escolar rural; (iii) contribuir a asegurar la permanencia de los docentes durante la jornada laboral en las II. EE. mediante el soporte administrativo y pedagógico; (iv) facilitar la comunicación entre las II. EE. y las instancias de gestión educativa descentralizada para atender las demandas y solicitudes de las II. EE. del ámbito rural; (v) promover la articulación interinstitucional e intersectorial en su ámbito territorial para atender las necesidades educativas y complementarias de manera ordenada, adecuada y pertinente a cada contexto rural del país; e (vi) impulsar la participación organizada de los estudiantes, padres de familia y la comunidad educativa en general en la gestión de la educación en el ámbito rural.¹¹¹

La estrategia vigente se inició en el 2018, año en el cual se creó el cargo de Director de Red Educativa

Rural¹¹². Según los Lineamientos para la Conformación y Gestión Escolar de las Instituciones Educativas que se Organizan en Redes Educativas de Gestión Escolar¹¹³, aprobados en el 2020, las RER deben estar integradas por un mínimo de cinco y un máximo de diez II. EE., las cuales deberían atender a un máximo de 140 estudiantes, estar bajo la jurisdicción de una misma UGEL y ubicadas, preferentemente, en el mismo ámbito territorial de un distrito.

Bajo esta denominación, actualmente las RER se han implementado en 42 UGEL de 11 regiones del país¹¹⁴. Para el 2019 se había previsto que un 4,4 % de II. EE. del ámbito rural conformen alguna red; sin embargo, según la evaluación del PEI de dicho año, un 3,3 % de II. EE. rurales llegaron a conformarla. La meta del PEI para el 2023 es llegar al 13 %. Como se puede observar en la tabla 59, hasta la fecha se han creado 186, lo cual representa un avance del 6,3 %, RER que han integrado 2255 servicios educativos diferentes (5 %) que acogen a 90 749 estudiantes (2 %) y 7473 docentes (3 %).

¹¹¹ Tomado de la Resolución de Aprobación de Secretaría General N.º 004-2019-MINEDU.

¹¹² Aprobado por Resolución Ministerial N.º 526-2018-MINEDU el 25 de septiembre del 2018.

¹¹³ Aprobado por Resolución Viceministerial N.º 002-2020-MINEDU. En el 2019 estos lineamientos estaban normados por la Resolución de Secretaría General N.º 004-2019-MINEDU, mientras que la primera versión fue aprobada en el 2017 a través de la Resolución de Secretaría General N.º 114-2017-MINEDU.

¹¹⁴ Áncash, Huánuco, Ucayali, Apurímac, Cusco, La Libertad, Loreto, San Martín, Ayacucho, Huancavelica y Puno

Tabla 59. Detalle de RER conformadas y servicios educativos, estudiantes y docentes (2018-2020)

Año	RER Nuevas	Servicios educativos	Estudiantes	Docentes
2018	50	682	30 030	2109
2019	60	661	23 940	2246
2020	76	912	36 779	3118
Total	186 (6,3 %)	2255 (5 %)	90 749 (2 %)	7473 (3 %)

Fuente: Informe DIGC 2020

Elaboración propia

Con el objetivo de fortalecer la gestión escolar de las II. EE., la implementación de las RER ha incluido la contratación de 186 Coordinadores de Red Educativa Rural (CRER) y 186 Coordinadores Administrativos de Red Educativa Rural (CARER), es decir, un CRER y un CARER por cada RER implementada. Estos profesionales brindan asistencia a los directores con y sin aula a cargo de las II. EE. que integran las RER. Durante el 2020 trabajaron con las II. EE. temas referidos a planificación y evaluación institucional; monitoreo, acompañamiento y retroalimentación de la práctica pedagógica; y comunidades de aprendizaje profesional (CAP).

De igual modo, desde el Minedu se ejecutaron talleres regionales de capacitación y espacios de fortalecimiento dirigidos a los CRER, CARER

y especialistas UGEL, y se dotó con Centros de Recursos para el Aprendizaje (CRA) a las sedes de las RER. También, a través de un equipo de 13 Asesores de Gestión Escolar (AGE) y de tres Asistentes Técnicos (AT), se brindó asistencia técnica pedagógica y operativa remota permanente a las RER, y se realizó el seguimiento de las acciones de las mismas en contexto de la emergencia sanitaria por COVID-19. Además, se brindó acompañamiento y monitoreo a las DRE y UGEL a fin de asegurar el cumplimiento de sus funciones con respecto a la implementación, monitoreo y supervisión de las RER que tienen a su cargo.

El proceso de implementación de las RER también ha presentado ciertas dificultades que deben superarse; por ejemplo, se evidenció que el personal RER

capacitado en la estrategia presencial prepandemia no contaba con manejo de TIC, pues no había sido previamente capacitado en estrategias de acompañamiento remoto, lo cual dificultó su trabajo en este contexto. Asimismo, las estrategias de trabajo se centraron en el acompañamiento y monitoreo pedagógico, más no en la gestión escolar. Además, la implementación de las RER desde el Minedu no cuenta con una visión integrada, pues, por un lado, la Dirección de Formación (DIF) centró su labor en lo pedagógico, dando soporte a los CRER y CARER a través de los AGE, mientras que, por otro lado, la Dirección de Gestión Escolar (DIGE) centró su labor en lo operativo, brindando asistencia técnica a las UGEL y CARER a través de los AT.

Más allá de los aspectos que deben mejorarse en la implementación de los RER, para el ámbito rural es crucial contar con propuestas educativas pertinentes y orientadas al logro de los aprendizajes de los estudiantes. Es necesario, además, articular lo pedagógico y lo institucional, integrándolos en una lógica que permita asegurar una atención diferenciada e incorporar los cambios de las dinámicas poblacionales (CNE, 2017). Las RER propician que se den estas dinámicas como comunidades autónomas de aprendizaje. Por ello, es fundamental que se sigan promoviendo estas estrategias de gestión territorial donde sean las

propias instancias de gestión descentralizadas las que lideren estos procesos. Además, conforme antes lo ha manifestado el CNE, se necesita revisar las normas que formalizan las redes educativas para que estas reflejen las experiencias ya existentes tanto en el ámbito rural como urbano.

Finalmente, es importante que el RIE y las RER formen parte de una política más amplia de planificación y ordenamiento territorial de los servicios públicos en cada Gobierno regional y local, donde los procesos educativos (asignación de plazas, gestión de la infraestructura, formación en servicio, etc.) se complementen con las políticas y servicios de sectores como salud, vivienda, transportes y comunicaciones, inclusión social, etc. Esta política recae necesariamente en los Gobiernos regionales y locales, pues debe abordarse multisectorialmente desde los mismos territorios.

b. Gestión directiva en las II. EE.

La capacidad directiva es uno de los factores más importantes para garantizar una gestión institucional efectiva de los servicios educativos. Es decir, se requieren directores y directoras que, en un marco de autonomía profesional, combinen la expertise pedagógica con las de gerencia de alto

nivel para generar sinergias con los actores claves del territorio en pos del desarrollo integral y mejora de aprendizajes de los estudiantes.

En ese sentido, Weinstein (2002) menciona la existencia de algunos factores críticos de una gestión escolar de calidad que se podrían asociar a mejores resultados pedagógicos: una escuela con sentido compartido de misión; liderazgo del director legitimado por la comunidad escolar, trabajo en equipo entre directivos y docentes, un buen nivel de compromiso con los docentes, proceso de planificación institucional participativo, participación efectiva de los distintos actores del sistema educativo, clima laboral y de convivencia positiva en la comunidad escolar, y una adecuada inserción de las II. EE. con su entorno.

No obstante, según el Monitoreo de Prácticas Escolares (MPE) del Minedu, en el país se evidencia una situación desfavorable en las capacidades directivas que limitaría la posibilidad de llevar a cabo una gestión escolar de calidad. Así, el porcentaje de directivos de instituciones educativas estatales que tienen desempeños efectivos o altamente efectivos en los indicadores de la dimensión liderazgo y gestión escolar es bajo e, incluso, este se ha reducido entre el 2016 y 2019. Como se observa en la tabla 60, en este periodo, el indicador de “monitoreo de la práctica pedagógica” pasó de 51 % a 23,7 %, el indicador de “planificación institucional” pasó de 57 % a 35,8 %, y el indicador “aprovechamiento del tiempo en la IE” pasó de 64 % a 25,8 %.

Tabla 60. Porcentaje de directivos de instituciones educativas estatales que tienen desempeños efectivos o altamente efectivos en los indicadores de la dimensión Liderazgo y Gestión escolar del MPE

Indicadores/Año	2016	2017	2018	2019
Monitoreo y seguimiento de la práctica pedagógica	51	34,2	32,5	23,7
Planificación institucional	57	49,3	44,6	35,8
Aprovechamiento del tiempo en la IE	64	61	50	25,8

Fuente: MPE-Minedu

Asimismo, la labor del directivo se ve limitada por diferentes condiciones asociadas a su carga laboral, el exceso de labores administrativas, entre otras. Esto puede apreciarse en los resultados de la Encuesta Nacional de Directivos (ENDI, 2018) dirigida a directores de II. EE. públicas y privadas a

nivel nacional. Como se observa en la tabla 61, las tres principales razones de insatisfacción laboral de los directivos encuestados fue el poco sueldo (58 %), la alta carga administrativa (35 %) y que sus labores les demandan mucho tiempo fuera del horario laboral (33 %).

Tabla 61. Razón por la que se encuentra poco o nada satisfecho con su puesto directivo 2018 en porcentajes

Razón	Total	Urbano	Rural	Público	Privado
El sueldo es muy poco.	58	56	59	58	59
Es un trabajo con poco prestigio.	3	2	3	3	1
La carga administrativa es demasiado alta.	35	40	32	35	36
Demanda mucho tiempo fuera del horario laboral.	33	27	37	36	11

Fuente: ENDI 2018, con base en las respuestas a la pregunta “¿Por qué se encuentra poco satisfecho o nada satisfecho con su puesto directivo?” (pregunta de opción múltiple).

Elaboración propia

Para hacerle frente a estos problemas y fortalecer la gestión escolar en las II. EE. públicas, desde 2018 se está implementando la estrategia Escritorio Limpio¹¹⁵, que busca reducir la carga de los directivos

para consolidarlos como líderes pedagógicos que provean dirección a la comunidad escolar. La mencionada estrategia dispone acciones específicas que contribuyen a la simplificación administrativa:

¹¹⁵ Aprobado por Resolución Ministerial N.º 396-2018-MINEDU el 24 de julio de 2018.

(i) comisiones y comités que se conforman en las II. EE. (reducción y orientaciones para su conformación); (ii) documentos que elabora la IE (reducción, reorganización y orientaciones); y (iii) establecimiento de un periodo de planificación.

Asimismo, desde agosto de 2019 se viene brindando mentoría a directivos para fortalecer capacidades de liderazgo pedagógico a través de asistencia técnica especializada en gestión escolar; sin embargo, la cobertura aún es muy limitada y las acciones desarrolladas son de carácter remedial. La estrategia está centrada en aquellos directivos cuyas II. EE. tengan menores resultados en la ECE, por lo que las II. EE. que no son EBR y EIB, así como las que no participan de dicha evaluación, no estarían siendo focalizadas. Con respecto a los temas abordados, las sesiones de mentoría se centraron en tres aspectos principales: (i) planificación institucional, (ii) estrategias de monitoreo y acompañamiento de la práctica pedagógica, y (iii) promoción de comunidades de aprendizaje profesional.

En el 2019 se implementó un piloto de tres visitas presenciales de mentoría a una muestra de 259 directivos ratificados en II. EE. del nivel primario en 22 regiones del país. Por su parte, en el 2020 el desarrollo de estas acciones se adaptó a la modalidad virtual dado el contexto de emergencia

sanitaria por la COVID-19 y el desarrollo de la gestión escolar a distancia. Así, para dicho año, se escaló al nivel secundario y se logró atender a 593 directivos en 23 regiones del país. De igual modo, en setiembre de 2020 se conformaron 53 redes de trabajo colaborativo con los directivos atendidos.

Las visitas de mentoría desarrolladas en el 2020 tuvieron una duración de dos días cada una y se llevaron a cabo en tres fases: (i) en la primera, el mentor realizó un diagnóstico de las necesidades de fortalecimiento del directivo; (ii) en la segunda, se brindó retroalimentación sobre el diagnóstico y, mediante talleres prácticos, se trabajaron herramientas de gestión con el directivo; y (iii) en la tercera fase se elaboró, en conjunto con el directivo, un plan de fortalecimiento con herramientas y estrategias de acuerdo a sus necesidades.

Si bien el número de directores atendidos es limitado, indicadores generados en la implementación de la estrategia de mentoría muestran que estarían dándose resultados positivos en la práctica del directivo, por lo que es preciso pensar en escalar la estrategia. Así, el porcentaje de escuelas participantes que cuentan con un plan de monitoreo y acompañamiento al docente se incrementó a 90 % y el porcentaje de directivos que cuentan con un cronograma de acompañamiento creció a 93 %. También se reporta un progreso significativo

en el porcentaje de directivos que brindan retroalimentación a sus docentes, que pasó de 14,4 % a 74 %. En tanto, el porcentaje de directivos que realizan seguimiento a los resultados de monitoreo se incrementó de 3 % a 72 %. De igual modo, una encuesta de satisfacción aplicada a los directivos participantes en diciembre de 2020 identificó que el 98 % se encuentra satisfecho y que también un 98 % recomendaría la mentoría. Se espera que la evaluación de impacto que está realizando la OSEE desde el 2020 pueda brindar mayores evidencias sobre los resultados de la estrategia.

En esta misma línea, a fin de mejorar la propuesta formativa para el desarrollo de competencias en gestión escolar, en enero de 2020 se publicaron los Lineamientos del Programa Nacional de Formación y Capacitación de Directores y Subdirectores de Instituciones Educativas¹¹⁶. En este marco, mediante un Convenio de Asistencia Técnica con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)¹¹⁷, se implementó de manera virtual el Diplomado en Gestión Escolar con Liderazgo Pedagógico 2020 como parte de la etapa de inducción del Programa. El público objetivo fueron 1582 directivos (1290 directores y

292 subdirectores), de los cuales 1395 egresaron con un diploma que evidencia su culminación exitosa tras más de seis meses de formación.

Igualmente, en cuanto a la oferta formativa vinculada a la mejora continua en el marco de los Lineamientos del Programa de Formación, se dictó el curso Mooc experiencias TIC para la Gestión Escolar, cuya duración fue de cinco semanas. Al finalizar, 6879 directivos culminaron el curso y fueron certificados a través de Perú Educa, entre los cuales se encuentran 2858 directores designados, 1612 directores encargados, 736 subdirectores designados, 441 subdirectores encargados y 1232 docentes en función directiva. Asimismo, se reportó un 97 % de satisfacción por parte de los participantes con el referido curso.

Por otro lado, se brindó el curso *¿Cómo fortalecer el monitoreo y acompañamiento en el marco de "Aprendo en casa"?*, con el objetivo de fortalecer las capacidades de los directivos designados y encargados de II. EE. de EBR para mejorar el proceso de monitoreo y acompañamiento de la práctica pedagógica en el marco de la estrategia educativa impulsada por el Ministerio. El curso certificó a 3753 directivos por 32 horas de aprendizaje virtual.

¹¹⁶ Aprobado por Resolución Viceministerial N.º 013-2020-MINEDU en enero de 2020. Esta norma derogó la Resolución de la Secretaría General N.º 1882-2014-MINEDU: Norma para la organización del Programa Nacional de Formación y Capacitación de Directores y Subdirectores de Instituciones Educativas.

¹¹⁷ Convenio N.º 007-2020-MINEDU, cuya Adenda N.º 001 fue suscrita en junio de 2020 para modificar el Diplomado a la modalidad virtual

Finalmente, también se implementó el curso Formación de comunidades de aprendizaje profesional en el marco de “Aprendo en casa”, con el objetivo de fortalecer las capacidades de los directivos designados y encargados de II. EE. de EBR en los conceptos y metodología para el desarrollo de Comunidades de Aprendizaje Profesional en el marco de “Aprendo en casa”. El curso tuvo una duración de cuatro semanas y se certificó a 1020 directivos por 30 horas de aprendizaje en la modalidad virtual.

De igual modo, para reforzar las acciones formativas, se ha implementado un portal web para directivos de II. EE., en el cual se comparte información y herramientas referidas a la gestión escolar a fin de ayudar a la labor directiva en el contexto de emergencia sanitaria. También se diseñaron y difundieron protocolos, documentos técnicos y otros recursos para orientar a los directivos de II. EE. en temáticas como “Aprendo en casa”, matrícula excepcional de traslado a II. EE. públicas 2020, reinicio de labores de las familias fuera del hogar, videos referidos al bienestar socioemocional, etc.

Por otro lado, con relación al fortalecimiento de la labor administrativa de las II. EE., en enero de 2019 se aprobó la Norma que Regula los Instrumentos de

Gestión de las Instituciones Educativas y Programas de Educación Básica¹¹⁸, con el fin de brindar orientaciones para la elaboración, implementación y evaluación de los instrumentos de gestión de las II. EE. (el Reglamento Interno, Proyecto Educativo Institucional y el Plan Anual de Trabajo) y sus programas educativos.

Además, el 2020 se publicó la Norma que Regula los Perfiles de los Puestos y Criterios de Asignación de Posiciones para la Contratación de Personal Administrativo Priorizado en las Instituciones Educativas en el Marco del Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios Regulado por el Decreto Legislativo N.º 1057¹¹⁹, la cual permite orientar la creación y racionalización de plazas priorizadas de personal para atender a las diferentes II. EE. de gestión pública en función de la carga de trabajo que el contexto demanda. Con base en la referida norma, se habilitó la creación de 733 plazas de personal administrativo: 407 coordinadores administrativos, 279 oficinistas y 47 secretarías/os, distribuidos en Lima Metropolitana, Lima provincias, Callao y las regiones de Cusco, La Libertad, Ica, Piura, Lambayeque, Cajamarca, Puno, Áncash, Madre de Dios, Arequipa, Ayacucho, Moquegua, San Martín, Apurímac, Junín y Tacna.

¹¹⁸ Aprobada por Resolución Viceministerial N.º 011-2019-MINEDU el 14 de enero de 2019.

¹¹⁹ Aprobada por Resolución Viceministerial N.º 126-2020-MINEDU el 8 de julio de 2020.

Finalmente, también se han desarrollado algunas medidas para potenciar la labor del personal administrativo de las II. EE. En el 2019 se llevaron a cabo acciones de capacitación a través de cursos de ofimática, lo cual se repitió en el 2020 de manera virtual sincrónica, que permitió llegar a un mayor número de participantes¹²⁰. En ese sentido, al cierre del año 2020 se capacitó a un total de 1555 ocupantes de cargos administrativos focalizados de II. EE. públicas del país, con lo cual se logró una cobertura acumulada del 21 % del total de ocupantes a nivel nacional.

Las acciones de fortalecimiento de capacidades directivas y gestión administrativa tomadas por el Minedu son valiosas de cara a mejorar la gestión escolar e institucional en las II. EE. focalizadas; sin embargo, para que la estrategia sea escalable, sostenible y responda a la diversidad de contextos y necesidades del país, es fundamental que se descentralice. Asimismo, las políticas para mejorar la gestión escolar deben estar orientadas a dotar de mayores cuotas de autonomía a las II. EE. Esto se debe a que los directivos requieren de mayor flexibilidad para que, ejerciendo su juicio profesional, puedan innovar y responder a las distintas situaciones y contextos de sus ámbitos territoriales en beneficio

de su comunidad educativa. De igual modo, es importante que los cursos y especializaciones puedan dictarse en las universidades, escuelas e institutos pedagógicos licenciados más cercanos a las II. EE. y que las temáticas respondan a cada necesidad particular.

c. Supervisión de instituciones educativas de educación básica

Las instituciones educativas del nivel básico de gestión privada, gracias a su autonomía institucional, vienen contribuyendo al acceso a la educación y al desarrollo de aprendizajes de un segmento importante de la población en el país. Según Balarin (2017), “el sector privado ha jugado un papel clave a lo largo de toda la historia educativa peruana, contribuyendo con la formación de estudiantes, con la modernización e innovación educativa, así como con la tarea de cerrar las profundas brechas educativas existentes en el país” (Balarin, 2017). No obstante, la calidad de estas es heterogénea (determinada por el nivel de pago) y no existe una supervisión efectiva para garantizar que todas cumplan condiciones mínimas de operación, tal como sí sucede en la educación superior.

¹²⁰ Los cursos están dirigidos a todos los cargos en plaza administrativa cuyas funciones sean de naturaleza administrativa y pertenezcan a los grupos ocupacionales de técnico y auxiliar de las instituciones educativas públicas de todo el país.

Tras la liberalización del mercado educativo que tuvo lugar en el gobierno de Fujimori en 1996, la oferta de educación privada en el país, así como la matrícula en estas instituciones, ha crecido de manera sostenida, particularmente en las zonas urbanas (Cuenca, Reátegui y Ore, 2019). Así, bajo la consideración de que las escuelas privadas tienen mejor calidad que las estatales, los padres de familia han venido optando por estas instituciones, siempre que sus recursos económicos así lo permitan (Balarin, Kitmang, Ñopo y Rodríguez, 2018).

No obstante, la concepción por parte de los padres de que las II. EE. privadas tienen mejores resultados que las estatales no es del todo cierta. Existe una gran variedad en la oferta educativa privada cuyos resultados están relacionados con las condiciones socioeconómicas de los estudiantes y sus familias. Es decir, a medida que se incrementa la pensión, los resultados de aprendizaje son mejores. Así, estudiantes que asisten a escuelas con menores pensiones alcanzan resultados similares, e incluso en algunos casos menores, que los de sus pares en escuelas estatales. Las II. EE. estatales han continuado su tendencia de mejora de resultados, mientras que en las II. EE. privadas han surgido cambios que han limitado los aprendizajes de sus estudiantes (Minedu, 2018).

En el caso de las instituciones privadas de bajo costo (y de la oferta privada primaria en general), los resultados son sistemáticamente peores que los de II. EE. estatales. En el nivel primario, solo las instituciones privadas más exclusivas presentan un rendimiento comparable superior a las instituciones de gestión estatal, es decir, aquellas con pensiones superiores a 400 soles en el caso de lectura, y de 600 soles para matemáticas. En el caso de la secundaria, sin embargo, desaparece la ventaja del sector estatal frente al privado, este último con un mayor porcentaje de alumnos en el nivel satisfactorio en lectura y matemáticas. No obstante, al observar los datos desagregados según niveles de pensión, se evidencia que las instituciones de bajo costo son el único segmento de la oferta privada con un menor porcentaje de alumnado en el nivel satisfactorio con respecto a las instituciones secundarias de gestión estatal, lo cual pone en cuestión la capacidad de las mismas para asegurar niveles mínimos de aprendizaje (Fontdevila, Mariusa, Balarin y Rodríguez, 2018).

Las II.EE. privadas de bajo costo, dados los menores niveles de inversión, presentan limitaciones en aspectos como infraestructura, recursos educativos, así como en las prácticas educativas de sus docentes, lo cual repercute en la calidad de los servicios educativos ofrecidos a sus estudiantes. Este tipo de II. EE. tienen una participación significativa en el

sistema educativo, pues representan un 14,8 % del total de II. EE. en el nivel primaria, mientras que son el 18,1 % de total de escuelas del nivel secundaria. Si bien en todas las regiones se pueden encontrar escuelas de bajo costo, estas tienen mayor presencia en las regiones de Arequipa, Callao, Lambayeque y Lima Metropolitana, esta última con un porcentaje mayor al 25 % del total de II. EE. en la región (Minedu, 2018).

A pesar de la gran expansión de la matrícula en las II. EE. privadas en los últimos años y a los deficientes resultados que vienen evidenciando las escuelas de bajo costo, el sistema educativo carece de mecanismos que permitan supervisar al sector privado y sancionar de manera efectiva a aquellas escuelas que no cuentan con condiciones mínimas de operaciones que les permitan brindar servicios educativos de calidad. La regulación del mercado educativo en el país ha estado caracterizada por la indefinición respecto al rol supervisor por parte del Minedu de las instancias de gestión descentralizada, así como por vacíos legales importantes y contradicciones en el marco normativo. La normativa que ha venido siendo implementada ha tenido un carácter errático y remedial. Ante situaciones de conflicto o prácticas no deseadas como la informalidad, abuso en el cobro de pensiones y condiciones discriminatorias en la matrícula solo se

ha respondido con “parches” normativos (Fontdevila, Mariusa, Balarin y Rodríguez, 2018).

Si bien a partir del 2011 se han dado algunos cambios favorables que han sentado las bases para cambiar esta situación, esto aún no se ha consolidado, pues diferentes intentos han sido truncados o bastante cuestionados. Entre los avances se puede destacar que se viene remediando la limitada disponibilidad de información sobre el sector privado, la selección de alumnos a partir de exámenes, o los altos niveles de informalidad existentes en el sistema. Asimismo, se viene trabajando en la elaboración y aprobación de una normativa coherente, y creando espacios de trabajo y comunicación con el sector.

A la fecha, ante cualquier reclamo, los padres de familia recurren al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi); sin embargo, la institución no cuenta con los canales necesarios para una articulación regular con el sector educativo que le permita prevenir una posible superposición de funciones (Fontdevila, Mariusa, Balarin y Rodríguez, 2018).

La estrategia de supervisión de II. EE. que recientemente viene siendo impulsada por el Minedu se ha concentrado en Lima Metropolitana y viene generándose el marco normativo que posibilite su eficiencia y eficacia, pues, al cierre del balance, son

varias las instituciones que deben coordinar entre sí para supervisar y sancionar a las II. EE. que no cumplen con las normas, lo cual no resulta eficiente.

Los operativos en Lima Metropolitana se han realizado entre la DREL, las UGEL, Sunafil, Indecopi y los Gobiernos locales, cada uno en el marco de sus competencias, logrando que en el 2019 se clausuren temporalmente 66 II. EE. privadas informales y 33 establecimientos informales. En el 2020, con la promulgación del DU N.º 002-2020 que establece medidas para la lucha contra la informalidad en la prestación de servicios educativos de educación básica de gestión privada, se han ejecutado 117 clausuras municipales a locales informales, de los cuales 44 corresponden a establecimientos informales y los 73 restantes, a II. EE. privadas informales. Asimismo, en julio de 2020 se dispuso la publicación del proyecto de Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica¹²¹, en la que se establecen las condiciones básicas que deben cumplir las II. EE. privadas para brindar un servicio de calidad, que son las mismas condiciones que las exigidas a las II. EE. de gestión estatal.

En el marco de la emergencia sanitaria por la COVID-19 para el año escolar 2020, desde el Minedu se impulsó una estrategia de supervisión a II. EE. de gestión privada por parte de las DRE/GRE y UGEL en octubre, noviembre y diciembre. Las obligaciones que fueron objeto de supervisión correspondieron, por un lado, al Plan de Recuperación que todas las II. EE. privadas debían presentar¹²² con base en los lineamientos generales establecidos para la diversificación curricular de la educación básica¹²³. Por otro lado, la supervisión versó sobre la transparencia de la información de las II. EE. privadas de interés para las familias¹²⁴ respecto a: (i) las prestaciones que brindaban de manera presencial y cuáles de estas ya no eran brindadas en el formato a distancia; (ii) los costos de las prestaciones que brindaban de manera presencial; y (iii) sobre la existencia o no de una propuesta de modificación contractual en relación con los servicios educativos.

Con el objetivo de generar predictibilidad y eficiencia en las acciones de supervisión, el Minedu brindó asistencia técnica a las DRE/GRE y UGEL. Asimismo, veló por el fortalecimiento de las capacidades de gestión de estas instancias mediante la dotación de

¹²¹ Aprobado mediante la Resolución Ministerial N.º 298-2020-MINEDU el 31 de julio de 2020.

¹²² Las II. EE. privadas están obligadas a presentar el Plan de Recuperación, de conformidad con el numeral 5.1.1 del número 5.1 de la R.V.M. 090-2020-MINEDU; cuarto párrafo del numeral 3.1, artículo 3 de la R.M. 160-2020-MINEDU; numeral 6.3.1.3 de la R.V.M. N.º 079-2020-MINEDU.

¹²³ El artículo 3 de la Ley 26549, Ley de Centros Educativos Privados, señala que la elaboración de planes de estudio se sujeta a los lineamientos generales establecidos por el Ministerio de Educación para la diversificación curricular de la educación básica.

¹²⁴ De acuerdo a lo establecido en el numeral 7.1 del artículo 7 del Decreto Legislativo N.º 1476, las UGEL, en el marco de sus competencias, supervisan o fiscalizan las obligaciones desarrolladas en el citado cuerpo normativo.

personal especializado a cargo de la verificación del cumplimiento de obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles conforme a lo establecido en el marco normativo correspondiente.

Al cierre de 2020, se logró supervisar 528 II. EE. privadas correspondientes a 16 UGEL priorizadas (33 II. EE. por UGEL). Como resultado, se verificó que 98 II. EE. privadas no cumplieron con la implementación de los Planes de Recuperación y 104 II. EE. privadas no cumplieron con las disposiciones de transparencia de la información de costos a los usuarios del servicio.

Asimismo, con respecto a los informes de supervisión con los que finalizó el proceso de supervisión de las II. EE. privadas, se elaboraron 54 informes que recomendaron inicio de procesos administrativos sancionadores (PAS) por el incumplimiento de obligaciones relacionadas con la transparencia de información. En tanto, en lo que concierne a las obligaciones vinculadas al Plan de Recuperación, se elaboraron 89 informes de supervisión que recomendaron inicio de PAS.

Más allá de estos avances que deben sostenerse y consolidarse, es necesario orientar esfuerzos para constituir un sistema educativo realmente habilitador y con los contrapesos necesarios para garantizar el derecho a la educación de los estudiantes. Esto supone pensar en una separación de funciones donde se distinga la rectoría de la supervisión. El avance en

la educación superior es importante y también debe llevarse a cabo en la educación básica.

La autonomía en las II. EE. debe ser el eje de las políticas emprendidas por todas las instancias de gestión en el sistema educativo. Sin embargo, como se ha visto, los niveles de autonomía de las II. EE. son muy distintos entre los servicios de gestión estatal y los de gestión privada. Mientras que en las instituciones estatales se observa una sobrerregulación desde el nivel central, en el caso de las II. EE. privadas aún no existe un marco normativo que permita su supervisión de manera efectiva.

Un requisito indispensable para desarrollar una autonomía responsable en las II. EE. es que estas puedan contar con capacidades institucionales y recursos adecuados, especialmente capacidades directivas, que les permitan gestionar las escuelas con solvencia. De igual modo, es fundamental que se implementen mecanismos efectivos de supervisión independiente, transparencia y rendición de cuentas que permitan garantizar, desde la rectoría del Minedu, que se cumplan las finalidades públicas de la educación en todas las II. EE., al margen de que su gestión sea pública o privada, o si son escuelas de bajo o alto costo. Es decir, es necesario asegurar que las experiencias educativas tengan como fines la búsqueda de cohesión social, desarrollo económico sostenible, empleabilidad, ciudadanía, competitividad y equidad como imperativos de

una sociedad democrática, aspectos que están reconocidos, con distintos énfasis y particularidades, en la Ley General de Educación¹²⁵, en el PEN 2021¹²⁶, así como en la actualización del PEN al 2036¹²⁷.

1.5 Corrupción en el sector educación: un flagelo con altos costos

De acuerdo con Quiroz (2013), la corrupción es entendida como el mal ejercicio del poder político burocrático por parte de un funcionario o un grupo de funcionarios coludidos y con intereses subalternos privados, orientados a obtener réditos económicos o políticos que van en contra de los intereses públicos y metas de desarrollo social. Ello es posible debido a la malversación o el desvío de fondos públicos, así como por la distorsión de las políticas e instituciones. En otras palabras, la corrupción es el abuso de los recursos públicos en beneficio de algunas personas o grupos; involucra el poder y la política, al sector

público y privado, y tiene un efecto negativo en políticas, instituciones y en el progreso del país (Quiroz, 2013).

A lo largo de la historia peruana, la corrupción ha venido afectando negativamente la construcción de un Estado republicano donde prime el ejercicio libre de derechos y deberes en una sociedad respetuosa de las leyes e inclusiva con todos sus ciudadanos. El sector educación no ha sido ajeno a este flagelo, por lo que es indispensable que el sistema educativo en particular, y el Estado en general, desarrollen mecanismos que permitan reducir los altos niveles de corrupción tanto en el sector como en los propios Gobiernos Subnacionales.

Según Shack, Pérez y Portugal (2020), se extrapola que el perjuicio económico en la función educación entre el 2017 y 2018 ascendió a 1 650 930 511, siendo el sector con el monto más alto. Para el 2019 se determinó un perjuicio económico de

¹²⁵ La Ley General de Educación plantea que la educación tiene como fines: a) "Formar personas capaces de lograr su realización ética, intelectual, artística, cultural, afectiva, física, espiritual y religiosa, promoviendo la formación y consolidación de su identidad y autoestima, y su integración adecuada y crítica a la sociedad para el ejercicio de su ciudadanía en armonía con su entorno, así como el desarrollo de sus capacidades y habilidades para vincular su vida con el mundo del trabajo y para afrontar los incesantes cambios en la sociedad y el conocimiento. b) Contribuir a formar una sociedad democrática, solidaria, justa, inclusiva, próspera, tolerante y forjadora de una cultura de paz que afirme la identidad nacional sustentada en la diversidad cultural, étnica y lingüística, supere la pobreza e impulse el desarrollo sostenible del país y fomente la integración latinoamericana teniendo en cuenta los retos de un mundo globalizado cultural, afectiva, física, espiritual y religiosa".

¹²⁶ El PEN al 2021, como parte de su visión, plantea un horizonte general centrado en el desarrollo humano. Por ello, se plantean las siguientes cuatro dimensiones para lograrlo: (i) desarrollo económico y competitividad; (ii) bienestar y equidad; (iii) afirmación de la institucionalidad democrática; (iv) reforma del Estado, e integración territorial, social y cultural del país.

¹²⁷ El PEN al 2036 plantea cuatro propósitos para la educación peruana: (i) vida ciudadana; (ii) "inclusión y equidad; (iii) bienestar socioemocional; y (iv) productividad, prosperidad, investigación y sostenibilidad.

S/83 315 000 000 evidenciados en 162 informes de control posterior¹²⁸, lo cual ubica a la función educación en el cuarto puesto de funciones que generaron mayores perjuicios económicos al Estado durante dicho año.

Asimismo, el perjuicio económico extrapolado atribuido a los Gobiernos Subnacionales por la corrupción en el sector educación en el 2019 representa el 15,6 % del presupuesto ejecutado, lo cual equivale a S/ 1 749 059 489. Dicho presupuesto hubiera sido suficiente para escolarizar a 90 456 nuevos alumnos de inicial o 79 021 estudiantes de secundaria (Shack, Pérez y Portugal, 2020).

Desde el Minedu, la Oficina General de Transparencia, Ética Pública y Anticorrupción (OTEPA) es la responsable de promover la lucha contra la corrupción en el sector educación. Por ello, en el periodo de análisis viene implementando distintas acciones que promuevan una cultura organizacional transparente y ética por parte de los trabajadores

del sector¹²⁹, las cuales también tienen como objetivo coadyuvar a la implementación del Plan Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción 2018-2021.¹³⁰

De este modo, desde la OTEPA se ha impulsado el fortalecimiento de la gestión en la atención de denuncias por presuntos actos de corrupción en el Minedu, sus programas nacionales y órganos desconcentrados mediante la Directiva N.º 003-2018-MINEDU/SG-OTEPA: Directiva que Regula el Trámite de Denuncias por Presuntos Actos de Corrupción en el Ministerio de Educación¹³¹. Para tal fin se han dispuesto dos canales de denuncias: uno enfocado en atender denuncias por actos de corrupción¹³² y otro, por faltas administrativas¹³³. Entre el 2018 y 2020 se ha ingresado a la OTEPA 151 denuncias por presuntos actos de corrupción en el Pronabec (5), el Pronied (29) y el Minedu (117)¹³⁴. En tanto, son 687 las denuncias ingresadas mediante SINAD desde todas las regiones del país, siendo Lima Metropolitana (340), Piura (54) y Áncash (33) las regiones que más denuncias presentan.¹³⁵

¹²⁸ Auditoría de cumplimiento + control específico

¹²⁹ Las funciones de la OTEPA se sustentan en el artículo 1000 del ROF del Minedu, aprobado por Decreto Supremo N.º 001-2015-MINEDU, así como en el numeral 5.2.1 de la Norma Técnica denominada Disposiciones que Regulan la Aplicación de la Ley N.º 29988 y su Reglamento en el Minedu, DRE y UGEL, aprobada con Resolución Ministerial N.º 241-2018-MINEDU.

¹³⁰ Aprobado con Resolución Ministerial N.º 628- 2018-MINEDU de fecha de 16 de noviembre de 2018.

¹³¹ Aprobada con Resolución Ministerial N.º 435-2018-MINEDU de fecha 10 de agosto de 2018.

¹³² Correo electrónico: cerocorrupcion@minedu.gob.pe. Plataforma de denuncias: <http://denunciaanticorrupcion.minedu.gob.pe>. Mesa de partes virtual: <http://enlinea.minedu.gob.pe>. Línea telefónica gratuita: 0800-20007.

¹³³ Correo electrónico: denunciasminedu@minedu.gob.pe. Mesa de partes virtual: <http://enlinea.minedu.gob.pe>.

¹³⁴ Información obtenida de la Matriz de denuncias el 17/03/2021 de la OTEPA. Contiene información de denuncias de la DRE Lima Metropolitana.

¹³⁵ Información obtenida de la Matriz de denuncias de la OTEPA el 17/03/21.

Asimismo, también se cuenta con el Sistema Informático de Monitoreo de Expedientes (SIMEX)¹³⁶, el cual es de uso obligatorio por las instancias de gestión descentralizada del sector educación. Sirve para realizar el registro, seguimiento y control de las denuncias y procedimientos administrativos disciplinarios. En este sistema, de un total de 9204 denuncias registradas en el 2018 (3657), 2019 (4516) y 2020 (1031), la mayoría correspondía a denuncias por violencia física (1380), sexual (1679) o psicológica (1980) en contra del estudiante por parte del profesor o personal administrativo, seguido por las denuncias por abuso de autoridad por vulneración de los derechos del personal docente (929) y por irregularidades en la ejecución del mantenimiento preventivo (746). Al observar las denuncias del SIMEX por región, se observa que la mayoría se dieron en la DRE Lima Metropolitana (3585), DRE Loreto (707) y la DRE La Libertad (462).

Otra de las acciones emprendidas desde la OTEPA es la restitución de los derechos vulnerados de los usuarios¹³⁷, la cual se lleva a cabo a través de la Defensoría del Usuario. Tiene como objetivo defender

los derechos de los usuarios del Minedu, DRELM y sus UGEL, garantizando su acceso a mecanismos de atención y protección. En el 2018 se registraron 1156 casos sobre vulneración de derechos, 1337 en el 2019 y 218 en el 2020, lo cual evidencia una menor actividad en el contexto de emergencia sanitaria por la COVID-19.

En lo referido a la transparencia en la gestión, conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se evidencia un incremento en la implementación de los Portales Transparencia Estándar (PTE)¹³⁸. Así, al cierre de 2020, 22 DRE y las 7 UGEL de Lima Metropolitana cumplieron con implementar y actualizar sus PTE. Igualmente, se hizo seguimiento de la presentación de la declaración jurada de intereses (DJI)¹³⁹ a fin de transparentar las funciones de los funcionarios y servidores públicos del Minedu¹⁴⁰, así como detectar y prevenir conflictos de interés. Al finalizar el 2020, de 750 trabajadores que debían presentar obligatoriamente sus DJI, lo hicieron 515. De igual manera, se viene haciendo seguimiento del cumplimiento de compromisos enmarcado en el Plan Nacional de Gobierno Abierto y Datos Abiertos¹⁴¹.

¹³⁶ Oficializado con Resolución Ministerial N.º 308-2014-MINEDU y regulada mediante una Norma Técnica aprobada con Resolución Ministerial N.º 636-2018-MINEDU.

¹³⁷ Resolución Ministerial N.º 056-2016-MINEDU, que aprueba la Directiva N.º 001-2016-MINEDU/SG-OTEPA, denominada "Procedimiento para la defensa de los derechos de los usuarios en el Ministerio de Educación

¹³⁸ Este proceso es regulado por el Decreto Supremo N.º 063-2010-PCM y la Resolución Ministerial N.º 035-2017-PCM, que aprueba la Directiva 001-2017-PCM/SGP.

¹³⁹ Regulada actualmente por el DU N.º 020-2019 y DS N.º 091-2020-PCM.

¹⁴⁰ Los sujetos obligados son: 1. Altos Funcionarios 2. Asesores Directos 3. Cargos de Confianza. 4. Trabajadores con personal a cargo o en puestos de coordinación.

¹⁴¹ La base normativa está establecida en el DS N.º 004-2013-PCM.

Además, la OTEPA también ha desarrollado acciones comunicacionales, de capacitación y asistencia técnica a los funcionarios y servidores de las unidades ejecutoras del Minedu, DRELM y UGEL en materia de promoción de la ética pública, transparencia, control interno, responsabilidad administrativa y lucha contra la corrupción.

De igual manera, en el marco del Sistema Nacional de Control, se ha impulsado el cumplimiento de las recomendaciones dadas al Minedu provenientes de los informes resultantes de servicios de control posterior, simultáneo y relacionados con el cargo del Órgano de Control Institucional y Sociedades de Auditoría Externa. Así, entre el año 2017 y 2020 se emitió un total de 468 recomendaciones, de las cuales 374 son de mejora de gestión, 24 de acciones administrativas y 70 de acciones legales. Al respecto, se han implementado 343, y han quedado 79 en proceso y 46 pendientes de implementar. Asimismo, con respecto a las situaciones adversas producto de los servicios de control simultáneo durante el año 2017 y 2020, de un total de 965 situaciones adversas y riesgos, se implementaron 435; 55 quedaron en

proceso, 39 pendientes, 7 fueron desestimadas, 11 no aplicables y 418 no implementadas.

En esta misma línea, se ha venido dando la implementación del control interno en el Minedu con el objetivo de promover y optimizar la eficiencia, eficacia, transparencia y economía en las operaciones de la entidad, así como la calidad de los servicios públicos que presta¹⁴². En el Pliego 10-Minedu se ejecutaron medidas que permitieron aprobar el procedimiento Gestionar los riesgos¹⁴³, la Directiva que regula el trámite de denuncias por presuntos actos de corrupción en el Ministerio de Educación¹⁴⁴ y las Disposiciones que regulan el sistema de gestión documental en el Ministerio de Educación¹⁴⁵. Asimismo, se han dado medidas orientadas a promover las jornadas de sensibilización en ética, capacitación en control interno, difusión del cumplimiento de metas y otros aspectos relacionados con la promoción de la generación de condiciones adecuadas para el logro de los objetivos institucionales.¹⁴⁶

¹⁴² Ley N.º 28716, Ley de Control Interno de la Entidades del Estado.

¹⁴³ La versión 1 fue aprobada mediante Resolución de Secretaría General N.º 008-2019-MINEDU y la versión 2, mediante Resolución de Secretaría General N.º 188-2020-MINEDU.

¹⁴⁴ Aprobada mediante Resolución Ministerial N.º 435-2018-MINEDU.

¹⁴⁵ Aprobada mediante la Resolución de Secretaría General N.º 017-2019-MINEDU

¹⁴⁶ Estas medidas se realizaron en el marco de la Directiva N.º 006-2019- CG/INTEG, la cual planteó un nuevo modelo de implementación del control interno.

Por otro lado, también se viene dando la consolidación y gestión de información para fines de la aplicación de medidas extraordinarias de la Ley N.º 29988, Ley que Establece Medidas Extraordinarias para el Personal que Presta Servicios en Instituciones Educativas Públicas y Privadas Implicado en Diversos Delitos. Así, entre el 2018 y 2020 se ha logrado la aplicación de 1240 medidas extraordinarias definitivas para separar del sector educación a personal condenado por terrorismo, apología al terrorismo, violación de la libertad sexual y tráfico ilícito de drogas.

Finalmente, desde la OTEPA se han tomado diversas acciones orientadas a la implementación del Sistema de Gestión Antisoborno a fin de aplicar la Norma Técnica Peruana (NTP) ISO 37001: 2017 - Sistema de gestión antisoborno. Requisitos con orientación para su uso. Así, en el marco de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción¹⁴⁷ y el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021¹⁴⁸, en el 2018 se aprobó la Política antisoborno en el Minedu¹⁴⁹, y en el 2019 se identificaron los riesgos de soborno en los procesos de planificación, diseño y supervisión de la entrega de materiales educativos. En tanto, en el 2020 se aprobó el Manual del Sistema de Gestión Antisoborno¹⁵⁰

y se obtuvo la certificación ISO 37001: 2016 en el siguiente alcance: Otorgar el licenciamiento a las escuelas de educación superior pedagógica, y consolidar y gestionar información para fines de las medidas definitivas de la Ley N.º 29988.

Además de las medidas que se vienen tomando, enfrentar la corrupción exige cambios drásticos y profundos en el sector, tanto preventivos como correctivos. Desde la prevención, se deben llevar a cabo procesos de contratación donde se garantice el acceso solo de personas sin antecedentes y con ética comprobada, e implementar mecanismos efectivos de vigilancia ciudadana. Asimismo, es indispensable que en la cotidianeidad se fomente una cultura de transparencia y confianza en el sistema educativo. Por otra parte, desde el punto de vista correctivo, es necesario que se fortalezcan las acciones de control interno y un mayor endurecimiento del ámbito punitivo; sin embargo, para lograr cambios estructurales que sean sostenibles en cuanto a la lucha contra la corrupción, se requiere un cambio de paradigma mediante la educación que permita entender los profundos vínculos de los individuos con la sociedad, y que la búsqueda del bien común nos atañe a todos y todas.

¹⁴⁷ DS N.º 192-2017- PCM

¹⁴⁸ DS N.º 044-2018-PCM

¹⁴⁹ RM N.º 628-2020-MINEDU

¹⁵⁰ La primera versión aprobada mediante RSG N.º 180-2020-MINEDU y la segunda versión, mediante R.S.G. 219-2020- MINEDU.

2. Resultado 2: Educación financiada y administrada con equidad y eficiencia

El PEN al 2021, formulado en el 2007, reconoce un contexto en el que el presupuesto educativo no toma en cuenta las inequidades persistentes entre los territorios e instituciones educativas al momento de asignar los recursos. Es decir, existe una racionalidad tradicional y absurda en que las escuelas con mayor pobreza reciben menores recursos que aquellas con menos necesidades, lo cual no solo es injusto, sino también perpetúa las deficiencias existentes.

Ante dicha problemática, el Resultado 2 propone que el financiamiento en educación sea prioritario en el sector público, sea suficiente para revertir las brechas existentes, esté bien distribuido según las necesidades de las escuelas, se asigne oportunamente, y que sea usado eficaz y eficientemente. Para lograr dicho fin se propone, por un lado, incrementar de manera sostenida el presupuesto y asignarlo con criterios de equidad, calidad y eficiencia, y, por otro lado, promover una mayor contribución social al financiamiento de la educación.

Desde un enfoque de gestión por resultados, la asignación de recursos se efectúa luego de definir los resultados buscados, así como las estrategias,

actividades, tareas e insumos necesarios para lograrlos. No obstante, la asignación presupuestal no necesariamente ha respondido a la planificación de las políticas educativas, sino más bien a techos presupuestales definidos por patrones históricos del gasto. Es decir, ha primado un criterio de eficiencia por sobre la eficacia.

La Ley General de Educación, el PEN al 2021, así como otros documentos de política del sector educación, proponen asumir un enfoque de equidad a fin de garantizar que todos tengan igualdad de oportunidades en el acceso, permanencia, conclusión y trato en el sistema educativo. No obstante, si bien gran parte de las políticas públicas en el sector han asumido como parte de sus objetivos cerrar las brechas educativas de los grupos más vulnerables, el financiamiento no viene siendo correspondiente con dichas aspiraciones.

Como se verá a continuación, el sistema educativo no ha logrado solucionar los altos índices de segregación educativa por nivel socioeconómico. Pese al incremento sostenido del presupuesto y las mejoras en los niveles de aprendizaje en el país, el gasto no es del todo eficiente y los recursos presupuestales no son asignados con pertinencia y equidad, lo cual dificulta el propósito de revertir las brechas existentes.

2.1 Segregación educativa por nivel socioeconómico: el problema que el financiamiento debe contribuir a revertir

La segregación escolar es entendida como la distribución desigual de los estudiantes entre instituciones educativas de acuerdo a sus características personales, culturales o sociales; es decir, puede darse por razones de género, religión, discapacidad, etc. (Murillo y Carrillo, 2020a). La investigación académica internacional identifica principalmente tres tipos de segregación escolar: por nivel socioeconómico, por características étnico-culturales y por capacidad o rendimiento académico (Murillo, 2016, citado por Murillo y Carrillo, 2020a). Así, un territorio con alta segregación escolar tendría escuelas con estudiantes con características muy parecidas entre sí, pero muy diferentes unas de otras.

El PEN 2021, aunque explícitamente no plantea enfrentar el problema de la segregación escolar, plantea que los recursos sean asignados con criterios de equidad, calidad y eficiencia. El objetivo es revertir una estructura de gastos y asignaciones que no toma en cuenta las inequidades que persisten entre distintas regiones, localidades y escuelas. Es decir, se plantea pasar de un contexto —no muy distinto al que vivimos hoy— en el que el gasto público es indiferente a la misión de incorporar a las personas no atendidas o que son precariamente atendidas por

el sistema, a uno en el que se impulse el crecimiento sostenido del financiamiento público de la educación a fin de asegurar recursos que garanticen servicios de calidad para todos los peruanos, en especial para los más pobres.

