



Consejo Nacional  
de Educación

# PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL AL 2021

Balance y recomendaciones 2018-2020



# **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.<sup>5</sup>

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”

---

<sup>5</sup> 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 socioeconómico<sup>6</sup>. 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 total<sup>7</sup> (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

---

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

<sup>7</sup> 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 %).<sup>8</sup>

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

---

<sup>8</sup> 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 sobreeducación (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.

A vertical column of four white icons on a dark blue background: a Twitter bird, a Facebook 'f', a YouTube play button, and a globe representing a website.

@cneperu  
Consejonacionaldeeducacion  
cneperu  
[www.cne.gob.pe](http://www.cne.gob.pe)