En esa línea, este Balance aborda el problema de la segregación escolar, pues repercute directamente en la calidad del sistema educativo y tiene como uno de sus principales determinantes el acceso inequitativo a recursos económicos y servicios públicos. Según Bellei (2013, citado por Murillo y Carrillo, 2020a), las consecuencias documentadas en la literatura pueden darse en tres dimensiones: (i) afecta la calidad de la experiencia de aprendizaje al limitar las interacciones entre grupos diversos, lo cual incide en aspectos como la convivencia social, educación ciudadana y el desarrollo de habilidades transversales; (ii) incrementa la deserción escolar y disminuye los logros de aprendizaje de los grupos menos favorecidos, ya que a la vulnerabilidad individual se suma la vulnerabilidad colectiva del grupo; y (iii) tiene efectos negativos en la cohesión social, pues debilita el rol de la escuela como espacio de convivencia entre pares, contribuyendo a la exclusión y desintegración de la sociedad.

Existe evidencia sólida de que el Perú es uno de los países con mayor segregación escolar en América Latina tanto en primaria como secundaria, lo cual

denotaría, a su vez, que el país presenta uno de los mayores casos de segregación escolar en el mundo (Murillo y Carrillo, 2020b). Estudios recientes basados en la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) a II. EE. estatales y privadas, desarrollados por Murillo y Carrillo (2020a y 2020b), corroboran el alto nivel de segregación escolar por nivel socioeconómico tanto en el nivel primario¹⁵¹ como secundario¹⁵². Tales resultados presentan una gran disparidad entre las regiones y una mayor segregación en los grupos de mayor nivel socioeconómico, lo que evidencia una tendencia a la elitización.

En cuanto a estudios comparativos sobre segregación escolar socioeconómica, Krüger (2019), a partir de los datos de PISA de los años 2002 y 2015, analiza la segregación por nivel socioeconómico en nueve países de Latinoamérica¹⁵³. En dicho estudio, se identifica que, si bien la mayoría de países ha experimentado una reducción de los niveles de segregación entre los años analizados, en Chile, Colombia y Perú más

bien se ha incrementado. En este sentido, el Perú es calificado como un país con hipersegregación, pues el nivel de segregación escolar es significativamente mayor en comparación con los demás países de la región. Es decir, las escuelas tienen estudiantes con características socioeconómicas muy parecidas entre sí, lo cual impide el encuentro entre personas con realidades y necesidades distintas, afectando los aprendizajes y la cohesión social.

La segregación escolar por nivel socioeconómico, además de dejar efectos nocivos en la cohesión social, impacta negativamente en los resultados de aprendizaje, situación que amplía las brechas entre estudiantes pobres y ricos. Existe amplia evidencia en el Perú respecto a que los logros de aprendizaje en pruebas estandarizadas están fuertemente relacionados con el nivel socioeconómico de los estudiantes. Así, escuelas con altos niveles de pobreza tienen peores logros de aprendizaje que aquellas de clase media o alta (Balarin y Escudero, 2019).

¹⁵¹ En el caso de las escuelas primarias tanto estatales como privadas, según Murillo y Carrillo (2020a), el índice de Gorard, que mide la dimensión de uniformidad, es de 0,50 como promedio nacional. Es decir, "el 50 % de los estudiantes debería cambiarse de institución educativa para lograr un reparto igual a la presencia de los estudiantes de su mismo grupo en la población total" (Murillo y Carrillo, 2020a). Mientras que el índice de Aislamiento, que mide la dimensión de exposición, es de 0,49, lo cual quiere decir que en cualquier escuela del nivel primario del país "la probabilidad de que un estudiante se encuentre en su escuela con otro estudiante de su mismo grupo es del 49 %" (Murillo y Carrillo, 2020a).

¹⁵² En el caso del nivel secundario tanto estatal como privado, según Murillo y Carrillo (2020b), el índice de Gorard es de 0,54, lo cual quiere decir "que cinco de cada diez estudiantes deberían cambiarse de escuela para lograr un reparto igual a la presencia de los estudiantes de su mismo grupo en la población total" (Murillo y Carrillo, 2020b). En cuanto a su dimensión de exposición, se evidencia un índice de Aislamiento de 0,50, lo cual evidencia "que la probabilidad de que un estudiante se encuentre en su escuela con otro estudiante de su mismo grupo es del 50 % en cualquier escuela secundaria del país". En ese caso, el índice de aislamiento sería un poco menor en las escuelas urbanas por la migración de estudiantes del campo a la ciudad para seguir estudios secundarios" (Murillo y Carrillo, 2020b).

¹⁵³ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, República Dominicana y Uruguay

De acuerdo a Rivas (2015) y Benavides, León y Etesse (2014) (citados por Balarin y Escudero, 2019), el Perú tiene la mayor brecha en los resultados de aprendizaje entre niños pobres y ricos en toda Latinoamérica. De acuerdo con Rivas, mientras que en el 2001 el Perú presentó una brecha considerablemente más baja que Argentina, Chile, Brasil y México, en el 2009 fue el país con la brecha más amplia del grupo. Este hecho sería particularmente singular si se toma en cuenta que para el 2009 el sistema educativo peruano se volvió mucho más desigual que la estructura social del país (Benavides, León y Etesse, 2014, citado por Balarin y Escudero, 2019).

Son muchos los estudios a nivel internacional que señalan que la segregación residencial es uno de los principales factores de la segregación escolar; sin embargo, esto suele ocurrir en contextos donde la matrícula está restringida al ámbito de residencia, es decir, cuando un estudiante solo puede matricularse en una escuela de su barrio, por ejemplo. En el Perú no existe tal restricción; más bien, prima la libre elección de los padres en un mercado educativo liberalizado, siempre que los costos asociados como el transporte o la pensión lo permitan. Así, pese a que existen posiciones que manifiestan que la capacidad de elegir reduciría la segregación, existe mucha evidencia desde la

sociología de la educación que demuestra que las opciones educativas, así como las políticas de mercado, solo han profundizado el problema (Balarin y Escudero, 2019).

En el Perú, la segregación escolar en las escuelas estatales ha estado condicionada por la segregación espacial, la libre elección de escuelas y las contribuciones económicas familiares diferenciadas. Ello ha permitido que personas con mayores recursos económicos logren matricular a sus hijos en escuelas con mayores condiciones de calidad, en detrimento del acceso de personas con menores recursos y menos capital social. Así, mientras algunas escuelas estatales con alta demanda han ido mejorando, otras más bien se han empobrecido, generalmente aquellas ubicadas en las periferias donde existen altos niveles de pobreza (Balarin y Escudero, 2019).

En otras palabras, en el sector estatal, las limitaciones del financiamiento público provocan que las familias financien parte de los costos de la educación: construcción, mantenimiento de locales, compra de equipos, contratación de personal adicional, pago de servicios, etc. Esto genera desigualdad entre escuelas en función de la capacidad económica de las familias, y se generan dinámicas de exclusión o autoexclusión de familias

que no pueden contribuir con las exigencias de la Dirección o la APAFA, ya sea de manera abierta o informal. Por otro lado, la continuidad de las deficiencias de la escuela estatal y la necesidad de contribuir en su funcionamiento lleva a muchas familias a optar por escuelas privadas, donde encuentran mayor control sobre el servicio a cambio de su pago.

No obstante, si el sistema escolar estatal está segregado y estratificado por niveles socioeconómicos, esto es mucho más marcado en el mercado educativo privado debido a que el acceso depende casi completamente de la capacidad de pago de cada familia. Así, por un lado, se pueden identificar escuelas privadas de baja calidad y bajo costo cuya pensión asciende a USD 60 al mes, mientras que, por otro lado, existen escuelas privadas de buena calidad y alto costo a las que solo pueden acceder familias ricas, cuyas pensiones ascienden a más de USD 1000 al mes (Balarin y Escudero, 2019).

En los estudios de Fontdevila, Mariusa, Balarin y Rodríguez (2018), así como del Minedu (2018) a partir de la ECE, se muestra que, a medida que se incrementa la pensión de las escuelas privadas, los resultados de aprendizaje también son mayores. Asimismo, en el caso de las escuelas privadas de bajo costo cuyas condiciones de calidad son

menores, se tendrían menores resultados que en las escuelas de gestión estatal. Ello sería consistente con lo visto anteriormente respecto a que, mientras mayor es el nivel económico de una familia, los resultados de aprendizaje también son mayores.

Así, según Balarin y Escudero (2019), los altos índices de segregación escolar por nivel socioeconómico del Perú son el resultado del descontrol y desgoberno de las dinámicas educativas de elección escolar. La libre elección en la matrícula viene siendo la manera natural de sobrellevar la crisis de calidad educativa, en un contexto donde esta elección no es respaldada por fondos públicos ni está adecuadamente regulada.

Como se ha evidenciado en párrafos anteriores, una de las principales causas de la segregación escolar en el Perú sería la política vigente de financiamiento de los servicios educativos públicos. Esto se debe a que el Estado se hace cargo solo de forma parcial de los costos de la educación y, además, asigna los recursos públicos sin criterio de equidad, por lo que las desventajas sociales de los estudiantes tienden a agravarse. En ese escenario, las familias, de acuerdo a sus posibilidades económicas, complementan dicho financiamiento de forma total (optando por la educación privada) o parcial (al brindar aportes a la educación pública), por lo que se termina generando más desigualdad y segregación en todo el sistema educativo.

Como se ha visto, la segregación escolar, si bien afecta en mayor medida e, incluso, de manera irremediable a los grupos más vulnerables al precarizar sus escuelas y disminuir sus oportunidades educativas, también perjudica a grupos más favorecidos dado que restringe sus experiencias de aprendizaje, pues los estudiantes conviven en contextos bastante homogéneos y alejados de la diversidad. Ello, finalmente, repercute negativamente en toda la sociedad, afectando la cohesión social y convivencia democrática, pues impide que todos y todas puedan desarrollar valores ciudadanos compartidos y reconocerse con los mismos derechos y deberes.

El Estado peruano debe asumir de forma determinante su rol como garante del derecho igualitario a una educación de calidad. En ese sentido, no basta con que los documentos de política, planes y programas expresen claramente objetivos y aspiraciones en favor de la educación de los grupos más vulnerables asumiendo el enfoque de equidad, sino, sobre todo, es necesario que el financiamiento responda a políticas públicas enfocadas en eliminar las disparidades económicas entre los servicios educativos, y que fomente políticas de encuentro e integración entre la diversidad de estudiantes del territorio nacional.

2.2 Crecimiento presupuestal, estructura y eficiencia del gasto

En los últimos años, el presupuesto total del sector educación ha presentado una tasa constante e importante de crecimiento; sin embargo, este no fue el resultado del crecimiento de la participación relativa del sector educación, sino solo del crecimiento sostenido de la economía peruana (Ñopo, 2018). Esta situación contrasta con la experiencia de otros países que consiguieron aumentos considerables en su inversión educativa al combinar el crecimiento de su economía con el de la participación relativa del sector educación (como en el caso de Chile y Colombia) o del tamaño del Estado (como en el caso de Irlanda y México) (ibíd.).

Como se observa en la tabla 63, con relación al 2007, el presupuesto de la función educación a valores reales pasó de S/11 744 040 851 a S/22 512 388 462 en el 2020, lo cual supone un importante incremento de 92 %. En tanto, en el 2018 el presupuesto en el sector a valores reales fue de S/19 895 799 804, por lo que, en el periodo de análisis del Balance (2018-2020), el presupuesto creció en 13 % debido, en buena medida, a mayores recursos para la adquisición de tabletas que ayuden a sostener el servicio educativo a distancia. Si bien en términos nominales reales se evidencia

un crecimiento del presupuesto, la participación del presupuesto para educación en relación con el presupuesto público total disminuyó ligeramente de 17,2 % en el 2007 a 15,8 % en el 2020.

De igual modo, en la tabla 61 se evidencia que en el 2020 un 34,8 % del presupuesto estuvo asignado al Gobierno Nacional; un 60,6 %, a los Gobiernos regionales; y un 4,6 %, a los Gobiernos locales. La mayor parte del presupuesto asignado a los

Gobiernos regionales se debe a que ellos están a cargo del pago de los docentes. Con relación al 2007, la situación es ligeramente distinta, pues un 37,7 % del presupuesto estuvo a cargo del Gobierno Nacional; un 58 %, de los Gobiernos regionales; y un 4,3 %, de los Gobiernos locales. Es decir, solo se avanzó en transferir un 2,6 % del presupuesto en favor de los Gobiernos regionales y un 0,3 % en favor de los Gobiernos locales.

Tabla 62. Presupuesto de la función educación a valores reales (2007 y 2020)

Nivel de gobierno	PIA		PIM		Devengado		Avance ejecución %		% Ejecutado respecto al total		Crecimiento porcentual 2007-2020
	2007	2020	2007	2020	2007	2020	2007	2020	2007	2020	
Nacional	3 726 553 830	10 168 838 420	4 703 268 206	8 396 978 690	3 755 024 237	6 827 031 250	79,8 %	81,3 %	37,7 %	34,8 %	79 %
Regional	5 543 010 788	10 557 786 544	6 192 925 180	12 300 055 704	5 769 083 557	11 877 318 829	93,2 %	96,6 %	58 %	60,6 %	99 %
Local	410 860 474	530 246 020	847 847 465	1 815 354 067	430 703 943	906 719 398	50,8 %	49,9 %	4,3 %	4,6 %	114 %
Función educación*	9 680 425 092	21 256 870 984	11 744 040 851	22 512 388 462	9 954 811 738	19 611 069 478	84,8 %	84,1 %	17,2 %	15,8 %	92 %
Presupuesto público total	57 955 949 043	120 349 242 323	71 317 734 461	147 413 288 277	57 960 674 955	123 947 639 194	81,3 %	87,1 %	100 %	100 %	107 %

*En el 2007, el presupuesto de educación se mostraba junto al de cultura. En el 2020 solo se da cuenta del presupuesto en la función educación.

** Los datos se encuentran en montos reales. Se usó el deflactor del PBI a precios constantes del 2007.

Si analizamos la estructura presupuestal en el periodo de análisis, se evidencia que en el 2018 el 77,7 % del gasto ha sido corriente y el 22,3 % restante, para gastos de capital. En el 2019, un 79,7 % correspondió a gastos corrientes y un 20,3 % fue de gastos de capital. Para el 2020, en el contexto de emergencia sanitaria, el PIM para gastos corrientes fue de 78,1 % y el 21,9 % restante, para gastos de capital. La mayor parte del presupuesto en gasto corriente se explica por el presupuesto en remuneraciones a docentes y la mayor parte del presupuesto para gastos de capital corresponde al presupuesto en infraestructura. Así, en el 2020, por ejemplo, el 59,9 % del PIM para gastos corrientes correspondió al pago de docentes del magisterio y docentes universitarios. En tanto, para este mismo periodo, el 68,7 % de los gastos de capital se invirtió en la adquisición y construcción de edificios y estructuras.

Si bien podría ser tentador sugerir rubros de financiamiento que no estarían siendo considerados en el presupuesto, no es posible, *a priori*, definir un monto ni una estructura ideal del presupuesto público en educación, pues este debe ser determinado mediante un costeo por alumno que considere sus necesidades y contextos. Es decir, calcular cuánto debería crecer el presupuesto de educación y en qué rubros debería asignarse solo puede ser posible tras el desarrollo de un

proceso de formulación presupuestal de “abajo hacia arriba”, con el cual las instancias de gestión descentralizadas y las mismas II. EE. puedan estimar los recursos necesarios en función de lo que sus propias realidades les demanden.

Por otro lado, en relación con la ejecución del gasto en la función educación, se evidencia que tanto en el 2018 como en el 2019 estuvo en 90,4 % y 90,6 %, respectivamente. La ejecución más baja se presentó en los gastos de capital tanto en el 2018 como en el 2019, años donde la ejecución coincidió en 68,8 %, respectivamente. Para el 2020, en el contexto de la emergencia sanitaria por COVID-19, la ejecución total se redujo a 87,1 %, al igual que en el caso de la ejecución del presupuesto para gastos en capital (55,3 %), principalmente debido a “cuellos de botella” en la ejecución de gastos en construcción de infraestructura (52,4 %).

Asimismo, más allá de los porcentajes, se evidencian montos importantes que no son ejecutados por parte de las entidades pertenecientes a la función educación y que regresarían al tesoro público, pues la diferencia entre el presupuesto programado (PIM) y lo gastado finalmente (devengado) en el 2018, 2019 y 2020 a valores reales fue de S/2 083 154 989, S/2 124 086 644 y S/2 901 887 899, respectivamente. Ello refleja que en estos últimos años se presentan mayores problemas para ejecutar el presupuesto.

Gran parte de los problemas en el gasto del sector se explican por diversos problemas en la gestión presupuestal en las DRE y UGEL como instancias a cargo de la gestión educativa a nivel subnacional. De acuerdo al censo de DRE y UGEL, al 2019, por ejemplo, los tres principales problemas que afectaban el cumplimiento de los logros de ejecución presupuestal fueron que los presupuestos restringidos por techos históricos no permitían que las UGEL incorporen nuevas metas (72 %), que la asignación presupuestal era insuficiente (61 %) y que no llegaba el financiamiento oportunamente, lo que ponía en riesgo la calidad de los servicios (52 %).

Asimismo, es preciso señalar que, según estudios previos al periodo de análisis, buena parte de las limitaciones en la ejecución del gasto en el sector público se debe a problemas en las contrataciones y adquisiciones del Estado, que podrían estar sucediendo incluso hasta hoy. De acuerdo a un estudio de la OSCE (2011), históricamente el porcentaje de procesos declarados desiertos ha oscilado en alrededor del 15,9 % del número total de ítems convocados mediante la modalidad clásica y en 12,1 % del monto convocado. Asimismo, en el 71 % de casos el proceso ha sido declarado desierto

debido a la ausencia de propuestas válidas o de postores, lo cual se explica por barreras relacionadas con el cumplimiento de los requerimientos técnicos mínimos y por factores de evaluación. La responsabilidad sobre estos procesos, por un lado, recae en la capacidad de los funcionarios públicos, quienes deben mejorar el desarrollo de la fase de programación y actos preparatorios, especialmente en lo referido al estudio de mercado y especificaciones técnicas (Domínguez y Durand, 2015). Por otro lado, la responsabilidad también recae en los proveedores, quienes no están preparados para cumplir con la demanda o desconocen los procesos administrativos del Estado (OSCE, 2011).

2.3 Equidad del gasto

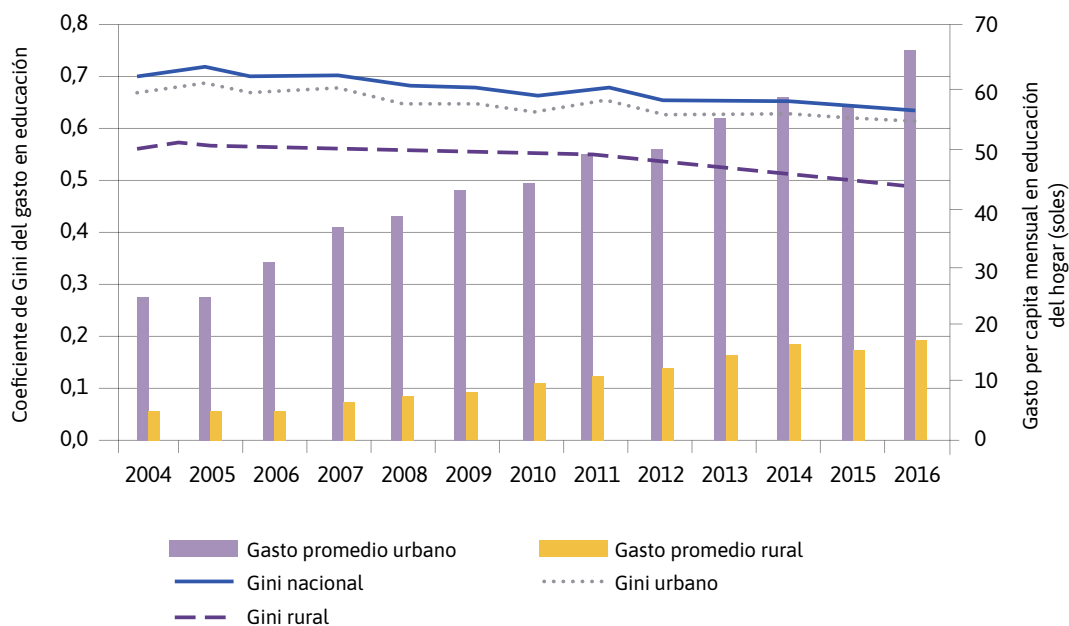
De acuerdo a una investigación de Cuenca y Urrutia (2019)¹⁵⁴ respecto al gasto en educación por parte de los hogares peruanos, “las brechas del gasto en educación muestran la gran diferencia en la educación recibida por parte de poblaciones con características diferentes. Además, los datos también denotan que no hay una clara tendencia hacia la convergencia, por lo que las brechas no se han reducido a pesar

¹⁵⁴ Las desigualdades del gasto per cápita mensual en educación del hogar son presentadas a través de su coeficiente de Gini y mediante sus valores promedio para el periodo 2004-2016. La pregunta utilizada para el análisis proviene del módulo de educación de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) y estuvo referida al gasto en educación efectuado por cada persona mayor a tres años. Según la ENAH, el gasto en educación “incluye el uniforme escolar, calzado, libros, textos, útiles, matrícula, cuota de la Asociación de Padres de Familia (APAF), fotocopias, cuotas extraordinarias, pensión, movilidad particular, entre otros” (Cuenca y Urrutia, 2019).

del crecimiento económico de la última década”. Aunque aún no se han publicado estudios sobre la desigualdad del gasto en la educación tras conocer los efectos de la crisis económica producida por la pandemia por la COVID-19, es esperable que las brechas se hayan agudizado aún más.

Como se evidencia en la figura 14, según el referido estudio, entre el 2007 y 2016, el coeficiente de Gini¹⁵⁵ del gasto en educación se ha reducido tanto en zonas urbanas como rurales. La desigualdad en el ámbito rural permaneció estable entre el 2007 y 2011, para luego reducirse a un ritmo mayor que el de la desigualdad urbana. Para el 2016, el coeficiente

Figura 14. Coeficiente de Gini y promedio del gasto en educación según estrato



Fuente: Cuenca y Urrutia (2019) con base en la Encuesta Nacional de Hogares de 2018.

¹⁵⁵ El coeficiente de Gini es utilizado para medir cualquier forma de distribución desigual, como la desigualdad en el ingreso o el gasto. El coeficiente de Gini puede asumir cualquier número entre 0 y 1, donde 0 indica una perfecta igualdad, mientras que 1 indicaría una perfecta desigualdad.

fue de 0,611 en el ámbito urbano y de 0,490 en el rural, mientras que el promedio nacional fue mayor que ambos al registrar 0,632. Para este mismo año, en términos absolutos, el gasto promedio mensual de un hogar urbano con cinco miembros fue de 323 soles en educación, mientras que el de un hogar rural con el mismo número de miembros fue de 84 soles (Cuenca y Urrutia, 2019).

Asimismo, también se evidencia que la desigualdad del gasto en educación de los hogares no pobres se ha reducido someramente entre el 2004 y 2016, pasando de un Gini de 0,651 a 0,609. En tanto, la desigualdad en los hogares pobres se ha reducido aún más, principalmente entre el 2011 y 2015, donde se pasó de tener un Gini de 0,470 a 0,408¹⁵⁶. Por el contrario, en términos monetarios, el gasto promedio en educación de los hogares pobres no ha variado mucho, mientras que el de los hogares no pobres sí. No obstante, en términos porcentuales, el gasto per cápita mensual¹⁵⁷ se ha incrementado en 122 % (de S/6 a S/15 aproximadamente) y en 82 % (de S/35 a más de S/60 aproximadamente) de 2004 a 2016 para

los hogares pobres y no pobres respectivamente (Cuenca y Urrutia, 2019)¹⁵⁸.

Finalmente, con relación al gasto en educación según quintiles de ingreso, se evidencia que la desigualdad al interior de los quintiles está presente en todos los casos, pero es mayor si el quintil de ingresos también es mayor. Asimismo, la diferencia del gasto en valores absolutos entre el quintil más alto y más bajo es considerable: en el 2005 el gasto promedio del quinto quintil fue 17,4 veces más grande que el primero, lo cual se redujo a 10,1 en el 2011 y a 9,4 veces en el 2016, año a partir del cual la ratio permanece estable (Cuenca y Urrutia, 2019).

Una de las causas principales de la reducción de la desigualdad en el gasto en educación en el ámbito rural, así como en los hogares pobres y de quintiles más bajos, se debe a que estos acceden a II. EE. públicas, por lo que el gasto de los hogares en educación es reemplazado por la inversión pública. Asimismo, es esperable que las escuelas privadas e II. EE. de educación superior se encuentran en

¹⁵⁶ La reducción de la pobreza en estos años explicaría en gran medida la reducción del Gini del gasto en educación por parte de la población en condición de pobreza, pues esto genera que el grupo de hogares pobres sea más pequeño a lo largo del tiempo, con lo que es más fácil que la desigualdad disminuya (Cuenca y Urrutia, 2019).

¹⁵⁷ El gasto per cápita mensual en educación se obtiene luego de “mensualizar” el gasto total en educación de cada hogar y dividirlo entre su número de miembros para evitar que un hogar con varios hijos en edad escolar reporte un mayor gasto relativo.

¹⁵⁸ Podría parecer contradictorio que en términos monetarios el gasto de los hogares pobres no haya variado mucho, pero en términos porcentuales haya variado 122 %; sin embargo, ello se debe a que, dado el bajo nivel de gasto de los hogares pobres, pequeños incrementos en términos monetarios representan importantes incrementos en términos porcentuales. En tanto, en el caso de los hogares no pobres, debido al mayor nivel de gasto en educación que este grupo presenta, un incremento importante en el gasto en términos monetarios representa un menor crecimiento en términos porcentuales (88 %) que en el caso de los hogares pobres.

zonas urbanas y su acceso esté mediado por el nivel socioeconómico de los hogares, lo cual explica un mayor gasto por parte de los hogares del ámbito urbano, no pobres y pertenecientes al último quintil de ingresos (Cuenca y Urrutia, 2019).

Con relación al gasto público, como se evidencia en la tabla 63, el gasto por estudiante ha sufrido un aumento importante. Por ejemplo, para el nivel primaria, entre 2016 y 2019 se observó una tasa de

crecimiento anual promedio de 4,8 %¹⁵⁹. No obstante, este indicador no advierte las características de los diferentes servicios educativos; por ende, no toma en consideración que las necesidades educativas no son las mismas para todos los grupos de estudiantes. Así, tenemos servicios educativos, como la educación técnica productiva, donde el gasto por estudiante es menor, pese a que este tipo de formación requiere equipamiento y materiales que deberían hacer más costosos los servicios.

Tabla 63. Gasto público por estudiante Figura 16. Gasto por estudiante en primaria

Años	Educación inicial	Educación primaria	Educación secundaria	Básica alternativa	Básica especial	Técnico-productiva	Superior no universitaria	Superior universitaria
2007	900	1051	1287	1136	4299	973	1856	3169
2008	1072	1371	1490	1479	4728	1099	2278	3715
2009	1264	1495	1712	2702	4424	1304	2735	3790
2010	1358	1580	1862	2707	4346	1260	3098	5067
2011	1525	1688	1885	2601	6157	1172	2470	5438
2012	1854	1923	2326	1960	6872	1425	3612	5964
2013	2123	2301	2427	1803	8319	1482	4278	6751
2014	2520	2606	3048	2234	9204	1808	4551	7890
2015	2897	2819	3673	2156	9009	1555	6422	9701
2016	2717	2707	3868	1979	9427	1608	7077	9225
2017	3101	3011	4243	1920	9404	1518	5106	7412
2018	3064	3027	4284	2190	10 430	2014	6114	8071
2019	3260	3150	4480	2333	10 271	1990	5902	10 761

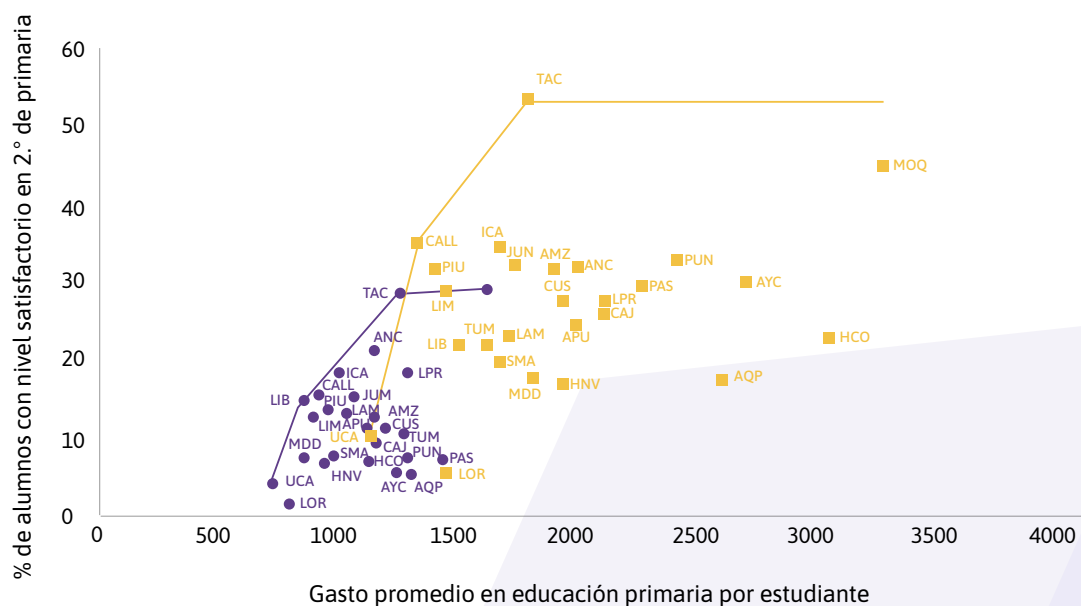
Fuente: Estadística de la Calidad Educativa (ESCALE) - Minedu

¹⁵⁹ El cálculo se hizo considerando el gasto público anual en los estudiantes de nivel primaria.

En esta misma línea, de acuerdo con Kudó y Ñopo (2018), el incremento del gasto en los últimos años, si bien se ha traducido en mejores resultados promedios, también ha incrementado la desigualdad. El incremento del gasto por estudiante ha permitido expandir el sistema educativo y hasta mejorar los aprendizajes. No obstante, como se observa en la

figura 15, cuando se mira el gasto entre regiones, se evidencia que este incremento en el gasto y en los resultados de aprendizaje no ha sido igual entre todos, y que, en cambio, existe mucha dispersión; es decir, más gasto, más aprendizaje, pero más distancia entre ambas a nivel territorial.

Figura 15. Fronteras de eficiencia del gasto regional en educación primaria comparando 2011 y 2015*



Elaboración con datos de ECE 2011, ECE 2015, SIAF y ESCALE.

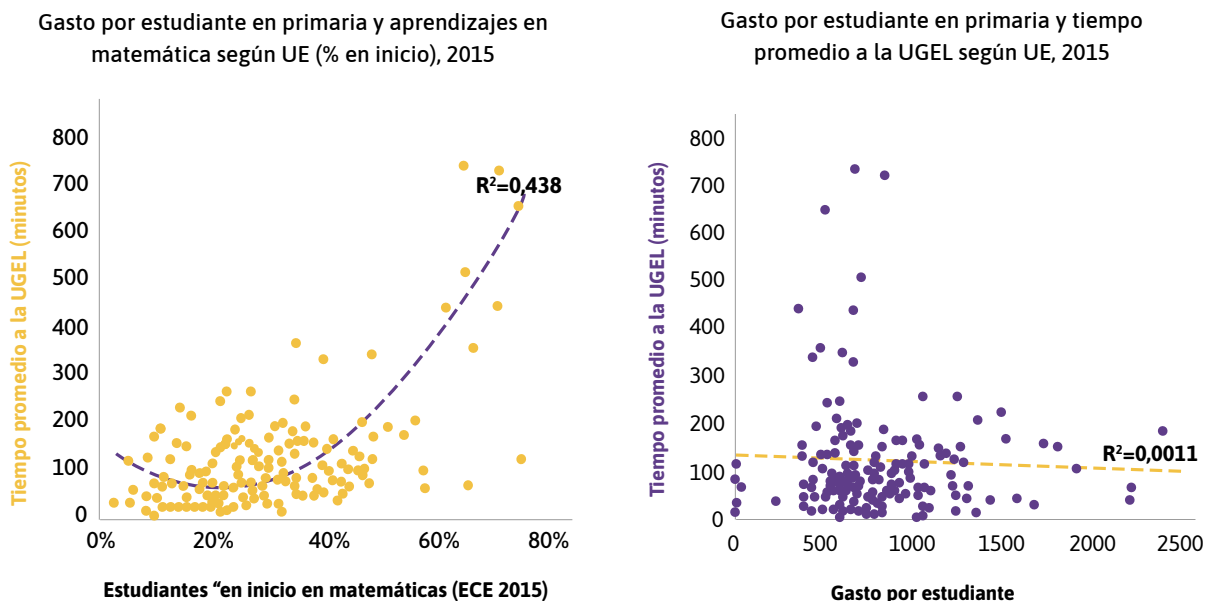
*El gasto para cada nivel incluye gastos en infraestructura de un nivel específico que no se contabilizan bajo la función de dicho nivel. Esto permite un análisis más real del gasto por estudiante. El gasto en Lima Metropolitana corresponde a las Unidades Ejecutoras de la DRE y UGEL de Lima.

Fuente: Kudó y Ñopo (2018).

Asimismo, como se observa en la figura 16, si bien los costos para educar y las brechas educativas son mayores en las II. EE. más alejadas, el gasto por estudiante no es correspondiente con dichas diferencias. Aunque los resultados de aprendizaje son menores mientras más alejadas están las II. EE. de las UGEL y presentan mayores necesidades, el gasto

por estudiante promedio por cada Unidad Ejecutora (UE) no guarda relación con el nivel de dispersión de las II. EE. atendidas (Kudó y Ñopo, 2018). Si el gasto público por estudiante se asignara desde un enfoque de equidad, este debería ser mayor en aquellas II. EE. que más necesidades y desafíos presentan.

Figura 16. Gasto por estudiante en primaria



Elaboración propia con datos de SIAF, ECE 2015 de 2do grado de primaria, y Censo Escolar 2015.

Nota: Para una mejor visualización, en los gráficos se excluye las UE Dátam del Marañón y Nauta porque el tiempo promedio a sus IIEE son casos extremos (1171 y 1686 minutos), aunque siguen la tendencia general y sí se consideran en el ajuste polinómico (R^2).

Fuente: Kudó y Ñopo (2018).

Tomando en cuenta la inequidad y falta de pertinencia u oportunidad en la asignación del gasto público, mencionado en párrafos anteriores, se hace necesario insistir en que los volúmenes de inversión pública por estudiante deben estimarse considerando sus contextos territoriales, así como sus necesidades y características particulares y las de sus II. EE. El fin es aproximarse con mayor precisión a los costos reales de la provisión de servicios educativos de calidad. Mientras esto no suceda, será una imposibilidad formular un presupuesto con criterios de equidad, el cual propicie una atención efectiva a los estudiantes en situación de vulnerabilidad.

En esta línea, existen dos tareas fundamentales a tomar en cuenta desde el punto de vista presupuestal. En primer lugar, se debería estimar lo que supondría cubrir el 100 % de los costos de la educación de los actuales estudiantes del sector estatal, de manera que ningún rubro dependa del bolsillo de las familias (que genera inequidad). En segundo lugar, es preciso realizar el mismo ejercicio considerando a todo el universo de la población escolar peruana, bajo el supuesto de que toda la educación básica de todos sea financiada desde el presupuesto público y, por tanto, sea gratuita de manera universal (al margen del tipo de gestión). Con esos cálculos podríamos conocer la dimensión de lo que faltaría para financiar la totalidad de la educación básica desde el

presupuesto público. Esta alternativa es la única que podría reducir significativamente las desigualdades y la segregación socioeconómica.

Considerando las brechas existentes en el sistema educativo, indudablemente este costeo a partir de las necesidades de los estudiantes demandaría un mayor presupuesto para el sector educación. Además, ello implica cambiar el paradigma bajo el cual opera el MEF, donde el gasto se asigna por techos presupuestales históricos de manera centralizada y con base en “intervenciones priorizadas” en el marco de programas presupuestales que, en muchas ocasiones, resultan ser “camisas de fuerza” cuando los Gobiernos Subnacionales requieren responder de manera diversa, según las distintas realidades territoriales, a las distintas situaciones que se presentan en sus jurisdicciones.

Asimismo, aunque existe un margen importante para optimizar el gasto en el sector, lo cual puede generar saldos considerables que invertir, el gasto necesario para superar las inequidades en el sistema, el desarrollo y revalorización del personal docente y no docente, superar las brechas de infraestructura educativa y recursos educativos, e implementar una carrera pública atractiva y basada en el mérito en todas las instancias de gestión educativa, superarían largamente el presupuesto que podría optimizarse.

En ese sentido, más allá de la viabilidad constitucional, la medida impulsada por el Congreso de disponer que la asignación de recursos correspondiente al sector educación represente no menos del 6 % del PBI¹⁶⁰ responde a una aspiración nacional acogida en la formulación del PEN en 2007 por contar con mayores recursos. No obstante, el análisis de las últimas décadas en materia de política educativa internacional ha demostrado que amarrar el financiamiento educativo a un porcentaje del PBI de un país no es una fórmula efectiva. Garantizar la disponibilidad de recursos suficientes, oportunos y equitativos para asegurar un servicio de calidad para todos y todas supone saber cuánto cuesta entregar ese servicio en cada contexto y para cada población, y no sujetar el financiamiento a la situación macroeconómica del país.

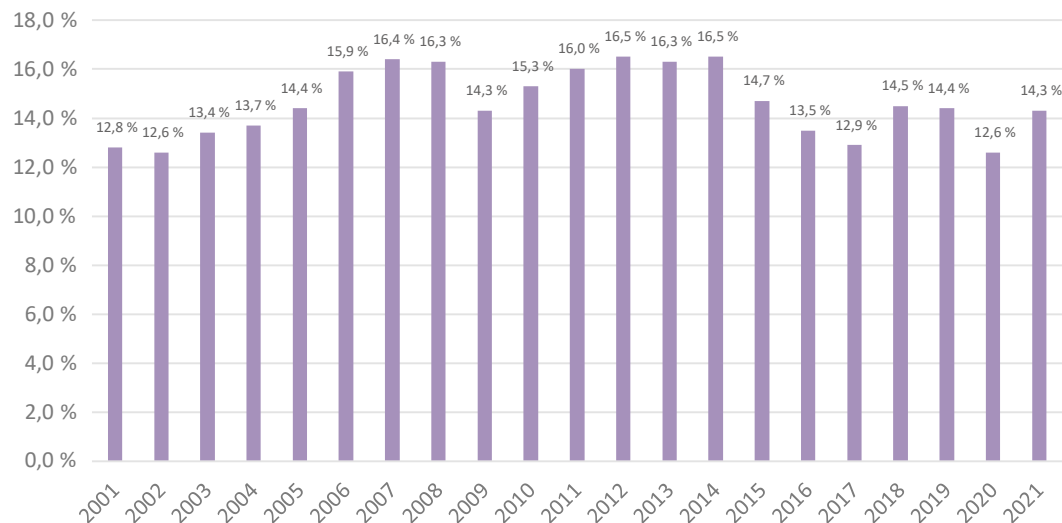
Destinar un 6 % del PBI al sector educación equivale a un incremento de casi el 40 % respecto del monto realmente asignado y gastado. Así, la viabilidad presupuestal de tal medida conlleva una discusión más amplia que trasciende al sector educación referida a la capacidad del Estado para

incrementar sus ingresos, en un escenario con baja presión tributaria, informalidad, estructura productiva poco competitiva y una crisis económica que ha golpeado al país, la región y el mundo. En tanto, lo que sí le compete al sector educación es generar los mecanismos técnicos y políticos que permitan definir el presupuesto a partir de las necesidades de los estudiantes y sus contextos, y gastar lo suficiente con equidad, eficiencia y eficacia.

2.4 Recaudación tributaria para financiar la educación

La presión tributaria en el Perú desde hace medio siglo es alrededor del 14 % del PBI, mientras que actualmente en América Latina el promedio es de 23 %, y en los países de la OCDE llega a 34 %; ello denota que el país tiene un enorme reto por delante para ampliar la base y presión tributaria. Como se ha visto, las brechas educativas e inequidad en el sistema educativo son amplias, por lo que se requieren recursos económicos suficientes para revertir tal situación.

¹⁶⁰ Esta propuesta fue realizada por el Congreso dentro del periodo de análisis del presente Balance (2018-julio - 2020). Posteriormente, a fines de 2020 se aprobó dicha propuesta mediante la Ley N.° 31097, que modifica el artículo 16 de la Constitución Política del Perú, estipulando que debe destinarse no menos del 6 % del PBI al sector educación.

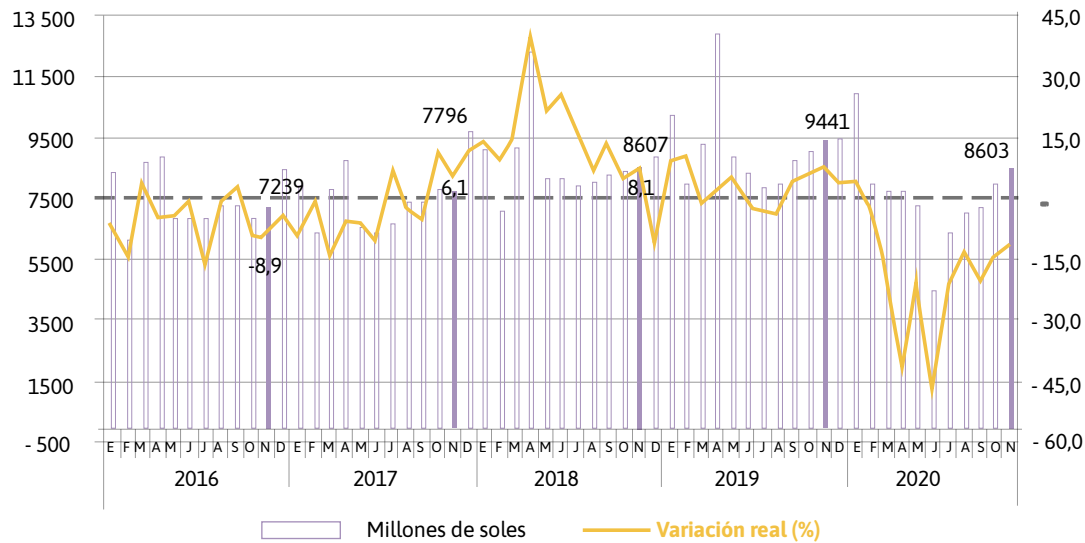
Figura 17. Presión tributaria total del 2001 al 2020 (% del PBI)

Fuente: SUNAT y BCRP
Elaboración propia

Por ello, es indispensable garantizar un crecimiento económico sostenible a fin de que la presión tributaria siempre se traduzca en mayores niveles de recaudación. No obstante, pese al crecimiento sostenido del PBI en los últimos años explicado por un contexto internacional favorable, la crisis económica que viene atravesando el mundo a causa del coronavirus ha significado que los ingresos tributarios del Gobierno Nacional de julio del 2020 (S/6 406 000 000) presente una caída de 20,6 % en

términos reales respecto de julio del 2019 (SUNAT, 2020). Asimismo, de acuerdo a estimaciones del Banco Mundial, el impacto de la crisis económica a causa de la pandemia por COVID-19 representaría una caída del 12 % del PBI para el 2020, lo cual, indudablemente, reducirá los recursos por recaudar. Asimismo, aunque el BCR y el MEF estiman un crecimiento de 11,5 % y 10 %, respectivamente, el Banco Mundial proyecta un crecimiento de 7,6 % para el 2021 (Gestión, 2021).

Figura 18. Ingresos tributarios de Gobierno Central (2016-2020)
en millones de soles y variación real (%)



Fuente: SUNAT (2020)
Elaboración propia

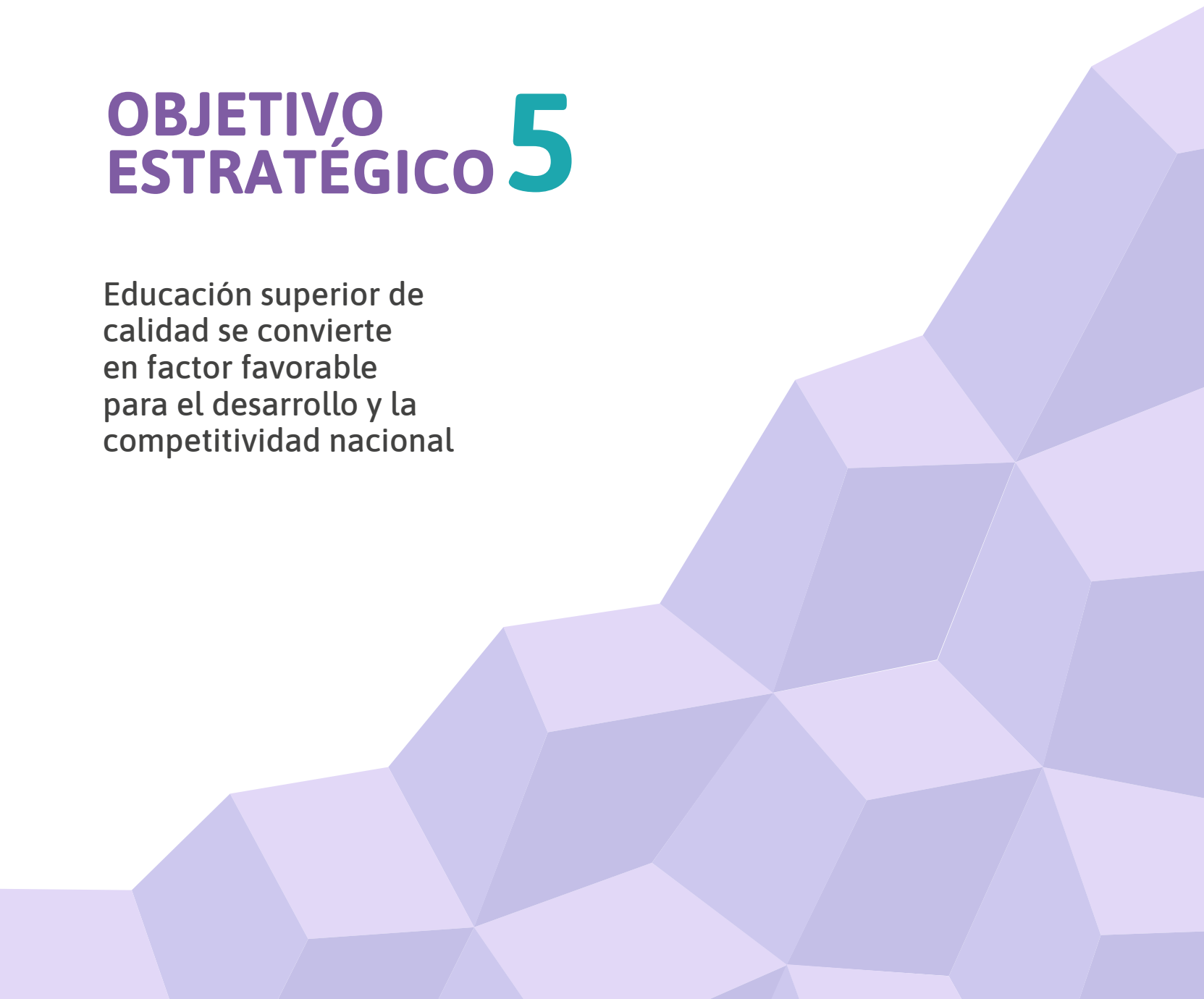
En contextos de crisis como este, es fundamental que el Estado amplíe aún más la inversión en educación; de lo contrario, las brechas educativas entre pobres y ricos se ampliarían, acrecentándose los niveles de desigualdad. Es evidente que la matrícula en instituciones educativas del Estado

crecerá, por lo que la capacidad instalada también debe hacerlo. Es menester compensar las mayores desigualdades económicas que se irán evidenciando producto de la crisis mediante un financiamiento suficiente y equitativo.



OBJETIVO ESTRATÉGICO 5

Educación superior de
calidad se convierte
en factor favorable
para el desarrollo y la
competitividad nacional



En el Objetivo Estratégico 5 del PEN 2021 se subrayó la necesidad de desarrollar una educación superior y técnico-productiva de calidad que pueda contribuir al desarrollo socioeconómico y cultural de Perú, definiendo adecuadamente las prioridades y teniendo como fin la inserción competitiva del país en el mundo.

En el resultado 1: **Renovado sistema de educación superior articulado al desarrollo**, el PEN al 2021 plantea renovar el sistema de educación superior y técnico-productiva, por lo cual se propone articular sus diversos componentes, incrementar la inversión y mejorar el desempeño docente.

Por ello, a fin de evaluar el Resultado 1, el presente Balance aborda, en primer lugar, la situación del acceso y conclusión de la educación superior desde un enfoque de equidad, así como los mecanismos implementados para ampliar el acceso y conclusión de las poblaciones vulnerables. De igual manera, en segundo lugar, se hace un análisis de la gobernanza del sistema de educación superior y técnico-productiva, abordando aspectos como la gestión de los sistemas de información, la política de aseguramiento de la calidad y la política de financiamiento.

En el resultado 2: **Se producen conocimientos relevantes para el desarrollo y la lucha contra la**

pobreza, se apuesta por mejorar la producción de conocimiento relevante para el desarrollo humano, socioeconómico y cultural que permita igualar el nivel de investigación, innovación y avance tecnológico de los países vecinos.

Al respecto, como parte del análisis del resultado 2, este Balance, en primera instancia, da cuenta de los esfuerzos normativos y políticas públicas en beneficio de la investigación e innovación, así como de la consolidación del sistema de educación superior. Posteriormente, se aborda la manera en que el Concytec viene ejerciendo su rol de fomento de la investigación e innovación en el país. Finalmente, de manera breve, se dan algunos alcances respecto a la vinculación de la investigación e innovación con la realidad peruana.

En el resultado 3: **Centros universitarios y técnicos forman profesionales éticos, competentes y productivos**, el PEN plantea la formación de profesionales con principios éticos, competentes y con vocación, que sean capaces de responder a las demandas del entorno productivo y laboral a nivel nacional e internacional.

En ese sentido, con relación al resultado 3, el Balance, en primer lugar, analiza la pertinencia de la oferta de la educación superior y técnico-productiva en relación con las demandas sociales, culturales y

productivas. En segundo lugar, se da cuenta de las políticas implementadas para mejorar la formación profesional en las instituciones de educación superior y técnico-productiva, medidas enmarcadas como parte de la política de fomento de la calidad. Finalmente, se explica cómo se desarrollaron los servicios educativos de educación superior y técnico-productiva en el contexto de emergencia sanitaria por la COVID-19.

1. Resultado 1: Renovado sistema de educación superior articulado al desarrollo

El PEN al 2021 se formuló en un contexto en el que la liberalización del mercado educativo venía incrementando fuertemente la oferta de la educación superior universitaria privada, la cual, en muchos casos, correspondía a servicios con calidad cuestionable. En tanto, los institutos contaban con una oferta poco atractiva y, como todavía sucede hoy, era vista como de menor valor frente a la formación universitaria.

En este escenario, el PEN demandaba cambiar la Ley Universitaria 23733, vigente desde 1983, dado que se encontraba desactualizada y no permitía garantizar, desde el Estado, las condiciones básicas de calidad

de dichos servicios según las nuevas demandas de la época. Asimismo, proponía un sistema de educación superior articulado de manera clara, ordenada y racional entre sus componentes.

Luego de 13 años de emitido el PEN al 2021, como se verá a continuación, a excepción de la Escuelas de Educación Superior Artística (ESFA), en toda la educación superior y técnico-productiva se vienen desarrollando políticas orientadas a mejorar las condiciones básicas de operación de las II. EE. a través del licenciamiento institucional, lo cual es un gran avance. Pese a ello, el sistema aún está desarticulado, pues estos procesos cuentan con marcos normativos e institucionales que no se vinculan entre sí, así como niveles de avance distintos.

En el periodo de análisis del Balance, el licenciamiento institucional en las universidades estaba culminando, mientras que para los CETPRO recién se ha definido el marco normativo para iniciar el proceso. Asimismo, la educación superior universitaria viene siendo gestionada con base en la Ley 30220, mientras que los institutos y escuelas lo vienen realizando con base en la Ley 30512.

A pesar de que estas políticas de aseguramiento de la calidad exigen condiciones básicas de operación en los servicios educativos públicos y privados, y de que es un logro que debe ser saludado, el sistema

aún no puede reconocerse como uno de calidad. Desde el Estado no ha sido posible garantizar un acceso y culminación de la educación superior de manera equitativa, pues viene excluyendo a personas en situación de vulnerabilidad¹⁶¹, ya que las oportunidades educativas no son las mismas para todos y todas.

1.1 Equidad en el acceso y conclusión de la educación superior

De acuerdo a la Unesco (2007), un **sistema de educación de calidad** debe brindar una educación que reúna las siguientes condiciones: ser *relevante* para las personas y sus comunidades; ser *pertinente* a las características de las personas y sus territorios; ser *equitativo* para garantizar plenamente el derecho a la educación; ser *eficaz* en el cumplimiento de sus objetivos y *eficiente* en el uso de los recursos.

En ese sentido, si bien el PEN al 2021 no menciona explícitamente medidas para mejorar la equidad en el acceso y culminación de los estudios superiores, sí se apuesta por un “sistema de educación superior de calidad”. Ello implica, por lo tanto, contar con un sistema

centrado en las personas, que sea capaz de garantizar igualdad de oportunidades, así como propiciar trayectorias y experiencias educativas significativas y diversas donde se elimine toda forma de exclusión.

Bajo esta perspectiva, si bien se presentan mejoras en los niveles de acceso y conclusión de la educación superior en los últimos años, las brechas que presentan las poblaciones vulnerables todavía son bastante amplias. De igual modo, pese a que la política de becas y créditos educativos ha ampliado el número de beneficiarios en el periodo de análisis —lo cual ha sido muy importante para que personas con bajos recursos y buen rendimiento académico amplíen sus oportunidades educativas—, las restricciones presupuestales impiden que Pronabec atienda a toda la población que cumple con el perfil para ser atendida, y presenta desafíos para asegurar el bienestar y la permanencia de los becarios.

1.1.1 Brechas en las trayectorias educativas de la educación superior

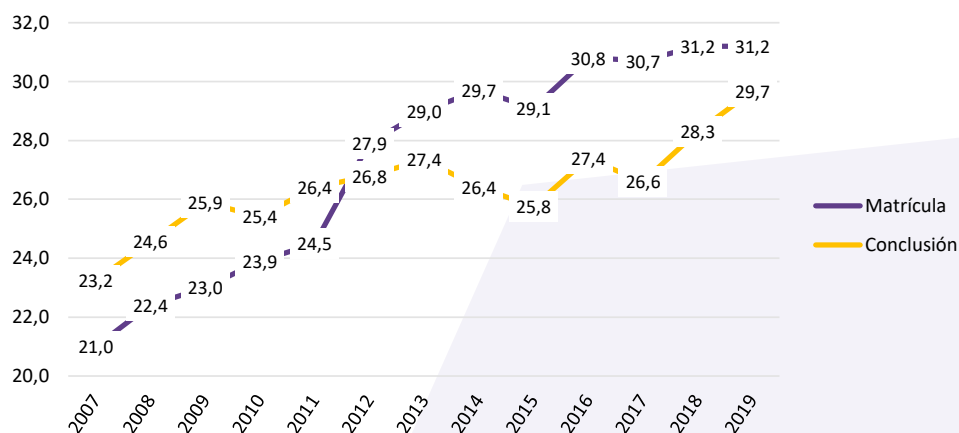
Durante los últimos años se han registrado importantes avances en la cobertura de la educación

¹⁶¹ Los grupos en situación de vulnerabilidad son aquellos que, debido al menosprecio generalizado de alguna condición específica que comparten, un prejuicio social en torno a ellos o por una situación histórica de opresión o injusticia, se ven afectados sistemáticamente en el disfrute y ejercicio de sus derechos fundamentales. Así, este concepto se aplica a aquellos grupos de la población que, por su condición de edad, sexo, estado civil, origen étnico o cualquier otro, se encuentran en condición de riesgo, impidiendo su incorporación a la vida productiva, el desarrollo y acceder a mejores condiciones de bienestar.

superior; sin embargo, características o condiciones como el nivel de ingresos, el género, el ámbito de residencia o la lengua continúan siendo factores que condicionan el acceso y culminación de esta etapa y, por ende, limitan el ejercicio del derecho a la educación de las personas. Esto repercute en los índices de segregación educativa y, por lo tanto, debilita la cohesión social y todo proyecto de desarrollo nacional.

Los niveles de acceso y conclusión de la educación han mejorado desde el año en que se formuló el PEN al 2021. Como se observa en la figura 19, según la ENAHO, la tasa de matrícula en la educación superior para el grupo de jóvenes de 17 a 24 años¹⁶² de edad pasó de 21 % en 2007 a 31,2 % en 2019. De forma similar, los niveles de conclusión de los jóvenes de 25 a 34 años pasaron de 23,2 % a 29,7 % en dicho periodo, evidenciando una mayor dificultad para mejorar la tasa de egreso de los estudios superiores en relación con el acceso.

Figura 19. Tasa de matrícula para el grupo de jóvenes de 17 a 24 años y de conclusión para el grupo de jóvenes de 25 a 34 años en la educación superior (2007-2019)



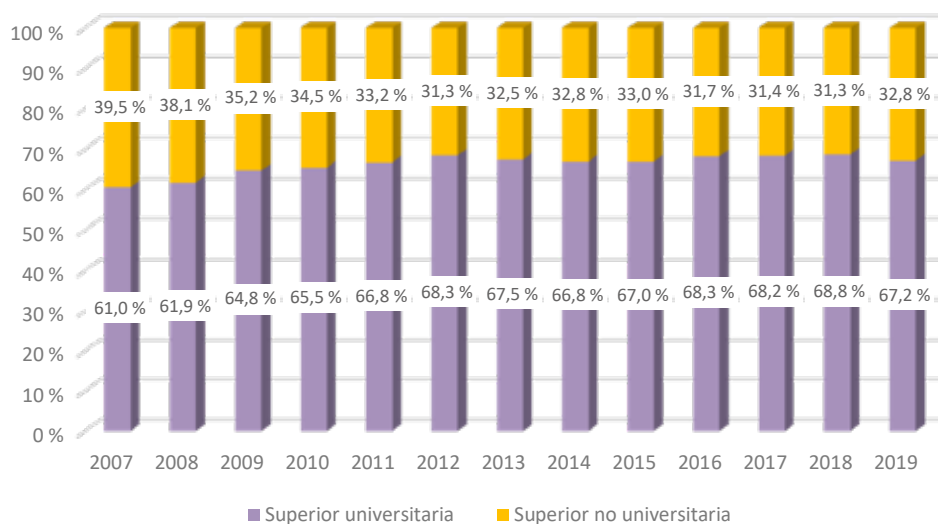
Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)
Elaboración propia

¹⁶² Gran parte de las investigaciones referidas al acceso a la educación superior escoge dicho rango de edad, dado que es donde la mayoría de la población ha culminado la educación básica y opta por estudiar en estas instituciones.

Asimismo, se evidencia una preferencia histórica por la educación universitaria en detrimento de la educación superior tecnológica, pedagógica o artística (Espinoza y Urzúa, 2015; Fiszbein, Oviedo, & Stanton, 2018), aun cuando las carreras tecnológicas son las más demandas en el mercado. Tal como se observa en la figura 20, de acuerdo a la ENAHO, en el 2019 solo el 32,8 % de jóvenes de 17 a 24 años de edad que se matricularon en un programa de educación

superior asistió a una carrera en un instituto o escuela, situación que ha empeorado respecto al año 2007 cuando se registró que un 39,5 % de estudiantes de educación superior del referido grupo de edad asistió a un instituto o escuela. Es decir, se evidencia claramente una mayor preferencia por la educación universitaria a lo largo del tiempo por parte de los jóvenes del Perú.

Figura 20. Tasa de asistencia a la educación superior para el grupo de jóvenes de 17 a 24 años (2007-2009)

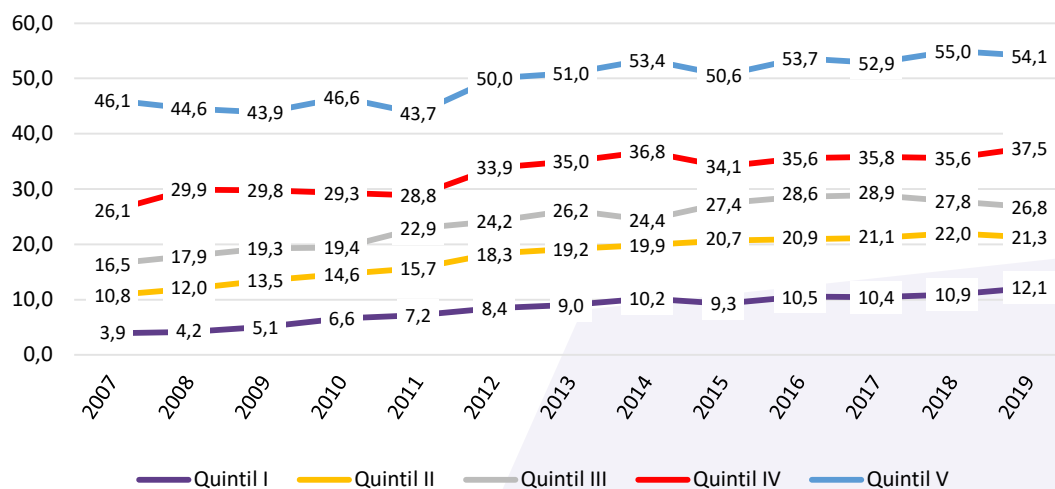


Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)
Elaboración propia

Por otro lado, si se observa el **acceso y conclusión según los niveles de ingreso**, ocurre que, a mayor nivel de ingresos, el acceso y conclusión de la educación superior también son mayores. Si bien en los últimos años el acceso ha mejorado para todos los niveles de ingresos, las brechas entre los más ricos y pobres se han mantenido relativamente constantes. Como se observa en la figura 21, según la ENAHO, en el 2019

solo un 12,1 % de jóvenes de 17 a 24 años de edad del quintil I se matriculó en una institución de educación superior, mientras que en el quintil V fue el 54,1%. Si bien el acceso del quintil de menores ingresos ha mejorado en relación con el 2007 —donde solo un 3,9% accedía a estas instituciones educativas—, la brecha en relación con el quintil de mayores ingresos prácticamente se ha mantenido constante en 42 %.

Figura 21. Tasa de matrícula en la educación superior para el grupo de jóvenes de 17 a 24 años por nivel de ingreso



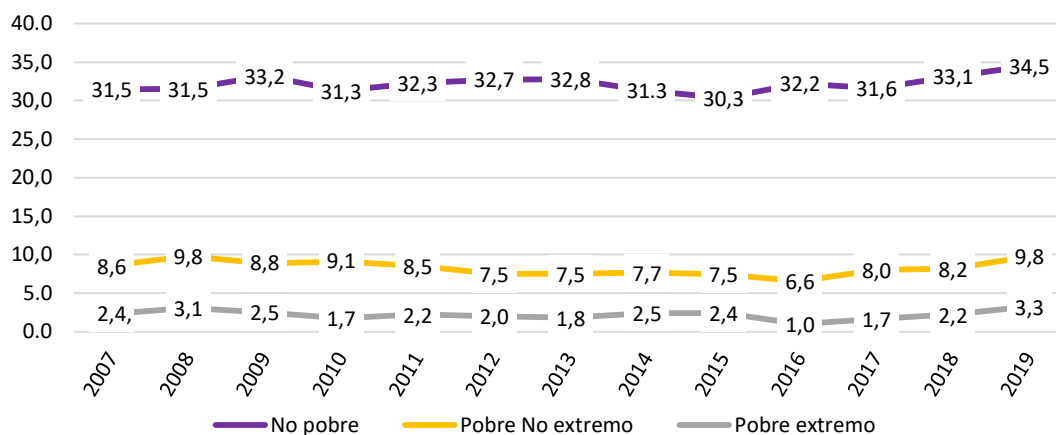
Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)
Elaboración propia

En cuanto a la tasa de conclusión según nivel de pobreza, la situación no es muy distinta, lo cual evidencia que la trayectoria educativa está condicionada por el nivel de ingresos. Según lo mostrado en la figura 22, de acuerdo a la ENAHO, solo un 3,3 % de jóvenes pobres extremos de 25 a 34 años logró culminar la educación superior en el año 2019. En tanto, un 9,8 % y 34,5 % de pobres y no pobres, respectivamente, concluyó esta etapa educativa en dicho periodo. Si bien estos resultados evidencian avances en la tasa de conclusión en todos los niveles de pobreza, la brecha entre los pobres extremos y los

no pobres pasó de 29,1 % en el 2007 a 31,2 % en el 2019, lo cual evidencia una mayor desigualdad.

Asimismo, la oferta educativa en la educación superior es fundamentalmente de gestión privada, lo cual contribuye a que la capacidad de pago sea determinante en el acceso a esta etapa y, por ende, reproduce la desigualdad. De acuerdo con la ENAHO, en el 2019 la oferta privada representaba el 66,96 % de toda la matrícula, indicador que también se ha mantenido relativamente constante en los últimos años (INEI, 2018, 2020). Por un lado, esta situación

Figura 22. Tasa de conclusión en la educación superior para el grupo de jóvenes de 25 a 34 años por nivel de pobreza



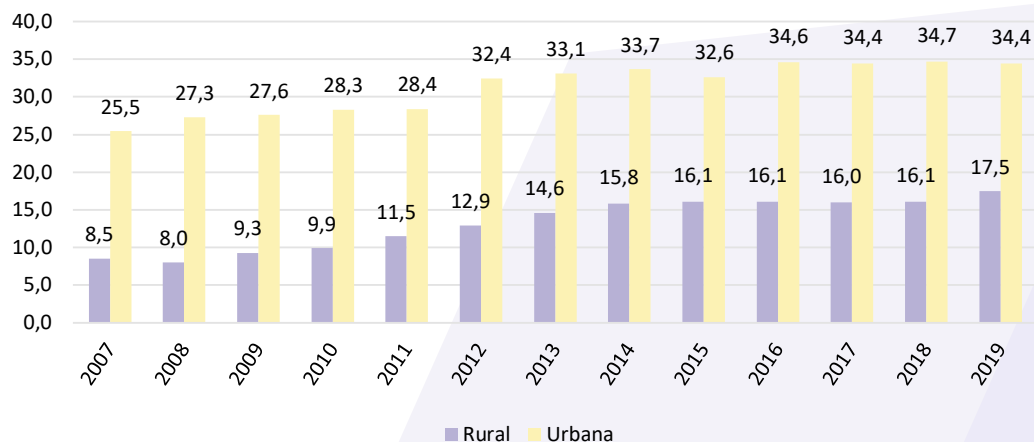
Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)
Elaboración propia

exige una mayor participación de la oferta estatal en la educación superior a fin de que estudiantes de bajos recursos que así lo deseen tengan la opción de convertirse en profesionales. Por otro lado, la problemática demanda que la calidad de la educación básica brindada por el Estado mejore, sobre todo para las poblaciones más vulnerables, a fin de que tengan mejores opciones para transitar a la educación superior y culminarla satisfactoriamente.

Por otro lado, también persisten **brechas según el ámbito geográfico**. Debido a que la oferta de instituciones de educación superior se encuentra en las ciudades, la matrícula se concentra fundamentalmente en el ámbito urbano, lo cual

produce una migración constante de jóvenes en búsqueda de oportunidades educativas que no encuentran en sus propios territorios. Como se observa en la figura 23, de acuerdo a la ENAHO, en el 2019 la brecha de acceso entre el ámbito urbano y rural fue de 18,9 puntos porcentuales, siendo la tasa de matrícula mayor en el ámbito urbano (34,4 %) que en el área rural (17,5 %), una brecha mayor a la registrada en el 2007, cuando la brecha entre el ámbito urbano y rural fue de 17 %. Por su parte, solo un 7,8 % de jóvenes de 25 a 34 años logró culminar sus estudios superiores, tasa mucho menor a la registrado en el área urbana (34,3 %) (INEI, 2020).

Figura 23. Tasa de matrícula en la educación superior para el grupo de jóvenes de 17 a 24 años según ámbito geográfico



De igual modo, en concordancia con la mayor oferta educativa en la capital del país, Lima concentra el 41 % de la matrícula de educación superior universitaria, el 51 % de la matrícula de educación superior tecnológica y el 38,2 % de la matrícula de educación técnico-productiva (Minedu, 2020). Esta situación demanda descentralizar la oferta a fin de fomentar un desarrollo educativo equilibrado en todo el territorio nacional y reducir la pérdida de capital humano en diversas regiones producto de procesos migratorios.

En cuanto al **acceso y conclusión según género**, en el 2019 se observa que la matrícula de jóvenes mujeres de 17 a 24 años (32,3%) sigue siendo superior a la de los hombres (30,1 %) en todos los ámbitos geográficos. Situación similar se da en la tasa de conclusión de jóvenes entre 25 y 34 años, donde un 30,9 % y 28,5 % de mujeres y hombres concluyen el nivel superior, respectivamente (INEI, 2020). Aunque los promedios nacionales evidencian cierta paridad en el acceso y conclusión de la educación superior entre hombres y mujeres, se pueden observar diferencias según las áreas del conocimiento escogidas, aspecto relacionado con roles de género y barreras sociales que deben superarse.

Estudios al respecto evidencian que la menor participación en el campo científico por parte de las mujeres está relacionado con el menor interés

inculcado por la ciencia en la infancia (Watt y Eccles 2008), el prejuicio de asociar las carreras científicas con roles masculinos e, incluso, deserción asociada a actos de hostigamiento a estudiantes mujeres al representar minorías en espacios con una presencia mayoritaria de hombres (Avolio, Chávez, Vilchez y Pezo, 2018), entre otros factores.

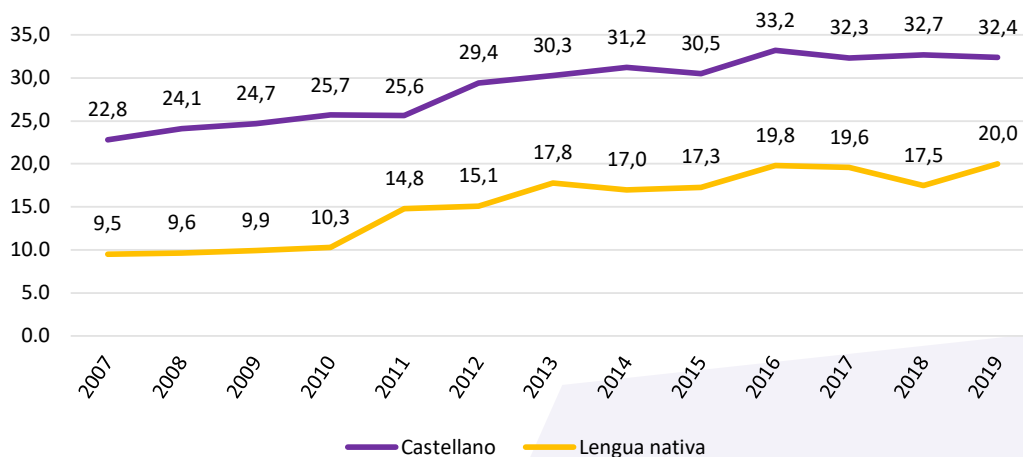
Así, en el 2019, entre las personas mayores de 17 años, mientras la carrera universitaria de Educación es la más escogida entre las mujeres (18,8 %) en comparación con los hombres (9,3 %), la Ingeniería es de mayor preferencia entre los hombres (30,5 %) que en las mujeres (9,1 %). De igual modo, respecto a las carreras técnicas, aquellas relacionadas con la ingeniería son de mayor preferencia por los hombres (37,2 %) respecto a las mujeres (3,5 %), mientras que las carreras relacionadas con las ciencias de la salud son estudiadas más por las mujeres (24,9 %) que por hombres (5,2 %) (INEI, 2020).

Finalmente, en relación con el **acceso y conclusión según la lengua materna**, se evidencian mayores dificultades para acceder y concluir la educación superior para quienes no tienen al castellano como lengua materna. De acuerdo a la ENAHO, como se evidencia en la figura 24, existe una mejora importante en la tasa de matrícula de jóvenes de 17 a 24 años que tienen lengua nativa, pues pasó de 9,5 % en el 2007 a 20 % en el 2019. No obstante,

existe una brecha de 12,4 puntos porcentuales a favor de la matrícula de personas entre 17 y 24 años cuya lengua materna es el castellano (32,4 %), en relación con quienes tienen una lengua materna nativa (20 %). Si se considera la tasa de conclusión de jóvenes entre 25 a 34 años, esta brecha se incrementa

en 19,1 puntos porcentuales, lo que refleja mayores dificultades para culminar la educación superior para aquellas personas con lengua materna nativa (13,1 %), en relación con quienes tienen como lengua al castellano (32,2 %) (INEI, 2020).

Figura 24. Tasa de matrícula en la educación superior para el grupo de jóvenes de 17 a 24 años según lengua materna



Si bien no se cuenta con estudios que caractericen el acceso a la educación superior y técnico-productiva en el 2020, existen indicios empíricos que indican que los grupos más pobres habrían sido los que

más desertaron, realidad que agudiza las brechas existentes. El análisis del desarrollo de los servicios educativos durante la emergencia sanitaria por la COVID-19 se verá en el Resultado 3 del Balance.

1.1.2 Mecanismos para mejorar la equidad en las trayectorias educativas

Los principales mecanismos para mejorar la equidad en la educación superior son las becas, las cuales se encuentran canalizadas principalmente por el

Pronabec. Durante el periodo de análisis, como se observa en la tabla 64, el Pronabec ha otorgado un total de 57 223 para pregrado, posgrado y situaciones especiales.¹⁶³

Tabla 64. Otorgamiento de nuevas becas por año y por componente

Años	Pregrado	Posgrado	Especiales	Total
2018	4 027	129	378	4534
2019	11 600	151	211	11 962
2020	15 522	152	25 053	40 727
Total	31 149	432	25 642	57 223

Fuente: Sistema Integrado de Becas (SIBEC).

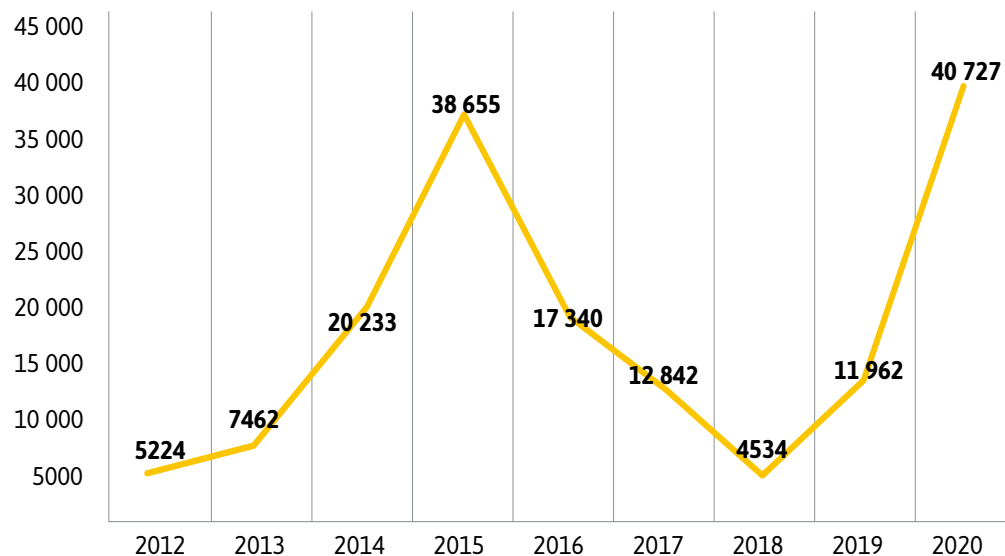
Elaboración: Oficina de Planificación y Presupuesto – Pronabec

Notas: Contabilizado al mes de diciembre de 2020. Los becarios nuevos de un año 't' son aquellos a quienes se les otorgó una beca en el año 't'. No incluye la beca especial Beca Perú ni beca Casos Sociales. Se tomó la información al 22 de enero de 2021.

Asimismo, como se evidencia en la figura 25, a partir del año 2018 el número de becas ha incrementado sostenidamente hasta alcanzar un récord de 40 727 en el 2020, cifra superior al pico alcanzado en 2015. Ello fue posible debido a que se otorgaron 15 522 becas nuevas de pregrado en el contexto

de emergencia sanitaria por la COVID-19. De igual manera, para las becas especiales, el otorgamiento de nuevas becas se incrementó significativamente. Así, para el año 2020 se otorgaron 25 053 nuevas becas, mientras que en el año 2019 fueron 211 nuevas becas y en el 2018 fueron 378.

¹⁶³ Como la Beca Traslado, dirigida a estudiantes de buen rendimiento y escasos recursos económicos de universidades no licenciadas.

Figura 25. Total de becas otorgadas (2012 – 2020)

Fuente: Sistema Integrado de Becas (SIBEC).

Elaboración: Oficina de Planificación y Presupuesto – Pronabec

Notas: No incluye la beca especial Beca Perú ni beca Casos Sociales. Se tomó la información al 22 de enero de 2021.

Por otro lado, como se puede observar en la tabla 65, al cierre de 2020 se otorgaron diez tipos de becas, siendo la Beca Permanencia, Beca 18 y, sobre todo,

la Beca Continuidad de Estudios las que concentran la mayor cantidad de beneficiados y las que más han crecido con respecto al 2018 y 2019.

Tabla 65. Becas entregadas por categoría (2018 – 2020)

Nombre de la beca	2018	2019	2020
Total	4448	12 025	40 887
Beca 18	1859	3195	4740
Beca Excelencia Académica para Hijos de Docentes	168	401	427
Beca Continuidad de Estudios	-	-	24 042
Beca de Traslado	-	-	1640
Becat Talento Escolar	-	-	55
Beca Deporte	-	-	100
Beca Técnico-productiva	89	94	-
Beca de Permanencia Estudio Nacional	2001	8004	8559
Beca Perú	88	53	72
Beca Mi Vocación Técnica	-	-	1000
Beca Alianza Pacífico	100	100	100
Beca para Casos Sociales o de Necesidad o de Extrema Urgencia	22	28	-
Beca Generación del Bicentenario (anteriormente denominada Beca Presidente de la República)	121	150	152

Fuente: Pronabec

No obstante, pese al incremento importante de beneficiarios entre el 2018 y 2020, debido a restricciones presupuestales, la cobertura aún no es suficiente para revertir las grandes brechas de acceso y conclusión de la educación superior. En el 2018, 2019 y 2020, la tasa de cobertura de becas integrales con respecto a la población objetivo fue apenas de 0,84 %, 1,14 % y 2,27 %, respectivamente. Precisamente, Beca 18 fue otorgada al 0,84 % y 1,22 % del total de su población objetivo para los años 2018 y 2019, respectivamente, mientras que la beca Permanencia fue otorgada al 12,4 % de su población objetivo el 2019.

Con relación a la permanencia y conclusión, según reportes remitidos por el MEF (2018), la tasa de culminación efectiva de Beca 18 para el año 2018 fue de 72,48 %, mientras que para el primer semestre del 2019 fue de 81,54 %. En tanto, de acuerdo a lo informado por el Pronabec, solo el 45 % de becarios culminaron sus estudios¹⁶⁴. Asimismo, de acuerdo al MEF (2018), si bien este programa ha logrado reducir la deserción en 15 puntos porcentuales en los institutos analizados, no ha contribuido a reducirla en las universidades¹⁶⁵.

Al respecto, un estudio cualitativo desarrollado antes del periodo de análisis da cuenta de que el proceso de inserción y permanencia en la educación superior puede llegar a ser complejo y traumático para los estudiantes, ya que implica la separación de sus familias y comunidades, así como la confrontación de miedos y estereotipos (Román, 2016). El programa de becas por sí mismo no genera el soporte necesario para facilitar una adecuada trayectoria educativa en la educación superior. Las dificultades de mantenerse estudiando, las exigencias académicas, las obligaciones del programa, los cambios constantes de las reglas de este, las necesidades y los problemas emocionales, entre otros factores, dificultan la estabilidad de los becarios y pueden llegar a ponerlos en estado de vulnerabilidad o agravarlo (Román, 2016).

Para enfrentar este tipo de situaciones, el Pronabec ha diseñado el Modelo de Acompañamiento Integral, que contempla aspectos de soporte socioemocional y académico para confrontar la multiplicidad de factores que pueden generar la deserción de los becarios, y así lograr la transición, adaptación, permanencia y consolidación profesional de los mismos.

¹⁶⁴ Debido principalmente a que este grupo de becarios pertenece a la convocatoria 2015 de universidades, y se han tomado unos pocos meses más de los 5 años para finalizar sus estudios, por lo que el indicador los cuenta como culminación no efectiva, generando que la tasa sea baja. Esto podría solucionarse al aumentar el margen de culminación en un (1) semestre, nueva disposición citada en el nuevo reglamento del Pronabec; sin embargo, dado que este cambio es aún reciente, se está revisando la metodología para definir la nueva periodicidad de la beca.

¹⁶⁵ La muestra del estudio fue de 3408 postulantes al programa Beca 2018 del año 2013 (cohorte del estudio), de los cuales 1701 fueron postulantes a universidades (838 becarios y 863 no becarios) y 1707 postularon a institutos (840 becarios y 866 no becarios).

Así, para el 2020 se ha logrado entregar la inducción a beneficiarios de reciente ingreso al Programa, con la intervención del Momento 0, contando con una participación de 40 015 beneficiarios. Asimismo, para los becarios continuadores se brindó la intervención del Momento 2, logrando que 6134 beneficiarios culminen los cursos virtuales sugeridos. Respecto al Momento 3, de soporte para el egreso durante el 2020, el programa impulsó la empleabilidad para becarios próximos a egresar implementando el curso Empléate en la plataforma virtual e-learning Aprende+, logrando que 9070 beneficiarios culminen las actividades del curso. En la misma línea, se implementó el curso Fortalece tu talento, logrando que 9077 becarios y becarias culminen las actividades. Dado que esta estrategia es reciente, aún se desconocen sus resultados; sin embargo, es indispensable que se siga insistiendo en abordar los aspectos socioemocionales a fin de ir evidenciando resultados en el mediano y largo plazo.

Por otro lado, considerando que una política masiva de becas no sería viable en términos de sostenibilidad presupuestal, el Pronabec, como alternativa, ha venido otorgando paulatinamente un mayor número de créditos educativos de corto y, más recientemente, de mediano y largo plazo. Pese a ello, esta política aún no se ha consolidado, ya que existen problemas operativos para la devolución de los créditos y restricciones presupuestales para darles continuidad.

Según información recibida al cierre de 2019, con respecto a los créditos otorgados en el 2012, se había recuperado el 115 % (S/843 831) de lo ejecutado (S/733 746). Por su parte, en el caso de los créditos otorgados en el 2016 (S/2 027 701,96), se venía recuperando el 42,01 % (S/341 160,62). Asimismo, aún estaba pendiente viabilizar la devolución de S/1 036 337,26 a la Dirección Nacional del Tesoro Público, correspondientes a créditos ya recuperados.

En cuanto a los créditos otorgados en el segundo semestre del 2019, se han desembolsado S/8 343 720 para el otorgamiento de aproximadamente 676 nuevos créditos de largo plazo y S/2 356 445 para garantizar la continuidad de 240 beneficiarios bajo la modalidad de Crédito 18; sin embargo, al cierre de 2019, se requerían S/1 867 910,12 adicionales para el 2020 a fin de darle continuidad a mil créditos otorgados en el 2019.

Para garantizar los recursos en el tiempo, se gestionó incorporar el nuevo crédito educativo de mediano y largo plazo al Programa Presupuestal 0122, con lo cual se cuenta con una asignación programada de recursos que permitiría otorgar nuevos créditos en el 2020 y garantizar la continuidad de los otorgados del periodo 2019-II. El Programa Presupuestal permitiría una mayor sostenibilidad de la política de créditos otorgados en términos de asignación presupuestal, así como contar con indicadores de desempeño que permitan dar cuenta de los resultados alcanzados.

Así, durante el año 2020 se ha logrado otorgar 2554 créditos educativos por S/4 509 673 entre las modalidades de Continuidad (2479 estudiantes,

S/4 192 000), Talento (40 estudiantes, S/97 000) y Crédito 18 (35 estudiantes, S/219 000), tal como se observa en la tabla 66.

Tabla 66. Número de créditos otorgados y monto otorgado (2020)

Tipo de crédito	Créditos otorgados	% créditos otorgados	Monto desembolsado 2020	% desembolsado 2020
Crédito Continuidad II	2138	84 %	S/3 264 902	72 %
Crédito Continuidad I	341	13 %	S/927 607	21 %
Crédito Talento	40	2 %	S/97 909	2 %
Crédito 18	35	1 %	S/219 255	5 %
Total	2554	100 %	S/4 509 673	100 %

Fuente: Oficina de Gestión de Crédito Educativo

De igual modo, en el año 2020 se tuvo un monto recuperado de S/4 045 000, de los cuales el capital recuperado representa el 69 %. La tasa promedio de

recuperación para el 2020 fue de 4,4 %, tal como se observa en la tabla 67.

Tabla 67. Monto recuperado y tasa de recuperación promedio en el 2020 respecto a la cartera ordinaria de créditos antes del 2018

Capital	Interés	Mora	Gastos administrativos	Monto recuperado	Tasa recuperación promedio
S/2 789 688	S/636 267	S/296 529	S/322 593	S/4 045 076	4,4 %

Fuente: Oficina de Gestión de Crédito Educativo

Como se ha visto, la política de becas y créditos educativos viene siendo importante para brindar mayores oportunidades educativas en la educación superior a personas que de otra forma no hubieran tenido estas oportunidades. No obstante, esta política tiene como una de sus principales limitaciones las restricciones presupuestales que impiden que se masifiquen e incluyan a todas las personas que cumplen con cada uno de los perfiles y requisitos para ser beneficiarios de los distintos tipos de becas ofrecidas, los cuales están definidos en cada una de las bases del concurso de cada beca.¹⁶⁶

En ese sentido, además de prever un incremento paulatino del presupuesto de Pronabec, siempre que los niveles de conclusión de los becarios mejoren, es importante que se incluyan otros mecanismos para que las personas de bajos recursos económicos y buen rendimiento académico puedan acceder y culminar sus estudios superiores. Así, es crucial que la oferta de educación pública sea más amplia y contemple más vacantes para estos perfiles y, de igual modo, que la oferta privada pueda beneficiarse de las exoneraciones tributarias, siempre y cuando logren incluir a estos estudiantes mediante becas y

créditos educativos. Mejorar la equidad debe ser una tarea de participación no solo estatal.

1.2 Gobernanza del sistema de educación superior y técnico-productiva

Para que el sistema de educación superior y técnico-productiva logre responder a las demandas sociales, culturales y productivas, además de mejorar las condiciones de calidad de los servicios educativos que lo componen, debe lograr una articulación entre los mismos a fin de que los estudiantes puedan tener una trayectoria fluida, según sus propias necesidades y aspiraciones.

La gobernanza de las instituciones de educación superior es heterogénea y aún no ha logrado consolidarse como un sistema que es gestionado de manera integral. Por ello, la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-productiva, aún por aprobarse al cierre del Balance, se presenta como una oportunidad para lograr esta aspiración y reconocer el valor de todos los servicios que integran la educación superior y técnico-productiva.

¹⁶⁶ Por ejemplo, Beca 18 está dirigido a personas con alto rendimiento académico y en proceso de inclusión social que se encuentran estudiando en el último año o han egresado de la educación secundaria y no acceden a una educación superior de calidad y que, a su vez, cumplen con los criterios de focalización del Programa que pueden cambiar según este priorice: haber ingresado a una institución de educación superior elegible, encontrarse en situación de pobreza o pobreza extrema (solo para el caso de las modalidades Beca 18 Ordinaria y Beca Educación Intercultural Bilingüe); sin embargo, como se vio anteriormente, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, Beca 18 solo fue otorgada al 0,84 % y 1,22 % del total de su población objetivo los años 2018 y 2019.

Asimismo, en los últimos años se ha mantenido una política en común enfocada en asegurar condiciones básicas de calidad a través del licenciamiento de instituciones educativas, lo cual representa un avance importante para la educación superior. Pese a ello, estos procesos están desarticulados, tienen distintos niveles de financiamiento y de avance y, tras su culminación, tienen el reto de mejorar la calidad de manera continua a través de mayores exigencias.

1.2.1 Rectoría del sistema de educación superior y técnico-productiva

El Minedu es el ente rector de la política de educación superior y técnico-productiva; sin embargo, los servicios educativos no se vinculan entre sí. Las instituciones educativas que conforman el sistema de educación superior se rigen por marcos jurídicos e institucionales desarticulados, y cuentan con distintos niveles de autonomía y de tipos de supervisión. Mientras las universidades se gestionan a partir de la Ley N.º 30220, Ley Universitaria, son autónomas y tienen una supervisión independiente a cargo de la SUNEDU, los institutos y escuelas de educación superior tecnológica y pedagógica tienen como marco la Ley N.º 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la carrera pública de sus docentes, no gozan de autonomía

administrativa, y su gestión y supervisión está a cargo de los Gobiernos regionales y del Minedu.

Asimismo, la política de educación superior es gestionada desde distintas áreas del Minedu dentro del Viceministerio de Gestión Pedagógica, las cuales han venido desarrollando distintas políticas de fortalecimiento y diversos sistemas de información para mejorar la toma de decisiones, así como la gestión de estas instituciones. No obstante, estos sistemas aún están en proceso de implementación y tampoco operan entre sí ni con los sistemas de la educación básica, lo cual dificulta diseñar y gestionar políticas públicas a partir de una mirada amplia de las trayectorias educativas de los y las estudiantes.

Según información brindada por las áreas a cargo de la política para este Balance, los institutos y escuelas tecnológicas vienen usando principalmente cuatro sistemas: (i) REGISTRA, en el que 310 IEST (300 públicos y 10 privados) gestionan información sobre la institución (personal, ambientes, programas de estudio, etc.), planificación, admisión, matrícula, evaluación y reportes; (ii) CONECTA, con el cual 359 IEST (291 públicos y 68 privados) tiene la posibilidad de registrar y realizar un seguimiento de la condición actual y situación laboral de los egresados a través de la aplicación de una encuesta en línea; (iii) TITULA, donde 836 IEST (342 públicos y 494 privados) pueden solicitar en línea el registro, duplicado,

rectificación o anulación de grados y títulos nacionales y extranjeros al Minedu; y (iv) AVANZA, donde las DRE y UGEL de 26 regiones del país sostienen la ejecución de los procesos relacionados con la gestión de docentes de las 342 IEST públicas (registro y evaluación para la encargatura de directores, y distribución de horas pedagógicas).

Además de la mejora y ampliación de los sistemas mencionados, se tiene en proyecto la implementación de dos nuevos sistemas: (i) el Sistema de Supervisión y Fiscalización, con el cual se atenderán denuncias en línea, y servirá para las acciones de supervisión y fiscalización de todas las IEST públicas y privadas; y (ii) el Sistema de Gestión Académica para CETPRO, a fin de gestionar las actividades académicas, así como registrar y reportar información de 1890 CETPRO públicos y privados.

En relación con los sistemas de información de la educación superior universitaria, se cuentan con dos en funcionamiento: (i) el Sistema de Información Universitaria (SIU), en el cual la SUNEDU registra información referida a las Condiciones Básicas de Calidad recogidas en el proceso de licenciamiento; y (ii) el Sistema de Recolección de Información para la Educación Superior (SIRIES), con el cual el Minedu

recopila información relacionada con postulantes, ingresantes, matriculados, docentes, personal administrativo y egresados, logrando recabar información de 137 universidades públicas y privadas en el 2020. Igualmente, se viene desarrollando el Sistema Integrado de Información de la Educación Superior Universitaria (SIIES), que tiene como objetivo ser el único sistema para monitorear el avance de los indicadores del aseguramiento de la calidad de los servicios educativos, el cual estaría a cargo del Minedu e integraría todos los sistemas enfocados en la educación superior universitaria.

La Política Nacional de Educación Superior y Técnico-productiva (PNESTP)¹⁶⁷, aprobada en el periodo de análisis, constituye una oportunidad para gestionar estratégicamente el sistema de manera integral. Asimismo, debería propiciar el reconocimiento y valoración de cada tipo de formación y posibilitar las transiciones entre servicios en favor de una educación a lo largo de la vida. Por ello, debe ser un instrumento de referencia para las distintas gestiones a cargo de la política hasta que se cumpla su vigencia, lo cual no impide que puedan requerirse ajustes a partir del seguimiento y evaluación correspondientes.

¹⁶⁷ La PNESTP fue aprobada el 31 de agosto de 2020 mediante Decreto Supremo N.º 012-2020-MINEDU.

La PNESTP está proyectada a ejecutarse hasta el año 2030 y define como situación futura deseada que para entonces “5 de cada 10 peruanos acceden a una formación integral para alcanzar competencias para el ejercicio de su profesión y el desarrollo de la investigación e innovación” (Minedu, 2020). Para lograrlo, cuenta con seis objetivos prioritarios que buscan incrementar el acceso equitativo, fortalecer la formación y pertinencia, mejorar el desempeño docente, fortalecer la calidad de las instituciones educativas, mejorar la gobernanza y rectoría del sistema, y movilizar recursos a las instituciones educativas en favor de la investigación e innovación. En este marco, define 24 lineamientos y reconoce siete servicios educativos o prestacionales, así como 18 servicios propios, de los cuales la mitad son nuevos y la otra mitad son vigentes que serán reorganizados, ampliados o mejorados.

La PNESTP es fundamental para establecer prioridades y funciones, y alinear las políticas educativas de educación superior y técnico-productiva, así como los servicios correspondientes bajo un sistema articulado. Por ello, es un desafío para el Minedu, como rector del Sistema, realizar los cambios normativos, organizativos y funcionales que correspondan, alinear el financiamiento y políticas de fomento de las necesidades de cada tipo de formación, integrar los sistemas de información, y

lograr el ansiado diseño e implementación del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) contemplado en la política a fin de que la movilidad estudiantil entre los distintos tipos de servicios de la educación superior y técnico-productiva pueda ser posible.

1.2.2 Políticas de aseguramiento de la calidad

El aseguramiento de las condiciones básicas o mínimas de operación de los servicios de educación superior y técnico-productiva, a excepción de las Escuelas Superiores de Formación Artística (ESFA), se viene dando a través de políticas de licenciamiento, supervisión y fiscalización en procesos particulares por cada tipo de servicio. Al cierre del periodo de análisis del Balance, este proceso logró culminarse a nivel institucional en el caso de las universidades, lo cual es un gran avance para mejorar la calidad de las instituciones de educación superior, pues ha dado un impulso a todo el sistema.

La situación de hoy es mejor respecto al momento en que se promulgó el PEN al 2021 en el año 2007; sin embargo, aún existen retos por superar para que el sistema pueda gestionar la calidad de manera integral. Como se verá a continuación, los marcos jurídicos e institucionales de las políticas de licenciamiento no se relacionan entre sí, lo que

resulta en procesos desarticulados y con distintos niveles de avance, así como en criterios y estándares de calidad que no son concordantes respecto a los grados y títulos otorgados (Minedu, 2020). Asimismo, el licenciamiento debe ser solo el primer paso de una política que apunte a la mejora continua en la calidad de las instituciones educativas de educación superior y técnico-productiva.

Educación superior universitaria

La SUNEDU es el organismo público, técnico y especializado encargado de regular el proceso de licenciamiento, supervisión y fiscalización de las instituciones de educación superior universitaria, lo cual ha supuesto una fortaleza para asegurar la independencia y especialización que requieren estos procesos. Pese a ello, desde que empezó a operar, este organismo no ha estado exento de críticas e, incluso, intentos de cambiar la Ley Universitaria para eliminarla. Si bien la alta aprobación por parte de la ciudadanía a este organismo¹⁶⁸ ha sido importante para sostener el proceso de licenciamiento, es

fundamental que se garantice la independencia de la SUNEDU en el tiempo a partir de mecanismos que reduzcan los riesgos frente a cambios de gestión, especialmente estando próximos a un nuevo gobierno en el 2021.

Pese a los embates políticos, el proceso de licenciamiento institucional, iniciado a finales del año 2015, ha finalizado y resulta ser un gran logro. De 145 II. EE. de educación superior universitaria que se presentaron al proceso, 92 universidades y dos escuelas de posgrado han obtenido el licenciamiento institucional (94 II. EE.: 64,83 %), y a 49 universidades y dos escuelas de posgrado se les denegó el licenciamiento (51 II. EE.: 35,17 %).

El proceso ha tenido mejores resultados para las universidades públicas, pues el 93,88 % (46) de las que fueron evaluadas (49) ha logrado licenciarse y solo a tres de ellas se les denegó la licencia (6,12 %)¹⁶⁹. En tanto, el 50 % de las 96 instituciones privadas que culminaron el proceso lograron el licenciamiento, siendo 46 universidades privadas y dos escuelas de posgrado cuya licencia fue denegada¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Según una encuesta de IPSOS de setiembre de 2019, el 67 % de los peruanos que conocen a la SUNEDU confía en su labor (IPSOS, 2019).

¹⁶⁹ Según el DS N.º 016-2019-MINEDU, las universidades públicas cuya licencia les fue denegada en primera instancia deberán elaborar y aprobar un plan de emergencia orientado a alcanzar las condiciones básicas de calidad requeridas en un plazo máximo de 12 meses. Si la evaluación no resulta favorable, en una segunda instancia, el Minedu deberá iniciar acciones legales para reorganizar dicha universidad.

¹⁷⁰ En el caso de las universidades privadas que no lograron licenciarse, inicialmente se les dio dos años para culminar el proceso de cese de actividades, pero recientemente el plazo se amplió hasta tres años dada la situación de emergencia sanitaria que el país viene atravesando.

Tabla 68. Resultados finales del proceso de licenciamiento institucional en universidades y escuelas de posgrado (2015-2020)

Servicios de educación superior universitaria	Licencia aprobada			Licencia denegada			Total de II. EE.
	II. EE. públicas	II. EE. Privadas	Total de II. EE. licenciadas	II. EE. públicas	II. EE. Privadas	Total de II. EE. no licenciadas	
Universidades	46	46	92	3	46	49	141
Escuelas de posgrado	0	2	2	0	2	2	4
Total	46	48	94	3	48	51	145

Fuente: Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU)

Elaboración propia

La culminación del procedimiento de licenciamiento institucional en el sistema universitario plantea desafíos particulares. Es importante contribuir a que los estudiantes de universidades con licencia denegada cuenten con las oportunidades pertinentes a fin de que continúen sus estudios. Se estima que son más de 200 000 estudiantes provenientes de universidades no licenciadas; sin embargo, de acuerdo a una encuesta aplicada por el Minedu, al 16 de julio de 2020, el 14,8 % ya había egresado (casi en su totalidad en la universidad de origen), mientras que el 22,2 % se había trasladado a una universidad licenciada. Así, si bien serían alrededor de 122 088 los estudiantes de universidades no licenciadas que

aún no ha egresado ni se han trasladado, el 42,6 % de los mismos manifestó la intención de trasladarse. Es decir, serían aproximadamente 70 474 estudiantes los que requieren apoyo del Estado para retomar sus estudios.

Con el objetivo de apoyar la movilidad de los estudiantes afectados, el Minedu ha sido autorizado a financiar mecanismos de incorporación de estudiantes de universidades con licencia institucional denegada a universidades públicas licenciadas¹⁷¹. Asimismo, se ha emitido la Norma Técnica denominada Condiciones y Disposiciones para el Financiamiento de la Movilidad de Estudiantes de

¹⁷¹ Decreto de Urgencia N.° 042-2019 del 28 de diciembre de 2019.

Universidades con Licencia Institucional Denegada a Universidades Públicas Licenciadas¹⁷², y se ha aprobado la Estrategia Integral de Atención a los Efectos de la Denegatoria de Licencia Institucional en Estudiantes Universitarios y Egresados de la Educación Secundaria¹⁷³, la cual contempla acciones como la ampliación de oferta mediante prestación del servicio educativo universitario en espacios formativos itinerantes (EFI), la Beca Traslado, entre otras.

Pese a estos esfuerzos, hacia al año 2020 se observó una respuesta insuficiente por parte de los estudiantes de universidades con licencia denegada a las medidas implementadas por el Minedu, especialmente para cubrir la oferta de Becas Traslado. Al cierre del periodo de análisis del balance, Pronabec implementó 4200 becas de traslado. Asimismo, por el proceso de Traslado Externo Extraordinario (TEE) se logró que 40 estudiantes ingresen a cinco universidades públicas¹⁷⁴. Estos resultados demandan que el sector educación logre incrementar la cobertura de las estrategias desarrolladas, pues solo se habría alcanzado beneficiar a un 6 % de los estudiantes que tienen intención de trasladarse a universidades licenciadas pero que no cuentan con las oportunidades para hacerlo.

Por otro lado, un reto adicional que atender tras culminar el proceso de licenciamiento institucional es el de fortalecer el proceso de supervisión a fin de asegurar que las condiciones básicas de calidad y requerimientos exigidos se sigan cumpliendo. Y, finalmente, se deben tomar en cuenta las lecciones aprendidas y aplicarlas en el licenciamiento de programas de estudio que requieren un tratamiento particular como el de medicina humana, cuyo proceso será iniciado en esta segunda etapa.

Educación superior tecnológica

En el caso de los institutos y escuelas de educación superior tecnológica, al igual que en la educación superior pedagógica, el proceso de licenciamiento institucional y las acciones de fomento están bajo la responsabilidad del Minedu. En tanto, la supervisión y fiscalización recae en las DRE. Ello demanda fortalecer la articulación entre el Minedu y las DRE a fin de asegurar que se cumplan las disposiciones normativas y se hagan efectivas las acciones de fortalecimiento (Minedu, 2020). También exige una mayor independencia y especialización de estas respecto de las entidades a cargo del proceso, tal como sucede en el caso del sistema universitario con la SUNEDU.

¹⁷² Resolución Viceministerial N.º 056-2020- MINEDU del 24 de febrero de 2020.

¹⁷³ Resolución Ministerial N.º 126-2020-MINEDU del 4 de marzo de 2020. Esta norma desarrolla el marco normativo del D.U. N.º 042-2019.

¹⁷⁴ Informe 00141-2020-MINEDU/VMGP-DIGESU-DIPODA.

Con el objetivo de ir ajustando los procedimientos del licenciamiento de los institutos y escuelas de educación superior, se han ido ejecutando una serie de modificaciones normativas en el marco de la Ley N.º 30512. A partir del 2019, este proceso viene siendo regulado por la Norma Técnica denominada Condiciones Básicas de Calidad para el Procedimiento de Licenciamiento de los Institutos de Educación Superior y las Escuelas de Educación Superior Tecnológica¹⁷⁵. Asimismo, mediante el Decreto de Urgencia N.º 017-2020, en el 2020 se establecieron medidas para el fortalecimiento de la gestión y el licenciamiento de los institutos y escuelas de educación superior. Con esta norma, entre otros aspectos, la licencia otorgada se ha ampliado de cinco a seis años, el plazo para resolver

cada procedimiento ha pasado de 90 a 120 días, y se ha contemplado la aplicación del silencio administrativo.

Como se puede observar en la tabla 69, entre el año 2017 en que inició el proceso hasta el cierre del año 2020, se ha logrado el licenciamiento de 91 institutos tecnológicos (solo seis públicos) y cinco escuelas de educación superior tecnológica (todas privadas). Es decir, solo el 33,45 % de instituciones de educación superior tecnológica que solicitaron el licenciamiento (290) logró licenciarse, pues 55 estaban ejecutando el plan de cumplimiento, 130 se encontraban en proceso de cierre, cuatro en cierre institucional y cinco recién habían presentado la solicitud de licenciamiento para ser evaluadas.

¹⁷⁵ Resolución Viceministerial N.º 020-2019-MINEDU del 6 de febrero de 2019.

Tabla 69. Resultados del proceso de licenciamientos de instituciones de educación superior tecnológica (2017 - 2020)

Estado de licenciamiento por institución	Pública	Privada	Total
II. EE. de otros sectores*		7	7
II. EE. de la PNP, FF. AA.*	35		35
IES licenciados	6	85	91
EEST licenciadas		5	5
II. EE. en plan de cumplimiento		55	55
II. EE. en proceso de cierre		130	130
II. EE. en cierre institucional		4	4
IEST pendientes de solicitar licenciamiento	336	479	815
Solicitudes de licenciamiento IES		4	4
Solicitudes de licenciamiento EEST		1	1
Total	377	770	1147

Fuente: DIGESUTPA-MINEDU

* Las instituciones de educación superior tecnológica correspondientes a otros sectores, la PNP y las FF. AA. no están sujetas a la Ley N.º 30512, por lo cual no les corresponde solicitar el licenciamiento.

El Minedu tiene un gran reto por delante para culminar el proceso de licenciamiento oportunamente, pues serían 815 instituciones de educación superior tecnológica (336 públicos y 479 privados) las que están a la espera de solicitar el licenciamiento.

El gran número de instituciones que faltan ser evaluadas exige una mayor eficiencia por parte del Minedu y las DRE, reto aún mayor si se considera el contexto de emergencia sanitaria producido por la pandemia de COVID-19.

Educación técnico-productiva

En cuanto a los CETPRO, son las DRE, en coordinación con las UGEL, las encargadas del proceso de licenciamiento; sin embargo, este proceso aún no ha iniciado y se encuentra en el plano normativo. Por ello, es indispensable que se determine con claridad a los responsables de los Gobiernos Regionales que ejecutaran estas acciones (Minedu, 2020), y se identifiquen las brechas existentes en estos servicios a fin de que las estrategias de fomento que se implementen sean pertinentes. Para ello, debe tomarse en cuenta el Decreto Supremo N.º 004-2019-MINEDU¹⁷⁶, el cual define las condiciones básicas de calidad para el licenciamiento, supervisión y fiscalización de los CETPRO, así como aspectos de su régimen académico, la determinación de vacantes, acceso y matrícula, la articulación y convalidación con otros programas de estudio, los servicios prestados, los procedimientos administrativos, la estructura y funcionamiento de estos centros, entre otros aspectos importantes.

Educación superior artística

Por último, las ESFA no cuentan con un marco normativo que regule las condiciones básicas de calidad de estos servicios, por lo que se debe superar dicho rezago a partir de una normativa que permita fijar claramente los estándares mínimos de calidad que deben cumplirse. En esta norma, también es preciso que se defina la organización y funciones para llevar a cabo este proceso, asegurando independencia y especialización por parte del organismo encargado de su licenciamiento, supervisión y fiscalización. Como se verá en el análisis del tercer resultado, la política orientada al fortalecimiento de las ESFA viene desarrollándose bajo la estrategia Compromisos de desempeño, y transferencias de recursos que están destinados a solventar aspectos como capacitación de docentes y equipamiento básico.

Finalmente, es preciso mencionar que las instituciones y escuelas de educación superior pertenecientes a otros sectores, referidos en la tercera disposición complementaria final de la Ley Universitaria¹⁷⁷ y aquellas creadas bajo su propia normativa,

¹⁷⁶ Modifica el Reglamento de la Ley N.º 28044, Ley General de Educación, aprobado por Decreto Supremo N.º 011-2012-ED, y lo adecúa a lo dispuesto en el Decreto Legislativo N.º 1375 que modifica diversos artículos de la Ley N.º 28044 sobre educación técnico-productiva y dicta otras disposiciones.

¹⁷⁷ Se trata de las Escuelas de Oficiales y Escuelas Superiores de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, la Escuela de Salud Pública del Perú, el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN), la Academia Diplomática del Perú, el Instituto Pedagógico Nacional de Monterrico, la Escuela Nacional de Marina Mercante Almirante Miguel, entre muchas otras instituciones que no cuentan con normatividad que permita verificar las condiciones mínimas para el servicio educativo en el marco del aseguramiento de la calidad en el que ha entrado la mayor parte de los servicios de educación superior y técnico-productiva.

tampoco cuentan con un marco legal que regule el cumplimiento de las condiciones mínimas de calidad para brindar servicios educativos (Minedu, 2020). Se trata de un pendiente que debe ser abordado, pues estas instituciones también pertenecen al sistema de educación superior y técnico-productiva, y emiten grados y títulos.

Tomando en cuenta lo presentado en párrafos anteriores, las políticas de aseguramiento de la calidad que vienen emprendiendo los distintos tipos de servicio de la educación superior y técnico-productiva demandan tomar en consideración por lo menos dos aspectos de fundamental importancia. En primer lugar, tal como se ha discutido en el proceso de formulación de la PNESTP, se debe impulsar una Ley de Aseguramiento de la Calidad para todo el sistema de la ESTP y así superar la desarticulación de estos procesos. Asimismo, es preciso revisar la organización y funciones para el licenciamiento, supervisión y fiscalización de los institutos y escuelas de educación superior tecnológica y los CETPRO a fin de asegurar autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa, tal como es el caso del proceso de aseguramiento de calidad en el sistema universitario (Minedu, 2020).

En segundo lugar, dado que la política de aseguramiento de la calidad está enfocada solo en garantizar condiciones mínimas de operación

de los servicios, es preciso que las instituciones educativas licenciadas, de manera voluntaria y con miras a la autorregulación, puedan continuar mejorando la calidad de sus servicios de manera continua con un enfoque claro en la búsqueda de excelencia. En ese sentido, urge que el proceso de reorganización del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad (SINEACE) se concrete y el proceso de acreditación pueda articularse con la política de licenciamiento a partir de un nuevo modelo de acreditación pública que pueda responder a las características de cada tipo de servicio (Minedu, 2020).

Mientras no se culmine la reorganización del SINEACE, se dificulta implementar procesos de mejoramiento de la calidad por parte de las instituciones de educación superior y del sistema en su conjunto, pues la acreditación es el mecanismo a través del cual estas instituciones se involucran en procesos de mejora continua. Así, tal como el CNE ha opinado anteriormente, la urgente reorganización de esta entidad debe partir de una evaluación de lo realizado hasta el momento. De igual modo, la acreditación debe ser un proceso voluntario, sin prejuicio de incentivos adecuados que lo fomenten, pues el licenciamiento ya exige obligatoriamente el cumplimiento de estándares mínimos. Por ello, no es posible la existencia de mecanismos de supervisión,

fiscalización y sanción a instituciones en esta etapa. Igualmente, la acreditación no debe operar únicamente con estándares nacionales, sino también adoptar estándares internacionales.

1.2.3 Financiamiento de la educación superior y técnico-productiva

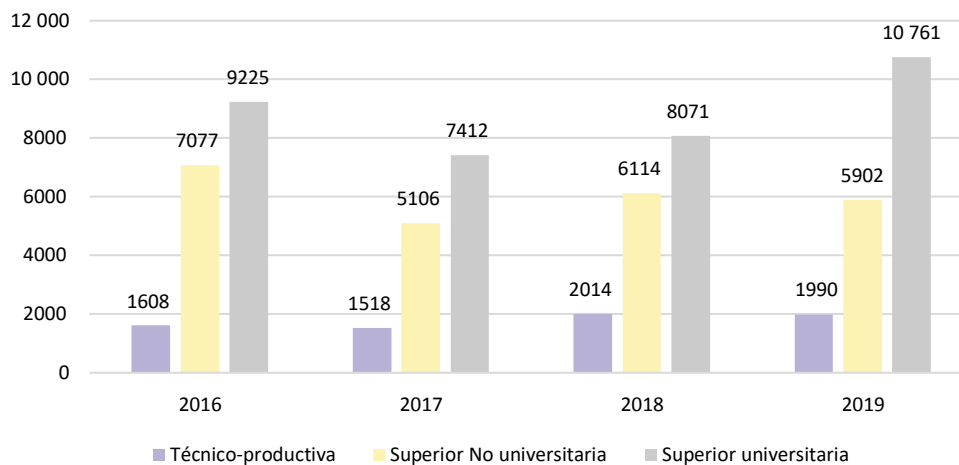
Con respecto al financiamiento, existe una preponderancia en el gasto de la educación superior universitaria sobre los otros tipos de educación superior y técnico-productiva, lo cual evidencia que el gasto no necesariamente es pertinente a las necesidades de los distintos tipos de servicio donde el uso de laboratorios y equipamiento demanda mayores recursos y la oferta requiere crecer, como es el caso de los institutos tecnológicos.

Como se puede observar en la figura 26 (Minedu, 2020b), desde la aprobación del PEN en el 2007, el gasto por estudiante en la educación superior ha aumentado; sin embargo, este crecimiento no ha sido sostenido en el tiempo. Asimismo, se observa que el gasto por estudiante en la educación superior universitaria en el 2019 (S/10 761) es casi el doble que lo gastado en institutos y escuelas (S/5902) y más de cinco veces el equivalente al gasto en la educación técnico-productiva (S/1990).

Además de que las universidades tienen una mayor prioridad históricamente, el incremento del gasto en estas instituciones en los últimos años se explica por la mayor inversión en las universidades nacionales para el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad en el marco del proceso de licenciamiento.

Si bien la información oficial actualizada sobre el gasto de las universidades privadas no está disponible públicamente, según SUNEDU (2017), el gasto total de las universidades privadas fue de aproximadamente S/6 172 000 000 durante el 2015, monto superior a lo gastado en las universidades públicas ese mismo año (S/2 688 000 000).

El gasto por estudiante en las universidades privadas varía mucho, y existe cierta correspondencia entre el nivel de gasto y el costo de la pensión. Por ejemplo, una universidad sin fines de lucro, de alto costo y con presencia en la capital destinó alrededor de S/57 000 al año por estudiante, mientras que una universidad de bajo costo, con presencia en varias regiones del país y hoy sin licenciamiento, gastó menos de S/3000 anuales. De igual modo, según el portal Ponte en Carrera del Minedu, el costo anual en la carrera más demandada a nivel nacional (Administración de Empresas) oscila entre S/1276 y S/19 105 (IPE, 2019), lo cual evidencia grandes diferencias.

Figura 26. Gasto público por estudiante en la educación superior y técnico-productiva (2016-2019)

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP) del Ministerio de Economía y Finanzas (datos de gasto público), y Censo Escolar del Ministerio de Educación-Unidad de Estadística Educativa (datos de matrícula).

Elaboración propia

Es importante mencionar que las universidades privadas gozan de exoneraciones tributarias con el objetivo de que esos excedentes sean reinvertidos en mejorar la calidad de los servicios¹⁷⁸; sin embargo, en el periodo de análisis, estas exoneraciones no han estado exentas de críticas y de propuestas para eliminarlas a fin de redirigir dichos recursos a las instituciones educativas públicas. Entre otras

razones, se argumenta que algunas universidades habrían dado un uso indebido a dichos recursos. Por ejemplo, en el 2019 la SUNEDU multó a dos universidades constituidas como asociaciones sin fines de lucro con más de S/8 000 000 cada una, pues usaron fondos que debían ser reinvertidos en actividades con fines educativos para, entre otros fines, incrementar sueldos de forma irregular, así

¹⁷⁸ En el Perú, las instituciones educativas privadas no pagan el impuesto predial de sus inmuebles, el impuesto general a las ventas (IGV) por sus servicios, ni tampoco aranceles por los bienes que importan. Asimismo, si destinan sus ganancias en mejorar los servicios para sus estudiantes, se les exonera parcial o totalmente del impuesto a la renta.

como utilizar vehículos indebidamente e inversiones en subsidiarias de otros rubros (Ojo Público, 2020).

En ese sentido, y tomando en cuenta que el contexto de crisis económica a causa de la situación sanitaria por la COVID-19 exige incrementar la recaudación por parte del Estado, se hace necesario revisar estas exoneraciones tributarias y condicionarlas no solo al cumplimiento de los estándares básicos de calidad que cada tipo de servicio tiene, sino también a que se garantice el respeto irrestricto de las finalidades públicas de la educación. Los tributos que se dejan de recaudar por parte de instituciones educativas que no lo merezcan en estos términos bien podrían servir para incrementar el financiamiento de las instituciones educativas de gestión estatal.

2. Resultado 2: Se producen conocimientos relevantes para el desarrollo

El Proyecto Educativo Nacional al 2021 se construyó sobre la base de un diagnóstico que dejó constancia de la inexistencia de un sistema de educación superior y de políticas públicas para esta segunda etapa del sistema educativo. En este contexto, la oferta educativa creció explosivamente sin criterios de calidad. Como consecuencia, se dio

poco valor a la investigación, y tanto esta como la innovación desaparecieron del imaginario de miles de estudiantes. Asimismo, no se generaron espacios para la articulación con las empresas y también nos aislamos de los retos del desarrollo.

Por estas razones, una de las apuestas del Objetivo Estratégico 5 fue marcar el norte para generar las condiciones que permitan la producción de conocimientos relevantes para el desarrollo humano, socioeconómico y cultural del país, a través de la articulación de la educación superior con la realidad y del impulso a la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico, entre otros aspectos.

2.1 Esfuerzos normativos y políticas públicas para la generación de investigación e innovación y la consolidación del sistema de educación superior

Tanto la Ley Universitaria, Ley N.º 30220, como la Ley N.º 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes, han servido para iniciar las reformas del sistema de educación superior con énfasis en la calidad de la oferta pública y privada, y expectativas específicas respecto a la investigación, según cada tipo de institución educativa.

Por un lado, la Ley N.º 30220 concibe a la universidad como productora de investigación. Este aspecto es importante porque toda universidad, independientemente de su misión, debe apuntar a desarrollar en sus estudiantes las capacidades básicas para investigar —como saber plantearse preguntas de investigación y sustentar su trabajo en fuentes confiables—, las cuales están asociadas al pensamiento crítico, esencial para la investigación, la innovación o para la ciudadanía y el mismo quehacer democrático.

Donde la Ley Universitaria incurre en error es en el énfasis que coloca en las universidades centradas en lo académico y en la investigación en la frontera de conocimiento, motivo por el cual contiene un conjunto de disposiciones pensadas en una institución de este tipo, como la creación de vicerrectorados de investigación. El hecho de que la Norma no reconozca la heterogeneidad de universidades —donde es válido que convivan en un mismo sistema universidades de investigación y universidades concentradas en la docencia y en la inserción de sus egresados en el sistema productivo del país— ha sido criticado por autoridades universitarias y otros actores de la educación superior. Asimismo, sabemos que los sistemas de educación superior no se sostienen con un solo tipo de institución, sino que requieren de la existencia de instituciones diversas

que puedan albergar a personas con distintas trayectorias o expectativas.

Por otro lado, en el caso de la Ley N.º 30512, los institutos están concentrados en la formación aplicada, en tanto que sí se espera que las escuelas de educación superior tecnológica o pedagógica desarrollen investigación e innovación. Algo que conviene señalar es que no queda claro qué nivel de investigación o innovación se espera de las Escuelas Superiores de Formación Artística, pues no tienen una normativa específica y han estado en la cola en cuanto a la atención del Estado se refiere. A esto se suma que, si bien la existencia de disposiciones legales que recuperan el rol rector del Ministerio en el fomento y aseguramiento de la calidad de educación superior es un avance, el hecho de que tengamos normas distintas, según se trate de universidad o institutos y escuelas de un tipo determinado, no aporta a que se consiga integrar todos los tipos de oferta de esta etapa de nuestro sistema educativo, aspecto esencial para el funcionamiento de los ecosistemas de innovación.

Pese a lo señalado, entendemos que existe una decisión clara de mejorar el nivel de investigación de las instituciones de educación superior en nuestro país. El mismo licenciamiento (de condiciones básicas de calidad) ha jugado un papel importante en el incremento del número de publicaciones

científicas de las universidades. Si comparamos “el periodo 2010-2014 con el 2015-2019, la investigación —medida a través de las publicaciones indizadas¹⁷⁹— se ha incrementado en un 173 %. Ello significa que contamos con una mayor cantidad de investigaciones de alta calidad presentes en bases de datos de alcance mundial. No obstante, dichas mejoras, aunque importantes, aún son insuficientes comparando los resultados a nivel de la región. Por ejemplo, la producción indizada en el Perú representa apenas el 2 % del total de publicaciones de América Latina, muy por debajo de países como Brasil (49 %) y México (15 %)¹⁸⁰. Asimismo, el impacto de la producción científica del país aún es precario en relación con diversas universidades latinoamericanas posicionadas en investigación¹⁸¹. Finalmente, si bien es cierto que el gasto en investigación y desarrollo del país, como porcentaje de gasto respecto al PBI, ha aumentado entre los años 2011 y 2016, este continúa por debajo de los niveles de Colombia y Chile¹⁸²” (Minedu, 2020).

A las normas y programas específicos para el desarrollo de la investigación e innovación en

nuestro país se suman las políticas públicas que definen los problemas públicos y los objetivos prioritarios, de tal manera que existe un norte hacia el cual confluyan los esfuerzos estatales y privados en los siguientes años.

Por un lado, está la Política Nacional de Competitividad y Productividad¹⁸³, que establece como objetivos priorizados el fortalecimiento del capital humano y la generación de capacidades para la innovación, la adopción y la transferencia de mejoras tecnológicas. Por otro lado, en lo que concierne específicamente a la educación superior, la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-productiva apuesta por el fomento de la excelencia y la incorporación de alternativas como las Escuelas de Formación Artística (ESFA) y los Centros de Formación Técnico-Productiva (CETPRO), lo que considera una segunda etapa en la construcción del sistema de educación superior. La Política constituye una apuesta decisiva por el desarrollo de la investigación y la innovación. Para tal fin incorpora como su sexto objetivo priorizado la movilización de recursos a las instituciones de la educación superior

¹⁷⁹ Scopus-Scival 2010-2019

¹⁸⁰ Scimago Journal & Country Rank-Scimago Institutions Rankings, 2002, 2010 y 2018

¹⁸¹ La Universidad de Buenos Aires, la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad de Sao Paulo cuentan con un H5-index de 89, 99 y 160, respectivamente. En el Perú, las principales universidades de investigación no superan el puntaje de 50. La Universidad Peruana Cayetano Heredia, la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Universidad Nacional Mayor de San Marcos cuentan con H5-index de 48, 45 y 26, respectivamente.

¹⁸² World Bank-World Development Indicators, 2011 y 2016

¹⁸³ Aprobada por Decreto Supremo N.º 345-2018-EF de fecha 31 de diciembre de 2018.

y técnico-productiva para la mejora de la calidad y el desarrollo de la investigación e innovación, lo que incluye tanto el fortalecimiento de las propias instituciones como el de su relación con otros sectores. Además, como parte del objetivo prioritario 2, asociado a la formación integral, toma en cuenta el fortalecimiento de programas de posgrado para la formación de profesionales especializados en investigación, desarrollo e innovación.

La Política incluye entre sus indicadores del sexto objetivo prioritario el número de universidades peruanas ubicadas entre las primeras mil posiciones de rankings, la tasa de docentes en el Registro de Investigadores (Renacyt)¹⁸⁴, la producción científica de alto impacto, la tasa variación de la ejecución del canon destinado a investigación e innovación, el número de proyectos desarrollados por instituciones de educación superior financiados por fondos públicos, etc.

Si bien la inclusión en los rankings, los investigadores registrados o las publicaciones indizadas son indicadores comúnmente aceptados para evaluar los sistemas de educación superior, es importante preguntarnos cómo insertarnos en los circuitos internacionales de investigación sin que ello implique tener agendas subordinadas a

intereses ajenos. Incluir a investigadores de las regiones o adoptar medidas para aprovechar y, a la vez, preservar nuestra interculturalidad, saberes tradicionales o biodiversidad son aspectos que debemos tomar en cuenta.

2.2 El Concytec en su rol de fomento de la investigación e innovación en el país

El Concytec continúa con el trabajo orientado a la generación de capacidades de investigación e innovación en nuestro país. Como una de las medidas para promover el desarrollo científico, aprobó en el año 2018 la formalización del Reglamento de Calificación, Clasificación y Registro de los Investigadores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Sinacyt)¹⁸⁵. Según se menciona en dicho documento, este Reglamento tiene como finalidad: (i) fortalecer la plena y permanente dedicación de los investigadores del Sinacyt a la labor científica, tecnológica y social; (ii) estimular todas las áreas científicas, tecnológicas y sociales que sean de interés nacional; (iii) fortalecer armónicamente la investigación científica, tecnológica y la innovación tecnológica; y (iv) fomentar la transferencia de conocimientos y tecnologías en beneficio de la sociedad.

¹⁸⁴ Es el registro de las personas naturales y jurídicas relacionadas con la ciencia, tecnología o innovación tecnológica (CTI) dentro del territorio nacional, así como de nacionales residentes en el extranjero.

¹⁸⁵ Aprobada por Resolución N.° 215-2018-CONCYTEC-P el 25 de noviembre de 2018.

El Reglamento es utilizado principalmente para categorizar a los investigadores según la cantidad de publicaciones, rama científica, docencia y estudios. Asimismo, la clasificación de los investigadores en el Renacyt se da por niveles en función de los grados académicos obtenidos, la generación y relevancia del conocimiento científico o tecnológico producido, el desarrollo de proyectos de investigación y la participación en la formación de personas.

Cabe señalar que hay un debate en torno a la utilidad y las consecuencias del Reglamento como medio para clasificar la labor de los investigadores. El Concytec¹⁸⁶ argumenta haber realizado un estudio previo antes de plantear esta norma, la cual busca ampliar el abanico de investigadores, mejorar la calificación y el registro en las bases de investigadores, y establecer niveles que se equiparen con los internacionales en aquellos científicos con una alta producción. No obstante, algunos investigadores señalan que, en lugar de promover la calidad científica, el Reglamento promueve un mayor

volumen de publicaciones sin asegurar su calidad. Sin duda, conviene estar atentos al desarrollo y a la utilidad del Reglamento para, de ser el caso, efectuar los ajustes correspondientes.

Por lo pronto, cabe señalar que el Renacyt ha contribuido a recuperar y sistematizar información de publicaciones y autores asociados a universidades del país. Además, ha brindado acceso a descargas públicas de repositorios científicos (ScienceDirect, IOP, IEEE, SAGE, Wiley, Taylor y Francis) e indizó revistas científicas peruanas en catálogos y colecciones internacionales. Además, hoy contamos con el CTI-Vitae, una base de datos que registra las hojas de vida de los profesionales que desarrollan actividades vinculadas a la ciencia, tecnología e innovación, que ha contribuido a visibilizar a los docentes de universidades que realizan investigación e incorporarlos al Renacyt. En el 2019, esta base de datos incluyó a un total de 179 445 investigadores registrados¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Al respecto, Concytec argumenta lo siguiente sobre la forma cómo elaboró el Reglamento: "En primer lugar, se concibió una versión preliminar considerando las diferentes políticas, directivas y reglamentos para la calificación y clasificación del cuerpo de investigadores de otros países. En ese sentido, también se visitó a las instituciones rectoras en ciencia y tecnología de Argentina, Colombia y Uruguay. Tras ello, esta versión preliminar fue revisada y comentada por las tres direcciones del Concytec y el Fondecyt. A continuación, se realizaron tres focus group con los diversos actores de la comunidad científica. Participaron aproximadamente 50 personas en total. Luego, la versión con las diversas opiniones incorporadas fue remitida a vicerrectores de investigación de universidades y a los Institutos Públicos de Investigación (IPIS) para recoger sus opiniones y observaciones. Seguidamente, esta versión del Reglamento fue prepublicada, a fin de recibir más opiniones de la comunidad científica sobre cada uno de los artículos. Fueron recibidas 649 respuestas, a partir de las cuales se hizo una valoración en la que se constató que más del 70 % de los consultados estaba de acuerdo con la propuesta, tomándose en cuenta cada artículo del Reglamento. Finalmente, este fue sometido a la evaluación del Consejo Directivo del Concytec, donde primero se recogieron aportes y, finalmente, fue aprobado por unanimidad".

Revisado en https://portal.concytec.gob.pe/images/renacyt/reglamento_renacyt_preguntas_frecuentes_2.pdf Última revisión: 2 de julio de 2020.

¹⁸⁷ Tomado de Memoria Institucional 2019-CONCYTEC.

Como otra medida para fortalecer la investigación, es importante mencionar que el 23 de mayo de 2019 se aprobó la Ley N.º 30948, Ley de Promoción del Desarrollo del Investigador Científico, que tiene por objeto promover la labor de investigadores o investigadoras altamente especializados, seleccionados mediante procesos competitivos y transparentes, que permita contar con una masa crítica para el desarrollo científico y tecnológico a favor del país. Para tal fin, se reconocen trayectorias destacadas, principalmente por el mérito de sus actividades científicas o tecnológicas, y se establecen mecanismos para atraer y retener al talento nacional o extranjero”. Cabe señalar que el Reglamento correspondiente está aún en proceso de elaboración, por lo que es pertinente involucrar a la comunidad científica para asegurar medidas pertinentes que garanticen las finalidades plasmadas en la referida Ley.

Más allá del plano normativo, se continúa desarrollando el Proyecto mejoramiento y ampliación de los servicios del Sinacyt con el financiamiento del Banco Mundial. El Proyecto promueve la mejora de la gestión de este sistema, una adecuada priorización y asignación de recursos para la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI), una mayor investigación básica y aplicada, entre otras acciones enfocadas en contribuir con la diversificación productiva y la competitividad del Perú.

El presupuesto de este proyecto se ha ejecutado en función de cuatro (4) componentes: (i) mejoramiento de la institucionalidad y gobernanza del Sinacyt; (ii) identificación de prioridades, asignación de recursos y fortalecimiento de capacidades de los actores del Sinacyt; (iii) desarrollo del Sinacyt mediante becas, financiamiento de equipos y proyectos de I+D+i; y (iv) gestión del proyecto. Hasta diciembre de 2019, el Programa invirtió cerca de 197 900 000 soles en el financiamiento de 268 subproyectos, lo cual supone una ejecución del 60 % del presupuesto programado.

Pese a estos avances, como se señaló en la evaluación del PEN con corte al 2017, aún está pendiente la creación de un sistema integrado que promueva fondos para la ejecución de proyectos de investigación en la educación superior. La normativa actual todavía no hace posible que las diferentes fuentes de financiamiento a la investigación se articulen entre sí, ni que los fondos se distribuyan de acuerdo a las características y exigencias de cada institución.

Si nos centramos en las universidades, es importante, además, que los grupos de investigación institucionalizados tras el proceso de licenciamiento puedan fortalecerse, y cuenten con más fondos y subvenciones para la ejecución de proyectos de investigación. Asimismo, dada la autonomía de las universidades, el rol de sus autoridades y el diálogo que puedan establecer

con el Concytec, el Minedu y la SUNEDU es fundamental para potenciar la gestión de la CTI en estas instituciones educativas.

2.3 Vinculación de la investigación e innovación con la realidad peruana

Es importante reconocer que la innovación no es siempre el resultado de la investigación, sino que muchas veces se recorre el camino inverso. Primero, llega la innovación o la solución a un problema que nace en el sector productivo y la investigación; más bien, ayuda a su comprensión. Por ello, los sistemas de innovación promueven la interacción entre empresas y academia; sin embargo, esta colaboración solo se ha promovido en las universidades. Consideramos que involucrar a instituciones de educación superior distintas a las universidades puede fortalecer el sistema, pues la cercanía que pueden tener los institutos con el sector productivo, sobre todo en el marco de la formación dual, aporta a la generación de ideas novedosas, así como a la claridad respecto a temas de investigación relevantes para las empresas que operan en el Perú.

Las innovaciones también nacen a partir de las necesidades que tiene el país. Este es el sentido de la innovación social. En este campo, el Estado tiene un rol importante en la generación de mecanismos

para que la investigación e innovación también sean instrumentos para aprovechar nuestras fortalezas, como la biodiversidad o la enorme riqueza cultural que tenemos, para contribuir con su preservación y puesta en valor. En el mismo sentido, el Estado debe asumir un papel protagónico en la identificación de los retos que tenemos en el campo social, sobre todo en las áreas de salud y educación. A este respecto, todos los esfuerzos y avances que se vienen dando en las universidades, con el impulso del Minedu, para desarrollar una oferta de calidad en la modalidad virtual o, con el impulso del Concytec, para fabricar equipos y desarrollar pruebas moleculares que nos permitan afrontar la emergencia sanitaria, constituyen un aprendizaje importante que debería ser aprovechado y potenciado en los años siguientes.

3. Resultado 3: Centros universitarios y técnicos forman profesionales éticos, competentes y productivos

El PEN al 2021 propuso formar una educación superior que permita que los profesionales desarrollen principios éticos, así como su talento y vocación personal; sean altamente competentes frente a demandas del entorno económico productivo y laboral nacional e internacional, y aprovechen y generen nuevos conocimientos en el marco de un proyecto de desarrollo nacional y regional.

Como se ha visto anteriormente, la política de aseguramiento de la calidad, plasmada principalmente en el proceso de licenciamiento de las instituciones de educación superior y técnico-productiva, es un importante avance para garantizar condiciones mínimas de calidad y viene mejorando la oferta educativa. Pese a ello, aún se evidencia que la formación que han recibido los egresados de la educación superior y técnico-productiva no responde a las demandas sociales, culturales y productivas.

Como respuesta a esta problemática, desde el Minedu se vienen ejecutando distintas medidas para fortalecer la calidad de las instituciones de educación superior y técnico-productiva, acciones que se enmarcan en la política de fomento que cada tipo de servicio tiene en el marco del aseguramiento de la calidad.

3.1 Pertinencia de la oferta de educación superior y técnico-productiva

Aun cuando hay avances en la conclusión de estudios de la educación superior y, en el caso de las universidades, importantes mejoras en las condiciones básicas de calidad, la oferta del sistema de educación superior y técnico-productiva no viene respondiendo a las demandas laborales. Además,

existe cierta desconexión entre las necesidades sociales, culturales y productivas, así como en el nivel y tipo de habilidades desarrolladas en la educación.

En los últimos años se ha incrementado someramente el porcentaje de egresados de la educación superior, aunque el incremento ha sido mayor en el caso de los egresados universitarios. Como se observa en la tabla 70, al 2019 un 32,2 % de peruanos había egresado de alguna institución de educación superior, lo cual supone un crecimiento de 2,4 puntos porcentuales en relación con el 2009 (29,9 %). Un 17,1 % había concluido una carrera universitaria, mientras que el 15,1 %, una carrera técnica, pedagógica o artística. Respecto a 2009, se evidencia un mayor crecimiento en el porcentaje de egresados de la educación universitaria (2,9 pp.), con relación a los egresados de la educación no universitaria (0,8 pp.) (INEI, 2020).

Las carreras preferidas tanto en las universidades como en institutos se encuentran en los mismos campos de estudio. Así, en cuanto a las carreras que las personas mayores de 17 años a más estudiaron o estudian, se observa que en 2019 aquellas con mayor preferencia para la educación universitaria fueron: Ingeniería (20,1 %), Educación (13,9 %), Ciencias económicas y sociales (12,2 %) y Administración de empresas (11,6 %). Mientras que, en el caso de las carreras de institutos, se observa que existe una mayor preferencia por aquellas técnicas

Tabla 70. Nivel de educación alcanzado por la población peruana de 25 y más años de edad (2009 – 2019)
(Porcentaje respecto del total de población de 25 y más años de edad de cada nivel)

Nivel de educación	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Sin nivel/ inicial	6,9	6,8	6,5	5,9	5,8	5,7	5,4	5,5	5,2	4,9	4,8
Primaria 1/	28,4	27,9	27,9	26,9	27,3	27	26,6	26,5	26	25,6	24,8
Secundaria	35	35,7	35,5	36,3	36,7	37,8	39,2	38	38,6	38,7	38,2
Superior no universitaria	14,3	14,7	15,1	14,7	14,2	13,6	13,1	14,2	13,9	14,2	15,1
Superior universitaria	15,5	14,9	14,9	16,2	16	15,9	15,7	15,9	16,2	16,6	17,1

1/ A partir del año 2017, incluye Educación Básica Especial. 2/ Incluye posgrado.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares

relacionadas con la Ingeniería (19,6 %), Ciencias de la salud (15,4 %), Educación (13,1 %), Informática (11,1 %), Administración de empresas (10 %) y Ciencias sociales y económicas (7,8 %) (INEI, 2020).

Asimismo, de acuerdo a la Encuesta de Demanda Ocupacional (MTPE, 2019), pese a la mayor preferencia por la educación universitaria, los egresados universitarios son aquellos con menor demanda laboral (6,7 %) frente a los egresados de carreras técnicas o programas de educación técnico-productiva (19,5 %). En esta línea, de acuerdo a la Encuesta de Habilidades al Trabajo (ENHAT) 2017-

2018 (Novella, Alvarado, Rosas y Gonzales-Velosa, 2019), un 22 % de empresas en el país manifiesta que la fuerza laboral con educación inadecuada es el segundo obstáculo más relevante que enfrentan en sus operaciones.

Si bien en estudios previos al periodo de análisis del Balance se señala que la preferencia por la educación universitaria se debe a incentivos sociales de mayor prestigio y mayores retornos económicos (Benavides, 2008), el incremento de profesionales graduados, especialmente de universidades de bajo costo y calidad

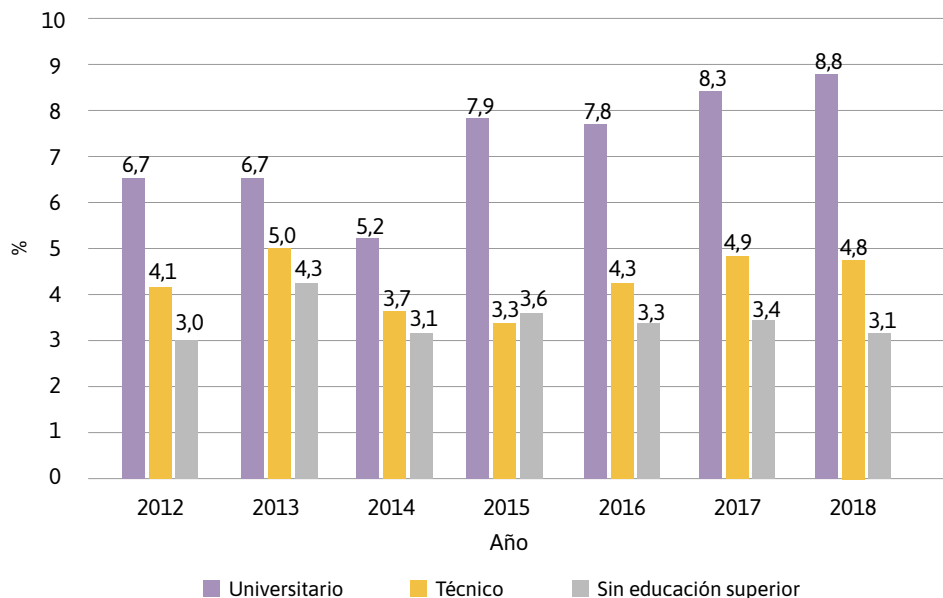
cuestionable, estaría produciendo una baja de los retornos, así como mayores tasas de subempleo y sobreeducación (Yamada y Lavado, 2017).

En este mismo sentido, el Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos (PIAAC) evidencia un alto nivel de sobrecalificación e inadecuación de la educación de los trabajadores peruanos respecto a lo requerido en sus centros de labores. De acuerdo a esta evaluación, el 47 % de los trabajadores tiene un nivel de competencia superior al requerido en su trabajo, mientras que el promedio de la OCDE es 11 %, y un 38 % trabaja cumpliendo funciones que no están relacionadas con su campo de estudio (OCDE, 2019). Es decir, la formación de los trabajadores, por más calificada que esta sea, no es pertinente a las labores demandadas por el mercado de trabajo. Se puede contar con el grado o título, pero no con las competencias adecuadas para los puestos requeridos.

Si bien esta desconexión entre la educación recibida por los trabajadores peruanos y las competencias demandadas por el mercado laboral podría deberse a una lenta respuesta del sistema educativo, también existe la posibilidad de que se deba a problemas más estructurales, como una menor movilidad geográfica o a rigideces salariales que impiden que las empresas puedan atraer trabajadores con competencias adecuadas (OCDE, 2019).

Así, como se observa en el figura 27, según cálculos de la SUNEDU (2020) con base en la ENAHO, si consideramos a los egresados de la educación superior entre 21 y 35 años, en el 2018 se observa que hubo mayor desempleo por parte de los egresados de la educación superior universitaria (8,8 %) frente a los egresados de carreras técnicas (4,8 %) y las demás personas sin educación superior (3,1 %). En relación con el 2012, la tasa de desempleo creció en todos los casos, con mayor énfasis entre los egresados universitarios, cuya tasa se incrementó en 2,1 pp.

Asimismo, en cuanto al subempleo invisible de jóvenes de 21 a 35 años, el cual brinda información respecto a la idoneidad del ingreso que perciben los trabajadores para cubrir sus necesidades básicas, se observa una mejor situación entre los egresados universitarios respecto a los egresados de carreras técnicas. Es decir, los egresados universitarios reciben mejores retribuciones que aquellos provenientes de carreras técnicas. Si bien ello podría ser contradictorio con la mayor demanda laboral que tiene la formación técnica, esto se debería a que la oferta de la educación técnica en el país todavía presenta condiciones de calidad deficientes que limitan la adecuada formación de sus egresados.

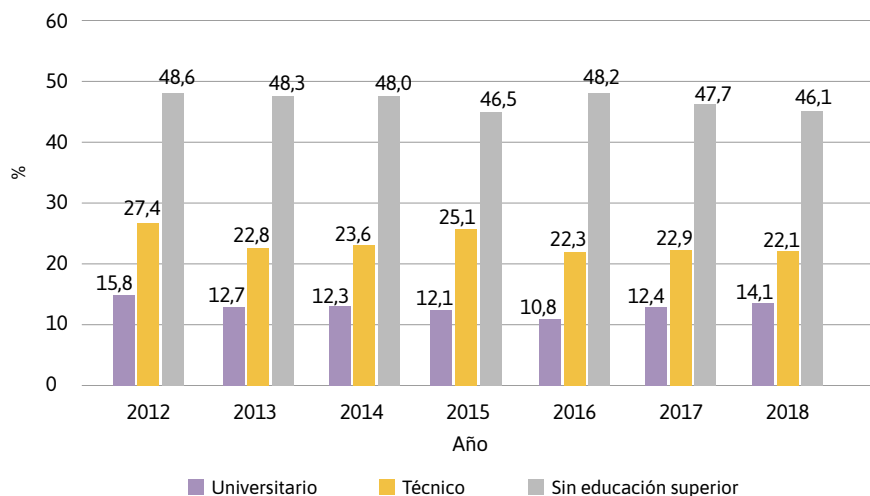
Figura 27. Evolución de la tasa de desempleo por nivel educativo (2012-2018)

Nota: Para los cálculos se tomó en cuenta a individuos de 21 a 35 años. Los análisis solo consideran el mayor nivel educativo alcanzado. Se excluyó de los análisis a los individuos con nivel educativo inconcluso. Se incluyen barras de error (intervalo de confianza al 95%). Fuente: Enaho, 2012-2018.

Así, como se evidencia en el figura 28, según cálculos de la SUNEDU (2020) a partir de la ENAHO, el subempleo invisible es mucho mayor para las personas sin educación superior (46,1 %), seguido por los egresados de carreras técnicas (22,1 %) y, finalmente, por los egresados de carreras

universitarias (14,1 %). En relación con el 2012, si bien en todos los casos la tasa de subempleo invisible se redujo debido a mejoras en la formación superior, esta reducción fue mayor entre los egresados de carreras técnicas (-5,3 pp.), lo cual supone una mejora en las retribuciones obtenidas en sus trabajos.

Figura 28. Evolución de la tasa de subempleo invisible de los jóvenes (21 a 35 años) por nivel educativo (2012-2018)



Nota: Para los cálculos se tomó en cuenta a individuos de 21 a 35 años. Los análisis solo consideran el mayor nivel educativo alcanzado. Se excluyó de los análisis a los individuos con nivel educativo inconcluso. Se incluyen barras de error (intervalo de confianza al 95%). Fuente: Enaho, 2012-2018.

Finalmente, la crisis económica producto de la emergencia sanitaria por la que atraviesa el país ha resultado en la reducción de la población ocupada en todos los niveles educativos. Los más afectados son los egresados de la educación tecnológica, pedagógica y artística, debido a que los puestos de trabajo para carreras técnicas requieren, en mayor medida, la presencia física de los trabajadores. Es

decir, en un gran número de casos, son labores que no pueden realizarse de manera remota. Según cifras del INEI, “entre los que tienen educación superior no universitaria disminuyeron en 46,3 % (1 246 100), seguido de la población con educación universitaria con 44,6 % (1 588 800)” (INEI, 2020b). En tanto “entre los que tienen educación secundaria, cayó en 39,7 % (2 755 100) y entre la población con primaria o menor nivel, en 29,9 % (1 132 900).

3.2 Políticas para mejorar la formación profesional en las instituciones de educación superior y técnico-productiva

Existe un débil proceso formativo integral en la educación superior y técnico-productiva, la cual se explica por “la baja pertinencia de la oferta educativa, las necesidades y dificultades que enfrentan los estudiantes, el limitado soporte y acompañamiento, la débil provisión de servicios educacionales complementarios, las inadecuadas competencias en el ejercicio de la docencia y la débil gestión institucional” (Minedu, 2020).

Si bien estos problemas se presentan en todos los servicios de educación superior en alguna medida, son los institutos tecnológicos, CETPRO y ESFA los que enfrentan mayores retos para lograr una oferta educativa de calidad. Como se ha visto anteriormente, si bien la oferta educativa universitaria presentaba condiciones básicas de calidad por debajo de lo esperado, el proceso de licenciamiento ha cambiado esta situación al lograr el cierre de aquellas instituciones que no cumplían con los estándares mínimos requeridos. Incluso, de acuerdo al informe de la SUNEDU (2020), el licenciamiento de universidades ya habría logrado mejorar la calidad de los docentes, así como la investigación.

En el caso de los institutos tecnológicos, dado que el proceso de licenciamiento no ha culminado y todavía está lejos de hacerlo, aún no se observan mejoras evidentes respecto a la calidad de la oferta educativa de estos servicios a nivel de la formación de los estudiantes. Así, en relación con los docentes de los institutos tecnológicos públicos, se evidencia una falta de actualización tecnológica y teórica en sus áreas, gran parte de los mismos es mayor de 51 años (41 %) y, además, un grupo importante no complementa su labor docente con una actividad profesional que le permita estar al tanto de los avances tecnológicos (Minedu, 2019).

En el caso de los CETPRO y ESFA, las condiciones de calidad de la oferta educativa también son deficientes, lo cual es concordante con los niveles de inversión que han tenido históricamente. Los CETPRO recién van a iniciar el proceso de licenciamiento e, incluso, recién se están desarrollando estudios para conocer las brechas y deficiencias de forma clara. En tanto, las ESFA no cuentan con un marco normativo que defina estándares de calidad mínimos que cumplir y no existe información que permita conocer las condiciones de calidad de todas las instituciones que lo conforman.

Con el objetivo de revertir estos problemas, que no son recientes, en los últimos años, desde el Minedu

se han implementado distintas políticas de fomento que han tenido como común denominador lograr que las instituciones educativas de educación superior y técnico-productiva cumplan condiciones básicas de calidad en la operación de sus servicios, en la mayoría de casos de cara a lograr su licenciamiento.

En ese sentido, en el caso de la educación superior universitaria, tecnológica y pedagógica, los recursos invertidos se han organizado estratégicamente a partir de programas presupuestales que han permitido garantizar recursos en el tiempo, realizar transferencias y contar con indicadores de desempeño para medir los resultados alcanzados. Las ESFA y CETPRO, sin embargo, han tenido una menor prioridad en cuanto a políticas de fortalecimiento.

Otro aspecto importante es que las políticas de fomento en la educación universitaria tienen mayores niveles de inversión y han requerido menores esfuerzos de coordinación entre el Minedu y las universidades, ya que estas últimas son pliegos presupuestales y cuentan con autonomía administrativa y presupuestal que les permite gestionar recursos de manera directa. Por el contrario, en el caso de los otros servicios de educación superior y técnico-productiva, las políticas impulsadas por el Minedu tienen que

ser coordinadas previamente con las DRE y UGEL (en el caso de los CETPRO), lo cual equivale a procesos más largos para ejecutar lo planeado al requerir una fuerte articulación y gestión entre el Minedu, Gobiernos Regionales y las instituciones educativas (Minedu, 2020).

3.2.1 Educación superior universitaria

Con el objetivo de fortalecer las condiciones de calidad en la educación universitaria, en el marco del Programa Presupuestal 066: Formación universitaria de pregrado, en el 2020, por quinto año consecutivo, el Minedu firmó convenios de gestión con universidades públicas, con lo cual, como se observa en la tabla 71, hasta la fecha se ha acumulado un monto de S/528 691 548 de transferencias para que estas puedan cumplir con las condiciones básicas de calidad exigidas por la Ley Universitaria. En este marco, durante el 2020 se brindó asistencia técnica al 100 % de las universidades participantes (15 universidades) en la herramienta de incentivos para el cumplimiento de los diez compromisos establecidos en la Norma Técnica denominada Herramienta de incentivos para el fortalecimiento del servicio educativo de las universidades públicas.

Tabla 71. Transferencias realizadas a las universidades públicas desde la primera edición de la herramienta de incentivos (2016-2020)

2009	Monto
2016	87 572 978
2017	219 974 427
2018	115,127,072
2019	113 643 133
2020	56 373 938
Total	592 691 548

Fuente: Minedu-Digesu

Así, con el fin de que las universidades públicas logren licenciarse, en el periodo de análisis, desde el Minedu se han emprendido diversas acciones, como: (i) asistencia técnica, en coordinación con el Concytec, acerca de la formulación de procedimientos internos para la identificación, categorización, priorización y evaluación de sus líneas de investigación, donde participaron nueve universidades; (ii) asistencia técnica frente al hostigamiento sexual a fin de que 15 universidades elaboren su normativa interna para la prevención y atención de este problema; (iii) capacitación a universidades públicas y privadas sobre el funcionamiento del Sistema de Recojo de Información de la Educación Superior (SIRIES), en el cual participó el 85,3 % de universidades públicas

y privadas; (iv) once talleres, entre presenciales y virtuales, para brindar asistencia técnica en materia de presupuesto como, por ejemplo, la programación multianual, priorización del gasto, seguimiento de la ejecución presupuestaria, herramientas de incentivos, etc.; talleres que contaron con la asistencia, en promedio, de más del 90 % de universidades públicas; (v) asistencia técnica en materia de inversiones respecto a proyectos de inversión viables, proyectos de inversión en formulación, IOARR aprobados y en elaboración, revisión de expedientes técnicos, elaboración de TdR, entre otros; (vi) se han emitido instrumentos normativos y orientadores aprobados en el marco del aseguramiento de la calidad y la implementación de la Ley Universitaria:

bonificaciones especiales a docentes investigadores, nuevas plazas para docentes ordinarios e incremento al docente ordinario; y, finalmente (vii) se ha emitido una serie de lineamientos orientadores para el cuidado integral de la salud mental, para prevenir e intervenir en casos de hostigamiento sexual, para la aprobación, evaluación e implementación de líneas de investigación en universidades públicas y un reglamento interno para gestionar la propiedad intelectual.

Finalmente, en cumplimiento del artículo 865 de la Ley N.º 30220, que dispone que el docente investigador tiene una bonificación especial del cincuenta por ciento (50 %) de sus haberes totales y que se viene otorgando desde el 2017, en el 2020 se aprobó la transferencia de S/26 354 902 para beneficiar a un total de 988 docentes pertenecientes a 46 universidades públicas por el periodo de nueve meses (abril a diciembre)¹⁸⁸.

3.2.2 Institutos y escuelas de educación tecnológica

En el caso de los institutos públicos, las acciones de fortalecimiento iniciaron en el 2016 mediante el proyecto de inversión pública Aprolab II, con el cual, hasta el año 2020, se ha llegado a invertir alrededor

de S/193 500 000 para la educación superior tecnológica, superior artística y técnico-productiva en todo el país a fin de mejorar la calidad de los servicios brindados en estas instituciones (Minedu, 2020).

Asimismo, desde el 2018, las acciones de fortalecimiento de institutos tecnológicos públicos se vienen tomando en el marco del Programa Presupuestal 147: Fortalecimiento de la educación superior tecnológica, y, al igual que en el caso de la educación universitaria, las acciones emprendidas, principalmente, se vienen centrando en lograr las condiciones de calidad exigidas por el proceso de licenciamiento.

Al respecto, se puede dar cuenta de algunos avances para mejorar la pertinencia de la educación superior tecnológica en su articulación con el sector productivo. En el periodo de análisis, se ha dado un impulso del modelo de Formación dual. Para ello, se conformó una mesa técnica y un convenio marco de cooperación con la Cámara de Comercio e Industria Peruano – Alemana a fin de difundir la modalidad dual en el país. Asimismo, se desarrollaron acciones de asistencia técnica para recabar buenas prácticas y difundir la modalidad dual entre los institutos tecnológicos públicos (cinco en Lima y dos en regiones).

¹⁸⁸ Decreto Supremo N.º 147-2020-EF

Adicionalmente, en el 2020, desde el Minedu se ha ofrecido asistencia técnica para emprender acciones de exploración en cuatro (4) regiones para la identificación de buenas prácticas de articulación con el sector productivo desde las instituciones educativas de gestión pública, a fin de construir una propuesta de modelo estándar para el desarrollo de esta articulación que permita a las instituciones garantizar la efectividad de sus servicios educativos.

Además, en 2019, el Minedu obtuvo fondos para la ejecución del proyecto Fortalecimiento de la gestión descentralizada y articulada de la educación superior tecnológica, el cual es una de tres iniciativas del programa Sé competitivo, financiado con US\$ 4 500 000 por el MEF y gestado en colaboración con la Cooperación Suiza (SECO) y el Consejo Nacional de la Competitividad (CNC). En el 2020, el proyecto del Minedu tuvo que ser reformulado dado el contexto de emergencia sanitaria por la COVID-19.

Asimismo, en el periodo de análisis ha tenido una alta prioridad la definición del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), dado que esta política viene siendo impulsada como parte de las recomendaciones de la OCDE, así como por la Política Nacional de Competitividad y Productividad, y la Política Nacional del Educación Superior y

Técnico-productiva. La elaboración del MNC viene siendo un reto histórico para la educación peruana, pues debe convertirse en un instrumento que ordene y establezca equivalencias entre las distintas cualificaciones reconocidas en el país a fin de permitir el reconocimiento de aprendizajes adquiridos en programas formales, no formales o mediante la experiencia laboral.

Así, en el 2019 se creó un Grupo de Trabajo Multisectorial¹⁸⁹ conformado por representantes del sector educación, producción y empresarial¹⁹⁰ con el objeto de proponer un modelo de MNC y sus Mecanismos de Representación Sectorial (MRS). Asimismo, se desarrolló una consultoría financiada por el BID que permitió contar con una propuesta preliminar del modelo conceptual del MNC y la hoja de ruta a seguir para su construcción. En tanto, en el 2020, mediante el Programa para el mejoramiento de la calidad y pertinencia de los servicios de educación superior universitaria y tecnológica a nivel nacional (PMESUT), se desarrollaron tres consultorías que permitieron contar con: la propuesta de Diseño del MNC, los MRS que contribuirán al poblamiento del MNC y la propuesta de normativa de creación del MNC. No obstante, dada la emergencia sanitaria por COVID-19, la formalización del MNC y los MRS han sido reprogramados para el 2021.

¹⁸⁹ Creado a través de la Resolución Viceministerial N.° 429-2019-MINEDU del 28 de agosto de 2019.

¹⁹⁰ El Grupo de Trabajo Multisectorial está conformado por representantes del Minedu, MTPE, Produce, Sineace, Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y el Consejo Privado de Competitividad (CPC).

En esta misma línea, en el Catálogo Nacional de Oferta Formativa (CNOF), hasta el cierre de 2020 se ha logrado publicar 107 programas de estudios para los niveles auxiliar técnico, técnico y profesional técnico. Solo en el 2020 se logró incorporar 16 nuevos programas de estudios al CNOF, mientras que otros 12 programas de estudios fueron actualizados. Además, se han publicado los Lineamientos Académicos Generales para los Institutos de Educación Superior y las Escuelas de Educación Superior Tecnológica. Con ello, desde el 2019, cuando inició el proceso, se han actualizado 245 planes de estudio correspondientes a 70 institutos de gestión estatal (20,47 %). Ello supone un avance del 20,89 % de los 1173 programas cuyos planes de estudio deben ser actualizados.

Por otro lado, con relación al desempeño docente, se evidencian mejores condiciones para el diseño de programas de formación docente de los IEST. Se aprobó el Marco de Competencias del Docente de Educación Superior Tecnológica en el Área de la Docencia¹⁹¹, gracias al cual se han definido los dominios y las competencias que caracterizan una buena docencia en la EST, y que son esperables y exigibles en todo docente.

Asimismo, se desarrolló el Programa de Fortalecimiento de Capacidades, dirigido a docentes

y directivos, con el cual se brindaron tres cursos: Introducción a las TIC en el proceso de enseñanza-aprendizaje, Planes de estudios por competencias: conceptos iniciales y Negociación para la resolución de conflictos. Hasta el primer semestre de 2020, 3412 docentes y 1641 directivos fueron capacitados, de los cuales solo el 53 % y 47 %, respectivamente, aprobaron al menos uno de los cursos señalados.

Por su parte, al cierre de 2020, un total de 6655 docentes, que representan el 83,7 % del universo, fueron capacitados en herramientas básicas de ofimática, competencias digitales y virtualización de unidades didácticas para el desarrollo del servicio educativo no presencial dada la priorización en el marco de la emergencia sanitaria. También se logró la participación de 312 directores, que representan el 91 % del universo en estos mismos cursos.

Finalmente, con el objetivo de garantizar que las personas de cada región tengan la oportunidad de acceder a un servicio educativo de excelencia en institutos públicos, se viene implementando el Modelo de Servicio Educativo Tecnológico de Excelencia¹⁹² o IDEX. El plan tiene por objetivo implementar un IDEX por región (26) y se espera que no se limiten a cumplir las condiciones básicas establecidas por el licenciamiento, sino que puedan

¹⁹¹ Aprobado por Resolución Viceministerial N.º 213-2019-MINEDU el 26 de agosto de 2019.

¹⁹² Aprobado por Resolución Ministerial N.º 409-2017-MINEDU del 14 de julio de 2017.

ir mejorando su calidad de manera continua. Hasta el cierre del Balance, cinco IDEX¹⁹³ (19,3 %) contaban con condiciones básicas de calidad según el Modelo de Servicio Educativo Tecnológico de Excelencia, mientras que cuatro regiones¹⁹⁴ contaban con una propuesta de Plan de Optimización.

Los IDEX se deben sostener como un modelo de servicio educativo a seguir, que se desprenda de la realidad de cada región y que revaloricen la educación tecnológica en respuesta a las necesidades económicas del país. Deben, además, ser parte de un cambio integral en el modelo educativo superior tecnológico y no modelos de servicio aislados.

3.2.3 Educación técnico-productiva

En relación con la educación técnico-productiva, dado que el proceso de licenciamiento en los CETPRO está por iniciar, para promover la calidad del servicio educativo en estos centros, durante el 2019, el Minedu impulsó un proyecto normativo denominado Lineamientos Académicos Generales para los Centros de Educación Técnico-Productiva, así como una propuesta de modelo de servicio educativo para la educación técnico-productiva.

Este conjunto de normativas pretende que los CETPRO complementen el proceso educativo con experiencias formativas eminentemente prácticas en situaciones reales de trabajo, así como mediante el desarrollo de proyectos y actividades productivas de bienes y servicios. Para tal efecto, se busca que la oferta formativa responda a las necesidades productivas, y pueda valorar las capacidades adquiridas previamente por los y las estudiantes, reconociéndolos como protagonistas del aprendizaje, por lo cual, además, pueden articularse con el nivel secundario y se abre la puerta para que los estudiantes transiten a otros niveles de formación.

Asimismo, se aplicó un instrumento de recojo de información en 706 CETPRO con el objetivo de identificar las brechas de estos servicios de manera previa al proceso de licenciamiento y, de este modo, promover acciones de fortalecimiento pertinentes. Al cierre de 2020, la información disponible de 665 CETPRO públicos de 24 de las 26 regiones permitió conocer el nivel de cumplimiento referidas a cinco condiciones básicas de calidad (CBC); sin embargo, es preciso señalar que la información podría no ser del todo objetiva, ya que es meramente declarativa. Dado el contexto de emergencia, aún no se han realizado las validaciones de campo respectivas.

¹⁹³ Moquegua, Tacna, Lambayeque, Lima provincias y Callao

¹⁹⁴ Cusco, Moquegua, Tacna y Lima provincias

Tomando esto en cuenta, se ha logrado identificar lo siguiente:

- **Gestión institucional.** El nivel de cumplimiento promedio de los aspectos relacionados con la CBC I es del 37 %. Solo el 19 % del total de CETPRO alcanza un nivel de cumplimiento por encima del 80 %.
- **Gestión académica.** El nivel de cumplimiento promedio de los aspectos relacionados con la CBC II es del 31 %. Solo el 15 % del total de CETPRO alcanza un nivel de cumplimiento por encima del 80 %. Solo el 3 % de CETPRO ha adecuado al menos un programa de estudios al D.S. 004-2019-MINEDU.
- **Infraestructura física y equipamiento.** El nivel de cumplimiento promedio de los aspectos relacionados con la CBC III es del 46 %. Solo el 12 % del total de CETPRO alcanza un nivel de cumplimiento por encima del 80 %.
- **Personal directivo, jerárquico y docente.** El nivel de cumplimiento promedio de los aspectos relacionados con la CBC IV es del 54 %. Solo el 18 % del total de CETPRO alcanza un nivel de cumplimiento por encima del 80 %.
- **Previsión económica.** El nivel de cumplimiento promedio de los aspectos relacionados con la CBC V es del 45 %. Solo el 13 % del total de CETPRO alcanza un nivel de cumplimiento por encima del 80 %.

3.2.4 Escuelas de Formación Artística

Como se había mencionado, las ESFA¹⁹⁵ no cuentan con un marco normativo que defina las condiciones básicas de calidad que deben cumplir, como sí sucede con los otros tipos de servicio de la educación superior y técnico-productiva. En ese sentido, las estrategias orientadas al fortalecimiento de las ESFA se concentraron en Lima, y fueron limitadas y poco flexibles frente a las necesidades diferenciadas de cada institución.

Entre 2018 y 2019, las dos principales herramientas usadas por el Gobierno para el fortalecimiento de los ESFA de gestión estatal fueron los Compromisos de gestión ESFA (centrada en Lima Metropolitana) y la intervención pedagógica denominada Transferencia a Gobiernos Regionales para el fortalecimiento de la educación superior artística (destinada a regiones). Los compromisos de gestión permiten mejorar las

¹⁹⁵ A la fecha, el Perú cuenta con un total de treinta y seis (36) ESFA, de las cuales 31 son de gestión pública y cinco son de gestión privada. La oferta formativa es de dos tipos: artística y pedagógica.

condiciones de equipamiento, infraestructura, fortalecer las competencias docentes y mejorar de gestión cultural e institucional. Esto benefició a cuatro ESFAS (12,9 %) e implicó una transferencia total de 8 260 000 soles. En cuanto a la estrategia implementada en regiones, se capacitó a docentes y brindó equipamiento básico a las 27 ESFAS (87,1 %) ubicadas en 16 regiones, ejecutándose un total de 2 500 000 soles.

En febrero de 2019, además, a través de la Resolución Viceministerial N.º 040-2019-MINEDU, se aprobó el Instructivo para la ejecución de actividades con cargo a los recursos que se transfieren a los GORE para el fortalecimiento de la educación superior artística, que tuvo como fin promover la transferencia de 1 200 000 soles a las ESFAS regionales con el objetivo de fortalecerlas. Asimismo, durante el 2019 se promovieron los Compromisos de desempeño ESFA, que beneficiaron nuevamente a cuatro ESFAS (12,9 %) en Lima. Dicho documento tuvo 15 compromisos asignados a cada ESFA referidos a la gestión institucional de estas instituciones, de los cuales, en promedio, se cumplió el 83 %. Dicho porcentaje de cumplimiento permitió que se transfieran 3 900 000 soles en total a las ESFAS beneficiarias.

En esta misma línea, en el 2020 se implementó la intervención pedagógica para el fortalecimiento de diez ESFA regionales con una ejecución del

78 % de los recursos transferidos y el mecanismo Compromisos de desempeño en las cuatro ESFA de Lima Metropolitana, con una ejecución de 73 % de los recursos transferidos. Ambas herramientas han contribuido con el fortalecimiento de la gestión institucional de las ESFA.

La principal limitación que se tiene con las ESFA, como se ha visto en el análisis del Resultado 1 del Balance, recae en la falta de una norma específica que regule su funcionamiento y supervisión de la calidad del servicio educativo. Asimismo, no se cuenta con el marco necesario para gestionar presupuesto orientado a su fortalecimiento institucional y pedagógico.

3.3 Desarrollo de los servicios de educación superior y técnico-productiva en el contexto de emergencia sanitaria por la COVID-19

3.3.1 Servicios de educación superior universitaria

Según Figallo, Gonzales y Diestra (2020), para mayo de 2020, tras dos meses de iniciada la pandemia, solo el 56 % de universidades licenciadas había empezado la enseñanza en línea (26 públicas y 23 privadas),

aunque no necesariamente para todos los programas y todos los grados. Igualmente, solo cinco universidades privadas habían confirmado que llevarían a cabo sus exámenes de admisión en línea, mientras que las públicas aún no se encontraban preparadas para entonces (Figallo, Gonzales y Diestra, 2020).

Como se puede observar en la tabla 72, en el 2020 el 100 % de universidades públicas y privadas que

estaban operativas en el 2019 logró iniciar el ciclo académico 2020-1; sin embargo, el inicio de clases se retrasó y fue dándose paulatinamente hasta el mes de agosto. La mayor parte de universidades privadas inició en abril y mayo (58: 66,67 %), mientras la mayoría de universidades públicas lo hizo en mayo y junio (29: 56,86 %).

Tabla 72. Universidades públicas y privadas que desarrollaron el ciclo académico 2020-1

Tipo de gestión	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Total
Públicas				2	14	15	7	13	51
Privadas	6	2	18	30	28	2		1	87

Nota: De las 51 universidades públicas: 46 son licenciadas, tres con licencia en proceso y dos con licencia denegada. De las 87 universidades privadas: 45 son licenciadas, una con licencia en proceso y 41 con licencia denegada. Las cuatro universidades privadas no licenciadas en proceso de cierre y que no iniciaron clases son Universidad de Lambayeque, Universidad Peruana de Arte Orval, Universidad Privada Leonardo da Vinci y Universidad Privada Sise. Fuente: Minedu-Digesu

Con respecto al ciclo académico 2020-2, al cierre del 2020, solo el 70 % de universidades públicas que estuvieron operativas en el 2019 inició labores, mientras que el 99 % de universidades privadas logró hacerlo. Además, como se puede observar en la tabla 73, las universidades públicas que lograron iniciar clases para el segundo ciclo académico lo hicieron más tarde. Por su parte, mientras que la mayor

parte de universidades privadas inició en agosto y setiembre (67: 77,01 %), la mayoría de universidades públicas lo hizo en octubre y noviembre (26: 50,98 %). Así, al igual que lo sucedido en el ciclo 2020-1, lo observado respecto al inicio de clases denotaría mayores dificultades por parte de las instituciones estatales para adaptarse a un nuevo contexto de educación a distancia.

Tabla 73. Universidades públicas y privadas que desarrollaron el ciclo académico 2020-2

Tipo de gestión	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Total
Públicas		1	6	13	13	3	36	13	51
Privadas	3	38	29	10	2	1	83	1	87

Nota: De las 36 universidades públicas: 34 son licenciadas y dos con licencia en proceso. De las 83 universidades privadas: 44 son licenciadas, una con licencia en proceso y 38 con licencia denegada. Las siete universidades privadas no licenciadas en proceso de cierre y que no iniciaron clases son Universidad de Lambayeque, Universidad Peruana de Arte Orval, Universidad Privada Leonardo da Vinci, Universidad Privada Sise, Universidad Privada Juan Pablo II, Universidad Peruana de Investigación y Negocios, y Universidad Privada de la Selva Peruana.

Fuente: Minedu-Digesu

Con relación a la matrícula de estudiantes de pregrado en las universidades públicas y privadas, como se observa en la tabla 74, a nivel general, en el 2020 se redujo de -8,96 % (-113 528) con respecto al 2019; sin embargo, comparando la matrícula con el año 2018, más bien se dio un incremento de 0,25 % (+3130). Si bien ello indica que la crisis sanitaria y el formato de educación a distancia no han afectado determinadamente la matrícula, sí es posible evidenciar diferencias entre las universidades públicas y privadas. Mientras las universidades privadas presentan una reducción de la matrícula en -10,37 % (-94 313) en relación con el 2019, con respecto al 2018 se dio un incremento de 2,55 % (+23 210). En tanto, la matrícula en las universidades

públicas se ha contraído respecto al 2019 y 2018 en -5,37 % (-19 215) y -5,61 % (-20 080), respectivamente.

Aunque la información disponible no permite caracterizar en qué estratos sociales se ha dado una mayor reducción de la matrícula, los estudiantes con menores ingresos habrían sido los más afectados, y las brechas en el acceso y conclusión universitaria por nivel socioeconómico se habrían ampliado. Esto se debe a que fueron las instituciones públicas e instituciones privadas de bajo costo las que se encontraban menos preparadas para brindar servicios educativos en línea y, además, muchos de los estudiantes con menores recursos económicos no contaban con la conectividad ni equipos necesarios para afrontar dicha modalidad educativa. Así, en

Tabla 74. Estudiantes de pregrado matriculados en universidades según tipo de gestión (2018-2020)

Gestión	2018	2019	2020	Dif 2019-2020		Dif 2018-2020	
				Abs.	%	Abs.	%
Privada	885 974	1 003 497	909 184	-94 313	-10,37 %	23 210	2,55 %
Pública	378 186	377 321	358 106	-19 215	-5,37 %	-20 080	-5,61 %
Total	1 264 160	1 380 818	1 267 290	-113 528	-8,96 %	3130	0,25 %

Nota: La información ha sido agregada a partir de los registros a nivel de universidad y estudiante de pregrado, por lo que puede presentarse duplicidad en casos donde un estudiante curse estudios de pregrado en dos o más universidades. La información se encuentra anualizada, es decir, se considera por única vez a los estudiantes matriculados en dos semestres académicos del año.

Fuente: Minedu-SIRIES. Información procesada al 09/03/2021.

el contexto de emergencia sanitaria y educación a distancia, la continuidad de los estudios superiores estaría condicionada aún más al nivel de ingresos.

Con el objetivo de garantizar la continuidad del servicio educativo en la educación universitaria y responder a los retos que planteaba la emergencia sanitaria por COVID-19, el Minedu desarrolló un conjunto de medidas que han permitido contener el impacto que supuso adaptar administrativa y pedagógicamente los servicios a un contexto de educación remota y evitar la deserción de estudiantes con mayores necesidades económicas.

En primer lugar, se dieron una serie de medidas orientadas a brindar un marco legal para que las universidades públicas y privadas se adapten a las circunstancias que se presentaban a medida que la emergencia sanitaria se desarrollaba. Así, el 12 de marzo de 2020 se establecieron disposiciones para prevenir el contagio de la COVID-19 en universidades públicas y privadas, así como para regular el procedimiento de atención y monitoreo ante la ocurrencia de casos¹⁹⁶. Posteriormente, el 31 de marzo, cuando los contagios en el país se fueron incrementando, se dispuso la suspensión

¹⁹⁶ Resolución Viceministerial N.º 081-2020-MINEDU, del 12 de marzo de 2020

y/o postergación de las clases, actividades lectivas, culturales, artísticas y/o creativas que se daban de forma presencial en todas las instituciones de educación superior¹⁹⁷.

Asimismo, el 1 de abril se dieron orientaciones generales referidas a la provisión de los servicios educativos en este nuevo contexto en temas como planificación académica, desarrollo de la prestación del servicio, recomendaciones relacionadas con el ejercicio docente respecto a la adaptación no presencial y la comunicación con los estudiantes, entre otros¹⁹⁸. Seguidamente, el 3 de mayo se hizo extensiva la necesidad de mantener suspendidos todos los servicios presenciales de educación superior y se habilitó la posibilidad de optar temporalmente por servicios no presenciales, conforme a las orientaciones del Minedu y la SUNEDU¹⁹⁹. Además, el 9 de mayo se establecieron facilidades para la obtención de grados y se modificaron aspectos referidos a la Ley Universitaria (Ley N.º 30220) a fin de ampliar el plazo para adecuarse a dicha Ley, prorrogar la vigencia del mandato de las autoridades, entre otros temas²⁰⁰. Finalmente, el 16 de junio de 2020, de manera excepcional, se dieron

disposiciones para que el personal de todas las universidades pueda ingresar a las sedes para que desarrollen actividades que faciliten la continuidad y mejora de la calidad en la educación remota.

En segundo lugar, se tomaron medidas orientadas a dotar de conectividad para que estudiantes de bajos ingresos puedan continuar sus estudios de forma remota y docentes tengan las facilidades para llevar a cabo sus labores académicas. Así, el 18 abril de 2020 se autorizó a las universidades públicas, de manera excepcional, a efectuar la contratación de servicios de Internet, así como a adquirir dispositivos informáticos y/o electrónicos para estudiantes y docentes en situación de pobreza y vulnerabilidad económica. Para tal fin, las universidades públicas fueron autorizadas por única vez a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático hasta por S/31 000 000 con cargo a los recursos de su presupuesto institucional²⁰¹. Posteriormente, el 19 de setiembre las universidades públicas volvieron a ser autorizadas excepcionalmente a realizar modificaciones presupuestarias hasta por S/30 644 820. El fin era financiar, nuevamente,

¹⁹⁷ Resolución Viceministerial N.º 084-2020-MINEDU, del 31 de marzo de 2020

¹⁹⁸ Resolución Viceministerial N.º 085-2020-MINEDU, del 1 de abril de 2020

¹⁹⁹ Resolución Viceministerial N.º 095-2020-MINEDU, del 3 de mayo de 2020

²⁰⁰ Decreto Legislativo N.º 1496, del 9 de mayo de 2020

²⁰¹ Decreto Legislativo N.º 1465, de fecha 18 de abril de 2020. En el Decreto Supremo N.º 006-2020-MINEDU del 19 de mayo de 2020 se establecieron los criterios de focalización: personas que tengan una clasificación socioeconómica de pobre o pobre extremo de acuerdo al Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), lo cual llegó a atender alrededor del 25 % de la matrícula total en universidades públicas.

la contratación del servicio de Internet con sus respectivos módems externos, USB o chips, para ser utilizado por los estudiantes de pregrado con matrícula vigente durante el año 2020 y que se encontraban en situación de vulnerabilidad

económica, así como también por los docentes ordinarios y contratados con carga lectiva vigente²⁰². Como se puede observar en la tabla 75, con ambas medidas se logró beneficiar a 255 815 estudiantes y docentes (233 050 estudiantes y 22 765 docentes).

Tabla 75. Estudiantes en situación de vulnerabilidad y docentes que accedieron a Internet y dispositivos informáticos y electrónicos por parte del Estado para llevar a cabo clases en línea (2020)

Norma	Estudiantes	Docentes	Total de beneficiarios
D.L. 1465	85 378	188	85 566
D.U. 107-2020	147 672	22 577	170 249
Total	233 050	22 765	255 815

Fuente: Minedu-Digesu

En tercer lugar, como se vio en el análisis del Resultado 1 del Balance, desde el Pronabec también se dispuso el otorgamiento de un total de 26 200 becas y 3000 créditos en el 2020 a fin de que estudiantes de pregrado de educación superior en condición de vulnerabilidad tengan la oportunidad de continuar sus estudios en el contexto de emergencia sanitaria y educación a distancia. Así, el 29 de mayo de 2020 se creó la Beca Continuidad de Estudios²⁰³, orientada a

estudiantes afectados directa o indirectamente por la emergencia sanitaria. Con ello, se otorgaron 14 000 becas continuidad, con lo cual se cubrieron costos de matrícula y pensiones de estudios, alimentación, movilidad local y útiles de escritorio. Adicionalmente, se implementaron 4200 becas de traslado para estudiantes de universidades con licencia denegada, 8000 becas permanencia para estudiantes de universidades públicas de escasos recursos y, además, 3000 créditos de continuidad.

²⁰² Decreto de Urgencia N.º 107-2020, del 19 de setiembre de 2020. Con este D.S., además, se dispuso criterios adicionales para la focalización de estudiantes que: i) pertenecen a un hogar con clasificación socioeconómica de pobre o pobre extremo según el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) y no han sido beneficiados por el Decreto Legislativo N.º 1465; ii) pertenecen a un hogar receptor de alguno de los bonos otorgados por el Estado en el marco de la emergencia sanitaria; y iii) residen, de acuerdo al SIRIES, en distritos del quintil 1, 2, 3 y 4 de tasa de pobreza monetaria según el Mapa de Pobreza 2018 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), que presentan limitaciones para la conectividad.

²⁰³ Resolución Directoral Ejecutiva N.º 055-2020-MINEDU/VMGI-PRONABEC del 29 de mayo de 2020.

Finalmente, desde un enfoque más pedagógico, se implementó la convocatoria 8 de PMESUT denominada Programa de apoyo al diseño de implementación de estrategias para la continuidad del servicio educativo superior de las universidades públicas. Con ello se buscó fomentar la continuidad del servicio educativo superior de las universidades públicas, fortaleciendo sus capacidades para la planificación académica, la implementación de la prestación del servicio educativo y las recomendaciones relacionadas con el ejercicio docente respecto a la adaptación no presencial de cursos en programas de estudio de pregrado, sobre la base del uso de las

tecnologías de información y comunicación (TIC). En la mencionada convocatoria participaron 52 universidades públicas.

3.3.2 Servicios de educación superior tecnológica

De acuerdo al Censo Educativo del Minedu, la crisis sanitaria por la COVID-19 y las clases a distancia no habrían tenido un impacto significativo en el inicio del ciclo académico 2020-1 en los institutos y escuelas de educación superior tecnológica ni en los CETPRO. Aunque con retraso, como se evidencia en la tabla 76, el 99,9 % de estas instituciones logró

Tabla 76. Número y porcentaje de institutos, escuelas y CETPRO públicos y privados que continuaron brindando el servicio educativo en relación con el 2019

Servicios educativos	II. EE. públicas			II. EE. privadas			Total de II. EE.		
	2019	2020	% II. EE. que continuaron en 2020	2019	2020	% II. EE. que continuaron en 2020	2019	2020	% II. EE. que continuaron en 2020
IES/IEST	391	391	100 %	774	773	99,9 %	1165	1164	99,9 %
CETPRO	813	812	99,9 %	1130	1128	99,8 %	1943	1940	99,8 %
ESFA	31	31	100 %	6	6	100 %	37	37	100 %
Total	1235	1234	99,9 %	1910	1907	99,8 %	5164	5161	99,9 %

Nota: Solo se consideran las II. EE. que se encontraban activas en el 2019. No se consideran nuevas II. EE. 2020.

Fuente: Censo Educativo Minedu 2019-1 y 2020-1

iniciar el primer ciclo en el 2020. Asimismo, no se evidencia ninguna diferencia significativa entre los IES/IEST (99,9 %), CETPRO (99,8 %) y ESFA (100 %), ni entre las II. EE. públicas (99,9 %) y privadas (99,8 %).

En cuanto a la matrícula del ciclo 2020-1, sin embargo, sí se evidencian cambios importantes respecto al ciclo 2019-1. Como se observa en la tabla 77, a nivel general, se habría producido una reducción del 7,6 % (-51 794). No obstante, ello solo se explica por la caída de 14,9 % (-66 539) en la matrícula de los institutos y escuelas de educación superior tecnológica, pues tanto los CETPRO como las ESFA más bien registraron un incremento del 6 % en la matrícula (+14 003) y

12,1 % (+742) con respecto al 2019, respectivamente.

Asimismo, si se observan los resultados según tipo de gestión, se evidencia que la matrícula en las II. EE. privadas se redujo en 18,5 % (-71 882), mientras que en las II. EE. públicas, más bien, se produjo un incremento de 6,8 % (+20 088). Así, la matrícula en las IES/IEST, CETPRO y ESFA privadas se contrajo en 18,9 % (-74), 16,8 % (-13 626) y 22 % (-58 182), respectivamente. En tanto, en las II. EE. públicas, solo los IES/IEST sufrieron una reducción de 6 % (-8357) en su matrícula, pues en los CETPRO y las ESFA públicas, más bien, se incrementó en 18,3 % (+27 629) y 14,1 % (+816).

Tabla 77. Número y porcentaje de estudiantes matriculados en institutos, escuelas y CETPRO públicos y privados en relación con el 2019

Servicios educativos	II. EE. públicas			II. EE. privadas			Total de II. EE.		
	2019	2020	% matrícula 2020 vs. 2019	2019	2020	% matrícula 2020 vs. 2019	2019	2020	% matrícula 2020 vs. 2019
IES/IEST	139 128	130 771	94 %	307 664	249 482	81,1 %	446 792	380 253	85,1 %
CETPRO	150 592	178 221	118,3 %	81 302	67 676	83,2 %	231 894	245 897	106 %
ESFA	5795	6611	114,1 %	337	263	78 %	6132	6874	112,1 %
Total	295 515	315 603	106,8 %	389 303	317 421	81,5 %	684 818	633 024	92,4 %

Nota: Solo se consideran las II. EE. que se encontraban activas en el 2019. No se consideran nuevas II. EE. 2020. II. EE. que declararon matrícula en ambos periodos.

Fuente: Censo Educativo Minedu 2019-1 y 2020-1

Según tipo de servicio educativo, estos resultados indicarían que la crisis sanitaria y el formato de educación a distancia han afectado principalmente la matrícula de los IES e IEST. Por su parte, y según el tipo de gestión, los estudiantes de II. EE. privadas habrían sido los más afectados en todos los tipos de servicios. Al respecto, es preciso que, a partir de estudios pertinentes, sea posible explicar las diferencias en el impacto de la crisis sanitaria en la educación a distancia, donde, incluso, en varios casos se ha registrado un incremento de la matrícula en relación con el año 2019. Dado que la educación superior tecnológica y técnico-productiva requiere de experiencias formativas donde se hace uso de equipamiento e infraestructuras particulares e, incluso, se da en situaciones reales de trabajo, se hubiera esperado que la matrícula se reduzca en todos los casos.

Al igual que en el caso de la educación universitaria, dado el contexto de emergencia sanitaria y educación a distancia, desde el Minedu se tomaron distintas medidas orientadas a contribuir con la continuidad de los estudios en los institutos y escuelas de educación superior, así como en los CETPRO.

En primer lugar, es preciso mencionar la aprobación de una serie de normas que tuvieron como objetivo adaptar el desarrollo de los servicios educativos a las circunstancias presentadas a causa de la pandemia por COVID-19. Así, el 1 de abril de 2020 se aprobaron orientaciones para la supervisión del desarrollo del servicio educativo en los centros de educación técnico-productiva e institutos y escuelas de educación superior²⁰⁴. Posteriormente, el 3 de mayo, al igual que con la educación universitaria, se dispuso la suspensión del servicio presencial mientras se mantenga el estado de emergencia²⁰⁵. Asimismo, el 10 de mayo se resolvió habilitar de manera excepcional la presentación del servicio educativo en las modalidades semipresencial y a distancia en los institutos y escuelas de educación superior públicos y privados²⁰⁶. Finalmente, el 28 de agosto se volvieron a emitir orientaciones para la supervisión de los servicios educativos en los centros de educación técnico-productiva e institutos y escuelas de educación superior²⁰⁷, dejando sin efecto las orientaciones del 1 de abril.

En segundo lugar, al igual que en la educación universitaria, con el objetivo de dotar conectividad

²⁰⁴ Resolución Viceministerial N.º 087-2020-MINEDU del 01 de abril de 2020

²⁰⁵ Resolución Viceministerial N.º 095-2020-MINEDU del 03 de mayo de 2020

²⁰⁶ Decreto Legislativo N.º 1495 del 10 de mayo de 2020

²⁰⁷ Resolución Viceministerial N.º 157-2020-MINEDU del 28 de agosto de 2020

para mejorar el acceso a las clases en línea, el Minedu permitió la contratación de servicio de Internet para estudiantes y docentes focalizados de ESFA, CETPRO e IESP²⁰⁸. Con ello, durante el 2020 se focalizó la atención de 21 645 beneficiarios (112 fueron docentes) y se pusieron en marcha los procesos de contratación de servicios, logrando adjudicar cuatro contratos que atenderán a 20 538 beneficiarios (94,9 %). Hay un remanente de 1107 beneficiarios, pues no se recibieron ofertas de operadores para dichos estudiantes y docentes. Asimismo, se logró distribuir 18 685 dispositivos para conectarse a Internet a las II. EE. adjudicadas, con lo cual se alcanzó el 90,1 % de la meta. Los 1853 dispositivos restantes serán distribuidos a las II. EE. en el 2021, mientras que el avance en la distribución a nivel de estudiantes (a cargo de los directores/as) está pendiente de medirse cuando inicien las clases del 2021.

En tercer lugar, con objetivo brindar asistencia para la continuidad del servicio educativo bajo la modalidad a distancia en las instituciones públicas de educación técnico-productiva, superior tecnológica y artística, se implementó la Estrategia Formativa 360, organizada en tres componentes. El primer componente consistió en la oferta de

cursos virtuales para desarrollar competencias de empleabilidad en plataformas libres, los cuales pueden ser convalidados en sus programas de estudio. En estos cursos participaron 106 IEST (31 %), 92 CETPRO (11 %) y 13 ESFA (36 %). Asimismo, 2534 estudiantes de IEST (27 % del total de inscritos), 1909 estudiantes de CETPRO (29 % del total de inscritos) y 347 estudiantes de ESFA (36 % del total de inscritos) aprobaron al menos un curso. La principal complicación fue la limitada conectividad y falta de experiencia para este tipo de cursos, lo cual produjo deserción.

El segundo componente también estuvo referido a la implementación de un curso para desarrollar competencias de empleabilidad, pero, en este caso, elaborado por el Minedu y enfocado en las competencias de emprendimiento. La implementación se dio a nivel nacional, a través de dos medios: virtual, mediante la plataforma Perú Educa y radio (Radio Nacional, además de emisoras regionales y municipales). También tuvo opción a convalidación en los programas de estudios. Al finalizar el 2020, aprobaron el curso 6578 estudiantes de IEST (29 % del total de inscritos), 11 102 estudiantes de CETPRO (39,5 % del total de inscritos) y 36 estudiantes de ESFA (10 % del total

²⁰⁸ Decreto Legislativo N.º 1465, de fecha 18 de abril de 2020. En el Decreto Supremo N.º 006-2020-MINEDU del 19 de mayo de 2020 se establecieron los criterios de focalización: personas que tengan una Clasificación Socioeconómica de pobre o pobre extremo de acuerdo con el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).

de inscritos). Entre las principales dificultades, además de la deficiente conectividad, estuvo la baja pertinencia del curso para estudiantes de ESFA, así como impedimentos para el adecuado seguimiento de cada institución educativa a sus estudiantes.

El tercer componente estuvo orientado a que los docentes de IEST desarrollen competencias digitales para que puedan virtualizar contenidos priorizados de programas de estudio. Se llevó a cabo a través de un Fondo Concursable por medio del PMESUT (9.º convocatoria), entre julio y diciembre. Asimismo, el proceso estuvo conformado por dos grupos y se desarrolló de la siguiente manera:

- Grupo 1: curso virtual en desarrollo de competencias digitales básicas. Lograron aprobar 3838 docentes de IEST (48 % del universo, 71,4 % del total de inscritos), y 482 directivos y personal de soporte técnico (82,7 % del total de inscritos).
- Grupo 2: curso virtual en virtualización de unidades didácticas. Lograron aprobar 1534 docentes de IEST (19 % del universo, 68,7 % del total de inscritos), y 208 directivos y personal de soporte técnico (87 % del total de inscritos).

Finalmente, como estrategias complementarias al tercer componente, se implementaron los siguientes cursos:

- Curso Herramientas básicas de ofimática, en el cual participaron 2857 docentes de IEST, CETPRO y ESFA (19 % del universo), además de 1073 miembros de las instituciones (directivos y personal administrativo).
- Curso virtual Tu mirada transforma, el cual se implementó a través de la organización FORGE. Aprobaron el curso 211 docentes (49,4 % del total de inscritos).

OBJETIVO ESTRATÉGICO 6

Una sociedad que educa
a sus ciudadanos y los
compromete con su
comunidad



En este Objetivo Estratégico 6, el PEN propuso fomentar una sociedad que forma ciudadanos informados, propositivos y comprometidos con el desarrollo y el bienestar de las comunidades.

Como se ha señalado en la evaluación del PEN (CNE, 2019), este objetivo estratégico constituye uno de los primeros esfuerzos del Estado en reconocer en sus políticas que la educación no es un proceso exclusivo del sistema educativo, sino un proceso social que trasciende las instituciones educativas. Este objetivo plantea que la sociedad tiene un carácter educador y que, por ello, es importante hacer explícita la responsabilidad educativa de sus distintos actores para la formación y ejercicio de la ciudadanía, así como el compromiso con el desarrollo y bienestar de la comunidad y el país.

En el resultado 1: **Gobiernos locales democráticos y familias promueven ciudadanía**, el PEN plantea la importancia del rol educador de los Gobiernos Locales y de la articulación que tiene que haber entre estos actores, y familias y comunidades.

En ese sentido, este balance plantea analizar el presupuesto público destinado por parte de estos Gobiernos a la educación, así como diversas iniciativas que llevan a cabo en el marco de su rol social y educador. Por otro lado, se analiza la importancia de articular las experiencias

educativas con las prácticas de la vida en comunidad a partir de casos como las ciudades de aprendizaje y la educación comunitaria.

En el resultado 2: **Empresas, organizaciones y líderes comprometidos con la educación**, el PEN plantea la importancia de que estos actores reconozcan su compromiso con la educación y con la formación ciudadana en la comunidad. En el balance de este resultado se presentan algunas iniciativas empresariales que corresponden a esta propuesta; asimismo, se da cuenta de la articulación entre estos actores y las estrategias de educación a distancia llevadas a cabo en el marco de la emergencia sanitaria por la COVID-19.

En el balance del resultado 3: **Medios de comunicación asumen con iniciativa su rol educador** se evalúa el consumo y percepción en los medios de comunicación, su articulación con las estrategias llevadas a cabo por el sector educación en el marco de la emergencia sanitaria por la COVID-19 y, finalmente, se da cuenta de los avances y desafíos de conectividad y acceso a medios digitales a propósito su demanda debido a la emergencia sanitaria.

1. Resultado 1: Gobiernos locales democráticos y familias promueven ciudadanía

El PEN subraya la importancia de las sinergias y comunicación que debe existir entre los Gobiernos Locales, las comunidades y las familias para propiciar experiencias educativas diversas y significativas.

1.1 Rol educativo de los Gobiernos locales

Los Gobiernos locales²⁰⁹ son una de las instancias del Estado más próximas a las personas y constituyen uno de los principales referentes de la prestación de servicios públicos. El periodo de elaboración del PEN coincidió con un incremento del marco de atribuciones y presupuestos de los Gobiernos Locales, así como nuevos marcos normativos que ampliaron los derechos de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de estos (Remy, 2005). Por ello, en un contexto político como el de la formulación del PEN al 2021 resultaba importante reconocerlos como actores clave en la formación y ejercicio de ciudadanía.

Debido a cómo está formulado este resultado y a la amplitud de temas que se proponen, resulta complicado identificar y hacer un seguimiento periódico de todas las intervenciones o acciones que llevan a cabo los Gobiernos Locales para cumplir con su rol educador y articulador de la comunidad. Además, muchas de estas propuestas ya se encuentran enmarcadas en las competencias de los Gobiernos locales y en instrumentos normativos que las regulan, como la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM). El propio CNE indica que los Gobiernos Locales contribuyen a la sociedad educadora conforme al artículo 82 de la LOM y que cada uno debe recoger esas acciones en su plan de desarrollo local, que servirá como marco para la construcción de una sociedad educadora (CNE, 2012a).

Asimismo, existen distintas instancias formales con las que cuentan los Gobiernos Locales, cuyo trabajo se vincula a las propuestas del PEN. Según los Indicadores de Gestión Municipal 2018, existen 61 670 comités del programa del Vaso de Leche en el país, 15 567 comedores populares y 4521 clubes de madres. Así también, en relación con

²⁰⁹ En nuestro país hay tres tipos de Gobiernos Locales según los siguientes niveles: provincial, distrital y centros poblados. Al 2019, había 196 Municipalidades provinciales, 1678 Municipalidades Distritales y 2668 Municipalidades de Centros Poblados (INEI, 2019), evidenciando un incremento de 23 Municipalidades Distritales y 124 Municipalidades de Centros Poblados, en comparación con lo reportado en 2017. Esta situación de creación de nuevas Municipalidades revelaría la insatisfacción de la población al no acceder a servicios públicos o brindarse estos de manera precaria (Defensoría del Pueblo, 2010).

servicios sociales, existen 1749 DEMUNA, lo que representa el 93,4 % de Gobiernos Locales; 1286 Oficinas Municipales de Atención a la Persona con Discapacidad (OMAPED), equivalente al 68,7 % del total de Municipalidades; 1600 Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor (CIAM), 46,5 % del total de Municipalidades; 757 organizaciones juveniles; y 556 bibliotecas municipales (143 en Municipalidades Provinciales y 413 en distritales). Además, los Gobiernos Locales gestionan infraestructura deportiva: 3299 losas multideportivas, 2163 losas de fulbito, 1268 estadios, 1093 complejos deportivos, 576 losas de vóley, 375 coliseos deportivos y 336 losas de básquet. De igual manera, gestionan locales de uso recreacional y cultural; entre los principales locales de administración municipal se encuentran los teatros y teatrines (130), casas de la cultura (117), museos (88) y cines (8) (INEI, 2018)

Cabe destacar, además, que, según el Registro Nacional de Municipalidades (INEI, 2017), en 1773 Municipalidades (95,8 %) se fomenta la participación de la ciudadanía en actividades de la gestión municipal. Así, en 1591 Gobiernos Locales (86 %) indicaron que la población participa en la concertación del presupuesto municipal, 1069 (57,8 %) en audiencias públicas y 889 (48 %) formulando el Plan de Desarrollo Municipal Concertado, principalmente.

En cuanto al presupuesto asignado a los Gobiernos Locales para inversión en educación, se puede observar que, tomando como referente el PIA, esta cifra aumentó a más del doble entre 2018 y 2019, pero se redujo en 2020. Asimismo, la asignación del PIM en 2018 es superior a la de los dos años siguientes. Por otro lado, una constante ha sido la dificultad de los Gobiernos Locales para ejecutar el presupuesto asignado, al tener un avance total de 70 % durante 2018 y uno menor durante 2019 (65 %). Estos problemas se han acentuado más en el último año, al contar con una ejecución de 18,3 % hasta agosto de 2020. Cabe resaltar que la mayor parte del presupuesto de los Gobiernos Locales destinado a educación se orienta a fortalecer o complementar la prestación del servicio educativo, sea en la educación básica o en la educación superior.

Por otro lado, se encuentra que, en los premios de Buenas Prácticas en Gestión Pública, organizados por la ONG Ciudadanos al Día, los Gobiernos Locales han presentado proyectos vinculados a las políticas promovidas en el Objetivo Estratégico 6 en las últimas ediciones. Siendo así, en 2018, 22 proyectos presentados por diversas Municipalidades, la mayoría de Lima Metropolitana, fueron ganadores o finalistas. En contraste, durante 2019 se presentaron tres proyectos municipales. En general, ninguna de las propuestas se encontraba dentro

Tabla 78. Inversión en educación de Gobiernos locales

Año	PIA	PIM	Atención de compromiso mensual	Ejecución		Avance %
				Devengado	Girado	Girado
2018	417 606 049	2 791 256 334	1 982 690 045	1 954 564 074	1 949 625 399	70
2019	975 380 022	2 301 148 664	1 558 583 862	1 514 920 031	1 498 210 172	65,8
2020	781 464 012	2 388 624 207	570 883 860	438 294 625	407 057 103	18,3

Fuente: elaboración propia con base en el Portal de Consulta Amigable del SIAF

del rubro de educación, pero algunas tenían como objetivo construir espacios que permitieran formar en ciudadanía.

Entre estos proyectos ganadores destaca el proyecto La ciudad de los niños (Municipalidad de Miraflores, Lima), el cual resultó ganador de la categoría Consulta y Participación en 2018. Dicha experiencia brinda espacios de diálogo a las niñas y los niños con la finalidad de que puedan dar sus puntos de vista para encontrar soluciones a las problemáticas del distrito. Estos fueron presentados a las autoridades distritales para, posteriormente, ejecutar algunas de las acciones propuestas. Por otro lado, la Municipalidad de Lima Metropolitana

resultó ganadora de la categoría Incidencia Pública en 2019, en la cual se presentan programas de voluntariado que brindan espacios a los ciudadanos para convertirlos en agentes de cambio social de personas. Para ello, se cuenta con proyectos de apoyo a adultos mayores residentes en albergues o el desarrollo de capacidades blandas de niñas y niños en condición de vulnerabilidad.

Finalmente, durante el periodo de análisis se llevó a cabo el Muni Educativo 2020 con el objetivo de generar propuestas consensuadas con los Gobiernos Locales para la mejora de la gestión educativa descentralizada. Se trata de espacios donde los Gobiernos Locales representan a la comunidad, y

promueven la adecuada prestación de los servicios públicos y el desarrollo integral. En 2020 se buscó consensuar esfuerzos para contribuir al Buen Inicio del Año Escolar 2020, así como para generar una propuesta normativa validada para atender la problemática del saneamiento físico legal, con énfasis en las comunidades nativas e indígenas, para acelerar las inversiones en infraestructura educativa.

1.2 Experiencias educativas en las comunidades

El PEN al 2021 subraya la importancia de articular las experiencias educativas con las prácticas de la vida en comunidad. En tanto no existe una base de datos o un banco de evidencias donde se sistematicen con periodicidad los avances en estos temas, a continuación se presentan algunas experiencias a partir de dos enfoques: las ciudades de aprendizaje y la educación comunitaria.

En general, las acciones de educación comunitaria plantean elementos que se alinean con el proyecto de sociedades y ciudades de aprendizaje, al considerar el aprendizaje como parte del contexto social en el cual se enmarcan los individuos, y reconocer el rol de diferentes actores dentro de este proceso, así como valorar el conocimiento cultural y social de las comunidades, convirtiéndose en un conocimiento considerado válido en el espacio educativo.

1.2.1 Ciudades educadoras y de aprendizaje

Las ciudades educadoras y de aprendizaje propician espacios importantes para el desarrollo de habilidades y competencias necesarias para adaptarse a estas circunstancias y motivan el deseo de los ciudadanos de aprender a lo largo de sus vidas, cultivando valores compartidos y apoyando el desarrollo de capital social.

Las ciudades educadoras se conciben como espacios pedagógicos en los que las urbes son fuentes permanentes de información y medios didácticos que promueven aprendizajes. De esta manera, se identifica que la ciudad educadora debe “demandar una formación social basada en valores éticos que proporcionen al alumnado los valores de su acción y (una parte) del reconocimiento como persona social” (Pallarès et al., 2017, p. 327). De igual manera, el proyecto de ciudad educadora busca fomentar la construcción de una “ciudadanía organizada, autónoma y solidaria, capaz de convivir en la diferencia y de solucionar pacíficamente sus conflictos” (Rodríguez, 2001, p. 1). En ese sentido, las ciudades educadoras son espacios que promueven el aprendizaje y la ciudadanía efectiva a lo largo de la vida.

Las ciudades de aprendizaje son iniciativas desarrolladas desde 2012 por el Instituto de Aprendizaje de Toda la Vida (UIL) de la Unesco

(Torres, 2019). Surgen para hacer frente a las problemáticas de las ciudades, como la desigualdad, los problemas medioambientales, el deficiente sistema de salud, etc. (UIL, 2014). Frente a esta situación, se movilizan recursos para garantizar el aprendizaje desde la educación básica hasta la superior; revitalizar el rol de la familia y las comunidades; promover el aprendizaje para y en el trabajo; y fomentar una cultura de aprendizaje para toda la vida (UIL, 2015). Todo ello tiene como propósito construir espacios inclusivos, donde se dé un empoderamiento individual y cohesión social; desarrollo económico y prosperidad; así como desarrollo sostenible (UIL, 2014).

Existen características propias de las ciudades educadoras o de aprendizaje como el vínculo o asociaciones entre escuelas y comunidades, las cuales pueden incluir a educadores, la comunidad, familias y Gobiernos Locales en el marco de una ciudad educadora o de aprendizaje (Wheeler et al., 2018). Llevar a cabo el proyecto de una ciudad educadora o de aprendizaje requiere generar un vínculo entre políticas públicas y pedagogía (Pallarès et al., 2017), en el que se promueva una ciudadanía en la que los individuos sean “sujetos políticos activos [...] con el derecho y la opción de acceder a la diversidad de ofertas urbanas” (Bryon y Gaona, 2005, p. 130).

Durante el periodo de análisis, distintas ciudades peruanas fueron reconocidas como parte de la Red Mundial de Ciudades de Aprendizaje de Unesco. Se trata de Miraflores, Arequipa y Chachapoyas. Todos los proyectos que forman parte de estas ciudades (o distritos) tienen la misión de promover el aprendizaje a lo largo de la vida y la implementación de las orientaciones estratégicas de las ciudades de aprendizaje. El rol de organización y gestión de las iniciativas lo tienen los Gobiernos Locales, para lo cual se forman asociaciones con organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas, etc. Por otro lado, se desarrollan actividades diversas, pues estas varían de acuerdo a la realidad de cada comunidad. No obstante, la mayoría están vinculadas al acceso a la educación (en espacios formales e informales) y la generación de habilidades que permitan mejorar la empleabilidad de los participantes.

Cabe mencionar que en un número considerable de ellas se desarrollaron actividades culturales y deportivas. Estas son similares a las experiencias de otros países, como muestra un estudio de la Unesco (2016) sobre las iniciativas de aprendizaje comunitario de siete países de Asia Pacífico para educación de adultos. En estas experiencias se ha reconocido la importancia del aprendizaje a lo largo de la vida y se han implementado iniciativas

mediante formas de enseñanza formales, no formales, no institucionales e informales.

Al igual que las ciudades educadoras y de aprendizaje, el Objetivo Estratégico 6 del PEN al 2021 propone la construcción de una sociedad capaz de “formar ciudadanos propositivos y comprometidos con el desarrollo y el bienestar de las comunidades, mediante el protagonismo de los líderes y lideresas, las organizaciones sociales, las familias y otros” (CNE, 2007, p. 5). Tomando esto en cuenta, incentiva la construcción de una ciudadanía efectiva y una sociedad educadora, en la cual no se restrinja el aprendizaje al espacio de educación formal, sino que también tome en cuenta distintos espacios sociales y el aprendizaje a lo largo de la vida.

1.2.2 Educación comunitaria

De acuerdo a la Ley General de Educación, la educación comunitaria es una forma de educación que se brinda desde las organizaciones de la sociedad que no son instituciones educativas. Tiene como finalidad ampliar y enriquecer articuladamente los conocimientos, capacidades, actitudes y valores de las personas con o sin escolaridad.

Si bien puede resultar una definición muy amplia, hay dos aspectos clave: son los actores de la sociedad

los que movilizan estas formas de educación, y la apuesta principal de la educación comunitaria consiste en valorar y asumir los contextos y recursos de los entornos inmediatos, de la comunidad, como centrales para el aprendizaje. La educación comunitaria es una forma de educación participativa que va más allá de la educación formal, al tomar en cuenta las prácticas cotidianas de las comunidades donde se desarrolla el proceso educativo. En ese sentido, reconoce que el aprendizaje está situado socialmente, pues depende del contexto en el que está inmerso (Kral y Schwab, 2016).

El Estado peruano tiene el rol de promover, valorar y reconocer iniciativas de educación comunitaria en el ámbito nacional, regional y local que cuenten con niveles adecuados de calidad. Durante 2018 se establecieron los lineamientos de la educación comunitaria, en la cual se dan mayores alcances sobre la implementación de estas experiencias a nivel del sector educación (Badillo, 2019). Al igual que lo planteado en la Ley General de Educación, los lineamientos entienden este tipo de educación como aquella que se desarrolla desde las organizaciones de la sociedad civil. Estas están orientadas al “enriquecimiento y despliegue de las capacidades individuales y al desarrollo de sus aprendizajes para el ejercicio pleno de la ciudadanía y la promoción del desarrollo humano” (Minedu, 2018a, p. 5).

Dicha normativa cuenta con tres ejes y 22 lineamientos para guiar su implementación. En primer lugar, el eje 1, desarrollo de educación comunitaria, se enfoca en concretar procesos de aprendizaje comunitarios según las características y contextos de las personas; para ello se integran dimensiones simbólicas y otras prácticas culturales. El eje 2 es fomento de la educación comunitaria, que busca implementar mecanismos de promoción, así como el reconocimiento de iniciativas y aprendizajes comunitarios. Finalmente, el eje 3, gestión de la educación comunitaria, incentiva la generación de las condiciones y políticas de fomento para este tipo de iniciativas.

Como forma complementaria a los lineamientos, en 2019 se aprobó la Norma de Competencia del Educador Comunitario por parte del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE), en la cual se identifican las principales labores de los educadores comunitarios. Asimismo, se ha articulado la educación comunitaria con la educación técnico-productiva (ETP). Por su parte, en 2020 se ha reconocido la Norma que Regula la Evaluación de las Competencias de los Estudiantes de la Educación Básica^[1].

Además, como se puede observar en la tabla 79, existen diversas iniciativas llevadas a cabo por Gobiernos Regionales para promover o revalorar la educación comunitaria. A nivel de las regiones, se han constituido normas complementarias de educación comunitaria. Estas consisten en la formulación participativa de propuestas de normas técnicas que establecen mecanismos y orientaciones para el reconocimiento de las organizaciones que desarrollan educación comunitaria, así como certificación y convalidación de los aprendizajes comunitarios y la complementación de estos entre diversas modalidades formativas en el sistema educativo.

Tabla 79. Políticas regionales de educación comunitaria

Región	Entidad	Tipo de norma	Descripción de la norma
Gobiernos regionales: Políticas regionales de educación comunitaria			
Puno	Gobierno Regional de Puno	Ordenanza Regional N.º 22-2016-GR PUNO-CRP	Dispone el fomento de la educación comunitaria en la región Puno, en el área de convivencia intercultural del Proyecto Curricular Regional de Puno. Insta al Ejecutivo del Gobierno Regional de Puno a promover como política regional la EC.
Junín	Gobierno Regional de Junín	Ordenanza Regional N.º 300-2016-GRJ/CR	Declara de prioridad e interés regional la educación comunitaria intercultural en la región Junín, con enfoque intersectorial, transversal y comunitario.
Loreto	Gobierno Regional de Loreto	Ordenanza Regional N.º 006-2020-GRL-CR	Aprueba la declaración de prioridad y de interés regional de la política pública de educación comunitaria intercultural en la región Loreto. Encarga al Ejecutivo Regional la implementación de la EC.
Ica	Gobierno Regional de Ica	Ordenanza Regional N.º 002-2020-GORE-Ica	Declara prioridad e interés regional la política pública de educación comunitaria intercultural en la región Ica, con enfoque intersectorial, transversal y comunitario.
Direcciones o Gerencias Regionales de Educación/ UGEL: políticas regionales y locales de educación comunitaria			
Cusco	DRE Cusco	Directiva Regional	Establece procedimientos para el desarrollo de acciones de certificación de los sabios y sabias existentes en los pueblos andinos y amazónicos.
Lima región	DRE Lima provincia	Resolución Directoral Regional N.º 457-2018-DRELP	Declara la Educación Comunitaria como una política educativa regional que contribuye a la formación permanente e integral de la persona y una sociedad educadora. Conformar el Comité Impulsor de la Educación Comunitaria a nivel regional y a nivel de las UGEL.
Lima región	UGEL N.º 154 Oyón	Resolución Directoral N.º 693-2018-UGEL-14-O	Aprueba directiva Articulación de los Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA) y los Centros de Educación Comunitaria (CEC) para el desarrollo de competencias y capacidades de los estudiantes.

Región	Entidad	Tipo de norma	Descripción de la norma
Direcciones o Gerencias Regionales de Educación/ UGEL: políticas regionales y locales de educación comunitaria			
Cajamarca	DRE Cajamarca	Resolución Directoral Regional N.º 1963-2020-ED. CAJ	Aprueba directiva N.º 01-2020-GR.CAJ/DRECAJ-DGP-EIB/EC, que contempla acciones y estrategias de educación en el ámbito de la región Cajamarca, en el marco del paradigma "Aprendizaje a lo largo de la vida" para contribuir a la formación permanente, integral e intercultural de niños, niñas, jóvenes y adultos.
Junín	DRE Junín	Resolución Directoral Regional de Educación Junín N.º 1456-DREJ	Aprueba directiva N.º 014-2020-GRJ/DREJ-DGP-EIB/EC, que contempla acciones y estrategias de educación en el ámbito de la región Junín en el marco del paradigma "Aprendizaje a lo largo de la vida" 2020.
Lima región	UGEL N.º 154 Oyón	Resolución Directoral N.º 693-2018-UGEL- 14-O	Aprueba directiva Articulación de los Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA) y los Centros de Educación Comunitaria (CEC) para el desarrollo de competencias y capacidades de los estudiantes.

Durante el periodo de análisis se ha implementado el registro de organizaciones entre colectivos, comunidades campesinas, ONG, asociaciones civiles, entre otros, que llevan a cabo iniciativas de educación comunitaria (RENOEC). Gracias al RENOEC se ha registrado a 100 organizaciones en 2019 y 2013 organizaciones en 2020 (ver tabla

80). Estas organizaciones desempeñan actividades que pueden ser agrupadas en los siguientes ejes: ciudadanía y convivencia; desarrollo de capacidades y liderazgo; gestión pública y gobernabilidad; diversidad cultural y arte; seguridad alimentaria y deporte; y trabajo y producción.

Tabla 80. Cantidad de iniciativas de educación comunitaria a escala regional

Regiones	2019	2020
Amazonas	6	10
Áncash	1	6
Apurímac	6	9
Arequipa	2	5
Ayacucho	5	10
Cajamarca	4	12
Cusco	7	13
Huancavelica	4	8
Huánuco	3	7
Ica	4	5
Junín	5	18
La Libertad	2	9
Lambayeque	4	5
Lima	15	26
Loreto	3	5
Moquegua	1	4
Madre de Dios	0	1
Pasco	2	10
Piura	8	13
Puno	8	14
San Martín	3	10
Tacna	2	5
Tumbes	1	1
Ucayali	4	7
Total	100	213

Fuente: registro de organizaciones de la sociedad civil que brindan educación comunitaria

Una experiencia relevante es la implementación de la Escuela Comunitaria Municipal del Distrito de Andahuaylillas (Quispicanchis, Cusco). El proyecto comenzó en 2017 y participaron 180 personas: 144 mujeres (80 %) y 36 hombres (20 %), quienes, en su mayoría, tenían entre 30 y 78 años. Entre los principales actores involucrados en implementar esta iniciativa encontramos a la Municipalidad de Andahuaylillas, la UGEL Quispicanchis, el CEBA de Urcos, el CETPRO de Andahuaylillas, la Fundación Disperse y la Cámara de Comercio de Cusco (Badillo, 2019).

El proyecto cuenta con tres ejes para ser llevado a cabo: formación personal; social y productiva; y política (Minedu, 2019). Dichos ejes estaban articulados a los programas de la Gerencia de Desarrollo Económico y Social de la Municipalidad, así como las actividades de los otros actores involucrados (Badillo, 2019). Específicamente sobre las actividades productivas, se establecieron convenios con el CETPRO para el dictado de diversos módulos: crianza de toros, cultivo de flores, crianza de cuyes, horticultura, etc. A partir de estos cursos se podía obtener una certificación de parte del CETPRO, lo que les permitía generar otros ingresos económicos. Además, se diseñó el aplicativo Focus con el objetivo de enseñar lectura, escritura y operaciones básicas mediante tabletas

(Badillo, 2019; Educación Intercultural Perú, 2018). Finalmente, la escuela “propuso potenciar los aprendizajes adquiridos por las personas a lo largo de la vida y responder a las necesidades formativas que la sociedad actual les demanda” (Badillo, 2019, p. 35). Debido a ello, las actividades no solo se desarrollan en espacios educativos formales, sino también en la comunidad o escenarios de aprendizaje, como la unidad productiva familiar o jornadas comunitarias.

Otras experiencias de educación comunitaria que se encuentran registradas en el RENOEC son las siguientes: por un lado, se encuentra en Apurímac el proyecto Escuela Amable de los Chankas, llevado a cabo por Asociación Educativa Saiwa. Se trata de un proyecto que no solo se enmarca en la articulación con la escuela, sino que también abarca actividades referidas a los chacras, huertos familiares y escolares, saberes, y prácticas andinas y locales a través de sabios, sabias y líderes comunales, fortalecimiento de la lengua quechua a través de comunidades escolares y comunales que producen programas de radio (Radio Municipal), entre otras. Por otro lado, se encuentra Qosqo Maki, en Cusco, una organización especializada en procesos de educación comunitaria donde se cogestiona con niños, niñas y adolescentes en situación de calle. Es un servicio alternativo de educación en

libertad basado en sus derechos y orientado a la multiplicación de oportunidades para el desarrollo de capacidades, talentos y habilidades para el ejercicio pleno de sus derechos y el ejercicio de ciudadanía (Minedu, 2021g).

La educación comunitaria, entonces, conduce a superar las concepciones más convencionales de la educación. Las experiencias educativas fuera de una institución educativa, sin aulas y con otros profesionales no suelen reconocerse como válidas, lo que genera que las prácticas cotidianas, costumbres y saberes de las personas y comunidades —la “vida real”— no sean tomadas en cuenta en el proceso de aprendizaje. La educación comunitaria promueve la cohesión y la integración social de las personas, y enfatiza el vínculo entre las personas que se unen para aprender en y como grupo (Learning and Work Institute, 2017). Asimismo, como se puede observar en las experiencias descritas, la educación comunitaria promueve la articulación entre los Gobiernos Locales, la comunidad y otros actores relevantes de cada comunidad, como las propias instituciones educativas. Finalmente, la educación comunitaria también puede propiciar el aprendizaje intergeneracional entre jóvenes y adultos, incluidos los adultos mayores, que contribuyen al bienestar de ambos grupos y a superar prejuicios mutuos.

2. Resultado 2: Empresas, organizaciones y líderes comprometidos con la educación

El resultado 2 del OE6 busca que participen las “empresas, organizaciones sociales, organizaciones políticas y asociaciones civiles comprometidas con la educación y con la formación ciudadana en la comunidad” (CNE, 2007, p. 138). En el Minedu, la Oficina de Relaciones Interinstitucionales (ORI) está a cargo “promover y gestionar las relaciones de colaboración y alianzas entre el Ministerio de Educación y los actores del sector privado, público y la sociedad civil para ampliar el alcance de las políticas priorizadas” (ORI, 2020, p. 3). Asimismo, lleva a cabo acciones para la sensibilización y promoción de la participación de la ciudadanía, la sociedad civil y el sector privado en beneficio (ORI, 2020).

Entre las acciones desarrolladas entre 2018 y 2020 encontramos que la mayoría está relacionada con aportar en la construcción de infraestructura educativa y la dotación de mobiliario educativo (ORI, 2020). Siendo así, las actividades de los últimos informes de gestión señalan que la mayoría de las acciones han servido para conformar asociaciones público-privadas y obras por impuestos con el fin

de cerrar brechas en infraestructura educativa, así como lograr saneamiento físico y legal (Minedu, 2018, 2019, 2020).

Además, se ha dado una serie de convenios interinstitucionales que se centran en cubrir necesidades específicas de diferentes instancias descentralizadas o del Minedu. Ejemplos de ello son convenios con academias de danza para mejorar la infraestructura emocional de los estudiantes o la implementación de la plataforma de Khan Academy para contribuir al refuerzo pedagógico (Minedu, 2019a). También se han promovido encuentros de estudiantes, como el Proyecto Tinkuy, mediante el cual se reunió, en 2018, a estudiantes de 6.º de primaria que pertenecían a pueblos indígenas, comunidades afroperuanas y de otras tradiciones culturales (ORI, 2020).

Debido al estado de emergencia, la estrategia de la ORI cambió: pasó a centrarse en la implementación de la estrategia “Aprendo en casa”. Para ello, se llevó a cabo la reunión Aprendo Siempre, la cual reunió a universidades privadas, empresas y organizaciones de tecnología para difundir la estrategia de educación a distancia del Minedu. En este proceso se identificaron organizaciones que tuvieran iniciativas vinculadas a la educación virtual de estudiantes, las cuales han sido clave para llevar a cabo las actividades de 2020.

La ORI reconoce una serie de dificultades para generar vínculos con el sector privado. Entre ellas destacan la superposición de funciones entre distintas dependencias y la falta de protocolos de gestión de intereses con privados para garantizar que no se generen problemas internos ni externos. Además, no existe un plan de identificación de líneas de participación ciudadana de la mano de expertos, considerando los riesgos que cada acción podría generar (Minedu, 2019a).

Por otro lado, desde el sector privado vemos que el Instituto Peruano de Acción Empresarial (IPAE) cuenta con una línea de trabajo enfocada en educación. Con esta finalidad, IPAE promueve cuatro objetivos: que las personas aprendan, los docentes inspiren, las instituciones tengan un propósito y que el sistema habilite a los ciudadanos. Entre los principios de acción se concentran algunos vinculados a los promovidos en el OE6 y las ciudades educadoras, como el aprendizaje a lo largo de la vida, mediante la promoción de una oferta educativa flexible y de calidad, así como la construcción de comunidades de aprendizaje, propiciando la existencia de II. EE. donde se dé una convivencia positiva.

Como parte de esta línea de acción, desde 2016 se viene llevando a cabo la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) por la educación, en la

cual se reúnen autoridades del sector público, líderes empresariales, representantes de ONG y académicos/ investigadores para reflexionar sobre propuestas acerca de esta temática. En 2020, el contenido del CADE giró en torno a “aprendizaje sin límites”: conectemos con nuestra capacidad de aprender a lo largo de la vida. En ella se trataron los cambios que está afrontando el sector educación en el contexto de la pandemia por la COVID-19. Estas transformaciones han ido de la mano con avances tecnológicos, los cuales están impactando la forma en que se concibe la educación y en que las personas aprenden. Frente a ello, se plantean iniciativas para que los ciudadanos asuman la responsabilidad de aprender a lo largo de la vida, contribuyendo a la transformación del país.

En general, se observa que las actividades llevadas a cabo por el sector privado tienen como objetivo solucionar problemas concretos que se van presentando en el sector. De esta manera, al igual como ocurre con los Gobiernos Locales, se dan acciones desarticuladas y a corto plazo, por lo que haría falta un plan o estrategia que involucre a este actor con miras a construir una sociedad educadora.

3. Resultado 3: Medios de comunicación asumen con iniciativa su rol educador

El PEN fue formulado en medio de los procesos de transformación digital iniciados en las décadas previas. Esto no niega que los medios de comunicación masiva mencionados en el PEN, como la televisión y la radio, sigan siendo importantes y que las personas estén expuestas a ellos, ni tampoco niega que la comunicación masiva sea un elemento por incorporar en la reflexión educativa, pues sigue siendo un vehículo fundamental para entender aspectos de nuestra sociedad. Si bien los actores tradicionales de la comunicación habían perdido vigencia desde hace varios años —incluso desde antes de la formulación del PEN— y se asumía que otros espacios, especialmente los medios digitales, influían más profundamente en los hábitos de consumo, entretenimiento, información y en la formación ciudadana, la propagación de la COVID-19 ha reafirmado la brecha digital del país.

3.1 Consumo y percepción en los medios de comunicación

Los medios de comunicación forman parte de nuestras vidas cotidianas. Como un estudio desarrollado en 2019 muestra, un 99 % de los encuestados en todo el país veía televisión, siendo este el principal medio de comunicación con el que interactuaban a lo largo de la semana. En segundo lugar, se encuentran quienes escuchan radio (83 %) y, muy de cerca, aquellos que navegan por Internet (82 %). En menor medida, un 64 % mencionó leer diarios o revistas (CONCORTV, 2019).

Con respecto a las horas de consumo de medios de comunicación a la semana, un 44,94 % ve de dos a cuatro horas de televisión de lunes a viernes, mientras que esta cifra aumenta a 50,2 % los fines de semana. En segundo lugar, alrededor de 37 % navega por Internet todos los días de la semana; entre las principales actividades a las que se dedican están visitar redes sociales, chatear y buscar información académica. En menor medida se dedica tiempo a escuchar la radio, a leer diarios o revistas y a jugar videojuegos (CONCORTV, 2019).

Además, sobre la percepción de estos medios, en general se considera que Internet está en los primeros lugares como el medio que entretiene (36 %), educa (51 %) e informa (34 %). En segundo

lugar, se identifica la televisión por cable o satelital como aquella que permite alcanzar estos fines. Si bien la televisión de señal abierta es la que recibe un porcentaje menor como el medio que entretiene, educa e informa, es el medio considerado más cercano (30 %), el más escandaloso/ sensacionalista (49 %) y el menos neutral (13 %). Esto revelaría que, pese a ser el medio más consumido, es también del que se tiene una percepción más negativa.

Esto también se ve reflejado al analizar los contenidos inadecuados y molestos en la televisión, pues encontramos que se considera común la representación de la violencia (57 %), el uso de palabras groseras (46 %) y la discriminación (28 %) en este medio. Asimismo, un 28 % considera que se presenta contenido para adultos en horario familiar. En el caso de la radio, la opinión es un poco más positiva, al considerarse que la representación de la violencia es menor (17 %), al igual que el uso de elementos discriminatorios (10 %) y palabras groseras (14 %). Esto contrasta con la opinión sobre los canales del Estado en televisión y radio —canal IPE, Radio Nacional y canal TV Perú—, pues en estos medios la mayoría de encuestados considera que la programación es buena o muy buena. En ese sentido, habría una percepción más positiva sobre la calidad del contenido de estas plataformas (CONCORTV, 2019).

Tabla 81 Características asociadas a los medios de comunicación (en %)

		2015	2019	2020
¿Cuál es el medio con el que más se entretiene?	Internet	18	25	36
	TV por cable o satelital	27	32	28
	TV abierta	33	25	19
	Radio	22	17	16
¿Cuál es el medio con el que puede acceder a temas educativos?	Internet	35	4	51
	TV por cable o satelital	22	27	22
	TV abierta	20	18	11
	Radio	15	11	10
¿Cuál es el medio con el que más se informa?	Internet	21	28	34
	TV por cable o satelital	19	21	27
	TV abierta	34	29	18
	Radio	24	22	20
¿Cuál es el medio más sensacionalista/escandaloso?	Internet	6	10	16
	TV por cable o satelital	8	10	17
	TV abierta	55	52	49
	Radio	8	10	10

Fuente: estudios sobre consumo televisivo y radial de CONCORTV

Tabla 82. Presencia de contenidos inadecuados en medios de comunicación (en %)

		2019	2020
Televisión	Palabras groseras	44	46
	Escenas de sexo o desnudos	28	31
	Violencia	57	57
	Discriminación	39	38
	Contenido para adultos en horario familiar	23	28
Radio	Palabras groseras	14	14
	Frases de connotación sexual	9	8
	Violencia	16	17
	Discriminación	13	10
	Contenido para adultos en horario familiar	7	7

Fuente: estudios sobre consumo televisivo y radial de CONCORTV

3.2 Los medios de comunicación en la emergencia sanitaria

La situación de emergencia sanitaria y la suspensión del servicio educativo presencial debido a la pandemia por la COVID-19 trajo como consecuencia directa que la educación a distancia se constituya como la principal alternativa para acceder a oportunidades educativas. En ese sentido, se requirió de un trabajo articulado con los medios de comunicación.

En los últimos años antes de la pandemia, vivíamos en un contexto educativo sumamente cuestionado por la llegada incesante de tecnologías digitales que generaban en los docentes y escuelas una importante tensión. No obstante, cuando fue necesario suspender los servicios educativos presenciales, las tecnologías y los medios digitales ya no eran una alternativa sino la única alternativa para seguir con el derecho de la educación, para permitir el acceso a la educación.

La emergencia crea o nos recuerda la importancia de los medios y su rol educativo, pues confirma que los medios trabajan de manera sistémica y ecológica; de ahí la necesidad de contar con estrategias multicanal, especialmente en un contexto donde, como se ha visto en la sección anterior, no hay acceso equitativo a todos los medios de comunicación.

En ese sentido, es importante recordar que las personas no son solo consumidores de medios, sino también productores de contenidos. Es de ese modo que debe considerarse su agencia en el ecosistema mediático: no solo atenderlos bajo la premisa de receptores pasivos que deben ser protegidos, sino como ciudadanos creadores que deben ser empoderados para un uso mediático responsable. En ese sentido, el énfasis en el aparato mediático y sus alcances desatiende la naturaleza de los contenidos, muchos de ellos producidos, precisamente, por los estudiantes.

En el marco de la estrategia “Aprendo en casa”, dirigida a los 8 000 000 de estudiantes de todo el país a través de televisión, radio y web, se suscribieron convenios y acuerdos con los medios de comunicación para unir esfuerzos y difundir contenidos educativos a través de sus canales y emisores. Se trata de una estrategia multicanal de educación a distancia que se entrega a través de tales plataformas. En el corto plazo, su objetivo es orientar a los estudiantes y sus

familias durante la emergencia sanitaria para darles contenido y sentido a estos días de aislamiento, fortaleciendo valores y actitudes vinculados a la responsabilidad, la solidaridad, el cuidado de uno mismo y de los demás, especialmente en las poblaciones más vulnerables, en línea con el desarrollo de competencias que plantea el Currículo Nacional y áreas curriculares priorizadas.

En total, las radios y televisoras que emiten “Aprendo en casa” en regiones suman 1458, distribuidas de la siguiente manera: medios regionales (radio y/o televisión): 1237; comité de radios: cuatro; y Radio Bethel: con frecuencia en 217 emisoras en el país. Además, las radiodifusoras que transmiten el contenido de “Aprendo en casa” en lenguas originarias son un total de 61.

Entre los principales convenios se encuentran los establecidos con el Instituto Nacional de Radio y Televisión (IRTP), la Sociedad Nacional de Radio y Televisión, el diario *La República* y Media Network. Estos estaban destinados a generar contenidos, brindar herramientas de aprendizaje y transmitir los programas de “Aprendo en casa”. Por otro lado, también se establecieron alianzas con emisoras de radio y televisión local y nacional para la transmisión de contenido de esta estrategia.

Actualmente, el Minedu se encuentra implementando una estrategia de seguimiento a “Aprendo en casa”. De acuerdo a un estudio llevado a cabo por la OSEE, el 95,3 % de las familias encuestadas manifestó haber accedido a la estrategia “Aprendo en casa” en julio²¹⁰ a través de diferentes medios de comunicación. El medio más usado fue televisión (42,9 %), seguido del acceso mediante WhatsApp (32,5 %) y páginas web (17,5 %). En menor medida, se accedió por radio (6,7 %) (OSEE, 2020). De esta manera, el uso de los medios estaría cobrando una gran importancia en este periodo como plataforma para continuar con el servicio educativo.

No obstante, así como ocurre con las empresas y Gobiernos locales, la inclusión de los medios de comunicación no ha sido parte de una estrategia elaborada desde el Minedu, sino una acción para cubrir las necesidades del sector. Además, se ha comprendido generalmente a los medios de comunicación como sinónimo de televisión y radio, cuando los medios digitales ocupan actualmente un lugar central en la vida de los ciudadanos.

Según un análisis comunicacional de “Aprendo en casa”, CONCORTV (2020) plantea aspectos positivos, como la evolución positiva del lenguaje audiovisual y radiofónico en las piezas, y el uso de lenguaje de

señas utilizado en la programación de televisión. Al mismo tiempo, encuentran que se puede mejorar en el uso de recursos, y optar por unos más atractivos, dinámicos y que se vinculen más con los estudiantes; incorporar el enfoque intercultural en el desarrollo de los contenidos; y prestar atención a los mensajes que puedan reforzar ciertos estereotipos desde la conducción/ locución e historias.

Brecha digital

Como parte de las medidas complementarias de “Aprendo en casa”, se aprobó la estrategia de “Cierre de Brecha Digital”²¹¹. Esta supuso la adquisición de 966 293 tabletas para estudiantes de 4.º a 6.º grado de primaria y de 1.er a 5.º grado de secundaria en ámbitos rurales y urbano-vulnerables, considerando entregar una tableta por hogar y por nivel educativo. Asimismo, también comprendía la adquisición de 90 137 tabletas para ser entregadas a docentes de 4.º de primaria a 5.º de secundaria. Inicialmente, se planeaba entregar estas tabletas en julio de 2020; sin embargo, al cierre de este balance, el proceso todavía no se había iniciado debido a contratiempos administrativos.

²¹⁰ Muestra nacional de 10 065 personas. Es representativa a nivel nacional, educativo, DRE y según área.

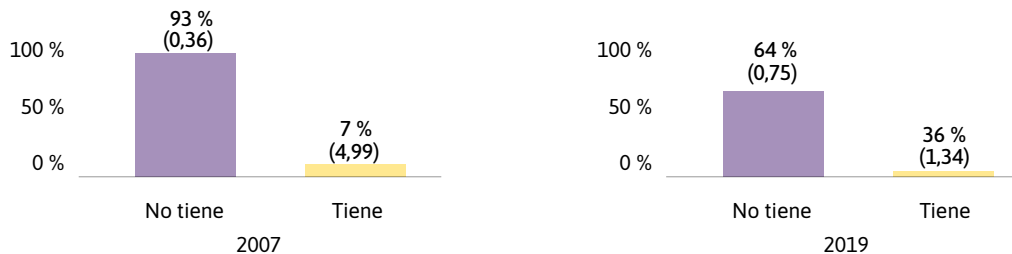
²¹¹ Aprobado mediante Decreto Legislativo N.º 1465.

La necesidad de esta estrategia corresponde a la brecha digital que se mantiene en nuestro país desde hace décadas. De acuerdo al último reporte Estadísticas de las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares, en el segundo trimestre de 2020, en el Perú, por cada 100 hogares, en 99 existe al menos una tecnología de la información y comunicación, mientras que, en similar trimestre de 2019, por cada 100 hogares, en 94 había al menos una TIC (INEI, 2020) (Ñopo, 2020).

En el área rural, el acceso a la radio es de 78,4 %; en el resto urbano, 75,9 %; y en Lima Metropolitana, 71,7 %. Así también, de cada 100 hogares de Lima Metropolitana, 96 cuentan con televisor; en el resto urbano, 88; y en el área rural, 48.

Por otro lado, al 2019, de cada 100 hogares, 36 tenían acceso a Internet. Al comparar las cifras de acceso a Internet en los hogares, entre los años 2007²¹² y 2019 se muestra un incremento significativo: en 2007 solo el 7 % de hogares tenía conexión a Internet, mientras que en 2019 este porcentaje ascendió a 36 %.

Figura 29. Perú: hogares con conexión a Internet (2007 y 2019)

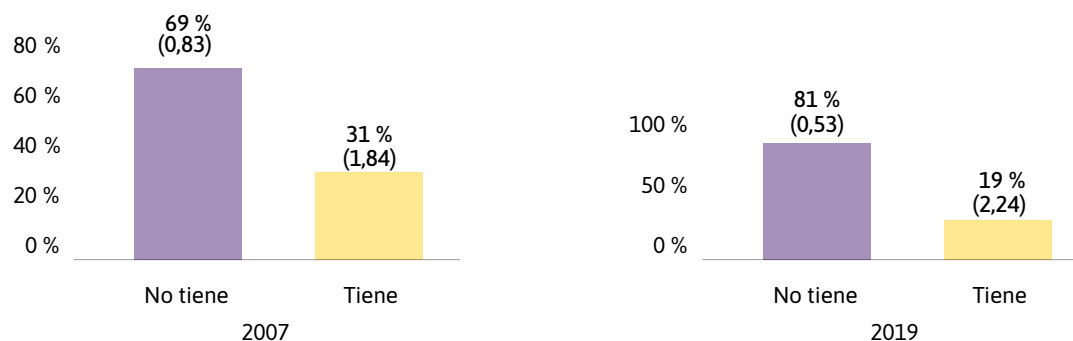


Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - ENAHO 2007 y 2019
Elaboración propia

Al 2019, de cada 100 hogares, 81 contaba con teléfono fijo. Al comparar las cifras de tenencia de teléfono fijo en los hogares entre 2007 y 2019, se

muestra un incremento significativo: en 2007 el 69 % de hogares tenía teléfono fijo, mientras que en 2019 este porcentaje ascendió a 81 %.

²¹² Tomamos el 2007 como referencia para hacer las comparaciones, en tanto es el año en que se aprobó el PEN al 2021.

Figura 30. Hogares que cuentan con teléfono fijo (2007 y 2019)

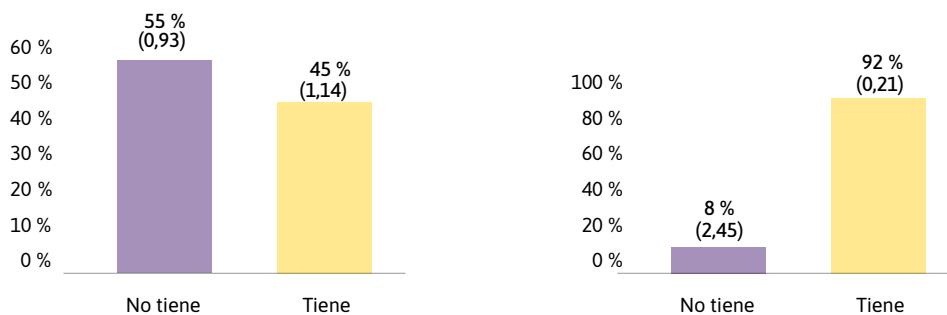
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - ENAHO 2007 y 2019
Elaboración propia

El acceso a Internet a través de los teléfonos móviles sigue creciendo. En el segundo trimestre de 2020, en el 98,2 % de los hogares del país existía al menos un miembro con teléfono celular —incremento de 5,6 puntos porcentuales en comparación con el trimestre de 2019—, y el 83,1 % de los hogares del país tenía únicamente teléfono celular, lo que equivale a un incremento en 12,4 puntos porcentuales en comparación con el trimestre de 2019. El 53,4 % de la población que usa Internet lo hace exclusivamente por teléfono móvil.

Por su parte, el 64,8 % de la población del país de 6 años de edad a más accede a Internet. Así, se

muestra un aumento de 5,6 puntos porcentuales en comparación con el similar trimestre de 2019. Por área de residencia, en Lima Metropolitana la población usuaria de Internet significó el 81,1 %; en el resto urbano, el 67,5 %; y en el área rural, el 33,1 %.

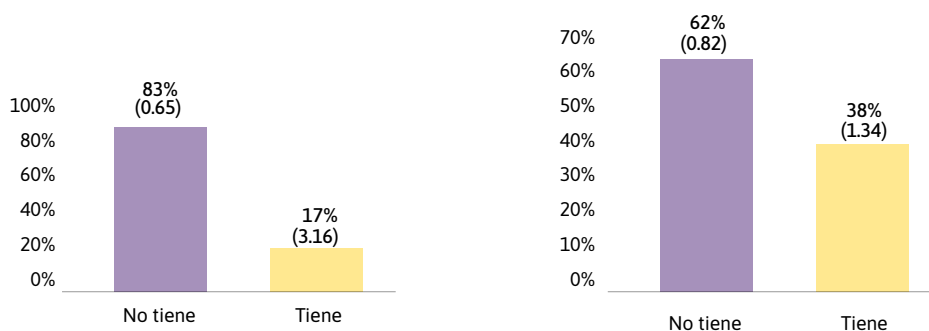
Al 2019, de cada 100 hogares, 92 tenía algún miembro con acceso a telefonía celular. Al comparar las cifras de tenencia de telefonía celular en los hogares entre 2007 y 2019, se muestra un incremento significativo: en 2007 el 45 % de hogares tenía algún miembro con telefonía celular, mientras que en 2019 este porcentaje ascendió a 92 %.

Figura 31. Hogares que cuentan con teléfono celular (2007 y 2019)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - ENAHO 2007 y 2019
Elaboración propia

Al 2019, de cada 100 hogares, 81 tenían conexión a televisión por cable o satelital. Al comparar las cifras de tenencia de conexión a televisión por cable o satelital en los hogares entre 2007 y 2019, se

muestra un incremento significativo: en 2007 el 17 % de hogares tenía conexión a televisión por cable o satelital, mientras que en 2019 este porcentaje ascendió a 38 %.

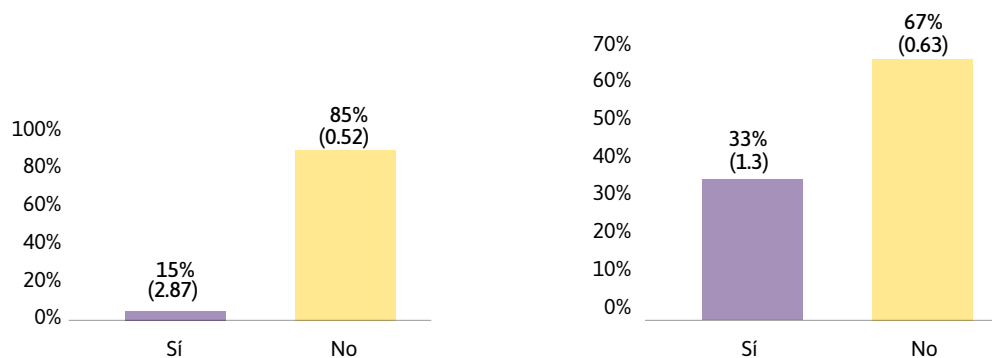
Figura 32. Hogares con conexión a televisión por cable o satelital (2007 y 2019)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - ENAHO 2007 y 2019
Elaboración propia

Al 2019, de cada 100 hogares, 33 contaban con computadora o laptop. Al comparar las cifras de tenencia de computadora o laptop en los hogares entre 2007 y 2019, se muestra un incremento

significativo: en 2007 el 15 % de hogares tenía computadora o laptop, mientras que en 2019 este porcentaje ascendió a 33 %; sin embargo, esta cifra sigue siendo relativamente baja.

Figura 33. Hogares que cuentan con computadora o laptop (2007 y 2019)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - ENAHO 2007 y 2019
Elaboración propia



Desafíos hacia el PEN 2036

Este balance constituye la última edición destinada a dar cuenta de los avances del país y la política educativa respecto a lo propuesto en el Proyecto Educativo Nacional al 2021. Al cierre de este balance, se aprobó en julio de 2020 la actualización del Proyecto Educativo Nacional con horizonte al 2036. En ese sentido, a continuación se presentan algunos desafíos o reflexiones respecto a su implementación, que surgen a propósito del análisis llevado a cabo en este balance.

Si bien la actualización del PEN da continuidad a las preocupaciones centrales que definieron su primera formulación en 2007 —como el ejercicio del derecho a la educación, la equidad y el carácter de la educación como bien público—, existe un cambio de paradigma en esta transición. Este cambio fundamental consiste en comprender la educación no solo como una apuesta sectorial, sino como una social, en la que diversos actores deberían asumir compromisos concretos de manera interconectada y siendo corresponsables. En este sentido, la experiencia del balance del Objetivo Estratégico 6 del PEN al 2021 evidencia que debe trabajarse en que se acoten, para su seguimiento y reflexión, aquellos aspectos en que se considera que los diversos actores deberían asumir su responsabilidad educativa con respecto al avance de las orientaciones estratégicas para, de esa manera, contar con información más exhaustiva al respecto, y no solo de casos o buenas prácticas.

En ese sentido, un desafío muy grande tiene que ver con la posibilidad, por un lado, de establecer un conjunto de dimensiones de análisis y/o indicadores que permitan dar cuenta del avance de las orientaciones estratégicas anualmente. Esto es fundamental, pensando en que el seguimiento del PEN al 2036 tenga un carácter longitudinal y sus balances cuenten con una estructura mínima común que permita con mayor claridad evaluar tendencias o problemas reiterativos. Asociado a esto, y de manera prioritaria, debe reconocerse la dificultad a nivel país para este seguimiento debido a que no se cuenta con sistemas de información integrados e interconectados.

La pandemia por la COVID-19 ha evidenciado la importancia de comprender las nociones de acceso y calidad educativa, incorporando la dimensión del acceso, uso y aprovechamiento de recursos tecnológicos y plataformas virtuales. En tal sentido, se vuelve indispensable que se trabaje, por un lado, en la forma de incorporar estas variables en la discusión sobre calidad educativa y ejercicio del derecho a la educación; por otro lado, que se incorporen estrategias de recojo y análisis de información, que no solo permitan identificar el tipo de acceso de las y los estudiantes —diferenciando por condiciones de vulnerabilidad— a insumos como Internet, sino para medir el aprovechamiento de los recursos virtuales o semipresenciales; y, finalmente, que permitan reconocer la forma en que las y los docentes

son formados en el tema, y en cómo interactúan con dichos recursos y los incorporan en sus prácticas.

Tomando en consideración la apuesta del PEN al 2036 por el ejercicio de la ciudadanía y la evidencia de los últimos años nuestro país tanto a nivel político como social —que ponen en evidencia las grandes brechas que todavía tenemos entre la consolidación de la democracia como un procedimiento (democracia = elección de gobernantes) y como una forma de convivencia cotidiana e institucionalizada—, un desafío importante radica en incorporar la dimensión de la ciudadanía democrática, por un lado, como un aspecto central conceptualmente de nociones como calidad educativa, descentralización, bienestar, etc. Y, por otro lado, como una dimensión de análisis a la que hacer seguimiento en el marco de la implementación del PEN.

Con respecto a la forma en que el PEN es adoptado, de manera directa y efectiva, como la principal referencia de política nacional por parte del sector (particularmente del Minedu), sería valioso que se pudiese hacer seguimiento a: i) las prácticas y acciones que se despliegan para la sensibilización de las autoridades y funcionarios públicos, como una prioridad en aras de promover la apropiación del PEN como un marco de referencia de sentido y acción; ii) la articulación del PEN con las herramientas claves de gestión educativa, como son el PEI y los POI; y iii) las estrategias y acciones explícitas desplegadas para la movilización y logro de las orientaciones estratégicas.

Un aspecto que es fundamental identificar a la base del análisis y seguimiento de la implementación del PEN es su vínculo con el diseño y operación de las políticas educativas nacionales desde el Minedu. Esto supone reflexionar sobre qué posibilidades u opciones se deberían habilitar desde el Minedu para dar soporte al vínculo y avance de la política educativa hacia la visión que propone el PEN. Aunque este aspecto se aborda brevemente en el balance, sería importante que se estudiase con mayor profundidad la forma en que desde el sector nacional se trabaja la movilización de las diversas apuestas educativas y la interacción que se tiene con los otros niveles de gestión educativa, incluido el vínculo con las escuelas. Esto es importante en tanto, y a modo de ejemplo, exista evidencia de la superposición de demandas de diversas unidades del Minedu que serían una fuerte limitación para que las políticas nacionales realmente puedan ser priorizadas en los niveles de gestión correspondiente.

Finalmente, otro desafío se vincula a la interconexión y articulación de las necesidades y preocupaciones regionales con la visión del PEN. Esto pasaría porque se le da mayor relevancia al seguimiento, por ejemplo, de la articulación de los PER con el PEN y su incorporación o interlocución con las herramientas de gestión regional (PDRC, PEI y POI), lo cual facilitaría la implementación de aquellas apuestas que los PER delimiten.



Recomendaciones

Objetivo Estratégico 1

- Propiciar un enfoque que posibilite la real inclusión educativa de las personas con discapacidad. Esto parte no solo de culminar el proceso de diálogo y formulación con relación a la política que resulte necesaria para la atención de estudiantes en el marco del enfoque inclusivo, sino de lograr cambios en las culturas y prácticas dentro del sistema educativo, especialmente en las escuelas.
- Identificar y generar una estrategia sostenida con los estudiantes que se encuentran en riesgo de deserción según sus diversas características y los distintos contextos de vulnerabilidad en los que se encuentran. Si bien la población con tendencia a la deserción suele encontrarse en situación de pobreza, habita en ámbitos rurales y pertenece a un grupo indígena —o presenta una combinación de estas características—, no hay que perder de vista a la población en ámbitos urbano-vulnerables, la población con discapacidad o con otros factores de vulnerabilidad. Asimismo, se debe tomar en cuenta el grupo etario al que pertenecen estos estudiantes pues, como ya se ha señalado, las consecuencias en su desarrollo y bienestar varían según la edad.
- Asegurar todas las condiciones sanitarias en las escuelas para el eventual retorno al servicio

educativo presencial. El acceso a servicios básicos es imprescindible para garantizar la seguridad de los estudiantes.

- Generar condiciones para asegurar la permanencia y atención de estudiantes que migraron de la escuela privada a la pública.
- Modificar el reglamento de la Ley General de Educación para asegurar la continuidad de las trayectorias educativas de los niños de 9 a 13 años que no son atendidos ni por la modalidad de Educación Básica Regular ni por la Educación Básica Alternativa.

Objetivo Estratégico 2

- Instalar un sistema de monitoreo de implementación curricular. Ha habido esfuerzos, pero estos son difíciles de sostener ante los cambios de gestión. Debe ser un sistema apoyado fuertemente en la investigación sobre el currículo y su implementación, y que contribuya a generar evidencia pertinente.
- Fortalecer la estrategia de comunicación del Currículo Nacional con el fin de contribuir a su valoración y apropiación por parte de los docentes y otros actores educativos. El currículo se sigue percibiendo como una política hecha de arriba

hacia abajo; esto devela nuestros problemas de articulación como país y de finalidades públicas, pero también el reclamo por la reivindicación de ciertas características o identidades territoriales.

- Implementar un sistema de protección intersectorial e interoperable que permita prevenir, actuar y atender diversas situaciones de violencia, así como otros factores que mermen en el bienestar socioemocional de los estudiantes. Este sistema debe pensar la escuela como una oportunidad para identificar y gestionar alertas de protección para niñas, niños y adolescentes del país y, sobre todo, en la necesidad de impartir una educación con enfoque de género. Asimismo, debe monitorear las situaciones de violencia o vulnerabilidad en las que se encuentran los estudiantes dentro de sus hogares, especialmente en este contexto de suspensión del servicio educativo presencial.

Objetivo Estratégico 3

- Es necesario desarrollar un sistema integral de formación docente que tome en cuenta su formación inicial y en servicio. Este podría ser un sistema nacional descentralizado de formación docente continua y potenciar la reforma de la formación docente.

- La formación en servicio docente debe ir más allá del acompañamiento pedagógico, y prestar atención a otras iniciativas recomendadas por la literatura vigente, como la capacitación a docentes noveles, las comunidades profesionales de aprendizaje en donde cada institución educativa identifica sus necesidades, o cursos virtuales de calidad que se articulen con las necesidades de los docentes y formen parte de una estructura más orgánica dentro de la formación.
- Contar con más iniciativas para atender la situación de los docentes de educación superior, en especial a los formadores de formadores, es decir, a quienes serán responsables de la formación docente inicial y continua.
- Comprender que el bienestar y la revaloración docente dependen de más que solo iniciativas aisladas (y valiosas), como el reconocimiento y premiación de buenas prácticas, aumentos salariales o bonos económicos, y requiere dar mayor énfasis a una concepción integral del bienestar que involucre elementos en los mecanismos de contratación, condiciones de trabajo, condiciones de vivienda, posibilidades de desarrollo profesional y certificación de competencias adquiridas en su ejercicio, especialmente para los docentes que trabajan en zonas rurales dispersas.

- La revaloración docente también implica comprender al docente como un profesional autónomo, fortaleciendo su juicio profesional, capacidad de innovación, entre otros aspectos. Es decir, consiste en brindarle agencia en su ejercicio profesional, especialmente en la toma de decisiones en su aula, pero sin dejar de lado la importancia de un trabajo colegiado con otros colegas.
- En el caso de los docentes EIB, se requiere mayor compromiso por parte del Minedu, tanto en hacer atractiva la Formación Inicial Docente y como en contar con profesionales que respondan a las necesidades de la población EIB en el personal responsable del acompañamiento pedagógico. Tanto docentes como acompañantes requieren ser bilingües en lengua originaria; para lograrlo, el Minedu debe contar con una estrategia clara.

Objetivo Estratégico 4

- Definir el alcance de la autonomía de las II. EE. y, a partir de ello, descentralizar la gestión del sistema educativo, replanteando la organización y funciones del sector con el objetivo de concentrar el rol del Minedu en la rectoría y orientación estratégica del sistema educativo. La LOF es una oportunidad para ello, la cual también debiera considerar la implementación de un servicio civil en las instancias de gestión e II. EE., así como mecanismos de supervisión, seguimiento, evaluación, transparencia y rendición de cuentas en todo el sistema a fin de reducir la corrupción y garantizar el cumplimiento de las finalidades públicas de la educación.
- Fortalecer y consolidar en las II. EE. una carrera directiva atractiva basada en el mérito y con mayores cuotas de autonomía a fin de que las Directoras y los Directores combinen la expertise pedagógica con las de gerencia de alto nivel y sean capaces de generar sinergias con los actores claves del territorio. Para que esto sea posible, por un lado, se debe asegurar la contratación y permanencia de profesionales competentes y éticos, así como una clara política de mejora de remuneraciones e incentivos, por otro lado, se debe implementar un sistema de evaluación formativo de su desempeño laboral, el cual sea independiente, riguroso y que evalúe la práctica directiva en situaciones reales de trabajo, de modo que se garantice el desarrollo y fortalecimiento institucional de la escuela y el logro de aprendizajes.
- Reconceptualizar las II. EE. e integrar los servicios de la Educación Básica Regular a la luz de las trayectorias educativas de las personas y bajo un enfoque de desarrollo territorial. El

Registro de Instituciones Educativas (RIE) es un punto de partida clave que debe seguir siendo impulsado y debe formar parte de un proceso de planificación y reordenamiento territorial de los servicios educativos. Por ello, el liderazgo de los Gobiernos Regionales y Locales en estos procesos es imperativo.

- Asumir la segregación escolar como un problema prioritario de la política educativa. En ese sentido, es fundamental una mayor asignación de recursos a las II. EE. de gestión estatal y que se reevalúen, de modo que estas sean atractivas para todas y todos. Asimismo, es importante que se revalúen los mecanismos de acceso a la educación estatal, de modo que la libre elección de los padres en la matrícula y la segregación territorial de las II. EE. no incrementen las brechas educativas entre ricos y pobres. De igual modo, es preciso revisar las exoneraciones tributarias con las que cuentan las II. EE. de gestión privada, condicionando estos beneficios a aspectos básicos de calidad y al cumplimiento de las finalidades públicas de la educación, independientemente de quién gestione los servicios.
- Definir el presupuesto público tomando como base la identificación de cada una de las necesidades educativas de las personas y sus contextos. Para que ello sea posible, es necesario fortalecer

las instancias de gestión descentralizada, los mecanismos de coordinación intergubernamental, y los sistemas de gestión, seguimiento y evaluación a fin de canalizar oportunamente cada una de las demandas de las II. EE. El principal criterio de priorización de recursos debe ser la equidad, a fin de brindar mayores oportunidades a los grupos más vulnerables y reducir los índices de segregación educativa.

Objetivo Estratégico 5

- Mejorar y ampliar la política de becas y créditos del Pronabec a fin de incrementar el acceso y conclusión de estudios superiores por parte de personas vulnerables con alto desempeño, así como incrementar de forma drástica las vacantes ofrecidas en las instituciones de educación superior y técnico-productivas públicas, tomando en cuenta las demandas sociales, culturales y productivas. Las instituciones públicas que ya han adquirido el licenciamiento institucional y vienen demostrando una preocupación por la mejora continua deben ser los llamados a ampliar la matrícula de sus programas de estudio.
- Articular las políticas de aseguramiento de calidad iniciadas —y por iniciar— en las distintas

instituciones educativas de la educación superior y técnico-productiva, optando por entidades independientes y especializadas capaces de llevar estos procesos con autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa. Para ello, resulta importante impulsar la Ley de Aseguramiento de la Calidad para todo el sistema de la ESTP, así como articular los procesos de licenciamiento con un nuevo modelo de acreditación pública con miras a la autorregulación y mejora continua.

- Propiciar, a través de un marco jurídico integral, un sistema de innovación que aglutine a todas las instituciones de la educación superior y técnico-productiva tomando en cuenta sus particulares roles y funciones. Para ello, es necesario incrementar fuertemente la inversión en investigación e innovación a fin de generar un ecosistema propicio que articule a todos los agentes del sistema nacional de innovación a partir de las capacidades endógenas de los territorios del país.
- Reducir las asimetrías de información y poner en valor todas las opciones formativas de la educación superior y técnico-productiva con el objetivo de mejorar la pertinencia entre la oferta de los programas de estudio y las demandas sociales, culturales y productivas del país. Asimismo,

mejorar los niveles de articulación entre las instancias de gestión encargadas de las políticas de fomento y las instituciones educativas a fin de que estas políticas respondan efectivamente a las necesidades de los servicios educativos.

Objetivo Estratégico 6

- Superar una comprensión instrumental o accesoria de los medios de comunicación y fomentar un uso mediático responsable, especialmente por parte de niñas, niños y adolescentes.
- Implementar espacios o estrategias para visibilizar y fomentar iniciativas comunitarias como las ciudades de aprendizaje y la educación comunitaria.
- Revalorar e incorporar diversas culturas educativas para construir una sociedad educadora donde se actualizan, reconocen y desarrollan nuevos aprendizajes y saberes correspondientes a la diversidad cultural del país.



Bibliografía

- Alcázar, L. (2008).** *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*. Grade. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/grade/20100405020530/analisis-1.pdf>
- Alcázar, L., Bullard, M. y Balarin, M. (2020).** *Poor education and precarious jobs in Peru: Understanding who is left behind and why* [Occasional Paper Series, 64]. Southern Voice
- Andina. (2018, 20 de octubre).** Institutos pedagógicos públicos se volverán escuelas de educación superior pedagógica. *Andina. Agencia Peruana de Noticias*. <https://andina.pe/agencia/noticia-institutos-pedagogicos-publicos-se-volveran-escuelas-educacion-superior-pedagogica-729175.aspx>
- Asociación Internacional de Ciudades Educadoras. (2010).** Carta de las Ciudades Educadoras. AICE.
- Asociación Internacional de Ciudades Educadoras. (2020).** AICE; Ajuntament de Barcelona. <https://www.edcities.org/>
- Avolio, B., Chávez, J., Vilchez-Román, C. y Pezo, G. (2018).** *Factores que influyen en el ingreso, participación y desarrollo de las mujeres en carreras vinculadas a la ciencia, tecnología e innovación* [Informe final, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Badillo, O. (2019).** *Educación comunitaria: la apuesta por una sociedad*. Tarea.
- Balarin, M. (2017).** *La trayectoria reciente y situación actual de la educación privada en el Perú*. Forge.
- Balarin, M. y Escudero, A. (2018).** *Evaluación del diseño e implementación de la intervención de soporte pedagógico intercultural del Ministerio de Educación del Perú*. Grade.
- Balarin, M. y Escudero, A. (2019).** *El acompañamiento pedagógico como estrategia de formación docente en servicio: Reflexiones para el contexto peruano*. Unesco.
- Balarin, M.; Kitmang, J., Ñopo, H. y Rodríguez, M. (2018).** *Mercado privado, consecuencias públicas. Los servicios educativos de provisión privada en el Perú* [Documento de Investigación, 89]. GRADE. <https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/GRADEdi89.pdf>
- Banco Central de Reserva del Perú. (2020).** *Reporte de inflación. Junio 2020. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2020-2021*. <https://cutt.ly/EdAJZc5>

- Benavides, M. [ed.] (2008).** *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate.* Grade. http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/LIBROGRADE_ANALISISDEPROGRAMASEDUCATIVOS.pdf
- Benavides, M., León, J. y Etesse, M. (2014).** *Desigualdades educativas y segregación en el sistema educativo peruano: una mirada comparativa de las pruebas PISA 2000 y 2009.* GRADE.
- Canal Enríquez, L. (2006).** *Redes educativas compartiendo responsabilidades por el derecho a la educación. Construyendo una cultura democrática en relación escuela comunidad.* Tarea. http://www.tarea.org.pe/images/Canal_REDES_20070326.pdf
- Cervini, R., Dari, N., y Quiroz, S. (2016).** Las determinaciones socioeconómicas sobre la distribución de los aprendizajes escolares. Los datos del TERCE. REICE. *Revista Iberoamericana Sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 14 (4). <https://doi.org/10.15366/reice2016.14.4.003>
- Chinen, M. y Bonilla, J. (2017).** *Evaluación de impacto del programa de soporte pedagógico del Ministerio de Educación del Perú.* Forge; Grade. <http://www.grade.org.pe/forge/descargas/Evaluaci%C3%B3n%20de%20impacto%20Soporte%20pedagogico.pdf>
- Coleman, J. (1988).** *Social Capital in the Creation of Human Capital.* *American Journal of Sociology*, 94, Supplement S95-S21.
- Congreso de la República. (2019).** *Evaluación del proceso de descentralización. examen de las recomendaciones de la OCDE [Informe Anual. Periodo de Sesiones 2018-2019. Primera Edición].* Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/Descentralizacion/files/14_evaluaci%C3%B3n_del_proceso_2018-2019.pdf
- Consejo Consultivo de Radio y Televisión. (2019).** *Estudio cuantitativo sobre consumo televisivo y radial en adultos.*
- Consejo Nacional de Educación. (2007).** *Proyecto Educativo Nacional al 2021: La educación que queremos para el Perú.* <http://www.minedu.gob.pe/DelInteres/xtras/PEN-2021.pdf>

- Consejo Nacional de Educación. (2014).** Gestión descentralizada con enfoque territorial, desafío urgente en el país. IX Encuentro Nacional de Regiones 2013. *Boletín del Consejo Nacional de Educación – N.º 37 - marzo, 2014.* CNE. <https://www.cne.gob.pe/uploads/publicaciones/boletin/boletin-cne-opina-37.pdf>
- Consejo Nacional de Educación. (2016b).** *Proyecto Educativo Nacional: Balance y recomendaciones 2015.* CNE.
- Consejo Nacional de Educación. (2017a).** *Proyecto Educativo Nacional: Balance y recomendaciones 2016-2017.* CNE.
- Consejo Nacional de Educación. (2017b).** *Proyecto Educativo Nacional. Balance y recomendaciones (enero 2016-junio 2017).* CNE. <http://www.cne.gob.pe/uploads/publicaciones/publicacion/balance-del-pen-enero-2016-junio-2017.pdf>
- Consejo Nacional de Educación. (2018).** *Proyecto Educativo Nacional al 2021: Balance y recomendaciones 2017 - 2018.* CNE.
- Consejo Nacional de Educación. (2019).** *Evaluación del Proyecto Educativo Nacional al 2021.* CNE.
- Consejo Nacional de Educación. (2020).** *El Proyecto Educativo Nacional al 2036: el reto de la ciudadanía plena.* CNE.
- Cuenca, R. (2019).** *Documento Consultoría para CNE sobre Evaluación del Objetivo Estratégico 3: Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia.*
- Cuenca, R., Reátegui, L. y Oré, S. (2019).** Itinerarios de la educación privada en el Perú. *Educação e Sociedade*, 40, e0192469. <https://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302019192469>
- Cuenca, R. y Urrutia, C. (2019).** Explorando las brechas de desigualdad educativa en el Perú. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 24(81), 431-461. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662019000200431&lng=es&tlng=es.
- Cueto, S. (2004)** Factores predictivos del rendimiento escolar, deserción e ingreso a educación secundaria en una muestra de estudiantes de zonas rurales del Perú. *Education Policy Analysis Archives*, 12(35).
- Cueto, S., Felipe, C. y León, J. (2020).** Predictores de la deserción escolar en el Perú. *Análisis y Propuestas*, 52. Grade, Niños del Milenio.

- Defensoría del Pueblo. (2018).** Intervención del Estado para la reducción de la anemia infantil: resultados de la supervisión nacional [Informe de Adjuntía 012-2018-DP/AAE]. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/12/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-012-2018-DP-AAE-Intervenci%C3%B3n-del-Estado-para-la-reducci%C3%B3n-de-la-anemia-infantil.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2019a).** El enfoque de igualdad de género en los materiales educativos del Ministerio de Educación. Análisis de una selección para primaria y secundaria [Informe de Adjuntía N.º 008- 2019-DP/AAE]. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/12/IA-008-Enfoque-de-genero-en-textos-escolares-del-Minedu.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2019b).** Supervisión Nacional de la Gestión de la Convivencia Escolar, la Prevención y Atención de la Violencia en Instituciones Educativas de Educación Básica Regular y Centros de Educación Básica Alternativa [Informe de Adjuntía N.º 01-2019-DP/ANA]. <https://bit.ly/35k2WzG>
- Del Río Lugo, N. (2014).** La primera infancia en el sistema educativo latinoamericano. *Anales de la Universidad Metropolitana* 1(14), 69-90. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4749604>
- Díaz, J. y Ñopo, H. (2016).** La carrera Docente en el Perú. En *Grade, Investigación para el desarrollo en el Perú. Once balances* (pp. 353-402). grade.org.pe/wp-content/uploads/carreradocente_JJDHN_35.pdf
- Dirección General de Desarrollo Docente. (2018).** *Ayudamemoria de la evaluación del desempeño docente*. Minedu.
- Dirección General de Educación Técnico-Productiva y Superior Tecnológica y Artística. (2020).** *Ayudamemoria DIGETSUPA*. Minedu.
- Dirección de Promoción del Bienestar y Reconocimiento Docente. (2018).** *Ayudamemoria*. Minedu.
- Dirección de Promoción del Bienestar y Reconocimiento Docente. (2019).** *Encuesta Nacional a Docentes de Instituciones Educativas Públicas y Privadas 2018*. Minedu. <https://bit.ly/3cCadyD>
- Domínguez, T. y Durand, N. (2015).** *Análisis descriptivo de la problemática de las contrataciones estatales en el marco del sistema de abastecimiento público* [Tesis de maestría, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas]. Repositorio Académico UPC. <https://repositorioacademico.upc.edu.pe/bitstream/handle/10757/620716/MARCOSISTEMA;jsessionid=C9D18AEF8955CD2A6AA43DE1BE744E11?sequence=8>

- Dirección General de Educación Básica Regular. (2018a).** *Ayuda memoria del 2018*. Minedu.
- Dirección General de Educación Básica Regular. (2018b).** *Ayudamemoria de la implementación del Currículo Nacional de Educación Básica*. Minedu. <https://es.scribd.com/document/427094310/Ayuda-Memoria-Curriculo-Nacional-de-Educacion-Basica>
- Dirección General de calidad de la Gestión Escolar. (2020).** *Ayudamemoria 2018-2020*. Minedu
- El Comercio. (2019, 16 de septiembre de).** El 67% de los peruanos que conocen a la Sunedu confía en su labor. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/peru/67-peruanos-conocen-sunedu-confian-labor-ecpm-noticia-676360-noticia/>
- Elfert, M. (2019).** Lifelong learning in Sustainable Development Goal 4: What does it mean for UNESCO's rights-based approach to adult learning and education? *International Review of Education*, 65(4), 537–556. <https://doi.org/10.1007/s11159-019-09788-z>
- Espinoza, R. y Urzúa, S. (2017).** *The Economic Returns to Higher Education: Funding, coverage and quality in Latin America*. http://econweb.umd.edu/~espinoza/espinoza_urzua_2017.pdf
- Figallo, F., González, M. y Diestra, V. (2020).** Perú: Educación superior en el contexto de la pandemia por el COVID-19. *ESAL. Revista de Educación Superior en América Latina*, 8. <https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/esal/article/view/13404/214421444832>
- Fiszbein, A., Oviedo, M. y Stanton, S. (2018).** *Educación técnica y formación profesional en América Latina y el Caribe. Desafíos y oportunidades*. CAF; El Diálogo. https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1345/CAF_EducacionTecnica.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Fontdevila, C., Marius, P., Balarin, M. y Rodríguez, M. (2018).** *Educación privada de 'bajo coste' en el Perú: un enfoque desde la calidad*. *Internacional de la Educación*. <https://bit.ly/3zpZTnu>
- Gestión. (2019, 20 de noviembre).** Minedu y Servir incorporarán 100 gerentes públicos en regiones. *Gestión*. <https://gestion.pe/peru/minedu-y-servir-incorporaran-100-gerentes-publicos-en-regiones-noticia/>
- Gestión. (2021, 6 de enero).** Banco Mundial proyecta que PBI de Perú crecerá 7.6%, menor a lo estimado por el BCR y MEF. *Gestión*. <https://gestion.pe/economia/banco-mundial-proyecta-que-pbi-de-peru-crecera-76-menos-de-lo-estimado-por-el-bcr-y-mef-noticia/>

- Gobierno Vasco. (2011).** Redes educativas. http://www.hezkuntza.ejgv.euskadi.eus/r43-2519/eu/contenidos/informacion/dig_redes_educativas/es_redesedu/adjuntos/redes_educativas_c.pdf
- Gottfried, M. y Ream, R. (2014).** Socioeconomic Status and Education. En D. J. Brewer y L. O. Picus (Eds.), *Encyclopedia of Education Economics and Finance* (pp. 687-690).
- Guadalupe, C. y Rivera, A. (2020).** *Cómo crear centros educativos integrados de Educación Básica Regular*. Fondo Editorial Universidad del Pacífico. <http://dx.doi.org/10.21678/978-9972-57-442-9>
- Guadalupe, C., León, J., Rodríguez, J. y Vargas, S. (2017).** *Estado de la educación en el Perú: análisis y perspectivas de la educación básica*. Grade; Forge. <http://www.grade.org.pe/forge/descargas/Estado%20de%20la%20educaci%C3%B3n%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf>
- Guadalupe, C., Twanama, W., y Castro, M. (2018).** *La larga noche de la educación peruana: comienza a amanecer*. Universidad del Pacífico.
- Guerrero, G. (2018a).** *Estudio sobre la implementación del Currículo Nacional de la Educación Básica en instituciones educativas públicas focalizadas*. Grade.
- Guerrero, G. (2018b).** La secundaria rural: una evaluación de sus formas de atención diversificada. *Tarea, Revista de Educación y Cultura*, (97), 43–50. https://tarea.org.pe/wp-content/uploads/2018/11/Tarea97_43_Gabriela_Guerrero.pdf
- Guerrero, G. (2019).** *Perú: informe de progreso de políticas de primera infancia. Diálogo interamericano*. Grade.
- Guerrero, G. y Demarini, F. (2016).** Atención y educación de la primera infancia en el Perú: avances y retos pendientes. En GRADE, *Investigación para el desarrollo en el Perú: once balances* (pp. 166-206). Grade.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018).** *Perú: indicadores de educación por departamento, 2007-2017*. INEI. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1529/libro.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020a).** *Perú: indicadores de educación por departamento, 2009-2019*. INEI. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1751/libro.pdf

- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020b).** Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a nivel nacional [Informe Técnico N.º 03 – Agosto de 2020]. INEI. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/03-informe-tecnico-n03_empleo-nacional-abr-may-jun-2020.pdf
- Instituto Peruano de Economía. (2019).** *Educación para todos los bolsillos*. IPE. <https://www.ipe.org.pe/portal/educacion-para-todos-los-bolsillos/>
- Jaramillo, M. y Ñopo, H. (2020).** *COVID-19 y el shock externo: Impactos económicos y opciones de política en el Perú* [COVID 19. Serie de Documentos de Política Pública, 1]. PNUD.
- Klansen, S. y Fleurbaey, M. (2018).** Leaving no one behind: Some conceptual and empirical issues. [CDP Background Paper, 44]. https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/CDP_BP44_June_2018.pdf
- Kral, I. y Schwab, R. (2016).** A space to learn: A community-based approach to meaningful adult learning and literacy in remote Indigenous Australia. *Prospects*, 46(3–4), 465–477. <https://doi.org/10.1007/s11125-017-9404-y>
- Krüger, N. (2019).** La segregación por nivel socioeconómico como dimensión de la exclusión educativa: 15 años de evolución en América Latina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(8), 1-37. doi: 10.14507/epaa.27.3577
- Kudó, I. (2004).** La Educación Indígena en el Perú. Cuando la Oportunidad Habla Una Sola Lengua. En: *Etnicidad, Raza, Género y Educación en América Latina*. PREAL
- Kudó, I. y Ñopo, H. (2018).** *Revisión del gasto público en educación. Mejores aprendizajes para todos*. Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/561561542048277246/pdf/131976-WP-SPANISH-P158618-PUBLIC-Documento-Educacion-Final-para-Imprenta.pdf>
- Learning and Work Institute. (2017).** *European agenda for adult learning (2015-17)*. <https://learningandwork.org.uk/wp-content/uploads/2020/05/European-Agenda-forAdult-Learning-2015-17.pdf>
- León, J. y Collahua, Y. (2016).** El efecto del nivel socioeconómico en el rendimiento de los estudiantes peruanos: un balance de su efecto en los últimos quince años. En GRADE, *Investigación para el desarrollo en el Perú: once balances* (109-162). GRADE.

- León, E. (2017).** *El fenómeno ECE y sus efectos en las prácticas docentes.* Grade; EnAcción; Tarea. [https:// bit.ly/3gkIFjO](https://bit.ly/3gkIFjO)
- Mariño, I. y Traverso, D. (2017).** Con el corazón puesto en la educación rural. La experiencia de las Redes Educativas Rurales de Fe y Alegría. *Tarea, Revista de Educación y Cultura*, (95), 23-30. [https:// tarea.org.pe/wp-content/uploads/2018/02/Tarea95_23_IrmaMarino_DiegoTraverso.pdf](https://tarea.org.pe/wp-content/uploads/2018/02/Tarea95_23_IrmaMarino_DiegoTraverso.pdf)
- Medina, X. (2020, 18 de agosto).** *Perspectivas de la educación universitaria en tiempos de COVID-19.* Apoyo Consultoría; SAE. [https://www.sae-apoyoconsultoria.com/perspectiva/educacion-universitaria- ago-2020/](https://www.sae-apoyoconsultoria.com/perspectiva/educacion-universitaria-ago-2020/)
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2018).** Efectos de mediano plazo del Programa Beca 18. [https://www. mef. gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Informe_FINAL_Beca_2013_modalidad_ordinaria_ publicar.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Informe_FINAL_Beca_2013_modalidad_ordinaria_publicar.pdf)
- Ministerio de Educación del Perú. (2003).** *Ley General de Educación 28.044.* Minedu. [http://www.minedu.gob.pe/p/ ley_general_de_educacion_28044.pdf](http://www.minedu.gob.pe/p/ley_general_de_educacion_28044.pdf)
- Ministerio de Educación del Perú. (2013).** *Balance y desafíos de la descentralización educativa* (1.ª edición). Minedu. [https://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/3677/Balance%20y%20 desaf%3%ados%20de%20la%20descentralizaci%3%b3n%20educativa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/3677/Balance%20y%20desaf%3%ados%20de%20la%20descentralizaci%3%b3n%20educativa.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Ministerio de Educación del Perú. (2014).** *Marco de Buen Desempeño Docente: Para mejorar tu práctica como maestro y guiar el aprendizaje de tus estudiantes.* Minedu.
- Ministerio de Educación del Perú. (2016).** *Lineamientos que regulan las formas de atención diversificada en el nivel de educación secundaria de la educación básica regular en el ámbito rural.* Minedu.
- Ministerio de Educación del Perú. (2018).** Tipología y caracterización de las escuelas privadas en el Perú (Estudios Breves N.º 3). Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes. [http://umc.minedu.gob. pe/wp-content/uploads/2019/01/EB03.pdf](http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/EB03.pdf)
- Ministerio de Educación del Perú. (2018a).** *Acompañamiento Pedagógico 2018.* Minedu.
- Ministerio de Educación del Perú. (2018b).** *Lineamientos de educación comunitaria.* Minedu.

- Ministerio de Educación del Perú. (2018c).** *Lineamientos para la gestión de la convivencia escolar, la prevención y la atención de la violencia contra niñas, niños y adolescentes.* Minedu. <https://www.ugelcastilla.gob.pe/wp-content/uploads/2020/07/Lineamientos-para-la-Gesti%C3%B3n-de-la-convivencia-escolar.pdf>
- Ministerio de Educación del Perú. (2018d).** *Modelo de servicio educativo para las escuelas de educación superior pedagógica.* Minedu.
- Ministerio de Educación del Perú. (2018e).** *Modificaciones al Anexo IV de la Norma Técnica “Condiciones de Calidad para el Procedimiento de Licenciamiento de los Institutos de Educación Superior”.* Minedu.
- Ministerio de Educación del Perú. (2018f).** *Monitoreo de prácticas escolares: Reporte de resultados 2018-1.* Minedu.
- Ministerio de Educación del Perú. (2018g).** *Orientaciones para la implementación del Currículo Nacional de la Educación Básica en el año 2018.* Minedu.
- Ministerio de Educación del Perú. (2018h).** *Perfiles de liderazgo pedagógico en escuelas primarias y su relación con el rendimiento.* Minedu.
- Ministerio de Educación del Perú. (2018i).** *Plan de Fortalecimiento de Institutos de Educación Superior Pedagógica para el año 2018.* Minedu
- Ministerio de Educación del Perú. (2018j).** *Reporte de cumplimiento misional. Informe para la transferencia de gestión.* Minedu.
- Ministerio de Educación del Perú. (2018k).** *Resultados 2018: evaluaciones de logros de aprendizaje. Evaluación Censal de Estudiantes* (pp. 1–106). <http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2019/04/presentacion-web-ECE2018-1.pdf>
- Ministerio de Educación del Perú. (2018l, 28 de febrero).** RM N.º 088-2018-MINEDU. *Modifican Norma que establece disposiciones para el Acompañamiento Pedagógico en la Educación Básica.* Diario oficial *El Peruano*. <https://ugelascopes.gob.pe/wp-content/uploads/2021/05/normas-legales.pdf>
- Ministerio de Educación del Perú. (2019).** *Orientaciones Metodológicas para la Elaboración del POI Multianual del Ministerio de Educación (Actividades Operativas).* Oficio Múltiple 021-2019-MINEDU/SPE-OPEP-UPP. Secretaría de Planificación Estratégica.

Ministerio de Educación del Perú. (2019a). *Condiciones básicas de calidad para el procedimiento de licenciamiento.* Minedu.

Ministerio de Educación del Perú. (2019b). *Diseño Curricular Básico Nacional de la Formación Inicial Docente.* Minedu. <https://bit.ly/3cFdeP4>

Ministerio de Educación del Perú. (2019c). *Orientaciones para la implementación del Currículo Nacional de la Educación Básica 2019.* Minedu.

Ministerio de Educación del Perú. (2019d). *Plan de fortalecimiento de los institutos de educación superior pedagógicos para el año 2019.* Minedu.

Ministerio de Educación del Perú. (2019e). *Política educativa del Perú al Bicentenario. Mejores Peruanos Siempre. Reporte de cumplimiento misional.* Minedu.

Ministerio de Educación del Perú. (2019f, 11 de diciembre). Logros: Programa de formación docente en servicio con acompañamiento pedagógico de la EB [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=nUp0b83opYc>

Ministerio de Educación del Perú. (2019g, 4 de septiembre). RV 227-2019-MINEDU. Aprueban la norma técnica: “Condiciones básicas de calidad para el procedimiento de licenciamiento de las escuelas de educación superior pedagógica”. Diario oficial *El Peruano*. <http://www.minedu.gob.pe/superiorpedagogica/resolucion-viceministerial-n-227-2019-minedu/>

Ministerio de Educación del Perú. (2019h, 15 de febrero). RVM N 028-2019-MINEDU. Norma que establece disposiciones para el desarrollo del acompañamiento pedagógico en la educación básica. Diario oficial *El Peruano*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/290871/_028-2019-MINEDU_-_15-02-2019_08_16_31_-RVM_N_028-2019-MINEDU_1_.pdf

Ministerio de Educación del Perú. (2020a). *Evaluación docente.* Minedu. <http://evaluaciondocente.perueduca.pe/>

Ministerio de Educación del Perú. (2020b). *Estado del Plan multianual de evaluaciones de logros de aprendizaje 2020-2026.* Minedu.

- Ministerio de Educación del Perú. (2020c).** *Informe 00094-2020-MINEDU/VMGP-DIGDD: Información para la Elaboración del Balance del Proyecto Educativo Nacional 20201: La educación que queremos para el Perú.* Minedu.
- Ministerio de Educación del Perú. (2020d).** *Informe de transferencia de gestión. Parte 1.* Minedu.
- Ministerio de Educación del Perú. (2020e).** *Institutos y escuelas de educación superior ofrecerán servicio educativo semipresencial y a distancia.* Minedu. <http://www.minedu.gob.pe/superiorpedagogica/institutos-y-escuelas-de-educacion-superior-ofreceran-servicio-educativo-semipresencial-y-a-distancia/>
- Ministerio de Educación del Perú. (2020f).** *Semáforo Escuela.* <http://www.minedu.gob.pe/semaforo-escuela/#prettyPhoto>
- Ministerio de Educación del Perú. (2020g).** *Servicio Educativo Hospitalario.* <http://www.minedu.gob.pe/servicio-educativo-hospitalario/aulas-hospitalarias.php#parte4>
- Ministerio de Educación del Perú. (2020h, 9 de mayo).** Decreto Legislativo que establece disposiciones para garantizar la continuidad y calidad de la prestación del servicio educativo en los institutos y escuelas de educación superior, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19. Diario oficial *El Peruano*. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-establece-disposiciones-para-garanti-decreto-legislativo-n-1495-1866211-2/>
- Ministerio de Educación del Perú. (2020i).** Política Nacional de Educación Superior y Técnico Productiva. Decreto Supremo N.º 012-2020-MINEDU. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1481464/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Educaci%C3%B3n%20Superior%20y%20T%C3%A9cnico-Productiva.pdf>
- Ministerio de Educación del Perú. (2020j).** *Recursos invertidos en educación.* Escala. <http://escale.minedu.gob.pe/ueetendencias2016>
- Ministerio de Educación del Perú; New York University. (2020).** Estrés psicosocial y competencias socioemocionales.
- Ministerio de Educación del Perú. (2021a).** *Ayuda memoria de la Dirección de Educación Básica Especial.* Minedu.
- Ministerio de Educación del Perú. (2021b).** *Ayuda memoria de la Dirección General de Educación Básica Regular.* Minedu.

- Ministerio de Educación del Perú. (2021c).** *Evaluación a la implementación de Aprendo en casa. Educación inicial.* Minedu.
- Ministerio de Educación del Perú. (2021d).** *Evaluación a la implementación de Aprendo en casa. Educación primaria.* Minedu.
- Ministerio de Educación del Perú. (2021e).** *Evaluación a la implementación de Aprendo en casa. Educación secundaria.* Minedu.
- Ministerio Desarrollo e Inclusión Social. (2019a).** Programa Presupuestal Orientado a Resultados de Desarrollo Infantil Temprano. “Resultados priorizados del Presupuesto del Estado Peruano”. https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2020/06/PPT-PPoR-DIT_ArielaLuna_Peru-1.pdf
- Ministerio Desarrollo e Inclusión Social. (2019b).** Boletín del Programa Nacional Cuna Más. Boletín al periodo del InfoMidis.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2019).** *Demanda de ocupaciones a nivel nacional 2019. Encuesta de Demanda Ocupacional.* MTPE. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/303305/EDO_2018_Nacional-vf.pdf
- Miranda, L.** (2018). Balance de la política curricular en un contexto adverso. EducAcción. <https://www.educacionperu.org/balance-la-politica-curricular-contexto-adverso/>
- Miranda, L.** (2020). *La educación multigrado: debates, problemas y perspectivas.* Proyecto CREER. GRADE.
- Murillo, J.** (2016). Midiendo la segregación escolar en América Latina. Un análisis metodológico utilizando el TERCE. REICE. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 14(4), 33-60. <https://doi.org/10.15366/reice2016.14.4.002>
- Murillo, J. y Carrillo, S. (2020a).** Segregación escolar por nivel socioeconómico en educación secundaria en Perú y sus regiones. *Revista Peruana de Investigación Educativa*. 12(12). <https://doi.org/10.34236/rpie.v12i12.130>
- Murillo, J. y Carrillo, S. (2020b).** Una panorámica de la segregación escolar por nivel socioeconómico en educación primaria en Perú y sus regiones. *Revista Argumentos*, 1(1), 7-31. <https://doi.org/10.46476/ra.vi1.9>

- Murillo, J. y Carrillo, S. (2021).** *La naturalización de un sistema educativo segregado y segregador*. EducAcción. <https://www.educacionperu.org/la-naturalizacion-de-un-sistema-educativo-segregado-y-segregador/>
- Nacional, EL. (2020).** Minedu: escala salarial docentes nombrados y contratados 2020. *El Nacional*. <https://www.elnacional.pe/2019/03/escala-salarial-docente-minedu-ley-reforma-magisterial-remuneracion-integra-mensual-docentes-nombrados-contratados-rim-2019-noticias-educacion.html>
- National Center for Education Statistics. (2012).** *Improving the Measurement of Socioeconomic Status for the National Assessment of Educational Progress: A Theoretical Foundation*. Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Neyra, G. (2017).** *Descentralización y desarrollo regional. Balance de investigación en políticas públicas 2011-2016 y agenda de investigación 2017-2021* (pp. 162-190). CIES. https://www.cies.org.pe/sites/default/files/files/diagnosticoypropuesta/archivos/balance_y_agenda.pdf
- Novella, R., Alvarado, A., Rosas, D. y Gonzales-Velosa, C. (2019).** *Encuesta de habilidades al trabajo (ENHAT) 2017-2018. Causas y consecuencias de la brecha de habilidades en Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://bit.ly/3cFq9jW>
- Ñopo, H. (2018).** *Análisis de la inversión educativa en el Perú desde una mirada comparada*. Grade; Proyecto Forge. <http://repositorio.grade.org.pe/bitstream/handle/GRADE/367/An%3%a1lisis%20de%20la%20Inversi%3%b3n%20Educativa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Oficina de Relaciones Interinstitucionales. (2020).** *Informe 2018-2020*. ORI.
- Ojo Público. (2020).** *Calidad educativa: la promesa detrás de las millonarias exoneraciones tributarias*. <https://ojo-publico.com/2198/educacion-la-promesa-detras-de-las-exoneraciones-fiscales>
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2011).** *¿Por qué razones un proceso de selección queda desierto? Delimitación de causales*. OSCE. https://www.mef.gob.pe/cont_estado/documentos/1_Estudio_desiertos.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019).** *Skills Matter: Additional Results from the Survey of Adult Skills*. OECD Skills Studies; OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1f029d8f-en>

- Paiba, M. (2018).** Ley de Reforma Magisterial: análisis de su implementación considerando las evaluaciones realizadas en la carrera pública magisterial y la remuneración de los profesores (Informe preliminar).
- Pallarès, M., Ahedo, J. y Planella, J. (2017).** Ciudad educadora, desde la relación: educación, integración, ciudad y comunicación. *Kultur*, 4(8), 327–354. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.6035/Kult-ur.2017.4.8.13>
- Perú 21. (2019, 15 de noviembre).** Sunedu estará a cargo de licenciamiento de institutos tecnológicos y pedagógicos en 2020. *Redacción Perú 21*. <https://peru21.pe/peru/sunedu-estara-a-cargo-de-licenciamiento-de-institutos-tecnologicos-y-pedagogicos-en-el-2020-noticia/>
- PNUD. (2018).** What does it mean to leave no one behind? A UNDP discussion paper and framework for implementation. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Discussion_Paper_LNOB_EN_lres.pdf
- Preisinger-Kleine, R. (2013).** An analytical quality framework for learning cities and regions. *International Review of Education*, 59(4), 521–538. <https://doi.org/10.1007/s11159-013-9364-2>
- Quiroz, Alfonso W. (2013).** Historia de la corrupción en el Perú (primera edición). IEP. <https://documentos.memoriayciudadania.org/api/s/1499767039892xjbm50f79l67uobb227ggy14i.pdf>
- Red, E. en. (2020, 24 de marzo).** Minedu anuncia modificación y suspensión de cronogramas de las evaluaciones de desempeño docente 2020. *Educación En Red*. <https://noticia.educacionenred.pe/2020/03/minedu-anuncia-modificacion-suspension-cronogramas-evaluaciones-desempeno-docente-195019.html>
- Remy, M. I. (2005).** *Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política*. IEP.
- Rodríguez, J. (2001).** Ciudad educadora: una perspectiva política desde la complejidad. *Revista de Estudios Sociales*, 10, 47–62. <https://doi.org/10.7440/res10.2001.05>
- Rodríguez Lozano, E. (2012).** ¿Barreras Lingüísticas en la Educación? La Influencia de la lengua materna en la deserción escolar. *Economía*, 35(69), 83–151.

- Román, A. (2016).** *Trayendo de vuelta al individuo: los soportes externos en el proceso de inserción y permanencia en la educación superior de los becarios y becarias de Beca 18* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/7277/ROMAN_ALFARO_ANDREA_MARIANA_TRAYENDO.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Shack, N., Pérez, J. y Portugal, L. (2020).** *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: una aproximación exploratoria. Documento de Política en Control Gubernamental.* La Contraloría General de la República. https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2020/Calculo_de_la_Corrupcion_en_el_Peru.pdf
- Smits, J., Huisman, A. y Kruijff, K. (2008).** *Home language and education in the developing world.* Unesco.
- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. (2020).** Ingresos tributarios del Gobierno Central: abril 2021. Sunat. <http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/>
- Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria. (2017).** *Informe Bienal sobre la Realidad Universitaria Peruana.* Sunedu. <http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/MINEDU/5716/Informe%20bienal%20sobre%20la%20realidad%20universitaria%20peruana.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria. (2020).** *II Informe Bienal sobre la Realidad Universitaria en el Perú.* Sunedu. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1230044/Informe%20Bienal.pdf>
- Torres, R. (2019).** *Ciudades Educadoras y Ciudades del Aprendizaje. Otras Voces en Educación.* <https://www.otrasvoceseneducacion.org/archivos/323865>
- Trapnell, L. (2021).** Brecha que no cierra: la demanda de docentes interculturales bilingües. *SERVINDI.* <https://www.servindi.org/actualidad-opinion/10/01/2021/una-brecha-que-no-se-cierra-la-demanda-de-docentes-interculturales>
- Trucco, D. (2014).** *Educación y desigualdad en América Latina.* Cepal. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/36835/S2014209_es.pdf
- Unidad de Educación Comunitaria. (2020).** *Implementación de la Política de Educación Comunitaria 2018-2020.* UEC.

- Unesco Institute for Lifelong Learning. (2014).** *Informe de la conferencia mundial de población: Conferencia Internacional sobre Ciudades del Aprendizaje.* Unesco.
- Unesco Institute for Lifelong Learning. (2015).** *Liberar el potencial de las comunidades urbanas: Estudios de doce ciudades del aprendizaje.* Unesco.
- Unesco Institute for Lifelong Learning. (2016).** *Informe de la Conferencia: 2.ª conferencia internacional sobre ciudades del aprendizaje.* Unesco. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Unesco Institute for Lifelong Learning. (2017).** *Ciudades del Aprendizaje y los ODS: una guía de acción.* 27. <https://www.localizingthesdgs.org/Library/403/3/Ciudades-del-Aprendizaje-y-los-ODS-una-Gua-de-Accin.pdf>
- Unesco Institute for Lifelong Learning. (2020).** *La Red Mundial de Ciudades del Aprendizaje de la Unesco.* Unesco. [https://uil.unesco.org/es/aprendizaje-largo-de-vida/ciudades-del-aprendizaje#:~:text=UNESCO\(GNLC\)%3F-](https://uil.unesco.org/es/aprendizaje-largo-de-vida/ciudades-del-aprendizaje#:~:text=UNESCO(GNLC)%3F-)
- Unidad de Seguimiento y Evaluación – USE. (2020).** *Ayudamemoria de la Unidad de Seguimiento y Evaluación.* Minedu.
- Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes - UMC. (2013).** *Estudio de educación inicial: un acercamiento a los aprendizajes de las niñas y los niños de cinco años de edad. Informe de resultados.*
- Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes - UMC. (2018a).** *Evaluación de logros de aprendizaje 2018. ¿Qué aprendizajes logran nuestros estudiantes?* Minedu. <http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/Informe-Nacional-ECE-2018.pdf>
- Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes - UMC. (2018b).** *Evaluación PISA 2018.* Minedu. <https://es.calameo.com/d/006286625977c1ced4d6c?view=slide&page=1>
- Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes - UMC. (2019a).** *Evaluaciones nacionales de logros de aprendizaje 2019: ¿Qué aprendizajes logran nuestros estudiantes?* (p. 24). <http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2020/06/Reporte-Nacional-2019.pdf>
- Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes - UMC. (2019b).** *Evaluados según tipo de discapacidad 2019.* Minedu.

- Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes - UMC. (2019c).** *Desafíos en la medición y el análisis del estatus socioeconómico de los estudiantes peruanos.* Minedu.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2007).** *Educación de Calidad para Todos: un asunto de Derechos Humanos.* Unesco.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2016).** *Community-Based Lifelong Learning and Adult Education. Education and Society in Hong Kong and Macao.* Unesco.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2017).** *Revisión de las políticas públicas del sector de educación en Perú.* Unesco-CNE. <https://bit.ly/3wr3ZcV>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2019).** *La formación docente en servicio en el Perú: proceso de diseño de políticas y generación de evidencias.* Unesco. <https://bit.ly/2TsNsXx>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2021).** *Learning coalition. COVID-19 Education Response.* <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/globalcoalition>
- Sirin, S. R. (2005).** Socioeconomic Status and Academic Achievement: A MetaAnalytic Review of Research. *Review of Educational Research*, 75(3), 417- 453.
- Tapia, J. (2020).** A propósito de las “Orientaciones para la evaluación de competencias de estudiantes de la Educación Básica en el marco de la emergencia sanitaria por la COVID-19. *Aportes para el Diálogo y la Acción.* Proyecto Creer. Grade.
- Tapia, J. y Cueto, S. (2017).** El apoyo de Forge al desarrollo del Currículo Nacional de Educación Básica del Perú. Forge.
- Valdivia, N. (2013).** *La gestión educativa descentralizada en el Perú y el desarrollo de las funciones educativas de los gobiernos regionales: el caso de Ica* [Avances de Investigación, 12]. Grade. <http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/AI12.pdf>

- Vegas, M. (2017).** *Propuesta de delimitación de funciones y competencias de los tres niveles de Gobierno en los procesos clave del sector educación* [Documento técnico inicial]. Secretaría de Descentralización. <http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2018/02/Informe-Competencias-Educaci%C3%B3n.pdf>
- Weinstein, J. (2002).** Calidad y Gestión: Condiciones y Desafíos, *Revista Pensamiento Educativo*, Vol. 31, 50-71, Pontificia Universidad Católica de Chile. <http://ojs.uc.cl/index.php/pel/article/view/26433/21235>
- Wheeler, L., Guevara, J. R. y Smith, J. A. (2018).** School–community learning partnerships for sustainability: Recommended best practice and reality. *International Review of Education*, (64), 313-337. <https://doi.org/10.1007/s11159-018-9717-y>
- Yamada, G. y Lavado, P. [eds.] (2017).** *Educación superior y empleo en el Perú: una brecha persistente*. Libros, Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.



Siglas y acrónimos

ACEG: Atención de Contención Emocional Grupal

ACEI: Atención de Contención Emocional Individual

AeC: Aprendo en casa

AGE: Asesores de Gestión Escolar

AMPE: Asociación de Municipalidades del Perú

ANGR: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales

AP: Acompañamiento pedagógico

APAFA: Asociación de Padres de Familia

APD: Acompañamiento pedagógico a distancia

ASPI: Acompañantes de Soporte Pedagógico Intercultural

ATS: Asignaciones por tiempo de servicios

BCR: Banco Central de Reserva

BIAE: Buen Inicio del Año Escolar

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CAEN: Centro de Altos Estudios Nacionales

CAP: Comunidades de aprendizaje profesional

CARER: Coordinadores Administrativos de Red Educativa Rural

CAS: Contrato de Administración de Servicios

CBC: Condiciones Básicas de Calidad

CEBA: Centro de Educación Básica Alternativa

CEBE: Centro de Educación Básica Especial

CEI: Centro de Educación Inicial

CEM: Centro de Emergencia Mujer

CEPLAN: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

CETPRO: Centro de Educación Técnico-Productiva

CGIE: Comisión de Gestión Intergubernamental en Educación

CI: Comisión Intergubernamental

CNC: Consejo Nacional de la Competitividad

CNE: Consejo Nacional de Educación

CNEB: Currículo Nacional de Educación Básica

CNOF: Catálogo Nacional de Oferta Formativa

COAR: Colegios de Alto Rendimiento

Concytec: Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica

CONEI: Consejo Educativo Institucional

CONFIEP: Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas

COPALE: Consejo Participativo Local de Educación

COPARE: Consejo Participativo Regional de Educación

CPC: Consejo Privado de Competitividad

CPM: Carrera Pública Magisterial

CRER: Coordinadores de Red Educativa Rural

CRFA: Centros Rurales de Formación en Alternancia

CTI: Ciencia, Tecnología e Innovación

CTS: Compensación por tiempo de servicios

DCBN: Diseños Curriculares Básicos Nacionales

DCN: Diseño Curricular Nacional

DEBA: Dirección de Educación Básica Alternativa

DEBE: Dirección de Educación Básica Especial

DEI: Dirección de Educación Inicial

DEIB: Dirección de Educación Intercultural Bilingüe

DEMUNA: Defensoría Municipal del Niño, Niña y Adolescente

DEP: Dirección de Educación Primaria

DES: Dirección de Educación Secundaria

DIBRED: Promoción del Bienestar y Reconocimiento Docente

DIFOID: Dirección de Formación Inicial Docente

DIGC: Dirección General de calidad de la Gestión Escolar

DIGE: Dirección de Gestión Escolar

DIGEBR: Dirección General de Educación Básica Regular

DIGEDD: Dirección General de Desarrollo Docente

DIGEGED: Dirección General de Gestión Descentralizada

DIGEIBIRA: Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el ámbito rural

DIGERE: Dirección General de Recursos Educativos

DIGESE: Dirección General de Servicios Educativos Especializados

DIGESUTPA: Dirección General de Educación Técnico-Productiva y Superior Tecnológica y Artística

DIRI: Dirección de Relaciones Intergubernamentales

DISER: Dirección de Servicios Educativos en el Ámbito Rural

DITEN: Dirección Técnico-Normativa

DRE: Dirección Regional de Educación

DRELM: Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana

EBA: Educación Básica Alternativa

EBE: Educación Básica Especial

EBR: Educación Básica Regular

ECE: Evaluación Censal de Estudiantes

EESP: Escuelas de Educación Superior Pedagógica

EIB: Educación Intercultural Bilingüe

Enaho: Encuesta Nacional de Hogares

ENARES: Encuesta Nacional Sobre Relaciones Sociales

ENDES: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar

ENDI: Encuesta Nacional a Directores

ENDO: Encuesta Nacional a Docentes

ENHAT: Encuesta de Habilidades al Trabajo

EPER: Estudio de Prácticas Escolares Remotas

ESCALE: Estadística de la Calidad Educativa

ESFA: Escuela de Formación Artística

EST: Educación Superior Tecnológica

ESTP: Educación Superior y Técnico-Productiva

FF. AA.: Fuerzas Armadas

FID: Formación Inicial Docente

Fondep: Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana

GIA: Grupos de interaprendizaje

GORE: Gobierno Regional

GPNNA: Gasto Público en Niñas, Niños y Adolescentes

IDEX: Modelo de Servicio Educativo Tecnológico de Excelencia

IESP: Institutos de Educación Superior Pedagógica

IEST: Institutos y Escuelas de Educación Superior Tecnológica

II EE: Instituciones Educativas

Indecopi: Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual

INEI: Instituto Nacional de Estadística e Informática

Ipeba: Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa Básica

ISE: Índice socioeconómico

ITS: Instituto Superior Tecnológico

JEC: Jornada Escolar Completa

LGE: Ley General de Educación

LOF: Ley de Organización y Funciones

LRM: Ley de Reforma Magisterial

LSP: Lengua de señas peruana

MBDD: Marco de Buen Desempeño Docente

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

MELQO: Medición de la Calidad y los Resultados del Aprendizaje Temprano

MIDIS: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Minedu: Ministerio de Educación

Minsa: Ministerio de Salud

MNC: Marco Nacional de Cualificaciones

MOOC: Massive Online Open Courses

MOP: Manual de Operaciones

MPE: Monitoreo de Prácticas Escolares

MRS: Mecanismos de Representación Sectorial

MSE- PPL: Modelo de Servicio Educativo para Personas Privadas de Libertad de la Educación Básica Alternativa

MSE-PAM: Modelo de servicio educativo para Personas Adultas Mayores

MTPE: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

NEE: necesidades educativas especiales

NNA: Niños, niñas y adolescentes

NTP: Norma Técnica Peruana

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OEI: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura

ORI: Oficina de Relaciones Interinstitucionales

OSCE: Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado

OSEE: Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica

OTEPA: Oficina General de Transparencia, Ética Pública y Anticorrupción

PACE: Programa de Alfabetización y Continuidad Educativa

PAEPAR: Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales

PAS: Procesos administrativos sancionadores

PBI: Producto Bruto Interno

PCM: Presidencia del Consejo de Ministros

PDRC: Plan de Desarrollo Regional Concertado

PEBAJA: Programa de Educación Básica Alternativa de Jóvenes y Adulto

PEDN: Plan Estratégico de Desarrollo Nacional

PEI: Plan Estratégico Institucional

PEI: Plan Estratégico Institucional

PELA: Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje

PEN: Proyecto Educativo Nacional

PER: Proyectos Educativos Regionales

PIA: Presupuesto Institucional de Apertura

PIAAC: Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos

PIM: Presupuesto Institucional Modificado

PISA: Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos

PMESUT: Programa para el mejoramiento de la calidad y pertinencia de los servicios de educación superior universitaria y tecnológica a nivel nacional

PN: Política Nacional

PNESTP: Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva

PNP: Policía Nacional del Perú

POI: Plan operativo institucional

PPOR: Programas Presupuestales Orientados a Resultados

PRITE: Programa de Intervención Temprana

Pronabec: Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo

PRONAFCAP: Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente

PRONOEI: Programa no escolarizado de Educación Inicial

PTE: Portales Transparencia Estándar

REMURPE: Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú

Renacyt: Registro Nacional Científico, Tecnológico y de Innovación Tecnológica

REDER: Redes Educativas Rurales

RIE: Registro de Instituciones Educativas

RIM: Remuneración íntegra mensual

R-NEE: Registro de Estudiantes con Discapacidad

RNIIEE-EIB: Registro Nacional de Instituciones Educativas que brindan Servicio Intercultural Bilingüe

ROF: Reglamento de Organización y Funciones

RSG: Resolución de Secretaría General

RTC: Reuniones de trabajo colegiado

RVM: Resolución Viceministerial

SAANEE: Apoyo y Asesoramiento a las Necesidades Educativas Especiales

SAISA: Sistema de Administración de Información y Seguimiento de Aprendizajes

SECO: Cooperación Suiza

SEHO: Servicio Educativo Hospitalario

SERVIR: Autoridad Nacional del Servicio Civil

SIAGIE: Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa

SIBEC: Sistema Integrado de Becas

SIGIED: Sistema de Gestión de Información Educativa

SIMEX: Sistema Informático de Monitoreo de Expedientes

Sinacyt: Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología

SINAD: Sistema de Información de Apoyo a la Administración Documental y de Archivo

SINEACE: Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad

SIRIES: Sistema de Recolección de Información para la Educación Superior

SISEVE: Plataforma SíseVe contra la Violencia Escolar

SIU: Sistema de Información Universitaria

SNP: Servicios no personales

SP: Soporte Pedagógico

SPI: Soporte Pedagógico Intercultural

SUNAT: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria

SUNEDU: Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria

TEA: Trastorno del espectro autista

TED: Te Escucho, Docente

TIC: Tecnologías de la información y comunicación

UGEL: Unidad de Gestión Educativa Local

UMC: Unidad de Medición de la Calidad Educativa

UNCP: Universidad Nacional del Centro del Perú

Unesco: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Unicef: Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia.

USE: Unidad de Seguimiento y Evaluación



Anexos

Anexo 1
Descripción de principales programas o intervenciones dirigidas a la primera infancia (2018-2020)

Programa o intervención	Objetivos y servicios	Indicadores
<p style="text-align: center;">Programa Articulado Nutricional (PAN)</p>	<p>Dirigido por el MINS²¹³. Agrupa diversas intervenciones en salud con el objetivo principal de reducir la prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 5 años.</p> <p>Principales intervenciones: servicios de inmunización para asegurar que los menores de 36 meses obtengan las vacunas que les corresponden a su edad, y los servicios de Control de Crecimiento y Desarrollo (CRED) para la vigilancia periódica y oportuna del desarrollo de niñas y niños.²¹⁴</p>	<p>En 2019, el porcentaje de menores con desnutrición crónica en ámbitos rurales fue 24,5 %, que es 16,9 puntos porcentuales adicionales que lo reportado en zonas urbanas (INEI, 2020).</p> <p>En 2018 y 2019, el porcentaje de menores de 36 meses que recibieron vacunas²¹⁵ correspondientes a su edad fue de 55,8 % y 60,7 %, respectivamente (INEI, 2020). En cuanto al servicio CRED²¹⁶, el porcentaje de menores de 36 meses atendidos fue de 14,8 % en 2018 y 17,6 % en 2019.</p>
<p style="text-align: center;">Plan Multisectorial de Lucha contra la Anemia (PMLCA)</p>	<p>Establece las acciones e intervenciones efectivas que deben implementarse intersectorial e intergubernamentalmente para la prevención y reducción de la prevalencia de anemia en niñas y niños menores de 36 meses, priorizando la gestión articulada en los territorios con mayor prevalencia de anemia en el país (MIDIS, 2018).</p> <p>El principal objetivo del plan es reducir el porcentaje de anemia de 43 % a 19 % en niñas y niños entre 6 y 35 meses para el año del Bicentenario (2021).</p>	<p>Entre 2018 y 2019, el porcentaje de infantes con prevalencia de anemia se redujo de 43,5 % a 40,1 %.</p>

²¹³ Si bien la rectoría es del Minsa, el PAN comprende acciones articuladas con el MIMP, MIDIS, PCM, el Seguro Integral de Salud, los Gobiernos regionales y los Gobiernos locales.

²¹⁴ Es preciso resaltar que, en el caso de los servicios de inmunización y CRED, el porcentaje de atención a menores es mayor en zonas rurales que urbanas; sin embargo, esto se debe a las características propias del programa y su estrategia de atención territorial.

²¹⁵ Según el Esquema Nacional de Vacunación con Resolución Ministerial N.º 719-2018/MINSA, que aprueba la NTS N.º 141-MINSA/2018/DGIESP: Norma Técnica de Salud que establece el Esquema Nacional de Vacunación

²¹⁶ Norma Técnica de Salud para el Control del Crecimiento y Desarrollo de la Niña y el Niño menor de cinco años, NST N.º 137-MINSA/2017/DGIESP, aprobada con Resolución Ministerial N.º 537-2017/MINSA

Programa o intervención	Objetivos y servicios	Indicadores
<p>Programa Nacional Cuna Más (PNCN)</p>	<p>Su principal objetivo es mejorar el desarrollo infantil mediante servicios que estimulen la crianza sana de niñas y niños menores de 36 meses que viven en zonas de situación de pobreza²¹⁷. Para ello, cuenta con dos intervenciones: el Servicio de Cuidado Diurno (SCD), que consiste en la atención integral de niñas y niños entre 6 y 36 meses en centros integrales de atención infantil que están a cargo de madres cuidadoras en ámbitos urbanos; y el Servicio de Acompañamiento de Familias (SAF), que consiste en visitas a hogares en entornos rurales para promover prácticas de cuidado saludable y aprendizaje infantil, las que están a cargo de facilitadoras de la comunidad (MIDIS, 2019b).</p>	<p>En 2019, el porcentaje de menores con desnutrición crónica en ámbitos rurales fue 24,5 %, que es 16,9 puntos porcentuales adicionales que lo reportado en zonas urbanas (INEI, 2020).</p> <p>En 2018 y 2019, el porcentaje de menores de 36 meses que recibieron vacunas correspondientes a su edad fue de 55,8 % y 60,7 %, respectivamente (INEI, 2020). En cuanto al servicio CRED, el porcentaje de menores de 36 meses atendidos fue de 14,8 % en 2018 y 17,6 % en 2019.</p>
<p>Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia²¹⁸ (PNAIA 2012-2021)</p>	<p>El PNAIA 2012-2021 y la Comisión Multisectorial que se encarga de su implementación y seguimiento se encuentran vigentes desde 2012. Este plan es un marco de políticas para garantizar el crecimiento, desarrollo integral y derechos de niñas, niños y adolescentes (Guerrero, 2019; MIMP, 2012). El primer objetivo estratégico del PNAIA 2012-2021 está dirigido a la primera infancia y es garantizar el crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 0 a 5 años de edad.</p>	<p>La Comisión Intergubernamental del PNAIA 2012-2021 elabora informes anuales para hacer seguimiento de sus indicadores priorizados. Uno de los componentes revisados es el Gasto Público en Niñas, Niños y Adolescentes (GPNNA). Así, en 2018 se reportó que el gasto público en la primera infancia llegó a 12 442 000 soles, 2 % por debajo de lo invertido en 2017 (12 701 000 soles). El informe, además, destaca que el GPNNA se ejecutó principalmente en educación (59 %) y salud (16 %) (MIMP, 2018).</p>

²¹⁷ El programa cuenta con tres objetivos específicos: (i) incrementar el desarrollo cognitivo, social, físico y emocional de niñas y niños menores de 36 meses de edad en zonas de situación de pobreza y pobreza extrema; (ii) mejorar los conocimientos y prácticas de las familias para el cuidado y aprendizaje de sus niñas y niños menores de 36 meses de edad; y (iii) fortalecer el vínculo afectivo entre cuidadores y niños.

²¹⁸ Aprobado por Decreto Supremo N.º 001-2012-MIMP el 20 de abril de 2012.

Anexo 2
Tabla 1. Resumen del Programa Presupuestal orientado a Resultados de Desarrollo Infantil Temprano

Resultado	Objetivos y servicios	Categorías de productos
R1: Nacimiento saludable	Gestación	Salud y nutrición de la adolescente, gestante, y del niño y niña
R2: Apego seguro	Hasta los 12 meses	
R3: Adecuado estado nutricional	0 a 36 meses	Condiciones del hogar
R4: Marcha estable y segura	12 a 18 meses	
R5: Comunicación verbal efectiva	9 a 36 meses	Cuidado y aprendizaje infantil
R6: Regulación de emociones y comportamientos	24 a 71 meses	Sistemas de protección
R7: Función simbólica	24 a 71 meses	Acompañamiento familiar

Anexo 3
Tasa de deserción interanual en la educación básica según características sociodemográficas (2013-2019)

	2013-2014			2014-2015			2015-2016			2016-2017			2017-2018			2018-2019		
	Inicial	Prim.	Sec.	Inicial	Prim.	Sec.	Inicial	Prim.	Sec.	Inicial	Prim.	Sec.	Inicial	Prim.	Sec.	Inicial	Prim.	Sec.
Nacional	4,9	2,4	5,4	2,9	1,7	4,4	2,3	1,5	4,1	2,3	1,5	4,1	2,6	1,5	4,1	2,2	1,3	3,5
Sexo																		
Femenino	5	2,4	5	3	1,7	4,1	2,3	1,5	3,9	2,3	1,5	3,9	2,6	1,5	3,9	2,2	1,3	3,3
Masculino	4,8	2,4	5,7	2,9	1,7	4,6	2,4	1,5	4,3	2,4	1,5	4,2	2,6	1,5	4,2	2,2	1,4	3,7
Área																		
Urbana	4,6	1,8	5,1	2,9	1,2	4,1	2,4	1,1	3,9	2,3	1,2	3,9	2,5	1,3	3,8	2,1	1,1	3,3
Rural	6,1	4,6	7,7	3,4	3,5	6,6	2,3	2,9	5,8	2,6	2,8	5,7	2,8	2,7	6	2,3	2,4	5,2
Gestión																		
Pública	5,3	2,7	6,2	3,3	1,9	5,1	2,5	1,6	4,8	2,5	1,6	4,7	2,6	1,5	4,7	2,3	1,4	4,1
Privada	4	1,5	2,9	2,3	1,1	2,1	1,8	1,1	2,1	1,9	1,2	2,2	2,4	1,5	2,3	1,9	1,2	2

Elaboración propia basada en datos obtenidos en <http://escale.minedu.gob.pe/> a partir de la Encuesta Nacional de Hogares

Anexo 4
Tasa de deserción interanual en la educación básica según características sociodemográficas (2013-2019)

	2013-2018			2013-2019			2014-2018			2014-2019			2015-2018			2015-2019			2016-2018			2016-2019			2017-2019		
	I	P	S	I	P	S	I	P	S	I	P	S	I	P	S	I	P	S	I	P	S	I	P	S	I	P	S
Nacional	57,7	77,5	92,9	57,2	77,1	92,8	42,5	76,6	93,5	41,6	75,8	93,3	34,9	77,1	94	31,9	75,3	93,5	45	81	95,3	32,2	75,7	94,1	41,5	73,7	93,3
Sexo																											
Femenino	59,1	78,3	2,9	58,6	78	2,8	4,7	7,8	3,4	43,8	77	3,2	36	78	3,9	3,3	6,2	93,3	6,5	1,9	5,3	3,8	6,5	94	2,3	4,4	93,5
Masculino	56,3	76,6	2,9	5,8	76,3	92,8	40,4	5,4	93,5	9,4	74,6	3,3	33,8	76,4	94	0,6	4,5	93,6	43,7	80,1	5,3	30,7	75	94,1	0,7	73	93,2
Área																											
Urbana	4,8	75,5	3,5	54,3	5,1	93,4	0,3	74,4	94	39,3	73,5	93,8	33	4,2	4,3	30	72,2	3,9	3,8	78,9	5,5	0,8	72,9	94,4	39,5	69,2	93,4
Rural	67,5	80,2	90	67	79,9	89,7	51	79,6	90,8	50,4	78,9	90,4	43,2	81,8	92,1	40,5	80,3	91,2	50,1	84,9	94,3	37,7	80,9	92,5	49,8	83,2	93,2
Gestión																											
Pública	7,7	77,5	92,9	57,2	7,1	92,8	2,5	6,6	3,5	1,6	75,8	3,3	4,9	77,1	94	1,9	75,3	93,5	45	81	95,3	2,2	5,7	4,1	1,5	73,7	93,3
Privada	7,7	77,5	92,9	57,2	7,1	92,8	2,5	6,6	3,5	1,6	75,8	3,3	4,9	77,1	94	1,9	75,3	93,5	45	81	95,3	2,2	5,7	4,1	1,5	73,7	93,3

Elaboración propia basada en datos obtenidos en <http://escale.minedu.gob.pe/> a partir de la Encuesta Nacional de Hogares

Anexo 5
Hitos y características de las principales políticas curriculares durante el periodo del PEN

Diseño Curricular Nacional (DCN)	Currículo Nacional
Hitos	
<p>2005-2006: inicio del proceso de articulación Diseño Curricular Nacional de Educación Básica Regular (EBR). Se buscó articular los currículos de inicial, primaria y secundaria; se revisaron los documentos existentes y experiencias anteriores con el fin de elaborar un marco conceptual común y determinar los logros de aprendizaje de cada nivel.</p> <p>2008: aprobación del Diseño Curricular Nacional de Educación Básica Regular</p>	<p>2012-2014: proceso de consulta (desarrollo de estudios nacionales, revisión de experiencias internacionales, mesas técnicas con expertos, mesas de diálogo con docentes y sociedad civil, entre otras medidas)</p> <p>2015: modificatoria del DCN, que oficializa las competencias y capacidades comprendidas en las rutas de aprendizaje</p> <p>2016: aprobación del CNE y de programas curriculares</p> <p>2017: implementación del CNEB como piloto en instituciones educativas de educación inicial</p>
Principales características	
<ul style="list-style-type: none"> • Incorpora la organización de la EBR; los fundamentos del currículo; 11 propósitos de la educación peruana; los logros educativos —que incorporan las características de los estudiantes al concluir la EBR, los temas transversales y los logros por niveles—; los valores de la EBR; los lineamientos nacionales para la diversificación curricular; el plan de estudios y las horas de libre disponibilidad; los lineamientos de evaluación de los aprendizajes; las orientaciones para el desarrollo del área de Tutoría; y, finalmente, el programa curricular con la fundamentación de cada área. 	<ul style="list-style-type: none"> • A diferencia del DCN, contempla toda la educación básica en sus tres modalidades: Educación Básica Especial (EBE), Educación Básica Regular (EBR) y Educación Básica Alternativa (EBA). • Elaboración del perfil del egresado: 11 aprendizajes que deben alcanzar los estudiantes al terminar la escuela • Cuatro definiciones clave para desarrollar el Perfil de egreso. Se trata de las competencias, las capacidades, los estándares de aprendizaje y los desempeños que los estudiantes deben alcanzar.

Diseño Curricular Nacional (DCN)	Currículo Nacional
Principales características	
<ul style="list-style-type: none"> • Cambio en la reorganización de las áreas del currículo: además de las competencias por cada nivel, se incluyen las capacidades, conocimientos y actitudes correspondientes a cada grado. Ello llevó a que el currículo se ampliara notoriamente. Para la educación secundaria, el área de Ciencias Sociales se dividió en dos: área de Historia, Geografía y Economía, y el área de Formación Ciudadana y Cívica. • Diversificación curricular: se incluyó un documento de diversificación y programación curricular, las orientaciones para el aula multigrado, la guía de actualización docente para el trabajo en aulas multigrado, y las orientaciones para la diversificación curricular en instituciones educativas de educación secundaria. En el DCN se enmarcó la diversificación curricular en la Ley General de Educación explicando sus instancias, los responsables en cada una de ellas, los documentos referenciales y los documentos curriculares que se debían producir de acuerdo a las necesidades y características de las regiones y localidades. • Diversificación curricular: se incluyó un documento de diversificación y programación curricular, las orientaciones para el aula multigrado, la guía de actualización docente para el trabajo en aulas multigrado, y las orientaciones para la diversificación curricular en instituciones educativas de educación secundaria. En el DCN se enmarcó la diversificación curricular en la Ley General de Educación explicando sus instancias, los responsables en cada una de ellas, los documentos referenciales y los documentos curriculares que se debían producir de acuerdo a las necesidades y características de las regiones y localidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los aprendizajes se basan en una serie de enfoques transversales que han sido definidos según el artículo 8 de la Ley General de Educación y del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017: el enfoque de derechos, el enfoque inclusivo o de atención a la diversidad, el enfoque intercultural, el enfoque de igualdad de género, el enfoque ambiental, el enfoque de orientación al bien común y el enfoque de búsqueda de la excelencia. Estos buscan ser una referencia de valores y actitudes para toda la comunidad educativa y se espera que orienten el trabajo en el aula. A diferencia de los currículos anteriores, los enfoques transversales se explican y se detallan mencionando los valores y actitudes que suponen, a la vez que se explicitan con ejemplos. • Áreas curriculares: Inglés como área obligatoria desde el primer grado de primaria, y se incluye, por primera vez, el área de Castellano como segunda lengua desde el ciclo dos de educación inicial hasta el fin de la secundaria. • Orientaciones: se incluyen orientaciones para aplicar el enfoque pedagógico en el desarrollo de competencias con la idea de que el docente las tome en cuenta en la planificación, ejecución y evaluación en la sesión, orientaciones para la tutoría con lineamientos para promover un vínculo efectivo entre el tutor y el estudiante, y orientaciones para la evaluación formativa.

Anexo 6
Resoluciones asociadas a la implementación de “Aprendo en casa”

Normas	Descripción
RVM N.º 088-2020-MINEDU: Disposiciones para el trabajo remoto de los profesores que asegure el desarrollo del servicio educativo no presencial de las instituciones y programas educativos públicos, frente al brote de la COVID-19	En el marco de la cuarentena por la pandemia de la COVID-19 se enmarcan las funciones para el trabajo remoto de directivos y docentes: jornada de trabajo, pago de remuneraciones, supervisión, deberes y responsabilidades.
RM N.º 160-2020-MINEDU: Disponer el inicio del año escolar a través de la implementación de la estrategia denominada “Aprendo en casa”, a partir del 6 de abril de 2020, y se aprueban otras disposiciones	Se dispone el inicio del año escolar para instituciones educativas de gestión pública y privada. Se dicta el deber de las II. EE. de gestión privada de realizar y presentar un plan de recuperación. Se suspenden las orientaciones previstas para el año escolar 2020 (presencial).
RVM N.º 093-2020-MINEDU: Orientaciones pedagógicas para el servicio educativo de educación básica durante el año 2020 en el marco de la emergencia sanitaria por el coronavirus COVID-19	Guía para la orientación de actividades de directivos y docentes a desarrollarse en el marco del servicio educativo no presencial. Coordinación, planificación y aprovechamiento con “Aprendo en casa”.
RVM N.º 094-2020-MINEDU: Norma que regula la evaluación de las competencias de los estudiantes de la educación básica	Guía para docentes y directivos para la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes. Explicación del procedimiento, comunicación, recuperación y acompañamiento a estudiantes.

Normas	Descripción
RVM N.º 097-2020-MINEDU (Deroga la RVM N.º 088-2020): Disposiciones para el trabajo remoto de los profesores que asegure el desarrollo del servicio educativo no presencial de las instituciones y programas educativos públicos, frente al brote de la COVID-19	Norma que reformula y hace mayores presiones a la previamente aprobada RVM N.º 088-2020-MINEDU
Decreto Legislativo N.º 1465: Medidas para garantizar la continuidad del servicio educativo en el marco de la pandemia por la COVID-19	Se establecen medidas para garantizar el acceso a “Aprendo en casa” de estudiantes y docentes en zonas rurales y se autoriza a las universidades públicas la contratación de servicios electrónicos para la implementación del servicio educativo no presencial.
Decreto Supremo N.º 006-2020	Aprobar los criterios de focalización para la identificación de estudiantes y docentes beneficiarios de la estrategia de Cierre de Brecha Digital, en el marco del Decreto Legislativo N.º 1465.

Anexo 7
Principales normas y actividades de implementación del CNEB 2018

Nivel	Actividades	Participantes (II. EE. /DRE/UGEL)
Inicial	Plan piloto en educación inicial focalizadas en el ámbito urbano	939 II. EE.
	Asistencia técnica (AT) a especialistas de UGEL que trabajarán con equipos fortaleza	19 especialistas de 10 UGEL de cinco regiones: Junín, Ucayali, Puno, Ica y Cajamarca
	Certificación a tutores mediante el curso virtual sobre CNEB	148 tutores
Primaria ²¹⁹	Fortalecimiento de II. EE. polidocentes primarias	11 811 II. EE.
	Fortalecimiento de II. EE. polidocentes rurales de educación primaria	943 II. EE.
	Plan piloto en EIB focalizadas	634 II. EE.
	Plan piloto multigrado monolingüe focalizadas	666 II. EE.
	Talleres de equipos técnicos nacionales en Lima para trabajar con regiones y localidades	37 equipos técnicos nacionales Así, se conformaron 25 equipos técnicos regionales (de 26) y 214 equipos técnicos locales.
Secundaria ²²⁰	Fortalecimiento de capacidades en aspectos importantes del CNEB mediante talleres, GIA y AT permanentes	Equipos técnicos nacionales, especialistas de DRE y UGEL, acompañantes pedagógicos, coordinadores pedagógicos y docentes
	Curso virtual para docentes y Directores sobre el CNEB	Certificación de 16 872 participantes

Fuente: elaboración propia con base a información provista por la DIGEBR

²¹⁹ Hubo una demora en la transferencia presupuestal, por lo que no se ha podido contar con la contratación de 282 gestores curriculares.

²²⁰ “Dada la demora de la transferencia presupuestal a julio de 2018, no se ha podido contratar a 73 acompañantes pedagógicos para las JEC y 83 acompañantes para Secundaria Rural Núcleo, siendo 156 en total a nivel nacional, lo cual ha generado un atraso en cuanto a las acciones planificadas para la generación de condiciones en el nivel secundaria para la implementación del CNEB” (EBR, 2018a, p. 8).

Anexo 8
Principales actividades de implementación del CNEB 2019

Nivel	Acciones concretas	Participantes (II. EE. /DRE/UGEL)
Inicial	Tutores curriculares (TC) de UGEL llevaron a cabo asistencias técnicas pedagógicas para la implementación del CNEB.	113 II. EE.
	TC de UGEL reportaron asistencia focalizada dentro de GIA.	15 II. EE.
	Los TC reportaron visitas de asistencia pedagógica a docentes y directivos.	278 II. EE. irradiadas, cercanas a las focalizadas
	Entre abril y diciembre de 2019, los TC reportaron asistencia pedagógica a docentes y directivos.	391 II. EE. (6152 visitas a docentes y directivos)
	Los asistentes técnicos pedagógicos (ATP) llevaron a cabo visitas de asistencia técnica pedagógica.	464 directivos, 92 docentes y 38 TC
	Los ATP desarrollaron GIA dentro de la estrategia.	513 II. EE. a un total de: 875, 433 directivos, 56 auxiliares y 24 TC
	Los ATP hicieron pasantías dentro de la estrategia grupal individual.	476 II. EE. a un total de: 544 docentes y 440 directivos, 30 TC y 16 auxiliares
	Curso virtual autoformativo Programa Curricular Juego, Interacciones y Proyectos	1202 terminaron de manera satisfactoria (mínimo 80 % del cumplimiento de actividades)
	Curso del Currículo Nacional	1937 matriculados y 853 participantes

Nivel	Acciones concretas	Participantes (II. EE. /DRE/UGEL)
Primaria	Asistencia técnica sobre implementación CNEB. Se dio atención diferenciada de acuerdo a los resultados ECE 2018: a) Por la mejora de los aprendizajes, a cargo de gestores curriculares; y b) Rumbo a la autonomía, a cargo de especialistas de DRE y UGEL.	220 UGEL en 26 regiones Atención a 2494 II. EE. con visitas
Secundaria ²²¹	Primera AT para empoderar a especialistas de DRE/GRE y UGEL para la planificación curricular, en el marco de la evaluación formativa del CNEB	25 regiones
	Tercera asistencia técnica articulada a especialistas de DRE y UGEL, con el objetivo de profundizar en la comprensión de los procesos de planificación curricular y evaluación en el aula con un enfoque de competencias	26 regiones 2481 docentes, entre especialistas de educación secundaria (850) y docentes líderes de educación secundaria (2631)
	Primeras visitas de asistencia técnica y GIA sobre procesos de planificación curricular	353 especialistas de DRE/UGEL de educación secundaria (La Libertad, Ica, Tumbes, Apurímac, Puno, Arequipa, Lima Metropolitana, Callao y Piura)
	4 ediciones del curso virtual del CNEB	19 231 certificados, 23 % del total de inscritos
	Curso virtual Programación Curricular y Evaluación Formativa	19 076 certificados, 63 % del total de inscritos
	Encuentro de Participación Estudiantil. Fomentando el fortalecimiento de la tutoría (convivencia escolar y participación estudiantil)	78 iniciativas fueron reconocidas como proyectos vitrina en 26 regiones.

Fuente: elaboración propia con base a información provista por la DIGEBR

²²¹ “Dada la demora de la transferencia presupuestal a julio de 2018, no se ha podido contratar a 73 acompañantes pedagógicos para las JEC y 83 acompañantes para Secundaria Rural Núcleo, siendo 156 en total a nivel nacional, lo cual ha generado un atraso en cuanto a las acciones planificadas para la generación de condiciones en el nivel secundaria para la implementación del CNEB” (EBR, 2018a, p. 8).

Anexo 9
. Principales actividades de implementación del CNEB 2020

Nivel	Actividades concretas	Participantes (II. EE. /DRE/UGEL)
Inicial	<ul style="list-style-type: none"> • Debido a la emergencia sanitaria por la COVID-19 y el contexto de educación a distancia, no se brindó la atención educativa de manera presencial ni acciones formativas presenciales con los actores educativos. • De la misma manera, no se llevaron a cabo los estudios de evaluación de diseño e implementación de los Modelos de Servicio Educativo de Entorno Comunitario y Familiar planificados para el 2020. 	
Primaria	<ul style="list-style-type: none"> • Es preciso mencionar que, en los años anteriores, si bien la estrategia tenía la característica de atención por cascada, se contó con actores específicos para atender a los especialistas UGEL y también a los directivos de las II. EE. brindando asesorías pedagógicas. En 2020, debido a la coyuntura de la pandemia, la estrategia de atención tuvo un giro respecto a lo planteado inicialmente; por ello, la atención estuvo concentrada en el especialista UGEL. Según la información proporcionada en el documento Sistematización de los procesos de intervención de la asistencia técnica en regiones, los actores estuvieron de acuerdo en indicar que todas las acciones formativas de la AT se encontraban articuladas y resultaron complementarias entre sí, puesto que sus objetivos y modos de ser ejecutadas estaban siempre interrelacionados y mantenían la misma meta: lograr el aprendizaje de los estudiantes en 2020 en el marco de la estrategia “Aprendo en casa”. Los actores también señalaron que, durante la implementación de estas acciones, han podido identificar con mayor precisión aquellos aspectos que necesitan reforzar en la AT, tales como elaborar mayores orientaciones para los lineamientos teóricos pedagógicos a la práctica a partir del uso de ejemplos. A su vez, los procesos de evaluación formativa y retroalimentación también necesitaban mayor atención, pues los especialistas de DRE/UGEL, y a su vez los propios directivos y docentes, presentaban dificultades para llevar a cabo estos procesos a cabalidad. Del mismo modo, mediante una encuesta se les consultó sobre la utilidad de las acciones formativas de la AT para el fortalecimiento de su desempeño pedagógico. La mayoría de los encuestados reportó percibir que las acciones formativas en su conjunto resultaron “muy útiles”, las asesorías pedagógicas personalizadas (67 %), las asesorías pedagógicas grupales (64 %) y las reuniones técnicas (63 %). 	
Secund.	<p>En febrero de 2020, solo se intervino en la ejecución del I Taller de Fortalecimiento de Capacidades en Coordinación con DIGEBR y otras direcciones del Minedu en las 26 regiones, para fortalecer las competencias de especialistas de las DRE/UGEL sobre evaluación formativa y planificación Curricular para el desarrollo de competencias, con 1141 participantes del nivel secundaria. Se puede dar cuenta de las siguientes dificultades:</p>	

Nivel	Actividades concretas	Participantes (II. EE. /DRE/UGEL)
Secund.	<ul style="list-style-type: none"> • Personal insuficiente para la atención de la asistencia técnica para la implementación del CNEB. En 2019 se disolvió la Coordinación de Asistencia Técnica y pasó a formar parte de la Coordinación de Gestión Curricular. Si ya en 2019 se contaba con personal insuficiente para la atención en las regiones y sus demandas de capacitación y asistencia técnica, en 2020 esto se evidenció aún más. • Entre enero y febrero se llevó a cabo la asistencia técnica articulada. Al no contar con el número de especialistas suficientes para la asistencia técnica, no se pudo atender a todas las áreas de forma específica en todas las regiones. Se formaron grupos de especialistas de UGEL y DRE por áreas afines para que reciban la capacitación. De esta forma, se logró dar cobertura a la atención en todas las regiones, pues solo se disponía de siete especialistas de asistencia técnica - DES para 26 regiones. • En marzo se declara el estado de emergencia y la cuarentena obligatoria, por lo que las actividades presenciales programadas no se pudieron desarrollar. Los especialistas asignados a asistencia técnica se hicieron cargo de desarrollar las actividades correspondientes a “Aprendo en casa” para la plataforma web, especialmente en las áreas de Comunicación y Matemática, que iniciaron sus acciones el 16 de marzo de 2019. En los meses de junio y julio se sumaron las demás áreas, y en julio se integró a estas responsabilidades la atención de la estrategia de “Aprendo en casa” - televisión. Siendo así, y por decisión de la Coordinación de Gestión Curricular de marzo a octubre 2020, no se dieron acciones de asistencia técnica en la implementación del CNEB en la modalidad de talleres o capacitación planificada en el POI, ni la atención a los requerimientos específicos de las regiones. • De octubre a diciembre 2020, se reinició la atención de los pedidos de las regiones; sin embargo, las tareas simultáneas del equipo compuesto por cinco especialistas, como fueron la atención a las estrategias de la plataforma web y televisión de AeC y las propias de la asistencia técnica, hicieron que la mayoría de las veces se llevaran a cabo estas acciones al final de la tarde o los fines de semana. Se hubiera podido atender a más especialistas de UGEL y DRE si estas capacitaciones se hubieran desarrollado en el horario laboral regular de estas IGED. • En el caso de secundaria, a diferencia de otros niveles, se requiere mayor número de especialistas, puesto que, si bien existen generalidades pedagógicas y curriculares a abordar como nivel, también se requiere la atención especializada por áreas, ya que estas tienen sus propios enfoques pedagógicos y didácticos. • Ámbito rural: en 2020 se desarrolló solo un taller presencial (33,33 % de avance) de fortalecimiento de capacidades dirigido a 31 asistentes técnicos, que tuvo una duración de ocho días. Se dio de forma centralizada en la ciudad de Lima. Participaron los 31 asistentes técnicos (13 asistentes técnicos del MSE de SER, 13 del MSE de SA y cinco asistentes técnicos del MSE de ST). 	

Fuente: elaboración propia con base a información provista por la DIGEBR

Anexo 10
IESP y EESP evaluados en el procedimiento de licenciamiento 2020

N.º	Denominación EESP	Código modular	Modalidad de licenciamiento	Región	Tipo de gestión	Estado	N.º de RM	Fecha de RM
1	EESP Ignacio Amadeo Ramos Olivera	597278	Adecuación	Ancash	Pública	Licenciada	257-2020	30/06/2020
2	EESP La Salle	207613	Adecuación	Apurímac	Pública	Licenciada	244-2020	24/06/2020
3	EESP Arequipa	695452	Adecuación	Arequipa	Pública	Licenciada	284-2020	21/07/2020
4	IESP Chimbote	686618	Adecuación	Ancash	Pública	Licenciada	018-2021	13/01/2021
5	EESP La Inmaculada	891770	Adecuación	Arequipa	Pública	Licenciada	324-2020	11/08/2020
6	EESP María Montessori	892109	Adecuación	Arequipa	Privada	Licenciada	260-2020	02/07/2020
7	IESP Cuna Libertad Americana	1140144	Adecuación	Ayacucho	Privada	Denegada	248-2020	24/06/2020
8	EESP José Salvador Caveró Ovalle	604371	Adecuación	Ayacucho	Pública	Licenciada	267-2020	08/07/2020
9	EESP Nuestra Señora De Chota	453787	Adecuación	Cajamarca	Pública	Licenciada	295-2020	29/07/2020
10	EESP Víctor Andrés Belaúnde	642348	Adecuación	Cajamarca	Pública	Licenciada	316-2020	04/08/2020
11	EESP Arístides Merino Merino	391169	Adecuación	Cajamarca	Pública	Licenciada	265-2020	06/07/2020
12	EESP La Salle	591909	Adecuación	Cusco	Pública	Licenciada	258-2020	30/06/2020
13	EESP Pukllasunchis	928655	Adecuación	Cusco	Privada	Licenciada	387-2020	22/09/2020
14	EESP Santa Rosa	207597	Adecuación	Cusco	Pública	Licenciada	358-2020	02/09/2020
15	EESP Túpac Amaru	586669	Adecuación	Cusco	Pública	Licenciada	287-2020	23/07/2020

N.º	Denominación EESP	Código modular	Modalidad de licenciamiento	Región	Tipo de gestión	Estado	N.º de RM	Fecha de RM
16	IESP Marcos Durán Martel	290924	Adecuación	Huánuco	Pública	Licenciada	017-2021	13/01/2021
17	EESP San Francisco de Asís	608299	Adecuación	Ica	Pública	Licenciada	285-2020	21/07/2020
18	IESP Señor de Luren	886564	Adecuación	Ica	Privada	Denegada	276-2020	15/07/2020
19	IESP Teodoro Peñaloza	697235	Adecuación	Junín	Pública	Denegada	272-2020	13/07/2020
20	EESP Indoamérica	634659	Adecuación	La Libertad	Pública	Licenciada	312-2020	03/08/2020
21	EESP David Sánchez Infante	690388	Adecuación	La Libertad	Pública	Licenciada	264-2020	03/07/2020
22	IESP Internacional Elim Lambayeque	1158294	Adecuación	Lambayeque	Privada	Denegada	261-2020	02/07/2020
23	EESP Mon. Francisco Gonzales Burga	1157916	Adecuación	Lambayeque	Pública	Licenciada	357-2020	02/09/2020
24	EESP ITS Innova Teaching School	1789296	Nueva EESP	Lima	Privada	Licenciada	250-2020	25/06/2020
25	EESP Monterrico	1124072	Adecuación	Lima	Pública	Licenciada	225-2020	12/06/2020
26	EESP Emilia Barcia Boniffatti	1065416	Adecuación	Lima	Pública	Licenciada	246-2020	24/06/2020
27	IESP Internacional Elim Lima	1124726	Adecuación	Lima	Privada	Denegada	256-2020	30/06/2020
28	EESP Calidad en Redes de Aprendizaje - Crea	1468610	Adecuación	Lima	Privada	Licenciada	384-2020	21/09/2020
29	IESP Schiller Goethe	1115138	Adecuación	Lima	Privada	Denegada	341-2020	26/08/2020

N.º	Denominación EESP	Código modular	Modalidad de licenciamiento	Región	Tipo de gestión	Estado	N.º de RM	Fecha de RM
30	IESP San Josemaría Escrivá	1065374	Adecuación	Lima	Pública	Denegada	219-2020	11/06/2020
31	IESP Divino Niño Jesús E. I. R. L	No aplica	Nueva EESP	Loreto	Privada	Denegada	114-2020	25/02/2020
32	IESP Loreto	702902	Adecuación	Loreto	Pública	Licenciada	027-2021	18/01/2021
33	EESP Mercedes Cabello de Carbonera	567784	Adecuación	Moquegua	Pública	Licenciada	428-2020	22/10/2020
34	EESP Gamaniel Blanco Murillo	575779	Adecuación	Pasco	Pública	Licenciada	283-2020	20/07/2020
35	EESP Piura	356972	Adecuación	Piura	Pública	Licenciada	224-2020	12/06/2020
36	IESP Hno. Victorino Elorz Goicochea	512855	Adecuación	Piura	Pública	Denegada	247-2020	24/06/2020
37	EESP Juliaca	239970	Adecuación	Puno	Pública	Licenciada	507-2020	04/12/2020
38	EESP Generalísimo José De San Martín	576553	Adecuación	San Martín	Pública	Licenciada	245-2020	24/06/2020
39	EESP Tarapoto	273979	Adecuación	San Martín	Pública	Licenciada	227-2020	15/06/2020
40	IESP Lamas	676312	Adecuación	San Martín	Pública	Licenciada	113-2021	04/03/2020
41	IESP Edutek	1125764	Adecuación	Tacna	Privada	Denegada	263-2020	03/07/2020
42	EESP José Jiménez Borja	310656	Adecuación	Tacna	Pública	Licenciada	323-2020	11/08/2020

Anexo 11
Mecanismos de articulación intergubernamental e intersectorial

Mecanismos de articulación	Sesiones y temas abordados	Cumplimiento de acuerdos
Comisión Intergubernamental (CI)	En 2019 se retomó el CI y se llevó a cabo una (1) sesión entre el Minedu, AMPE y REMURPE. Se abordaron temas de agenda priorizados, como infraestructura educativa, presupuesto 2020, hitos intergubernamentales para el Buen Inicio de Año Escolar (BIAE) 2020, proceso de evaluación de directivos y ordenamiento de los servicios educativos en territorio.	Se han cumplido los 13 acuerdos asumidos (100 %).
Directorio de Alta Dirección del Minedu, gerentes de desarrollo social y gerentes y	Entre 2018 y 2020 se han efectuado cinco (5) sesiones ordinarias y tres (3) sesiones extraordinarias de directorio. En 2018 y 2019, en estos espacios se dio la validación de políticas educativas por parte de las regiones (política rural, NT de perfiles CAS, NT Saneamiento físico legal, entre otras); se discutieron temas priorizados de interés regional; y se acordaron medidas para generar oportunamente condiciones para el Buen Inicio del Año Escolar (BIAE). En 2020, dado el contexto de emergencia sanitaria, se abordó el traslado de matrícula y supervisión de II. EE. privadas; las estrategias pedagógicas priorizadas 2020; el cierre de brechas de educación digital; la entrega de alimentos de Qali Warma; la distribución de cuadernos de trabajo; y validación de normas para el desarrollo de servicios educativos a distancia.	Se asumieron 121 acuerdos, de los cuales 108 (89 %) están cumplidos; ocho (7 %), en proceso; y cinco (4 %), cerrados.
Comisión de Gestión Intergubernamental en Educación (CGIE)	Entre 2018 y 2019 se han desarrollado tres (3) sesiones, donde se tomaron 484 acuerdos en los siguientes temas: (137) implementación del Currículo Nacional de Educación Básica (CNEB), que comprende la normativa, planes, asistencia técnica, monitoreo y evaluación; (129) condiciones para el Buen Inicio del Año Escolar, que comprende los procesos de contratación docente, distribución de material educativo, el mantenimiento de locales escolares, entre otros; (76) balance de la gestión intergubernamental; (64) formación docente en servicio, que comprende el acompañamiento pedagógico y programas de formación para docentes; (78) entre otros temas.	Se asumieron 484 acuerdos, de los cuales 204 (42 %) están cumplidos; 151 (31 %) se encuentran en proceso de atención; 116 (24 %), sin iniciar; y 13 (3 %) están cerrados.

Mecanismos de articulación	Sesiones y temas abordados	Cumplimiento de acuerdos
Muni Educativo	En 2018 y 2020 se han llevado a cabo cuatro (4) reuniones. En el último Muni Educativo se estableció el Pacto Nacional por la Educación, orientado, principalmente, al Buen Inicio del Año Escolar. Se contó con la participación de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE), y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Los acuerdos estuvieron referidos al Proyecto Educativo Nacional; al buen inicio y desarrollo del año escolar 2020; escuelas de ciudadanía; al ordenamiento del servicio educativo con enfoque territorial; a la priorización de inversiones y escuela segura; y al reconocimiento de buenas prácticas de gestión educativa – Muni Educativo.	Se asumieron nueve acuerdos, los cuales se encuentran en implementación.
GORE Ejecutivo	Entre 2019 y 2020 se han desarrollado seis (6) ediciones ordinarias y dos (2) sesiones extraordinarias. Los acuerdos tomados se dieron, principalmente, alrededor de los siguientes temas: (i) infraestructura educativa, respecto a financiamiento de proyectos de inversión, construcción de COAR, colegios emblemáticos, solicitudes de módulos prefabricados y mobiliario, saneamiento físico legal, entre otros; (ii) aprendizajes y gestión educativa, con demandas sobre implementación del CNEB, educación rural, gestión de directivos de DRE y UGEL, racionalización de plazas y condiciones para BIAE; (iii) desarrollo docente, que comprende procesos de contratación docente y fortalecimiento de capacidades docentes y directivas; (iv) educación superior, sobre licenciamiento de universidades e institutos tecnológicos y pedagógicos, optimización de la oferta educativa, y equipamiento de IEST/IESP; y (v) cierre de brecha digital, con demandas para ampliación y mejora de conectividad, mantenimiento de antenas transmisoras, distribución de tabletas; entre otros.	Se asumieron 324 acuerdos, de los cuales 313 están cumplidos (97 %).
Muni Ejecutivo	Entre 2018 y 2019 se han desarrollado 18 ediciones (12 en 2018 y seis en 2019), donde el Minedu sostuvo reuniones bilaterales con los Alcaldes Provinciales y Distritales, y con presencia de los Gobernadores Regionales y atención multisectorial. Se asumió un total de 756 acuerdos vinculados en su mayoría a brindar asistencia técnica a los proyectos de inversión de infraestructura educativa y lograr alinear las Programaciones Multianuales de Inversiones (PMI) de los Gobiernos Regionales y Locales con los criterios de priorización del Minedu. En 2020, después de una reformulación del espacio, la SD-PCM organizó y desarrolló cuatro (4) reuniones de trabajo con alcaldes provinciales y distritales de las regiones de Apurímac, Huancavelica, Madre de Dios y Cusco, con el objetivo de atender y canalizar la agenda de desarrollo de los alcaldes. La delegación Minedu estuvo a cargo de la mesa temática del Buen Inicio del Año Escolar, donde se trataron los temas de mantenimiento de locales escolares, distribución de materiales y proyectos de inversión, atendiendo a un total de 37 Municipalidades.	En 2018 y 2019 se asumieron 756 acuerdos, de los cuales se cumplió el 100 %.

Anexo 12
Resumen de iniciativas de ciudades de aprendizaje a nivel internacional





Iniciativas	Descripción
Melton (Australia)	Se busca el desarrollo económico y la inclusión social de la comunidad. Se beneficia a niños, jóvenes y adultos, brindándoles oportunidades adecuadas de aprendizaje y empleo. Además, se promueve la construcción de infraestructura con estos fines.
Sorocaba (Brasil)	Los principales objetivos son: "incrementar el acceso y la calidad de la educación básica; mejorar la formación del profesorado; aumentar el número de lugares preescolares disponibles; reducir la violencia y la desventaja social; reducir el desempleo y mejorar las habilidades y cualificaciones de los empleados; aumentar la conciencia y la protección del medioambiente; mejorar las instalaciones culturales, deportivas y de entretenimiento" (UIL, 2015, p. 25).
Beijing (China)	Se implementa el aprendizaje a lo largo de la vida como una forma de promover la sostenibilidad, inclusividad e innovación. Para ello, se elaboraron cuatro nuevos sistemas de apoyo a la educación de adultos: a) red de educación y formación comunitaria; b) red universitaria de colegios para adultos; c) red para la educación y formación empresarial; d) red dirigida a varias organizaciones del tercer sector para proporcionar habilidades profesionales, sociales y de formación cultural.
Bahir Dar (Etiopía)	Convertirse en una ciudad del aprendizaje tiene como objetivo superar una serie de desafíos, como: "la pobreza, el desempleo, el analfabetismo, la desigualdad de género y socioeconómica; y la falta de conciencia medioambiental" (UIL, 2015, p. 48). Para ello, se llevan a cabo diversas actividades, como: ferias de libros, conciertos, eventos culturales, eventos deportivos, etc.
Espoo (Finlandia)	El fin último de sus iniciativas es "promover habitantes competentes y creativos con espíritu de aprendizaje que puedan trabajar en un futuro incierto" (UIL, 2015, p. 60). Entre sus principales acciones implementadas encontramos: iniciativas artísticas y deportivas; el programa cultural Buddy, que conecta voluntarios entrenados con habitantes locales, quienes, debido a problemas de discapacidad o sentimientos de soledad, puedan tener dificultades para acceder a actividades culturales, etc.
Cork (Irlanda)	Se plantea el Plan de Desarrollo de la Ciudad de Cork 2015-2021, con la intención de trabajar con los sectores de la educación y la formación para desarrollar las habilidades. El aprendizaje es visto como fundamental no solo para que coincida con las necesidades individuales, sino también con los objetivos económicos y de desarrollo de la ciudad. Para ello, se desarrollan iniciativas como: cursos para adultos mayores en IT básica, proyectos de lectura familiar, etc.

Iniciativas	Descripción
Amman (Jordania)	El proyecto de ciudad de aprendizaje se llama Jeera: Ammán, ciudad de convivencia y del aprendizaje. Su objetivo es “promover oportunidades de aprendizaje informal y no formal en las comunidades locales (UIL, 2015, p. 86).
Ciudad de México (México)	Creación de iniciativas educativas no formales e informales que responden a los complejos desafíos que enfrenta la ciudad. Se han abordado distintos temas, como: obesidad, analfabetismo y desigualdad social, desastres naturales, etc. Entre sus iniciativas se encuentran: cursos gratuitos de protección civil, escuela de ciclismo, programas de estímulo de la lectura, etc.
Ybycuí (Paraguay)	Adopción del enfoque de aprendizaje a lo largo de la vida para promover el compromiso cívico. Entre sus iniciativas están: creación de un centro cultural donde se ofrezcan cursos a la comunidad —habilidades de secretariado, tecnología de la información, etc.—; proyecto Aprende y Desarrolla, en el que se fomentan actividades de lectura; etc.
Galanga (Filipinas)	“Tiene como objetivo crear un entorno que estimule a aprender no solo a los estudiantes universitarios, sino también a los ciudadanos de todas las edades. El objetivo último de la ciudad es convertirse en un centro de conocimiento e innovación con un alto nivel de educación, mano de obra altamente calificada y ciudadanos que desempeñen un papel activo en el Gobierno de la ciudad” (UIL, 2015, p. 122).
Namyangju (República de Corea)	La principal iniciativa fue la creación de una “infraestructura del aprendizaje a lo largo de toda la vida 1-2-3”. “El ‘1’ se refiere al hecho de que cada habitante de Namyangju viva a no más de diez minutos a pie del espacio de aprendizaje comunitario más cercano, que se conoce como ‘faro de aprendizaje’. Un centro comunitario más grande no está a más de veinte minutos (‘2’) a pie de distancia de cada habitante, mientras que una biblioteca no está a más de 30 minutos (‘3’) de distancia” (UIL, 2015, p. 138).
Swansea (Reino Unido)	Su objetivo es que sea una ciudad “segura, ambiciosa e interconectada, reconocida internacionalmente por su conocimiento emergente y economía innovadora” (UIL, 2015, p. 148). Para ello, se han “identificado dos áreas que son esenciales para el desarrollo de la región: desarrollar una economía boyante y apoyar la justicia social” (ibíd.). El foco principal es la iniciativa Aprendizaje Empresarial.

Fuente: elaboración propia con base en UIL (2015)





 @cneperu
 Consejonacionaldeeducacion
 cneperu
 www.cne.gob.pe